

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



נושאים מערכתיים

מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי



מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי

רקע

שכר הוא גורם מרכזי במכלול השיקולים של אנשים, בבואם להחליט אם ברצונם לעבוד בארגון מסוים, באיזה תפקיד ברצונם לכהן ואם לפעול כדי לעבור בין תפקידים ובין ארגונים. מנקודת ראותו של מעסיק, השכר הוא כלי מרכזי לגיוס ולפיתוח של כוח אדם מיומן ואמין לביצוע משימות הארגון.

בשירות הציבורי (לרבות משרדי ממשלה, יחידות הסמך שלהם ומוסדות הבריאות הממשלתיים; רשויות מקומיות; חברות עירוניות; איגודי ערים; חברות ממשלתיות; מועצות דתיות; תאגידים שהוקמו על פי חוק; וגופים נתמכים), מסגרת השכר הכוללת התגבשה בשנות החמישים של המאה העשרים, ומאז רבים מעקרונותיה ומאפייניה נותרו ללא שינוי. תנאי השכר המפורטים בשירות הציבורי נקבעים בהסכמי שכר, שהם תוצר של משא ומתן בין ארגוני העובדים ובין המעסיקים והמדינה.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הוא גוף המטה של ממשלת ישראל לצורך גיבוש מדיניות השכר בשירות הציבורי וליישומה במסגרת המדיניות הכלכלית של הממשלה, והוא הגורם האמון על גיבוש הסכמי השכר ותנאי העבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח עליהם בגופים ציבוריים.



נתוני מפתח

700
מיליון ש"ח

ההוצאה השנתית בגין החזר
הוצאות רכב לעובדי
המשרדים בשנת 2019

יותר מ-700

מספר רכיבי השכר בתלושי
השכר במשרדים

107
מיליארד ש"ח

עלות העסקת עובדים
בשירות הציבורי בשנת 2019
(לא כולל העסקה במערכת
הביטחון)

31% בלבד

שיעור המנהלים ביחידות
המפעילות שיטת תגמול
דיפרנציאלי לתמרוץ
העובדים, הסבורים
שהשיטה שיפרה את
תפוקות העובדים במידה
רבה או רבה מאוד

707
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית על
מנגנונים לתגמול ותמרוץ של
העובדים במשרדים בשנת
2020, מהם 667 מיליון ש"ח
לשכר עידוד

179
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית על
תוספת כוונות במשרדים
בשנת 2020

457
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית לכיסוי
חריגה תקציבית עקב
חתימה על הסכם מסגרת,
ללא פעולה מאזנת

2% בלבד

שיעור העובדים בשירות
הציבורי שקודמו לגביהם
יעדים אסטרטגיים שהציב
אגף השכר בתחום מבנה
השכר וההעסקה במסגרת
הסכמי השכר, בשנים
2016 - 2021

16% בלבד

שיעור ההסכמים הכוללים
קידום יעדים שהציב אגף
השכר בתחום מבנה השכר
וההעסקה, שהם 24 מתוך
150 הסכמי שכר רלוונטיים
בשנים 2016 - 2021



פעולות הביקורת



בחדשים מאי 2021 עד ינואר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי. נבדקו קביעת מדיניות השכר בשירות הציבורי ויישומה; תקצוב הסכמי שכר; הצמדות שכר בין סקטורים; מורכבות השכר בגופים הממשלתיים; עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים; רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם; וקביעת השכר בצה"ל. הביקורת נעשתה במשרד האוצר - באגף השכר והסכמי עבודה, באגף החשב הכללי ובאגף תקציבים. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (נש"ם) ובצה"ל.

במסגרת בדיקת נושא עידוד התפוקות באמצעות תוספות שכר הפיץ משרד מבקר המדינה בינואר 2022 שאלונים ל-16 מנכ"לים ומנהלי גופים ממשלתיים שבגופים שבניהולם פועלת אחת השיטות לעידוד התפוקות (שיטת תגמול דיפרנציאלי, ראו להלן). כמו כן העביר משרד מבקר המדינה באמצעות המנכ"לים ומנהלי הגופים שאלוני שביעות רצון למנהלי היחידות המסוימות שבהן פועלת השיטה והם התבקשו להביע עמדתם בנושאים שעניינם אפקטיביות השיטה. 16 מנכ"לים ומנהלי גופים ו-81 מנהלי יחידות השיבו לשאלונים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מדיניות השכר בשירות הציבורי

- מדיניות ממשלתית - במשך יותר משלושה עשורים עמדו גורמי מקצוע שונים, בהם גורמים שמינתה הממשלה, על הצורך לטפל בסוגיות יסוד הנוגעות למבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי בישראל, ובהן: פישוט מבנה השכר (הכולל גם כ-700 רכיבי שכר במשרדים) וההעסקה, עידוד תפוקות, צמצום פערי שכר הנובעים מוותק, התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי, הגברת הגמישות הניהולית וחיזוק מנגנוני יישוב סכסוכים. ואולם הממשלה לא גיבשה ולא אישרה מדיניות ממשלתית בתחום השכר. משרד האוצר, הפועל גם מתוקף סמכויות שר האוצר בנוגע לשכר העובדים בשירות הציבורי, לא גיבש הצעה למדיניות ממשלתית ואף לא מדיניות משרדית כוללת בנושא. המדיניות הקיימת בנוגע לנושאי הליבה היא מדיניות אגפית של אגף השכר במשרד האוצר, אשר יתר נציגי הממשלה אינם מחויבים להתחשב בה.**
- טיפול בסוגיות היסוד באמצעות הסכמי שכר - אגף השכר קידם את סוגיות היסוד ואת יעדיו בתחום מבנה השכר וההעסקה במסגרת הסכמי שכר באופן חלקי: קידום ארבע מהסוגיות (פישוט מבנה השכר וההעסקה, עידוד תפוקות, התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי וגמישות ניהולית) הושג במידה מצומצמת, והשינויים חלים על 0.6% עד 10% מעובדי השירות הציבורי. בכל סוגיות היסוד קודמו שינויים אסטרטגיים בהיקף מצומצם, ואלה חלים במצטבר על כ-2% מעובדי השירות**



הציבורי (לדוגמה, בנושא עידוד תפוקות - על כ-0.2% מהעובדים, ובנושא צמצום פערי ותק - על כ-1% מהעובדים).

תקצוב הסכמי שכר

- גיבוש הנומרטור בהתחשב בהסכמי שכר צפויים** - הועלה כי ביולי 2021 פרסם משרד האוצר לציבור את תכנית התקציב הרב שנתית (הנומרטור) לשנים 2022 עד 2025 תחת הנחה כי "בשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי". עוד עלה כי התגלעה מחלוקת בין אגף השכר לבין אג"ת בדבר ביסוס תכנית התקציב הרב שנתית על הנחה זו. אגף השכר היה בדעה כי ההנחה האמורה נכתבה ללא תשתית עובדתית איתנה וללא תאום עימו ואג"ת היה בדעה כי ההנחה הייתה מבוססת. נמצא כי בפועל במהלך השנים 2021 - 2022 נחתם הסכם שכר בין הממשלה לבין ארגון יציג של העובדים הסוציאליים, נחתמה עסקת חבילה שכללה כמה הסכמים עם ארגוני עובדים ובמועד סגירת דוח הביקורת, תלוי ועומד סכסוך עבודה עם הסתדרות המורים, הנוגע ליותר מ-100,000 עובדים. בנוגע להסכם השכר בין הממשלה לבין ארגון יציג של העובדים הסוציאליים, אג"ת מסר כי התקציב למימון ההסכם הזה שוררין עוד בשנת 2019; בנוגע לעסקת חבילה, אגף השכר מסר כי לצורך זה הוקצתה "מסגרת עלות לפתרון בעיות" בסך כ-500 מיליון ש"ח. גיבוש הנומרטור מתוך הנחה כי לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בתקופה הרלוונטית צריך להתבסס גם על התייעצות מקצועית עם אגף השכר בדבר הסכמי שכר צפויים בתקופת התוכנית הרב-שנתית. ויתור על התייעצות מקצועית כאמור עלול להוביל למצב שבו הממשלה תמצה את מקורותיה ולא תותיר מקורות מתאימים למימון הסכמי שכר המונחים לפתחה.
- מימון דחיית חלק מתוספת השכר בהסכמי המסגרת מאפריל 2016** - בעת שבה הממשלה חתמה על הסכם מסגרת באפריל 2016 היא קיבלה על עצמה התחייבות עתידית, אך בעת גיבוש תקציב 2017 - 2018 (במהלך המחצית השנייה של שנת 2016) התברר כי סך התחייבויות הממשלה לשנים האלה גבוה מסך ההוצאה המותרת על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. בהמשך לחתימה על ההסכם הממשלה לא נקטה פעולה מאזנת, כנדרש בחוק יסודות התקציב. משרד האוצר בחר באוגוסט 2016 להגדיל את ההתחייבות העתידית הנובעת ממימוש ההסכם בכ-286 מיליון ש"ח בשנה החל במרץ 2019 - דחיית תשלום של תוספת שכר בשיעור 1% תמורת הגדלת תוספת השכר ב-0.25%, שהיא אקוויולנטית להלוואה מן הציבור בריבית שנתית של כ-14%. בינואר 2018 בחר המשרד להגדיל שוב את ההתחייבות ב-171 מיליון ש"ח מדצמבר 2019, ובסך הכול ב-457 מיליון ש"ח בשנה. פעולות משרד האוצר שנועדו לשמור על מסגרת תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018 ולשנת 2019 נדרשו לאחר שהחתימה על הסכם המסגרת המקורי באפריל 2016 נעשתה שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ולפיו הגדלה של הוצאה ממשלתית שגורמת לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מחייבת נקיטת פעולה מאזנת.
- מימוש הסכמי שכר** - הממשלה חתמה על הסכם המסגרת ב-2016, ואולם 65% מההוצאה הממשלתית על תוספות השכר בשנים 2016 - 2020, בהיקף כספי כולל



של 18.4 מיליארד ש"ח, היו לאחר תום תקופת ההסכם והשקט התעשייתי (מהם 14.7 מיליארד ש"ח בשנים 2019 - 2020, לאחר תקופת הנומרטור). משכך, רוב תשלום תוספות השכר והנשיאה בנטל העמידה בהתחייבויות נעשו בעת שבה יש חשש לפגיעה מאורגנת בהליכי העבודה ובסדריה. במשך שלוש שנים (2018-2020) שבהן ההוצאה הממשלתית השנתית על תוספות שכר הנובעות מההסכם הייתה הגבוהה ביותר, לא הייתה למעשה התחייבות של נציגי העובדים שלא לנקוט נגד מי מהמעסיקים או יחידה מיחידותיהם אמצעי שביתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה. ממצא דומה הועלה בנוגע להסכם בין מרכז השלטון המקומי לארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות. בנוגע להסכם השכר של הסגל הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה - כי 50% מתוספות השכר המתחייבות מההסכם היו בתקופת ההסכם והשקט התעשייתי.

הצמדות שכר

- **הצמדת שכר בגופי הביטחון לשכר בשירות המדינה** - העלות של כל תוספת שכר בשיעור 1% שנקבעת בהסכם מסגרת קיבוצי עם ההסתדרות הכללית החדשה הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח ב-2021, ועלות הצמדת גופי הביטחון לשינויים בשכר עובדי המדינה היא כ-270 מיליון ש"ח נוספים (כ-45%).
- **הביטוי הכספי של תוספות השכר עקב הצמדה** - הממשלה קבעה מנגנונים לעדכון שכרם של משרתי קבע, שוטרים וסוהרים בהתאם לשינויים בשכר עובדי המדינה, מכיוון שהם אינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם. נמצא כי במקרה שבו ניתנה לעובדי המדינה תוספת שקלית שנועדה לצמצם פערי שכר, החליטה הממשלה שהיא תחושב באופן שהגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ובין שכר עובדי המדינה.

מורכבות השכר בגופים הממשלתיים

- **מורכבות השכר ושקיפותו** - תלוש שכר מייצג של עובד מדינה המועסק על פי כתב מינוי הוא מורכב ומרובה נתונים באופן שפוגע בשקיפות השכר וביכולת ניהולו ברמה המערכתית. מרכיב היסוד בשכר המשולב הוא 28% - 73% מהשכר הכולל. למורכבות השכר היו השלכות שליליות משמעותיות על תחום העסקת העובדים במערכת הציבורית בכמה היבטים: ניידות תעסוקתית נמוכה של עובדים וקושי בגיוס עובדים חדשים מתאימים; הבדלי שכר בין עובדים ללא הצדקה אובייקטיבית; קשר חלש בין גובה השכר לתפוקת העובד; וחוסר שקיפות של השכר.
- **ההוצאה על השכר הכולל ותוספות שכר** - קיימת שונות ניכרת בין משרדי הממשלה בכל הנוגע לרכיבי השכר הכולל הממוצע למשרה. לדוגמה, רובד השכר המשולב נע בין 28% (בשכר עובדי רשות המיסים) ל-73% (בשכר עובדי רשות מקרקעי ישראל) מהשכר הכולל, וההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת 2001 נעה בין 96 ש"ח (במשרד הדתות) ל-12,629 ש"ח (במשרד הפנים).
- **פרסום טווח השכר במכרזים פומביים** - תשע שנים מאז אימצה הממשלה המלצה לפרסום טווחי שכר בעת פרסום מכרזים פומביים, ושבע שנים מאז היה על



נש"ם לבצע זאת, לא יושמה ההמלצה. ככלל, נש"ם והמשרדים אינם מפרסמים במכרזים פומביים את טווח השכר המיועד למי שייבחרו, עקב מבנה השכר ומורכבותו ותלותו בנתוניו הספציפיים של כל מועמד. בידי נש"ם אין, בשלב פרסום המכרז, מידע מספק לצורך חישוב טווח השכר ופרסומו.

- **ריבוי עיסוקים בשירות המדינה** - בדצמבר 2021 גיבשה נש"ם מודל לסיווגם של כ-11,000 העיסוקים בשירות המדינה ל-17 אשכולות ידע מקצועיים. עד מועד סיום הביקורת לא השלימה נש"ם את תהליך ניתוח העיסוקים של אף אחד מ-17 האשכולות ולא גיבשה תוכנית עבודה מפורטת להשלמת פרויקט זה.

עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים

- **אפקטיביות מנגנון שכר העידוד** - שכר עידוד (שכע"ד) הוא מנגנון התגמול והתמרוץ הכרוך בהוצאה הגבוהה ביותר בשירות הציבורי בישראל: בשנת 2020 עמדו תשלומי שכע"ד לעובדי המשרדים על כ-667 מיליון ש"ח¹. על אף עלותו הגבוהה, מסתמן כי מנגנון שכע"ד אינו אפקטיבי. זאת לנוכח שיעורי מיצוי הפרמיה הגבוהים בקרב העובדים (כ-90% מתקרת הפרמיה בממוצע משוקלל בשנת 2020), ובהתחשב בכך שברוב המשרדים שיטות שכע"ד אינן מעודכנות כנדרש. בנסיבות אלו, שכע"ד נושא אופי של תוספת שכר ואינו ממלא את ייעודו. כמו כן קיימים פערים ניכרים בתשלומי שכע"ד בין עובדים במשרדים השונים (למשל: 620 ש"ח בחודש במשרד להגנת הסביבה למול 2,040 ש"ח בחודש ברשות המיסים, מכס ומע"ם), לרבות בין עובדים המשתייכים לאותו דירוג מקצועי. פערים אלה נובעים בחלקם מחוסר שוויון בהגדרת מדדי שיטות שכע"ד ובהפעלתן.
- **מידת ההלימה בין מדדי שכע"ד לטיב השירות הניתן לציבור** - אין מתאם בין דירוג עבודת המשרדים במסגרת מדדי שכע"ד ובין דירוג רמת השירות שהם נותנים לציבור על פי דוח איכות השירות של היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי. בשנת 2020, על פי מדד מרכזי בשיטות שכע"ד, רמת היעילות של המשרדים גבוהה מ-100% באופן עקבי וחוצה ברוב המקרים את הגבול העליון שנקבע למדד זה (142%), וציון רמת השירות לציבור במשרדים הנמדדים נע בין 53 ל-82 מתוך 100.
- **אפקטיביות המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי** - נש"ם ואגף השכר מפעילים, כל אחד בנפרד, מנגנונים לתמרוץ עובדים באמצעות תגמול כספי הניתן על בסיס מדידה אישית של ביצועיהם. אגף השכר אינו בודק את האפקטיביות של שיטות התגמול במנגנון שהוא מפעיל. ממצאי הביקורת מעלים ספק בנוגע לאפקטיביות השיטות ותרומתן להנעת העובדים ולשיפור ביצועיהם ואיכות עבודתם, ובנוגע לשאלה אם הכלי מופעל על ידי המשרדים בהתאם לעקרונות שנקבעו: רבים ממנהלי היחידות במשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי מטילים ספק באפקטיביות השיטות וסבורים כי השיטות יעילות במידה מועטה או מועטה מאוד, לרבות בהיבטים של הגברת המוטיבציה (17%), שיפור תפוקות (27%) וקידום יעדי

1 סכומים אלה אינם כוללים את עלות הפעלת היחידות לתגמול ותמרוץ במשרדים, את תשלומי שכע"ד בגופים הציבוריים ואת ההוצאה על שירותי ייעוץ לצורך גיבוש ועדכון של שיטות שכע"ד.



הארגון (28%). מנהלים רבים נוספים סבורים כי השיטות יעילות במידה בינונית (38%, 42% ו-30% בהתאמה); כמו כן נמצאו אינדיקציות לקביעת תגמולים לעובדים בסבב, לכאורה שלא על פי איכות ביצועיהם.

- **כפל תגמול דיפרנציאלי** - נש"ם ואגף השכר מפעילים את המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי בנפרד וללא שיתוף מידע ביניהם, הגם שהמטרות העיקריות של המנגנונים דומות ואמות המידה לחישוב התגמולים דומות בחלקן. 195 עובדים היו זכאים לכפל תגמול בשנת 2020, וההוצאה על כפל התגמולים הסתכמה בכ-2 מיליון ש"ח. 63% מהעובדים האלה דורגו באופן שונה בידי נש"ם ובידי אגף השכר: לפי נש"ם הם הוגדרו כמצטיינים, ואילו אגף השכר סיווג אותם לקבוצות איכות בינוניות ונמוכות. אי-ההתאמה הזו עלולה להוביל לפגיעה באמון העובדים במדדים שבבסיס מנגנוני התגמול הדיפרנציאלי, ובכך לפגוע באפקטיביות הפעלתם.

רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם

- **תוספת כוונות** - נש"ם לא הגדירה בהוראות התקשי"ר מהי כוונות מהבחינה התפעולית, מתי היא מופעלת ומהם הכלים החלופיים לכוונות ולא קבעה אמות מידה לקביעת הצורך בכוונות; ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה על תוספות כוונות, במשרדים שונים, נעה בין 62 ש"ח ל-510 ש"ח ואף עד 14,000 ש"ח; הפער הזה מעלה חשש כי ניתנות תוספות שכר בגין כוונות, במנותק מהצורך בכוונות עובדים בשעות שאינן שעות העבודה הרגילות, וכי השימוש בכלי זה בגופים השונים וברמות התגמול השונות נעשה לעיתים שלא בהלימה לצורכי המשרדים השונים ומושפע מיכולתם של הגופים לגייס תקציבים.

- **גמול השתלמות** - גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות, ומקורו בהסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו החל ב-1979. מדוח שהגיש צוות שמינה נציב שירות המדינה בסוף 2019 עולה כי מודל גמול ההשתלמות מעודד עובדים להשלים במהירות לימודים המזכים בגמול, ללא קשר לצורכי המעסיק; הגמול אף יוצר אצלם ציפייה שכל הכשרה תקבל ביטוי בשכר, וכך מפחית מוטיבציה ללמידה מתמשכת, מה שעלול לפגוע באיכות העבודה של עובדים ותיקים. הצוות המליץ לבטל את גמול ההשתלמות וליצור חלופה לגמול. עלה כי אגף השכר החל לפעול ליישום מדיניותו בכל הנוגע לגמול ההשתלמות בחמישה גופים ציבוריים. עם זאת, כ-78% מעובדי שירות המדינה היו זכאים לגמול השתלמות במועד דוח מבקר המדינה מ-2018. נש"ם, אגף השכר ואגף החשכ"ל לא גיבשו נתונים על היקף ההוצאה ממשלתית על גמולי השתלמות.

- **החזר הוצאות החזקת רכב** - על פי נתוני משרד האוצר, כ-80% מעובדי המשרדים ו-40% מהעובדים ברשויות המקומיות היו זכאים להחזר הוצאות רכב ב-2019; ההוצאה השנתית בגין החזר הוצאות רכב לעובדי המשרדים הסתכמה בכ-700 מיליון ש"ח ב-2019. עלה כי אגף השכר פעל לביטול החזר הוצאות על החזקת רכב רק בהסכם אחד. בכל הנוגע לשאר עובדי השירות הציבורי, לא חל שינוי.

- **הגדלת גמלה ומענקים לפי "הסכם 80"** - לפי משרד האוצר, 25 עובדים שהיו זכאים להגדלת גמלה ומענקים בעקבות "הסכם 80" (הסכם קיבוצי שנועד לפצות



עובדים שמשרתם בוטלה בעקבות הסכם השלום עם מצרים) פרשו לאחר שנת 2005 - היינו, יותר מ-25 שנים לאחר ההסכם. אף על פי כן, עובדים אלה היו זכאים להטבות לפי ההסכם, בסך של כ-15.4 מיליון ש"ח. מפסק דין מינואר 2022 עולה, כי עובד שמשרתו בוטלה כחודש לפני מועד פרישתו בגיל 67, זכה בהטבות בהיקף של יותר ממיליון ש"ח מכוח "הסכם 80". מן האמור עולה חשש כי משולמות לעובדים הטבות מכוח הסכם זה שנים ארוכות לאחר החתימה עליו, אף שאין מגשימות עוד את תכליתו המקורית.

שכר שונה בעבור עבודה בעלת ערך דומה - מעבר של עובדים בין תפקידים דומים בתוך שירות המדינה (בעיסוקים ארציים שממלאי התפקידים בהם עושים עבודה שוות ערך), ממשרד למשרד, עשוי להוביל לשינוי ניכר בשכרם - להגדילו או להפחיתו. בכך לא נשמר העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה. הפערים האלה מהווים, קרוב לוודאי, חסמים בפני ניידות עובדים בתוך שירות המדינה. יתר על כן, הפערים עשויים להקשות על משרדים שבהם השכר נמוך יחסית לגייס עובדים מתאימים, כיוון שהם יעדיפו לעבוד במשרדים שבהם השכר גבוה יותר. באופן הזה פערי השכר בין המשרדים עלולים להשפיע על תפוקות של משרדים המצויים בעמדת נחיתות בשל השכר הנמוך, ועל איכות השירות שהם מעניקים לציבור.

קביעת השכר בצה"ל והבקרה עליו

- **קביעת מדיניות השכר בצה"ל** - קביעת צוות בין-משרדי של משרדי הביטחון והאוצר, הבאה לידי ביטוי בסיכום עבודת הצוות, ולפיה קביעת מדיניות שכר בצה"ל היא בסמכות הרמטכ"ל, אינה עולה בקנה אחד עם מסקנת חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.
- **מחלוקות בין משרד האוצר לצה"ל** - אף על פי שאגף החשכ"ל לא הצליח לבדוק את דיוק החישובים של רוב רכיבי השכר (73% מהם) שבדק בביקורת על השכר בצה"ל בשנים 2016 - 2017, והגם שבשנים שלאחר מכן קיבל מסדי נתונים שעשויים היו לאפשר את השלמת הביקורת, האגף לא ערך ביקורת נוספת, ואף לא השלים את ביקורתו מאותן שנים.
- נמצא כי על פי נתוני אג"ת, נכון למרץ 2022 קיימות מחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר חלק מרכיבי השכר של משרתי הקבע, בעיקר לגבי רכיבי שכר שעלותם השנתית מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח: גילום מס להחזר הוצאות רכב, החזר הוצאות אישיות, נופש למשפחות, חופשת פרישה בתשלום והטבות מס שונות.



מדיניות השכר בשירות הציבורי - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות אגף השכר לגיבוש מדיניות בתחום מבנה השכר וההעסקה ואת מאמציו לקידומה, לרבות הקמת יחידה העוסקת בכך והמשמשת מוקד ידע בנושא.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד האוצר יגבש הצעה למדיניות ממשלתית בדבר השכר וההעסקה בשירות הציבורי ולמימושה, ובעת גיבושה יתחשב גם במדיניות אגף השכר, ויפעל להבאתה לאישור הממשלה כמדיניות שכר והעסקה כוללת המחייבת את גורמי הממשלה, על זרועותיה, גם לצורך פעולותיהם במסגרת משא ומתן על הסכמי השכר.



מומלץ כי משרד האוצר יפעל, על בסיס מדיניות שכר ממשלתית כוללת, להטמעת עיקרי המדיניות בפעולותיו להשגת הסכמי שכר, במטרה להתאים את השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות לשינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים, ויפעל ליישום מנגנוני ההצמדה בהתאם לתכליותיהם. בכלל זאת, שימוש בהצמדות של תוספות שכר שקליות על פי תכליתן - צמצום פערי שכר, באופן שלא יוביל להגדלת פערי שכר בין קבוצות מועסקים המוצמדות זו לזו. מומלץ גם כי יפעל להטמעת יעדים קונקרטיים לפישוט השכר בשירות הציבורי, במטרה להגביר נייודות תעסוקתית, לחזק את הקשר שבין שכר לתפוקות ולהגביר את שקיפות השכר. זאת תוך מתן הדעת גם לשיקולים כגון זכויות העובדים ודיני העבודה.



מומלץ שמשרד האוצר יגבש את התוכנית הרב-שנתית (הנומרטור) גם על סמך התייעצות מקצועית עם אגף השכר כאמור, ישקף לממשלה פרטים על אודות הסכמי שכר הצפויים בתקופת התוכנית הרב-שנתית ומקורותיהם, וכן יציין באופן מפורש לפני הגורמים המקצועיים השונים במשרד האוצר את ההנחות בתחום הסכמי השכר ששימשו אותו לצורך גיבושה. שילוב אומדן העלות הכספית בעת גיבוש הנומרטור יאפשר גם מימוש של המלצת דוח ה-OECD לקבוע עוד לפני תחילת המשא ומתן עם ארגוני עובדים מגבלת תקציב, כדי לשפר את תהליך המיקוח ולשמור על זכותה של הממשלה להקצות הוצאות ציבוריות על סמך סדרי העדיפויות שלה.



מומלץ כי במסגרת גיבוש מדיניות שכר ממשלתית, משרד האוצר יעלה לדיון את סוגיית התחייבויות העתידיות של הממשלה למימוש הסכמי שכר, בשנים שלאחר תקופות ההסכמים, על ההיבטים השונים של הסוגיה, לרבות גידול בתוספות השכר בשנים שבהן אין התחייבות לשקט תעשייתי ולרבות האפשרות לפעול מבעוד מועד לגיבוש הסכמי שכר. זאת לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית גם בסוגיה הזו, ומימושה בהסכמי שכר בעתיד. כמו כן מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שיגובשו הסכמי שכר שעלויותיהם יתפרסו על תקופות ההסכמים, בהלימה ככל הניתן לתקופת הנומרטור, תוך התחשבות במכלול ההתחייבויות של הממשלה במהלך השנים שבהן ניתנות תוספות השכר, בדרך שבה ישרור שקט תעשייתי במגזר הציבורי ברציפות.



מומלץ כי נש"ם תגבש כלי עבודה מתאים לחישוב טווחי שכר במכרזים ותפרסמם עם שאר פרטי המכרז, וכן תשלים את תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים.



על אגף השכר לוודא ששיטות שכר העידוד שהוא מפעיל מעודכנות באופן תקופתי, שהן משלבות מדדים מתחום השירות לציבור ושהן אפקטיביות בהיבט של תרומתן להגברת הפריון וההתייעלות.





מומלץ שאגף השכר, בשיתוף עם המשרדים שבהם מונהג תגמול דיפרנציאלי, יבדוק באופן שיטתי את אפקטיביות השיטות לתגמול דיפרנציאלי, לרבות חשש לחלוקת התגמול ב"סבב", ובמידת הצורך יפעל לעדכון השיטות ביחידות ובמשרדים שבהם התגמול מופעל. מומלץ עוד כי אגף השכר יביא בחשבון את ממצאי בדיקת האפקטיביות בעת אישורו להפעלת שיטות תגמול דיפרנציאלי ביחידות ובמשרדים נוספים.



מומלץ כי אגף השכר ונש"ם, כשתי זרועות ביצוע של הממשלה, יפעלו בתיאום ובשיתוף מידע, לקביעת כללים בדבר כפל תגמול דיפרנציאלי ומניעת מצב שבו עובד יתוגמל כמצטיין ובזמנית ידורג בקבוצת איכות בינונית או נמוכה, ולהחלתם על כל המשרדים בשירות המדינה. זאת בהתחשב בשיקולים של שימוש יעיל בכלי ובמשאבי הציבור.



מומלץ כי נש"ם, בהתייעצות עם משרד האוצר, תפעל להגדיר מהי כוננות תפעולית ומתי יש להפעילה, ולגבש אמות מידה מחייבות להקצאת כונויות, בשים לב למשימות הגוף הממשלתי ולמצבים המצריכים העמדת עובדים בכוננות המזכה בתגמול כספי. מומלץ לקבוע את כל אלה בכללים מחייבים, למשל בהוראות התקש"ר, ולבקר את עמידת המשרדים בהם.



מומלץ שמשרד האוצר יפעל כדי שמדיניות השכר הממשלתית שתגובש תכלול גם את עד אגף השכר והמלצת הצוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה - לפעול לביטול גמול ההשתלמות בשירות המדינה ולנתק את הקשר בין הטבה שכרית ישירה לבין השתתפות בהכשרה, ולצד זאת תגובש חלופה אשר תעודד מנהלים ועובדים ללמוד ולהשתתף בפעולות הכשרה לאורך שנות עבודתם.



מומלץ שמשרד האוצר ימשיך ויפעל לשינוי שיטת תגמול עובדי השירות הציבורי תמורת החזקת רכב פרטי, באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים. אם הפעולה נתקלת בהתנגדות של מי ממשרדי הממשלה או של צה"ל, מומלץ לפעול כדי להביא סוגיה זו להכרעת הממשלה.



מומלץ שנש"ם ואגף השכר יפעלו לקביעת שכר דומה לעובדים בכל אחד מהעיסוקים הארציים במשרדים, אשר העובדים בהם עושים עבודה דומה. זאת כדי לעודד גיוס עובדים איכותיים לכלל המשרדים ולאפשר ניידות עובדים ביתר קלות.

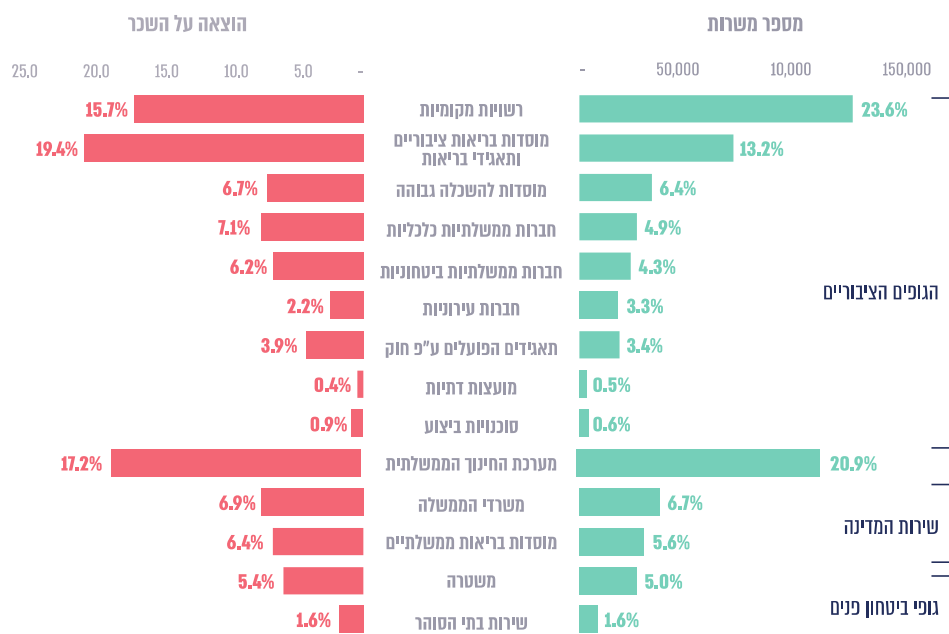


המחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר רכיבי שכר מסוימים בצה"ל והיקף ההוצאה הממשלתית המצויה עקב כך במחלוקת מחייבים בחינה, קבלת החלטה ויישומה, ובמידת הצורך, יש להביא את הנושאים שבמחלוקת לפני הממשלה לצורך הכרעה. האחריות לכך מוטלת על אגף החשכ"ל, בסיוע אגף השכר אם הדבר נדרש, וכן מוטלת על משרד הביטחון וצה"ל.





מספר המשרות בשירותי הציבורי, ההוצאה על שכר המשרות ושיעור מסך המשרות והשכר בשירותי הציבורי, לפי סוגי גופים, 2019 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי דוח אגף השכר על גופים ציבוריים ודוח אגף השכר על גופים ממשלתיים, 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

דוח ביקורת זה מצביע על ליקויים בניהול תחום השכר וההעסקה בשירות הציבורי, בכמה היבטים: ההיבט האסטרטגי - הממשלה לא גיבשה ולא אישרה מדיניות ממשלתית בתחום השכר; ההיבט הפרטני של רכיבי השכר - השכר בשירות הציבורי כולל מאות תוספות שכר וכולל רכיבי שכר שאינם מיושמים עוד בהלימה למטרתם המקורית, ומנגנונים לתגמול ותמרוץ של עובדים שהאפקטיביות שלהם מוטלת בספק; היבט השוויון בין עובדים ובין גופים - בשירות המדינה, ולכל הפחות בעיסוקים הארציים שבו, לא נשמר העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה, באופן העלול לפגוע ביכולתם של משרדים לשפר את השירות שהם מעניקים לציבור בשל השכר הנמוך יחסית המשולם לעובדיהם. הדוח מצביע גם על רשת של הצמדות שכר והשלכות רוחב, בעיקר בכל הנוגע לשכר במערכת הביטחון, שאופן יישומן הגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס לבין שכר עובדי המדינה; היבט המימון של תוספת שכר - הממשלה חתמה על הסכם מסגרת באפריל 2016 והקצתה כספים למימושו שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ובעקבות זאת נאלצה להקצות מאות מיליוני ש"ח נוספים למימון ההסכם.

ממצאי הביקורת והנתונים העומדים ביסודם מדגישים את הצורך בכך שהממשלה תקבע מדיניות כוללת בתחום ההעסקה והשכר במערכת הציבורית ותפעל ליישומה.



מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי

מבוא

שכר הוא גורם מרכזי במכלול השיקולים של אנשים, בבואם להחליט אם ברצונם לעבוד בארגון מסוים, באיזה תפקיד ברצונם לכהן ואם לפעול כדי לעבור בין תפקידים ובין ארגונים. מנקודת ראותו של מעסיק, השכר הוא כלי מרכזי לגיוס ופיתוח של כוח אדם מיומן ואמין לביצוע משימות הארגון.

1. השירות הציבורי כולל את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, לרבות מוסדות בריאות ממשלתיים (להלן - שירות המדינה), גופי הביטחון (לרבות צה"ל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר), מערכת החינוך הממשלתית וכן גופים ציבוריים, הנחלקים לשבעה מגזרים: רשויות מקומיות; חברות עירוניות; איגודי ערים²; חברות ממשלתיות; מועצות דתיות; תאגידים שהוקמו על פי חוק³; וגופים נתמכים⁴. בשנת 2019 הועסקו עובדים בכ-537,300 משרות, ב-873 גופים בשירות הציבורי, ועלות העסקתם השנתית הכוללת הסתכמה בכ-107 מיליארד ש"ח (לא כולל משרות במערכת הביטחון, ובה משרד הביטחון). עלות ההעסקה השנתית במגזר הפרטי הסתכמה בכ-360 מיליארד ש"ח. במרכז השירות הציבורי מצוי שירות המדינה - משרדי ממשלה, יחידות הסמך שלהם ומוסדות הבריאות הממשלתיים, ועובדי נחשבים כעובדי המדינה.

2. מסגרת השכר הכוללת בשירות הציבורי התגבשה בשנות החמישים של המאה העשרים, ומאז רבים מעקרונותיה ומאפייניה נותרו ללא שינוי. תנאי השכר המפורטים בשירות הציבורי נקבעים בהסכמי שכר, שהם תוצר של משא ומתן בין ארגוני העובדים ובין המעסיקים והמדינה⁵. במהלך השנים בחנו ועדות ציבוריות וגורמי מקצוע שונים מטעם הממשלה את

2 לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, איגוד ערים נכלל בהגדרת רשות מקומית, ומכאן שהוא גם גוף מתוקצב לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 (להלן: חוק יסודות התקציב).

3 לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, תאגיד מוגדר כאחד מאלה: תאגיד שהוקם בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק, והוא מוסד של המדינה או שנתקיים בו אחד מאלה: הממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, או שחבריו או חברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר (למעט בנק ישראל, רשות מקומית וחברה ממשלתית); וכן חברה מוגבלת בערבות או הקדש, ששר או ראש רשות מקומית ממנה להם דירקטור או נאמן, וששר האוצר קבע שיחולו עליהם הוראות הפרק על תאגידים ורשויות מקומיות (פרק ד' בחוק).

4 בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב מוגדר גוף נתמך כ"תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הוא גוף נתמך לעניין חוק זה".

5 חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, מסדיר את יצירתם של הסדרים קיבוציים במסגרת יחסי העבודה בישראל וקובע מהו הסכם קיבוצי. הסכם קיבוצי הוא הסכם בקשר לעבודה שנערך בין ארגון עובדים יציג ובין מעסיק או ארגון מעסיקים והוגש לרישום אצל רשם ההסכמים הקיבוציים. ההסכם מבטל במשאל ומתן בין ארגון עובדים יציג לבין מעסיק או ארגון של מעסיקים, הקרוי משא ומתן קיבוצי. לאחר שנחתם על ידי הצדדים ונרשם כחוק, מחייב ההסכם את המעסיקים החתומים עליו ואת כל העובדים של אותם מעסיקים, גם אם אינם חברים בארגון העובדים. בתנאים שנקבעו בחוק, אפשר להרחיב את תחולת ההסכם גם על עובדים במקומות עבודה נוספים באמצעות צו הרחבה. צו כזה יכול להרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי מסוים, או של הוראות מסוימות בהסכם כזה, על כל העובדים במדינה.



השירות הציבורי בישראל, איכותו ויעילותו, לרבות את מבנה השכר וההעסקה שבו. בשנת 2021 בחן את הנושא גם ה-OECD.⁶ במסגרת הבחינות השונות עלה הצורך להתאים את השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות לשינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים, ובכלל זאת שבו ועלו כמה סוגיות ליבה בתחום מבנה השכר וההעסקה, כמפורט להלן בדוח זה.

3. חוק יסודות התקציב מקנה לשר האוצר סמכויות בנוגע לשכר העובדים בשירות הציבורי, והשר אצל אותן לממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר), העומד בראש אגף השכר והסכמי עבודה במשרד (להלן - אגף השכר). בסעיף 29(א) לחוק נקבע בין היתר כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא ינהיג שינויים בשכר, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.⁷

בהתאם לאמור, אגף השכר הוא גוף המטה של ממשלת ישראל לצורך גיבוש מדיניות השכר בשירות הציבורי וליישומה במסגרת המדיניות הכלכלית של הממשלה, והוא הגורם האמון על גיבוש הסכמי השכר ותנאי העבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח עליהם בגופים ציבוריים. מטרותיו המרכזיות של האגף הן הבטחת יציבות ורציפותו של השירות הציבורי; הבטחת שימוש אחראי והוגן בכספי ציבור; ושיפור השירות הציבורי והעלאת הפריון במגזר הציבורי. יחידות האגף המרכזיות הן: יחידת תכנון ואסטרטגיה; צוותי משא ומתן המחולקים לפי תחומים - מערכת החינוך ומערכת הביטחון, שלטון מקומי, מערכת הבריאות וחברות ממשלתיות, כלל משרדי הממשלה ונושאי מאקרו; יחידות חקירות ואכיפה שמטרתן למנוע חריגות שכר; ויחידה העוסקת בתגמול ותמרוץ של עובדים באמצעות תוספות שכר. תקציב האגף לשנת 2021 עמד על כ-40 מיליון ש"ח, והתקציב על שינויי היה כ-52 מיליון ש"ח. בשנה זו היו באגף כ-120 משרות.

גורמים ממשלתיים נוספים השותפים לקביעת תנאי השכר וההעסקה והפיקוח עליהם הם נציבות שירות המדינה במשרד ראש הממשלה (להלן - הנציבות או נש"ם), ארגון המטה האחראי והמוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה; אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), האחראי לקביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה ולהכנת תקציב המדינה; ואגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל), האחראי לנכסי המדינה ולניהול כספיה, ובין תפקידיו פיקוח ובקרה על יישומם של כללי מינהל תקין בפעולות הממשלה, בפרט בנוגע לכספים ולרבות בתחום השכר.

6 דוח OECD, אסטרטגיית השכר במגזר הציבורי בישראל (יוני 2021) (להלן - דוח OECD).

7 בסעיף 29(ב) לחוק נקבע כי על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל אם הוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א).



עובדים ושכר בשירות הציבורי

בלוח להלן מוצגים נתונים על השכר החודשי הממוצע לעובדים במשק בישראל בשנים 2019 - 2020.

לוח 1: השכר החודשי הממוצע לעובד, על פי מגזרים וגופים במשק, 2019 - 2020 (בש"ח - סכומים מעוגלים)⁸

השנה	גופים ממשלתיים	גופים ציבוריים	המגזר הפרטי		
			חברות פיננסיות	חברות פרטיות	קואופרטיבים
2019	14,300	11,400	19,500	11,000	9,700
2020	14,600	11,700	20,200	11,900	9,800

המקור: למ"ס, נתונים לשנים 2019 - 2020 (הנתונים עוגלו).

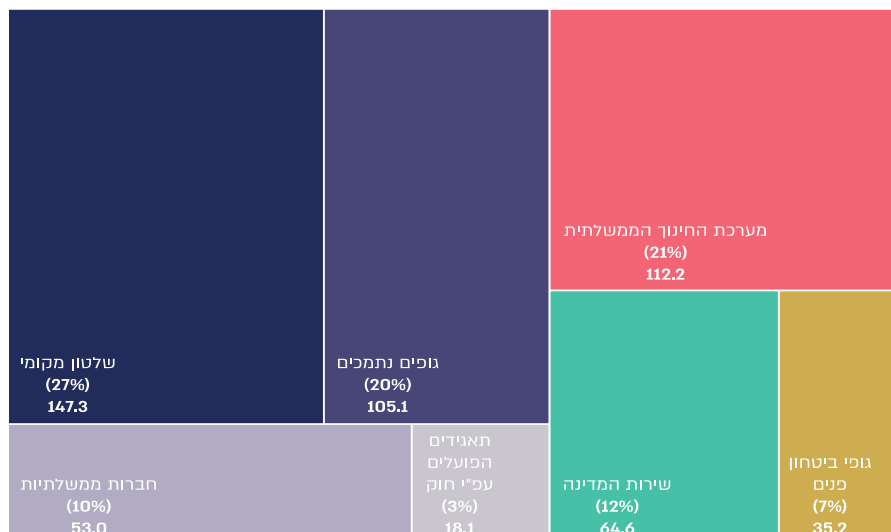
בשני התרשימים להלן מוצגים נתונים על השירות הציבורי בשנת 2019: בתרשים הראשון נתונים על מספר המשרות, ובתרשים השני נתונים על ההוצאה למימון שכר העובדים. הנתונים על השירות הציבורי מפולחים כלהלן⁹: בשירות המדינה, בגופי ביטחון הפנים, במערכת החינוך הממשלתית, בשלטון המקומי (הכולל רשויות מקומיות, חברות עירוניות, מועצות דתיות ואיגודי ערים), חברות ממשלתיות, גופים נתמכים (כגון מוסדות להשכלה גבוהה וקופות חולים) ותאגידים הפועלים על פי חוק. כל הנתונים על ההוצאה לשכר כוללים שכר ברוטו, ללא הפרשות סוציאליות של המעסיק.

8 גופים ממשלתיים בלוח זה: לרבות המועצות הדתיות ולרבות משטרת ישראל, שב"ס ואזרחים עובדי צה"ל (ללא חיילים ומשרתי הקבע בצה"ל); המגזר הפרטי בלוח זה אינו כולל מלכ"רים פרטיים ומשקי בית. הגדרת המונחים על פי הלמ"ס מפורטת בקישור: https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2022/y_labor0222/intro_h.pdf.

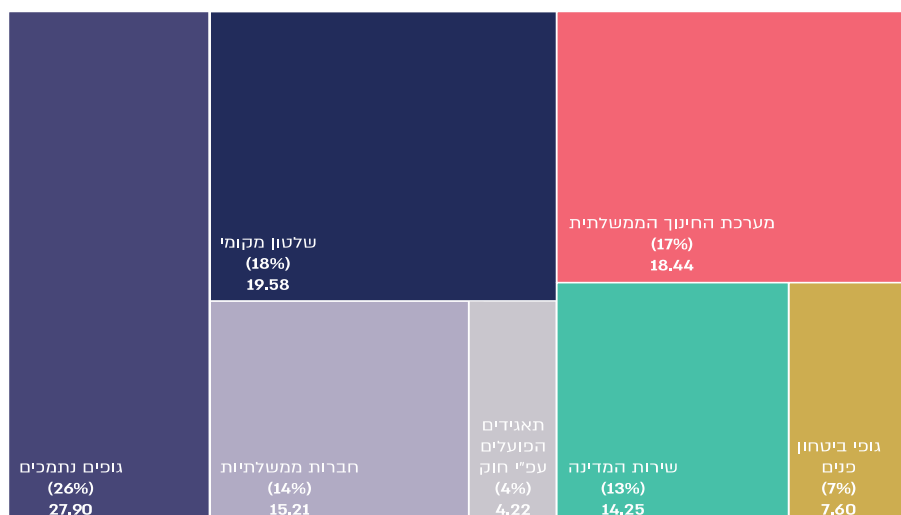
9 הנתונים אינם כוללים את משרד הביטחון, צה"ל וגופי ביטחון חשאיים.



תרשים 1: מספר המשרות בשירות הציבורי ושיעורן מסך המשרות בשירות הציבורי, 2019 (באלפים ובאחוזים)¹⁰



תרשים 2: ההוצאה על שכר של משרות בשירות הציבורי ושיעורה מכלל ההוצאה על שכר בשירות הציבורי, 2019 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



שני התרשימים על פי נתוני דוח אגף השכר, **גופים ציבוריים 2019**, ודוח אגף השכר, **גופים ממשלתיים 2019**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁰ הנתונים על שירות המדינה אינם כוללים את עובדי משרד הביטחון ושלושה גופי ביטחון חשאיים. הנתונים באחוזים מעוגלים.



התרשימים משקפים את פילוח השירות הציבורי לקבוצות, בהיבט של מספר המשרות ובהיבט של השכר עליהן. ניכר שחלקם של מערכת החינוך הממשלתית ושל מוסדות השלטון המקומי בסך המשרות בשירות הציבורי (21% ו-27%, בהתאמה) גדול מחלקם בהוצאה על שכר העובדים (17% ו-18%, בהתאמה); חלקם של גופי ביטחון הפנים (משטרה ושירות בתי הסוהר - להלן: שב"ס) בעובדים שווה לחלקם בהוצאה על השכר (7%); וחלקן של שאר הקבוצות בעובדים קטן בהשוואה לחלקן בהוצאה על השכר (גופים נתמכים - 20% מהמשרות ו-26% מההוצאה על השכר; שירות המדינה - 12% מהמשרות ו-13% מהשכר; חברות ממשלתיות - 10% מהמשרות ו-14% מהשכר; תאגידים הפועלים על פי חוק - 3% מהמשרות ו-4% מהשכר).

בשני התרשימים הבאים נתונים על המשרות בגופי השירות הציבורי, בפילוח שעיקרו חלוקת הקבוצות האמורות למרכיביהן. מוצגים נתונים על מספרי המשרות והשכר החודשי הממוצע למשרה, והנתח של כל גוף (בהיבט של מספרי המשרות וההוצאה על השכר) בכלל הגופים.

תרשים 3: השכר החודשי הממוצע למשרה בשירות הציבורי (מעוגל לאלפי ש"ח), לפי סוג הגוף, ומספר המשרות באותו סוג גוף (מעוגל לאלפים), 2019

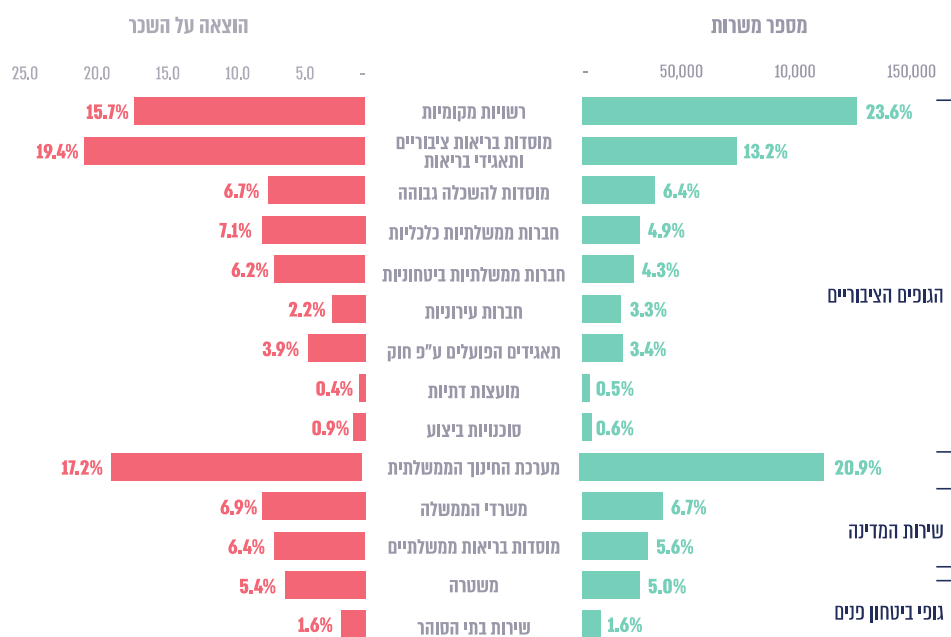


■ שכר ממוצע למשרה (באלפים) ■ מספר משרות (באלפים)

על פי נתוני דוח אגף השכר, גופים ציבוריים 2019, דוח אגף השכר, גופים ממשלתיים 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 4: מספר המשרות בשירות הציבורי, ההוצאה על שכר המשרות ושיעורן מסך המשרות והשכר בשירות הציבורי, לפי סוגי גופים, 2019 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי דוח אגף השכר, גופים ציבוריים 2019, ודוח אגף השכר, גופים ממשלתיים 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים משקף את חלקו של כל אחד מסוגי הגופים בשירות הציבורי, בהיבט של הפער בין נתח הסוג מסך כל המשרות לבין נתחו מסך ההוצאה השנתית על השכר. פערים ניכרים קיימים במוסדות בריאות ציבוריים ותאגידי בריאות (13.2% מהמשרות לעומת 19.4% מההוצאה), ברשויות מקומיות (23.6% ו-15.7%, בהתאמה), במערכת החינוך הממשלתית (20.9% ו-17.2%), בחברות ממשלתיות כלכליות (4.9% ו-7.1%) ובחברות ממשלתיות ביטחוניות (4.3% ו-6.2%).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2021 עד ינואר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי. נבדקו קביעת מדיניות השכר בשירות הציבורי ויישומה; תקצוב הסכמי השכר; הצמדות שכר בין סקטורים; מורכבות השכר בגופים הממשלתיים; עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים; רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם; וקביעת השכר בצה"ל. הביקורת נעשתה באגף השכר, באגף החשכ"ל ובאג"ת. בדיקות השלמה נעשו בנש"ם ובצה"ל.

במסגרת בדיקת נושא עידוד התפוקות באמצעות תוספות שכר הפיץ משרד מבקר המדינה בינואר 2022 שאלונים ל-16 מנכ"לים ומנהלי גופים ממשלתיים שבגופים שבניהולם פועלת אחת



השיטות לעידוד התפוקות (שיטת תגמול דיפרנציאלי). כמו כן העביר משרד מבקר המדינה באמצעות המנכ"לים ומנהלי הגופים שאלוני שביעות רצון למנהלי היחידות המסוימות שבהן פועלת השיטה, והם התבקשו להביע עמדתם בנושאים שעניינם אפקטיביות השיטה. 16 מנכ"לים ומנהלי גופים ו-81 מנהלי יחידות השיבו לשאלונים.

מדיניות השכר בשירות הציבורי

להלן פירוט הבחינות העיקריות שנעשו כאמור בנושא מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי.

1. דוח הוועדה לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי, 1985 - 1989 (להלן - דוח ועדת זוסמן¹¹): הוועדה ניתחה את מבנה השכר בשירות הציבורי, הצביעה על עיוותים אשר נוצרו בו עם השנים, פירטה את השפעתם על תפקוד השירות הציבורי וגיבשה המלצות לתיקון. ממשלת ישראל לא אימצה את המלצות הוועדה, ועם זאת תשתית המידע המקצועית שהניחה הוועדה היוותה תשומה עבור גורמי המקצוע בשירות הציבורי העוסקים בנושא השכר.

2. דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2011 - 2013 (להלן - דוח ועדת הרפורמה): הוועדה עסקה בנושא הניהול והפיתוח של ההון האנושי בשירות המדינה. על פי דוח הוועדה, מטרת-העל של הרפורמה היא התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל. במסגרת הדוח התייחסה הוועדה לכמה נושאי ליבה הקשורים למבנה השכר וההעסקה. ביוני 2013 אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הוועדה ואת המתווה שהוצע ליישומן¹².

3. דוחות אגף השכר¹³: מדי שנה מגיש הממונה על השכר לכנסת ומפרסם לציבור דוחות בנוגע לגופים בשירות הציבורי. הדוחות כוללים סקירת נתונים וממצאים לגבי תנאי השכר וההעסקה בגופים אלה. דוחות הממונה על השכר משקפים את עיקרי המדיניות שגיבש אגף השכר ואת פעולותיו המרכזיות לקידומה.

4. דוח ה-OECD בנושא אסטרטגיית השכר במגזר הציבורי בישראל מ-2021: הדוח מנתח את מערכת השכר בשירות הציבורי בישראל, מצביע על חסמים במערכת השכר ובמישור יחסי העבודה וממליץ על צעדים לשינוי, המבוססים על הנעשה במדינות החברות בארגון. הדוח גובש בין היתר בעקבות יוזמה משותפת של אג"ת ואגף השכר במשרד האוצר. במסמך מספטמבר 2021 שבו פירטה הממשלה את עיקרי מדיניותה צוין כי בכוונת משרד האוצר לקדם החלטת ממשלה לטובת אימוץ המלצות הדוח, וכן להקים צוות בין-משרדי שיעסוק בנושא השכר והסכמי העבודה במטרה להטמיע את מסקנות הדוח בשיתוף הגורמים

11. הוועדה נקראת על שם העומד בראשה, פרופ' צבי זוסמן, אשר כיהן בעבר כמזכיר לנגיד בנק ישראל. הוועדה מונתה בידי שר האוצר ומזכ"ל הסתדרות העובדים הכללית דאז.

12. החלטת הממשלה 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13). המלצות הוועדה יושמו באופן חלקי. ראו: מבקר המדינה, **הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, דוח ביקורת מיוחד** (2017); מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה".

13. אגף השכר, **דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון**; אגף השכר, **דין וחשבון על הוצאות השר של הגופים הציבוריים** (להלן - דוח אגף השכר, גופים ציבוריים).



הרלוונטיים להמלצות אלו. בספר תוכניות העבודה הממשלתי ממרץ 2022 כלל משרד האוצר בתוכנית עבודתו את אימוץ מסקנות דוח ה-OECD.

סוגיות היסוד בתחום מבנה השכר

להלן יפורטו סוגיות יסוד בתחום השכר בשירות הציבורי, אשר על פי הדוחות האמורים הן רלוונטיות להתאמת השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות שינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים.

1. פישוט מבנה השכר וההעסקה: לפי דוח ועדת זוסמן, מבנה השכר בשירות הציבורי מבוסס לכאורה על טבלאות שכר ברורות, המתאימות לכל עובד שכר על פי שיוכו המקצועי (דירוג), מידת בכירותו (דרגה) והוותק שצבר. ואולם לצד טבלאות השכר התפתח מנגנון נרחב של מאות תוספות שכר המסרבולות את מבנה השכר, מקשות על חישובו ועל השוואתו לשכרם של עובדים בקבוצות מקבילות ויוצרות חוסר אחידות בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה. דוחות אגף השכר הצביעו אף הם על פערי שכר בין תפקידים מקבילים, הנובעים משונות בתוספות השכר. בדוחות צוין כי השונות משפיעה על פערי שכר בין נשים וגברים בשירות הציבורי. הצורך בפישוט מבנה השכר ובהבהרת תוספות השכר עלה גם במסגרת דוח OECD, שבו צוין כי רבות מהתוספות כבר אינן מקושרות לסיבה שבגינה נוצרו מלכתחילה, וכי מורכבות זו מעכבת גיוס וניידות של עובדים. מנתוני אגף השכר לשנת 2020 עולה כי בשנה זו כלל מבנה השכר במשרדים יותר מ-700 רכיבי שכר שונים.

לנוכח האמור סברה ועדת זוסמן כי יש לצמצם את משקל תוספות השכר ולהגדיל את משקלו של שכר היסוד; לגבש טבלת שכר אחת לכלל העובדים בשירות הציבורי; ולפשט את מבנה ההעסקה - זאת בעזרת ניתוח וסיווג מחדש של תפקידים, באופן שלכל תפקיד תותאם הדרגה ההולמת את האחריות והכישורים הדרושים לביצועו, ותיקבע דרגה זוה לתפקידים דומים. על פי דוח הוועדה, צעדים אלה יבטיחו תנאי שכר והעסקה אחידים וברורים ככל האפשר. המלצות דומות בנושא ניתוח עיסוקים צוינו בדוח ועדת הרפורמה. המלצות בנושא צמצום תוספות השכר והבהרתן, התאמה בין שכר וכישורים נדרשים וניתוח סיווגי המשרות צוינו בדוח OECD.

2. עידוד תפוקות: לפי דוח ועדת זוסמן, השכר אינו מגלם קשר ברור בין תפוקת עובדים ואיכותה ובין התמורה הניתנת להם. הוא אף אינו משקף כראוי את ההיררכיה בין תפקידים, לרבות האחריות, הסמכות והידע המקצועי הדרושים לתפקיד בכיר. לגישת הוועדה, הדבר עלול לפגוע בנכונות עובדים להשקיע מאמץ ובשאיפתם לקידום בתפקיד.

הוועדה סברה כי יש לפעול להידוק הקשר בין תרומת העובדים ובין שכרם, בין היתר באמצעות התניית קידום בדרגה במעבר לתפקיד אחראי יותר; קביעת שלבי קידום בתוך הדרגה, וקידום מספר מצומצם של עובדים מצטיינים בשלבי הדרגה בכל שנה; מתן מענקים כספיים חד-פעמיים לעובדים מצטיינים; ותשלום תוספת "שכר עידוד" על בסיס מדידת תפוקות. הדברים עולים גם מדוח ועדת הרפורמה, דוחות הממונה על השכר ודוח OECD.

3. צמצום פערי שכר הנובעים מוותק: ועדת זוסמן עמדה על כך שקידום השכר בשירות הציבורי מושפע מקידום אוטומטי על בסיס ותק, ובעקבות זאת עלולה להיפגע נכונות העובדים להתאמץ ולהצטיין בעבודתם. הצורך בצמצום פערי שכר הנובעים מוותק עולה גם



מדוחות הממונה על השכר ומדוח OECD, אשר המליץ לצמצם את משקל מרכיב הוותק בשכר וליצור זיקה בין שכר וקידום ובין כישורים וביצועים בפועל. בדוח אגף השכר צוין כי השכר בשירות הציבורי עולה באופן אוטומטי בשיעור של כ-1% משכר היסוד בכל שנת ותק.

4. **התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי:** תנאי השכר בשירות הציבורי נקבעים כאמור בהסכמי שכר, שהם תוצר של משא ומתן בין ארגוני העובדים ובין המעסיקים והמדינה. ועדת זוסמן סברה כי התנאים המוסכמים מגלמים לרוב איוון בין כוחם הארגוני של העובדים בתחום מקצועי מסוים ובין מדיניות ריסון השכר של המדינה, ואינם מבטאים התחשבות מספקת בתנאי השכר בשוק העבודה. בעקבות זאת, במקצועות מסוימים, השירות הציבורי מציע לעובדים תנאי שכר פחותים במידה ניכרת מן המקובל במגזר הפרטי, באופן המקשה על גיוס עובדים איכותיים לשירות הציבורי.

בהקשר לכך, דוח OECD המליץ לגבש רשימת משרות שקשה לאיישן ולהתאים את השכר המוצע לעובדים בהן לשכר המקובל בשוק העבודה.

5. **הגברת הגמישות הניהולית:** על פי דוח ועדת הרפורמה, מנגנון ההעסקה בשירות המדינה מתאפיין בקשיחות תעסוקתית, המתבטאת בהעסקת עובדים לתקופה שאינה קצובה (קביעות). בנסיבות אלו ממעט שירות המדינה לסיים את העסקתם של עובדים שעילותם נמוכה או שאינם מתאימים לתפקידים מסיבות התנהגותיות וערכיות. לתופעה זו השפעה שלילית על התרבות הארגונית בשירות המדינה ועל השירות שניתן לבסוף לציבור. לפיכך המליצה ועדת הרפורמה על הגברת גמישות ההעסקה, באמצעות מתן אפשרות להנהלת הגוף הממשלתי לסיים את העסקתו של עובד על בסיס ביצועים לקויים. כן המליצה על הארכת תקופת הניסיון לעובדים חדשים ומתן מעמד של קביעות על בסיס הערכת ביצועיהם על ידי המנהלים.

ועדת הרפורמה ציינה עוד, כי יש לצמצם את הפער בין האחריות המוטלת על מנהלי הגופים הממשלתיים ובין הסמכויות הניתנות להם. בהקשר זה ציינה את יתרונם היחסי של המנהלים בשטח, המכירים מקרוב את הנתונים הפרטניים, הצרכים הייחודיים ומכלול ההיבטים המקצועיים שבאחריותם. בהתחשב באמור המליצה הוועדה על אצילת סמכויות של הנציבות לגופים הממשלתיים, ובהן סמכויות לקביעת תנאי השכר של עובדים חדשים: קביעת הדרגה שבה ייקלטו בתוך טווח הדרגות שאליהן הם משתייכים; חתימה על חוזה מיוחד למשימה חולפת; וחתימה על חוזה מיוחד בתנאים שונים או מיטיבים בהשוואה למקובל בשירות המדינה. הצורך בחיזוק הדרג הניהולי עלה גם במסגרת דוחות אגף השכר.

על פי נתוני אגף השכר, 1.5% מעובדי השירות הציבורי ב-2016 הפסיקו את עבודתם, ובמגזר הפרטי - 3.5%; מבין העובדים שהפסיקו את עבודתם פוטרו שלא בגלל צמצומים 5% בשירות הציבורי ו-18% במגזר הפרטי. על פי נתוני אגף השכר ל-2018, 5% מהעובדים שהועסקו בשירות המדינה במשך 10 שנים לפחות, עברו מהמשרד שבו הם עובדים למשרד אחר.

6. **שיפור יחסי העבודה וחיזוק מנגנוני יישוב סכסוכים:** לפי דוחות אגף השכר, בשנת 2020 כ-67% מהעובדים בשירות המדינה נמצאו בסכסוך עבודה, וכ-49% מהסכסוכים ארכו יותר משנתיים¹⁴. לפי דוח OECD, יחסי העבודה בישראל מתאפיינים בחוסר אמון בין

14 סכסוכים אלה אינם כוללים את מערכת החינוך והשירות הציבורי מחוץ לשירות המדינה.



הצדדים, בקיום דיאלוג בין המעסיקים ובין ארגוני העובדים בעיקר תחת לחץ ובעת משבר, ובפנייה מהירה לפעולות השבתה. הללו גורמים לפגיעה בשירותים חיוניים לציבור ולאובדן ימי עבודה רבים.

לנוכח האמור המליץ דוח OECD על הקמת מוסדות חלופיים ליישוב סכסוכים, כגון בורות וגישור; הגנה על שירותים חיוניים; צמצום היקף הנושאים שבהם מעורבים ארגוני העובדים, באופן שלא יכללו ענייני עבודה שגרתיים שבמדינות אחרות ב-OECD נמצאים בסמכות המעסיק; וקיום תקשורת קבועה בין ארגוני העובדים ובין ההנהלה בשירות הציבורי, ולא רק בעת משבר.

במשך יותר משלושה עשורים עמדו גורמי מקצוע שונים, בהם גורמים שמינתה הממשלה, על הצורך לטפל בשורה של סוגיות יסוד הנוגעות למבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי בישראל, ובהן פישוט מבנה השכר וההעסקה, עידוד תפוקות, צמצום פערי שכר הנובעים מוותק, התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי, הגברת הגמישות הניהולית וחיזוק מנגנוני יישוב סכסוכים.

מדיניות ממשלתית בדבר השכר בשירות הציבורי

טיפול בסוגיות היסוד הנוגעות לשכר בשירות הציבורי טעון בראש ובראשונה קביעת מדיניות שכר ממשלתית. הדבר עלה מדוח ועדת זוסמן ומדוח ה-OECD.

1. הצורך בגיבוש מדיניות ממשלתית כאמור גובר גם על רקע מאפייני התהליך לגיבוש הסכמי שכר: תהליך זה מתנהל בזירה מוסדית מורכבת ומרובת "שחקנים", אשר לכל אחד מהם תפקיד מוסדי או מקצועי אחר שממנו נגזרת עמדתו במשא ומתן לגיבוש ההסכם, כמפורט להלן.

אגף השכר: גוף המטה של ממשלת ישראל לצורך גיבוש מדיניות השכר בשירות הציבורי וליישומה במסגרת המדיניות הכלכלית של הממשלה, והגורם האמון על גיבוש הסכמי השכר ותנאי העבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח עליהם בגופים ציבוריים.

אגף תקציבים במשרד האוצר: אחראי לגיבוש המדיניות הכלכלית של הממשלה, לרבות הכנת תקציב המדינה והגשתו לאישור הממשלה והכנסת, מעקב אחר ביצוע התקציב בהתאם למגבלות שנקבעו בו וקידום רפורמות כלכליות ושינויים מבניים בענפי המשק השונים, תוך שילוב התקציב ככלי מרכזי במדיניות. במסגרת התהליך לגיבוש הסכמי שכר, לצד קידום שינויים בתחום השכר, תפקידו של אג"ת, על פי תפיסתו, הוא לצמצם ככל הניתן את עלויות הסכם השכר, בהתחשב באילוצים הקשורים בכלל הצרכים הממשלתיים ובמגבלות התקציב.

נציבות שירות המדינה: ארגון המטה האחראי והמוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. במסגרת תפקידה קובעת נש"ם תקנות ונהלים בנושאי ניהול הון אנושי, כגון תנאי העסקה, תנאי הפסקת עבודה, קידום ומשמעת. כמו כן היא אחראית לאישור המבנה הארגוני, לרבות מספר המשרות הדרושות ליחידות בשירות המדינה (תקינה) והמערך ההיררכי של יחידות אלו (דרגה). בכל הנוגע להסכמי שכר, נש"ם אחראית ליישום שינויים מבניים בשירות המדינה; היא מופקדת על קידום נושא פישוט מבנה ההעסקה וניתוח עיסוקים, אשר נכלל



בהמלצות דוח ועדת הרפורמה (ראו להלן), והיא שותפה לקידום נושאי ליבה נוספים שנכללו בהמלצות הדוח בעניין עידוד תפוקות וגמישות ניהולית.

הנהלת הגוף המעסיק: הנהלות הגופים המעסיקים בשירות המדינה או בשירות הציבורי מופקדות על יישוםם בשטח של שינויים הנובעים מהסכמי השכר. כמי שמעורבים באופן ישיר בהתנהלות הגוף ומכירים את עובדיו, ביכולתם של המנהלים לגייס את תמיכת העובדים בשינויים ובפרורמות הנדרשים לפיתוחו ולהתאמתו לייעודו. דוח ה-OECD מצא כי בפועל, תפקיד המנהלים בקידום רפורמות הוא מצומצם יחסית.

גופים מאסדרים: בהסכמים מסוימים נדרשת עמדתם המקצועית של הגופים המאסדרים הרלוונטיים כדי לוודא שההסכם עומד בדרישות הנורמות שהם מופקדים על יישומן¹⁵.

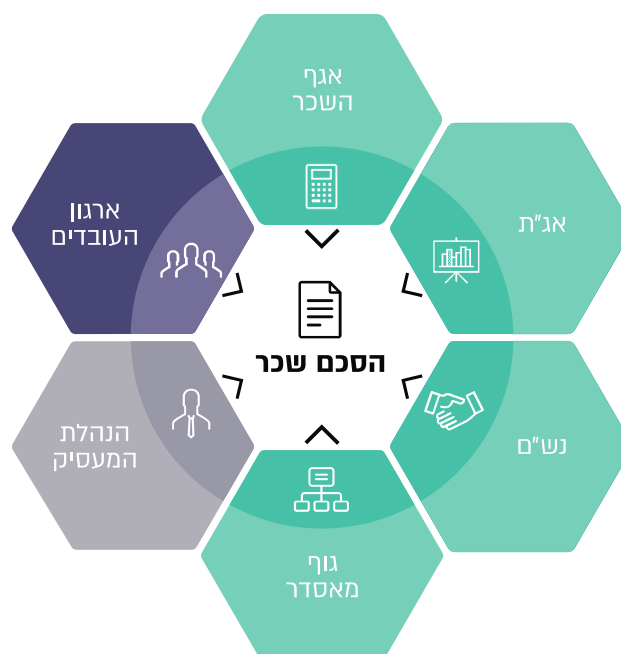
ארגוני העובדים בשירות הציבורי: ארגוני העובדים היציגים הם הגורם המוסמך לייצג את העובדים במשא ומתן ובחתימה על הסכם קיבוצי. ב-2018 היה שיעור העובדים המאוגדים בשירות הציבורי כ-65%. חלק ניכר מהעובדים הלא-מאוגדים במגזר זה השתייכו למערכת הביטחון, לרבות משטרת ישראל ושב"ס, שאין בהם עובדים מאוגדים כלל. נוכח האמור, לארגוני העובדים - ובהם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן: ההסתדרות), הסתדרות המורים, ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות, הסתדרות הרופאים בישראל והסתדרות האחים והאחיות בישראל - תפקיד מהותי ביחסי העבודה בשירות הציבורי בכלל ובהסכמי השכר בפרט.

15 בהחלטת הממשלה 2101 (6.6.97) נקבע שגופים ממשלתיים מאסדרים יקיימו פיקוח ובקרה על פעולות של גופים ציבוריים בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה בתיאום עם הממונה על השכר: משרד הפנים יפקח על רשויות מקומיות, תאגידים עירוניים ואיגודי ערים; רשות החברות תפקח על חברות ממשלתיות; המשרד לשירותי דת יפקח על מועצות דתיות; הוועדה לתכנון ותקצוב תפקח על המוסדות להשכלה גבוהה; ותאגידים סטטוטוריים וגופים נתמכים אחרים יהיו בפיקוח המשרד הנוגע לעניין.



להלן תרשים המציג את הגורמים המרכזיים בניהול משא ומתן לקראת גיבוש הסכם שכר.

תרשים 5: גורמים מרכזיים בניהול משא ומתן לקראת גיבוש הסכם שכר



■ נציג הממשלה ■ נציג גוף ממשלתי או ציבורי ■ נציג העובדים

על פי דוח OECD ואגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. נמצא כי הממשלה לא גיבשה ולא אישרה במהלך השנים מדיניות ממשלתית בתחום השכר, אף על פי שהקימה כאמור כמה ועדות מקצועיות לבחינת הנושא, והן הצביעו על סוגיות יסוד המחייבות פעולות תיקון ברמה הממשלתית הכוללת. כמו כן נמצא כי משרד האוצר, הפועל גם מתוקף סמכויות שר האוצר בנוגע לשכר העובדים בשירות הציבורי, לא גיבש הצעה למדיניות ממשלתית ואף לא מדיניות משרדית כוללת בנושא.

עם זאת אגף השכר, המשמש כגוף המטה של הממשלה לגיבוש מדיניות השכר בשירות הציבורי, והגורם האמון על גיבוש הסכמי השכר ותנאי העבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח עליהם בגופים ציבוריים, קבע לעצמו כמטרה מרכזית לקדם רפורמות ושינויים מבניים לייעול השירות הציבורי והשירות הניתן לאזרח. בין השנים 2018-2019 ביצע האגף תהליך אסטרטגי אשר כלל בין היתר קביעת חזון ומטרות-על והקמת יחידה פנימית לתכנון ואסטרטגיה, שתפקידה לגבש מדיניות אגפית כוללת בתחום השכר ויחסי העבודה בשירות הציבורי ולשמש מוקד ידע לצוותי המשא ומתן של האגף בתהליך גיבוש הסכמי השכר.



בתהליך האסטרטגי גיבש אגף השכר את מטרותיו ויעדיו, ואלה באו לידי ביטוי בתוכנית עבודה שלו ליישום מהלכים אסטרטגיים, ובהם: תיקון עיוותים וצמצום פערים בלתי מוצדקים במבנה השכר וההעסקה; פיתוח מנגנונים לתמרוץ ועידוד מצוינות, שיפור השירות הציבורי והעלאת הפרייון; גיוס, ניהול ושימור של כוח אדם איכותי; ושיפור יחסי העבודה וצמצום שביתות.

עלה כי מדיניות אגף השכר לא אושרה כמדיניות משרד האוצר, המחייבת את כלל אגפיו.

ב-2021 הקים אג"ת צוות פנים-אגפי שתפקידו לגבש אסטרטגיה אגפית אחידה בתחום השכר. אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי על בסיס עבודת הצוות, החל לקדם שני נושאי ליבה בתחום השכר - הגברת הגמישות הניהולית ועידוד תפוקות (שיפור הפרייון) בשירות הציבורי.

מתשובת אגף השכר למשרד מבקר המדינה עולה כי על פי גישתו, בחתימה על הסכמי שכר, לצד הצורך בריסון תקציבי בקביעת עלות ההסכם, יש להציב דרישה לקידום יעדי מדיניות. אג"ת ציין כי מדיניות שכר היא אמצעי ליישום מדיניות ממשלתית, ובעת גיבושה יש להביא בחשבון את כלל יעדי הממשלה ולאזן ביניהם.

ההסתדרות השיבה כי היא פועלת לקידום מבנה שכר מודרני ומדיניות יחסי עבודה המותאמים לצרכים המשתנים של שוק העבודה ושל הסביבה הכלכלית, תוך הקפדה על יסודות יחסי העבודה הקיימים, לרבות על אופיים הדיאלוגי ועל הצורך בהיוועצות ובחתימה להסכמות בין הצדדים. ואולם לא ניתן לקדם הסכמי שכר מודרניים ללא הקצאת משאבים מתאימים לכך. כמו כן, ההסתדרות הסתייגה מחלק מהמלצות דוח ה-OECD בנוגע ליחסי העבודה ולאסדרת שוק העבודה.

בהיעדר מדיניות ממשלתית כוללת האמורה לתת מענה לסוגיות היסוד בתחום מבנה השכר וההעסקה, בהיעדר תוכנית ממשלתית למימוש המדיניות ובהיעדר תיעוד של סוגיות היסוד שיש לקדם - המדיניות הקיימת בנוגע לנושאי הליבה היא מדיניות אגפית של אגף השכר במשרד האוצר, אשר יתר נציגי הממשלה אינם מחויבים להתחשב בה.

לאחר סיום הביקורת, במרץ 2022, נקבע כאמור בתוכנית העבודה של משרד האוצר כי יאומצו מסקנות דוח ה-OECD לגבי מדיניות השכר והסכמי העבודה במגזר הציבורי, וכן נקבעו היעדים האלה: שיפור מערכת יחסי העבודה; הגברת השקיפות ופישוט מבנה השכר במגזר הציבורי; ביזור ובחינת מודלי תמרוץ מצוינות וחיוק עצמאות הנהלות. כמו כן נכללו בתוכנית העבודה מדדים לביצוע היעדים: הקמת צוותים בין-משרדיים לבחינת מדיניות השכר ויחסי העבודה לנוכח המלצות דוח ה-OECD; וחתימה על הסכמי שכר שבהם מוטמעות מסקנות הדוח.

מומלץ שמשרד האוצר יגבש הצעה למדיניות ממשלתית בדבר השכר וההעסקה בשירות הציבורי ולמימושה, ובעת גיבושה יתחשב גם במדיניות אגף השכר, ויפעל להבאתה לאישור הממשלה כמדיניות שכר והעסקה כוללת המחייבת את גורמי הממשלה, על זרועותיה, גם לצורך פעולותיהם במסגרת משא ומתן על הסכמי השכר.



טיפול בסוגיות היסוד באמצעות הסכמי שכר

משרד מבקר המדינה בדק באילו מידה קידם אגף השכר את הטיפול בסוגיות הליבה האמורות ואת יעדיו במסגרת הסכמי השכר הקיבוציים שהוביל החל ב-2016. לצורך זה קיבל המשרד מאגף השכר שתי קבוצות של הסכמים: 21 הסכמי שכר שהאגף הגדיר כהסכמים המביאים לידי ביטוי את מימוש מדיניותו בתחום מבנה השכר וההעסקה; ו-3 הסכמים שהגדיר כמרכזיים מבחינת היקף תכולתם - הם חלים על מספר רב של עובדים¹⁶. סך הכול התקבלו 24 הסכמים - 16% מכ-150 ההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים שנחתמו בשנים 2016 - 2021 (ללא הסכמים העוסקים במשבר הקורונה, המוגבלים לתקופה זו ולמאפייניה הייחודיים)¹⁷. להלן פירוט הממצאים שעלו מניתוח ההסכמים. בחלק זה, מספר העובדים בשירות הציבורי ל-2019 אינו כולל את העובדים בגופי ביטחון הפנים, ועומד על כ-615,000¹⁸.

פישוט מבנה השכר וההעסקה

המענה לסוגיית יסוד זו אמור להינתן באמצעות מימוש יעד אגף השכר של תיקון עיוותים במבנה השכר ובמבנה ההעסקה. האגף קידם את סוגיית הליבה במסגרת 11 מ-24 ההסכמים שנבדקו: 8 בגופים ציבוריים, 2 בגופים ממשלתיים ואחד במערכת החינוך העל-יסודית¹⁹. הגופים האמורים פועלים בתחומי הביטחון, התשתיות, החקלאות, המשפט, התקשורת והחינוך. ההסכמים חלים על כ-60,210 עובדים סך הכול (10% מכלל העובדים בשירות הציבורי ב-2019).

סוגיה זו קודמה במסגרת ההסכמים באמצעות כמה מנגנונים לפישוט שכר, בכמה רמות של שינוי בהשוואה למצב הקודם: ההסכם שנחתם במערכת החינוך העל-יסודית כולל מיזוג כמה תוספות שכר היסטוריות לתוספת שכר אחת (להלן - שינוי במידה מעטה); ב-2 הסכמים בוטל חלק מתוספות השכר כיוון שאינן ממלאות עוד את ייעודן, והן הוטמעו בבסיס השכר (להלן - שינוי במידה בינונית)²⁰; בהסכם אחד בוצע שינוי אסטרטגי בכך שתוקנו עיוותים בתוספת שכר

16 משרד מבקר המדינה התמקד בניתוח ההסכמים בהיבטים הקשורים לסוגיות הליבה בתחום מבנה השכר וההעסקה, ולא ברפורמות בתחומים אחרים. ההסכמים שהתקבלו: הסכם המסגרת 2016; סגל המחקר ברפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, מערכת הביטחון ומשרד ראש הממשלה (להלן: רפאל) 2016; המשרד לשירותי דת 2016; הסגל הבכיר באוניברסיטאות 2017; הסגל הבכיר במכללות 2018; נתיבי גז טבעי לישראל בע"מ (להלן: נת"ג) 2018; משרד החקלאות, יחידת הפיצ"ח 2018; נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן: נת"מ) 2018; העוזרים המשפטיים 2018; מודל העסקה לתאגידי המים והביוב 2019; הסכם משווקים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ ובאלתא מערכות בע"מ (להלן: תע"א) 2019; המכללה האקדמית של תל אביב-יפו 2019; המכללה האקדמית כנרת 2019; המכון האקדמי לב 2019; יד יצחק בן צבי 2019; תאגיד השידור הציבורי 2019; מהנדסים בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן: הטכניון) 2021; עובדים פרא-רפואיים בשירותי בריאות כללית 2021; עובדים פרא-רפואיים בבתי החולים הממשלתיים והעירוניים 2021; תומר חברה ממשלתית בע"מ (להלן: תומר) 2021; משרד החקלאות 2021; ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים ובמכללות (להלן: ארגון המורים) 2016, 2018; הסתדרות המורים 2017.

17 סך כולל ההסכמים החל ב-2016 - כ-400, מהם כ-100 הסכמים העוסקים במשבר הקורונה וכ-150 הסכמים נוספים שהוגדרו על ידי אגף השכר כבלתי רלוונטיים למימוש יעדים בתחום השכר.

18 נתון זה מתייחס למספר העובדים בשנת 2019. הנתונים במבוא מתייחסים למספר המשרות (537,000). מספר העובדים גדול ממספר המשרות, מכיוון שחלק מהעובדים מועסקים במשרות חלקיות.

19 מודל תאגידי המים והביוב; תע"א; תומר; משרד החקלאות יחידת הפיצ"ח; עוזרים משפטיים; ארגון המורים 2016; המכללה האקדמית של תל אביב-יפו; מכללת כנרת; יד בן צבי; מכון לב; תאגיד השידור הציבורי.

20 תוספות כגון כוננות, גמול השתלמות ושכר עידוד. להרחבה על תוספות אלו ראו להלן.

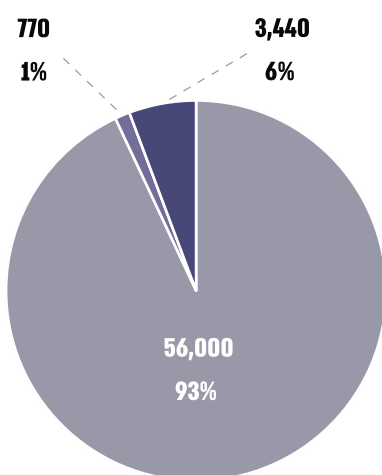


כדי שאפשר יהיה להשיג את ייעודה²¹; וב-7 הסכמים, אשר נחתמו כולם בגופים הציבוריים, נעשו שינויים מבניים אסטרטגיים ונקבעו טבלאות שכר חדשות, הכוללות טווחי שכר אחידים וברורים לכל תפקיד ומקצוע.

להלן תרשים המציג את היקף קידומו של פישוט מבנה השכר וההעסקה בשנים 2016 - 2021, בהשוואה למצב הקודם²². מספרי העובדים בתרשים סוכמו על פי המועד שבו נחתם כל הסכם.

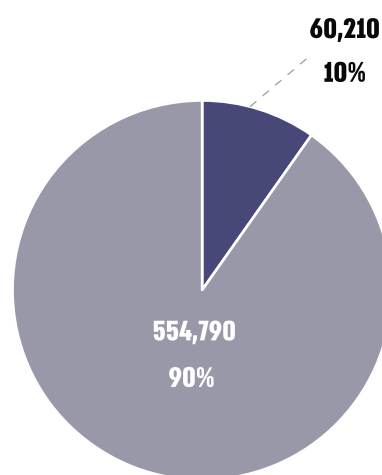
תרשים 6: היקף קידומו של נושא פישוט מבנה השכר וההעסקה

התפלגות מנגנוני פישוט השכר
שנכללו בהסכמים (מספר העובדים ושירותים)



- שינוי אסטרטגי - טבלאות חדשות ותיקון עיוותים
- ביטול תוספות שכר
- מיזוג תוספות שכר

מספר העובדים שלגביהם קודם
היעד ושירותם מכלל עובדי השירות הציבורי



- קידום היעד
- ללא שינוי

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

21 תוספת החזר הוצאות רכב. להרחבה על תוספת זו ראו להלן.

22 כלל עובדי השירות הציבורי נכון לשנת 2019: 410,000 עובדים בגופים הציבוריים ו- 205,000 עובדים בגופים הממשלתיים, וסך הכול 615,000. הנתונים אינם כוללים עובדים שאינם כפופים לאגף השכר.



מן האמור עולה כי החל ב-2016 קידם אגף השכר את פישוט מבנה השכר וההעסקה במסגרת 11 הסכמים מרכזיים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו בשנים האמורות, בגופים המעסיקים כ-10% מכלל עובדי השירות הציבורי. שינויים אסטרטגיים, הכוללים שינוי מבני בשכר ותיקון עיוותים, באו לביטוי ב-8 הסכמים בגופים ציבוריים, המעסיקים כ-6% מכלל העובדים בגופים שבוצע בהם שינוי וכ-0.6% מכלל עובדי השירות הציבורי; שינוי במידה בינונית קודם ב-2 הסכמים בגופים ממשלתיים המעסיקים כ-1% מהעובדים בגופים שבוצע בהם שינוי וכ-0.1% מכלל עובדי השירות הציבורי; ושינוי במידה מעטה קודם בהסכם אחד, החל על כ-93% מהעובדים בגופים שבוצע בהם שינוי ועל כ-9.1% מכלל עובדי השירות הציבורי.

עידוד תפוקות

המענה לסוגיית יסוד זו אמור להינתן באמצעות מימוש יעדי אגף השכר לשיפור השירות הציבורי והעלאת הפריור ופיתוח מנגנונים לעידוד מצוינות. האגף קידם את הנושא במסגרת 15 הסכמים: 10 בגופים ציבוריים, 2 בגופים ממשלתיים וציבוריים במערכת הבריאות ו-3 בגופים ממשלתיים²³. הגופים האמורים פועלים בתחומי הביטחון, התשתיות, החקלאות, שירותי הדת, ההשכלה הגבוהה והבריאות. ההסכמים חלים על 9,240 עובדים סך הכול (1.5% מכלל העובדים בשירות הציבורי בשנת 2019).

קידום עידוד התפוקות בהסכמי השכר האלה נעשה באמצעות כמה מנגנונים: (א) מנגנון "תקציבי קידום" - עובדים יקודמו בכל שנה בתוך טווח השכר בין היתר על בסיס ביצועים ועמידה ביעדים; (ב) "תוספת רווחיות" או "מענק השתתפות ברווחים", המחושבים בהתאם למידת רווחיות הגוף בשנה הרלוונטית. המנגנון מתאים לגופים שמידת רווחיותם ניתנת למדידה; (ג) "תוספת שכר דיפרנציאלית" - תוספת שנתית המחולקת בין העובדים בהתפלגות המחושבת לפי ביצועיהם והופכת לחלק קבוע משכרם; (ד) "מענק דיפרנציאלי שנתי" או "מענק מצוינות" - מענק חד פעמי הניתן אחת לשנה לכלל העובדים בהתפלגות המחושבת לפי ביצועיהם או לעובדים המצטיינים בלבד, בהתאמה; (ה) מנגנון שכר עידוד - תגמול חודשי הניתן לקבוצת עובדים ומחושב לפי יעדי תפוקה קבוצתיים מדידים.

ארבעת המנגנונים הראשונים המפורטים לעיל נחשבים מתקדמים, וב-13 הסכמים אומץ אחד ממנגנונים אלה או יותר - 10 הסכמים בגופים ציבוריים ו-3 בגופים ממשלתיים. לעומת זאת מנגנון שכר העידוד מבוסס על שיטה הנהגת משנת 1969 ונחשב מתקדם במידה פחותה. המנגנון נכלל ב-2 ההסכמים החלים על גופים ממשלתיים וציבוריים במערכת הבריאות²⁴.

להלן תרשים המציג את היקף השינוי בתחום עידוד התפוקות החל ב-2016, בהשוואה למצב הקודם.

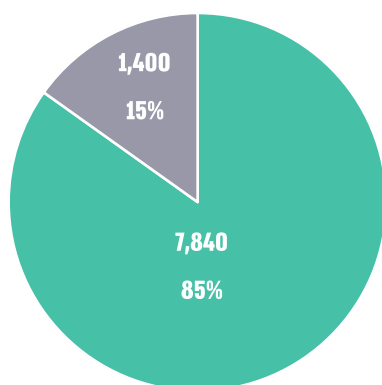
23 ההסכמים: מודל תאגידי המים והביוב; רפאל; נתגז; נת"ע; תע"א; הטכניון; תומר; עובדים פרא-רפואיים בבתי חולים ממשלתיים ועירוניים ובשירותי בריאות כללית; משרד החקלאות יחידת הפיצוח; משרד החקלאות; המשרד לשירותי דת; המכללה האקדמית תל אביב-יפו; מכללת כנרת; יד בן צבי.

24 מנגנון שכר העידוד הופעל בגופים אלה קודם להסכמים, ובהסכמים הוגדלו התשלומים לעובדים במסגרתו וחל שינוי מסוים בתנאים. אתר gov.il, אגף השכר וההעסקה עבודה, יחידת תגמול תמרוץ, מודלים דיפרנציאליים. ראו גם להלן.



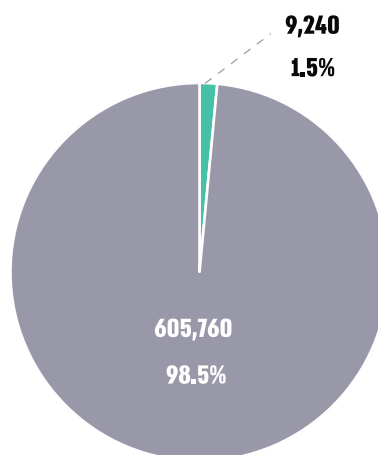
תרשים 7: היקף הקידום של נושא עידוד התפוקות

התפלגות מנגנוני עידוד התפוקות שנכללו בהסכמים
(מספר העובדים ושיעורם)



■ מנגנונים מתקדמים
■ ללא מנגנונים מתקדמים

מספר העובדים שלגביהם קודם היעד
ושיעורם מכלל עובדי השירות הציבורי



■ קידום היעד
■ ללא שינוי

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן האמור עולה כי משנת 2016 קידם אגף השכר את עידוד התפוקות במסגרת 15 הסכמים מרכזיים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו בשנים האמורות, בגופים המעסיקים כ-1.5% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-13 הסכמים, מהם 10 בגופים ציבוריים, קודם הנושא באמצעות החלת מנגנונים מתקדמים לעידוד תפוקות. אלה הוחלו על כ-85% מכלל העובדים הנכללים בהסכמים לעידוד תפוקות, שהם כ-1.3% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-2 הסכמים נוספים נכלל מנגנון שכר עידוד, שנחשב מתקדם פחות. הסכמים אלה הוחלו על 15% מן העובדים שנכללו בהסכמים לעידוד תפוקות, שהם כ-0.2% מכלל עובדי השירות הציבורי.

צמצום פערי שכר הנובעים מוותק

המענה לסוגיית יסוד זו אמור להינתן באמצעות מימוש יעד אגף השכר לתיקון עיוותים וצמצום פערים בלתי מוצדקים במבנה השכר ובמבנה ההעסקה. האגף קידם את הנושא במסגרת 13 הסכמים. 6 מהם, היקף תחולתם נרחב: הסכם המסגרת מ-2016, החל על כלל עובדי הגופים הממשלתיים ועל עובדים רבים בגופים ציבוריים, לרבות בשלטון המקומי, במערכת הבריאות



ובמערכת ההשכלה הגבוהה, ו-5 הסכמים עם גופים במערכת החינוך ובמערכת ההשכלה הגבוהה. 6 ההסכמים האמורים חלים על 523,200 עובדים בגופים ממשלתיים וציבוריים סך הכול (85% מכלל עובדי השירות הציבורי ב-2019)²⁵. 7 הסכמים נוספים נחתמו בגופים ציבוריים, לרבות בתחומי התשתיות, הביטחון וההשכלה הגבוהה, והם חלים על 6,480 עובדים בסך הכול (1% מכלל עובדי השירות הציבורי)²⁶.

נושא צמצום פערי השכר הנובעים מוותק קודם ב-6 ההסכמים שהיקף תחולתם הכולל נרחב, באמצעות מתן תוספות שכר המיטיבות עם עובדים חדשים: (א) תוספת שכר שקלית - תוספת הניתנת בסכום שקלי אחיד, להבדיל מתוספת המחושבת כשיעור משכר העובד (תוספת אחוזית). ככלל, תוספת שקלית מיטיבה עם עובדים מתחילים ששכרם נמוך, שכן משקלה ביחס לשכרם גבוה יותר בהשוואה לעובדים ותיקים ששכרם גבוה. לעומת זאת תוספת אחוזית גדלה ככל שהשכר גבוה, ולכן היא מיטיבה עם עובדים ותיקים. במסגרת ההסכמים ניתנה תוספת שקלית באופן מלא או חלקי. בהסכם המסגרת, למשל, ניתנה תוספת שכר שמחציתה שקלית ומחציתה אחוזית; (ב) תוספת שכר שקלית פרוגרסיבית - תוספת שקלית בסכום משתנה, הפוחת ככל ששכר העובד עולה; (ג) תוספת אחוזית הניתנת לעובדים בשנים הראשונות לעבודתם בלבד, ולא ניתנת לעובדים ותיקים.

ב-7 ההסכמים הנוספים קידם אגף השכר שינוי מבני אסטרטגי המגדיר מחדש את אופן קידום העובדים בדרגות השכר, תוך העדפת ביצועים על פני ותק: החלת מנגנון "תקציבי קידום", הקושר בין ביצועי העובדים ובין קידומם בדרגת השכר, כפי שצוין לעיל בנושא עידוד התפוקות.

להלן תרשים המציג את היקף השינוי בתחום צמצום פערי השכר הנובעים מוותק החל בשנת 2016, בהשוואה למצב הקודם.

25 ההסכמים: הסכם המסגרת; הסכמי ארגון המורים 2016, 2018; הסתדרות המורים; הסגל הבכיר באוניברסיטאות; הסגל הבכיר במכללות.

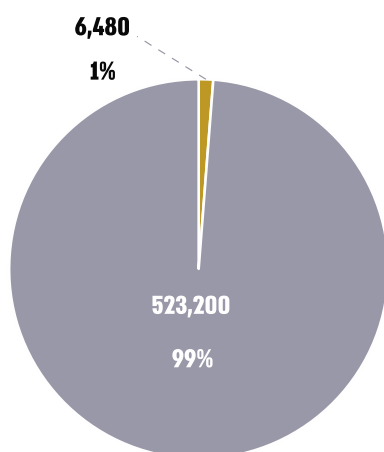
26 ההסכמים: מודל תאגידי המים והביוב; רפאל; הטכניון; תומר; המכללה האקדמית תל אביב-יפו; מכללת כנרת; יד בן צבי.



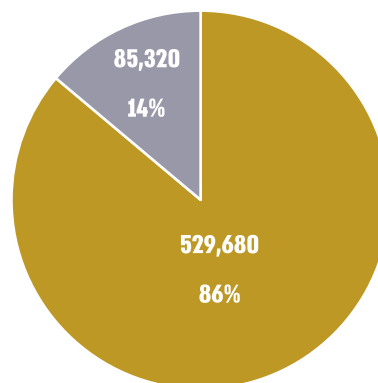
תרשים 8: היקף הקידום של נושא צמצום פערי השכר הנובעים מוותק

התפלגות מנגנוני צמצום הפערים שנכללו בהסכמים
(מספר העובדים ושיעורם)

מספר העובדים שלגביהם קודם היעד
ושיעורם מכלל עובדי השירות הציבורי



■ שינוי אסטרטגי - תקציבי קידום
■ תוספות שכר



■ קידום היעד
■ לא שינוי

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן האמור עולה כי החל ב-2016 קידם אגף השכר את צמצום פערי השכר הנובעים מוותק ב-13 הסכמים מרכזיים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו החלים על 86% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-6 הסכמים, בהם הסכם המסגרת, קודם הנושא באמצעות מתן תוספות שכר שיש בהן העדפה מסוימת לעובדים מתחילים ובעלי שכר נמוך על פני עובדים ותיקים ובעלי שכר גבוה. הסכמים אלה חלים על כ-99% מכלל העובדים ב-13 הסכמים האמורים חלים עליהם, שהם כ-85% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-7 הסכמים שנחתמו בגופים ציבוריים מומשה המדיניות באמצעות שינוי מבני הכולל מנגנון קידום שכר המותנה בביצועי העובדים ולא רק בוותק, ולכן הוא נחשב שינוי אסטרטגי; הסכמים אלה חלים על כ-1% מכלל העובדים שמומשה לגביהם מדיניות צמצום הפערים, שהם כ-1% מכלל עובדי השירות הציבורי.



עם זאת יצוין כי הסכם המסגרת מ-2016, החל על כמחצית מהעובדים (כ-300,000) בשירות הציבורי, עיגן תוספת שכר כוללת בשיעור 7.9%, המורכבת מתוספת שקלית (4.025%), אך גם מתוספת אחוזית (3.875%), המגדילה את פערי השכר הנובעים מוותק. העלות השנתית של התוספת השקלית היא כ-2.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-2.2% מכלל ההוצאה על השכר בשירות הציבורי ב-2015, הרלוונטית להסכם (109 מיליארד ש"ח)²⁷. סכום זה כולל תשלום שווה לעובדים ותיקים ומתחילים. עולה אפוא כי ההסכם לא צמצם בפועל את פערי השכר בין עובדים ותיקים ומתחילים, אלא מיתן את הגידול בפערים אלה.

התאמת תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי

המענה לסוגיית יסוד זו אמור להינתן באמצעות מימוש יעד אגף השכר לגיוס, ניהול ושימור של כוח אדם איכותי. האגף קידם את הנושא במסגרת 6 הסכמים²⁸: 4 בגופים ציבוריים ו-2 בגופים ממשלתיים וציבוריים במערכת הבריאות. הגופים האמורים פועלים בתחומי הביטחון, התשתיות, ההשכלה הגבוהה והבריאות. ההסכמים חלים על 3,540 עובדים סך הכול (0.6% מהעובדים בשירות הציבורי).

קידום הנושא נעשה לרוב כדי להקל את גיוסם ושימורם של מהנדסים בשירות הציבורי. לצורך כך הוסכם על אחד או יותר משורה של אמצעים מתקדמים²⁹: קביעת טווח שכר עדכני למהנדסים ואפשרות חריגה ממנו למהנדסים מצטיינים; התחשבות בתנאי השכר במגזר הפרטי, בשלב גיוס העובדים או בשלב קביעת תוספות שכר שנתיות; מתן גמישות, בשלב קליטת העובדים, בקביעת מיקומם בטווח השכר שנקבע לתפקידם. כמו כן, כדי להקל את גיוסם ושימורם של עובדים פרא-רפואיים במערכת הציבורית, הוסכם על העלאת שכר המותנית בתפוקות, באמצעות הגדלת תשלומי שכר העידוד הניתנים לעובדים אלה (בכך הותאם בין היתר שכר העידוד של עובדים פרא-רפואיים בבתי החולים הממשלתיים והעירוניים לזה של העובדים הפרא-רפואיים בקופת חולים כללית). שכר העידוד נחשב, כאמור, למנגנון מתקדם במידה פחותה.

להלן תרשים המציג את היקף השינוי בתחום התאמת השכר לעולם עבודה תחרותי החל בשנת 2016, בהשוואה למצב הקודם.

27 לפי נתוני אגף השכר, שיעור של 1% מעלות השכר בהסכם המסגרת הוא כ-600 מיליון ש"ח. לפיכך 4.025% תוספת שקלית הם 2.415 מיליארד ש"ח. לפי סעיף 6 להסכם המסגרת, מסגרת עלות התוספות חושבה כשיעור מבסיס השכר והתוספות ב-2015. לפי נתוני אגף השכר, ב-2015 הייתה ההוצאה על השכר בשירות הציבורי (בחישוב על פי השכר הממוצע, כפול מספר העובדים) כ-109 מיליארד ש"ח. לפיכך שיעור התוספת השקלית (כ-2.4 מיליארד) מסך ההוצאה על השכר הוא 2.2%.

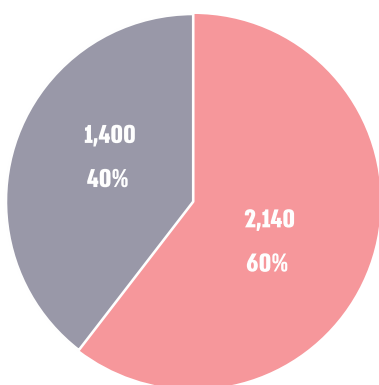
28 ההסכמים: מודל תאגידי המים והביוב; תע"א; הטכניון; תומר; העובדים הפרא-רפואיים בבתי החולים הממשלתיים והעירוניים ובשירותי בריאות כללית.

29 בין היתר הורחבה האפשרות להעסיק עובדים באמצעות חוזים מיוחדים.



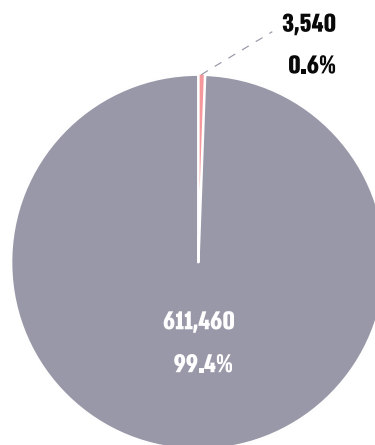
תרשים 9: היקף הקידום של התאמת תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי

מנגנוני התאמת תנאי השכר שנכללו בהסכמים
(מספר העובדים ושיעורם)



■ מנגנונים מתקדמים
■ מנגנון שכר עידוד

מספר העובדים שלגביהם קודם היעד
ושיעורם מכלל עובדי השירות הציבורי



■ קידום היעד
■ ללא שינוי

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן האמור עולה כי החל ב-2016 קידם אגף השכר את התאמת תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי ב-6 הסכמים מכ-150 ההסכמים שנחתמו, החלים על 0.6% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-4 הסכמים שנחתמו בגופים ציבוריים מומש יעד המדיניות באמצעים מתקדמים, לרוב כדי להקל את גיוסם ושימורם של מהנדסים במערכת הציבורית. הסכמים אלה חלים על כ-60% מכלל העובדים שמומשה לגביהם המדיניות, שהם כ-0.4% מכלל עובדי השירות הציבורי. ב-2 הסכמים החלים על גופים ממשלתיים וציבוריים במערכת הבריאות מומשה המדיניות באמצעות הגדלת תשלומי שכר עידוד לעובדים פרא-רפואיים. הסכמים אלה חלים על כ-40% מכלל העובדים שמומשה לגביהם המדיניות, שהם כ-0.2% מכלל עובדי השירות הציבורי.

גמישות ניהולית

המענה לסוגיית יסוד זו אמור להינתן באמצעות מימוש יעדי אגף השכר לגיוס, ניהול ושימור כוח אדם איכותי, ושיפור השירות הציבורי והעלאת הפריזון. האגף קידם את יעדו בנושא הגברת



הגמישות הניהולית במסגרת 9 הסכמים מרכזיים - 6 בגופים ציבוריים ו-3 בגופים ממשלתיים³⁰. הגופים האמורים פועלים בתחומי הביטחון, התשתיות, החקלאות, המשפט, ההשכלה הגבוהה והבריאות. ההסכמים חלים בסך הכול על 3,600 עובדים (0.6% מכלל העובדים בשירות הציבורי).

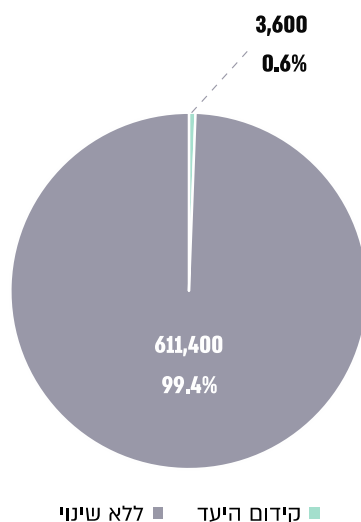
יעד מדיניות זה מומש בכמה אמצעים, ובכלל גוף אומץ אחד מהם או יותר. חלק מהאמצעים עסקו בהגברת הגמישות בהחלטה על סיום ההעסקה, ובכלל זה הארכת תקופת הניסיון והגדלת מכסת העובדים המועסקים בחוזים אישיים. אמצעים אחרים עסקו בחיזוק הגמישות בקבלת החלטות ניהוליות שוטפות, כגון הטמעת שינויים טכנולוגיים, ניווד עובדים, התאמת תנאי שכר מסוימים למצבו הכלכלי של הגוף המעסיק, שינוי הגדרת מטלות העובדים, חלוקת תוספת שכר שנתית לפי שיקול דעת ההנהלה ועדכון מודל תשלומי שכר עידוד.

ב-4 מבין 9 ההסכמים, אשר נחתמו עם גופים ציבוריים, קודם יעד הגברת הגמישות הניהולית בין היתר באמצעות צמצום תלות המעסיק בהסכמת ארגון העובדים לביצוע החלטות ניהוליות, כגון סיום העסקה, ניווד עובדים והטמעת שינויים טכנולוגיים.

להלן תרשים המציג את היקף השינוי בתחום הגמישות הניהולית החל בשנת 2016, בהשוואה למצב הקודם.

תרשים 10: היקף הקידום של הגמישות הניהולית

מספר העובדים שלגביהם קודם היעד
ושיעורם מכלל עובדי השירות הציבורי



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

30 נתג'י; יחידת הפיצו"ח, משרד החקלאות; העוזרים המשפטיים; תאגידי המים והביוב; תע"א; הטכניון; עובדים פרא-רפואיים בבתי חולים ממשלתיים ועירוניים; תומר; המכון האקדמי לב.



מן האמור עולה כי החל ב-2016 קידם אגף השכר את הגמישות הניהולית ב-9 הסכמים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו, 6 מהם עם גופים ציבוריים ו-3 עם גופים ממשלתיים. 9 ההסכמים חלים על 0.6% מכלל עובדי השירות הציבורי, והם כוללים שינויים המגדילים את הגמישות הניתנה למעסיק לסיום ההעסקה ושינויים המגדילים את הגמישות בקבלת החלטות ניהוליות.

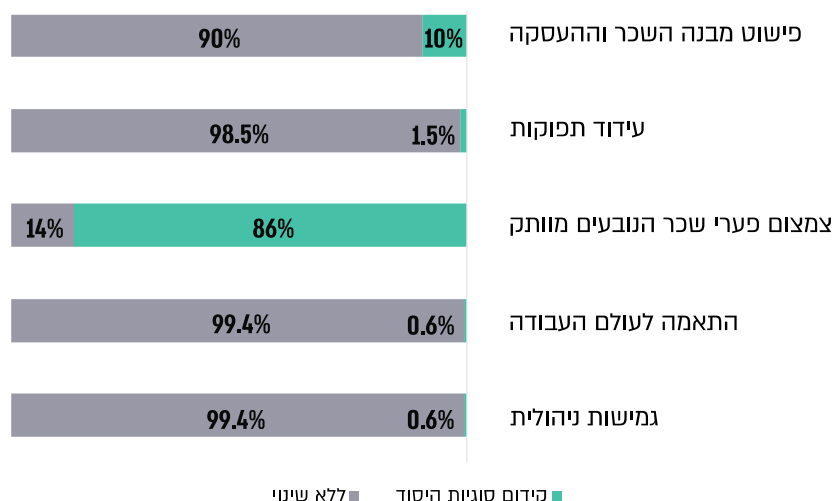
ההסתדרות הדגישה בנושא הגמישות הניהולית את חשיבותם של הביטחון והיציבות בעבודה, את תרומתם לביצועי העובדים ואת הצורך בהידברות בין המעסיק ובין נציגות העובדים כבסיס לשמירה עליהם.

לעניין נושא הגמישות הניהולית בשירות הציבורי יצינו פער בין השירות הציבורי למגזר הפרטי: כאמור לעיל, על פי נתוני אגף השכר, 1.5% מעובדי השירות הציבורי ב-2016 הפסיקו את עבודתם, ובמגזר הפרטי - 3.5%; מבין העובדים שהפסיקו את עבודתם פוטרו שלא בגלל צמצומים 5% בשירות הציבורי ו-18% במגזר הפרטי. על פי נתוני האגף ל-2018, 5% מהעובדים שהועסקו בשירות המדינה במשך 10 שנים לפחות, עברו מהמשרד שבו הם עובדים למשרד אחר.

קידום סוגיות הליבה - סיכום

להלן שלושה תרשימים המציגים נתונים מסכמים לגבי קידום סוגיות הליבה בתחום מבנה השכר וההעסקה בהסכמי שכר מרכזיים, בשנים 2016 - 2021.

תרשים 11: שיעור העובדים שחלים עליהם ההסכמים הרלוונטיים לקידום סוגיות היסוד, מבין כלל העובדים בשירות הציבורי

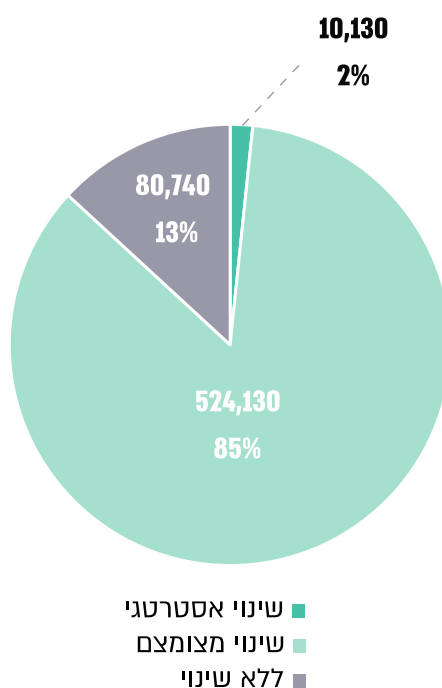


על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



התרשים להלן מציג נתונים על סך כל העובדים שחלו עליהם הסכמים המקדמים שינויים אסטרטגיים ושיטות מתקדמות, מכלל העובדים בשירות הציבורי. עובדים אלה נכללו ב-17 הסכמים. כמו כן, מוצגים נתונים על סך כל העובדים שחלו עליהם הסכמים המקדמים את סוגיות היסוד, אך אינם אסטרטגיים ואינם כוללים שיטות מתקדמות, ואלה יכוננו - שינויים מצומצמים. עובדים אלה נכללו ב-7 הסכמים³¹.

תרשים 12: מספר העובדים שחלו עליהם הסכמים המקדמים שינויים אסטרטגיים ושיטות מתקדמות, ושיעורם מכלל העובדים בשירות הציבורי

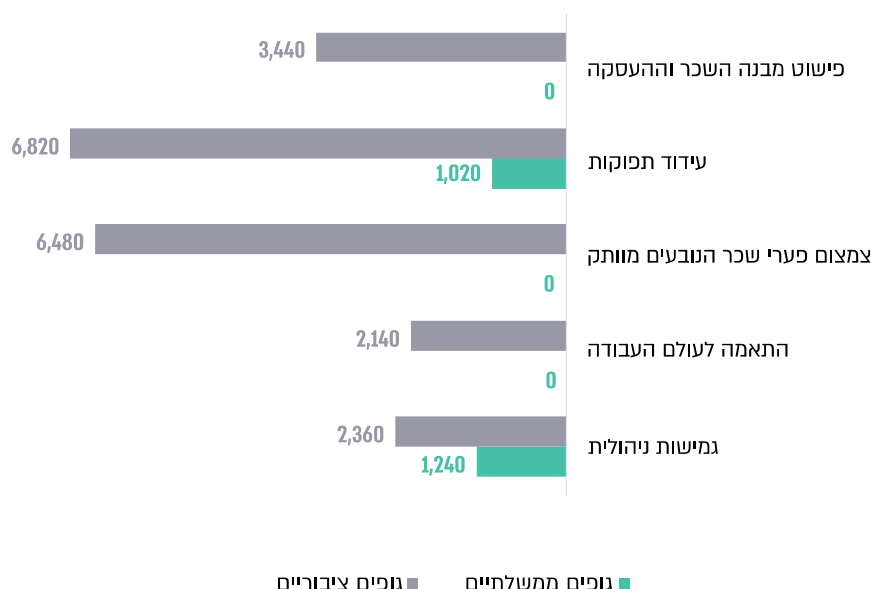


על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³¹ בתרשים זה כל הסכם נספר פעם אחת, גם כאשר מדובר בהסכם הממשל כמה יעדים. זאת, כדי להימנע מכפילות במספרי העובדים.



תרשים 13: מספר העובדים שחלו עליהם הסכמים המקדמים שינויים אסטרטגיים ושיטות מתקדמות, בחלוקה לגופים ממשלתיים וגופים ציבוריים³²



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מכל האמור עולה כי אגף השכר קידם את סוגיות היסוד ואת יעדיו בתחום מבנה השכר וההעסקה במסגרת הסכמי שכר באופן חלקי: קידום ארבע מסוגיות היסוד הושג במידה מצומצמת, והשינויים חלים על 0.6% עד 10% מעובדי השירות הציבורי. ובסוגיה אחת (צמצום פערי שכר הנובעים מוותק) השינויים חלים על כ-86% מעובדי השירות הציבורי, אולם ברובם (99%) אינם כוללים שינוי אסטרטגי, שכן לא מדובר בצמצום בפועל של פערי השכר בין עובדים ותיקים ומתחילים, אלא במיתון הגידול בפערים אלה. כמו כן, בכל סוגיות היסוד האמורות קודמו שינויים אסטרטגיים ושיטות מתקדמות בהיקף מצומצם, ואלה חלים במצטבר על כ-2% מעובדי השירות הציבורי. עוד עולה כי השינויים האסטרטגיים שקידם אגף השכר חלים בעיקר על גופים ציבוריים: הם חלים על כ-7,940 עובדים בגופים ציבוריים ורק על כ-2,190 מעובדי שירות המדינה³³.

מתשובת אגף השכר עולה כי בשנים 2020 ו-2021 נחתמו מעט הסכמי שכר רלוונטיים, בין היתר בשל משבר הקורונה. בתקופה זו נחתמו עשרות הסכמים, אשר חלו על רוב השירות הציבורי ואיפשרו גמישות ניהולית תקדימית, לצורך המשך הפעילות במהלך המשבר. עוד עולה מתשובת אגף השכר כי במאי 2022, לאחר תקופת הביקורת, קידם האגף את יעדיו והטמיע שינויים

32 הגופים הממשלתיים בתרשים זה כוללים את מערכת החינוך הממשלתית.

33 כאמור, השינויים האסטרטגיים חלים במצטבר על 10,130 עובדים.



אסטרטגיים בתחום השכר בשלושה הסכמים נוספים, החלים במצטבר על כ- 17,250 עובדים: הסכם העובדים הסוציאליים, הסכם הרנטגנאים והסכם מכון וינגייט. בתקופה האחרונה גיבש האגף מודל סלי קליטה המאפשר תשלום תחרותי לחברי סגל בכיר הנחשבים מבוקשים, והפיץ חוזר לאוניברסיטאות המאפשר תשלום מענקים למתרגלים במקצועות הטכנולוגיים.

ההסתדרות השיבה כי לגישתה נושא התאמת תנאי השכר לעולם העבודה צריך לחול לא על מקצועות טכנולוגיים בלבד אלא על מקצועות נוספים שתנאי ההעסקה בהם ירודים בהשוואה למקביליהם במגזר הפרטי דוגמת פסיכולוגים, רוקחים וכלכלנים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות אגף השכר לגיבוש מדיניות בתחום מבנה השכר וההעסקה ואת מאמציו לקידומה, לרבות הקמת יחידה העוסקת בכך ומשמשת מוקד ידע בנושא.

ואולם שיעור ההטמעה הנמוך של יעדי המדיניות שהוביל אגף השכר כמפורט לעיל מדגיש את הצורך בעיגון היעדים, שיבטאו שינוי אסטרטגי במבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, בהחלטת ממשלה שתקבע גם את הפעולות הדרושות ליישומה של מדיניות ותתעדף אותן.

בנובמבר 2021, על רקע משבר הקורונה והשלכותיו בתחומים הכלכלי והחברתי, נחתמה עסקת חבילה במשק אשר נועדה להבטיח יציבות תעסוקתית ולספק כלים לשמירה על רציפות תפקודית של המשק וחזרה לשגרה. בפברואר 2022 אישרה הממשלה את עסקת החבילה, ובמועד דוח זה (אפריל 2022) לא הושלם הליך החקיקה בכנסת. במסגרת עסקת החבילה נחתמו שלושה הסכמים קיבוציים המקדמים כמה סוגיות יסוד: שני הסכמים - הסכם עבודה מרחוק והסכם גמישות העסקה - נועדו לקדם גמישות ניהולית ולאפשר למעסיקים לאשר עבודה מרחוק תוך הגנה על פרטיות העובד, לקבוע שבוע עבודה גמיש ועבודה במשמרות, לנייד עובדים לתפקידים נחוצים, לשנות הגדרות תפקידים ומטלות של עובדים ולהטמיע טכנולוגיות חדשות. הסכם שלישי - הסכם שקט תעשייתי ומסגרת לפתרון בעיות - נועד לקדם את נושא שיפור יחסי העבודה ויישוב הסכסוכים באמצעות הקצאת תקציב לפתרון בעיות בסך כחצי מיליארד ש"ח, שיחולק במהלך תקופת ההסכם על פי תיעדוף שתקבע ההסתדרות. אף שההסכמים עוסקים בפתרונות לתקופת משבר הקורונה ותחולתם מוגבלת, המנגנונים שנקבעו בהם בנוגע לסוגיות היסוד עשויים לשמש בסיס גם להסכמות עתידיות.

מומלץ כי משרד האוצר יפעל, על בסיס מדיניות ממשלתית כוללת כאמור, להטמעת עיקרי המדיניות בפעולותיו להשגת הסכמי שכר, במטרה להתאים את השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות לשינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים. זאת תוך מתן הדעת גם לשיקולים כגון זכויות העובדים ודיני העבודה.



תקצוב הסכמי השכר

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק ויוצגו בו הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב; וכי הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת. בחוק יסודות התקציב מפורטים המרכיבים שיש לכלול בחוק התקציב השנתי, ובין השאר סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב. אג"ת מופקד על גיבושה של הצעת תקציב המדינה לשם הבאתה לאישור הממשלה; על הכנתה של הצעת חוק התקציב, המבוססת על הצעת התקציב שאישרה הממשלה ומוגשת לאישור הכנסת; על מעקב אחר ביצוע התקציב; ועל הטיפול בשינויים הנדרשים בו במשך השנה.

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה. התקציב מתנהל על בסיס מזומן, כלומר ההוצאות וההכנסות בו מוכרות במועד ביצוע התשלום או במועד קבלת התקבול בפועל. הגירעון התקציבי הוא הפער שבין הכנסות המדינה לבין הוצאותיה, והיקפו משפיע בין היתר על נטל תשלומי הריבית מתקציב המדינה. בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, אחת המגבלות הפיסקאליות על תקציב המדינה היא מגבלת הגירעון, הקובעת את הגירעון המרבי שניתן לקבוע בעת אישור התקציב במונחים של אחוזי תוצר.

1. במטרה למנוע מהממשלה לקבל על עצמה התחייבויות שאינן עולות בקנה אחד עם המגבלות הפיסקאליות, וכדי לחזק את אמינותה הפיסקאלית, אימצה הממשלה ב-2013 המלצה של "צוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה - ועדת המשילות": להקים מנגנון שייצור שקיפות של תהליך התקצוב השוטף, ויאפשר למקבלי ההחלטות להביא בחשבון את ההשלכות העתידיות על התקציב; מנגנון זה יכלול את כל ההתחייבויות הנובעות מהחלטות ממשלה, חקיקה פרטית, פסיקה, הסכמי שכר, סיכומים תקציביים והתחייבויות אחרות, כאמצעי להגבלת היכולת של הממשלה להתחייב על הוצאות תקציביות בשנים העוקבות. על רקע זה נחקק ב-2015 סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, שקובע כי הממשלה תכין תכנית תקציב תלת-שנתית הידועה בכינויה "הנומרטור".

הנומרטור הוא כלי ניהול פיסקאלי בעל פוטנציאל להגברת השקיפות התקציבית ולשיפור התכנון לטווח הבינוני, הדורש איזון של התחייבויות הממשלה אל מול תקרת ההוצאה ויעד הגירעון בשלוש השנים לאחר שנת התקציב האחרון שאושר. למשל, הנומרטור שהוצג ביוני 2018, לאחר אישור תקציב 2019, מתייחס לשנים 2020 - 2022. המנגנון שנקבע מטיל על הממשלה להתאים את ההחלטות התקציביות שמתקבלות במהלך השנה, ושיש להן השפעות ארוכות טווח מעבר לאותה שנת תקציב, לתכנון התקציבי לטווח הבינוני והארוך, ולהתכנס למגבלות הפיסקאליות. כך ניתן יהיה לאורך זמן לצמצם את היקף ההתאמות הנדרשות במהלך אישור תקציב המדינה, כדי לעמוד באותן מגבלות³⁴.

2. כאמור, סעיף 40 לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה תכין תוכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, ותציג לגבי כל אחת משלוש השנים נתונים כגון סכום ההוצאה

34 נוהל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) בנושא "יישום סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשנ"ה-1985", מיום 15.8.19, שנכתב בתיאום עם משרד האוצר ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה.



הממשלתית ותחזית הכנסות המדינה הצפויות לאותה שנה. לא ייקבעו כל תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתוכנית התלת-שנתית - שתגרום להריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה או להגדלת החרגה כאמור - אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת, כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין. פעולה מאזנת עשויה להיות הקטנה של סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה; הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעורם; או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מלווה.

3. חתימה על הסכמי שכר (כמו גם קבלת החלטות ממשלה, התקנת תקנות ומתן צווי הרחבה) שיש בה כדי להפחית את הכנסות המדינה או להגדיל את הוצאות הממשלה, באחת או יותר משנות התוכנית התלת-שנתית, דורשת הצבעה על מקור תקציבי מתאים, עוד בטרם קבלת ההחלטה³⁵.

4. מחקר של בנק ישראל מאוגוסט 2018 העלה כי מאז הפעלת הנומרטור החלה הממשלה להשתמש במעקפים חשבונאיים ומשפטיים שונים המקטינים במידה ניכרת את תועלתו³⁶. מבקר המדינה מצא בעניין זה, כי הממשלה קיבלה על עצמה באותן שנים התחייבויות עתידיות ללא מקור תקציבי, בדרכים שונות אשר אומנם עומדות בחוק יסודות התקציב, אך אינן עולות בקנה אחד עם העיקרון העומד בבסיס הנומרטור, שמטרתו כאמור למנוע חריגה בהתחייבות עתידית של הממשלה, ללא פעולה מאזנת לצידה³⁷.

גיבוש הנומרטור בהתחשב בהסכמי שכר צפויים

בדוח ה-OECD הומלץ ליצור מגבלת תקציב להסכם שכר, כדי לשפר את תהליך המיקוח של הממשלה בעת המשא ומתן. במחקר של בנק ישראל נכתב כאמור כי מעקפים חשבונאיים ומשפטיים מקטינים במידה ניכרת את תועלתו של הנומרטור.

ביולי 2021 פרסם משרד האוצר לציבור את תכנית התקציב הרב שנתית לשנים 2022 עד 2025, ובה נכללו תחזית לצמיחה כלכלית של המשק, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הממשלתי הכולל ועוד. בתכנית הוצגו ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה באותן שנים וכן נושאים אשר קיימת בגינם אי ודאות בשנות תכנית התקציב הרב שנתית. אחת ההנחות התייחסה להוצאה בגין הסכמי שכר, וכך נכתב: "הונח כי בשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי".

35 דרישה זו נקבעה בנוהל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) בנושא "יישום סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985", מיום 15.8.19, שנכתב בתיאום עם משרד האוצר ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה.

36 בנק ישראל, חטיבת המחקר, **ההתפתחויות התקציביות בשנתיים האחרונות והתוואי הצפוי לשנים הקרובות**, עמ' 1.

37 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70א (2020)**, "תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר: העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית ההכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי", עמ' 600.



אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הסכמי השכר נידונים במסגרת גיבוש תקציב המדינה והתכנית הרב-שנתית, והם נלקחים בחשבון בעת ההיערכות התקציבית כחלק ממכלול היעדים וההתחייבויות של הממשלה.

מן התיעוד עולה מחלוקת בין אגף השכר לבין אג"ת בדבר ביסוס תכנית התקציב הרב שנתית (הנומרטור) על תחזית וניהול סיכונים בדבר הסכמי שכר שעתיים להיחתם בתקופת שנות התכנית הזו. אגף השכר היה בדעה כי ההנחה האמורה שנוגעת להסכמי השכר נכתבה ללא תשתית עובדתית איתנה וללא תאום עם אגף השכר, וכי הנחה זו לא התבססה על הערכה של ניהול סיכונים וסיכויים, הגם שבאותה עת היו "הסכמים פתוחים" בשירות הציבורי ועשרות סכסוכי עבודה שהוכרו על ידי ארגוני העובדים. אגף השכר סבר כי יש מקום להקצאת מקור תקציבי שיאפשר מתן פתרונות לסכסוכי העבודה במהלך תקופה זו, וכי היה מקום לשקף לממשלה את ההוצאות הצפויות בתחום השכר, בעת הבאת תכנית התקציב הרב שנתית בפניה³⁸.

אג"ת היה בדעה כי ההנחה שבשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי היתה מבוססת: אג"ת ציין כי בתהליך המקדים לבניית התקציב ולצורך ההתכנסות הפיסקאלית הוחלט לבצע הפחתה רוחבית מתקציבים של משרדי הממשלה, וזו עוגנה בהחלטת ממשלה 279 מיום 1.8.21. בהחלטה נקבע כי לצורך עמידה במסגרות הפיסקאליות כל אחד מהמשרדים אשר צוינו בהחלטה יקצה 2.7% מתקציבו לחזרה, והסכומים שיקוצצו יוחזרו למשרדים אם בסופו של דבר יבוצעו צעדי התאמה אחרים של התקציב למגבלות המוטלות עליו. אג"ת ציין כי בהצגת התכנית הרב שנתית לשנים האמורות לפני שר האוצר צוין כי בין הנושאים שלא באו לידי ביטוי בתכנית התקציב היו גם הסכמי שכר חדשים³⁹. על פי לשכת מנכ"ל משרד האוצר, כאשר הועלתה המחלוקת שבין אגף השכר לאג"ת, המנכ"ל החליט כי "בעתיד כאשר הנושא יהיה אקטואלי, הנושא יתואם". מתשובות אג"ת ואגף השכר עולה מחלוקת בשאלה האם הצעת המחליטים שהתקבלה כהחלטת ממשלה 279 תואמה עם אגף השכר.

יצוין כי במאי 2022 נחתם הסכם שכר בין הממשלה לבין ארגון יציג של העובדים הסוציאליים, החל על 16,000 עובדים. בנובמבר 2021 נחתמה כאמור עסקת החבילה, שכללה כמה הסכמים עם ארגוני עובדים, כגון ארגון יציג של עובדי דימות וארגון עובדי המינהל והמשק בבתי חולים ציבוריים, אשר חלים על עשרות אלפי עובדים. עוד יצוין כי במועד סגירת דוח הביקורת, תלוי ועומד סכסוך עבודה עם הסתדרות המורים, הנוגע ליותר מ-100,000 עובדים.

אג"ת מסר כי התקציב למימון ההסכם עם העובדים הסוציאליים שנחתם במאי 2022 שוריין עוד בשנת 2019 ואגף השכר מסר כי לצורך החתימה על עסקת החבילה בנובמבר 2021 הוקצתה "מסגרת עלות לפתרון בעיות" בסך כ-500 מיליון ש"ח.

38 מכתבו של הממונה על השכר למנכ"ל משרד האוצר, 8.1.22.

39 נוסף על נושאים אחרים כגון תוספת למשרד הביטחון והסכמים קואליציוניים. מגמות ותחזיות כלכליות, אגף הכלכלן הראשי, מצגת לשר האוצר, יוני 2021; דוא"ל מאג"ת למשרד מבקר המדינה, 18.7.22.



מהאמור עולה כי ביולי 2021 פרסם משרד האוצר לציבור את תכנית התקציב הרב שנתית לשנים 2022 עד 2025 תחת הנחה כי "בשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי". עלה כי התגלעה מחלוקת בין אגף השכר לבין אג"ת בדבר ביסוס תכנית התקציב הרב שנתית (הנומרטור) על הנחה זו. אגף השכר היה בדעה כי ההנחה האמורה נכתבה ללא תשתית עובדתית איתנה וללא תאום עימו ואג"ת היה בדעה כי ההנחה הייתה מבוססת. נמצא כי בפועל במהלך השנים 2021 - 2022 נחתמו כמה הסכמים עם ארגוני עובדים וכי במועד סגירת דוח הביקורת, תלוי ועומד סכסוך עבודה עם הסתדרות המורים, הנוגע ליותר מ-100,000 עובדים.

גיבוש הנומרטור מתוך הנחה כי לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בתקופה הרלוונטית, צריך להתבסס גם על התייעצות מקצועית עם אגף השכר בדבר הסכמי שכר צפויים בתקופת התכנית הרב שנתית. ויתור על התייעצות מקצועית כאמור עלול להוביל למצב בו הממשלה תמצה את מקורותיה, ולא תותיר מקורות מתאימים למימון הסכמי שכר המונחים לפתחה.

מומלץ שמשרד האוצר יגבש את התכנית הרב שנתית (הנומרטור) גם על סמך התייעצות מקצועית עם אגף השכר כאמור, ישקף לממשלה פרטים אודות הסכמי שכר הצפויים בתקופת התכנית הרב שנתית ומקורותיהם, וכן יציין באופן מפורש בפני הגורמים המקצועיים השונים במשרד האוצר את ההנחות בתחום הסכמי השכר ששימשו אותו לצורך גיבושה. שילוב אומדן העלות הכספית בעת גיבוש הנומרטור יאפשר גם מימוש המלצת דוח ה-OECD לקבוע עוד לפני תחילת המשא ומתן עם ארגוני עובדים מגבלת תקציב, כדי לשפר את תהליך המיקוח ולשמור על זכותה של הממשלה להקצות הוצאות ציבוריות על סמך סדרי העדיפויות שלה.

מימון הסכם מסגרת מאפריל 2016

באפריל 2016 נחתם הסכם המסגרת בין הממשלה, באמצעות הממונה על השכר, ומעסיקים אחרים לבין ההסתדרות. בהסכם המסגרת הוסכם, בין היתר, על מתן תוספות שכר והטבות נוספות בשכרם של עובדים המיוצגים על ידי ההסתדרות, על ביטול סכסוכי עבודה מסוימים שהיו תלויים ועומדים באותה עת ועל המשך דיונים בנושא "מבנה העסקה ושיפור רמת השירות"⁴⁰. ההסכם חל על כ-300,000 עובדים, בהם עובדי שירות המדינה, עובדי השלטון המקומי, עובדי מינהל ומשק בבתי חולים וחלק מעובדי החברות הממשלתיות.

להלן כמה מפרטי הסכם המסגרת:

1. תקופת ההסכם: עד סוף שנת 2017.

40 בסיס להסכם הזה היו הסכמות בדבר תוספות שכר, בין משרד האוצר לבין ההסתדרות העובדים החדשה, בסוף שנת 2015, וטרם כניסתו של הנומרטור לתוקף.



2. תוספות שכר שיחושבו כאחוז מהשכר יינתנו בגין השנים 2013 - 2017, בשיעור כולל של 7.5% (1.5% בעד כל אחת מהשנים)⁴¹. מההסכם עולה כי נקבע שהקצאת תוספות השכר תהיה בשיעור הולך וגדל עם השנים, עד שנת 2018.
3. ההסתדרות התחייבה כי במשך תקופת ההסכם לא תנקוט נגד מי מהמעסיקים או יחידה מיחידותיהם אמצעי שביתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה, לגבי העניינים שהוסדרו בהסכם זה (להלן - תקופת השקט התעשייתי).

מימון הדחייה של חלק מתוספת השכר

1. נמצא כי לאחר חתימת הסכם המסגרת באפריל 2016, ובמסגרת הכנת תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018, העלה משרד האוצר כי מימוש ההסכם יוביל לחריגה מן המסגרת הפיסקאלית שנקבעה בהצעת התקציב.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה שהוא גיבש את הצעת התקציב מתוך הנחת עבודה שמדובר ב"תקציב ללא גזירות", ובחן שתי חלופות עיקריות לפתרון החריגה: (א) הגדלת הגירעון בכ-2 מיליארד ש"ח, למימון החריגה. על פי נתוני אג"ת, משמעות חלופה זו היא למעשה הלוואה מן הציבור בריבית של כ-1% בשנה, תוך חריגה מהמסגרת הפיסקאלית. (ב) דחיית תשלום של תוספת שכר בשיעור 1%. ההסתדרות התנתה דחייה זו בהגדלת תוספת השכר ב-0.25% נוספים.

על פי נתוני אג"ת, החלופה השנייה, דחיית תשלום תוספת שכר בשיעור 1% תמורת הגדלת תוספת השכר ב-0.25%, אקוויולנטית להלוואה מן הציבור בריבית שנתית של כ-14%⁴².

מומלץ כי החלטה הנוגעת לדחיית תשלום תוספת שכר בתמורה להגדלת שיעור תוספת השכר, תכלול גם מידע מפורט בדבר עלות ההגדלה.

נמצא כי משרד האוצר בחר בחלופה השנייה, היקרה יותר, משיקולים אלה: חשיבות ההתכנסות למסגרת הפיסקאלית שנקבעה, בשל חשש מביקורת במישור הבין-לאומי על הניהול הפיסקאלי, אשר תגרור ירידה בדירוג האשראי של ישראל ועלייה בהוצאות המדינה על החזר חובות (מעבר להחזרי הקרן והריבית); חשש מפריצת תקציב המדינה, בשל דרישות של משרדי ממשלה לחריגות נוספות לצורך הגדלת תקציביהם; דחיית תוספת השכר לעובדים גם לאחר תום תקופת ההסכם מספקת שיפור בתנאי שכרם גם ללא הסכם תקף, ובכך דוחה את מועד החתימה על הסכם מסגרת נוסף, שעלותו גבוהה יותר.

41 ההסכם קובע גם כי ישולמו לעובדים מענק חד-פעמי ותוספת שקלית אחידה החל ביולי 2016.

42 ערך מתן התוספת בשנה - 0.25%, השווה ל-280 מיליון ש"ח (על פי נתוני אגף השכר), חלקי 2 מיליארד ש"ח (סך כל החריגה התקציבית).



אג"ת הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי דחיית התשלומים אותה לציבור ולמשרדי הממשלה על חומרת המצב והעניקה לגיטימציה ציבורית למאמץ הפיסקאלי שהשפעתה אינה נאמדת במסגרת חישובי התשואה להסכם זה.

באוגוסט 2016 נחתם תיקון להסכם המסגרת, שעיקרו הגדלת מסגרת עלות תוספת השכר בגין תקופת ההסכם לשיעור כולל של 7.75% (במקום 7.5%), תמורת הסכמת ההסתדרות לדחות את מתן חלק מתוספת השכר כאמור. תוספת השכר נפרסה אפוא כך: 1.7.16 - 1%; 1.3.17 - השלמה ל-2.75%; 1.6.18 - השלמה ל-4.25% (דחייה של חצי שנה עקב התיקון להסכם); 1.12.18 - השלמה ל-6% (דחייה של חצי שנה עקב התיקון להסכם); 1.3.19 - השלמה ל-7.75% (דחייה של שלושה חודשים).

מנתוני אגף השכר עולה כי ההוצאה הממשלתית בגין תוספת 0.25% לתוספות השכר שנקבעו מלכתחילה בהסכם המסגרת מוערכת ב-286 מיליון ש"ח בשנה.

2. נמצא כי כעבור כשנה וארבעה חודשים מהתיקון האמור של הסכם המסגרת, במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2019, העלה משרד האוצר פעם נוספת כי מימוש ההסכם יוביל לחריגה מן המסגרת הפיסקאלית שנקבעה בהצעת התקציב⁴³ ולכן ביקש לדחות שוב חלק מתשלומי השכר. לפיכך נחתם בינואר 2018 תיקון נוסף של הסכם המסגרת, שעיקרו הגדלת תוספת השכר האמורה ב-0.15%, מ-7.75% ל-7.9%, תמורת הסכמת ההסתדרות לדחות חלק ממועדי הקצאת העלות.

תוספת השכר נפרסה כך: 1.7.16 - 1%; 1.3.17 - השלמה ל-2.75%; 1.6.18 - השלמה ל-4.25%; 1.8.19 - השלמה ל-6% (דחייה של 8 חודשים עקב התיקון להסכם); 1.12.19 - השלמה ל-7.9% (דחייה של 9 חודשים עקב התיקון להסכם).

מנתוני אגף השכר עולה כי ההוצאה הממשלתית בגין תוספת 0.15% לתוספות השכר שנקבעו מלכתחילה בהסכם המסגרת מוערכת ב-171 מיליון ש"ח בשנה. תוספת זו, על פי התיקון להסכם המסגרת, ניתנה לאחר תום תקופת ההסכם, דהיינו לאחר תום תקופת השקט התעשייתי.

43 הסכם המסגרת האמור נחתם בינואר 2018, וכחודשיים לאחר מכן נחקק חוק תקציב המדינה לשנת 2019.



יוצא אפוא כי בעת שבה הממשלה חתמה על הסכם המסגרת באפריל 2016 (באמצעות הממונה על השכר) היא קיבלה על עצמה התחייבות עתידית, אך בעת גיבוש תקציב 2017-2018 (במהלך המחצית השנייה של שנת 2016), התברר כי סך התחייבויות הממשלה לשנים האלה גבוה מסך ההוצאה המותרת על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. בהמשך לחתימה על ההסכם הממשלה לא נקטה פעולה מאזנת, כנדרש בחוק יסודות התקציב, באחת מהדרכים הבאות: הקטנת סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה; הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעורם; או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מלווה. במצב זה בחר משרד האוצר באוגוסט 2016 להגדיל את ההתחייבות העתידית הנובעת ממימוש ההסכם בכ-286 מיליון ש"ח בשנה, החל במרץ 2019, ובינואר 2018 בחר להגדיל פעם נוספת את ההתחייבות ב-171 מיליון ש"ח, החל בדצמבר 2019, ובסך הכול ב-457 מיליון ש"ח בשנה. פעולות משרד האוצר שנועדו לשמור על מסגרת תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018 ולשנת 2019 נדרשו לאחר שהחתימה על הסכם המסגרת המקורי באפריל 2016 נעשתה שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ולפיו הגדלה של הוצאה ממשלתית שגורמת לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מחייבת נקיטת פעולה מאזנת⁴⁴.

אג"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי ההסכמים לדחיית התשלום על הסכמי המסגרת נעשו כחלק מתהליך הבנייה והאישור של תקציב המדינה, והמקור התקציבי למימונם נכלל בהצעות התקציב שאושרו בהמשך.

מומלץ שמשרד האוצר יוודא שהגדלת התחייבויות עתידיות במסגרת חתימה על כלל הסכמי השכר, תיעשה בהתאם לעיקרון האמור העומד בבסיס הנומרטור.

3. משרד מבקר המדינה ביקש לבחון את אופן קבלת ההחלטות של אג"ת בנושא תיקוני ההסכם הקיבוצי, אולם נמצא כי אין לאג"ת תיעוד של תחשיבים שבוצעו לקראת החתימה על ההסכם הקיבוצי מאפריל 2016 ותיקוניו, באוגוסט 2016 ובינואר 2018, לרבות חוות הדעת והחלופות שהוצגו לפני ההחלטה על דחיית מועדי התשלום בתמורה להגדלת תוספת השכר. עוד נמצא כי לאג"ת אין תיעוד הנוגע להערכת הסיכונים שהוא מבצע לקראת סיום גיבוש הסכמים מרכזיים, לרבות הערכת העלות.

מימוש שלושה הסכמי שכר

משרד מבקר המדינה בחן את חמשת הסכמי השכר הגדולים (מבחינת היקף העובדים שעליהם הם חלים), מבין ההסכמים שנחתמו בין השנים 2016 ו-2021, ובדק את פריסת תוספות השכר שבהם ותקצובן. להלן יובאו ממצאים בדבר שלושה הסכמים שבהם תקופת תשלום תוספות השכר הייתה מאוחרת יחסית, גם אחרי סיום תקופת ההסכם.

44 ראו גם דוח מבקר המדינה מ-2020, עמ' 600.



בשלושת ההסכמים תקופת מימוש ההסכם, כלומר תשלום תוספות השכר, הייתה מאוחרת יחסית לסיום תקופת ההסכם.

הסכם מסגרת מאפריל 2016

בלוח להלן מוצגים נתוני אג"ת על ההוצאה הממשלתית על מימוש הסכם המסגרת ותיקוניו (באוגוסט 2016 ובינואר 2018) מאפריל 2016 ואילך. בהוצאה הכוללת על יישום ההסכם שני מרכיבים עיקריים: האחד - תוספות שכר לכ-300,000 העובדים שהסכם המסגרת חל עליהם, והשני - ששיעורו 37% מהראשון - תוספות שכר לעובדים בגופים ביטחוניים (לרבות משרתי קבע בצה"ל), ששכרם צמוד לשכר העובדים שהסכם המסגרת חל עליהם (בנוגע להצמדת שכר גופים מסוימים לשכר העובדים במגזר הציבורי - ראו להלן). בתרשים שלאחר הלוח מוצגים נתונים על מימוש הסכם המסגרת: שיעור תוספות השכר (לאחר הגדלת ההתחייבויות) וההוצאה הממשלתית עליהן לאורך שנות תקופת ההסכם והשנים שבהן שולמו תוספות שכר אלה, לאחר תום תקופת ההסכם.

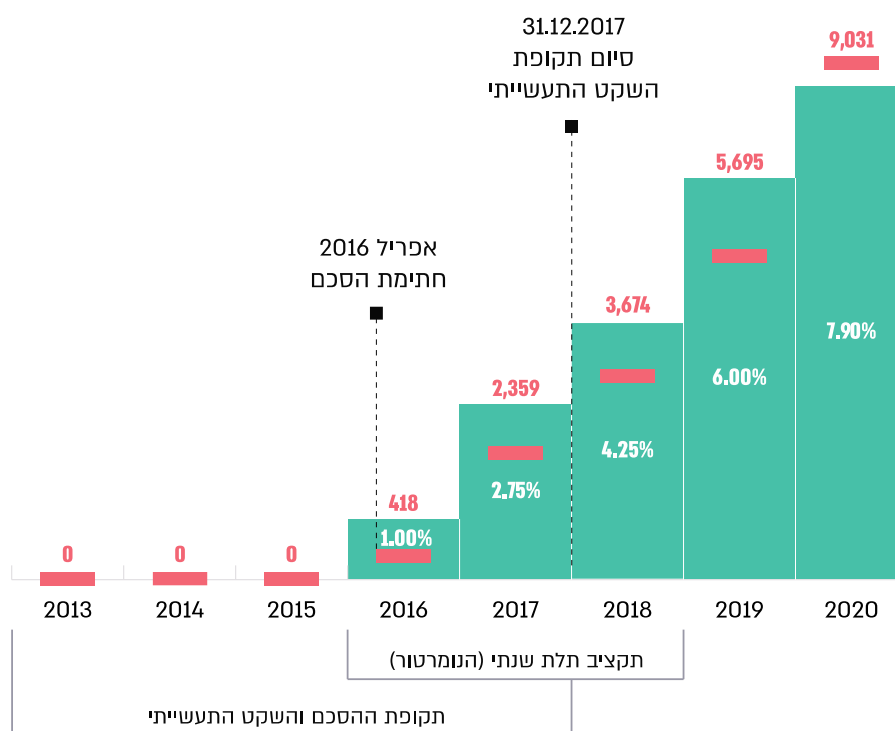
לוח 2: סך ההוצאה הממשלתית על יישום הסכם המסגרת, החל ב-2016
(במיליוני ש"ח)

השנה	סך ההוצאה הממשלתית, במיליוני ש"ח	התוספת השנתית להוצאה הממשלתית, על ההוצאה של שנה קודמת, במיליוני ש"ח
2016	418	
2017	2,359	1,941
2018	3,674	1,315
2019	5,695	2,021
2020 ואילך	9,031	3,336

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 14: שיעור תוספות השכר וסך ההוצאה הממשלתית על יישום הסכם המסגרת (במיליוני ש"ח), 2013 - 2020



שיעור תוספת שכר

ההוצאה השנתית הממשלתית על תוספות השכר

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח ומהתרשים עולה כי הממשלה חתמה על הסכם המסגרת ב-2016 אולם דחתה בכמה שנים את עיקר ההוצאה על מימוש, בכל הנוגע לשיעורי התשלום של תוספות השכר. למעשה, 65%⁴⁵ משיעור תוספות השכר בשנים 2016 - 2020 המתחייבות מהסכם המסגרת היו לאחר תום תקופת ההסכם והשקט התעשייתי (ינואר 2018), בהיקף כספי כולל של 18.4 מיליארד ש"ח (מהם 14.7 מיליארד ש"ח בשנים 2019 - 2020, לאחר תקופת הנומרטור). משכך, במשך שלוש שנים שבהן ההוצאה הממשלתית על תוספות שכר אלה הייתה הגבוהה ביותר - 2018 - 2020, לא הייתה למעשה התחייבות של ההסתדרות שלא לנקוט נגד מי מהמעסיקים או יחידה מיחידותיהם אמצעי שביתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה. מימוש הסכם המסגרת נעשה אפוא תוך ניתוק במידת מה של תקופת ההסכם והשקט התעשייתי מתקופת תשלום תוספות השכר. למעשה, רוב תשלום תוספות השכר והנשיאה בנטל העמידה בהתחייבויות היו מאוחרים יחסית, בעת שבה יש חשש לפגיעה מאורגנת בהליכי העבודה ובסדריה.

הסכם בין המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לבין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר

בדצמבר 2016 נחתם הסכם קיבוצי בין מוסדות להשכלה גבוהה המיוצגים בידי ועד ראשי האוניברסיטאות, לבין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, המיוצגים בידי המועצה המתאמת של ארגוני הסגל האקדמי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה בישראל (להלן - הסכם הסגל הבכיר). ההסכם חל ישירות על כ-5,300 עובדים. אגף השכר רואה הסכם זה כבעל השפעת רוחב על עשרות אלפי עובדים המיוצגים בידי ארגוני הסגל הבכיר והזוטר באוניברסיטאות ובמכללות.

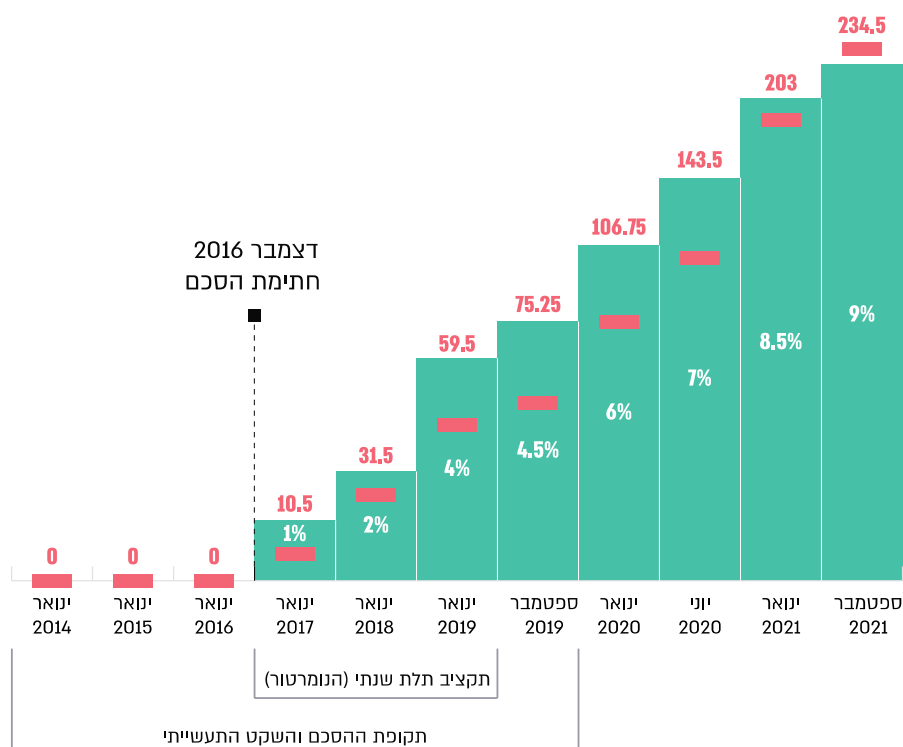
הסכם הסגל הבכיר קובע מסגרת של עלות תוספות שכר בסך 9%, עבור תקופת ההסכם - התקופה שבין 1.1.14 לבין 31.12.19 (שש שנים בסך הכול). עוד קובע ההסכם כי הצדדים מתחייבים שעד תום תקופת ההסכם לא ינקטו אמצעי שביתה או השבתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה (תקופת השקט התעשייתי); תשלום תוספות השכר יחל בינואר 2017.

על פי אגף השכר, סך העלות המצטברת של ההסכם בשנים 2017 - 2021 היה כ-234.5 מיליון ש"ח, ומינואר 2022 ואילך העלות עומדת על כ-95 מיליון ש"ח בשנה. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מימוש הסכם הסגל הבכיר: שיעור תוספות השכר והערך הכספי המצטבר שלהן במיליוני ש"ח, לאורך שנות תקופת ההסכם והשנים שבהן שולמו תוספות שכר אלה, לאחר תום תקופת ההסכם.

45 אופן החישוב: 1 - (2.75% - תוספת השכר עד תום תקופת השקט התעשייתי, חלקי 7.9% - תוספת שכר אחוזית מרבית, בינואר 2020).



תרשים 15: שיעור תוספות השכר וההוצאה הממשלתית המצטברת עליהן (במיליוני ש"ח), 2014 - 2021



שיעור תוספת שכר

ההוצאה הממשלתית המצטברת על תוספות השכר

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי 50% מתוספות השכר (4.5%-מ-9%) המתחייבות מהסכם הסגל הבכיר היו בתקופת ההסכם והשקט התעשייתי (ובסך הכול 75.25 מיליון ש"ח מתוך עלות כוללת של 234.5 מיליון ש"ח לשנים 2017 - 2021).

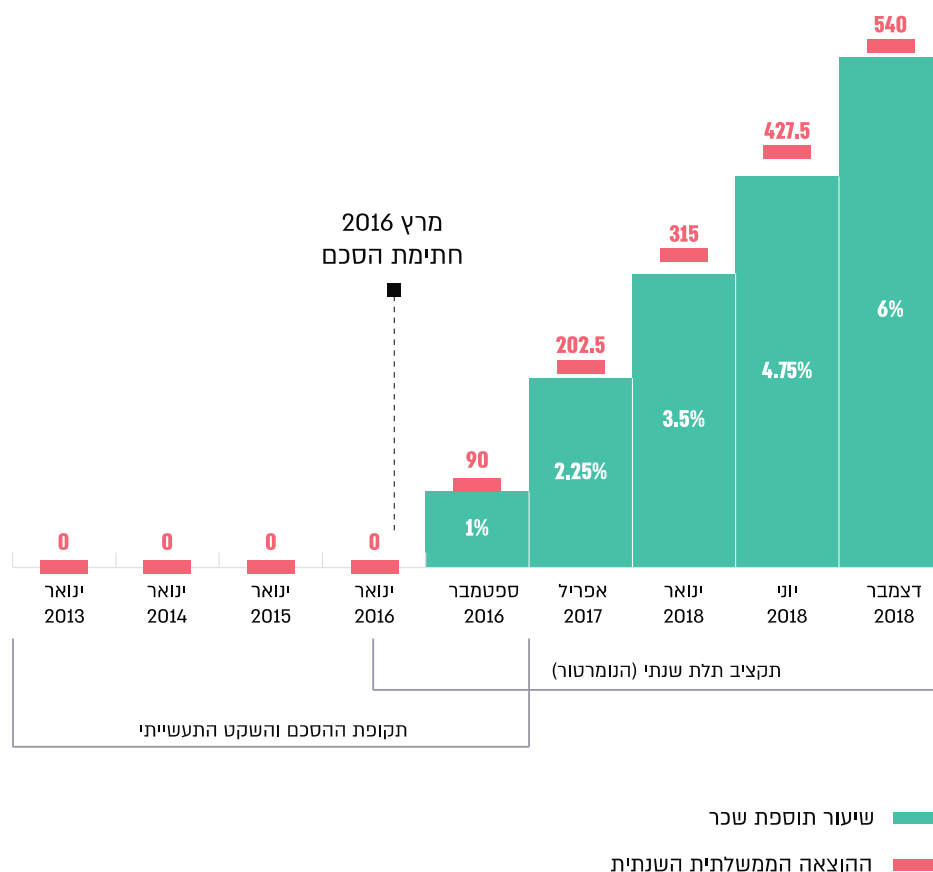
הסכם בין מרכז השלטון המקומי לארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות

במרץ 2016 נחתם הסכם קיבוצי בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות ירושלים, תל אביב-יפו וחפיפה לבין ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות (להלן - הסכם



המורים). ההסכם קובע מסגרת של עלות תוספות שכר בשיעור של 6%, עבור התקופה שבין 1.1.13 לבין 31.12.16 (בסך הכול ארבע שנים). עוד קובע ההסכם כי הצדדים מתחייבים שעד תום תקופת ההסכם לא ינקטו אמצעי שביתה או השבתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדרה (תקופת השקט התעשייתי); תשלום תוספות השכר יחל בספטמבר 2016. בתרשים להלן מוצגים נתונים על מימוש הסכם המורים: שיעור תוספות השכר והערך הכספי שלהן במיליוני ש"ח, לאורך שנות תקופת ההסכם והשנים שבהן שולמו תוספות שכר אלה, לאחר תום תקופת ההסכם.

**תרשים 16: שיעור תוספות השכר וההוצאה הממשלתית עליהן
(במיליוני ש"ח), 2013 - 2018**



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי 17% (1% מתוך 6%) מתוספות השכר המתחייבות מהסכם המורים היו בתקופת ההסכם והשקט התעשייתי, וכי 83% מתוספות השכר ניתנו לאחר תקופה זו.



מתשובות של גופים למשרד מבקר המדינה עלה כי פריסת תשלומי השכר שנבעו מההסכמים גם לשנים שמעבר לתקופת ההסכם נעשתה לבקשת המעסיקים: ההסתדרות השיבה כי מצב זה התרחש לבקשת המדינה וכחלק משיקוליה התקציביים. ועד ראשי האוניברסיטאות השיב כי ההסכם בין המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לבין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר מגלם ויתורים מצד ארגוני הסגל האקדמי הבכיר ולא היה מקום לדרישה לחפיפה בין מועדי תשלום פעימות השכר לבין ההתחייבויות לשקט התעשייתי. ארגוני הסגל הבכיר והמועצה המתאמת המייצגת אותם השיבו כי הם נעתרו לבקשת המעסיקים (האוניברסיטאות) לפרוס את קבלת התוספות שאושרו במסגרת עלות ההסכם הקיבוצי, והסכימו, שלא לטובתם, שהתוספות ישולמו לאחר תקופת ההסכם. המועצה המתאמת הוסיפה, כי קיים נוהג, עליו היא מלינה, שמשא ומתן מתחיל רק לאחר תום תקופת ההסכם השכר; "כפועל יוצא... נפתחים המשאים והמתנים על הסכמי השכר בשלב מאוחר... באופן שמייצר צורך בתשלומים רטרואקטיביים, במקביל לדרישה לפריסה ודחייה של התשלומים"; "במצב כזה... אין הלימה בין תקופת השקט התעשייתי לבין תשלום תוספות השכר". אגף השכר השיב כי המציאות המתוארת, בה משא ומתן מתחיל לעתים רק לאחר תום תקופת השקט התעשייתי, נובעת מאילוצים שונים ובראשם קביעת מדיניות השכר הרוחבית במגזר הציבורי על ידי הממשלה. אגף השכר ציין כי הסכמי שכר נחתמים לרוב בשיהוי ביחס למועד תום ההסכם הקודם.

מומלץ כי במסגרת גיבוש מדיניות שכר ממשלתית כאמור, משרד האוצר יעלה לדיון את סוגיית התחייבויות העתידיות של הממשלה למימוש הסכמי שכר, בשנים שלאחר תקופות ההסכמים על ההיבטים השונים של הסוגיה, לרבות גידול בתוספות השכר בשנים שבהן אין התחייבות לשקט תעשייתי ולרבות האפשרות לפעול מבעוד מועד לגיבוש הסכמי שכר. זאת לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית גם בסוגיה הזו, ומימושה בהסכמי שכר בעתיד.

כמו כן מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שגיבושו הסכמי שכר שעלויותיהם יתפרסו על תקופות ההסכמים, בהלימה ככל הניתן לתקופת הנומרטור ותוך התחשבות במכלול ההתחייבויות של הממשלה במהלך השנים שבהן ניתנות תוספות השכר, בדרך שבה ישרור שקט תעשייתי במגזר הציבורי ברציפות; שכן בדרך זו להסכמי השכר יינתן ביטוי מלא בתקציב התלת-שנתי (נומרטור). במצב הקיים, הממשלה דוחה הוצאות שכר לשנים הבאות והדבר מייצר ניצול מקורות תקציביים שנועדו למטרות אחרות ושיעבוד מקורות תקציביים עתידיים. בעקבות זאת אין לממשלה די משאבים ליישום החלטות בעלות משמעות פיסקאלית רב-שנתית, והיא נאלצת להגדיל את הוצאותיה כדי לדחות את התשלום בעבורן. כך קרה כאמור בעת שהוחלט לדחות מתן תוספות שכר, בתמורה להרחבתן בעלות שנתית של 457 מיליון ש"ח בשנה.



הצמדות שכר

שכרם של עובדי שירות המדינה נקבע, כאמור, לפי שלוש קבוצות של משתנים: מתכונת העסקה ומאפייני העובד; מאפיינים אישיים של העובד וסוגן והיקפן של הוצאותיו. תנאי השכר המפורטים בשירות הציבורי נקבעים בהסכמי שכר, שהם תוצר של משא ומתן בין ארגוני העובדים ובין המעסיקים והמדינה.

במציאות יחסי העבודה שהתגבשה בארץ יש תופעה של הצמדות שכר: קבוצת עובדים כוללת בהסכם קיבוצי שחתמה מול המעסיק סעיף אשר מבטיח כי שכר, דרגות או תוספות שניתנו במגזר אחד יוענקו גם לה. הסיבות הבולטות לתופעה זו: (א) ניסיון של קבוצת עובדים חלשה להיצמד לקבוצה חזקה, בעלת כושר מיקוח ולחץ; (ב) רצון של קבוצת עובדים החותמת על הסכם קיבוצי לפני שקבוצות אחרות מסיימות את המשא ומתן, להבטיח שתקבל אותם התנאים שהן יקבלו לאחר מכן; (ג) רצון של קבוצות עובדים להבטיח את ייחודן המקצועי ואת שייכותן לשכבת עובדים מסוימת⁴⁶.

בית הדין הארצי לעבודה, בפסק דין בעניין מועצת פועלי באר שבע, קבע כי הוראת הצמדה בהסכם קיבוצי תפורש על דרך הצמצום וכי הצמדה להסכם מסוים או לסקטור מסוים אינה יכולה להיות משתמעת או מובנת מאליה, והיא בבחינת יוצא מן הכלל המחייב הוראה מפורשת (להלן - הצמדות מפורשת)⁴⁷. כמה שנים לאחר מכן, עמד בית הדין הארצי לעבודה על הדרכים האפשריות לפרשנות הוראת הצמדה בהסכם קיבוצי, בציינו: "השאלה אם מנגנון ההצמדה שנקבע בהסכם ההצמדה יצר הצמדה אוטומטית או הצמדה המחייבת יישום והתאמה צריכה להיבחן בכל מקרה לגופו, על בסיס הוראות ההצמדה בהסכם הקיבוצי הספציפי, לפי כללי הפרשנות החלים על הוראותיו של ההסכם הקיבוצי".

משרד האוצר מבחין בין הצמדות מפורשות לבין השלכות רוחב ולבין "זיקות":

1. הצמדות מפורשות: הצמדות אלה יכולות להיקבע בחקיקה, בהחלטות ממשלה, בפסיקה, בהסכמים קיבוציים שונים וכו'. הן אחד הגורמים המשפיעים על שכרם של חלק מעובדי השירות הציבורי: השכר של קבוצת עובדים אחת צמוד (במידה מלאה או חלקית) לשכר קבוצה אחרת; השכר של עובדים בקבוצה אחת משתנה משום שחל שינוי בשכר עובדים בקבוצה שהם צמודים אליה. לדוגמה, טבלאות השכר של עובדי דירוג המחקר הביטחוני בשירות המדינה מוצמדות לטבלאות השכר של הסגל האקדמי באוניברסיטאות, ולכן כאשר טבלאות השכר של הסגל האקדמי מתעדכנות (בשל תוספת או מכל סיבה אחרת), יעודכנו בהתאם טבלאות השכר של עובדי דירוג המחקר הביטחוני⁴⁸. שיטת

46 ס' אדלר, "הסכם קיבוציים: מסגרת, תחולה ותיאום", בתוך: ספר בר ניב, לקט מאמרים בידי עבודה (1987), עמ' 38, 17.

47 דב"ע (ארצי) לה/4-7 מועצת פועלי באר שבע - מפעלי ים המלח בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 26.10.75).

48 בעס"ק (ארצי) 38740-12-12 מדינת ישראל - ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון, ברפאל ובמשרד ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 13.5.14), עמד בית הדין הארצי על הדרכים האפשריות לפרשנות הוראת הצמדה, בציינו: "השאלה אם מנגנון ההצמדה שנקבע בהסכם ההצמדה יצר הצמדה אוטומטית או הצמדה המחייבת יישום והתאמה צריכה להיבחן בכל מקרה לגופו, על בסיס הוראות ההצמדה בהסכם הקיבוצי הספציפי, לפי כללי הפרשנות החלים על הוראותיו של ההסכם הקיבוצי". במקרה שעמד להכרעתו קבע בית הדין, לאחר שנדרש לפרשנות ההסכם הקיבוצי הרלוונטי, כי הן לשון הוראת ההצמדה והן הוראות ההסכם בכללותן תומכות בפרשנות



ההצמדה בין הגופים בשירות הציבורי משווה את רכיבי השכר ולא את סך השכר, אף על פי שלעיתים התפקיד והעיסוק שונים בתכלית.

2. השלכות רוחב: כאשר ניתנת תוספת שכר לקבוצת עובדים אחת, נוצרת ציפייה לתוספת שכר בקרב קבוצת עובדים אחרת או בקרב כמה קבוצות, אשר דומות במאפיינים מסוימים לעובדי הקבוצה האחת. התוספת שניתנה היא אפוא בעלת השלכת רוחב.

3. זיקה: בסיכומים בין משרד האוצר לצה"ל נקבע כי קיימת זיקה בין קבוצות עובדים במערכת הביטחון, כמפורט להלן.

ישנן שתי קבוצות מרכזיות של עובדים ומשרתי קבע שההצמדות או השלכות הרוחב או הזיקות חלות עליהן: האחת בגופי הביטחון והשנייה במוסדות להשכלה גבוהה. מלבד זאת יש הצמדות מפורשות, מלאות או חלקיות, הנוגעות לקבוצות אחרות, כגון: בין סגורים ציבוריים לבין עובדי פרקליטות המדינה; בין עובדי כפרי הנוער לבין עובדי ההוראה במערכת החינוך; בין עובדי מינהל ומשק במוסדות בריאות ממשלתיים לבין עובדי מינהל ומשק בקופת חולים כללית; והצמדות שכר בשלטון המקומי, לדוגמה הצמדת תנאי ההעסקה של עובדי מועצות דתיות לתנאים של עובדי רשויות מקומיות.

ההסתדרות השיבה למשרד מבקר המדינה כי ההצמדות מגבירות את היציבות של מערכת יחסי העבודה באמצעות קישור בין קבוצות עובדים שונות בעלות מאפיינים דומים, באופן שמאפשר אסדרה ריכוזית של תנאי עבודה תוך צמצום הסיבות לעימותים בין עובדים למעסיקים.

הצמדות בין גופי ההשכלה הגבוהה

להלן יובא פירוט הצמדות מפורשות והשלכות רוחב במוסדות להשכלה גבוהה.

1. **הצמדת שכר מפורשת בדירוג המחקר הביטחוני בשירות המדינה לשכר הסגל האקדמי באוניברסיטאות:** באוגוסט 2000 נחתם הסכם קיבוצי עם ארגון סגל המחקר הביטחוני בשירות המדינה. לפי ההסכם, טבלת השכר של עובדי המחקר הביטחוני תוצמד לשינויים בטבלת השכר של הסגל האקדמי באוניברסיטאות.

2. **הצמדת שכר מפורשת בדירוג המחקר האזרחי בשירות המדינה לשכר בדירוג המחקר הביטחוני:** באוגוסט 2001 נחתם הסכם קיבוצי עם הסתדרות העובדים החדשה. לפי ההסכם, טבלת השכר של עובדי המחקר האזרחי בשירות המדינה תוצמד לשינויים בטבלת השכר של עובדי המחקר הביטחוני.

3. **השלכות רוחב:** על פי אגף השכר, ישנן השלכות רוחב בין מסגרות עלות הסכמי השכר של עובדי הסגל המינהלי באוניברסיטאות, עובדי הסגל הבכיר במכללות ועובדי הסגל הזוטא באוניברסיטאות לשכר הסגל האקדמי באוניברסיטאות; כמו כן ישנן השלכות רוחב

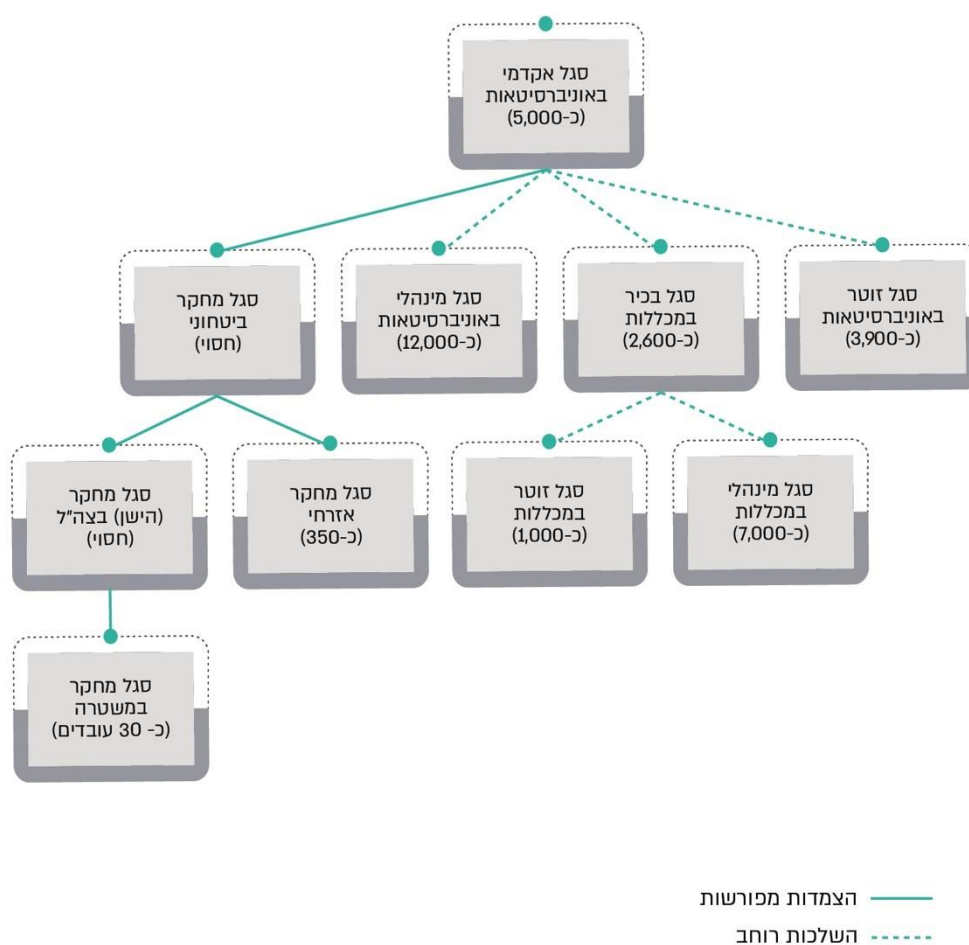
שלפיה הוסכם על החלה אוטומטית של השינויים בטבלת השכר של הסגל האקדמי בטבלת השכר של עובדי המחקר, ולא נדרשים ניהול משא ומתן וחתמת הסכם קיבוצי כתנאי ליישום השינויים בטבלת השכר של הסגל האקדמי.



בין מסגרות עלות הסכמי השכר של עובדי הסגל הבכיר במכללות, לשכר עובדי הסגל המינהלי במכללות ועובדי הסגל הזוטרי במכללות.

התרשים להלן מציג את הצמדות השכר המפורשות והשלכות הרוחב במוסדות להשכלה גבוהה ומספרי העובדים במוסדות.

תרשים 17: הצמדות שכר במוסדות להשכלה גבוהה



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הצמדת שכר בגופי הביטחון לשכר בשירות המדינה

1. להלן יובא פירוט הצמדות השכר בגופי הביטחון, לרבות ביטחון הפנים, לשכר בשירות המדינה. יצוין כי בבסיס הצמדות אלה עומד מעמדם של משרתי הקבע בצה"ל, המשרתים בשירות הביטחון הכללי ובמוסד והמשרתים במשטרה ובשב"ס, אשר אינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם.

א. **הצמדה מפורשת של שכר משרתי הקבע בצה"ל לשכר עובדי המדינה:** בהחלטת ממשלה ש/40 מ-1979 נקבע כי כל השינויים בשכר עובדי הדירוג האחד והעובדים בדירוגים המקצועיים בשירות המדינה, שיחולו בתקופה שבין אפריל 1978 לבין מרץ 1980, ייושמו בהתאמה על משרתי הקבע⁴⁹. על פי דברי הסבר להחלטת ממשלה מאוחרת יותר, לשון ההחלטה ש/40 נקבע אומנם בתחולה לתקופה מסוימת, אך היא "יושמה ופורשה כממשיכה לחול גם לאחר אותה תקופה". על פי אגף השכר, החלטה ש/40 נועדה לקבוע מנגנון לעדכון שכרם של משרתי הקבע, מכיוון שאינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם. יש לציין כי נוסף על הצמדת שכר משרתי הקבע לשכר עובדי המדינה נקבעים תנאי שכר גם בדרך של סיכומים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון וצה"ל.

ב. **הצמדה מפורשת של שכר השוטרים והסוהרים לשכרם של משרתי הקבע בצה"ל:** בהחלטת ממשלה מ-1979 (להלן: ש/33) שעניינה השכר במשטרת ישראל ובשב"ס⁵⁰ נקבע כי "תישמר ההשוואה בין שכר השוטרים לבין השכר בצה"ל".

ג. **זיקה בין השכר בשירות הביטחון הכללי (שב"כ) ובמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (מוסד) לשכר בצה"ל:** בסיכומים בין משרד האוצר לשב"כ ולמוסד מהשנים 1996 - 1997 נכתב כי קיימת זיקה בין השכר של העובדים בשב"כ ובמוסד לשכר בצה"ל⁵¹.

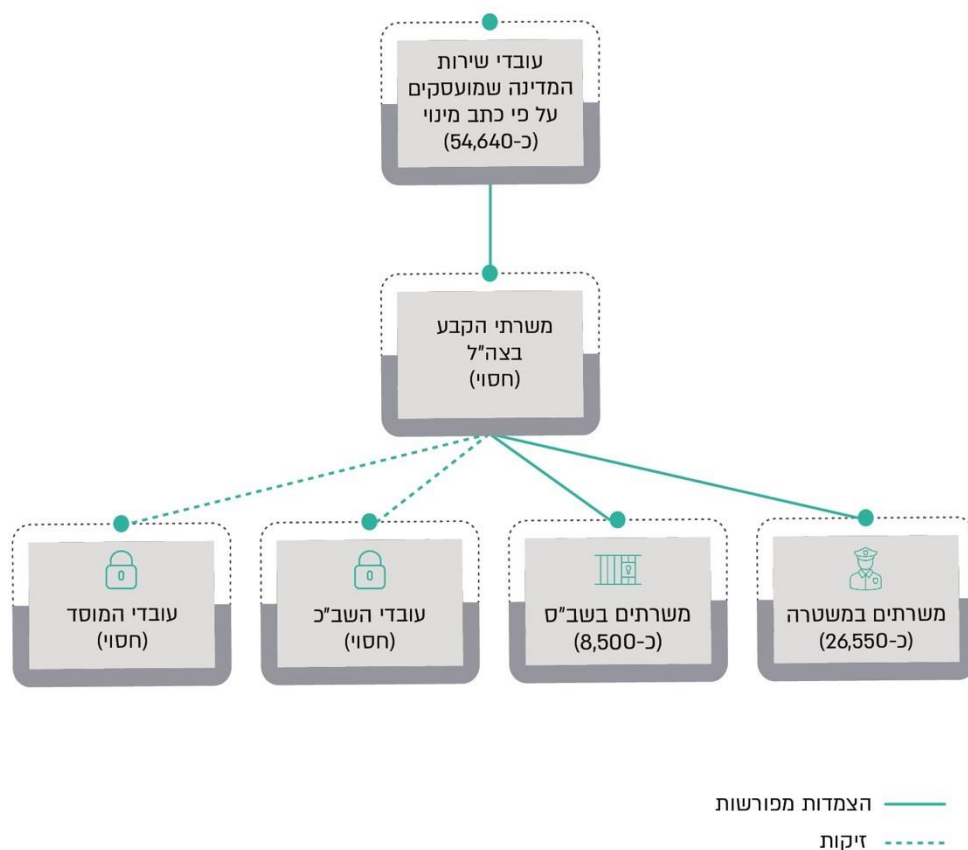
49 החלטת הממשלה ש/40 (11.2.79).

50 החלטת הממשלה ש/33 (4.2.79).

51 עד לשנת 2015 אגף השכר נקט במונח "הקבלה". בסיכומים בין משרד האוצר לבין השב"כ והמוסד נקבע המונח "זיקה".



תרשים 18: הצמדות השכר בגופי הביטחון לשכר בשירות המדינה



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. על פי אגף השכר, העלות הכספית הכרוכה בהצמדת השכר בגופי הביטחון וביטחון הפנים - משרתי קבע בצה"ל ועובדי שאר הגופים, לשכר בשירות המדינה, היא כלהלן: העלות של כל תוספת שכר בשיעור 1% שנקבעת בהסכם מסגרת קיבוצית עם ההסתדרות - שמייצגת בין השאר את עובדי המדינה, עובדי רשויות מקומיות ועובדי סיעוד במוסדות בריאות (אחיות ואחים) - מסתכמת בכ-600 מיליון ש"ח בשנת 2021, ועלות ההצמדות הנובעות מתוספת כזו היא כ-270 מיליון ש"ח נוספים (כ-45%).

שירות הביטחון הכללי השיב למשרד מבקר המדינה, כי שיטת ההצמדה שומרת על היעדר שחיקת השכר הצה"לי והשכר בשירות הביטחון, כפי שהוסכם עם משרד האוצר.



הביטוי הכספי של תוספות השכר עקב הצמדה

משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההצמדה של השכר בגופי הביטחון לשכר עובדי המדינה. לצורך כך נבדקו תוספות שכר אחוזיות ותוספות שכר שקליות.

1. 2 מבין 5 תוספות השכר האחוזיות הגדולות (בהיבט סך ההוצאה הממוצעת השנתית) שניתנו למשרתי קבע בצה"ל ב-2020⁵² הן תוספת הסכם 2009 (כ-5% מבסיס השכר שנקבע בהסכם) ותוספת הסכם 2011 (כ-7.25% מבסיס השכר). 2 תוספות אלה ניתנו במסגרת הסכמים קיבוציים לעובדי שירות המדינה, ובשל ההצמדות האמורות, ניתנו גם למשרתי הקבע בצה"ל ולמשרתים במשטרה ובשב"ס.

כיוון שתוספות השכר האלה מחושבות כאחוז מבסיס השכר, ובסיס השכר בצה"ל גבוה מבסיס השכר במשרדים (בנוגע לכל אחד מן הדירוגים), תוספות 2009 ו-2011 התבטאו בתוספת שקלית ממוצעת גבוהה יותר בצה"ל. בלוח שלהלן תוצג ההוצאה השנתית הממוצעת למשרה בשנת 2020 על כל אחת משתי התוספות לעובד על פי כתב מינוי במשרד ממשלתי, למשרת קבע בצה"ל, וכן למשרת במשטרה ולמשרת בשב"ס, ששכרם צמוד כאמור לשכר בצה"ל⁵³.

לוח 3: ההוצאה השנתית הממוצעת על תוספת שכר ממוצעת למשרה, 2020 (בש"ח)

הוצאה ממוצעת למשרה במשרדים	הוצאה ממוצעת למשרה במשטרה	הוצאה ממוצעת למשרת קבע בצה"ל	הוצאה ממוצעת למשרה במשטרה	הוצאה ממוצעת למשרה במשרה בשב"ס
תוספת 2011	5,215	9,664	11,852	11,262
תוספת 2009	3,311	6,105	7,433	7,032

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שווי ההוצאה השנתית הממוצעת על תוספת השכר בגין הסכם 2011 בצה"ל, במשטרה ובשב"ס גבוה (בערכים נומינליים) פי 1.85, 2.27 ו-2.16 (בהתאמה) משווי ההוצאה הממוצעת על תוספת שכר למשרה במשרדי הממשלה. שווי ההוצאה השנתית הממוצעת על תוספת השכר בגין הסכם 2009 בצה"ל, במשטרה ובשב"ס גבוה (בערכים נומינליים) פי 1.8, 2.2 ו-2.1 (בהתאמה) משווי ההוצאה הממוצעת על תוספת השכר בגין הסכם 2009 במשרדים.

52 חמש התוספות הן תמריץ לחוגרים, תוספת הסכם 2011, תוספת שקלית 2016, תוספת מקצועית לחוגרים ותוספת הסכם 2009.

53 כיוון שההצמדה נוגעת לעובדים על פי כתב מינוי לעובדים בדירוגים השונים, חושבה התוספת הממוצעת במשרדים לפי סך ההוצאה השנתית חלקי 25,000 העובדים שנמצאים בדירוג.



2. באפריל 2016 נחתם כאמור הסכם המסגרת, ובו הוסכם על מתן תוספת שכר של 7.5% מבסיס השכר שנקבע בהסכם (לאחר מכן ההסכם עודכן ושיעור התוספות גדל ל-7.9%). עוד נקבע כי כמחצית מאותה תוספת תוקצה כתוספת שקלית (4.025%) וכמחציתה תהיה אחוית (3.875%). ככלל, תוספת שקלית מצמצמת פערי שכר, שכן משקלה ביחס לשכר גבוה יותר ככל שהשכר נמוך יותר. בסיס השכר הממוצע של משרתי הקבע בצה"ל גבוה מזה של עובדי המדינה, ולכן תוספת השכר השקלית שנקבעה הייתה חלק קטן יחסית מבסיס השכר הממוצע של משרתי הקבע, בהשוואה לבסיס השכר הממוצע של עובדי המדינה.

כיוון שכך, הממשלה החליטה בפברואר 2017 כי יישום החלק השני של התוספת האמורה שנקבעה בהסכם המסגרת - התוספת השקלית, לא יחול על שכר משרתי הקבע. תחת זאת, קבעה, "יבוצעו שינויים בשכר משרתי הקבע אשר עלותם היא בסך השווה לשיעור הכולל של מסגרת עלות התוספות הקבועה בהסכם מסגרת 2016, כשהוא מחושב על בסיס שכר משרתי הקבע, בניכוי עלות יישום התוספת השקלית ששולמה לעובדי המדינה".

בעקבות החלטה זו וסיכומים בין משרד האוצר וצה"ל נעשו שני שינויים: תוספת השכר בצה"ל חולקה כלהלן: 6.525% תוספת שקלית ו-1.375% תוספת אחוית; תוספת השכר חושבה על פי בסיס השכר בצה"ל ולא על פי בסיס השכר שנקבע בהסכם המסגרת. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה נכתב כי השינוי המוצע "עתיד להשתרש" גם לשכר המשרתים בגופי ביטחון אחרים, ויחול גם על המשרתים במשטרה ובשב"ס. על פי נתוני אגף השכר, בסיס השכר השנתי הממוצע בצה"ל בשנת 2020 היה גבוה מבסיס השכר השנתי הממוצע שעל פיו נעשה החישוב של תוספת השכר, כמצוין בהסכם המסגרת. כיוון שכך, תוספת השכר האמורה בשיעור של 7.9%, בחישוב ממוצע למשרת קבע בשנת 2020 הסתכמה בכ-960 ש"ח, והתוספת הזו בחישוב ממוצע של משרת עובד המדינה הסתכמה באותה שנה בכ-740 ש"ח⁵⁴ (פער בשיעור של כ-30%).

צה"ל השיב כי השכר למשרתי הקבע מבוסס על היבטים ומאפיינים ייחודיים לו, לרבות תשלום שכר גלובאלי ללא תשלום נפרד לשעות נוספות וציין, כי מסיבה זו השכר למשרתי הקבע גבוה יותר בחלק מהדירוגים, לחלק מהמשרתים, ביחס לחלק מעובדי המדינה; ההחלטה לשלם תוספת שקלית בשיעור גבוה יותר למשרתי הקבע נבעה מיוזמתו של צה"ל שתכליתה לחזק את מערך הקבע הצעיר; תוספות השכר הנובעות מהסכם מסגרת 2016 שולמו באופן שצמצם פערים בין משרתי הקבע.

מניתוח נתוני אגף השכר לשנת 2020 עולה כי התוספת השקלית השנתית הממוצעת באותה שנה הייתה כ-4,600 ש"ח למשרה במשרדים, למשרת בקבע בצה"ל - כ-9,500 ש"ח, למשרת במשטרה - כ-9,000 ש"ח ולמשרת בשב"ס - כ-8,800 ש"ח. בלוח להלן מנותחת התוספת השקלית החודשית הממוצעת בשכר עובדי המדינה ובשכר שלושת הגופים האמורים, בחלוקה לדירוגים, החל ב-1.1.22.

54 תוספת שכר 2016 הממוצעת בצה"ל למשרת קבע בשנת 2020 התפלגה כלהלן: 791.17 ש"ח - תוספת שקלית ו-168.03 ש"ח - תוספת אחוית; בשירות המדינה - 461 ש"ח ו-278 ש"ח, בהתאמה.



לוח 4: תוספת שכר שקלית חודשית על פי הסכם 2016, בחלוקה לדירוגים (מעוגל לעשרות ש"ח)

הדירוג	סך התוספת השקלית בש"ח, החל ב-1.1.22			
	שכר עובדי המדינה	שכר משרתי קבע בצה"ל	שכר משרתי במשטרה	שכר משרתי בשב"ס
מינהלי	300	610	610	610
מח"ר	380	990	990	990
מהנדסים	460	1,180	1,180	1,180
הנדסאים	510	730	730	730
משפטנים	530	1,450	1,450	1,450
פיזיותרפיסטים	420	1,220	1,220	1,220
רנטגנאים	590	1,710	1,710	1,710
רוקחים	560	1,760	1,760	1,760

על פי הנחיות הממונה על השכר לחשכ"ל והנחיות החשכ"ל לרע"ן תכנון שכר וגמלאות במשרד הביטחון, חשב משטרת ישראל ביטחון פנים ושב"ס מ-23.1.22, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי התוספת השקלית לשכר משרתי הקבע בצה"ל והמשרתי במשטרה ובשב"ס שהם בדירוג המח"ר הייתה גבוהה פי 2.6 מהתוספת לעובדי המדינה באותו דירוג; בדירוג המינהלי - פי 2; בדירוג המהנדסים - פי 2.6; בדירוג ההנדסאים - פי 1.4; בדירוג המשפטנים - פי 2.7; בדירוג הפיזיותרפיסטים - פי 2.9; בדירוג הרנטגנאים - פי 2.9; ובדירוג הרוקחים - פי 3.1. יצוין כי הפערים בין ערך כלל תוספת השכר האמורה - שקלית ואחוזית (בסה"כ 7.9%) בין שכר משרתי הקבע והמשרתיים במשטרה ובשב"ס קטנים יותר, כאמור - 960 ש"ח ו-740 ש"ח, בממוצע, דהיינו פער בשיעור של כ-30%⁵⁵.

משטרת ישראל השיבה למשרד מבקר המדינה כי לאור המאפיינים הייחודיים בעבודת המשטרה, ישנם הבדלים בין מבנה השכר במשטרה לבין מבנה השכר בשירות הציבורי, ולכן לא ניתן להשוות ביניהם; השכר במשטרה כולל רכיבים שאינם קיימים בשכר עובדי משרדי הממשלה, ועל כן ההוצאה הממוצעת למשרה במשטרה על התוספות האחוזיות גבוהה יותר ביחס להוצאה הממוצעת למשרה במשרדים.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההבדלים במבנה השכר וברכיביו בין גופים שונים בשירות הציבורי, בתוך שירות המדינה, ובינו לבין גופים אחרים, לרבות גופי ביטחון הפנים, לא מנעו

55 זאת, כתוצאה מהבדלים בהקצאת התוספת השקלית בין שירות המדינה לבין צה"ל, המשטרה ושב"ס.



הצמדת השכר במשטרה ובגופי ביטחון אחרים לשכר בשירות המדינה וממילא, מאפשרים השוואה, בשימת לב להבדלים בין הגופים.



החלטת הממשלה ש/40 נועדה לקבוע מנגנון קבוע והוגן לעדכון שכרם של משרתי הקבע, מכיוון שאינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם, והחלטת הממשלה ש/33 נועדה להגן באופן דומה על שכרם של שוטרים וסוהרים. בכל הנוגע לעדכון השכר על פי תוספות השכר שניתנו בשנים 2009, 2011 ו-2016, המנגנון הופעל על פי החלטות אלה במקרים שבהם תוספת השכר חושבה כאחוז משכר הבסיס. במקרה שבו ניתנה תוספת שקלית, שנועדה לצמצם פערי שכר, החליטה הממשלה שהיא תחושב על פי בסיס השכר בצה"ל. בסיס השכר בצה"ל גבוה כאמור בהשוואה לבסיס השכר שנקבע בהסכם המסגרת, באופן שהגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ובין שכר עובדי המדינה.

מוצע כי במסגרת גיבוש המדיניות הכוללת במבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, וגיבוש החלטת ממשלה בנושא, תינתן גם הדעת לעקרונות שעל הממשלה לאמץ בכל הנוגע ליישום מנגנוני ההצמדה, בהתאם לתכליותיהם. בכלל זאת, שימוש בהצמדות של תוספות שכר שקליות על פי תכליתן - צמצום פערי שכר, באופן שלא יוביל להגדלת פערי שכר בין קבוצות מועסקים המוצמדות זו לזו.

מורכבות השכר בגופים הממשלתיים

חוק יסודות התקציב קובע כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר⁵⁶. למבנה השכר בשירות המדינה יש אפוא מקום מרכזי בקביעת השכר לעובדי המגזר הציבורי.

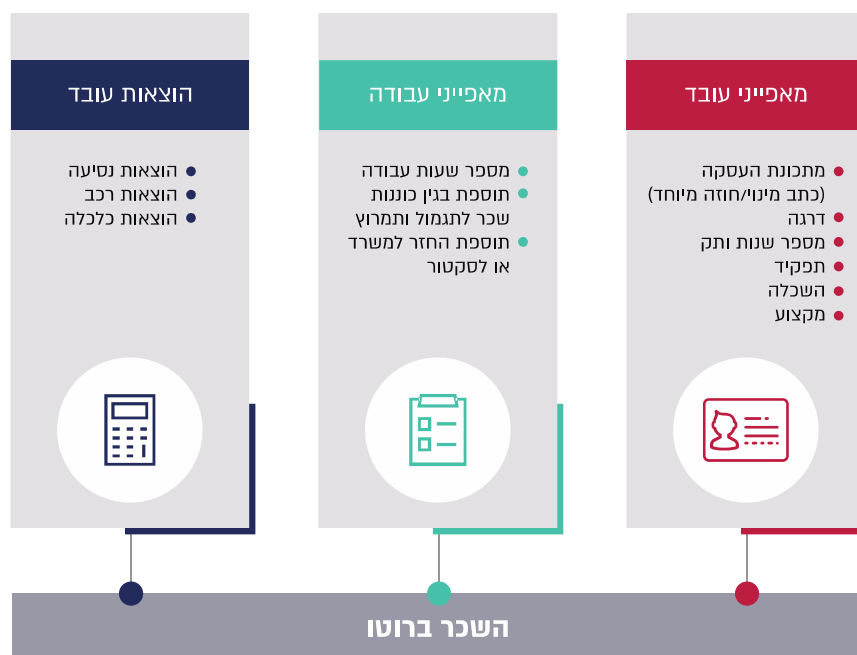
הרכב השכר

שכרם של עובדי שירות המדינה נקבע לפי שלוש קבוצות של משתנים. העיקריים שבהם מוצגים בתרשים הבא.

56 על פי חוק יסודות התקציב, "שכר" - הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה; "גוף מתוקצב" - תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית; "גוף נתמך" - תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הוא גוף נתמך לעניין חוק זה.



תרשים 19: משתנים עיקריים בקביעת השכר של עובדי המדינה



על פי מצגת אגף השכר והסכמי העבודה (2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. **מתכונת העסקה ומאפייני העובד:** רוב עובדי המדינה מועסקים באחד משני האופנים האלה: העסקה על פי כתב מינוי והעסקה על פי חוזה מיוחד (להלן - חוזה אישי).

דרך המלך להעסקת עובדים בשירות המדינה היא באמצעות כתב מינוי לאחר מכרז פומבי. העובד שנבחר במכרז מתקבל לשירות המדינה לתקופת ניסיון, ומשסיים אותה בהצלחה, הוא מקבל כתב מינוי המקנה לו מעמד של עובד קבוע. שכרו נקבע על פי הקבוע בהסכם הקיבוצי של הדירוג המקצועי שאליו הוא משתייך.

בראשית שנות התשעים של המאה העשרים החלה המדינה להעסיק עובדים באמצעות חוזים אישיים. ב-1997 קבעו משרד האוצר ונש"ם טבלאות שכר לעובדים אקדמאים המועסקים על פי חוזה אישי, והן נבנו על פי דרגות, בדומה למבנה טבלאות השכר של עובדים המועסקים על פי כתב מינוי. משנת 2002 נחתמו חוזים אישיים גם עם עובדים לא אקדמאים.

ישנם שני הבדלים מהותיים בין העסקה על פי כתב מינוי לבין העסקה על פי חוזה אישי: האחד, עובד על פי כתב מינוי נהנה מהביטחון התעסוקתי המעוגן במוסד הקביעות (לעומת חוזה אישי, שמחודש בכל שנה); והשני, מבנה השכר: שכר עובד שמועסק על פי כתב מינוי נקבע על פי מכלול רחב של מרכיבים, לרבות מספר שנות ותק ותוספות שכר שנקבעו



מפעם לפעם בהסכמי שכר, לכל העובדים או למקצתם. שכר עובד שמועסק על פי חוזה אישי נקבע על פי מכלול מצומצם יותר של מרכיבים.

ב-2019 היו בשירות המדינה כ-68,800 עובדים בכ-65,000 משרות; כ-85% מהם הועסקו על פי כתב מינוי וכ-15% על פי חוזה אישי, וכך הייתה גם החלוקה של המשרות. ככלל, השכר הממוצע של עובד שהועסק על פי כתב מינוי ב-2019 היה נמוך מהשכר הממוצע של עובד שהועסק על פי חוזה אישי בכל אחד מהדירוגים המקצועיים.

כ-58,500 עובדי המדינה (במשרדים ובמוסדות הבריאות הממשלתיים) שהועסקו ב-2019 על פי כתב מינוי היו ב-39 דירוגים, ו-67% מהם היו ב-3 דירוגים - הדירוג המינהלי, דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (מח"ר) ודירוג אחיות ואחים במערכת הבריאות הממשלתית; כ-10,300 עובדים הועסקו על פי 61 סוגים של חוזים אישיים.

2. **מאפיינים אישיים של העובד:** משכורתו של עובד המדינה המועסק על פי כתב מינוי נקבעת על פי משלח ידו, המשמש לשיוכו לדירוג מסוים (כגון דירוג המח"ר ודירוג מהנדסים); הדרגה שנקבעה לעובד (על פי "מתח דרגות" הצמוד למשרה⁵⁷, השכלה וניסיון מקצועי); מספר שנות הוותק שלו (בכל הנוגע לעובדים המועסקים על פי כתב מינוי); ותוספות שכר מיוחדות הנגזרות ממאפיינים שונים, ובהם מאפייני הדירוג והמשרד המעסיק. לכל אחד מ-39 הדירוגים בשירות המדינה נקבע סולם של שכר יסוד, המאורגן על פי דרגות, במונחים שקליים⁵⁸.

משכורת של עובד המועסק על פי חוזה אישי נקבעת על פי עיסוקו ולפי טבלאות שכר הכוללות דרגות שונות, בדומה למבנה הדרגות בדירוגים הרגילים בשירות הציבורי⁵⁹.

3. **רובדי השכר:** השכר המשולם ל-85% מעובדי המדינה, המועסקים כאמור על פי כתב מינוי, מורכב מחמישה רבדים, כמפורט להלן.

א. **שכר משולב:** נקבע על פי צירוף שכר הבסיס של העובד ומספר שנות הוותק שלו, ומתעדכן מעת לעת בהסכמי שכר. להלן דוגמה לחלק מטבלת שכר של דירוג המח"ר (הטבלה המלאה היא עד דירוג 46), ובה פירוט השכר החודשי המשולב בהתאם לדרגה ולמספר שנות הוותק של העובד. הטבלאות עודכנו לאחרונה בשנת 2006.

57 "מתח דרגות" הוא טווח של דרגות שנקבע למשרה, מהדרגה ההתחלתית ועד דרגת השיא.

58 לעיתים קרובות קיימים סולמות זהים לדירוגים שונים, כגון לדירוג המח"ר ולדירוג מהנדסים.

59 בנק ישראל, חטיבת המחקר, **השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות** (פברואר 2012), עמ' 3.



תרשים 20: חלק מטבלת השכר של דירוג המח"ר, בתחולה מיוני 2006

שנות ותק	34	34+	35	35+	36	36+	37	37+	38	38+	39	39+
0	2007.26	2047.40	2087.55	2129.30	2171.04	2257.89	2344.73	2438.52	2623.47	2741.53	2859.59	3002.57
1	2027.33	2067.88	2108.42	2150.59	2192.75	2280.47	2368.17	2462.90	2649.70	2768.94	2888.18	3032.59
2	2047.60	2088.55	2129.51	2172.09	2214.68	2303.27	2391.86	2487.53	2676.20	2796.63	2917.06	3062.92
3	2068.08	2109.44	2150.80	2193.82	2236.83	2326.31	2415.77	2512.41	2702.96	2824.60	2946.23	3093.55
4	2088.76	2130.53	2172.31	2215.75	2259.20	2349.57	2439.93	2537.53	2729.99	2852.84	2975.70	3124.48
5	2109.65	2151.84	2194.03	2237.91	2281.79	2373.07	2464.33	2562.90	2757.29	2881.37	3005.45	3155.73
6	2130.74	2173.36	2215.97	2260.29	2304.61	2396.80	2488.97	2588.53	2784.87	2910.19	3035.51	3187.29
7	2152.05	2195.09	2238.13	2282.89	2327.65	2420.76	2513.86	2614.42	2812.71	2939.29	3065.86	3219.16
8	2173.57	2217.04	2260.51	2305.72	2350.93	2444.97	2539.00	2640.56	2840.84	2968.68	3096.52	3251.35
9	2195.31	2239.21	2283.12	2328.78	2374.44	2469.42	2564.39	2666.97	2869.25	2998.37	3127.49	3283.86
10	2217.26	2261.60	2305.95	2352.07	2398.18	2494.12	2590.04	2693.64	2897.94	3028.35	3158.76	3316.70
11	2239.43	2284.22	2329.01	2375.59	2422.17	2519.06	2615.94	2720.57	2926.92	3058.64	3190.35	3349.87
12	2261.83	2307.06	2352.30	2399.34	2446.39	2544.25	2642.10	2747.78	2956.19	3089.22	3222.25	3383.37
13	2284.44	2330.13	2375.82	2423.34	2470.85	2569.69	2668.52	2775.26	2985.75	3120.11	3254.48	3417.20
14	2307.29	2353.43	2399.58	2447.57	2495.56	2595.39	2695.20	2803.01	3015.61	3151.32	3287.02	3451.37
15	2330.36	2376.97	2423.58	2472.05	2520.51	2621.34	2722.15	2831.04	3045.77	3182.83	3319.89	3485.89
16	2353.66	2400.74	2447.81	2496.77	2545.72	2647.55	2749.38	2859.35	3076.22	3214.66	3353.09	3520.75
17	2377.20	2424.75	2472.29	2521.73	2571.18	2674.03	2776.87	2887.94	3106.99	3246.80	3386.62	3555.95
18	2400.97	2448.99	2497.01	2546.95	2596.89	2700.77	2804.64	2916.82	3138.06	3279.27	3420.49	3591.51
19	2424.98	2473.48	2521.98	2572.42	2622.86	2727.78	2832.69	2945.99	3169.44	3312.06	3454.69	3627.43
20	2449.23	2498.22	2547.20	2598.15	2649.09	2755.06	2861.01	2975.45	3201.13	3345.19	3489.24	3663.70
21	2473.73	2523.20	2572.68	2624.13	2675.58	2782.61	2889.62	3005.21	3233.14	3378.64	3524.13	3700.34
22	2498.46	2548.43	2598.40	2650.37	2702.33	2810.43	2918.52	3035.26	3265.47	3412.42	3559.37	3737.34
23	2523.45	2573.92	2624.39	2676.87	2729.36	2838.54	2947.70	3065.61	3298.13	3446.55	3594.97	3774.72
24	2548.68	2599.66	2650.63	2703.64	2756.65	2866.92	2977.18	3096.27	3331.11	3481.01	3630.92	3812.46
25	2574.17	2625.65	2677.14	2730.68	2784.22	2895.59	3006.95	3127.23	3364.42	3515.82	3667.22	3850.59
26	2599.91	2651.91	2703.91	2757.98	2812.06	2924.55	3037.02	3158.50	3398.07	3550.98	3703.90	3889.09
27	2625.91	2678.43	2730.95	2785.56	2840.18	2953.79	3067.39	3190.09	3432.05	3586.49	3740.94	3927.98
28	2652.17	2705.21	2758.26	2813.42	2868.58	2983.33	3098.07	3221.99	3466.37	3622.36	3778.35	3967.26
29	2678.69	2732.26	2785.84	2841.55	2897.27	3013.16	3129.05	3254.21	3501.03	3658.58	3816.13	4006.94
30	2705.48	2759.59	2813.70	2869.97	2926.24	3043.30	3160.34	3286.75	3536.04	3695.17	3854.29	4047.01
31	2725.77	2780.28	2834.80	2891.49	2948.19	3066.12	3184.04	3311.40	3562.56	3722.88	3883.20	4077.36
32	2746.21	2801.14	2856.06	2913.18	2970.30	3089.12	3207.92	3336.24	3589.28	3750.80	3912.32	4107.94
33	2766.81	2822.14	2877.48	2935.03	2992.57	3112.28	3231.98	3361.26	3616.20	3778.93	3941.66	4138.75
34	2787.56	2843.31	2899.06	2957.04	3015.02	3135.63	3256.22	3386.47	3643.32	3807.27	3971.23	4169.79
35	2808.47	2864.64	2920.81	2979.22	3037.63	3159.14	3280.64	3411.87	3670.65	3835.83	4001.01	4201.06
36	2829.53	2886.12	2942.71	3001.56	3060.41	3182.84	3305.25	3437.46	3698.18	3864.60	4031.02	4232.57
37	2850.75	2907.77	2964.78	3024.07	3083.37	3206.71	3330.03	3463.24	3725.91	3893.58	4061.25	4264.32
38	2872.13	2929.57	2987.02	3046.76	3106.49	3230.76	3355.01	3489.21	3753.86	3922.78	4091.71	4296.30
39	2893.67	2951.55	3009.42	3069.61	3129.79	3254.99	3380.17	3515.38	3782.01	3952.20	4122.40	4328.52
40	2915.37	2973.68	3031.99	3092.63	3153.26	3279.40	3405.52	3541.75	3810.38	3981.85	4153.32	4360.98

המקור: אגף השכר.

ב. **תוספות שכר:** תוספות אשר נקבעו בהסכמי שכר, לרבות תוספות יוקר. התוספות נחלקות לחמש קטגוריות: (א) תוספות רוחביות שחלות על כלל עובדי המדינה ונקבעו בהסכמי מסגרת (כמפורט להלן); (ב) תוספות שניתנות לדירוגים מסוימים, כגון תוספת לעובדים בדירוג משפטים עבור הופעה בבתי משפט ותוספת מקצועית לעובדים בדירוג הפסיכולוגים; (ג) תוספות משרדיות אשר ניתנות לעובדים במשרדים מסוימים, כגון תוספת שירות החוץ לעובדי משרד החוץ ותוספת בורות מיסים, המשולמת בעיקר לעובדי רשות המיסים; (ד) תוספות עבור השכלה, כגון תוספת גמול השתלמות א' וגמול השתלמות ב', המשולמות לעובדים העומדים באמות המידה שנקבעו לתוספות אלה; (ה) תוספות לעיסוקים מסוימים, כגון תוספת מפקח אווירי ותוספת טיסה פעילה. כפי שיוצג להלן, יש מאות תוספות שכר בשירות המדינה; לדוגמה, במשרדים הונהגו כ-300 תוספות שכר, במערכת הבריאות הממשלתית - קרוב ל-200 תוספות ובמשרדה - כ-100 תוספות.



ג. **עבודה נוספת:** כל רכיבי השכר המשולמים בגין עבודה המתבצעת מעבר לשעות העבודה הרגילות, ובעיקר שכר בעבור כוננות העובד ובעבור עבודה בשעות נוספות, ותשלומים מבוססי ביצוע אשר נועדו לעודד את הגדלת התפוקה במשרדים (ראו להלן).

ד. **החזר הוצאות:** רכיבי שכר המשולמים לעובדים כהחזר הוצאותיהם לצורכי העבודה, כגון שימוש ברכב פרטי, קצובת נסיעה בתחבורה ציבורית והוצאות שימוש בטלפון.

ה. **תשלומים נוספים:** תשלומים שנתיים כגון דמי הבראה, ותשלומים שונים כגון גילום מס הכנסה⁶⁰.

מורכבות השכר בשירות המדינה באה לידי ביטוי גם בתלושי השכר, כפי שמומחש בתרשים הבא, המציג את מרכיבי תלוש שכר מייצג של עובד שמועסק על פי כתב מינוי, ותלוש מייצג של עובד שמועסק על פי חוזה אישי.

60 כאשר מעסיק מקבל עליו את תשלום המס בגין שווי הטבה שנתן לעובד - "גילום מס" - העובד נהנה מהשווי המלא של ההטבה, ולא משוייה בהפחתת תשלום המס.



תרשים 21: תלוש שכר מייצג של עובד המועסק על פי כתב מינוי

יסוד משולב		3,916.00
תוספות		
תוספת בית חולים	1.00	75.26
תוספת מנמ"ש	-3.95	353.76
שעות העדרות	5.00	149.08
תוספת 2009	30.00	288.57
דריכות בית חולים		1,174.80
תוספת בורות		51.09
תוספת שכר 3.6%		200.55
תוספת 2011	4.00	242.40
מנמ"ש 2010	8.00	484.80
עבודה נוספת		
כוננות חול מנמ"ש		1,610.32
כוננות שבת/חג מנמ"ש		1,056.70
החזר הוצאות		
מעת. רגילות נטו		340.00
רכב שרות ב		444.00
קצובת נסיעה		360.00
קבועות-נטו		238.00
מכסת שח. טלפון		46.60
תשלומים אחרים		
נטו-ב"ל מג'		97.18
נטו-ב"ל מג'		13.13
ברוטו שוטף		11,142.24



תרשים 22: תלוש שכר מייצג של עובד המועסק על פי חוזה אישי

יסוד משולב	
6,854.02	←
עבודה נוספת	
35.78	שעות נוספות 100%
689.16	שעות נוספות 125%
489.20	שעות נוספות 150%
401.45	תוספת כוננות
1,615.59	←
החזר הוצאות	
91.50	1700 - דמי כלכלה
340.00	1034 - משתנות רגילות נטו
570.00	0700 - רכב שירות ג
238.00	0604 - קצובת נסיעה
318.00	0750 - קבועות נטו
1,557.50	←
תשלומים אחרים	
89.73	←
10,116.84	ברוטו שוטף

מקור שני התרשימים: אגף השכר.

מהתרשימים עולה כי תלוש שכר מייצג של עובד מדינה המועסק על פי כתב מינוי הוא מורכב ומרובה נתונים באופן שפוגע בשקיפות השכר וביכולת ניהולו ברמה המערכתית. בתלוש חמישה רובדי שכר, לרבות מרכיב היסוד המשולב (כ-35% מהשכר), תשע תוספות שכר, תשלום בעבור עבודה בשעות נוספות והחזר הוצאות. שכרו של עובד המועסק על פי חוזה אישי פשוט יותר לחישוב ולהבנה: כ-70% מהשכר נכלל במרכיב אחד - היסוד המשולב, ובכלל זה תשלום בעבור עבודה בשעות נוספות והחזר הוצאות, ואין הוא כולל תוספות שכר.



הצורך בפישוט מבנה השכר

מורכבות השכר בשירות הציבורי והקשיים שהיא מעלה נדונו בהרחבה במהלך השנים וקיבלו ביטוי בדוח ועדת זוסמן, בדוח ה-OECD ובדוחות של הממונה על השכר. בדוח ועדת זוסמן נכתב על כמה היבטים של מורכבות השכר: השכר המשובל של עובדים המועסקים על פי כתב מינוי מהווה בדרך כלל פחות ממחצית מהשכר הכולל המשולם להם; בתקופה שבה הוועדה ניתחה את נתוני השכר היו כ-100 תוספות שכר, והן התפצלו לצורות תשלום שונות ולכ-1,000 כינויים שונים; תוספות השכר חושבו בכמה דרכים, ובעיקר כאחוז משכר הבסיס, או כחלק מערך שעת עבודה של העובד או כסכום שקלי קבוע; מרכיבים של השכר שולמו לעיתים בגין עבודה נוספת או בגין עבודה בתנאים חריגים; תוספת השכר עשויה הייתה להיות קבוצתית או אישית.

עוד נכתב בדוח ועדת זוסמן כי תוספות שכר הן בדרך כלל תוצאה של תהליכי מיקוח של איגודים מקצועיים עם המעסיק - המדינה, ולמעשה מדובר בשינויים מצטברים על שכר הבסיס. תוספות אלה נחלקות לשתי קבוצות: תוספות אחידות, הניתנות בהתאם לשינויים שנקבעו בהסכמי שכר קיבוציים וחלות על כל העובדים בשירות הציבורי; ותוספות הניתנות לדירוג מסוים או לעובדים במשרד מסוים, על פי כוח המיקוח של הקבוצה שאליה הם משתייכים (כגון קבוצת עובדי רשות המיסים או קבוצת עובדי ההוראה בחינוך היסודי או העל-יסודי).

דוח ה-OECD, שנכתב כ-30 שנה לאחר דוח ועדת זוסמן, הדגיש את החשיבות של פישוט מבנה השכר: ככל שבסיס השכר יהווה חלק גדול יותר מהשכר הכולל, כך יהיה קל יותר להבטיח שתשלום השכר יהיה שקוף, הוגן וקל לניהול.

להלן יפורטו הקשיים הכרוכים במבנה השכר בשירות הציבורי - שכר מורכב יתר על המידה, הטעון פישוט ניכר, כפי שעלו מדוח ועדת זוסמן, מדוח ה-OECD, מדוחות שנתיים שפרסם הממונה על השכר ומנתוני נש"ם.

1. **ניידות תעסוקתית של עובדים:** מעברי עובדים בין משרדי ממשלה הם בעלי חשיבות ברמה המערכתית של שירות המדינה, משום שביכולתם להפחית שחיקת עובדים, להגביר ניידות של ידע וניסיון בין גופים ולהעלות באופן ניכר את הסבירות לאיזו משרות על ידי המועמדים הטובים ביותר. ואולם מורכבות השכר, המביאה לקושי לזהות היטב מהו תגמול פוטנציאלי לתפקיד בשירות המדינה, עלולה ליצור קושי גם בהיבט של ניידות תעסוקתית של עובדי המדינה, כמצוין בדוח של אגף השכר: עובד המבקש לעבור לכהן בתפקיד אחר או בגוף ציבורי אחר עלול להתקשות בהשוואת תנאי שכרו הקיימים לתנאי השכר של תפקיד אחר בארגון, או של תפקיד דומה בארגון אחר.

זאת ועוד, על פי נש"ם, מעבר של עובד בין שני משרדים ממשלתיים לביצוע תפקיד דומה, מוביל לעיתים לירידה בשכרו הכולל; זאת בין השאר על רקע תוספות שכר הניתנות למשרדים מסוימים (ראו להלן ניתוח נתונים על שכר של עיסוקים ארציים). השכר עלול אפוא להיות חסם בפני ניידות תעסוקתית של עובדים. יצוין כי נוהל של נש"ם לשימור שכר של עובד אשר מבקש לעבור מתפקיד לתפקיד נקבע כדי להסיר את חסמי המעבר האלו, מתוך תפיסה כי עובד שזוכה במכרז לתפקיד מגלם את טובת המערכת. על פי הנוהל,



אפשר לשמור על גובה של רכיבי שכר מסוימים כאשר עובד עובר בתוך שירות המדינה⁶¹, אך אין בכך כדי להבטיח שמירה על גובה השכר הכולל; זאת כיוון ששמירת השכר אינה חלה על רכיבים כגון שכר עידוד, תוספת שכר תמורת כוננות והחזר הוצאות של העובד - רכיבים שחלקם בשכר הכולל עשוי להיות גדול (כפי שיפורט להלן).

א. על פי נתוני נש"ם, המשק הישראלי מאופיין בניידות גבוהה של עובדים ובמעברים תכופים יחסית בין מקומות עבודה, בהשוואה לממוצע הנתונים המקבילים במדינות ה-OECD; רק כשליש מהמועסקים במשק בישראל עובדים באותו מקום עבודה במשך יותר מעשר שנים. לעומת זאת הניידות בשירות הציבורי נמוכה במידה ניכרת: כמחצית מן העובדים בשירות הציבורי מועסקים באותו מקום עבודה במשך יותר מעשר שנים; 95% מהמועסקים בשירות המדינה במשך יותר מעשר שנים לא עברו מארגון לארגון בתוך שירות המדינה במהלך עשר שנים.

ב. בתרשים הבא מוצגים נתוני אגף השכר והסכמי העבודה, על שיעור תחלופת העובדים בשנת 2018 בכלל השירות הציבורי, במשרדי הממשלה ובמגזר הפרטי⁶².

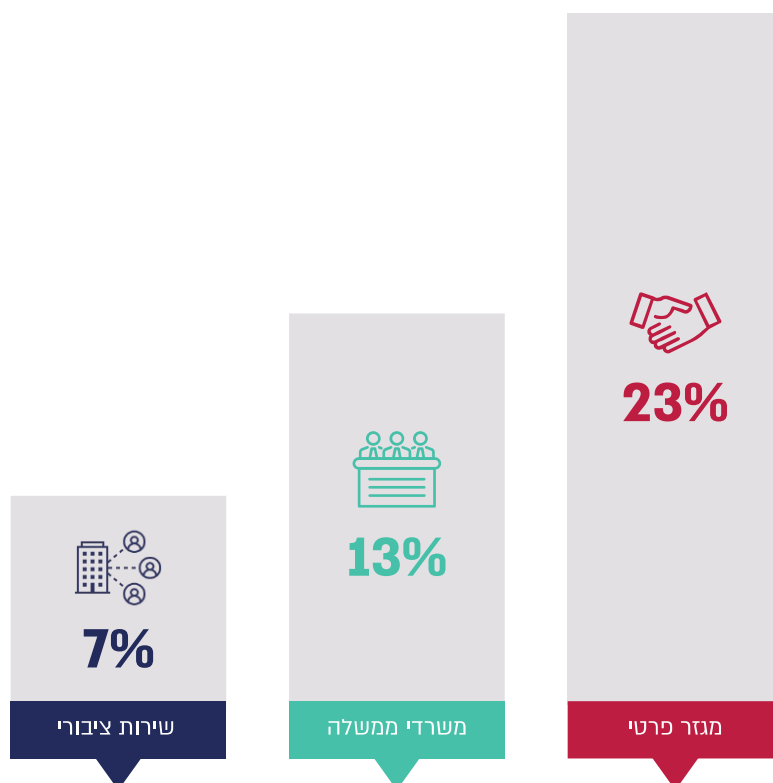
61 הנוהל חל על כלל עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות מערכת הבריאות הממשלתית, להוציא עובדי מערכת הביטחון.

62 "מגזר פרטי" נותח לפי קידוד של למ"ס. כל מי שאינו מסווג כציבורי ייחשב פרטי לצורך ניתוח זה.



תרשים 23: שיעורי תחלופת עובדים בשירות הציבורי, במשרדי הממשלה ובמגזר הפרטי, 2018⁶³

שנת 2018, כלל אוכלוסייה, גילאי 23+



המקור: דוח הממונה על השכר, 2019.

יוצא אפוא כי שיעור תחלופת העובדים בשירות הציבורי (7%) קטן במידה ניכרת משיעור התחלופה במגזר הפרטי (23%). על אף החשיבות המערכתית שבמעברי עובדים בין משרדי ממשלה, ואף שנש"ם קבעה נהל אשר נועד להסיר חסמי מעבר, רק 5% מהעובדים שהועסקו בשירות המדינה במשך עשר שנים לפחות, עברו מהמשרד שבו הם עובדים למשרד אחר.

63 הנתונים חושבו על בסיס נתוני רשות המיסים, והמגזרים סווגו לפי רשימת המעסיקים במגזרים הציבורי והממשלתי כהגדרות משרד האוצר. "מחליף עבודה" הוא עובד שמסיים את העסקתו אצל מעסיק מסוים וכן מתחיל עבודה אצל מעסיק אחר במהלך שנה מסוימת. כל משרד ממשלתי נחשב מעסיק נפרד. השירות הציבורי כולל גם משרדי ממשלה.



נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אחד הפתרונות אותם היא מובילה, יחד עם אגף השכר, הוא שכלול נוהל שימור שכר במטרה שסייע בקידום מעבריות עובדים בין משרדי ממשלה ובתוכם, תוך צמצום הפגיעה בשכר העובדים.

2. קושי בגיוס עובדים

ג. למרות ריבוי תוספות השכר ומשקלן הגדול בשכר הכולל, לא השתפרה יכולתו של המגזר הציבורי לגייס עובדים בעלי הכשרה מתאימה, השכלה רחבה ומיומנות נאותה, ולהפעילם תוך מוטיבציה גבוהה.

ד. פרסום טווח השכר במכרז המיועד לגיוס עובד למילוי משרה הוא אחד הכלים לגיוס האדם המתאים לתפקיד ולקיצור פרק הזמן לקיום המכרז. פרסום מכרז לאיוש משרה ללא פירוט טווח השכר המיועד למי שייבחר לתפקיד עלול לצמצם את האפשרות לגייס עובדים מתאימים ולרפות ידיהם של מועמדים מתאימים, אשר נדרשים לעבור הליך מיון ארוך ומורכב⁶⁴ בטרם ייחשפו לצפי השכר הכרוך במילוי התפקיד.

ואולם מורכבות השכר עלולה להגביל את היכולת לגייס עובדים, גם משום שהשכר נקבע כאמור גם על פי מאפייני המועמד וניסיונו האישי, על פי מספר שנות הוותק שלו ואף על פי קורסים שלמד, והוא כולל גם הטבות מתחום הרווחה והחזר הוצאות.

ב-2013 אימצה הממשלה, בהחלטה 481, המלצות של ועדה ציבורית לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה⁶⁵. הוועדה המליצה שהחל ב-2015 תפרסם נש"ם במכרז פומבי לגיוס עובדים לשירות המדינה גם טווח של השכר הצפוי למי שייבחר. בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2017 נכתב כי לא נקבעו כללים לפרסום טווח השכר ולא יושם המהלך המדורג של פרסום טווחי השכר למשרות, אשר היה אמור להתבצע בשנת 2015⁶⁶. באפריל 2016 החלה נש"ם בביצוע פיילוט של פרסום טווח שכר.

נמצא כי תשע שנים מאז אימצה הממשלה בהחלטה 481 המלצה לפרסום טווחי שכר בעת פרסום מכרזים פומביים, ושבע שנים מאז היה על נש"ם לבצע זאת, לא יושמה ההמלצה האמורה של ועדת הרפורמה; ככלל, נש"ם, משרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם מפרסמים במכרזים פומביים את טווח השכר המיועד למי שייבחרו, עקב מבנה השכר, מורכבותו ותלותו בנתוניו הספציפיים של כל מועמד. בידי נש"ם אין, בשלב פרסום המכרז, מידע מספק לצורך חישוב טווח השכר ופרסומו. עוד עלה כי אגף החשכ"ל במשרד האוצר בנה סימולטור שכר בשירות המדינה, אך הוא מיועד לצרכיו והנציבות אינה מסתייעת בו לצורך חישוב טווחי שכר.

64 לרבות הגשת מועמדות ותיעוד תומך, הצגת ממצאים, מילוי שאלונים וביצוע מבחנים אישיותיים ומקצועיים וריאיון בפני ועדת בוחנים.

65 החלטת הממשלה 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13).

66 מבקר המדינה, **הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, דוח ביקורת מיוחד** (2017), עמ' 69 - 74.



מומלץ שנש"ם תגבש כלי עבודה מתאים (כגון סימולטור לחישוב שכר) לחישוב טווחי שכר במכרזים ותפרסמם יחד עם שאר פרטי המכרז.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת בשיתוף עם אגף השכר, לאפיון מערכת שתייצר טווח שכר לפי עיסוקים.

3. **חוסר אחידות:** חלק מתוספות השכר הן כאמור תוצאה של תהליכי מיקוח קיבוצי, ושינויים מצטברים בשכר מיושמים באופן לא אחיד בין המשרדים השונים ובין דירוגים שונים. על רקע זה נוצרו הבדלי שכר ניכרים בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה, בלי שתהיה לכך הצדקה אובייקטיבית (ראו ניתוח נתונים להלן).

4. **מידת ההלימה בין שכר לבין תפקוד:** בשל מבנה השכר ואופן קביעתו הלך ונחלש הקשר בין שכרו הכולל של עובד לבין תפקודו ורמת ביצועו; העלאות בדרגה של קבוצות עובדים גדולות, או אף של כל העובדים, כתחליף לשינויים בשכר הבסיסי, וכן שיטות של קידום אוטומטי על פי ותק, רוקנו מתוכן את עקרון התגמול לעובד לפי תרומתו לעבודה; משקל העלייה בשכר העובד עם קידומו לתפקיד בכיר יותר הצטמצם יחסית לעלויות שכר אוטומטיות, והבדלי שכר בין ממלאי תפקידים שונים אינם משקפים כראוי את ההיררכיה האמיתית בין התפקידים בכל הנוגע לאחריות, לסמכות, לידע המקצועי ולכישורים הדרושים למילוי התפקיד.

5. **חוסר שקיפות:** מבנה שכר מסובך ותנודות רבות בתוספות לשכר מקשים על העובדים לדעת בבירור מהו שכרם היציב לאורך זמן, ומהי רמתו של שכר זה ביחס לרמות שכר של עובדים אחרים, בשירות הציבורי ומחוצה לו.



למורכבות ולמבנה השכר בשירות הציבורי בישראל יש השלכות שליליות על היבטים שונים של העסקת עובדים: היא מצמצמת ניידות תעסוקתית של עובדים ומוטיבציה לעבור בין ארגונים או בין תפקידים; מקשה בגיוס עובדים מתאימים; משקפת הבדלי שכר ניכרים בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה, ללא הצדקה אובייקטיבית; מטשטשת את הקשר בין שכרו הכולל של העובד לבין תפקודו ורמת ביצועו ויוצרת חוסר שקיפות של מרכיבי השכר.

מומלץ כי במסגרת פעולתו של משרד האוצר לגיבוש הצעת מדיניות שכר ממשלתית והבאתה לאישור הממשלה, יוטמעו בה יעדים קונקרטיים לפישוט השכר בשירות הציבורי, במטרה להגביר ניידות תעסוקתית, לחזק את הקשר שבין שכר לתפוקות ולהגביר את שקיפות השכר.



ריבוי עיסוקים בשירות המדינה

בדוח ועדת הרפורמה ובמסמכים שנש"ם גיבשה בעקבותיו בשנת 2014 נכתב כי שירות המדינה בישראל מאופיין בריבוי עיסוקים⁶⁷, הנובע מפירוט יתר של כל אחד מהם, כך שלעיתים שני עיסוקים אינם נבדלים זה מזה במהותם, אלא בדרישות הספציפיות שהמועמדים למשרות בהם נדרשים למלא. הסרבול בהגדרות העיסוקים והמשרות יוצר חוסר עקביות במבנה הארגוני ופערים בטווחי השכר של תפקידים דומים. אלה יוצרים קושי בגיוס עובדים לשירות המדינה, ביניהם המועמדים הטובים ביותר למשרות ובניוד עובדים בתוך השירות.

בדוח ועדת הרפורמה נקבע כי יש לארגן את אלפי המשרות בשירות המדינה באשכולות מקצועיים, ולצורך כך יש להשתמש בכלים של ניתוח עיסוקים; יש להגדיר קטלוג משרות ועיסוקים ממשלתי המתעדכן באופן קבוע, ככלי לתכנון כוח האדם בשירות המדינה; ויש לגבש מפתחות תקינה אחידים ליחידות גנריות, כמו יחידות משאבי אנוש בגופים ממשלתיים.

בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2020⁶⁸ נכתב כי נכון למועד סיום הביקורת ביולי 2019, שש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את המלצות דוח ועדת הרפורמה, נש"ם נמצאה בתחילתו של תהליך ניתוח העיסוקים, צמצום מספרם והכנת קטלוג עיסוקים עדכני - תהליך שימשש אמצעי להשגת יעדים רבים שעליהם מתבססת הרפורמה. בדוח הובאו ממצאי השוואה שערכה נש"ם ב-2014, בין היקף העיסוקים והמשרות בשירות המדינה בישראל ובין היחידות המקבילות בארה"ב ובאוסטרליה, ולפיהם היחס בין מספר המשרות למספר העיסוקים בישראל קטן במידה ניכרת מהיחס בשאר המדינות: בשירות המדינה הישראלי היו באותה עת 65,000 משרות בכ-11,000 עיסוקים, כלומר 6 משרות לעיסוק, לעומת 243 משרות לעיסוק באוסטרליה וכ-3,000 בארה"ב.

נש"ם ציינה בהתייחסותה לממצאי הביקורת האמורה כי תהליך ניתוח העיסוקים והכנת קטלוג עיסוקים עדכני הוא פרויקט תשתית אסטרטגי, וכי בשנים 2017 ו-2018 ננקטו פעולות מקדימות לכך, ובהן סקירה עדכנית של מודלים בין-לאומיים. משרד מבקר המדינה המליץ שנש"ם תשלים את תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים.

נמצא כי בדצמבר 2021 גיבשה נש"ם מודל לסיווג של כ-11,000 העיסוקים בשירות המדינה ל-17 אשכולות ידע מקצועיים. עד מועד סיום הביקורת נש"ם לא השלימה את תהליך ניתוח העיסוקים של אף אחד מ-17 האשכולות ולא גיבשה תוכנית עבודה מפורטת להשלמת פרויקט זה.

נש"ם השיבה שבמהלך 2021-2022 היא גיבשה מתודולוגיה לסיווג עיסוקים ומנגנון לניהול מאגר העיסוקים, אך המיזם "ממתין בימים אלה להמשך תקצוב" לצורך יישומו.

67 עיסוק - תיאור עיקרי המטלות והסמכויות במסגרת התפקיד, וכן הגדרת תנאי הסף והכישורים הנדרשים למילוי התפקיד. בכלל זה, בעיסוק נקבעים הדירוג, מתח הדרגות ושיוכו לקבוצת העיסוקים הרלוונטית.

68 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 590.



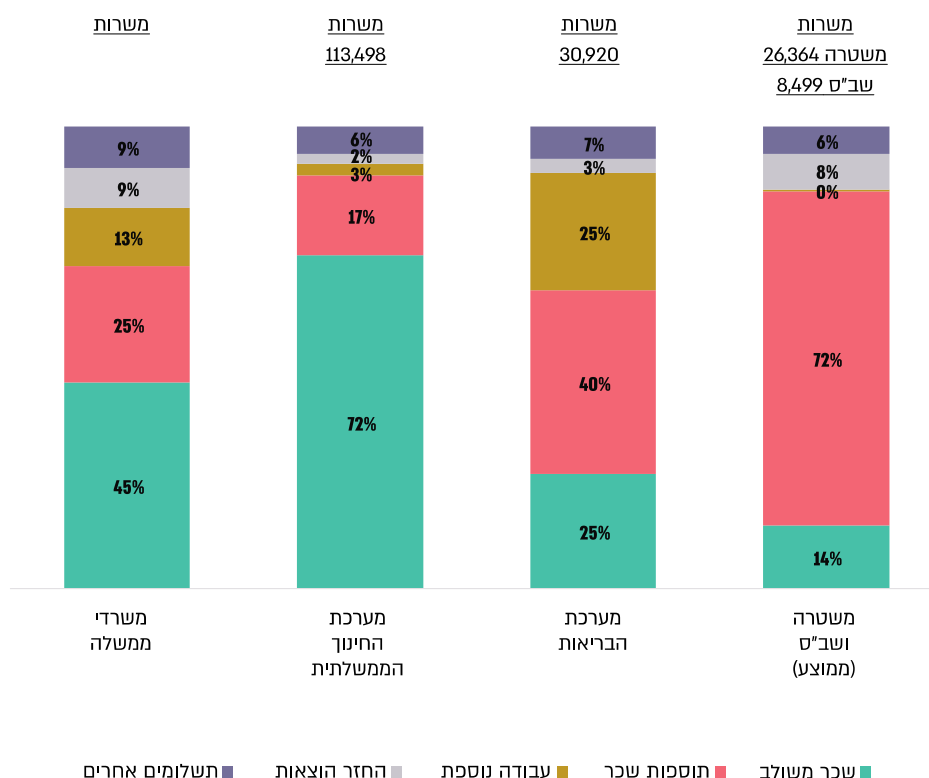
מומלץ כי נש"ם תשלם את תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים, ובכלל זה תפעל להקצאת התקציב הנדרש לצורך הזה.

ההוצאה על השכר הכולל, בחלוקה לרבדים

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני אגף השכר על מרכיבי השכר במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם (להלן - משרדים), במערכת הבריאות הממשלתית, במערכת החינוך הממשלתית, במשטרת ישראל, בשב"ס ובצה"ל. הנתונים נוגעים לכל העובדים בגופים האלה, לרבות המועסקים על פי חוזים אישיים.

1. בתרשים להלן מוצגת התפלגות השכר השנתי הכולל לחמשת רובדי השכר בגופים האלה ומספר המשרות באותם גופים, בשנת 2020.

תרשים 24: התפלגות השכר הכולל לחמשת רובדי השכר, 2020 (מעוגל)



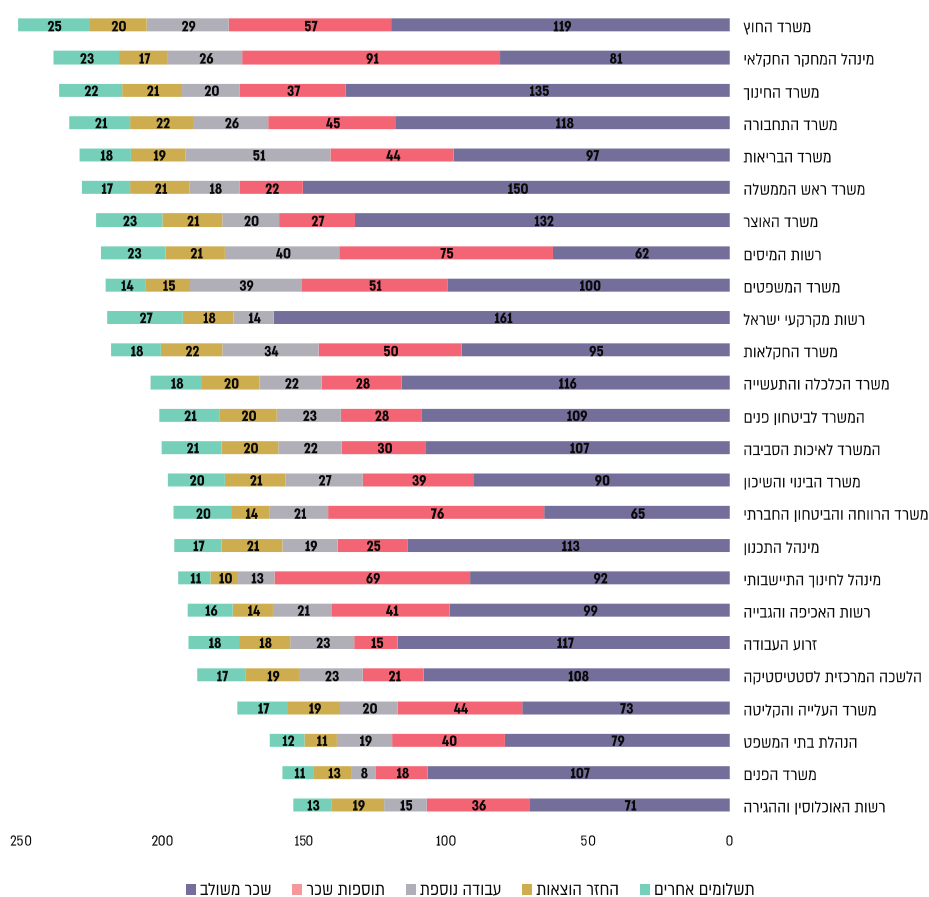
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי השכר המשולב (הנקבע כאמור על פי שכר הבסיס ומספר שנות הוותק) מהווה 45% מהשכר השנתי הכולל של עובדי המשרדים, ורוב השכר שלהם - 55% - מורכב מתוספות שכר למיניהן (25%), עבודה נוספת (13%) והחזר הוצאות ותשלומים אחרים (9% כל אחד מהם). במערכת הבריאות הממשלתית, במשטרה ובשב"ס רובד השכר המשולב אף נמוך יותר - 25%-14%, בהתאמה. רק במערכת החינוך הממשלתית השכר המשולב מהווה את רוב השכר הכולל - 72%.

2. בתרשים להלן מוצגים נתונים על התפלגות גובה השכר הכולל השנתי הממוצע למשרה מלאה ופילווחו לחמשת רובדי השכר, לפי משרדים, בשנת 2020. בניתוח מוצגים משרדים אשר היו בהם יותר מ-300 משרות באותה שנה.

תרשים 25: השכר השנתי הממוצע למשרה במשרדים, לפי חמשת רובדי השכר, 2020 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי קיימת שונות ניכרת בין משרדי הממשלה, בכל הנוגע לתמהיל השכר הכולל הממוצע למשרה:

- א. רובד השכר המשולב מהווה 28% - 73% מהשכר הכולל (שכרם של עובדי משרד רשות המיסים ורשות מקרקעי ישראל, בהתאמה);
- ב. רובד תוספות השכר מהווה 0% - 39% מהשכר הכולל (שכרם של עובדי רשות מקרקעי ישראל⁶⁹ ועובדי משרד הרווחה והביטחון החברתי, בהתאמה);
- ג. רובד העבודה הנוספת מהווה 5% - 22% מהשכר הכולל (שכרם של עובדי משרד הפנים ועובדי משרד הבריאות, בהתאמה).

יצוין כי ניתוח דומה של השכר הכולל ב-12 בתי החולים הממשלתיים⁷⁰ העלה כי התפלגות השכר הכולל ביניהם דומה. לדוגמה, רובד השכר המשולב מהווה 22% עד 26% מהשכר הכולל, ורובד תוספות השכר מהווה 37% עד 45% מהשכר הכולל.

משרד העלייה והקליטה טען בתשובתו כי ממוצע השכר במשרד העלייה והקליטה נמוך משמעותית מכפי שצריך להיות, בהתאם למאפייני פעילות המשרד, ייחודיות הטיפול וההתמחות הנדרשת; משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר כי מרכיב התוספות בשכר עובדי המעונות והעובדים הסוציאליים גבוה ביחס לעובדים בדירוגים אחרים ונוסף על כך, מרכיב תוספות השכר של עובדים סוציאליים גבוה בהשוואה לעובדים בדירוגים אחרים.

תוספות שכר

רובד תוספות השכר מהווה כאמור כרבע מהשכר הכולל במשרדי הממשלה, כ-17% במערכת החינוך הממשלתית, כ-40% מהשכר הכולל במערכת הבריאות וכ-72% מהשכר הכולל במשטרה ובשב"ס.

תוספות השכר דומות במהותן לשכר הבסיס, שעל פיו (ועל פי מספר שנות הוותק) נקבע השכר המשולב, והן נקבעו בהסכמי שכר שונים. תוספות השכר מובאות בחשבון לצורך צבירת זכויות, כגון חישוב זכויות פנסיוניות, הפרשות לקרן השתלמות והפרשות לפיצויים. רובן המכריע של תוספות השכר נכלל בחישוב ערך שעת עבודה של העובד, המשמש לחישוב מרכיבי העבודה הנוספת (כגון עבודה בשעות נוספות).

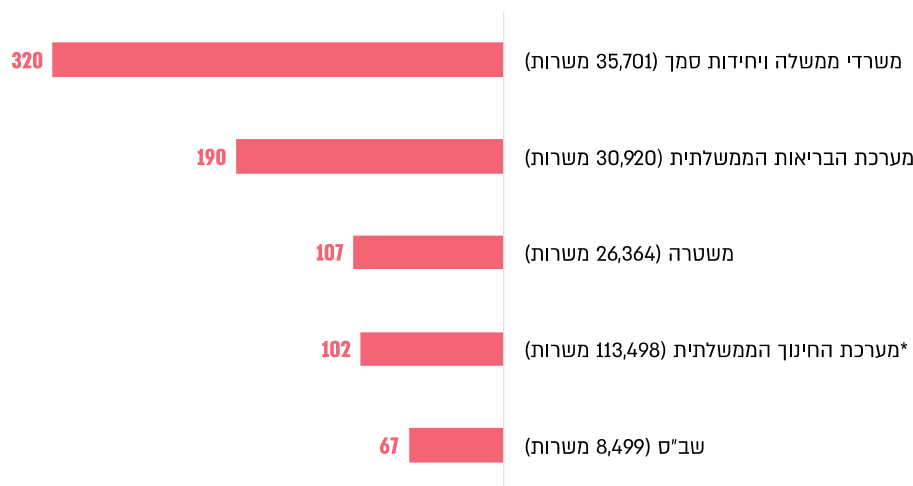
1. בתרשים להלן מוצגים נתונים על מספר תוספות השכר במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, במערכת הבריאות הממשלתית, במערכת החינוך הממשלתית, במשטרת ישראל ובשב"ס, בשנת 2020.

69 מבנה השכר ברשות מקרקעי ישראל עבר שינוי יסודי, לרבות צמצום רכיבי השכר, במסגרת הסכם שכר שנחתם בשנת 2011.

70 המרכז הרפואי שיבא תל השומר; המרכז הרפואי ע"ש ברחילי (אשקלון), המרכז הרפואי ע"ש שניר (אסף הרופא), המרכז הרפואי הלל יפה חדרה, בית החולים ע"ש זיו (צפת), בית החולים ע"ש א' וולפסון, בית החולים השיקומי פלימן, בית החולים שער מנשה, בית החולים מזרע, המרכז הרפואי לגליל מערבי (נהריה), בית החולים ע"ש פדה (פוריה) והמרכז הרפואי רמב"ם.



תרשים 26: מספר תוספות שכר, 2020



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא כולל אולפנים וחינוך התיישבותי (המהווים ביחד כ-2% מסך השכר של מערכת החינוך).

במשרדים, שבהם היו כ-36,000 משרות בשנת 2020, היו 320 תוספות שכר; במוסדות הבריאות הממשלתיים היו כ-31,000 משרות ו-190 תוספות שכר; במשטרה היו כ-26,000 משרות ו-107 תוספות שכר; במערכת החינוך הממשלתית היו כ-113,000 משרות ו-102 תוספות שכר; ובשב"ס - כ-8,500 משרות ו-67 תוספות שכר. כל אחת מתוספות השכר חלה כאמור על כל העובדים בקבוצה הרלוונטית, על חלקם הגדול או על מקצתם.

2. בלוח להלן מוצגים מידע ונתונים על שלוש תוספות השכר הגדולות במשרדים מבחינת ההוצאה הממשלתית הכרוכה בתשלומן בשנת 2020, אשר ניתנו לכל עובדי המדינה במשרדים שהועסקו על פי כתב מינוי באותה שנה.



לוח 5: שלוש תוספות השכר הגדולות במשרדים, 2020

תוספת שנתית ממוצעת למשרה (בש"ח)	ההוצאה על תוספת השכר בשנת 2020 (במיליוני ש"ח)	חלות התוספת	אופן חישוב התוספת	תוספת 2011(*)
כ-5,000	130	כל העובדים המועסקים על פי כתב מינוי (כ-25,000)	תוספת בשיעור של 7.25% מבסיס השכר, כפי שהוגדר בהסכם הקיבוצי	
כ-4,500	115	כל העובדים המועסקים על פי כתב מינוי (כ-25,000)	תוספת שקלית, שווייה הכספי משתנה לפי דירוגים	תוספת שקלית 2016 (**)
כ-3,400	89	כל העובדים המועסקים על פי כתב מינוי (כ-25,000) ⁷¹	תוספת בשיעור 22% מהשכר המשולב (כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי) או 714 ש"ח, הגבוה ביניהם	תוספת 2001

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התוספת נקבעה בהסכם קיבוצי עם ההסתדרות מיום 12.1.11.

** תוספת שכר שנקבעה בהסכם המסגרת מ-2016.

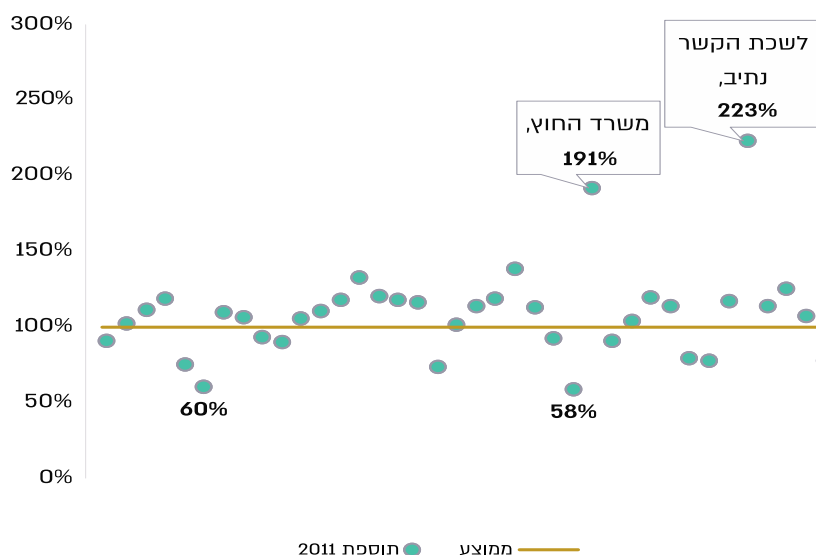
מהלוח עולה כי ההוצאה הממשלתית הכוללת על שלוש תוספות השכר הגדולות בשירות המדינה (בשכר ברוטו של העובדים, לא כולל הפרשות סוציאליות של המעסיק) בשנת 2020 הסתכמה בכ-334 מיליון ש"ח.

3. בתרשימים הבאים תוצג התפלגות ההוצאה הממשלתית הממוצעת למשרה על כל אחת מתוספות השכר האמורות (בשכר ברוטו של העובדים) בשנת 2020, בין משרדי הממשלה השונים. הקו הרציף בכל תרשים מייצג את התוספת הממוצעת למשרה במשרדי הממשלה (סך ההוצאה על התוספת לשנה, בחלוקה לסך המשרות בשירות המדינה. התוספת מנורמלת ל-100%). כל נקודה מייצגת משרד, כלומר את ההוצאה הממוצעת למשרה על אותה תוספת באותו משרד, ביחס לתוספת הממוצעת במשרדים, בשנת 2020.

71 התוספת נקבעה בהסכם קיבוצי מיוחד עם ההסתדרות מיום 19.4.01 והיא חלה על כ-30 דירוגים.

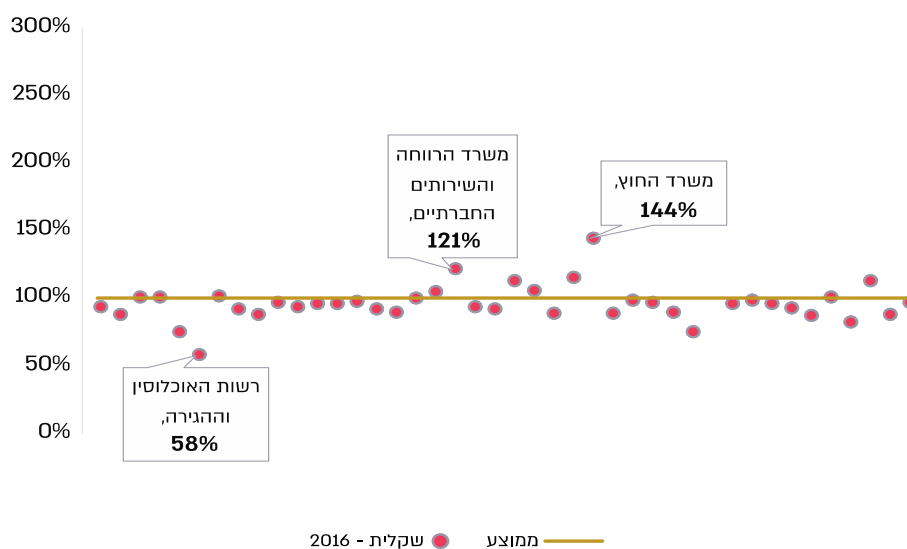


תרשים 27: התפלגות ההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת 2011, לפי משרדים, 2020



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

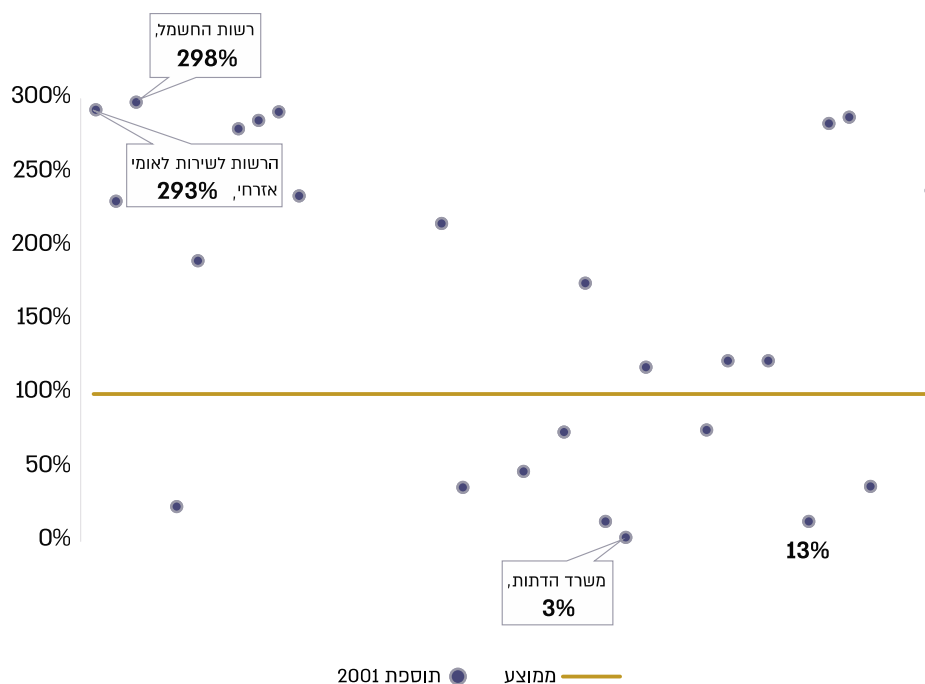
תרשים 28: התפלגות ההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת שקלית 2016, לפי משרדים, 2020



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 29: התפלגות ההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת 2001, לפי משרדים, 2020



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי קיימת שונות רבה בין ההוצאה הממוצעת למשרה על תוספות השכר שחלות על כל עובדי המדינה או על רובם הגדול: תוספת 2001 ותוספת 2011 מחושבות כאחוז מהשכר, ולכן השונות האמורה משקפת את השונות הקיימת ממילא בגובה השכר הממוצע למשרה במשרדים השונים. לדוגמה, ההוצאה השנתית הממוצעת למשרה על תוספת 2011 נעה בין 2,923 ש"ח ל-9,659 ש"ח; ההוצאה השנתית הממוצעת למשרה על תוספת שקלית 2016 נעה בין 2,575 ש"ח ברשות האוכלוסין ל-6,414 ש"ח במשרד החוץ; ההוצאה השנתית הממוצעת למשרה על תוספת 2001 נעה בין 96 ש"ח במשרד הדתות⁷² ל-12,629 ש"ח במשרד הפנים. ההוצאה על תוספת 2016, שהיא תוספת שקלית, ושווייה הכספי משתנה לפי דירוגים, משקפת שונות קטנה יותר אך עדיין בולטת מאוד.

☆

72 שמו העדכני של "משרד הדתות" הוא "המשרד לשירותי דת".



ממצאי הביקורת משקפים תהליך רב-שנתי של שינויים בשכר עובדי השירות הציבורי, ובמוקד - עובדי שירות המדינה. השכר נבנה באמצעות הסכמים אשר קבעו תוספות שכר - שכבה על גבי שכבה, ובסיס השכר מהווה לעיתים חלק קטן מהשכר הכולל (28%). מאות תוספות השכר, ובעיקר הגדולות שבהן שפורטו לעיל, אשר סוכמו וניתנו במשך שני עשורים, העצימו למעשה את מורכבות השכר. לתהליך זה היו השלכות שליליות משמעותיות על תחום העסקת העובדים במערכת הציבורית בכמה היבטים: ניידות תעסוקתית נמוכה של עובדים בשירות הציבורי וקושי בגיוס עובדים חדשים מתאימים; הבדלי שכר בין עובדים ללא הצדקה אובייקטיבית; קשר חלש בין גובה השכר לתפוקת העובד; וחוסר שקיפות של השכר. ממצאים אלה והנתונים העומדים ביסודם, כמפורט בפרק זה, מדגישים את הצורך בכך שהממשלה תקבע מדיניות כוללת בתחום התעסוקה והשכר במערכת הציבורית ותפעל ליישומה. במסגרת מדיניות זו, יש להביא בחשבון את השלכות מורכבות השכר על השונות שבין המשרדים בגובה תוספות השכר הממוצעות.

עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים

דוח ועדת הרפורמה עסק בהרחבה בחשיבות טיפוח ההון האנושי בשירות המדינה, השבחת יכולותיו והגברת יעילותו, באופן שיוביל לשיפור השירות הניתן לציבור. כלי מרכזי להנעת עובדים ולשיפור תפקודם ויעילותם הוא שימוש באמצעי תגמול ותמרוץ כספיים.

על פי דוח ה-OECD, רוב המדינות החברות בארגון אימצו מנגנונים היוצרים זיקה בין ביצועי העובדים ובין שכרם, במטרה להניע עובדים ולתגמל אותם על מאמץ יוצא דופן. עם זאת ניכר קושי להפעיל בהצלחה מנגנונים של שכר תלוי ביצועים בשירות המדינה, בין היתר בהתחשב בכך שעובדי המגזר הציבורי עוסקים במקרים רבים במשימות שקשה למדוד את תוצריהן. על פי דוח ה-OECD, קיימת שונות בין המדינות המפעילות מנגנוני שכר תלוי ביצועים, ואין שיטה מומלצת בולטת. מאפיין משותף לרוב השיטות הוא תהליך של הערכת ביצועים שנתית של העובדים על ידי הממונים עליהם, על בסיס אמות מידה הכוללות השגת יעדים ותפוקות, איכות התפוקות, עמידה בזמנים וכדומה. התגמול ברוב המדינות מתבטא במתן תוספות שכר קבועות או מענק חד-פעמי.

במגזר הציבורי בישראל אומצו שלושה מנגנונים מרכזיים לתגמול ותמרוץ כספי של העובדים. שני המנגנונים הראשונים באחריות אגף השכר ופועלים בגופים ממשלתיים וציבוריים⁷³. המנגנון השלישי באחריות נש"ם וחל על עובדי שירות המדינה בלבד.

1. **שכר עידוד:** תגמול חודשי הניתן לעובדים על בסיס מדידת ביצועים קבוצתית, והמחושב על פי עמידה במכסת תפוקות כמותית מוגדרת, תוך שמירה על איכות העבודה. לעיתים משולבת בשיטת שכר עידוד (להלן בפרק זה - שכע"ד) גם מדידת הישגים נוספים, כגון עמידה בתוכנית העבודה המשרדית. בעבר הופעל מנגנון שכע"ד רק ביחידות שתפוקתן

73 מנגנון שכר עידוד מופעל בשירות המדינה וכן בגופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים ובתי חולים עירוניים. עם זאת אגף השכר אינו מרכז נתונים בנוגע לגופים ציבוריים.



ניתנת למדידה כמותית אובייקטיבית, כגון לשכות קבלת קהל שעבודתן פקידותית ומחזורית. במהלך השנים הוחלו שיטות שכע"ד גם על יחידות מטה, שמדידת תפוקתן מורכבת יותר.

2. **תגמול על בסיס מודלים דיפרנציאליים:** תשלום חצי-שנתי הניתן לעובדים על בסיס מדידה אישית. מדרגים את עובדי היחידה בכמה קבוצות איכות על פי תפקודם המקצועי, והתשלום מחולק ביניהם בהתאם לדירוג. המודלים מופעלים ביחידות שתפוקתן אינה ניתנת למדידה כמותית אובייקטיבית ומבוססים על מדידה "רכה" של תפקוד העובדים. המודלים משלבים הערכת מנהלים את ביצועי העובדים הכפופים להם, עמידה ביעדים אישיים ותרומה לעמידת היחידה בתוכנית העבודה. הסכום הכולל המיועד לחלוקה בין העובדים נקבע בהסכם קיבוצי או על ידי הממונה על השכר.

3. **מענק דיפרנציאלי לעובדים מצטיינים:** מענק כספי שנתי שגובהו בתקופת הביקורת היה 2,000 ש"ח, הניתן ל-15% מהעובדים המצטיינים של הגוף הממשלתי, על פי החלטתו⁷⁴. המענק ניתן על בסיס הערכת הביצועים השנתית של העובדים על ידי הממונים עליהם, ועל בסיס שיקולים נוספים כגון קידום ערכים שהנהלת הגוף בחרה להתמקד בהם בשנה זו⁷⁵.

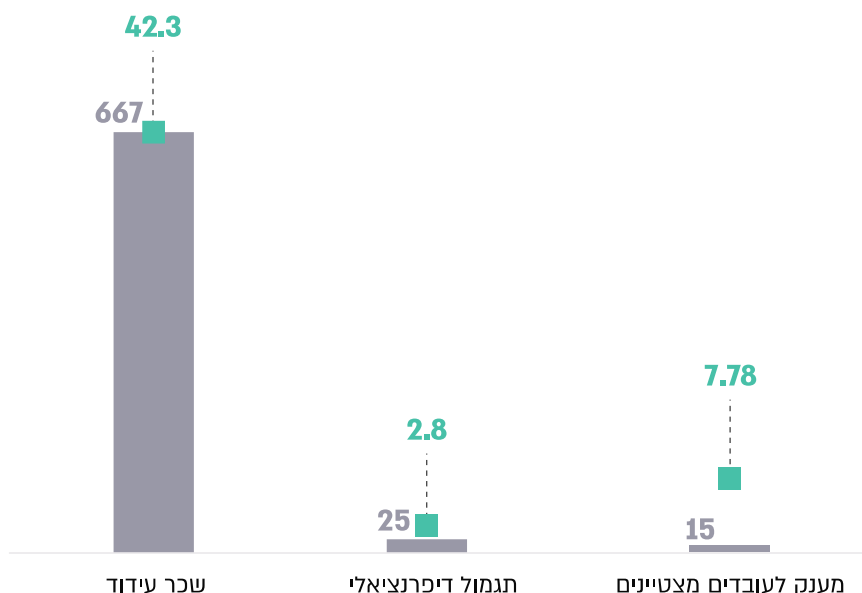
התרשים להלן מציג את סך תשלומי השכר במסגרת שלושת מנגנוני התגמול והתמרוץ האמורים ואת סך העובדים שהיו זכאים להם, בשנת 2020.

74 לגוף הממשלתי נתון שיקול הדעת אם לתת את המענק לפחות מ-15% מכלל העובדים.

75 נש"מ, **מודל הערכת ביצועי עובדים "בשביל העתיד": מקבץ שאלות ותשובות ותובנות יישומיות** (אוקטובר 2021), עמ' 16 - 17.



תרשים 30: סך התשלומים השנתיים בשלושת מנגנוני התגמול והתמרוץ המרכזיים (במיליוני ש"ח) וסך העובדים הזכאים להם (באלפים), 2020



סה"כ תשלומים
לשנה (במלש"ח)



מספר העובדים
הזכאים בשנה (באלפים)



על פי נתוני אגף השכר, נש"ם והמשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי התשלומים בגין שלושת מנגנוני התגמול והתמרוץ בשירות המדינה הסתכמו בשנת 2020 בכ-707 מיליון ש"ח, מתוך סך שכר ברוטו כולל בהיקף של 107 מיליארד ש"ח בשנה (0.7%), וכי המנגנון המרכזי הוא שכע"ד, ששיעור התשלומים בגינו הוא 94% מסך התשלומים על מנגנוני התגמול והתמרוץ.

עוד עולה, על פי חישוב ממוצע התשלומים השנתי לעובד בכל אחד מן המנגנונים, כי שכע"ד כרוך בהוצאה בסך כ-15,800 ש"ח לעובד בשנה; מנגנון התגמול הדיפרנציאלי - בכ-9,000 ש"ח לעובד בשנה⁷⁶; ומנגנון תגמול העובדים המצטיינים הוא בעל העלות היחסית הנמוכה ביותר: 2,000 ש"ח לעובד בשנה⁷⁷. סכום זה משולם ל-15% מן העובדים אשר דורגו כמצטיינים. לפיכך,

76 חלק מן הזכאים לתגמול הם סטודנטים. התגמול השנתי הממוצע לעובד הוא כ-9,000 ש"ח, ולסטודנט כ-2,800 ש"ח.

77 סכום מענק המצטיינים הוא 2,000 ש"ח לעובד במשרה מלאה. אם העובד הועסק במשרה חלקית או בחלק מהתקופה הרלוונטית, יש לחשב את סכום המענק באופן יחסי למשך העסקתו. כמו כן, כאשר המנגנון חל על משרד בשנה הראשונה, עובדי המשרד המצטיינים זכאים לשוברים בסך 75 ש"ח ולא לסכום המענק המלא. בשנת 2020 כ-300 עובדים היו זכאים לשוברים ולא למענק.



בחישוב של כל העובדים הנכללים במנגנון, לרבות 85% מהעובדים שלא נמצאו זכאים למענק הצטיינות בשנה זו (סה"כ כ-52,000 עובדים בשנת 2020), ממוצע התשלומים השנתי לעובד הוא כ-300 ש"ח.

הנתונים המוצגים בתרשים לעיל אינם כוללים תשלומי שכר במסגרת מנגנוני תגמול ותמרוץ בגופים הציבוריים, למעט שני תאגידים סטוטוריים - המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה. זאת הואיל ואגף השכר החליט שלא לרכז נתונים על גופים ציבוריים, וכן שלא ללוות מקצועית את תהליכי הפעלת מנגנוני התגמול בגופים אלה. אגף השכר הסביר את ההחלטה במגבלת כוח אדם ביחידה האחראית לניהול מנגנוני התגמול והתמרוץ.

מנגנון שכר עידוד

מנגנון שכר עידוד בשירות המדינה נוסד ב-1969, בהסכם קיבוצי בין נש"ם ובין ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל⁷⁸, שמטרתו ייעול השירות הציבורי, העלאת פריון העבודה וקידום ושיפור של יחסי העבודה. עם הקמת המנגנון הוקמה הוועדה המרכזית למועצות ייצור - גוף המורכב ממספר שווה של נציגי הממשלה וההסתדרות ומתנהל באופן הדדי (פריטטי). תפקיד הוועדה הוא, בין היתר, לקבוע את העקרונות והנהלים להפעלת שיטות שכר עידוד ביחידות המשרדים, לרבות האמצעים והמדדים הנדרשים לכך. סדרי הפעלת מנגנון שכר עידוד נקבעו בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) ובנוהלי הוועדה.

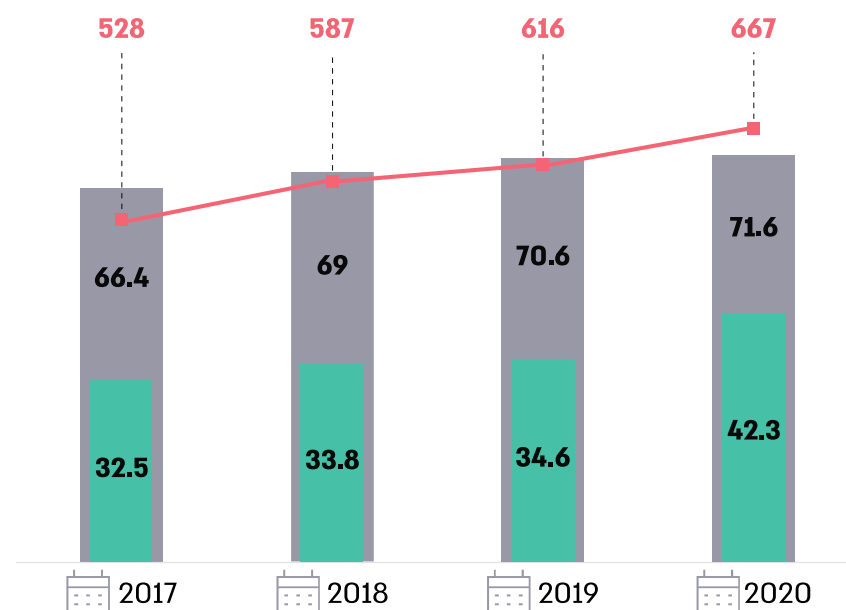
המנגנון מופעל באופן שוטף במשרדים על ידי יחידות משרדיות לארגון ושיטות תגמול ותמרוץ. היחידות מורכבות בחלק מהמשרדים מאנשי מקצוע כגון מהנדסים וכלכלנים, והן עוסקות בין היתר בביצוע סקרים מוקדמים לבדיקת האפשרות והכדאיות להנהגת שיטות שכר עידוד, בייזום עדכון שיטות שכר עידוד קיימות ובריכוז ממצאים שוטפים לגבי יעילות השיטות. ככלל, היחידות כפופות ברמה הארגונית לסמנכ"ל בכיר להון אנושי ולמינהל, והן מונחות מקצועית על ידי אגף השכר.

במהלך השנים חל גידול הן במספר העובדים בשירות המדינה הזכאים לשכר עידוד והן בסך תשלומי שכר עידוד. התרשים להלן מציג נתונים על תשלום שכר עידוד בשירות המדינה בשנים האחרונות ועל מספר העובדים הזכאים לכך.

78 כיום: הסתדרות העובדים הכללית החדשה.



תרשים 31: תשלומי שכר עידוד (באלפי ש"ח) ומספר המשרות בשירות המדינה שהעובדים בהן זכאים לשכר עידוד, 2017 - 2020⁷⁹



סך תשלומים
(במלש"ח)



מספר הזכאים
לשכע"ד (באלפים)



סה"כ עובדים בשירות
המדינה (באלפים)

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני אגף השכר ומהתרשים עולה כי בין השנים 2017 ו-2020 מספר העובדים בשירות המדינה גדל בכ-8% (מכ-66,400 לכ-71,600), ומספר העובדים הזכאים לשכע"ד גדל בכ-30%. סך תשלומי שכע"ד גדל ב-26%; תשלום שכע"ד ממוצע לעובד הזכאי לו עלה מ-16,200 ש"ח ב-2017 ל-17,400 ש"ח ב-2018 ול-17,800 ש"ח ב-2019, וירד ל-15,800 ב-2020. הירידה בשנת 2020 עשויה להיות מוסברת בירידה במספר שעות העבודה בפועל בשלבים הראשונים של משבר מגיפת הקורונה.

להלן שני תרשימים המציגים את התפלגות כל העובדים בשירות המדינה הזכאים לשכע"ד, בין המשרדים והדירוגים המקצועיים השונים.

⁷⁹ סך כל העובדים במשרדי הממשלה ובבתי החולים הממשלתיים, ללא עובדי מערכת הביטחון, מערכת החינוך הממשלתית, המשטרה ושב"ס.



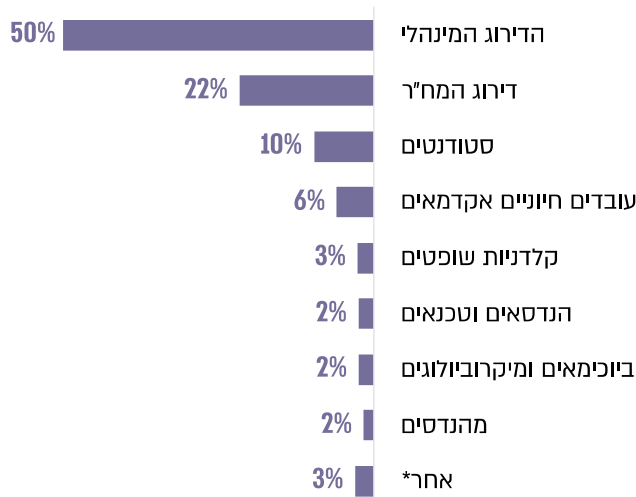
תרשים 32: התפלגות העובדים בשירות המדינה הזכאים לשכע"ד, לפי משרדים, 2019



על פי דיווחי המשרדים לאגף השכר בשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * אחר - 15 משרדים ששיעורם נמוך מ-1%.



תרשים 33: שיעור העובדים הזכאים לשכר"ד, לפי דירוגים, 2019



על פי נתוני אגף השכר לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אחר - 32 דירוגים ששיעורם נמוך מ-2%.

מהתרשימים עולה כי המשרדים שבהם מנגנון שכר"ד חל על שיעור העובדים הגדול ביותר מכלל הזכאים לשכר"ד הם משרד הבריאות (35%), רשות המיסים (מס הכנסה) (15%) והנהלת בתי המשפט (8%). הדירוגים המקצועיים שבהם השיעור הגדול ביותר של עובדים הזכאים לתשלום שכר"ד מבין כלל הזכאים לשכר"ד הם הדירוג המינהלי (50%) ודירוג המח"ר (22%).

אפקטיביות מנגנון שכר העידוד

שכר"ד הוא כאמור תגמול (פרמיה), המשולם ביחידות מסוימות בשירות המדינה בגין העלאת פריון העבודה הקבוצתי של עובדי היחידה. לרוב, הפרמיה יכולה להגיע לתקרה של 15% עד 25% מן השכר (על פי החישוב שיוצג בתרשים הבא), בהתאם לשיטת שכר העידוד שאושרה בכל יחידה⁸⁰. מדידת פריון העבודה מבוססת על שני מדדים מרכזיים:

1. **מדד יעילות כמותית:** המדד מבוסס על בדיקה מקצועית שנערכת בכל יחידה לצורך הפעלת השיטה, ובוחן את תפוקת היחידה במשך "זמן מוקצב לביצוע". ציון היעילות נע בין מכסת התפוקות הבסיסית שנקבעה ליחידה (100%) ובין מכסת התפוקות שנקבעה כמרבית (142%). על פי מדד זה, ציון יעילות של 100% אינו מזכה בתשלום פרמיה; יעילות מרבית של 142% ומעלה מזכה בפרמיה מלאה; ויעילות שבין 100% ל-142% מזכה בחלק יחסי של הפרמיה. מדד יעילות העומד באופן קבוע על שיעור היעילות המרבית (142%) או מעליו מלמד שהיחידה הנמדדת מגיעה ליעילות מרבית ללא השקעת מאמץ, ולפיכך תשלום

80 מבקר המדינה, דוח שנתי 62, עמ' 51; אגף השכר, נתוני הפעלה 2020 (קובץ אקסל). בשיטות מסוימות הפרמיה יכולה להיות גבוהה יותר.

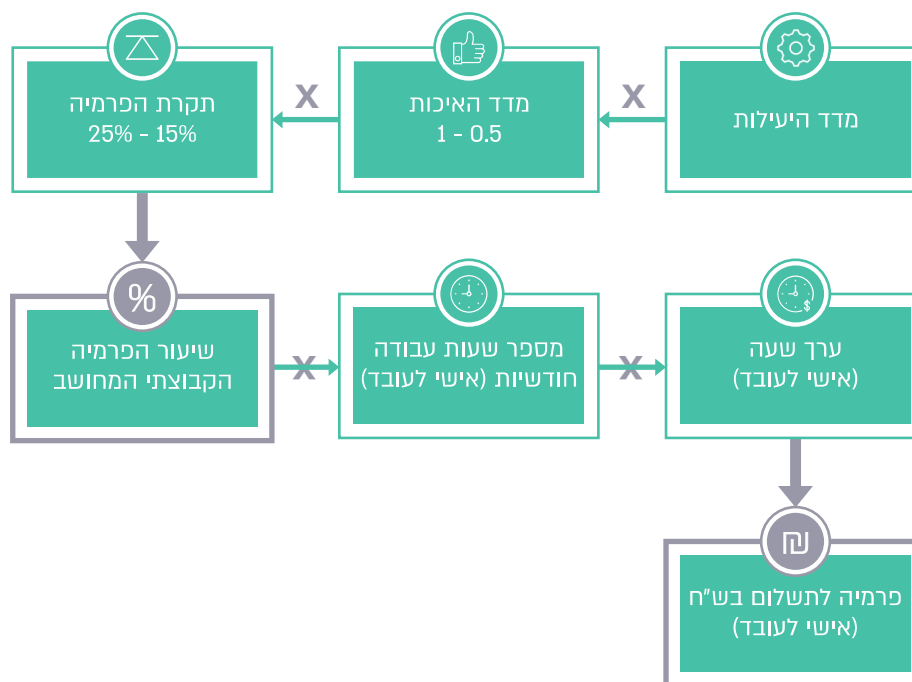


שכע"ד לעובדיה אינו משיג את אחת ממטרותיו - העלאת פריון העבודה. בהתאם לכך קבעה הוועדה המרכזית למועצות ייצור, שתפקידה כאמור הוא גם לקבוע את העקרונות והנהלים להפעלת שיטות שכע"ד ביחידות המשרדים, כי מצב שבו היעילות השנתית הממוצעת של יחידה נמדדת בשיעור של 150% ומעלה יוגדר כמצב של "יעילות חריגה", הדורש בדיקה.

2. **מדד איכות:** המדד בוחן את איכות העבודה, בהתאם לתפקידי היחידה. למשל נבחנים שיעור התוצרים הפגומים, שיעור התלונות, שלמות תיקי המסמכים וכדומה. ציון האיכות נע בין 0.5 (50%) ו-1 (100%).

תשלום שכע"ד לעובד מבוסס על שיעור הפרמיה הקבוצתי המחושב בהתאם למדדי היעילות והאיכות של היחידה, ועל נתוני השכר האישיים של כל עובד, כמפורט בתרשים להלן⁸¹.

תרשים 34: אופן חישוב שכר עידוד



על פי אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במהלך השנים חלים שינויים בסביבת העבודה של היחידות הנמדדות, כגון שינויים טכנולוגיים ומבניים וכן הסתגלות של העובדים לתבחיני שיטת המדידה. כאשר שיטת שכע"ד מופעלת לאורך זמן, גידול בתפוקה הנמדדת עשוי לנבוע מאותם שינויים ולא רק משיפור שנובע מפעילות

81 לעיתים משולבת בשיטה גם מדידת הישגים נוספים, כגון עמידה בתוכנית העבודה המשרדית.



העובדים, והם עשויים לקבל תגמול באמצעות שכע"ד ללא מאמץ. לפיכך קבעה הוועדה המרכזית למועצות ייצור שבכל ארבע שנים יש לבדוק את עדכניות השיטות.

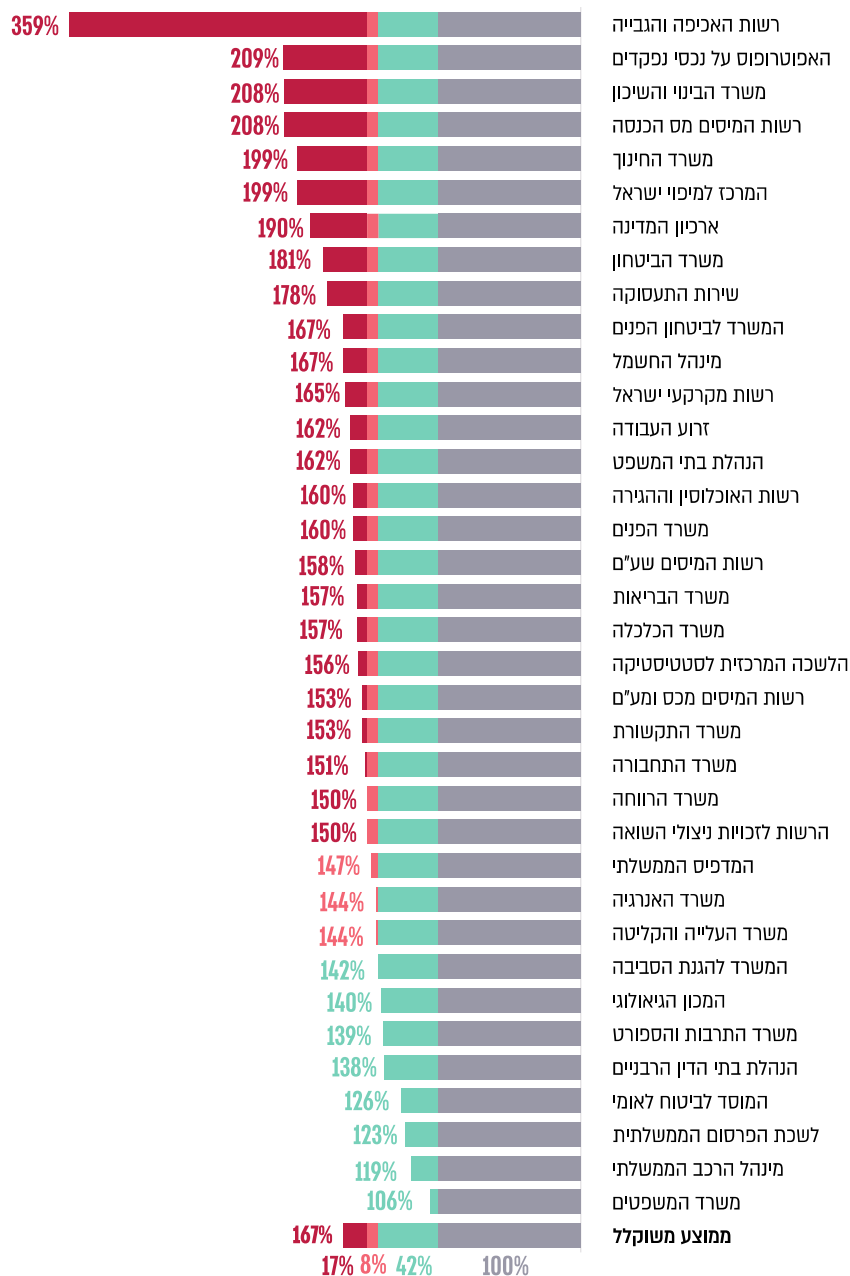
על פי ממצאי דוח מבקר המדינה לשנת 2012, חלק משיטות שכע"ד בשירות המדינה לא היו מעודכנות ולא הותאמו לשינויים שחלו בשיטות העבודה, ולכן העובדים השיגו את שיעור היעילות המרבי ללא השקעה ניכרת. בדוח צוין כי בעקבות זאת שכע"ד נעשה בפועל חלק קבוע ובלתי נפרד מהשכר ואיבד מערכו כתמריץ ליעילות. מבקר המדינה המליץ לגופים המופקדים על הנהגת שכע"ד בשירות המדינה לפעול לפיתוח שיטות התואמות את המצב בשטח, ולקבוע נהלים ברורים בנוגע למועדי העדכון של שיטות שכע"ד ולאמצעי אכיפה על גופים שלא יעמדו בהם.

במרץ 2013, בהמשך להמלצות אלו, אישרה הוועדה המרכזית למועצות ייצור מתווה שנחתם בין משרד האוצר ובין ההסתדרות בנושא עדכון שיטות שכע"ד בשירות המדינה. המתווה כלל בין היתר הפעלת מנגנון פרמיה מופחתת (מדורגת) ליחידות אשר אינן עומדות בדרישה לבחון את עדכניות שיטות שכע"ד בכל ארבע שנים.

ארבעת התרשימים להלן מציגים תמונת מצב עדכנית בנוגע למדדי שכע"ד במשרדים או ביחידות שבהן הופעל שכע"ד בשנת 2020: מדד היעילות, מדד האיכות, מיצוי תקרת הפרמיה (הפער שבין שיעור הפרמיה המרבי מהשכר לבין שיעורו בפועל) ועדכון שיטת שכע"ד. בכל תרשים מוצג ממוצע משוקלל, המביא בחשבון את מספר העובדים באותם גופים או יחידות. מתשובת רשות מקרקעי ישראל למשרד מבקר המדינה עולה, כי שכע"ד ניתן לחלק קטן מהעובדים, המועסקים במסגרת ארגונית נפרדת.



תרשים 35: מדד היעילות הכמותית הממוצע, לפי משרדים ויחידות, 2020



■ עד 100% - מכסת תפוקות בסיסית
 ■ יותר מ-100% ועד 142% - טווח יעילות שכע"ד
 ■ יותר מ-142% וכחות מ-150% - טווח יעילות לא אפקטיבי
 ■ 150% ומעלה - "יעילות חריגה"

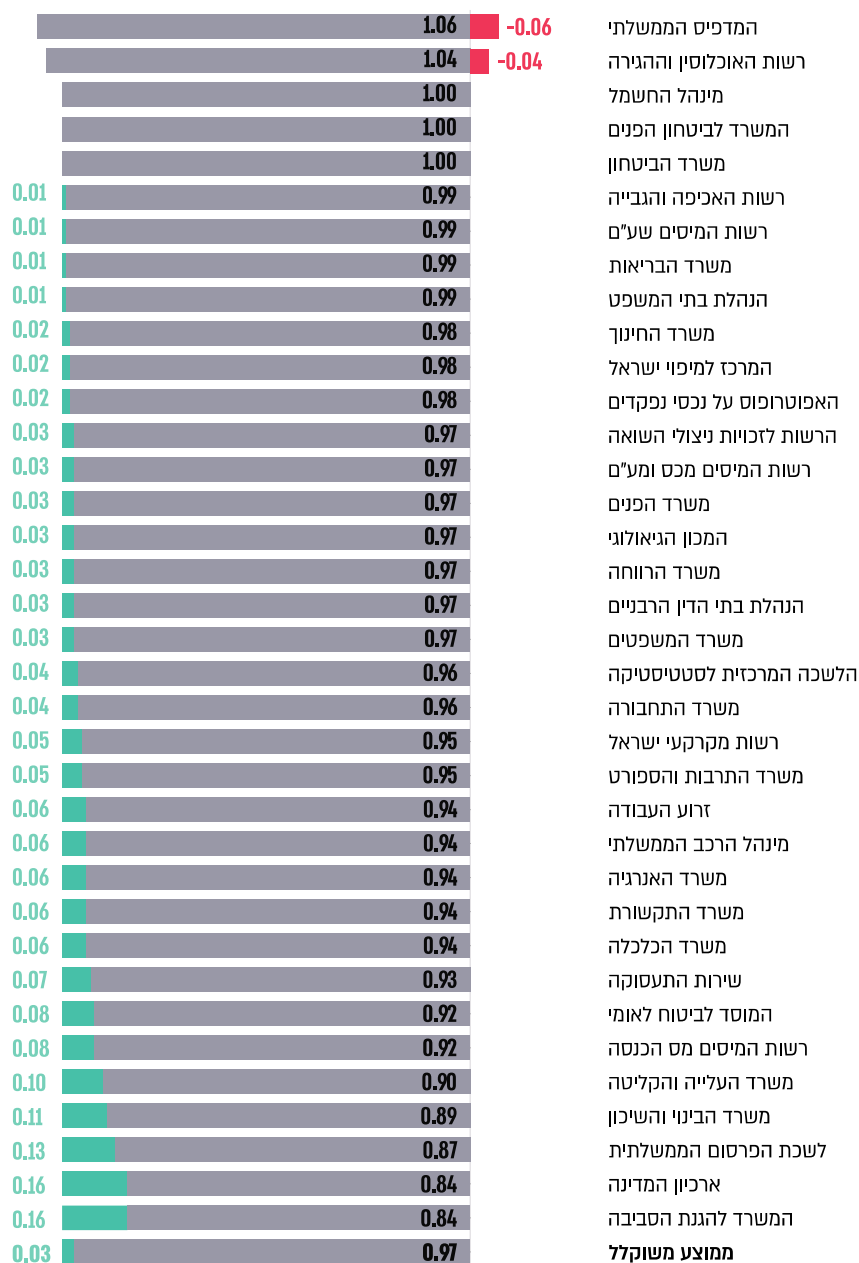
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מן התרשים עולה כי ברוב המשרדים והיחידות שבהם נוהגת שיטת שכע"ד נמצא מדד היעילות הכמותית בשנת 2020 בטווח הלא-אפקטיבי: ב-28 (כ-78%) מבין 36 המשרדים היה מדד היעילות גבוה מתקרת היעילות המרבית שנקבעה במסגרת שיטת שכע"ד (142%). מצב זה, על פי אגף השכר, מצביע על כך שהיחידה הנמדדת מגיעה ליעילות מרבית ללא השקעת מאמץ, ולפיכך תשלום שכע"ד לעובדיה אינו משיג את אחת ממטרותיו - העלאת פריון העבודה. כמו כן, הממוצע המשוקלל של מדד היעילות בכלל המשרדים, בהתחשב במספר העובדים הזכאים לשכע"ד בהם, עמד בשנת 2020 על 167%. שיעור יעילות זה, הגבוה מ-150%, מוגדר כמצב של "יעילות חריגה" הדורש כאמור בדיקה.



תרשים 36: מדד האיכות הממוצע, לפי משרדים, 2020



■ מדד האיכות ■ הפער בין מדד האיכות והתקרה ■ פער בין מדד האיכות ושחורג מהתקרה

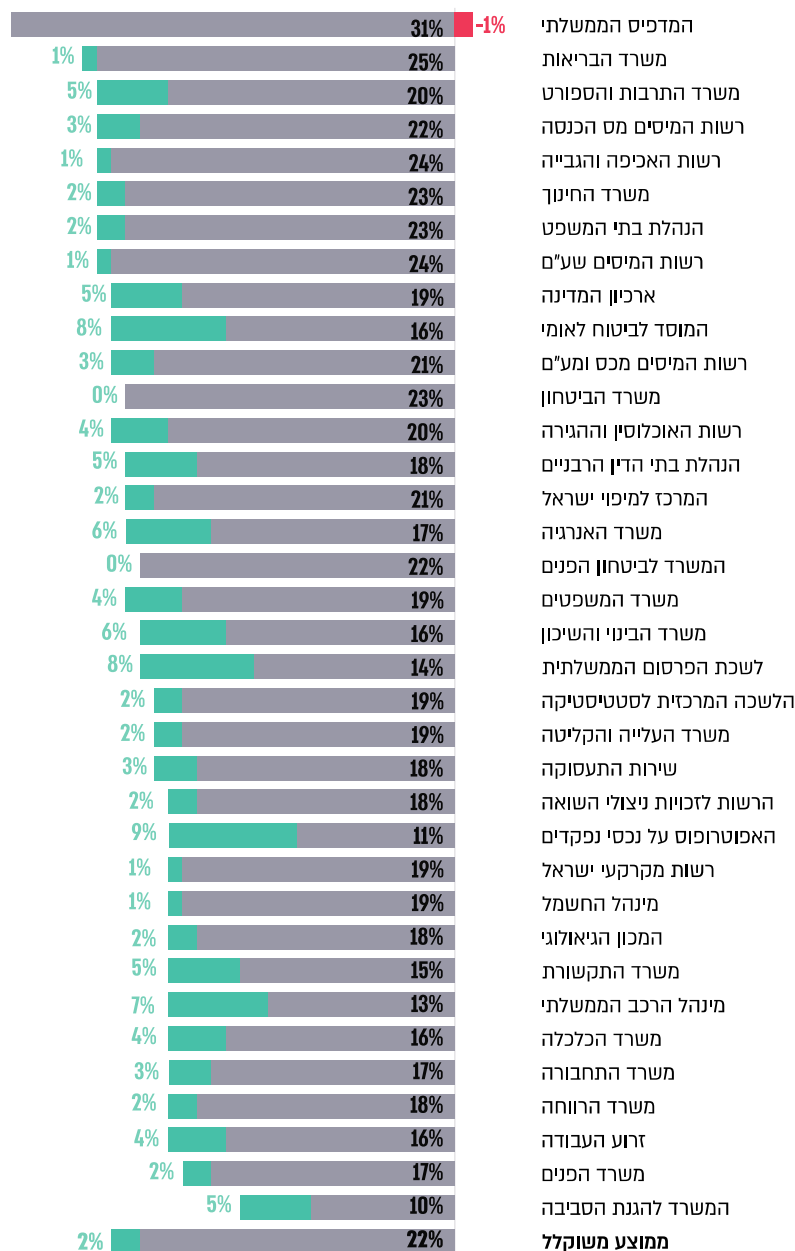
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי התרשים והנתונים שעליהם התבסס, מדד האיכות, הנע על פי הנורמה בטווח שבין 0.5 ל-1, עמד ב-23 (64%) מ-36 המשרדים על ציון ממוצע של 0.95 ומעלה. ב-9 משרדים (25%) היה הציון מ-0.9 עד 0.95 (ולא עד בכלל), וב-4 משרדים (11%) מ-0.84 עד 0.9 (ולא עד בכלל). הממוצע המשוקלל של מדד האיכות בכלל המשרדים, בהתחשב במספר העובדים הזכאים לשכע"ד בהם, עמד על ציון של 0.97. ציון זה רחוק מתקרת המדד ב-0.03 נקודות, שהן 6% מטווח הנורמה. עולה אפוא כי עובדי המשרדים הנמדדים מגיעים למיצוי כמעט מלא של מדדי האיכות שנקבעו להם באופן עקבי. תוצאה זו מעלה חשש כי עובדים אלה מקבלים את מרכיב שכר העידוד המחושב על פי מדד האיכות, ללא השקעת מאמץ מיוחד בהעלאת פרייון העבודה.



תרשים 37: נתוני מיצוי פרמיית שכע"ד במשרדים (ממוצע השיטות בכל גוף), 2020



■ הפרמיה לתשלום ■ הפרש הפרמיה לתשלום מהתקרה ■ פער בין הפרמיה והתקרה שחורג מהתקרה

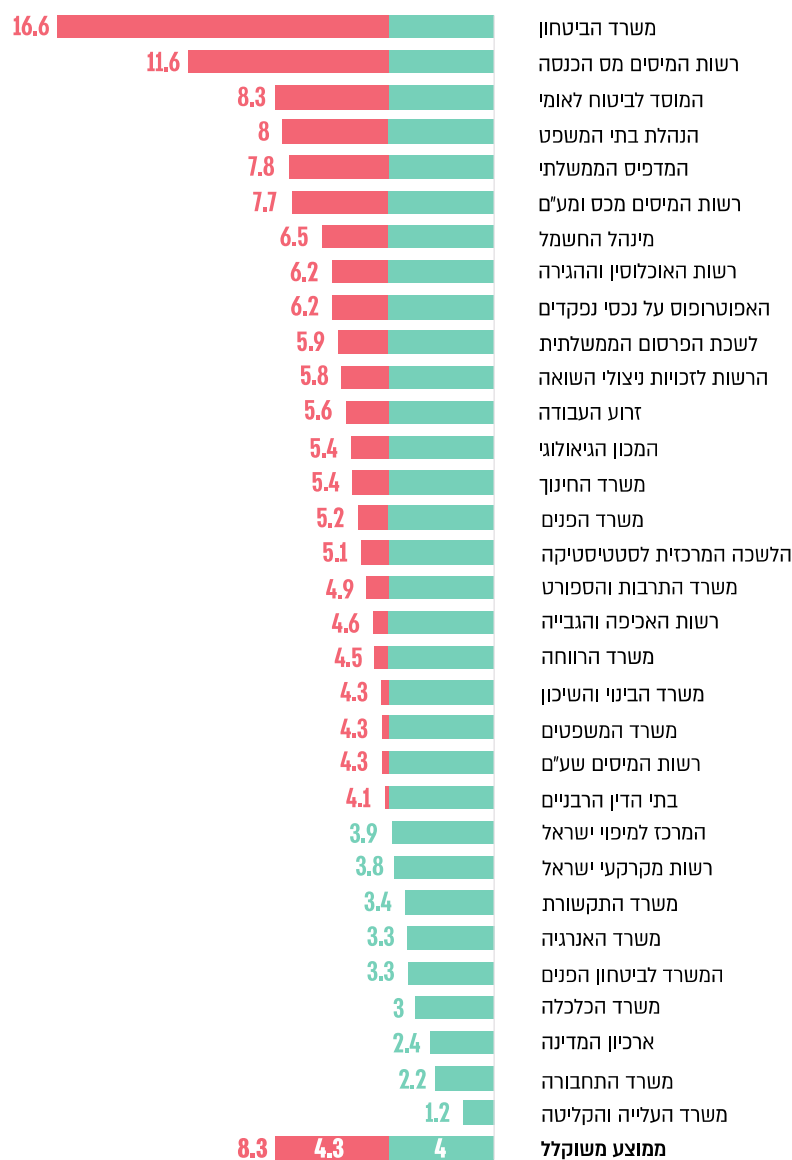
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי התרשים והנתונים שעליהם התבסס, ב-16 (כ-44%) מ-36 המשרדים שיעור מיצוי הפרמיה הממוצע עומד על 90% - 100%. עם אלה נמנים משרדים שבהם מספר גדול של עובדים הנכללים בחישוב שכע"ד, כגון משרד הבריאות, הנהלת בתי המשפט, משרד הביטחון ומשרד החינוך (15,137, 2,866, 2,894 ו-1,511 עובדים, בהתאמה); ב-10 משרדים (כ-28%) שיעור מיצוי הפרמיה הוא 80% - 89%; ב-5 משרדים (כ-14%) שיעור מיצוי הפרמיה הוא 70% - 79%; ב-4 משרדים (כ-11%) שיעור מיצוי הפרמיה הוא 60% - 69%; ובגוף אחד (כ-3%) שיעור מיצוי הפרמיה הוא 55%. בחישוב של ממוצע משוקלל בכלל המשרדים, בהתחשב במספר העובדים בהם, תקרת הפרמיה היא כ-24% וגובה הפרמיה לצורך חישוב תשלום שכע"ד הוא כ-22%, נתון המגלם מיצוי של כ-90% מסך הפרמיה. נתוני מיצוי הפרמיה הגבוהים מצביעים אף הם על שחיקת שיטות המדידה המופעלות ביחידות השונות.



תרשים 38: עדכון שיטות שכע"ד - ממוצע "גיל" השיטות, נכון לשנת 2020



■ גיל שיטות ממוצע (4 שנים או פחות) ■ גיל שיטות ממוצע מעל 4 שנים

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי התרשים, נכון לשנת 2020, ב-23 (כ-72%) מ-32 המשרדים שנבדקו⁸² עודכנו שיטות שכע"ד בממוצע לפני יותר מ-4 שנים, וב-9 מהמשרדים (כ-28%) עודכנו השיטות בממוצע ב-4 השנים האחרונות. הגיל הממוצע של השיטות היה גבוה במיוחד במשרדים שבהם מספר רב של עובדים הנמדדים לצורך חישוב שכע"ד, ועל פי חישוב ממוצע משוקלל בכלל המשרדים, אשר הביא בחשבון את מספר העובדים בהם, גיל שיטות שכע"ד בשנת 2020 היה גבוה מ-8 שנים.

לדוגמה, במשרד הביטחון היו בשנת 2020 כ-2,900 עובדים הזכאים לשכע"ד, והופעלו 246 שיטות לחישוב הפרמיה. גיל השיטות נע בין 7.9 ל-29.9 שנים, ועמד בממוצע על 16.6 שנים.

נוסף על שיטות שכע"ד המפורטות בתרשים, עולה מנתוני אגף השכר כי בשנת 2020 היו כמה שיטות בתהליך עדכון. הליכי העדכון התקיימו ב-14 משרדים, בנוגע לשיטות החלות על 2,341 עובדים, שהם כ-7% מן העובדים שבשנת 2020 שיטת שכע"ד שחלה עליהם לא הייתה מעודכנת. לגבי 93% מן העובדים שהיו זכאים בשנת 2020 לתשלום שכע"ד על בסיס שיטה לא מעודכנת, לא התקיים תהליך עדכון⁸³.

מארבעת התרשימים שלעיל עולה עוד, כי בחלק מ-9 המשרדים שבהם ממוצע גיל השיטות נחשב תקין ועמד על 4 שנים ומטה בשנת 2020, מדדי האפקטיביות שנקבעו על ידי אגף השכר לא היו תקינים: מדד היעילות ב-7 משרדים היה גבוה מ-150%, שיעור המוגדר כ"יעילות חריגה", וב-2 משרדים היה המדד מעל טווח היעילות (מעל 142%); מדד האיכות ב-4 משרדים היה 0.95 ומעלה, וב-4 משרדים נוספים היה בין 0.9 ו-0.95; שיעור מיצוי הפרמיה ב-4 משרדים היה גבוה מהממוצע (90%). למשל, במשרד לביטחון הפנים ממוצע גיל השיטות עמד בשנת 2020 על כ-3 שנים והיה תקין, אולם מדד היעילות בשנה זו עמד על שיעור של 167%, המוגדר כ"יעילות חריגה"; מדד האיכות היה 1 (כלומר 100%) ושיעור מיצוי הפרמיה היה 96%.

המשרדים התייחסו בתשובותיהם לארבעת התרשימים לעיל: מתשובות 8 משרדים עולה כי לאחר התקופה שנמדדה (שנת 2020) הם עדכנו ושיפרו חלק משיטות שכר העידוד שהם מפעילים⁸⁴; מתשובות 5 משרדים עולה כי הם החלו בתהליך לעדכון חלק מהשיטות⁸⁵; מתשובות 2 משרדים עולה כי תהליכי עדכון השיטות התעכבו בשל משבר הקורונה או חוסר בממונה תגמול ותמרוץ⁸⁶; מתשובת משרד אחד עולה כי בשנת 2020 חלה עלייה במדד היעילות שלו בשל התמקדות במשימות מסוימות במשבר הקורונה⁸⁷; ומתשובת משרד אחד עולה כי מודל

82 נתוני אגף השכר לעניין זה כוללים 33 גופים. לגבי גוף נוסף עולה מהנתונים כי בשנת 2020 היו כל השיטות בגוף זה בתהליך עדכון - ראו להלן.

83 הנתונים אינם כוללים שיטות המוגדרות כשיטות בעדכון משנת 2014 וטרם עודכנו.

84 תשובות המוסד לביטוח לאומי, המרכז למיפוי ישראל, הלמ"ס, משרד המשפטים, משרד הפנים, רשות האכיפה והגבייה, רשות המיסים מכס ומע"ם והנהלת בתי המשפט.

85 תשובות הנהלת בתי הדין הרבניים, משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד התקשורת והרשות לזכויות ניצולי השואה.

86 תשובות המרכז למיפוי ישראל ומשרד החינוך.

87 תשובת ארכיון המדינה.



שכע"ד המופעל בו כולל רכיב דיפרנציאלי נפרד במתכונת של מענקי מצוינות אישיים, וכי שקלול רכיב זה משפר את נתוני המשרד⁸⁸.

אגף השכר השיב כי משנת 2016 הוא מפעיל חברות ייעוץ לצורך תחזוקה ועדכון של שיטות שכע"ד באמצעות מכרז מרכזי וכי בשנים האחרונות עודכנו חלק משיטות שכע"ד והאגף ניסה לשלב גישות וצעדים המיועדים להפחתת בירוקרטיה, כגון מנגנונים לעדכון אוטומטי של שיטות שכע"ד; בין השנים 2012-2019 צומצם שיעור השיטות ש"גילן" 8 שנים ומעלה ויחד עם זאת, קיימות שיטות שטרם עודכנו והן משפיעות על הממוצע הכולל של "גיל" השיטות. אגף השכר הוסיף כי הקושי בעדכון חלק מהשיטות נובע בין היתר מכך שהעדכון מותנה באישורו של מנגנון פריטטי, וכמו כן, קיימים חסמים של מחסור בכוח אדם ובמערכת מחשוב מרכזית לניהול התחום.

מידת ההלימה בין מדדי שכר עידוד לטיב השירות הניתן לציבור

מדי שנה מפרסמת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי דוח בנושא מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור (להלן - דוח איכות השירות). מטרת הדוח הן לשמש כלי ניהולי בידי הממשלה לשיפור איכות השירות הניתן לציבור, ולשקף לציבור את רמת השירות הממשלתי. הדוח מתמקד ביחידות ממשלתיות המספקות שירותים לקהל רחב, ובוחן שלושה ערוצי שירות עיקריים: שירות בסניפים, שירות טלפוני ושביעות רצון מהשימוש באתרי המרשתת (אינטרנט) של היחידות. איכות השירות נמדדת באמצעות סקרי שביעות רצון בטלפון ובמרשתת בקרב לקוחות וכן באמצעות תצפיות למדידת נגישות ותנאי שירות.

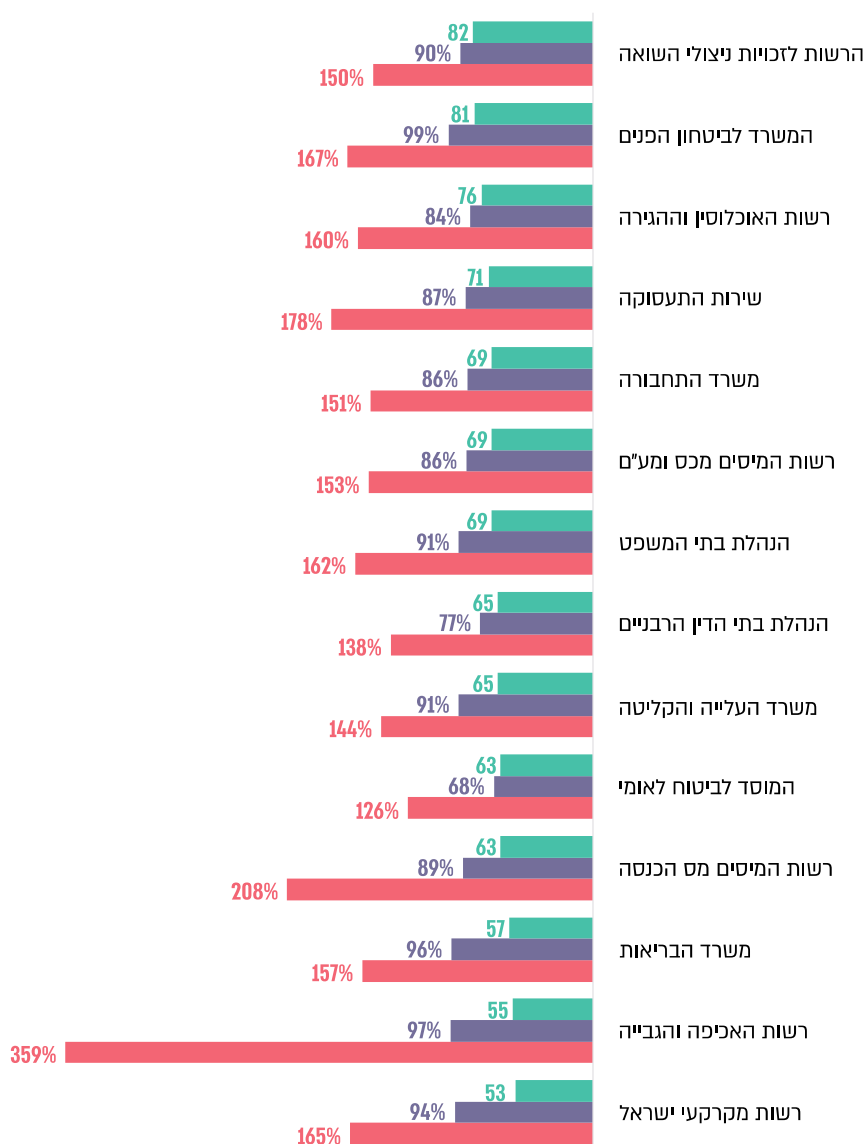
מטרת שיטות שכע"ד היא כאמור ייעול השירות הציבורי והעלאת פריון העבודה במשרדים; אלה מובילים, בין היתר, לשיפור השירות לציבור. לפיכך ממצאי דוח איכות השירות במשרדים שבהם פועלות שיטות שכע"ד יכולים להוסיף מידע רלוונטי בנוגע לאפקטיביות שיטות שכע"ד בהיבט של מתן שירות לציבור. שני התרשימים להלן מציגים את ממצאי דוח מדידת איכות השירות לשנים 2019 ו-2020 בנוגע למשרדים שבהם נוהגת שיטת שכע"ד, בהשוואה לנתוני מדד היעילות הכמותית - מדד מרכזי בחישוב שכע"ד, ובהשוואה לנתונים על שיעורי מיצוי הפרמיה.

יצוין כי רק חלק מהעובדים בכל אחד מהמשרדים שנבדקו זכאים לשכע"ד ועל פי רשות התקשוב הממשלתי רק חלק מן היחידות במשרדים נמדדות במסגרת דוח איכות השירות והציון ניתן למשרד בכללותו, ולכן יש לנהוג זהירות בממצאי ההשוואה, ולראות בהם אינדיקציה כללית בלבד לזיקה שבין תשלום שכע"ד לעובדים בגוף לבין השירות שהגוף מעניק לציבור. כמו כן יצוין כי טווח המדידה של מדד היעילות אינו מוגבל בתקרה, בעוד שטווח המדידה של נתוני מיצוי פרמיית שכע"ד ושל דוח איכות השירות מחושב לפי סקאלה של עד 100% ועד ציון 100, בהתאמה.

88 תשובת המשרד להגנת הסביבה.



תרשים 39: נתוני דוח איכות השירות בהשוואה למדד היעילות הכמותית ולשיעור מיצוי פרמיית שכע"ד, 2020⁸⁹



■ מדד איכות השירות הממשלתי ■ שיעור מיצוי פרמיית שכע"ד ■ מדד היעילות הכמותית

על פי נתוני אגף השכר ורשות התקשוב הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

89 תרשים מסכם את נתוני המשרדים שנכללו במדדי שני המשרדים - אגף השכר ורשות התקשוב הממשלתי.



מן התרשים עולה כי רמת השירות לציבור במשרדים הנמדדים דורגה, על פי דוח איכות השירות לשנת 2020, בציון הנע בין 53 ו-82 מתוך 100; על פי מדד היעילות הכמותית במסגרת שיטות שכע"ד, רמת היעילות של המשרדים גבוהה מ-100% באופן עקבי וחוצה ברוב המקרים את הגבול העליון של טווח היעילות (142%); ושיעורי מיצוי הפרמיה במחצית מהמשרדים (7) הם 90% ויותר. בדירוגי המשרדים לא נמצא מתאם בין רמת השירות לבין מדד היעילות או שיעורי המיצוי. למשל, ברשות האכיפה והגבייה ציון רמת השירות נמוך יחסית (55), ואילו מדד היעילות גבוה במיוחד (359%) ושיעור מיצוי הפרמיה הוא 97%; ברשות המיסים (מס הכנסה) הנתונים הם 63, 208% ו-89%, בהתאמה; ובשירות התעסוקה 71, 178% ו-87%, בהתאמה.

נתוני התרשים לעיל מתייחסים כאמור לשנת 2020. כדי לוודא שאין מדובר בשנה חריגה, על רקע משבר הקורונה והיעדר תקציב שנתי, נבחנו גם הנתונים לשנת 2019⁹⁰. עלה כי בשנה זו דורגה רמת השירות לציבור במשרדים, על פי דוח איכות השירות, בציון הנע בין 56 ו-79; מדד היעילות הכמותית נע בין 141% ו-330%, כאשר כל המשרדים למעט אחד חצו את הגבול העליון של טווח היעילות (142%); ושיעורי מיצוי הפרמיה ביותר ממחצית המשרדים (8) הם 90% ויותר.

אגף השכר השיב כי דוח איכות השירות הוא כלי מדידה חדש יחסית, ובשלוש השנים הראשונות להפעלתו, רשות התקשוב הממשלתי לא אישרה שימוש בו לצורך שכע"ד, הואיל וגיבושו לא הושלם; בשנת 2021, לאחר דיון עם רשות התקשוב הממשלתי, הנחתה הוועדה המרכזית למועצות ייצור, הקובעת את עקרונות שכע"ד, לשלב את תוצאות דוח איכות השירות בשיטות המדידה של שכר העידוד. עוד ציין אגף השכר כי חלק מהגופים הנמדדים בדוח איכות השירות אינם אהודים בציבור בשל תפקידם (למשל: גופים האחראים על גביית כספים) והדבר יכול להשפיע על דירוגם. רשות האכיפה והגבייה השיבה כי יש לקרוא את נתוני דוח איכות השירות גם בהתחשב בכך שהיא פוגשת את מקבלי השירות בשעתם הקשה, ומידת שביעות הרצון שלהם מן השירות יכולה להיות מושפעת מהחלטות שיפוטיות הניתנות בהליכים המתנהלים בעניינם.

רשות התקשוב הממשלתי השיבה כי ציון איכות השירות לא ניתן ליחידות מסוימות במשרד, אלא למשרד בכללותו. כמו כן, מטרות מדד איכות השירות אינן זהות למטרות שכע"ד. לכן, לגישת הרשות, יש לשקול האם וכיצד נכון לשלב את מדד איכות השירות במסגרת שיטות שכע"ד.

מכל האמור עולה כי מדידת ביצועי העובדים לצורך תשלום שכע"ד נעשית על פי שיטות ש"גילן" הממוצע, נכון לשנת 2020, היה יותר מ-8 שנים. ברוב המשרדים המדדים הקובעים את פרמיית שכע"ד (מדד היעילות הכמותית ומדד האיכות) משקפים כפי הנראה דרישות ביצוע נמוכות, שהעובדים משיגים באופן עקבי ללא השקעת מאמץ. בעקבות זאת השיגו העובדים בשנת 2020 כ-90% מסך הפרמיה בממוצע משוקלל. בנסיבות אלו, תשלום שכע"ד הוא למעשה מעין תוספת שכר קבועה ולא תמריץ לשיפור פריון העבודה, ומשכך אינו אפקטיבי.

90 נתוני 2019 אינם כוללים את המוסד לביטוח לאומי.

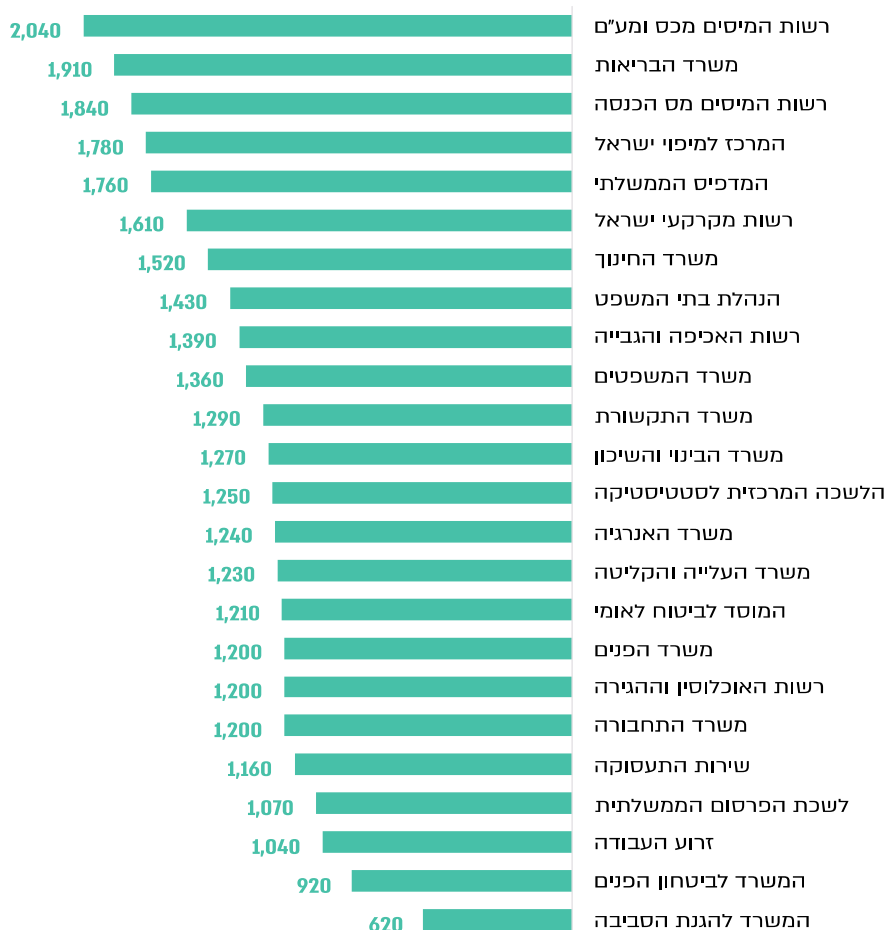


עוד עולה כי אין מתאם בין דירוג עבודת המשרדים במסגרת מדדי שכע"ד ובין דירוג רמת השירות שהם נותנים לציבור על פי דוח איכות השירות. הפערים בין הדירוגים מחזקים את החשש כי תשלום שכע"ד אינו משיג את מטרתו המרכזית - שיפור יעילותו ואיכותו של השירות הציבורי.

אחידות שיטות שכע"ד במשרדים

התרשים להלן מציג נתונים לגבי הממוצע החודשי של תשלום שכע"ד לעובדים הזכאים לו, בהתפלגות לפי משרדים.

תרשים 40: שכע"ד ממוצע לעובד בחודש, לפי משרדים, 2020 (בש"ח, מעוגל)



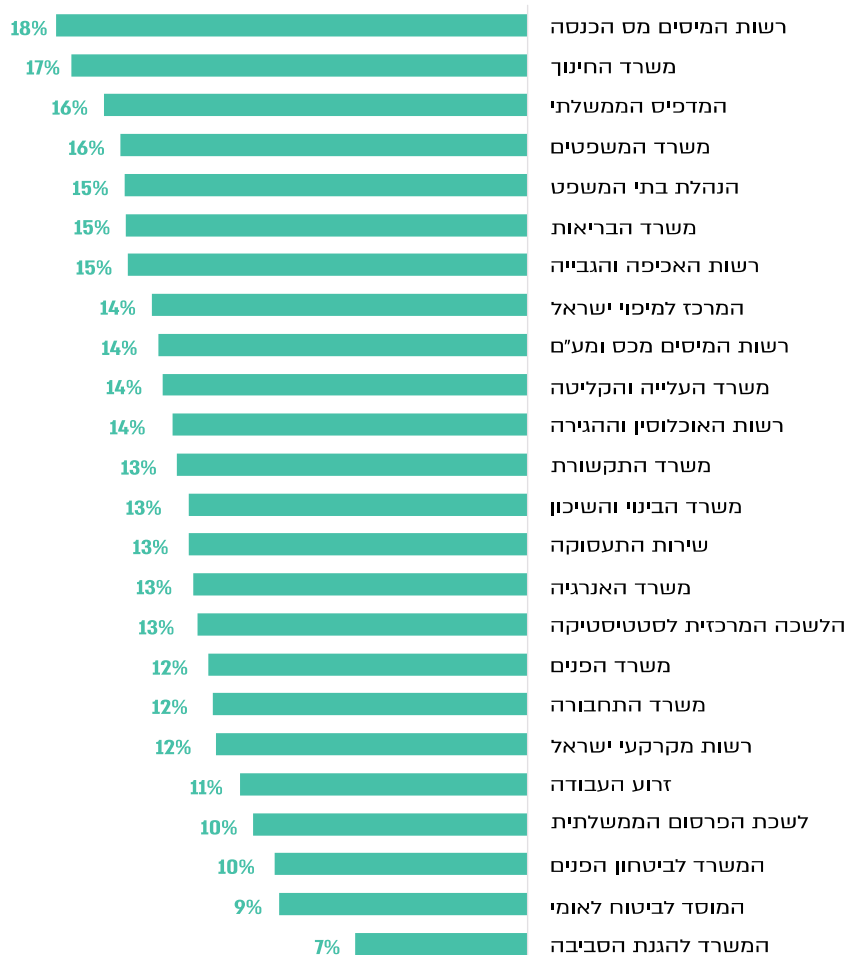
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מן התרשים עולה כי תשלומי שכע"ד במשרדים השונים אינם אחידים ויש ביניהם פערים ניכרים. לדוגמה, במשרד להגנת הסביבה שכע"ד ממוצע לעובד הוא 620 ש"ח בחודש, ואילו ברשות המיסים (מכס ומע"ם) הסכום גבוה פי 3.3 ועומד על 2,040 ש"ח בחודש.

תשלומי שכע"ד מחושבים כאמור באמצעות הכפלת שיעור הפרמיה הקבוצתי במספר שעות העבודה ובערך השעה של העובד. לפיכך, פערים בין משרדים שונים בגובה תשלומי שכע"ד יכולים לכאורה להיות מוסברים בפערים בגובה השכר הממוצע לעובד בכל אחד מהמשרדים, ולא בהכרח בפערים בשיטות שכע"ד. לצורך בדיקת סברה זו, מציג התרשים להלן את היחס בין שכע"ד הממוצע לעובד ובין גובה השכר הממוצע לעובד, בחלוקה לפי משרדים.

תרשים 41: שיעור שכע"ד ממוצע לעובד מגובה השכר הממוצע לעובד, לפי משרדים, 2020



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי התרשים, שיעור שכע"ד מהשכר אינו אחיד בכל המשרדים, ונע בין 18% ברשות המיסים (מס הכנסה) ו-7% במשרד להגנת הסביבה. העובדה כי שכע"ד אינו משולם כשיעור אחיד מגובה השכר מלמדת כי גובה השכר אינו הגורם הבלעדי לפערים בגובה תשלום שכע"ד בין המשרדים השונים, וכי נתונים נוספים הנכללים בנוסחת החישוב, כגון גובה תקרת הפרמיה, גורמים גם הם לפערים. עולה אפוא שהפערים בתשלום שכע"ד לעובדים במשרדים שונים נובעים אומנם מפערי שכר בין עובדי המשרדים, אך גם מפערים בין רכיבי שיטות שכע"ד המונהגות בהם.

התרשים להלן מציג נתונים לגבי הממוצע החודשי של תשלום שכע"ד לעובדים הזכאים לו, בהתפלגות לפי דירוגים מקצועיים.

תרשים 42: תשלום שכר עידוד ממוצע לעובד בחודש, לפי דירוגים מקצועיים, 2019 (בש"ח, מעוגל)



על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מן התרשים עולה כי גם בהתפלגות לפי דירוגים מקצועיים המשותפים למשרדים, קיימים פערים ניכרים בתשלומי שכע"ד בין המשרדים. בדירוג המינהלי, ממוצע שכע"ד לעובד במשרד התקשורת הוא כ-90 ש"ח בחודש, ואילו ברשות המיסים (מכס ומע"ם) הממוצע גבוה פי 20 בקירוב ועומד על 1,810 ש"ח בחודש. בדירוג המח"ר, ממוצע שכע"ד לעובד במשרד התקשורת הוא כ-200 ש"ח בחודש, וברשות המיסים (מכס ומע"ם) הממוצע גבוה פי 10 בקירוב ועומד על כ-1,980 ש"ח בחודש. בדירוג המהנדסים, ממוצע שכע"ד לעובד במשרד הבינוי והשיכון הוא כ-120 ש"ח בחודש, וברשות המיסים (מכס ומע"ם) הממוצע גבוה פי 24 ועומד על 2,920 ש"ח בחודש. בדירוג ההנדסאים והטכנאים, ממוצע שכע"ד לעובד במשרד הבינוי והשיכון הוא כ-80 ש"ח בחודש, ובמדפיס הממשלתי הממוצע גבוה פי 30 בקירוב ועומד על כ-2,380 ש"ח בחודש.



שכע"ד הוא מנגנון התגמול והתמרוץ הכרוך בהוצאה הגבוהה ביותר בשירות הציבורי בישראל: בשנת 2020 עמדו תשלומי שכע"ד לעובדי המשרדים הממשלתיים על סך של כ-667 מיליון ש"ח. סכומים אלה אינם כוללים את עלות הפעלת היחידות לתגמול ותמרוץ במשרדים, את תשלומי שכע"ד בגופים הציבוריים ואת ההוצאה על שירותי ייעוץ לצורך גיבוש ועדכון של שיטות שכע"ד. על אף עלותו הגבוהה, מסתמן כי מנגנון שכע"ד אינו אפקטיבי. זאת לנוכח שיעורי מיצוי הפרמיה הגבוהים בקרב העובדים (כ-90% מתקרת הפרמיה בממוצע משוקלל בשנת 2020), ובהתחשב בכך שברוב המשרדים שיטות שכע"ד אינן מעודכנות בהתאם להנחיות הוועדה המרכזית למועצות ייצור. בנסיבות אלו שכע"ד נושא אופי של תוספת שכר ואינו ממלא את ייעודו. עוד נמצא כי קיימים פערים ניכרים בתשלומי שכע"ד בין עובדים במשרדים השונים (למשל 620 ש"ח בחודש במשרד להגנת הסביבה מול 2,040 ש"ח בחודש ברשות המיסים, מכס ומע"ם), לרבות בין עובדים המשתייכים לאותו דירוג מקצועי. פערים אלה נובעים בחלקם מחוסר שוויון בהגדרת מדדי שיטות שכע"ד ובהפעלתן.

במרץ 2021, לנוכח פערים שמצאו בשיטות שכע"ד בין המשרדים השונים וחוסר השוויון שנוצר בין עובדי המשרדים בתשלומי שכע"ד, ובמטרה להשיג מדידה שוויונית, החליטו מרכזי הוועדה המרכזית למועצות ייצור לפעול לגיבוש מודלים אחידים ורוחביים. במסגרת זו החל בשנת 2021 ביצוע תוכנית ניסוי (פיילוט): מודל שכע"ד רוחבי ליחידות ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ב-13 משרדים החל על 242 עובדים, שהם כ-1.5% מכלל העובדים הזכאים לשכע"ד במשרדים אלה⁹¹; מודל שכע"ד רוחבי לאגפי הכספים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ב-15 משרדים ממשלתיים החל על 311 עובדים, שהם כ-3.6% מכלל העובדים הזכאים לשכע"ד במשרדים אלה⁹². תקופת הניסיון של שני המודלים צפויה להסתיים בדצמבר 2022.

91 המודל חל במשרד התחבורה, רשות המיסים, למ"ס, משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, המרכז למיפוי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, רשות האכיפה והגבייה, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד הכלכלה, משרד הרווחה - זרוע העבודה, בתי הדין הרבניים ומשרד האנרגיה; מספר העובדים הזכאים מעודכן לשנת 2020. סך הכול 15,945 עובדים.

92 המודל חל במשרד התחבורה, רשות המיסים (מכס ומע"ם), למ"ס, משרד הקליטה, משרד המשפטים, המרכז למיפוי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, רשות האכיפה והגבייה, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד הכלכלה, משרד הרווחה - זרוע העבודה, בתי הדין הרבניים, משרד האנרגיה, הרשות לזכויות ניצולי שואה ומשרד התקשורת; מספר העובדים הזכאים מעודכן לשנת 2020. סך הכול 8,631 עובדים.



הנהלת בתי הדין הרבניים ציינה בתשובתה כי המודל הרוחבי במחלקת הכספים שלה טרם אושר להפעלה על-ידי אגף השכר. עוד הציעה לבצע כמה התאמות בשיטות שכע"ד: איגום שיטות במטרה לצמצם שיטות ליחידות קטנות שהן דלות בפרמטרים למדידה כמותית, הימנעות מהקמת שיטות למחלקות הכוללות עובדים בודדים ושילוב רכיבים דיפרנציאליים בשיטות החדשות.

על אגף השכר לוודא ששיטות שכר העידוד שהוא מפעיל מעודכנות באופן תקופתי, שהן משלבות מדדים מתחום השירות לציבור ושהן אפקטיביות, בהיבט של תרומתן להגברת הפריון וההתייעלות.

מנגנונים לתגמול דיפרנציאלי

תגמול דיפרנציאלי לעובדים בשירות המדינה, כמפורט להלן, ניתן באמצעות שני מנגנונים שונים: מנגנון של נש"ם ומנגנון של אגף השכר (שכולל כאמור תגמול חצי-שנתי הניתן לעובדים על בסיס מדידה אישית). קיימות שיטות שונות לחישוב תגמול דיפרנציאלי, והן מבוססות על מדידה איכותנית של ביצועי העובדים.

מנגנון נש"ם הוא כאמור מענק כספי שנתי שגובהו בתקופת הביקורת היה 2,000 ש"ח ושניתן ל-15% העובדים המצטיינים של המשרד. הוא הופעל בשנת 2020 ב-61 משרדים ו-22 בתי חולים ממשלתיים, ומכוחו תוגמלו כ-7,800 עובדים⁹³, ומנגנון אגף השכר הופעל ב-16 משרדים ומכוחו תוגמלו כ-2,800 עובדים; ההוצאה הממשלתית השנתית על התגמול הדיפרנציאלי באותה שנה הסתכמה בכ-40 מיליון ש"ח, מזה כ-15 מיליון ש"ח באמצעות מנגנון נש"ם ו-25 מיליון ש"ח באמצעות מנגנון אגף השכר.

מטרתו העיקרית של מנגנון נש"ם הן הגברת המוטיבציה והשאיפה למצוינות בקרב העובדים, שיפור תפוקות העובדים וקידום יעדי המשרדים. מטרתו העיקרית של מנגנון אגף השכר הן לשמש כלי בידי הדרג הניהולי לעודד מצוינות אישית של העובדים ולהגביר עמידה ביעדים אישיים ומשרדיים. המטרות העיקריות של שני המנגנונים הן אפוא דומות.

על פי מנגנון נש"ם, עובדים מתוגמלים בהתאם למדדי הערכת ביצועים שנתיים שלהם, על פי מידת עמידתם ביעדים אישיים שהוגדרו מראש ותורמתם לקידום יעדים ארגוניים וערכים מובילים של המשרד. על פי מנגנון אגף השכר, עובדים מתוגמלים בהתאם למדדים כגון הערכת ביצועיהם ועמידה ביעדים אישיים שנקבעו להם מראש ולעיתים גם בהתאם למדדים קבוצתיים, כגון עמידת הקבוצה שאליה הם משתייכים בתוכנית עבודה משרדית. אמות המידה שלפיהן מתוגמלים עובדים בשני המנגנונים הן אפוא דומות בחלקן.

⁹³ המנגנון חל על 7,777 עובדים. מהם 7,475 תוגמלו ב-2,000 ש"ח כל אחד, ללא חישוב חלקיות משרה. 302 עובדים של רשות הכבאות וההצלה השתתפו במודל בשנה הראשונה ולכן היו זכאים לשוברים בסך 75 ש"ח כל אחד. סך הכול כ-15 מיליון ש"ח.



נמצא כי הגם שהמטרות העיקריות של מנגנון נש"ם ומנגנון אגף השכר דומות, ואמות המידה לחישוב התגמולים דומות בחלקן, נש"ם ואגף השכר מפעילים את המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי בנפרד, וללא שיתוף מידע ביניהם.

מנגנון נש"ם לתגמול דיפרנציאלי

משנת 2017 מפעילה נש"ם במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובבתי החולים הממשלתיים מנגנון לתגמול של עובדים מצטיינים, על פי מודל המזכה 15% מן העובדים בתגמול בסך 2,000 ש"ח בכל שנה⁹⁴. המודל גובש כחלק מן הרפורמה בניהול ההון האנושי.

על פי כללים שקבעה נש"ם לקיום מנגנון לתגמול דיפרנציאלי, יש להימנע מקיום רוטציה ("סבב") בבחירת המצטיינים, שבעטייה יתוגמלו עובדים כיוון ש"הגיע תורם" ולא בשל איכות ביצועיהם; הבקרה על הפעלת המנגנון צריכה להבטיח התרעה על סבבים כאמור.

נש"ם מבקרת את הפעלת המנגנון לתגמול המצטיינים: הבקרה כוללת שלילת חריגה ממכסת הזכאים המרבית (15%), ובדיקת זכאות העובדים לתגמול לפי דירוגם, דרגתם ועמידה בתנאים של ביצוע הערכת עובד ושיחת משוב שנתית.

נש"ם בדקה בשנת 2018 את אפקטיביות המנגנון לתגמול דיפרנציאלי שהיא מפעילה, לרבות בדיקת אינדיקציות לסבבים כאמור בין העובדים הזכאים לתגמול⁹⁵. נש"ם מסרה כי בדיקה כזו מתוכננת להיעשות אחת לארבע שנים, ותיעשה גם בשנת 2022.

מנגנון אגף השכר לתגמול דיפרנציאלי

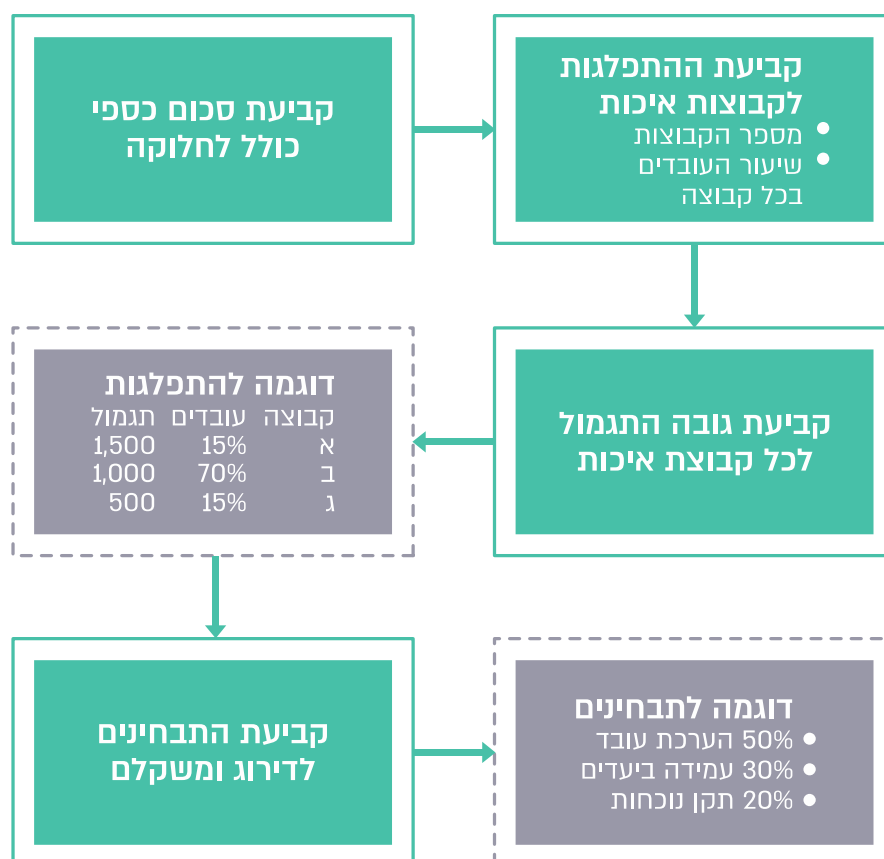
במהלך השנים הורחב היקף תחולתן של שיטות התגמול והתמרוץ שהנהיג אגף השכר בשירות הציבורי, גם ליחידות מטה במשרדים. יחידות אלו מתאפיינות בתוצרי עבודה שאינם ניתנים למדידה כמותית קשיחה. לנוכח האמור, ובעקבות השחיקה באפקטיביות מנגנון שכע"ד, נוצר צורך בפיתוח שיטות מדידה חלופיות לשכע"ד, אשר ישמשו כלי ניהולי יעיל להנעת העובדים ביחידות המטה. בהתאם לכך, לפני כעשור החל אגף השכר ליישם ביחידות המטה של המשרדים שיטות דיפרנציאליות לתגמול עובדים. התגמול אינו משולם על בסיס חודשי, בדומה לתוספות השכר, אלא כתשלום מובחן ונפרד, חצי-שנתי או שנתי. השיטות מוגדרות עבור כל יחידה בנפרד, בהסכם קיבוצי או בהחלטת הממונה על השכר. מבנה השיטות כולל כמה מרכיבי יסוד, כמפורט בתרשים להלן.

94 לפי הנחיית נש"ם 9.2 המודל אינו חל על סטודנטים, מתמחים, עובדים במשרות אמן שאינם במינוי בפועל, צוערים בתקופת הכשרה, עובדים שקיימים לגביהם הסכמים קיבוציים או סיכומים ייחודיים עם נש"ם, עובדים שאינם מועסקים כעובדי מדינה ועובדים מושעים עקב הליך פלילי או משמעת.

95 נש"ם, דוח בקרה מדידה והערכת ביצועים מסכם בנושא הערכת עובדים בשירות המדינה (יולי 2018).



תרשים 43: דוגמה ליישום שיטת תגמול דיפרנציאלי של אגף השכר המחושבת על פי אמות מידה אישיות



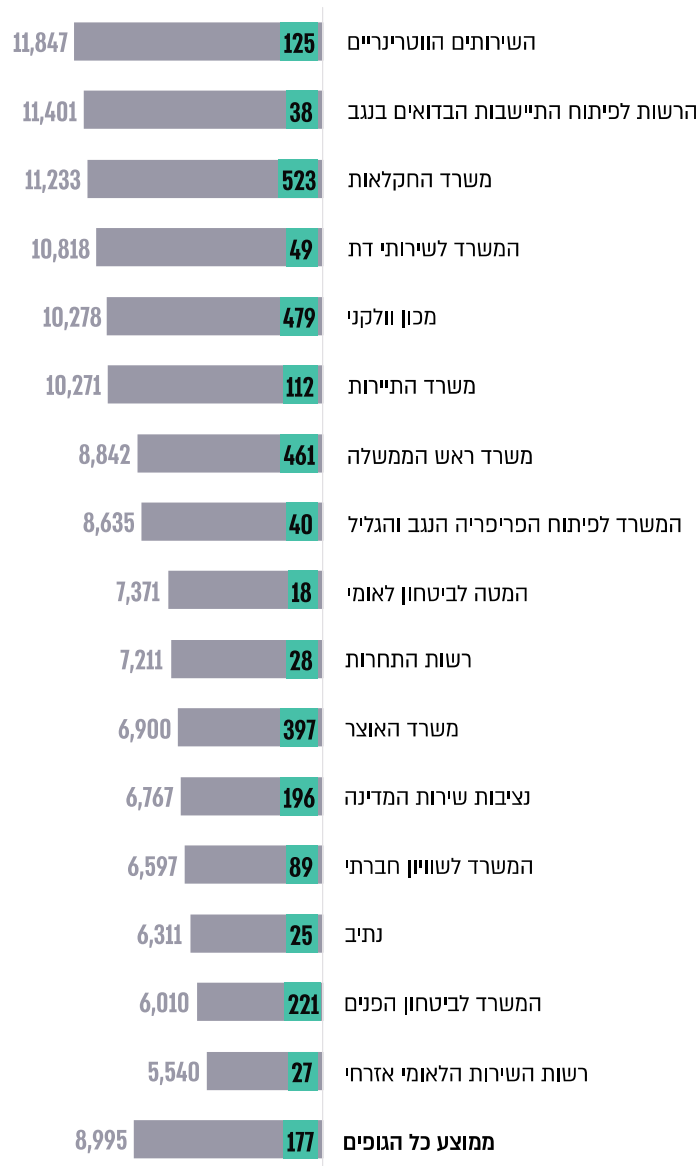
על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי לאגף השכר אין רשימה מלאה וממצה של המשרדים והיחידות שבהם מונהג מנגנון לתגמול דיפרנציאלי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה על סמך נתוני אגף השכר ושאלונים שמשרד מבקר המדינה הפיץ (כמפורט להלן), עלו 16 משרדים שבהם הופעל המנגנון בשנים 2019 - 2021, ואלה נכללו בבדיקתו. התרשים להלן מציג את התגמול הדיפרנציאלי השנתי הממוצע לעובד ב-16 המשרדים בשנת 2020.



תרשים 44: התגמול הדיפרנציאלי השנתי הממוצע לעובד, 2020



■ מספר עובדים ■ תגמול שנתי ממוצע לעובד בש"ח

על פי נתוני המשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מן התרשים עולה כי שני שלישים מהעובדים שהיו זכאים לתגמול דיפרנציאלי בשנת 2020 הועסקו בארבעה משרדים: משרד החקלאות ויחידת סמך שלו - מכון וולקני, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר (523, 479, 461 ו-397 עובדים, בהתאמה). המנגנון חל על מספר קטן יחסית של עובדים במטה לביטחון לאומי, נתיב, רשות השירות הלאומי אזרחי ורשות התחרות (18, 25, 27 ו-28 עובדים, בהתאמה). עוד עולה כי קיים פער בין המשרדים בנוגע לסכום התגמול הממוצע לעובד. למשל, ברשות השירות הלאומי אזרחי סכום התגמול הממוצע לעובד בשנת 2020 היה 5,540 ש"ח, ואילו בשירותים הווטרינריים הסכום היה גבוה פי 2 בקירוב ועמד על 11,847 ש"ח.

אפקטיביות מנגנון אגף השכר

התגמול הדיפרנציאלי נועד כאמור לשמש כלי בידי הדרג הניהולי לעודד מצוינות אישית של העובדים, ומוגדר בהסכמים בין אגף השכר ובין המשרדים כתגמול הניתן עבור עמידה ביעדים והשגת תפוקות.

במסמכים המעגנים מודלים לתגמול דיפרנציאלי במשרדים שונים קבע אגף השכר את הצורך לקיים בקרה על אפקטיביות שיטות התגמול. למשל, במסמכים הנוגעים למשרד לשוויון חברתי, ברשות התחרות וברשות לפיתוח והסדרת התיישבות הבדואים בנגב נקבע כי "המודל ייבחן אחת לשנה עם הממונה על השכר ויהיה כפוף לשינויים על סמך האפקטיביות שלו"; במסמכים הנוגעים למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ולרשות השירות הלאומי אזרחי נקבע כי אחת לשנה ייבחן המודל שבמסמך, ואם ימצא אגף השכר כי המודל לא השיג את יעדיו, ייקבע מודל חלופי או תישקל הפסקתו של המודל שהונהג.

1. הבקרה שאגף השכר מקיים על הפעלת שיטות התגמול הדיפרנציאלי במשרדים כוללת בדיקה של סכום התגמול הכולל בהשוואה לסכום הכולל שנקבע לחלוקה; בדיקת זכאות העובדים לתגמול לפי דירוגם ודרגתם; ויידוא כי התגמול מחולק בין העובדים בהתאם למדרגות שנקבעו בהסכם.

נמצא כי אגף השכר אינו בודק את אפקטיביות השיטות שהנהיג לתגמול דיפרנציאלי. זאת שלא בהתאם לכללים שהוא עצמו קבע.

2. לצורך בדיקת אפקטיביות התגמול הדיפרנציאלי והמידה שבה הוא משיג את מטרותיו, הפיץ משרד מבקר המדינה בינואר 2022 שאלונים בקרב 16 מנכ"לים ומנהלים במשרדים שבהם נוהגות שיטות תגמול דיפרנציאלי, והם התבקשו למסור מסמכים ונתונים בנוגע להפעלת השיטות בגוף שבניהולם, בשנים 2019 עד 2021. כל המנכ"לים והמנהלים שהתבקשו על ידי משרד מבקר המדינה להשיב לשאלונים - עשו כן.

נוסף על כך העביר משרד מבקר המדינה, באמצעות המנכ"לים ומנהלי המשרדים, שאלונים למנהלי היחידות שבהן נוהגות שיטות התגמול הדיפרנציאלי. אלה התבקשו להביע את עמדתם בעניין השפעת שיטת התגמול הנוהגת ביחידתם על המוטיבציה של העובדים, תפוקות העובדים, קידום יעדי המשרד וקידום יעדי היחידה. כמו כן נשאלו המנהלים אם



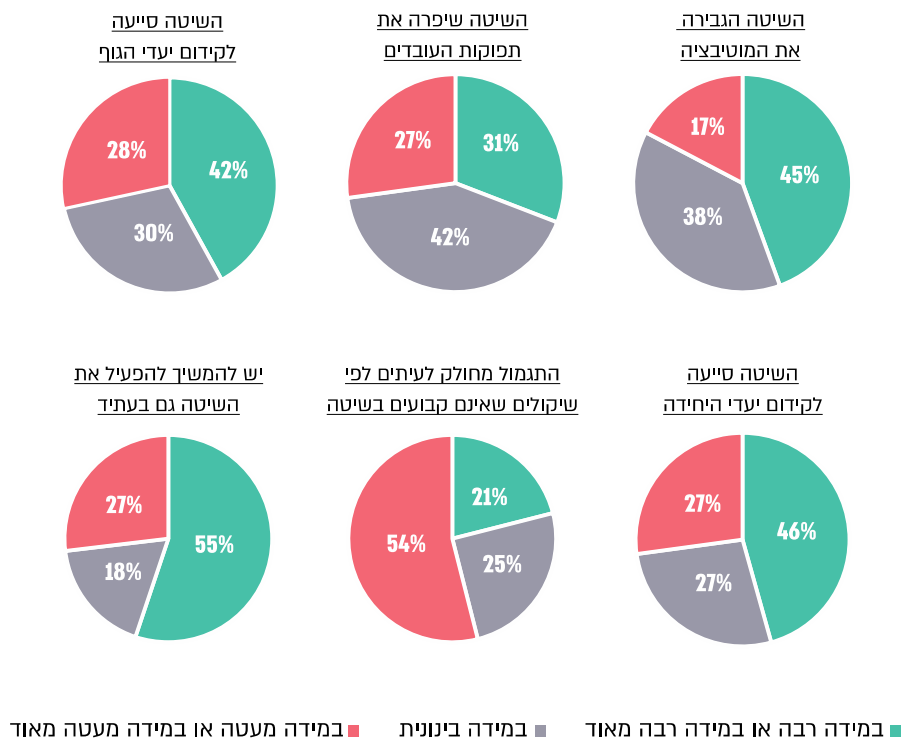
התגמול מחולק לעיתים לפי שיקולים שאינם קבועים בשיטה, ואם יש להמשיך להפעיל את השיטה גם בעתיד. לשאלונים אלה השיבו 81 מנהלי יחידות ב-15 מ-16 משרדים⁹⁶.

מתשובות המשרדים עולה כי ב-15 מ-16 המשרדים שנבדקו לא בוצעה בדיקת אפקטיביות. במשרד אחד נבחנה אפקטיביות המודל בנוגע לרכיב הנוכחות בלבד, ולא בנוגע לרכיבי הביצועים, התפוקות וקידום היעדים.

עמדות מנהלי היחידות בדבר אפקטיביות שיטות התגמול

להלן תרשים המסכם את עמדות 81 מנהלי היחידות ב-15 מבין 16 המשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי, אשר השיבו לשאלון בנוגע להפעלת השיטות ביחידותיהם.

תרשים 45: סיכום עמדות מנהלי היחידות במשרדים שביחידתם פועלת שיטת תגמול דיפרנציאלי



על פי תשובות המשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

96 מהמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לא התקבל מענה, בשל חילופי מנהלים ביחידות שבהן פועלות שיטות דיפרנציאליות.



מתשובותיהם לשאלונים של 81 מנהלי יחידות ב-15 מבין 16 המשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי עולה כי רבים מהמנהלים מטילים ספק באפקטיביות השיטות. פחות ממחצית מהמשיבים (46%) סבורים כי השיטה הדיפרנציאלית סייעה לקידום יעדי היחידה במידה רבה או רבה מאוד; פחות ממחצית (45%) סבורים כי השיטה מגבירה את המוטיבציה של העובדים במידה רבה או רבה מאוד; 42% סבורים כי השיטה סייעה לקידום יעדי הגוף הממשלתי במידה רבה או רבה מאוד; ופחות משליש (31%) סבורים כי השיטה שיפרה את תפוקות העובדים במידה רבה או רבה מאוד. כמו כן, כחמישית (21%) מהמשיבים הסכימו במידה רבה או רבה מאוד כי התגמול מחולק לעיתים לפי שיקולים שאינם קבועים בשיטה, ויותר מרבע מהמשיבים (27%) סבורים במידה מועטה או מועטה מאוד שיש להמשיך להפעיל את השיטה גם בעתיד.

במסגרת השאלון, במענה לשאלה פתוחה, התייחסו 62 מ-81 מנהלי היחידות להיבטים בשיטות התגמול הדיפרנציאלי הדורשים שיפור, לדעתם. 15 מנהלים (19%) ציינו את הצורך בהגברת הגמישות הניהולית בהפעלת השיטה, ובין היתר עלה כי הדיפרנציאציה הנדרשת בדירוג העובדים גוררת דירוג עובדים טובים במקום נמוך; מתשובות של 12 מהמנהלים (15%) עולה כי לעמדתם מדדי הביצוע האישיים אינם דומיננטיים מספיק בחישוב התגמול; מתשובות של 9 מנהלים (11%) עולה כי התגמול נתפס בעיניהם או בעיני העובדים כתוספת שכר ולא כתשלום על מאמץ מיוחד; 8 מהמנהלים (10%) ציינו כי נוסחת התגמול מורכבת ואינה מובנת ושקופה לעובדים; מתשובות של 7 מנהלים (9%) עולה כי לדעתם שיטת התגמול אפקטיבית יותר דווקא בתמרוץ עובדים שביצועיהם גבוהים ממילא; ו-4 מהמנהלים (5%) ציינו כי מודל התגמול אינו חל על עובדים העוסקים במשימות ליבה של הארגון. מדברים שציינו מנהלים עולה כי לעיתים היעדים המשמשים לחישוב התגמול אינם שאפתניים.

חלוקת התגמול ב"סבב" בין העובדים

על פי נש"ם, בעת הנהגת תגמול דיפרנציאלי יש להימנע מקיום סבב בבחירת העובדים המצטיינים, כלומר תגמול עובדים כיוון ש"הגיע תורם" ולא בשל איכות ביצועיהם. חלוקה הכוללת שיקולי סבב עלולה לפגוע בהבנת ההיגיון שבבסיס שיטת התגמול ולהפחית את מאמצי העובדים להצטיין.

1. כיוון שאגף השכר לא בדק אם יש אינדיקציות לסבב כאמור, משרד מבקר המדינה בדק אם מנתונים שהמשרדים צירפו לשאלון על הפעלת השיטות לתגמול דיפרנציאלי, עולות אינדיקציות לחלוקת התגמול בסבב בין העובדים. במסגרת הבדיקה נבחנו שני דפוסי התנהלות העשויים להיות אינדיקציה לסבב כאמור:

א. שיעורי תחלופה גבוהים בקבוצת האיכות הגבוהה ביותר: בבדיקת דפוסי דירוג העובדים יש לצפות ליציבות מסוימת בסיווג העובדים המצטיינים לקבוצת האיכות הגבוהה ביותר. תגמול אגף השכר משולם כאמור בכל חצי שנה (להלן בחלק זה - חציון). כאשר בין חציונים ניכרת תחלופה גבוהה של העובדים המדורגים בקבוצת המצטיינים, הדבר יכול להיות אינדיקציה לסבב. בהתאם לכך, במודל שיצרה נש"ם צוין כאינדיקציה לסבב בין העובדים מצב של היעדר חפיפה של 30% לפחות בין העובדים המצטיינים בתקופות סמוכות.



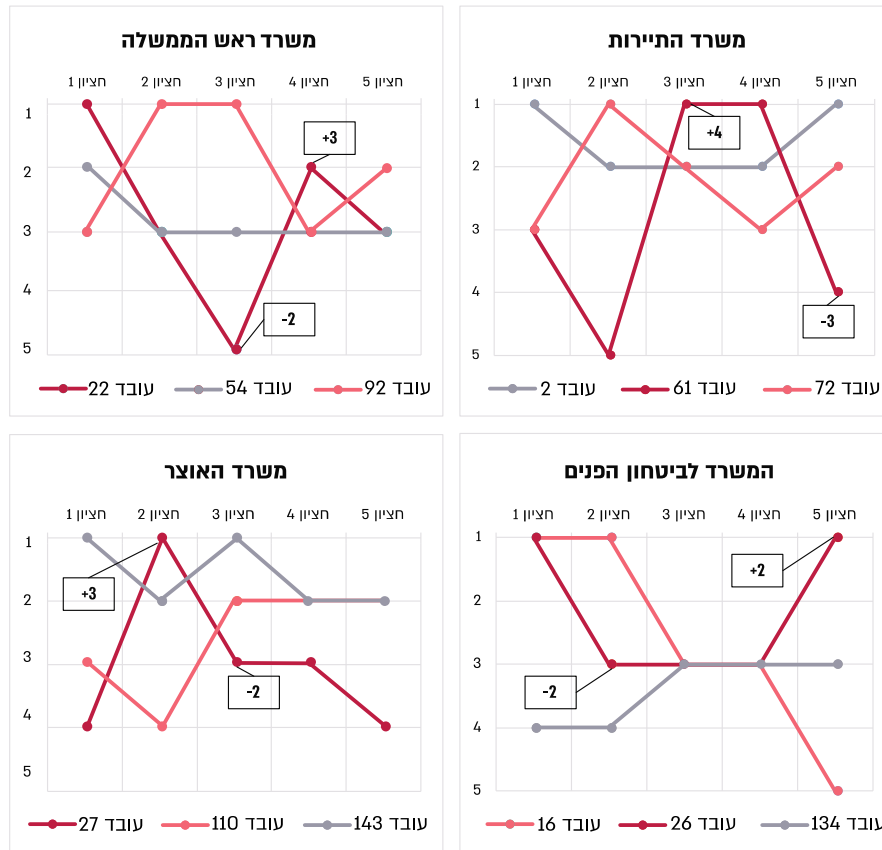
ב. פערים ניכרים בסיווג העובד לקבוצת איכות: שינויים באיכות ביצועיו של עובד הם בדרך כלל הדרגתיים, ויש לצפות כי סיווג עובד לקבוצת איכות מסוימת לא ישתנה באופן קיצוני בחלוף חצי שנה. ריבוי מקרים שבהם עובדים מדורגים בקבוצת איכות שמצויה בפער ניכר, של שתי רמות או יותר, לעומת הקבוצה שבה דורגו בחציון קודם, עשוי להיות אינדיקציה לסבב. משרד מבקר המדינה בדק אפוא נתונים על עובדים שהיו זכאים לתגמול דיפרנציאלי ב-5 חציונים בתקופה שמתחילת 2019 ועד אמצע 2021; משרדים שבהם 33% מהעובדים דורגו בקבוצת איכות שמצויה בפער ניכר כאמור, נחשבו כמשרדים שבהם יש אינדיקציה לסבב תגמול דיפרנציאלי בין העובדים.

במסגרת זו נבדקו גם מקרים של היפוך מגמה: דירוג העובד השתפר בפער של שתי רמות ויותר ומיד לאחר מכן ירד שתי רמות ויותר, או להפך (למשל: עובד שדורג בקבוצת איכות ב', לאחר חצי שנה דורג בקבוצה ד' ולאחר חצי שנה נוספת דורג בקבוצה א'). להלן יובאו ממצאים הנוגעים למשרדים שבהם הועסקו 100 עובדים או יותר בתקופה הרלוונטית.

לצורך המחשת דפוס התנהלות כאמור, התרשים להלן מציג דוגמאות לפערי דירוג ניכרים ומקרים של "היפוך מגמה" שנמצאו בארבעה משרדים. בכל אחד מן המשרדים נבחרו באופן אקראי שלושה עובדים, ומוצג דירוגם בחמשת החציונים שנבדקו בין ינואר 2019 ויוני 2021. קבוצות הדירוג מסומנות 1 עד 5; הסימון 1 מייצג את קבוצת האיכות הגבוהה ביותר.



תרשים 46: דוגמאות לפערים ניכרים בסיווג העובדים לקבוצות איכות



על פי נתוני המשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



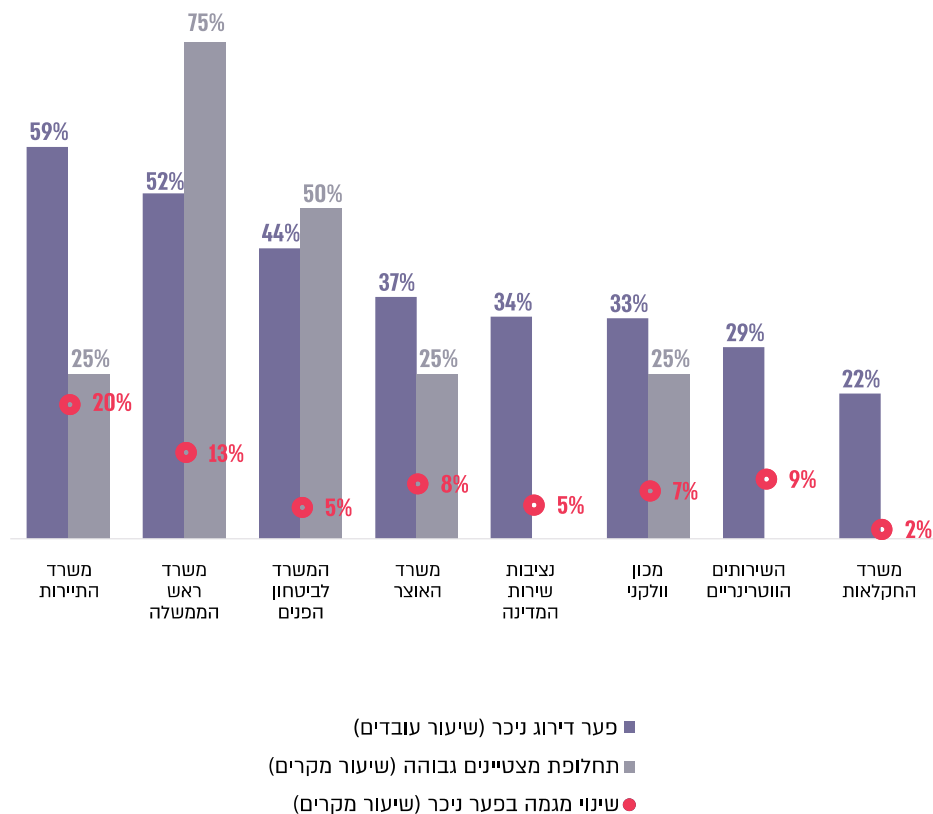
בתרשים דוגמאות לפערים ניכרים ושינויי מגמה כאמור. למשל, עובד 61 במשרד התיירות דורג במחצית הראשונה של שנת 2019 בקבוצת איכות בינונית (3), לאחר שישה חודשים דורג בקבוצת האיכות הנמוכה (5), דבר המצביע לכאורה על ירידה חדה בתפקודו, ולאחר שישה חודשים נוספים דורג בקבוצת האיכות הגבוהה ביותר (1), לכאורה בעקבות שיפור ניכר בתפקודו; במשרד ראש הממשלה דורג עובד 22 במחצית הראשונה של שנת 2019 בקבוצת איכות 1, במחצית השנייה של השנה בקבוצת איכות 3, במחצית הראשונה של שנת 2020 בקבוצת איכות 5 ובמחצית השנייה של השנה בקבוצת איכות 2; במשרד לביטחון הפנים עובד 26 דורג במחצית הראשונה של שנת 2019 בקבוצת איכות 1 ובמחצית השנייה בקבוצת איכות 3. במהלך שנת 2020 היה תפקודו יציב והוא דורג בקבוצת איכות 3, ובמחצית הראשונה של שנת 2021 השתפר תפקודו לכאורה באופן חד והוא חזר לדירוגו בקבוצת איכות 1; במשרד האוצר דורג עובד 27 במחצית הראשונה של שנת 2019 בקבוצת איכות 4, במחצית השנייה של השנה דורג בקבוצה 1 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 דורג בקבוצה 3.

2. התרשים להלן מסכם את הממצאים בנוגע לשני דפוסי ההתנהלות שהם אינדיקציה לדירוג העובדים בסבב במסגרת הפעלת שיטת התגמול הדיפרנציאלי בחמישה חציונים, בין ינואר 2019 ליוני 2021: פערי דירוג ניכרים ("קפיצה" של שתי קבוצות דירוג לפחות בחציונים סמוכים) ושיעורי תחלופה גבוהים בקבוצת העובדים המצטיינים (חפיפה של פחות מ-30% בין המצטיינים בחציונים סמוכים, כלומר שיעור תחלופה של יותר מ-70%). התרשים מתייחס ל-8 משרדים שבהם חלה שיטת התגמול הדיפרנציאלי על 100 עובדים ומעלה בשנת 2019⁹⁷. עמודה כחולה מייצגת שיעור עובדים מכלל העובדים הזכאים לתגמול, שנמצאה לגביהם קפיצה אחת לפחות כאמור בין שני חציונים צמודים, במהלך התקופה שנבדקה; עמודה אפורה מייצגת שיעור מעברים בין חציונים שבהם תחלופת המצטיינים כאמור הייתה גבוהה מ-70%; ועיגול מייצג שיעור מקרים שבהם נמצא היפוך מגמה של עובד, ממספר העובדים הזכאים.

97 הבדיקה אינה כוללת נתוני סטודנטים, שכן מנגנון אגף השכר קובע לגביהם דירוג איכות שונה מדירוג האיכות של העובדים הקבועים. כמו כן, במקרים רבים אין לגבי סטודנטים רצף העסקה לאורך זמן.



תרשים 47: אינדיקציות לחלוקת התגמול הדיפרנציאלי ב"סבב", בחמשת החציונים שבין ינואר 2019 ליוני 2021



על פי נתוני המשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופה שבין ינואר 2019 ליוני 2021, ב-6 מ-8 המשרדים נמצאו פערי דירוג ניכרים לגבי שליש מן העובדים או יותר. בכל המשרדים נמצא "היפוך מגמה" - עלייה של שתי קבוצות איכות לפחות, וסמוך לאחריה ירידה של שתי קבוצות איכות לפחות (או להפך), אך שיעור המקרים נע מ-2% במשרד החקלאות ל-20% במשרד התיירות. כמו כן, ב-2 מ-8 המשרדים - משרד ראש הממשלה והמשרד לביטחון פנים - נמצאה תחלופה גבוהה בקרב קבוצת העובדים המצטיינים. במשרד ראש הממשלה נמצאה תחלופה גבוהה בשלושה חציונים, ובמשרד לביטחון פנים נמצאה תחלופה גבוהה בשני חציונים. ממצאים אלה הם אינדיקציות לחלוקת התגמול בסבב בחלק מן המשרדים, והם מחייבים בקרה שיטתית מעמיקה של אגף השכר.



הממצאים האמורים מעלים ספק בנוגע לאפקטיביות שיטות התגמול הדיפרנציאלי ותרומתן להנעת העובדים ולשיפור ביצועיהם ואיכות עבודתם, ולגבי השאלה האם הכלי מופעל על ידי המשרדים בהתאם לעקרונות שנקבעו. רבים ממנהלי היחידות במשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי מטיילים ספק באפקטיביות השיטות וסבורים כי השיטות יעילות במידה מועטה או מועטה מאוד 98, לרבות בהיבטים של הגברת המוטיבציה (17%), שיפור תפוקות (27%) וקידום יעדי הארגון (28%). מנהלים רבים נוספים סבורים כי השיטות יעילות במידה בינונית (38%, 42%-30%, בהתאמה); מתשובותיהם של חלק מהמנהלים לשאלה פתוחה עולה כי מדדי הביצוע האישיים אינם דומיננטיים מספיק בחישוב התגמול (כ-15%), הוא נתפס כתוספת שכר ולא כתשלום על מאמץ מיוחד (כ-11%), ואופן חישובו אינו ברור מספיק לעובדים (כ-10%); כמו כן נמצאו אינדיקציות לקביעת תגמולים לעובדים בסבב, לכאורה שלא על פי איכות ביצועי העובד.

מומלץ שאגף השכר, בשיתוף עם המשרדים שבהם מונהג תגמול כזה, יבדוק באופן שיטתי את אפקטיביות השיטות לתגמול דיפרנציאלי, לרבות חשש לחלוקת התגמול ב"סבב", ובמידת הצורך יפעל לעדכון השיטות ביחידות ובמשרדים שבהם התגמול מופעל. מומלץ עוד כי אגף השכר יביא בחשבון את ממצאי בדיקת האפקטיביות בעת אישורו להפעלת שיטות תגמול דיפרנציאלי ביחידות ובמשרדים נוספים.

מומלץ שאגף השכר ישקול להנהיג פרסום של שמות העובדים שנכללו בקבוצות האיכות הגבוהות לצורך תגמול דיפרנציאלי, במטרה לעודד מצוינות ולהגביר את שקיפות חלוקת התגמול.

כפל תגמולים

1. השיטות לתגמול דיפרנציאלי שמפעיל אגף השכר מעוגנות כאמור בהסכמים קיבוציים ובהחלטות אגף השכר. במסגרת המסמכים שמעגנים את השיטות החלות ב-8 מ-16 המשרדים שבהם פועל תגמול דיפרנציאלי, הובהר כי לא תהיה לעובדים זכאות לתגמול דיפרנציאלי באותה תקופה שבה ישולם להם תגמול כספי אחר הקשור בעמידה ביעדים ותפוקות: "מודל התגמול והתמרוץ שבמסמך זה מהווה חלק שכע"ד וכל מודל תגמול ותמרוץ אחר... בכל מקרה, לא תהיה זכאות בגין תקופה מסוימת הן לתמריץ כספי אחר הקשור בעמידה ביעדים או תפוקות, לרבות שכע"ד, והן למענק יעדים ותפוקות"⁹⁹. ב-4 משרדים נקבע לצד ההבהרה בדבר מניעת כפל תגמול, כי "סעיף זה לא יחול אם התמריץ הכספי האחר הנזכר בו, יופעל באופן רוחבי בכל משרדי הממשלה לגבי עובדים אשר משולם להם שכע"ד"¹⁰⁰. לגבי 4 משרדים נוספים לא נקבעו כללים בנושא¹⁰¹.

98 הנתונים מתייחסים למנהלים שהשיבו לשאלון: 81 מנהלים ב-15 מ-16 משרדים השיבו לשאלון שביעות הרצון; 61 מנהלים ב-14 משרדים השיבו לשאלה הפתוחה.

99 השיטות שנקבעו במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; מ"ל; משרד התיירות; נתיב; הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב; רשות השירות הלאומי אזרחי; רשות התחרות; והמשרד לשוויון חברתי.

100 המשרד לשירותי דת, הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, מכון וולקני ומשרד החקלאות.

101 המשרד לביטחון פנים, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ונש"ם.



יוצא אפוא כי בעוד שככלל, במודלים של אגף השכר לתגמול דיפרנציאלי נקבע כי התגמול לא יינתן לעובדים הזכאים לשכר נש"ם, אגף השכר נש"ם לא קבעו כלל אחד בדבר האפשרות לכפל תגמולים דיפרנציאליים: אגף השכר קבע בנוגע למחצית מהמשרדים כי אין להתיר כפל תגמול, בנוגע לרבע מהמשרדים הוא התיר זאת בתנאים מסוימים, ולגבי רבע מהמשרדים לא קבע כלל בנושא; נש"ם לא קבעה כלל אם משרד ראשי להעניק לעובד כפל תגמול דיפרנציאלי.

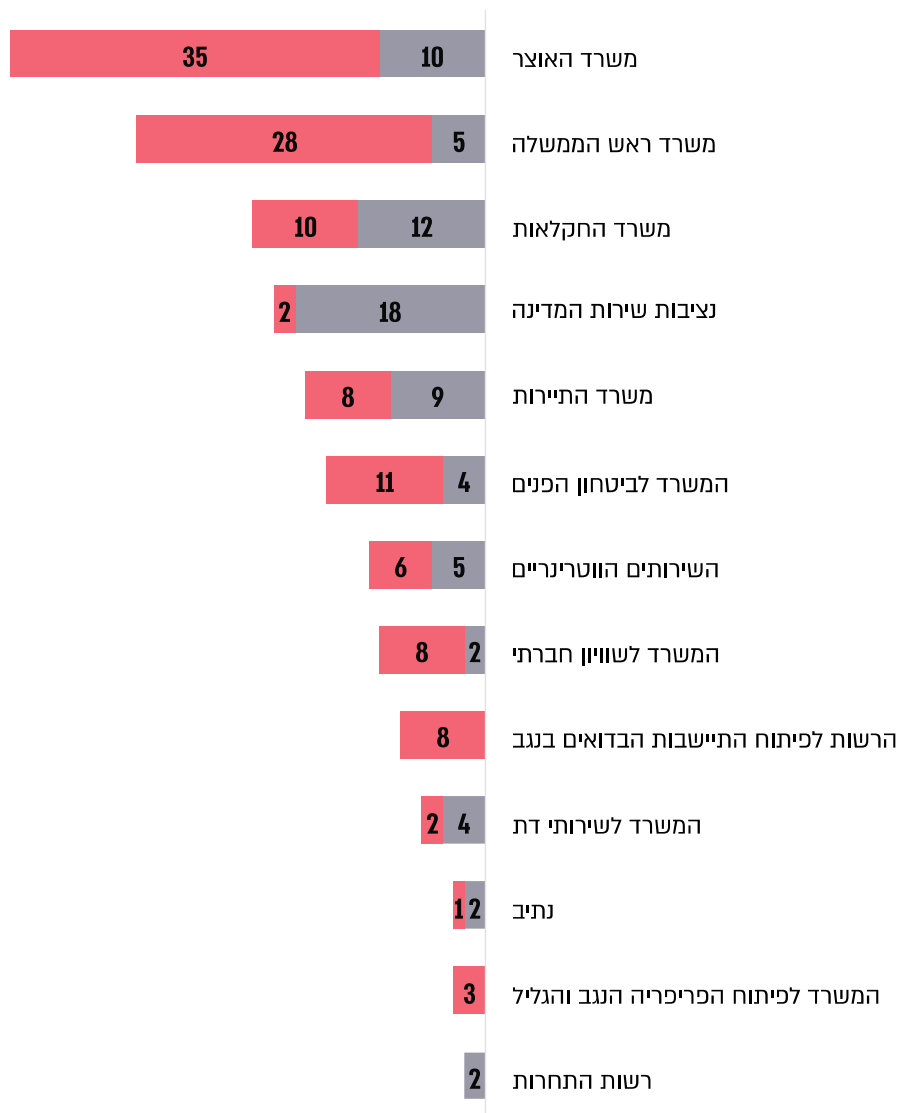
2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ב-13¹⁰² מ-16 המשרדים שבהם הונהג תגמול דיפרנציאלי על פי אגף השכר, היו עובדים הזכאים לתגמול דיפרנציאלי גם על פי מנגנון נש"ם, בשנת 2020.

התרשים להלן מציג את התפלגות העובדים שבשנת 2020 היו זכאים לכפל תגמול, על פי סיווגם לקבוצות איכות במסגרת מנגנון אגף השכר. עובדים שסווגו לשתי קבוצות האיכות העליונות ותוגמלו גם כעובדים מצטיינים לפי מנגנון נש"ם, סווגו בתרשים כ"מצטיינים כפולים". עובדים שסווגו לשלוש קבוצות האיכות הבינוניות והנמוכות על פי מנגנון אגף השכר ותוגמלו כעובדים מצטיינים על פי מנגנון נש"ם סומנו כעובדים שלגביהם קיימת אי-התאמה בדירוג.

102 ב-6 משרדים נקבע כי אין להתיר כפל תגמולים; ב-3 משרדים ניתן להתיר כפל תגמולים בתנאים מסוימים; וב-4 משרדים לא נקבע כלל.



תרשים 48: התפלגות מצטייני נש"ם לפי דירוגם על פי אגף השכר, 2020



■ מצטיינים כפולים (קבוצת איכות 2-1) ■ אי-התאמה בדירוג (קבוצת איכות 5-3)

על פי נתוני נש"ם ונתוני המשרדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מן התרשים עולה כי 195 מבין 405 עובדים (48%) שהיו זכאים לתגמול מצטיינים במשרדים שבהם הונהג גם תגמול דיפרנציאלי, היו זכאים לכפל תגמול בשנת 2020. ההוצאה על כפל התגמולים ב-2020 הסתכמה בכ-2 מיליון ש"ח. עוד עולה מהתרשים כי 73 מ-195 העובדים (37%) הם "מצטיינים כפולים" אשר סווגו לשתי קבוצות האיכות העליונות על פי אגף השכר. עוד עולה כי 122 עובדים (63%) דורגו באופן שונה בידי נש"ם ובידי אגף השכר: לפי נש"ם הוגדרו עובדים אלה כמצטיינים, ואילו לפי אגף השכר הם סווגו לקבוצות איכות בינוניות ונמוכות. אי-ההתאמה הזו עלולה להוביל לפגיעה באמון העובדים במדדים שבבסיס מנגנוני התגמול הדיפרנציאלי, ובכך לפגוע באפקטיביות הפעלתם.

מתשובות שלושה משרדים¹⁰³ עולה כי שיטת התגמול הפועלת בהם יכולה להוביל לאי התאמה בדירוג העובדים בין מודל נש"ם ומודל אגף השכר בשל אחד או יותר מהטעמים הבאים: המודלים מבוססים בחלקם על מדדים שונים; המדידה לא מתייחסת לאותה שנת עבודה; בכל מודל העובד מדורג ביחס לקבוצת עובדים אחרת.

מומלץ כי אגף השכר ונש"ם, כשתי זרועות ביצוע של הממשלה, יפעלו בתיאום ובשיתוף מידע, לקביעת כללים בדבר כפל תגמול דיפרנציאלי ומניעת מצב שבו עובד יתוגמל כמצטיין ובזמנית ידורג בקבוצת איכות בינונית או נמוכה, ולהחלתם על כל המשרדים בשירות המדינה. זאת בהתחשב בשיקולים של שימוש יעיל בכלי ובמשאבי הציבור.

רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם

שכר בעבור כוננות

בשירות המדינה ישנם כלים שונים לטיפול בבעיות דחופות או מיידיות הצצות ועולות, ובהן עבודה בשעות נוספות, מעבר למכסת השעות הרגילה, והפעלת עובדים בכוננות. יש להבחין בין שלושה סוגים של כוננות הקיימים בשירות המדינה: כוננות מינהלית, המופעלת מתוקף הוראות התקשי"ר¹⁰⁴, ומטרתה ביצוע מטלות דחופות ואחרות לפי דרישת האחראי¹⁰⁵ או מי מטעמו; כוננות הסכמית, ובמסגרתה מועמדים עובדים בכוננות על פי הסדרים וכללים שנקבעים, מפעם לפעם, בהסכמי שכר קיבוציים (כגון כוננות של רופאים בבתי חולים); וכוננות סטטוטורית, שמשמעה העמדת עובדים בכוננות על פי הסדר הקבוע בחוק ותקנותיו, כמו במערך כונני חומרים מסוכנים

103 משרד החקלאות, רשות התחרות והרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב.

104 ראו הגדרת המונח "כוננות" בסעיף 501.27 בפרק 27.5 לתקשי"ר.

105 אחראי, על פי סעיף 01.111 לתקשי"ר, הוא "מנהל כללי של המשרד, סגן מנהל כללי בכיר לניהול ההון האנושי ומינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך לניהול ההון האנושי ומינהל; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות 'אחראי', באישור נציב שירות המדינה".



במשרד להגנת הסביבה. דוח ביקורת זה יעסוק רק בכוננות מינהלית (להלן - כוננות), המופעלת במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם¹⁰⁶.

כוננות מחייבת את העובד שהועמד בה להיות זמין ומוכן כדי לתת מענה לקשיים או למטלות המתעוררים מעבר לשעות העבודה הרגילות במשרדים, לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, ותמורתה העובד זכאי ל"תוספת כוננות" בשכרו. מטלה יכולה להיות סיוע טלפוני או התייצבות פיזית במשרד או במקום אחר לצורך מתן מענה לבעיה שהתעוררה - הכול לפי החלטת האחראי או מי מטעמו. יש להבחין בין תוספת שכר תמורת עבודה בשעות נוספות, המותנית בהמצאת הוכחה על מספר שעות העבודה הנוספת, לבין תוספת כוננות, שאינה מותנית בהוכחה כזו. לצורך תשלום לעובדי המשרדים תמורת היותם בכוננות, תקציבי המשרדים האלה כוללים סעיף מיוחד¹⁰⁷.

כ-13% מהשכר הממוצע במשרדים בשנת 2020 היה שכר הנכלל ברובד "עבודה נוספת", וכ-19% בממוצע מהשכר ברובד הזה שולמו תמורת כוננויות. ההוצאה הממשלתית על כוננויות במשרדים בשנת 2020 הסתכמה בכ-179 מיליון ש"ח.

1. בדוח מבקר המדינה מ-2008 נכתב כי בהוראות התקשי"ר, שמכוחן מופעלת בשירות המדינה כוננות מינהלית, לא נקבעו אמות מידה לקביעת הצורך בכוננות ולא נקבע הצורך לבחון את השימוש בכוננות מול חלופות, כמו ביצוע העבודה הנוספת באמצעות שעות נוספות. עוד נכתב כי קיים פתח לפרשנויות שונות בדבר הצורך להעמיד עובד פלוני בכוננות כמענה למשימה שיש לבצעה לאחר שעות העבודה הרגילות; וכי נמצאו מקרים שבהם היה צורך בעבודה בשעות נוספות, דהיינו מעבר לשעות העבודה הרגילות של העובד, אך במקום זאת שולם שכר על פי תוספת כוננות. משמעות הכתוב בדוח היא שמתן תוספת השכר לא הותנה בביצוע עבודה בפועל.

עוד עלה בדוח האמור כי לעיתים משתמשות הנהלות של משרדים בתשלום תוספת כוננות לעובדיהם כאמצעי להשגת שקט תעשייתי בשגרת עבודתם ובמצבים של סכסוכי עבודה, כתוספת שכר גרידא. בדוח נכתב כי בהיעדר הגדרה תפעולית של המונח כוננות ובהיעדר כללים וקווים מנחים בעניין הנמקה של הצורך בכוננות, וכן בהיעדר בקרה ראויה על אישור ועל הפעלה של כוננויות, עלול אישור הכוננות אגב פתרון סכסוכי עבודה להפוך לתוספת שכר בלי שניתנה תמורה מטעם העובד, ולהפוך להוצאה לא ראויה מהקופה הציבורית, תוך פגיעה בסדרי מינהל תקין.

בדוח נכתב כי על הנציבות להגדיר הגדרה תפעולית ותחומה של כוננות, מתי היא מופעלת ומהם הכללים החלופיים. זאת, בין השאר, באמצעות הגדרה ותיחום של השימוש בכוננות ככלי ניהולי למקרים מוגדרים, לפי תוכניהם ורמת דחיפותם - כנגד נזק או סיכון שעלול להיגרם. עוד נכתב כי לאור ההיקף הכספי הניכר של עלות הכוננויות ולנוכח ממצאי הביקורת שהועלו, מן הראוי לצמצם את השימוש בכוננויות למקרים ההכרחיים בלבד,

106 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "כוננויות בשירות המדינה", עמ' 73 (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2008).

107 סעיף 27.502(א) לתקשי"ר: "כאשר צרכי העבודה מחייבים להעמיד עובד או קבוצת עובדים בכוננות, יקבע האחראי במסגרת התקציב המאושר על פי חוק התקציב העומד לרשותו את היקף הקצאת הכוננויות".



ולבחון תחילה את השימוש בכל החלופות האחרות; הדבר נדרש כדי למנוע שימוש בתוספת כוננות כהטבת שכר בלתי ראויה.

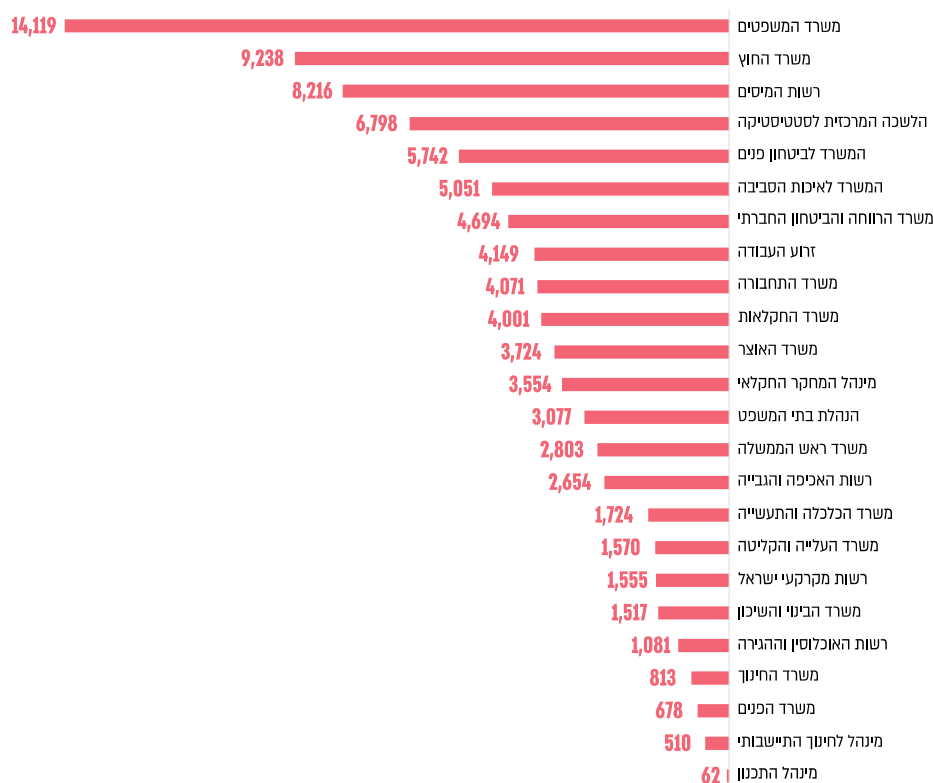
נמצא כי נש"ם לא הגדירה בהוראות התקשי"ר מהי כוננות מבחינה תפעולית, דהיינו מתי יש צורך להפעילה ומהם הכלים החלופיים לכוננות ולא קבעה אמות מידה לקביעת הצורך בכוננות. זאת למעט שינוי שנעשה בהוראות בנוגע לאצילת נש"ם את הסמכות לאשר כוננויות למשרדים. עלה כי ההוצאה הממשלתית על כוננויות במשרדים בשנת 2020 הסתכמה בכ-179 מיליון ש"ח.

2. מדוח ה-OECD אשר הוגש ביוני 2021 עולה כי ממצאי הביקורת האמורים משנת 2007 נותרו תקפים בעיקרם גם בשנת 2021: בדוח נכתב כי תוספת כוננות היא תוצאה של משא ומתן ישן עם ארגוני עובדים, וכיום היא מנותקת מהסיבות שבגינן יושמה מלכתחילה; למעשה, תוספת זו שולמה ליותר עובדים מהנדרש ואינה רלוונטית עוד, למעט במקצועות ספציפיים.
3. בתרשים שלהלן מוצג סך ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה¹⁰⁸ על תוספת כוננות בשנת 2020, בכל אחד מהמשרדים שבהם 300 משרות או יותר.

¹⁰⁸ נתונים אלו מתייחסים לתוספת כוננות במשרדי ממשלה ויחידות סמך, ואינם כוללים את משרד הבריאות ומוסדות הבריאות הממשלתיים. לצורך זה חושב סך ההוצאה השנתית חלקי מספר המשרות בגוף, ללא הבחנה בין משרות שהעובדים בהן קיבלו תוספת שכר בגין כוננות לעובדים אחרים.



תרשים 49: ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה על תוספת כוננות, במשרדים שבהם 300 משרות או יותר, 2020 (בש"ח)



■ סך ההוצאה השנתית על כוננויות בממוצע למשרה

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה על תוספות כוננות, במשרדים האמורים, נעה מ-62 ש"ח ל-510 ש"ח ועד 14,000 ש"ח (פי 228 ופי 27, בהתאמה); ההוצאה הממוצעת השנתית למשרה במשרד המשפטים, ברשות המיסים ובמשרד החוץ הייתה גבוהה מ-8,000 ש"ח, ובמשרדים אחרים, כגון משרד הפנים ומשרד החינוך - ההוצאה הממוצעת הייתה נמוכה פי 10 לערך.

לנוכח ממצאי משרד מבקר המדינה ודוח ה-OECD, הפער הזה מעלה חשש כי ניתנות תוספות שכר בגין כוננות במנותק מהצורך בכוננות עובדים בשעות שאינן שעות העבודה הרגילות, וכי השימוש בכלי זה בגופים השונים וברמות התגמול השונות נעשה לעיתים שלא בהלימה לצורכי המשרדים השונים, ומושפע מיכולתם של הגופים לגייס תקציבים.



נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנחתה את המשרדים (בשנת 2014) למנות ועדה להקצאת רכיבי שכר משתנים, כמו גם לקביעת קריטריונים משרדיים להקצאה כאמור, על מנת להסדיר את הנושא.

המינהל לחינוך התיישבותי - יחידת סמך של משרד החינוך האמונה על פנימיות וכפרי נוער - השיב כי למרות שהמינהל זמין לתלמידיו לאורך כל שעות היממה בשבוע, הוא מדורג בתחתית הרשימה בסך ההוצאה השנתית על כונוניות בממוצע למשרה, וכי כתוצאה מתנאי השכר ומחוסר האפשרות לתגמל את העובדים בתנאים נלווים המתאימים לתנאי עבודתם המורכבת, המינהל מתקשה לאתר ולגייס עובדים מתאימים, לשמר עובדים מנוסים ומתקשה "להתחרות" בתנאי ההעסקה המוצעים על ידי משרדים אחרים. מתשובת משרד הרווחה והביטחון החברתי עולה כי מאפייני העבודה של עובדי המשרד כוללים סוגים שונים של כונוניות כגון כונוניות בשבת ובחגים של עובדי מעונות, חוקרי ילדים ופקידי סעד, המעלים את העלויות הכולל.

משרד המשפטים השיב כי הקצאת הכונוניות מתבצעת על ידי ועדה משרדית שהוקמה בהתאם להנחיות הנציבות, והוועדה מקצה כונוניות בהתאם לכללי מדיניות משרדית, מסגרת תקציבית קיימת ושיקולי דעת מקצועיים וארגוניים; רשות המיסים השיבה כי היא פועלת בהתאם לנהלים המתבססים על המלצות ועדה משרדית שבחנה בשעתו את הצרכים המשרדיים וקבעה אמות מידה אחידות למתן כונוניות, בכפוף להוראות התקשי"ר.

הממונה על השכר השיב למשרד מבקר המדינה כי הקצאת כונוניות תלויה בתקציב ולכן השליטה ברכיב שכר זה אינו בידיו.

מומלץ כי נש"ם, בהתייעצות עם משרד האוצר, תפעל להגדיר מהי כונוניות תפעולית ומתי על המשרד להפעילה, ולגבש אמות מידה מחייבות להקצאת כונוניות, בשים לב למשימות הגוף הממשלתי ולמצבים המצריכים העמדת עובדים בכונוניות המזכה בתגמול כספי. מומלץ לקבוע את כל אלה בכללים מחייבים, למשל בהוראות התקשי"ר, ולבקר את עמידת המשרדים בהם.

גמול השתלמות

גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות. מקורו של גמול השתלמות הוא בהסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו החל בשנת 1979 בין אגף השכר, כנציג הממשלה¹⁰⁹, לבין הסתדרויות העובדים של האיגודים המקצועיים השונים¹¹⁰. הקשר בין ההשתלמות לתחום העיסוק, כפי שעולה מההסכמים, הוא תרומתה להרחבת הידע או להעמקת הידע בתחום הרחב של העיסוק או המקצוע או התפקיד של העובד. ככלל, השתלמויות וקורסים יוכרו לצורך אישור גמול השתלמות אם נערכו במסגרת מרכזי הדרכה מוכרים או במוסד לימודי מוכר. גמול השתלמות משולם, על פי רוב, בגין 400 שעות לימוד בקורסים או בהשתלמויות שהוכרו על ידי הוועדה

109 בהסכמים הראשונים הייתה הממשלה מיוצגת בידי נש"ם.

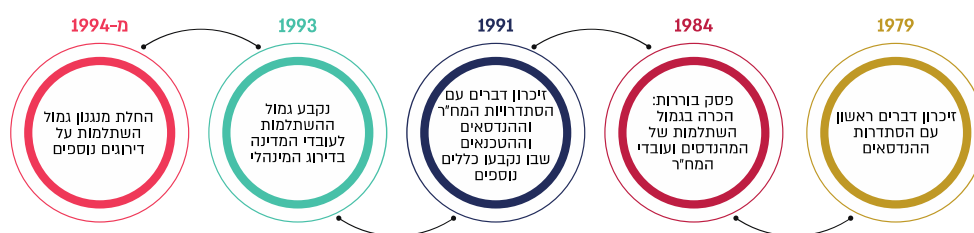
110 למשל: הסתדרות עובדי המדינה בדירוג האחד, 19.93; הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח, 9.84; הסתדרות ההנדסאים והטכנאים, 10.579; הסתדרות האחיות והאחים, 18.490.



לאישור קיום קורסים לצורך גמול השתלמות במשרד החינוך, אשר "מחציתם בתחום המקצוע ומחציתם בתחומים כלליים", בהתאם לקריטריונים (כללים) שנקבעו בהסכמי העבודה הקיבוציים או במוסד לבוררות מוסכמת¹¹¹.

בהתאם למרבית הסכמי העבודה הקיבוציים, עובד באחד מהדירוגים המזכים זכאי לקבל עד שני גמולים שתנאי הזכאות שלהם דומים, לאחר שסיים את מכסת שעות הלימוד ובהתאם לכללים שנקבעו¹¹². להלן תרשים המתאר את אבני הדרך המרכזיות בנושא גמול ההשתלמות:

תרשים 50: אבני דרך מרכזיות בנושא גמול ההשתלמות



המקור: מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "מערך ההדרכה בשירות המדינה", עמ' 422 (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2019).

על פי דוח מבקר המדינה מ-2019, לכ-78% מעובדי שירות המדינה ב-2017¹¹³ עמדה הזכות לקבל גמול השתלמות בכפוף לעמידתם בכללים שנקבעו, ובכלל זה השלמת מכסת שעות הלימוד.

התקציבים המושקעים בגמול ההשתלמות ותרומתם למערך ההדרכה

ההוצאה הכוללת של המדינה על מימון גמולי ההשתלמות מתבטאת בכמה רכיבים, לאורך תקופת ההעסקה של העובד ואף לאחריה: (א) בשלב הלמידה - מימון מלא או חלקי של עלות הלימודים ושל ימי העבודה המוקדשים ללימוד; (ב) לאחר סיום הלמידה והעמידה בתנאים לקבלת הגמול - תשלום גמול ההשתלמות בשכרם של העובדים. רכיב זה נכלל בחישוב ערך השעה לעובד, כך שהוא עשוי להגדיל רכיבי שכר אחרים המחושבים לפי ערך השעה, ובכלל זה תשלום עבור שעות נוספות והפרשות בגין זכויות פנסיוניות; (ג) לאחר סיום תקופת ההעסקה - המדינה משלמת לגמלאים בפנסייה תקציבית תשלומי פנסייה בהסתמך על השכר האחרון

111 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "מערך ההדרכה בשירות המדינה", עמ' 421 (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2019).

112 גמול השתלמות ראשון (גמול א') וגמול השתלמות שני (גמול ב'). בדירוגים מסוימים נקבע כי הזכאות היא לגמול השתלמות אחד שתנאי הזכאות שונים בו מהגמולים ברוב הדירוגים, למשל בדירוג הרופאים גמול ההשתלמות ניתן כתוספות אחוזיות בגין מספר מסוים של שעות לימוד.

113 לכ-56,800 מכ-72,700 עובדי מדינה. מספר זה אינו כולל את עובדי היחידות הביטחוניות בשירות המדינה.



ששולם להם, שכולל את רכיב גמול השתלמות¹¹⁴. בתרשים הבא מסוכמים מרכיבי העלות הכוללת של גמולי ההשתלמות.

תרשים 51: עלויות גמולי ההשתלמות



המקור: דוח מבקר המדינה מ-2019.

התשלום עבור גמולי ההשתלמות נע מכמה מאות שקלים ועד אלפי שקלים בחודש לעובד זכאי, והוא משתנה מעובד לעובד בהתאם למספר הגמולים שהוא זכאי להם, לדירוג העובד ולרכיבי המשכורת המשולמת לו. למשל, התוספת לשכר החודשי של עובד בדירוג מינהלי ובדירוג המח"ר עבור גמול א' היא כ-330 ש"ח, ואילו לאחיות ואחים הזכאים לגמול, הוא משולם לפי 1.2% מהשכר המשולב בגין כל יחידה של 112 שעות.

1. על פי דוח מבקר המדינה האמור, בדצמבר 2018 היו בידי הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים (אגף החשכ"ל ואגף השכר) נתונים חלקיים שאינם משקפים את ההוצאה הכוללת של המדינה על גמולי ההשתלמות של עובדיה. משרד מבקר המדינה אמד את הסכום הכולל שהמדינה מוציאה על גמולי ההשתלמות לעובדיה¹¹⁵ ביותר מחצי מיליארד ש"ח בשנה; לדעת רוב גורמי המקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה באותה עת¹¹⁶, ההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות אינה משיגה את תכלית תשלום גמולי ההשתלמות לעובדי המדינה כפי שהוגדרה בהסכמים הקיבוציים - לתרום להרחבת הידע או העמקת הידע בתחום הרחב של העיסוק, המקצוע או התפקיד של העובד.

לפיכך המליץ מבקר המדינה שנש"ם ואגף החשכ"ל יגבשו את הנתונים של היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי ההשתלמות, לרבות עלות ימי העבודה וההוצאה על מימון ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמול, וכלל עלויות השכר - ישירות ועקיפות; וכן המליץ כי נש"ם ומשרד האוצר ימצו את הפעולות הנדרשות בעניין גמול ההשתלמות, תוך הנעת הליך הידברות של המדינה עם ההסתדרות, לאור הנכונות שהיא הביעה לשפר את מנגנון גמולי ההשתלמות תוך שמירה על זכויות העובדים.

באוגוסט 2018 מינה ממלא מקום נציב שירות המדינה דאז צוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה. בראש הצוות עמד נציג נש"ם - מנהל אגף הדרכה ורווחה, ובין חברי הצוות

114 דוח מבקר המדינה מ-2019, עמ' 426.

115 לא כולל עובדי היחידות הביטחוניות בשירות המדינה.

116 המסקנה עלתה מבדיקת משרד מבקר המדינה באמצעות שאלונים שהועברו לסמנכ"לים למינהל בגופים ממשלתיים. בשאלונים נבדק אם מערך ההשתלמויות המזכות בגמול השתלמות תואם את צורכי הגופים הממשלתיים בתחום הדרכה, ובאיו מידה תורמות ההשתלמויות המזכות בגמול לפיתוח המקצועי של העובדים.



היו נציגי אגף השכר ואג"ת. הצוות עסק גם בנושא גמול ההשתלמות. הצוות המליץ, בין השאר, לגבש מסד נתונים מלא לגבי ההוצאה התקציבית על הלמידה וההדרכה בשירות המדינה, ובכלל זה לסווג את כל ההתחייבויות התקציביות בנפרד, באופן שיאפשר לכל משרד להציג נתונים על השקעה בפעולות הדרכה¹¹⁷.

על פי דברים שנש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, נציב שירות המדינה והממונה על השכר אימצו עקרונית את המלצות הצוות בעל-פה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, נש"ם, אגף השכר ואגף החשכ"ל לא גיבשו נתונים על היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי השתלמות כאמור. כמו כן לא יושמה המלצת הצוות לגבש מסד נתונים כאמור ולסווג בנפרד את ההתחייבויות התקציביות לצורך פעולות ההדרכה.

אגף השכר השיב כי הנתון על היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי ההשתלמות לא נמצא בידיו, כי הקצאת ימי ההשתלמות ממומנת מתקציבי המשרדים ולאגף השכר אין יכולת לקבל נתונים עליהם.

מומלץ כי נש"ם ואגף החשכ"ל, יחד עם אג"ת, יפעלו לסווג את ההתחייבויות התקציביות ואת ההוצאות הממשלתיות על פעולות ההדרכה בנפרד, באופן שיאפשר לרכז נתונים על היקף ההוצאה הממשלתית לצורך זה. כמו כן מומלץ שעל בסיס הסיווג הזה נש"ם ואגף החשכ"ל יגבשו מסד נתונים מלא של ההוצאה הכוללת של המדינה על מימון גמולי ההשתלמות לעובד, לרבות מימון הלימודים, ימי העבודה המוקדשים ללימוד ותשלומי השכר הנובעים מתשלום גמולי ההשתלמות. עוד מומלץ כי נש"ם ואגף השכר יקבעו רשמית ובכתב את אימוץ המלצות הצוות האמורות, כבסיס ליישומן.

2. מהדוח שהצוות הגיש לנציב שירות המדינה בסוף שנת 2019 עולה כי מודל גמול ההשתלמות מעודד את העובד להשלים את לימודיו המזכים בגמול במהירות ללא קשר לצורכי המעסיק; הגמול אף יוצר ציפייה אצל העובד שכל הכשרה תקבל ביטוי בשכר, וכך מפחית מוטיבציה ללמידה מתמשכת ועלול לפגוע באיכות העבודה של עובדים ותיקים. הצוות המליץ לבטל את גמול ההשתלמות, וליצור חלופה לגמול אשר תקיים עקרונות אלה: ניתוק הקשר בין הטבה שכרית ישירה לבין השתתפות בהכשרה; מתן כלים לא-שכריים בידי ההנהלה להכשרת העובדים; חיזוק המוטיבציה של המעסיק ושל עובדים לשתף עובדים בפעולות הכשרה.

יצוין כי גם דוח ה-OECD עסק בגמול ההשתלמות, והעלה ממצאים דומים לאלה שהעלה הצוות. בדוח צוין כי רשימת הקורסים העשויים לזכות את העובד בגמול ההשתלמות שייכת להסכמים קיבוציים משנות השבעים, ולכן לעיתים אינה תואמת את צורכי המעסיקים. עוד

117 הצוות המליץ להפריד את ההוצאה על למידה והדרכה ל"מרכז קרנות" נפרד בכל תקציב של גוף ממשלתי בתקציב המדינה.



עולה מהדוח כי ככלל, מדינות ה-OECD נוטות שלא להסתמך על תשלומי שכר ישירים לעובדים כדי להניעם להשתתף בפעולות הכשרה וכדי לעודדם ללמוד.

אגף השכר מסר במהלך הביקורת כי גמול ההשתלמות הוא סוגיה מרכזית ביעדיו, וכי קידם את השגת היעד בשיח עם ההסתדרות ובמסגרת תהליכי משא ומתן שבהם טיפל בשלושה גופים ציבוריים: ביטול מנגנון גמול ההשתלמות ל-500 עובדי חברה ממשלתית, לצד העמדת תקציב ייעודי להכשרה מקצועית בארגון; ביטול מנגנון גמול ההשתלמות לכמה מאות בקרי גבול ברשות האוכלוסין וההגירה; ביטול מנגנון גמול ההשתלמות ל-70 עובדי יחידת הפיקוח על הצומח והחי (הפיצו"ח); וביטול גמולי ההשתלמות ל-700 עובדים בשני מוסדות להשכלה גבוהה.

עלה כי אגף השכר החל לפעול ליישום מדיניותו בכל הנוגע לגמול ההשתלמות. עם זאת כ-78% מעובדי שירות המדינה היו זכאים לגמול ההשתלמות במועד דוח מבקר המדינה מ-2018.

אגף השכר השיב למשרד מבקר המדינה כי במאי 2022, לאחר סיום תקופת הביקורת נחתם הסכם עם העובדים הסוציאליים, החל על כ-16,000 עובדים, ועם מכון וינגייט, החל על כ-150 עובדים חדשים, ובהם ביטל האגף את רכיב גמול ההשתלמות ובכך עמד ביעדים שהציב לעצמו.

מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שמדיניות השכר הממשלתית שתגובש תכלול גם את יעד אגף השכר והמלצת הצוות שאומצה כאמור, לפעול לביטול גמול ההשתלמות בשירות המדינה ולנתק את הקשר בין הטבה שכרית ישירה לבין השתתפות בהכשרה; ולצד זאת תגובש חלופה אשר תעודד מנהלים ועובדים ללמוד ולהשתתף בפעולות הכשרה לאורך שנות עבודתם.

החזר הוצאות החזקת רכב

בשנים האחרונות עומסי התנועה בכבישים גדלים מאוד, דבר הגורם לאובדן זמן יקר ולהשפעות סביבתיות שליליות ובריאותיות הכרוכות בעלות כלכלית למשק. העלות הגבוהה העלתה צורך בהפחתת השימוש בכלי רכב מזהמים, בין היתר באמצעות צמצום מספר המכוניות הפרטיות בדרכים. על כן הממשלה קבעה יעד להפחתת הנסועה הפרטית (קילומטר' ברכבים פרטיים) ב-20% עד שנת 2030¹¹⁸. אחד המדדים למדידת הגודש מכלי רכב הוא מדד צפיפות כלי רכב¹¹⁹.

צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל ב-2014 הייתה הגבוהה ביותר בין 28 מדינות החברות ב-OECD: צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבי נוסעים עמדה על כ-1,998, ערך הגבוה פי 3.5

118 החלטת הממשלה 542 (20.9.15).

119 במדד זה מחושב נפח התנועה לק"מ כביש. נפח התנועה הוא הנסועה השנתית (קילומטר') של כלי הרכב. הנסועה השנתית של כלי רכב ניתנת לביטוי גם כמכפלת הנסועה השנתית הממוצעת של כלי הרכב במספר כלי הרכב, ומבוטאת בערכים של 1,000 כלי רכב לק"מ.



ממוצע צפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-576); צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבים אחרים הייתה בישראל כ-732, גבוהה פי 3.7 מצפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-198)¹²⁰.

1. לפי הוראות תקנון כספים ומשק הנכתבות ומפורסמות על ידי אגף החשכ"ל (הוראות התכ"ם), עובדי משרדי הממשלה הנדרשים לנסיעות בתפקיד זכאים להחזר הוצאות רכב בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם¹²¹. ההחזר כולל הוצאות קבועות, הוצאות משתנות, ביטוח ורישיון רכב. הזכאות להחזר הוצאות לבעלי רכב שירות או רכב אישי מותנית, בין היתר, בהוכחת בעלות מלאה של העובד או של בן זוגו על הרכב וברישומו על שם העובד או על שם בן זוגו במשרד הרישוי. על פי נתוני משרד האוצר, ב-2019 כ-80% מעובדי המשרדים ו-40% מהעובדים ברשויות המקומיות היו זכאים להחזר הוצאות רכב, וההוצאה השנתית בגין החזר הוצאות רכב לעובדי המשרדים הסתכמה בכ-700 מיליון ש"ח.

2. במשך כ-15 שנים התקבלו החלטות ממשלה וגובשו מסקנות של גורמי המקצוע בבנק ישראל ובמשרד האוצר וכן ב-OECD בנושאים הנוגעים להחזר הוצאות הרכב של עובדי המגזר הציבורי, כמפורט להלן¹²².

א. במאי 2007 ובאוגוסט 2007 הממשלה קיבלה החלטות שמטרתן לעודד עובדים בשירות הציבורי לצמצם את השימוש ברכב הפרטי¹²³.

ב. ביוני 2008 פרסם בנק ישראל ממצאי מחקר¹²⁴ ולפיהם החזר הוצאות החזקת רכב של עובדים במגזר הציבורי מעודד רכישת כלי רכב, ובשל ההטבה עובדים מחזיקים יותר רכבים מאשר במצב חלופי, שבו היו מקבלים אותה בלי שתותנה בבעלות על רכב. הבנק מצא כי המדינה למעשה מחבלת בניסיונותיה שלה להפחית את השימוש ברכב פרטי: מצד אחד היא מנסה לעודד מעבר מתחבורה פרטית לציבורית על ידי השקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתן עדיפות במסלולי הנסיעה ומיסוי הרכבים והדלק, ומן הצד האחר היא חתומה על הסכמי עבודה המתמריצים רכישת רכב פרטי. בנק ישראל המליץ להמיר את החזר ההוצאות על החזקת הרכב בתשלום שכר, אשר לא יותנה בבעלות על רכב ויהיה שווה בערכו לתשלום החזקת הרכב הניתן כיום. כך, על פי האומדנים שחישב הבנק, יצומצם מספר הרכבים בענפים שעובדיהם זכאים להחזר ההוצאות בכ-20,000 רכבים, בעיקר בערים הגדולות ובמיוחד בירושלים. המלצה דומה גיבש ה-OECD בנובמבר 2011.

120 מבקר המדינה, **דוח מיוחד: משבר התחבורה הציבורית** (מרץ 2019), "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים", עמ' 541 (להלן - דוח מבקר המדינה על הפחתת השימוש ברכב הפרטי).

121 יצוין שהסדר החזר הוצאות רכב קיים בגופים נוספים במגזר הציבורי, כגון רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה.

122 על פי דוח מבקר המדינה על הפחתת השימוש ברכב הפרטי.

123 החלטת הממשלה 1639(חמ/1) (10.5.07), שאשררה את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מ-18.4.07; החלטת הממשלה 2228 (12.8.07).

124 בנק ישראל, **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 121, ינואר עד אפריל 2008**, עמ' 30 - 34.



ממצאים עדכניים של משרד האוצר מיוני 2021 מלמדים שבשל הזכאות להחזר הוצאות רכב עובדי השירות הציבורי מחזיקים יותר רכבים; תוספת כלי הרכב הפרטיים בכבישים שניתן ליחסה להתניית רכיב השכר בבעלות על כלי רכב מוערכת בכ-9,200 רכבים של עובדי שירות המדינה ורכבים נוספים של העובדים בחלקים אחרים בשירות הציבורי, כגון חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות.

ג. באוגוסט 2013 החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם הסתדרות העובדים החדשה, לפי הצורך, לבחון שיטת תגמול חלופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב, ולהמליץ עליהן; ההמלצות יכללו אמצעים ליישום, לרבות תיקוני חקיקה לפי הצורך, ויוגשו עד סוף שנת 2014¹²⁵.

3. ממצאי דוח מבקר המדינה על הפחתת השימוש ברכב הפרטי ממרץ 2019 היו כי משרד האוצר לא מצא פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים. לפיכך המליץ מבקר המדינה שמשרד האוצר יקיים הליך התייעצות עם משרד המשפטים ועם ההסתדרות בנושא שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב במגזר הציבורי, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013.

4. משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית אם מאז פרסום דוח המבקר האמור, במרץ 2019, מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים.

נמצא כי אגף השכר פעל לביטול החזר הוצאות על החזקת רכב רק בהסכם אחד - הסכם שנחתם בין ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים החדשה לבין ועד עובדי תאגיד השידור הישראלי, מפברואר 2019, שחל על כ-800 עובדים. בכל הנוגע לשאר עובדי השירות הציבורי, לא חל שינוי.

אגף השכר השיב למשרד מבקר המדינה כי במאי 2022, לאחר סיום תקופת הביקורת נחתם הסכם עם מכון וינגייט ובו ביטל האגף את רכיב החזר הוצאות על החזקת רכב.

הסתדרות העובדים החדשה השיבה שישנה הסכמה בין נציגי המדינה ונציגות העובדים בדבר הצורך לערוך שינוי ברכיב החזקת הרכב בשכר.

5. חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 מגדיר מהי "משכורת קובעת", אשר על פיה משולמת הגמלה, כך: "שיעור המשכורת, לרבות התוספות הקבועות, המגיע, באחד לחודש שבו חל אותו זמן". רכיב החזר הוצאות על החזקת רכב הוא רכיב מותנה (בבעלות רכב), ואינו כלול במשכורת הקובעת לצורכי פנסיה. המשכורת הקובעת של



משרת קבע מעוגנת בסעיף 5 לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985¹²⁶.

נמצא כי אגף השכר פעל לקידום שינויי חקיקה בשני החוקים האמורים, במסגרת "טיוטת הצעות החלטה לממשלה בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022" (טיוטת חוק ההסדרים), כך שייקבע שמי שפורש משירות המדינה, משכורתו הקובעת שעל בסיסה מחושבות זכויותיו לא תכלול רכיב שכר אשר לגביו נקבע בהסכם קיבוצי (שייחתם לאחר התיקון המוצע), כי לא יובא בחשבון לצורך חישוב המשכורת הקובעת, ושלא היה קיים בטרם החתימה על ההסכם הקיבוצי. היינו, תיקון מוצע זה יאפשר לצדדים להסכם קיבוצי להחריג רכיבי שכר מהמשכורת הקובעת באופן שהם לא ייכללו בבסיס לחישוב הגמלה לגבי עובדים שעבר פרישתם חל לגביהם ההסכם הקיבוצי. כמו כן הוצע לתקן בהתאם את סעיף 5 לחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985. נכון למרץ 2022 לא הבשילה פעולה זו של אגף השכר לכדי הצעות חוק.

אגף השכר השיב כי הוא פועל כדי לקדם את תיקון החקיקה בחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 כדי לאפשר את ביטול רכיב החזקת הרכב בשכר, והוא מקיים שיח עקרוני עם ההסתדרות בנושא. האגף ציין עוד כי עיכוב תיקון החקיקה כרוך גם בעמדתה של מערכת הביטחון בנושא.

משרד הביטחון וצה"ל השיבו כי לתיקוני החקיקה המוצעים יש השלכות רחבות על השכר בצה"ל, ולכן יש מקום לשיח מקדים עמם בטרם יגובשו; צה"ל התנגד לקידום החלטת ממשלה ותיקון לחוק שירות הקבע הנוגעים לכך כל עוד לא מוצה שיח זה. על פי התשובה, השיח בין משרד הביטחון וצה"ל עם משרד האוצר ימשיך להתנהל.

מומלץ שמשרד האוצר ימשיך ויפעל לשינוי שיטת תגמול עובדי השירות הציבורי תמורת החזקת רכב פרטי, באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים. אם הפעולה נתקלת בהתנגדות של מי ממשרדי הממשלה או של צה"ל, מומלץ לפעול כדי להביא סוגיה זו להכרעת הממשלה.

הגדלת גמלה ומענקים לפי "הסכם 80"

בעקבות החתימה על הסכם השלום עם מצרים ב-1979, נחתם ביולי 1980 הסכם קיבוצי בין מדינת ישראל ובין ההסתדרות הכללית והסתדרות עובדי המדינה (להלן - הסכם 80), שמטרתו בין השאר הסדרת התנאים שלהם יהיו זכאים עובדי מדינה שהיו מועסקים ביהודה ושומרון, חבל עזה וסיני, ושמשרותיהם היו צפויות להתבטל בעקבות יישום הסכם השלום (להלן בחלק זה: עובדי האזורים)¹²⁷.

126 לאור הזיקה הקיימת בין משכורתם של משרתי הקבע בצה"ל לבין משכורתם של עובדי המדינה, רכיבי שכר אשר אינם מותנים בתנאי כלשהו בשכר משרתי הקבע, נכללים במשכורת הקובעת לצורך חישוב קצבה בפנסיה תקציבית, ללא תנאי נוסף.

127 הסכם מספר 833/80, 25.7.80.



על פי הסכם 80, בתנאים מסוימים יהיו עובדי האזורים שמשרתם בוטלה או שתבוטל בתקופת ההסכם, זכאים להטבות כלהלן: (א) הגדלת הגמלה שלה הם זכאים בשיעור של 5%, ובתנאי ששיעור הגמלה הכוללת לא יעלה על 70%; (ב) מענק בגובה משכורת אחת קובעת לכל שנת עבודה באזורים לצורך חיפוש עבודה; (ג) מענק בגובה משכורת כוללת עבור כל שנת עבודה באזורים. בהסכם נקבע בין השאר כי תוקפו יהיה מיום 1.4.79, והוא יחול על עובדים שהחלו לעבוד באזורים או שהמכרז על משרתם פורסם לפני 13.4.78.

על אף הוראות הסכם 80 שכללו התייחסות ל"תקופת ההסכם", אין בהסכם הגדרה לתקופה זו. לפיכך, הלכה למעשה, ההסכם ממשיך לחול גם כיום על עובדים שהחלו לעבוד באזורים לפני המועד שנקבע בשנת 1978 כאמור.

מפסק דין שניתן בעניין זה בבית הדין האזורי לעבודה בירושלים בינואר 2022¹²⁸ עולה, כי במקרה שבו עסק פסק הדין בוטלה משרתו של העובד כחודש לפני מועד פרישתו בגיל 67, באופן שיזכה אותו בהטבות בהיקף של יותר ממיליון ש"ח לפי הסכם 80, אף שלא הייתה הצדקה עניינית לביטול המשרה, חודש לפני הפרישה. מפסק הדין עולה כי לא מדובר במקרה חד-פעמי¹²⁹. מנתוני מינהלת הגמלאות באגף החשכ"ל עולה כי משנת 2005 (היינו, כ-25 שנים לאחר ההסכם), היו זכאים להטבות לפי הסכם זה 25 עובדים, בסכום כולל של כ-15.4 מיליון ש"ח¹³⁰.

מן האמור עולה חשש כי משולמות לעובדים הטבות מכוח הסכם 80, שנים ארוכות לאחר החתימה על ההסכם, אף שאין מגשימות עוד את תכליתו המקורית - פיצוי עובדים שמשרתם בוטלה בעקבות הסכם השלום עם מצרים.

מומלץ כי אגף השכר יאתר באופן רוחבי הטבות הסכמיות המיושמות שלא על פי ייעודן המקורי ויפעל להסדרת הנושא. זאת בשם לב לזכויות העובדים ולדיני העבודה.

שכר שונה בעבור עבודה בעלת ערך דומה

אחד העקרונות לקביעת השכר בשירות הציבורי הוא תשלום שכר שווה עבור עבודה בעלת ערך שווה. השכר בשירות המדינה, המורכב ממאות תוספות שכר, והמגלם שונות בין המשרדים בחלוקה שבין בסיס שכר לתוספות, יוצר כאמור סיכונים, ובהם הבדלי שכר בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה.

בדיקה שערכה נש"ם בשנת 2020 העלתה כאמור כי מחצית מן העובדים בשירות המדינה הועסקו באותו מקום עבודה במשך עשר שנים או יותר, וכ-95% מהם לא עברו בין המשרדים

128 על"ח (אזורי י-ם) 15485-06-19 תורג'מן - משרד האוצר/הממונה על תשלום הגמלאות (פורסם במאגר ממוחשב, 27.1.22).

129 ראו לדוגמה: ע"ע (ארצי) 59-10 בלום - משרד האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 26.9.11); וק"ג (אזורי י-ם) 51122-11-16 פסנדי - משרד האוצר/הממונה על תשלום הגמלאות (פורסם במאגר ממוחשב, 30.7.18).

130 הסכום מתייחס לתשלום מענקים בלבד, וכולל מספר קטן של גמלאים שחל עליהם הסכם אחר ולא ניתן להפרידם מהחישוב הכולל.



השונים; וכי שניים מהחסמים בפני מעבר עובדים בין משרדים הם מורכבות השכר והקושי של עובדים לזהות בקלות מה יהיה שכרם במשרד אחר, וכן החשש שהמעבר למשרד אחר ולתפקיד מקביל (בהיבט של מתח דרגות, דהיינו מידת הבכירות) יוביל לירידה בשכר.

משרד מבקר המדינה בדק אם קיימים הבדלי שכר בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה בשירות המדינה. נבדקו כמה קבוצות של עובדים אשר משמשים בתפקידים דומים במשרדים שונים, המכונים בידי נש"ם "עיסוקים ארציים", כגון יועץ משפטי, מבקר פנים ומנהל אגף הון אנושי. עיסוק ארצי הוא אפוא עיסוק שבו התפקיד, המטלות, תנאי הסף והכישורים הנדרשים למילוי התפקיד הם דומים, גם במשרדים שונים. בכל קבוצה נבדק השכר השנתי של כל אחד מהעובדים לשנת 2020.

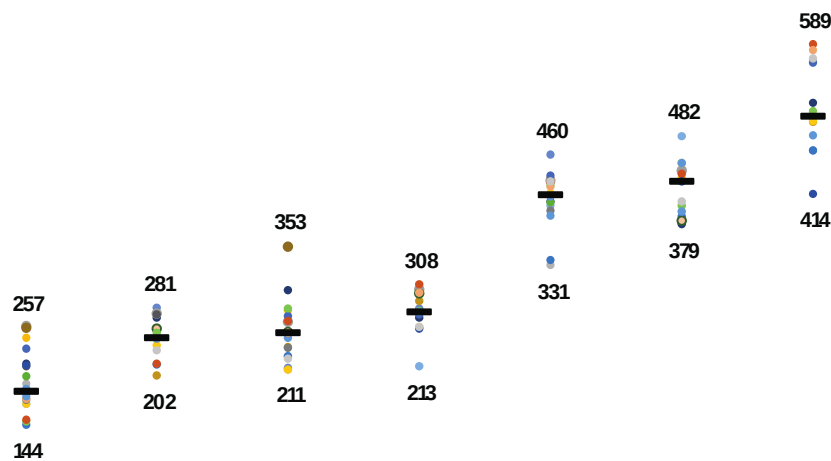
נבדקו הנתונים האלה: שכר עובדים ב-25 משרדים בינוניים וגדולים¹³¹; ומשרות של 38 מבין 261 עיסוקים ארציים, שבכל אחד מהם אוישו 11 משרות או יותר, בשנת 2020. על פי קריטריון זה נבדקו עיסוקים ביחידות ייעוץ משפטי וביקורת פנים, ביחידות העוסקות בניהול משאבי אנוש, ביחידות שעוסקות בניהול כספי ורכש וביחידות בתחום הטכנולוגיות הדיגיטליות, וכן נבדקו עיסוקים של ריכוז לשכות¹³². בתרשימים להלן מוצגים ממצאי הבדיקה: הקו האופקי בכל עיסוק מתאר את השכר החציוני של העובדים שזהו עיסוקם; וכל נקודה בכל עיסוק מציגה את השכר השנתי הממוצע של העובדים המכהנים במשרות שבעיסוק זה, באחד ממשרדי הממשלה, באלפי ש"ח.

131 על פי הבחנה שהנהיגה נש"ם, המשרדים מחולקים כך: משרד קטן - עד 300 עובדים; משרד בינוני - יותר מ-300 ופחות מ-2,000 עובדים; משרד גדול - יותר מ-2,000 עובדים.

132 לא נכללו שני עיסוקים בלשכות מנכ"לים - "רכז לשכת בכיר לשכת מנכ"ל" ו"יועץ בכיר לשכת מנכ"ל", כיוון שלעיתים ממלאי התפקידים הם במשרות אמן.



תרשים 52: שכר שנתי לעובדים בעיסוקים ביחידות לייעוץ משפטי וביחידות לביקורת פנים, 2020 (באלפי ש"ח)



יועץ/ת משפטי/ת של משרד ממשלתי המבקר/ת הפנימית סגנית בכירה/ ליועץ/ת המשפטי/ת ממונה (ייעוץ משפטי) מנהל/ת מחלקה בכירה (ייעוץ משפטי) מנהל/ת תחום בכיר (ביקורת פנימית) עוזרת/ ראשית (ייעוץ משפטי)

•

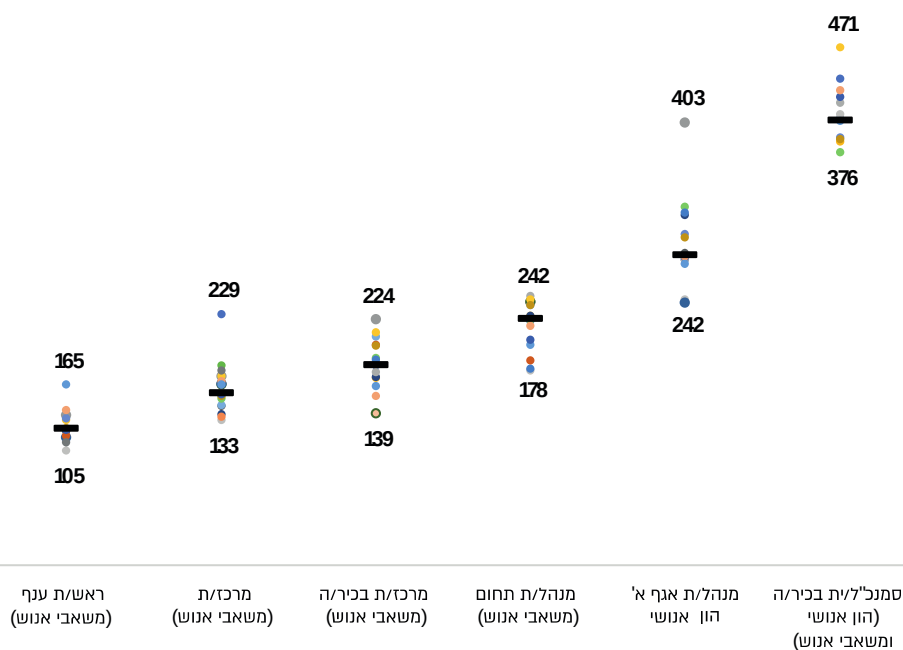
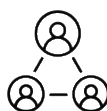
—

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2020 היו פערי שכר בין עובדים שמילאו את אותו תפקיד, כלהלן: הפער בין שכרו של יועץ משפטי אשר קיבל את השכר הגבוה ביותר לבין יועץ משפטי שקיבל את השכר הנמוך ביותר היה 42%; הפער בין שכרם של שני סגנים ליועץ משפטי שקיבל את השכר הגבוה ביותר לבין שכרם של שני ממונים ביחידות לייעוץ משפטי - 45%; בין שכרם של שני מנהלי מחלקות בכירים ביחידות לייעוץ משפטי - 67%; ובין שכרם של שני עוזרים ראשיים - 78%. הפער בין שכרו של מבקר הפנים שקיבל את השכר הגבוה ביותר לבין מבקר הפנים שקיבל את השכר הנמוך ביותר היה 27%.



תרשים 53: שכר שנתי לעובדים בעיסוקים ארציים ביחידות העוסקות בניהול ההון האנושי, 2020 (באלפי ש"ח)



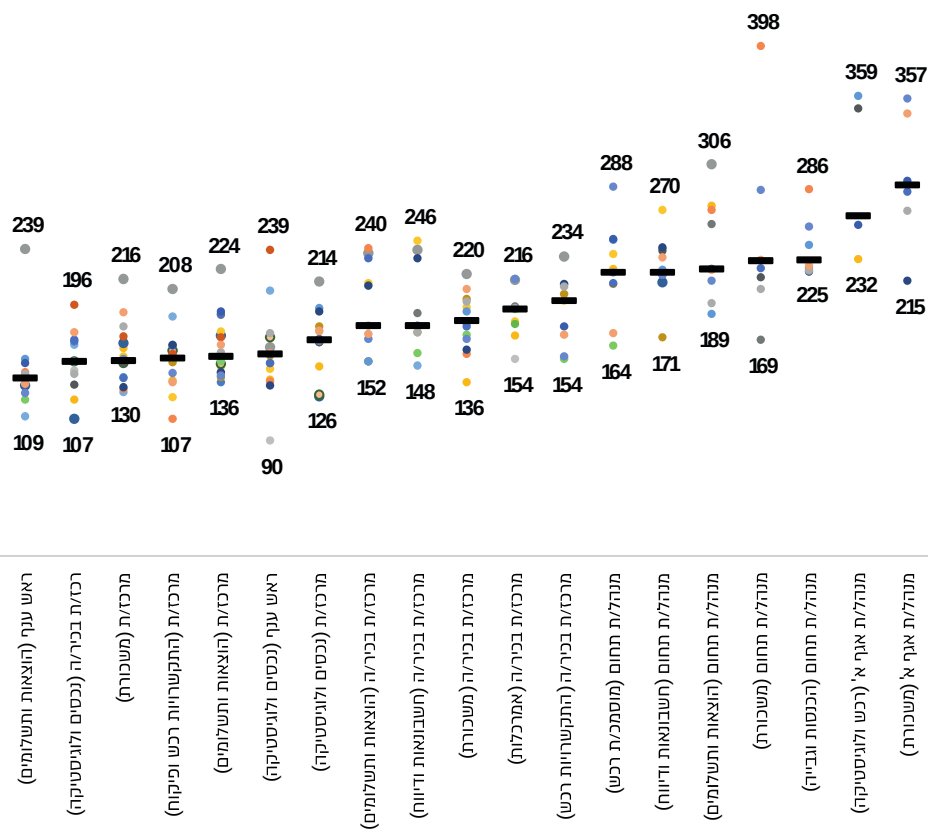
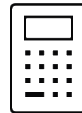
● משרד ממשלתי — חציון

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפער בין שכרו של סמנכ"ל בכיר (הון אנושי ומשאבי אנוש) אשר קיבל את השכר הגבוה ביותר לבין הסמנכ"ל שקיבל את השכר הנמוך ביותר היה 25%; בין שכרם של שני מנהלי אגף א' הון אנושי - 67%; בין שכרם של מנהלי תחום (משאבי אנוש) - 40%; בין שכרם של שני מרכזים בכירים (משאבי אנוש) - 60%, ושל מרכזי משאבי אנוש - 72%; ובין שני ראשי ענף (משאבי אנוש) - 57%.



תרשים 54: שכר שנתי לעובדים בעיסוקים ביחידות העוסקות בניהול כספים ורכש, 2020 (באלפי ש"ח)



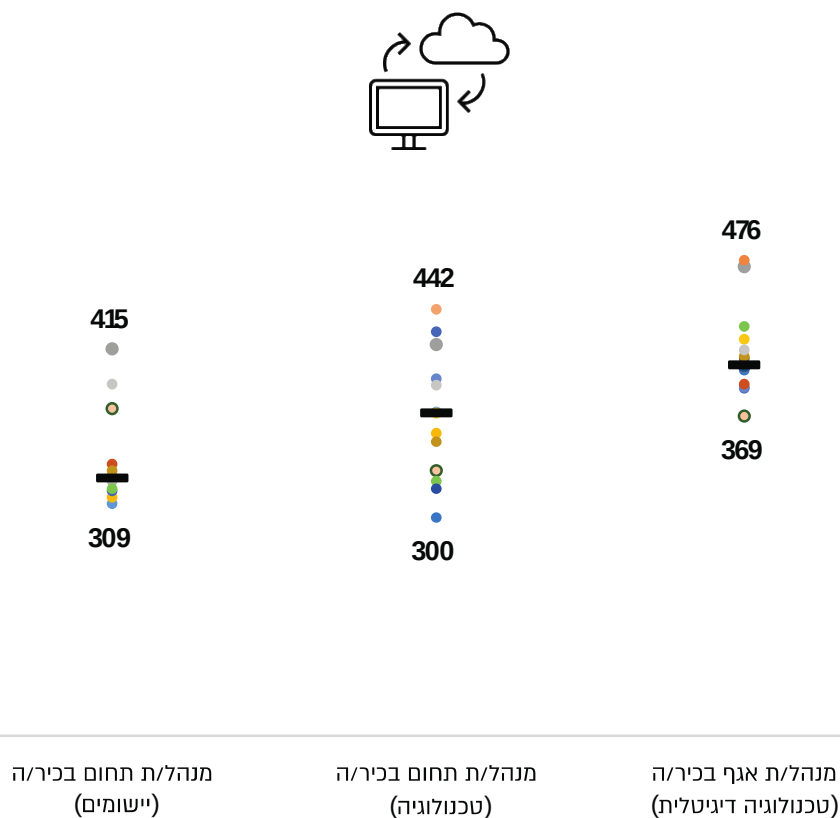
● משרד ממשלתי — חציון

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בשנת 2020 היו פערי שכר בין עובדים שמילאו את אותו תפקיד, כלהלן: הפער בין שכרו של מנהל אגף א' (משכורת) אשר קיבל את השכר הגבוה ביותר לבין מנהל אגף א' (משכורת) שקיבל את השכר הנמוך ביותר היה 66%; בין שכרם של שני מנהלי אגף א' (רכש, נכסים ולוגיסטיקה) - 55%; בין שכרם של שני מנהלי תחום משכורת - 135%; בין שכרם של שני מנהלי תחום (חשבונאות ודיווח) - 58%; ובין שכרם של שני ראשי ענף (נכסים ולוגיסטיקה) - 165%. בשאר התפקידים שבתרשים הפערים נעו מ-27% ל-119%.

תרשים 55: שכר שנתי לעובדים בעיסוקים ארציים ביחידות העוסקות בתחום הטכנולוגיות הדיגיטליות, 2020 (באלפי ש"ח)



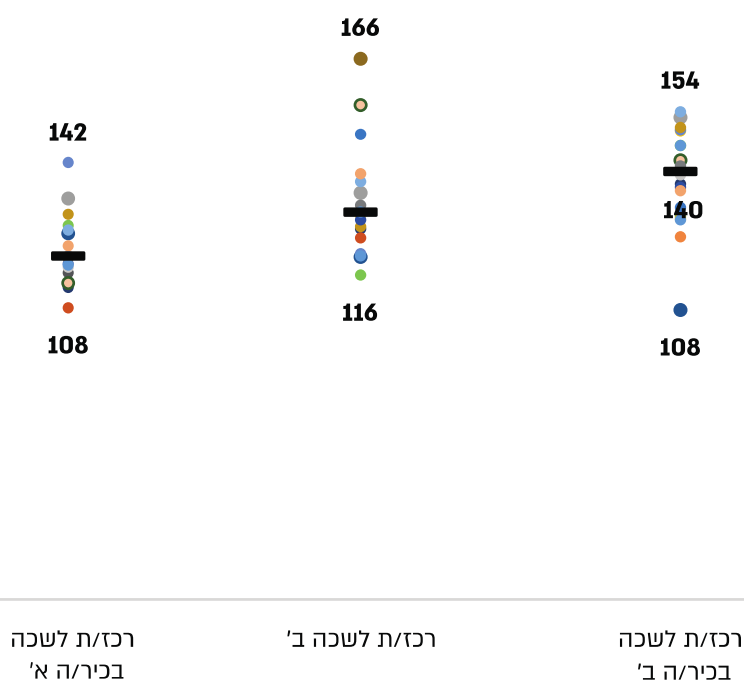
● משרד ממשלתי — חציון

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי הפער בין שכרו של מנהל אגף בכיר (טכנולוגיה דיגיטלית) אשר קיבל את השכר הגבוה ביותר לבין שכרו של המנהל שקיבל את השכר הנמוך ביותר היה 29%; בין שכרם של שני מנהלי תחום בכיר (טכנולוגיה) - 47%; ובין שכרם של שני מנהלי תחום בכיר (יישומים) - 34%.

תרשים 56: שכר שנתי לעובדים בעיסוקים ארציים של ניהול לשכות, 2020 (באלפי ש"ח)



● משרד ממשלתי — חציון

על פי נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי הפערים בין השכר הגבוה לשכר הנמוך בעיסוקים האלה נעו מ-31% ל-43%.



יוצא אפוא כי מעבר של עובד בין תפקידים דומים בתוך שירות המדינה (בעיסוקים ארציים שממלאי התפקידים בהם עושים עבודה שוות ערך), ממשרד למשרד, עשוי להוביל לשינוי ניכר בשכרו - להגדילו או להפחיתו. בשירות המדינה, ולכל הפחות בעיסוקים הארציים שבו, לא נשמר אפוא העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה.

אגף השכר השיב למשרד מבקר המדינה כי במרוצת השנים, במציאות של יחסי העבודה הקיבוציים, כאשר כל יחידה בשירות המדינה רואה עצמה כיחידה נפרדת, משרדים שונים ידעו למקסם את הכוח הארגוני שלהם, על מנת להבטיח לעצמם תוספות שכר משמעותיות.

כאמור, נש"ם קבעה נוהל לשימור שכר של עובד אשר מבקש לעבור מתפקיד לתפקיד בשירות המדינה, המאפשר לשמור על גובה של רכיבי שכר מסוימים. ואולם אין בכך כדי להבטיח שמירה על גובה השכר הכולל, כיוון ששמירת השכר אינה חלה על רכיבים כגון שכר עידוד, תוספת שכר תמורת כוננות והחזר הוצאות של העובד - רכיבים שחלקם בשכר הכולל עשוי להיות גדול.

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה כי השכר הבסיסי המוקצה לעיסוקים ארציים זהה בין כל המשרדים, אך שאר הרכיבים המשתנים (כגון כוננויות, שכר עידוד ורכיב החזקת הרכב) הם הגורמים לפערים בגובה השכר. דבר זה מהווה, לדעת נש"ם, את אחד החסמים המרכזיים בשירות הציבורי מבחינת אטרקטיביות לקליטת עובדים, ניידות ושימור עובדים. נש"ם ציינה שהיא פועלת מול משרד האוצר על מנת למצוא פתרון הולם ומוסכם לפערים אלו.

הפערים בשכר בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה במשרדים שונים בשירות המדינה מהווים, קרוב לוודאי, חסמים בפני ניידות עובדים בתוך שירות המדינה. יתר על כן, פערים אלה עשויים להקשות על משרדים שבהם השכר נמוך יחסית לגייס עובדים מתאימים, כיוון שהם יעדיפו לעבוד במשרדים שבהם השכר גבוה יותר. באופן הזה פערי השכר בין המשרדים עלולים להשפיע על תפוקות של משרדים המצויים בעמדת נחיתות בשל השכר הנמוך, ועל איכות השירות שהם מעניקים לציבור.

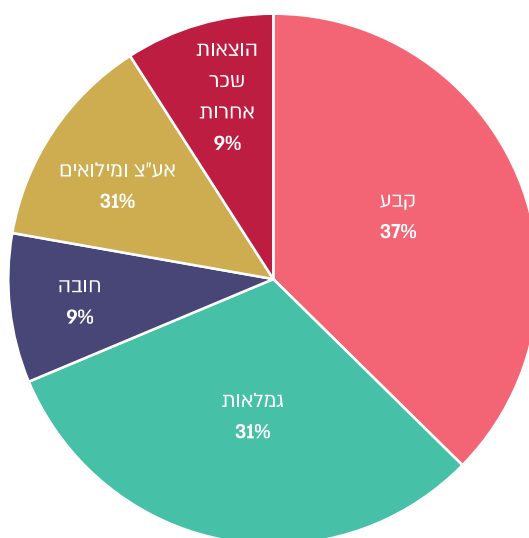
מומלץ שנש"ם ואגף השכר יפעלו לקביעת שכר דומה לעובדים בכל אחד מהעיסוקים הארציים במשרדים, אשר העובדים בהם עושים עבודה דומה. זאת כדי לעודד גיוס עובדים איכותיים לכלל המשרדים ולאפשר ניידות עובדים ביתר קלות.



שכר משרתי הקבע בצה"ל - קביעה ובקרה

תקציב הביטחון לשנת 2021 עמד על כ-62 מיליארד ש"ח¹³³. המרכיב הגדול בתקציב הביטחון הוא התקציב למימון שכר וגמלאות, העומד על כ-30 מיליארד ש"ח. בתרשים להלן מוצגים נתונים על התפלגות תקציב השכר והגמלאות של מערכת הביטחון בשנת 2021.

תרשים 57: התפלגות תקציב השכר והגמלאות במערכת הביטחון לפי סוג הוצאה, 2021



על פי נתוני אג"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. אע"צ - אזרחים עובדי צה"ל.

למשרתי הקבע מעמד ייחודי; הם אינם נחשבים כעובדים, וחל עליהם איסור להתאגד. בהתאם, אין הם יכולים למנות נציגים אשר ינהלו משא ומתן עם המדינה בעניין קביעת שכרם. בהחלטת הממשלה מ-40/1979 נקבע עקרון הצמדה, שעל פיו כל שינויי השכר שיחולו בשכר עובדי המדינה, בדירוגים ובדרגות השונות, ייושמו על משרתי הקבע באותם דירוגים ודרגות. כמו כן נערכים סיכומים ייחודיים הנוגעים לצבא, בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון וצה"ל.

תשלומי השכר במשרדי הממשלה, במשטרת ישראל, בשב"ס ובגופי הביטחון החשאיים מבוצעים בידי החשבים בגופים האלה, שהם ככלל עובדי אגף החשכ"ל וכפופים (במישרין או בעקיפין) לחשב הכללי. תשלומי הגמלאות מבוצעים בידי מינהלת הגמלאות במשרד האוצר. בשונה מאלה, תשלומי השכר והגמלאות של אנשי הקבע מבוצעים בידי צה"ל, באמצעות משרד

133 לא כולל תקציב הסיוע הביטחוני.



הביטחון, ועל משרד האוצר לבקר את התשלומים בדיעבד על פי מכלול הנתונים שצה"ל מעביר אליו (כמפורט להלן).

במהלך השנים עלתה מפעם לפעם סוגיית קביעת השכר של משרתי הקבע, אזרחים עובדי צה"ל וגמלאי צה"ל, וכן סוגיית שקיפות השכר בצה"ל למשרד האוצר, לצורך בקרה על ביצוע תשלומי השכר. למעשה, שתי הסוגיות שלובות זו בזו, כפי שיוצג להלן.

הסמכות לקבוע את השכר בצה"ל

שאלת סמכות קביעתו של שכר משרתי הקבע בצה"ל נדונה ונקבעה בחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן - המשנה ליועמ"ש) בשנת 1998. השאלה עלתה לנוכח מחלוקת בין משרד האוצר לצה"ל בעניין; עמדת צה"ל הייתה כי הרמטכ"ל הוא בעל הסמכות לקבוע, בפקודות הצבא, את שכר משרתי הקבע, אך המשנה ליועמ"ש לא קיבל את עמדת צה"ל וקבע כך:

1. מדינת ישראל התאפיינה מאז ומעולם בגישה ריכוזית בתחום המדיניות הכלכלית, ובהקפדה על ריכוז הסמכויות בעניינים תקציביים ישירים ועקיפים, הן בהיבט הקצאת המשאבים והן בהיבט הפיקוח על ההוצאה התקציבית, לרבות לעניין התחייבויות בנושא שכר ותנאי העסקה. חוק יסודות התקציב, הכולל עקרונות לביצועו של התקציב, מביא לידי ביטוי ברור את התפיסה הריכוזית בתחום התקציבי. החוק מעניק סמכויות פיקוח ובקרה רחבות ביותר לשר האוצר ולממשלה על כלל הפעילות התקציבית במגזר הציבורי, לרבות בנושאי כוח אדם ושכר, ומותיר חופש פעולה מוגבל לשרים. על הממשלה ועל שר האוצר לפעול תוך התייעצות, אולם הסמכויות עצמן נתונות להם. הגישה הריכוזית החד-משמעית באה לידי ביטוי בהוראות נוספות בחוק יסודות התקציב. החוק חל גם על תקציב הביטחון, הכולל את עלות השכר של משרתי הקבע בצבא. סעיף 19 בפרק ג' בחוק קובע מפורשות כי הסמכות לביצוע שינויים בתקציב הביטחון בידי שר האוצר, על פי הצעת שר הביטחון. בהתייחס לסמכות שניתנה לרמטכ"ל בחוק השיפוט הצבאי להוציא פקודות של המטה הכללי בכל הנוגע לענייני שכר, נקבע כי אך מדובר בסמכות להוציא לפועל בתוך הצבא החלטות שקיבל הגורם המוסמך בעניין זה.

2. הסמכות להתחייב בשם המדינה בכל הקשור לשכר ותנאי העסקה של עובדי מדינה מסורה לשר האוצר, בין מכוח חוק נכסי מדינה, התשי"א-1951, ובין מכוח הסמכות השירותית של הממשלה שהואצלה לו.

3. בנוגע לקביעת שכר משרתי הקבע, קבע המשנה ליועמ"ש, הממשלה קיבלה את החלטה ש/40, ותוצאתה, הלכה למעשה, היא כי הגורם המוסמך להתדיין, לקבוע ולהתחייב בשם המדינה בנוגע לשכר עובדי המדינה מוסמך לעשות כן גם בנוגע לשכר משרתי הקבע. עוד נקבע כי לא ניתן לקבל את עמדת הצבא, שמצד אחד מקבל עליו את הקבלת שכר משרתי הקבע לשכר עובדי השירות הציבורי כעקרון יסוד של שיטת השכר בצה"ל, ומצד שני טוען שלרשויות הצבא סמכות לקבוע שכר זה בעצמן. על פי החלטת הממשלה ש/40, ההקבלה היא חד-סטרית: השינויים בשכר העובדים בשירות המדינה "יושמו בהתאמה על משרתי הקבע", ולא להפך.



4. עם זאת, שינויים ועדכונים בתנאי ההעסקה של עובדי המדינה, ראוי שייושמו על משרתי הקבע לאחר שמיעת נציגיו המוסמכים של הצבא ומתוך דיאלוג עימם. דיאלוג זה הכרחי כדי לתרגם נכונה את עקרון ההצמדה שנקבע בהחלטת הממשלה, ובהתאמה הנדרשת הנובעת מן השוני המבני בין שני המגזרים. בחוות הדעת הודגש כי בכל מקרה אין לקבל החלטה חד-צדדית של רשויות הצבא. בהיעדר הסכמה ניתן להביא את הנושא בפני השרים הממונים, ובהיעדר הסכמה אצלם - להכרעת הממשלה.

הגורם המוסמך להתחייב בשם המדינה בנוגע לשכר משרתי הקבע בצה"ל הוא אפוא שר האוצר, בכפיפות להחלטת הממשלה. היישום של שינויים ועדכונים בתנאי ההעסקה של עובדי המדינה על משרתי הקבע צריך להיעשות בידי משרד האוצר, מתוך דיאלוג עם צה"ל, כדי לוודא שעקרון הצמדת השכר יתורגם נכונה ותוך התאמות נדרשות.

קביעת השכר בצה"ל והבקרה עליו - הלכה למעשה

תשלום השכר בפועל מחייב הוצאת הנחיות ביצוע¹³⁴, שהן הוראות מעשיות לאופן חישוב השכר אשר נקבע בהסכמים. לאחר חתימת אגף החשכ"ל ואגף כוח האדם בצה"ל (להלן - אכ"א) על הוראות ביצוע, הן מועברות לתשלום. יחידת מופת באכ"א אמונה על תשלום השכר בפועל. היחידה מקבלת את הוראות הביצוע, מתרגמת אותן לכללים במערכת השכר הממוחשבת (מערכת "חוקות"), קובעת את השכר החודשי, משלמת אותו ומבקרת את תהליך התשלום.

במהלך השנים דנו שתי ועדות ציבוריות בנושא השכר בצה"ל, והממשלה קיבלה החלטות בעניין, גם לצורך הגברת שקיפות השכר למשרד האוצר.

1. **ועדת ברודט:** בנובמבר 2006 מינה ראש הממשלה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות מר דוד ברודט (להלן - ועדת ברודט). הוועדה הגישה דוח על בדיקתה והמלצותיה במאי 2007. הוועדה ציינה כי משרד האוצר מבקר את תשלומי השכר של צה"ל בדיעבד, בהתאם למסדי נתונים שצה"ל מעביר אליו; ואף שמבנה השכר ותנאי הפנסיה נקבעים בידי אגף השכר, "אין במצב הקיים בקרה חיצונית על ביצוע תשלומי השכר הלכה למעשה". הוועדה המליצה להמשיך ולפעול לביצוע בקרה טובה יותר על תשלומי השכר והגמלאות, שהם נתח מרכזי מתקציב הביטחון.

2. **החלטת הממשלה מ-2012:** החלטת הממשלה 4088 מ-2012 (להלן - החלטה 4088) דנה בין השאר בסמכות לקבוע את שכר משרתי הקבע בצה"ל ובשיפור שקיפות השכר והבקרה עליו. ההחלטה התקבלה על בסיס הצעת מחליטים שהגיש שר האוצר.

134 הנחיות ביצוע הן ההוראות הכתובות של אגף החשכ"ל למשרדי הממשלה ולרועותיה שבהם מכהנים חשבים, שהם כאמור עובדי משרד האוצר. הנחיות הביצוע מפרטות בין השאר תרגום של החלטות הנוגעות לשכר (למשל בהסכמי שכר) לפעולות שיש לבצע במישור הפיננסי.



תקנון עבודת הממשלה ה-32 (שכיהנה במועד קבלת החלטה 4088) קובע את המתכונת להגשת הצעת מחליטים לממשלה, ועל פיו נדרש לצרף אליה את חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה, או מי שהוסמך מטעמו¹³⁵.

א. בסעיף 7ב בהצעת המחליטים נכתב כי "הנחיות ביצוע שכר" לאגף המבצע תשלומי שכר בצה"ל ייחתמו על ידי מטה השכר באגף החשכ"ל. בדיון שקיימה הממשלה בהצעה נימק משרד האוצר את הצעתו בסעיף זה בנימוק הנוגע להפרדת תפקידים: ככלל, קיימת הפרדה בין הגורם החותם על הסכם שכר מטעם הממשלה (אגף השכר) לבין הגורם שמפרש את ההסכם וקובע את אופן יישומו (החשכ"ל). בשונה מכך, באותה העת שכר אנשי הקבע נקבע בין השאר בסיכומים בין צה"ל לבין משרד האוצר, וצה"ל, אשר חתם על הסיכומים, הוא גם מי שפירש אותם ואת אופן יישומם ונתן הוראות ביצוע.

משרד האוצר הוסיף וציין בדיון האמור כי הוא מבקש להשוות את אופן חישוב השכר בצה"ל לאופן חישוב השכר בשירות המדינה ובגופים אחרים, כגון משטרת ישראל. מדברי נציג משרד האוצר בדיון עולה כי המידע שהיה לפניו באותה עת לא איפשר למשרד לקיים השוואה כזו. משרד האוצר ציין כי הוא מעביר לחשב משרד הביטחון פקודה עם מלוא הסכום החודשי למימון השכר בצה"ל, הגם שאין למשרד האוצר מידע מלא על מרכיבי הסכום הזה ואינו יודע כיצד חושב; ועם זאת ידוע לו כי חלק ממרכיבי השכר שולמו על פי קביעת צה"ל - בשונה ממשרדי ממשלה וגופים אחרים שבתחום סמכותו של החשכ"ל.

בדיון העלה גם משרד ראש הממשלה, כי אף על פי שההוצאה על השכר והגמלאות של משרתי הקבע מהווה נתח ניכר מתקציב הביטחון, אין לחשכ"ל מידע על אופן חישובו, משום שמערכת תשלומי השכר בצה"ל אינה כפופה לחשכ"ל כפי שכפופות לו מערכות תשלומי השכר בשאר הגופים הממשלתיים. משרד הביטחון הציע בדיון להקים צוות בין-משרדי לליבון הנושאים שעלו.

ציין כי מערכות השכר במשטרת ישראל ובגופי הביטחון החשכ"ל (אשר כמו בצה"ל, המשרתים והעובדים בהם אינם מאוגדים) כפופות לאישור חשבים שהם עובדי החשכ"ל במשרד האוצר.

בסופו של דבר סעיף 7ב להחלטה 4088 נוסח כדלקמן: "החל מיום 1 ביולי 2012 הנחיות ביצוע שכר לאגף המבצע תשלומי שכר בצה"ל ייחתמו על ידי מטה השכר באגף החשכ"ל במשותף עם הרמטכ"ל או מי מטעמו"; זאת בשונה מהנוסח שהופיע בהצעת המחליטים: "הנחיות ביצוע שכר ייחתמו רק על ידי מטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר".

עוד ציין כי על פי החלטת הממשלה, הוראה זו נועדה להביא לשיפור השקיפות והבקרה על תקציב הביטחון.

135 נספח א' לתקנון לעבודת הממשלה ה-34. אשר בהחלטת ממשלה 29 מיום 26.05.2015.



על פי מסמכי מזכירות הממשלה, המופקדת על הכנת הצעות המחליטים לדיוני הממשלה, להצעת המחליטים האמורה, שהגיש שר האוצר, לא צורפה חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

ב. בהחלטה 4088 נקבעו פעולות נוספות לביצוע משרד האוצר ומשרד הביטחון, שמטרתן להביא להגברת שקיפות תשלומי השכר בצה"ל למשרד האוצר.

3. **ועדת לוקר:** במאי 2014 מינה ראש הממשלה דאז את הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (במיל') יוחנן לוקר, שתפקידה היה לבחון ולגבש המלצות ביחס לגודלו ולהרכבו הרצוי של תקציב הביטחון, תוך התחשבות בהשלכות ארוכות הטווח על תקציב המדינה ועל חוסנם של המשק הישראלי והחברה הישראלית. הוועדה קבעה כי שקיפות מלאה בין משרד הביטחון לבין משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר הכרחית ביותר לבניית שפה מקצועית משותפת וליצירת דיאלוג פורה בין הגופים, והשקיפות הזו היא גם הבסיס לתהליך תכנון נכון יותר, לבקרה ולפיקוח. בדוח הוועדה נכתב: "במשך שנים ארוכות, השקיפות מצד משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל, היתה אבן נגף מרכזית בעבודה ובדיונים על תקציב הביטחון". הוועדה ציינה כי ועדת ברוט, אשר המלצותיה אומצו בידי הממשלה, המליצה להביא לשקיפות מלאה של משרד הביטחון בפני משרד האוצר, אך ההמלצה לא יושמה במלואה באותה עת (שנת 2015). עוד ציינה כי לאחר החלטת הממשלה 4088 גובש נוהל למימוש ההחלטה, ששיפר את השקיפות של משרד הביטחון בפני משרד האוצר. הנוהל קובע שמשרד הביטחון וצה"ל יעבירו למטה השכר בחשכ"ל נתונים על השכר והגמלאות בצה"ל וינקטו אמצעים נוספים כך שלמטה השכר בחשכ"ל יהיו כלים אפקטיביים להבנת הנתונים וניתוחם. הוועדה קבעה כי הנחיה זו מומשה, אך יצרה שקיפות חלקית שאין בה די¹³⁶.

הוועדה קבעה כי צריכה להיות שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון בכל נושא מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומל"ל, באופן שיאפשר להם נגישות לנתוני משרד הביטחון וצה"ל באותה רמה של אגף התקציבים במשרד הביטחון, אגף התכנון או אכ"א. ביולי 2015 הגישה ועדת לוקר את המלצותיה לראש הממשלה, אך הממשלה לא אימצה אותן.

4. **החלטת הממשלה מ-2016:** בהחלטה זו¹³⁷ נקבעו (בסעיף 5) אמצעים להגברת שקיפות השכר בצה"ל למשרד האוצר והגברת הבקרה עליו. בין השאר, הוחלט להנחות את מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד הביטחון להקים צוות בין-משרדי שיקבע את אופן העברת מסדי הנתונים הנוגעים לשכר בצה"ל ממשרד הביטחון למשרד האוצר, ואשר יקבע גם את אופן הבקרה של החשכ"ל על השכר בצה"ל. בעקבות זאת מונה צוות ועל פי כתב המינוי שלו, עמדו בראשו ראש מטה אכ"א וסגן בכיר לחשכ"ל.

א. בעקבות החלטת הממשלה מ-2016 קיים הצוות הבין-משרדי שהוקם פגישות עבודה שוטפות, ומשרד הביטחון וצה"ל החלו להעביר מסדי נתונים למשרד האוצר: החל ב-2019 צה"ל מוסר למשרד האוצר מסדי נתונים מפורטים (BI) על שכר משרתי הקבע,

136 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (יוני 2015).

137 החלטת קבינט ב/136 (21.8.16).



ובכלל זאת מערכת ענפה של דוחות המכילים פרטים אישיים על כלל משרתי הקבע ופרטים על הרכב שכרם וכן פרטים על העיסוקים והמקצועות בצה"ל; החל בינואר 2022 צה"ל מוסר נתונים על תשלומי הגמלאות; ובמועד סיום הביקורת, ינואר 2022, צה"ל ומשרד האוצר מקיימים דיונים לצורך העברת נתוני צה"ל על שכר אזרחים עובדי צה"ל למשרד האוצר. על פי אכ"א, מערכת השכר הממוחשבת בצה"ל הוקמה לפני עשרות שנים ונתונה בעומס רב ביחס ליכולותיה; הפקה של דוחות חדשים ממנה היא מורכבת מהבחינה הטכנית, ועל כן עשויה לארוך זמן-מה.

ניתן לומר אפוא כי השקיפות של שכר משרתי הקבע בצה"ל למשרד האוצר השתפרה במידה ניכרת.

ב. ממסמך הצוות הבין-משרדי עולה כי החל באפריל 2012 נחתמו הנחיות הביצוע במשותף, כאמור בהחלטה 4088. עוד נכתב: "העברת הנתונים והגברת השקיפות אין בה כדי לשנות תהליכים קיימים לגבי קביעת מדיניות כ"א ושכר בצה"ל. מדיניות זו הינה בסמכות הרמטכ"ל כגורם האחראי על בניין הכוח בצה"ל... משרד האוצר יהיה חשוף לכלל הנתונים הנדרשים כפי שיסוכמו בין הצדדים אך בכל העת תישמר העצמאות בידי משהב"ט/צה"ל והרמטכ"ל"; ובהמשך צוין: "תבוצע בקרה על כלל נתוני השכר והגמלאות בצה"ל תוך שימוש בטכניקות מתחום כריית המידע. יוגדרו אינדיקטורים לאיתור פערים בין חוקת השכר והסכם השכר לבין ביצוע השכר לאוכלוסיות השונות". אשר למעקב משותף אחר תיקון הליקויים, נכתב: "בהמשך להנחיות הביצוע ומימושן, יתבצע מעקב משותף על ידי כלל הגופים השותפים לתהליך על מנת לבצע את תיקון הליקויים באופן מיטבי. צה"ל יתקן את הליקויים שיתגלו בפרק זמן סביר. במידה שיש מחלוקת בין הצדדים, תועבר הסוגיה לבחינת הצוות המשותף ובמידת הצורך תובא להכרעת החשב הכללי וראש אכ"א". בסיכום המסמך הובהר כי "סיכום זה אינו גורע מכל סמכות הנתונה למשרד האוצר על-פי כל דין לרבות החלטות ממשלה".

יוצא אפוא כי קביעת הצוות הבין-משרדי של משרדי הביטחון והאוצר הבאה לידי ביטוי בסיכום עבודת הצוות, ולפיה קביעת מדיניות שכר בצה"ל היא בסמכות הרמטכ"ל, אינה עולה בקנה אחד עם מסקנת חוות הדעת האמורה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

צה"ל ציין בתשובתו כי הצוות הבין-משרדי מונה כדי לבחון סוגיות של שקיפות ובקרה, ולא מונה כדי לבחון את אופן קביעת השכר. צה"ל הוסיף כי האמירה מדוח הצוות ולפיה קביעת מדיניות כוח אדם ושכר בצה"ל היא בסמכות הרמטכ"ל מתייחסת למדיניות ניהול כוח האדם בצה"ל, המצויה בסמכות הרמטכ"ל, הגם שהוזכר גם נושא השכר; וכי באמירה בדבר קביעת מדיניות כ"א ושכר בצה"ל הוזכר אמנם גם נושא השכר, "אך הכוונה לא הייתה לכל עניין העומד בסתירה לחוות-דעת משרד המשפטים".

מחלוקות בין משרד האוצר לצה"ל

ביולי 2020 הסתיימה ביקורת שכר של אגף החשכ"ל בנוגע לרכיבי שכר מסוימים והוראות ביצוע של שכר משרתי הקבע בצה"ל (להלן - ביקורת השכר בצה"ל). החשכ"ל ערך את הביקורת באמצעות מיקור חוץ, בתקופה שבין פברואר 2016 ליוני 2017. עורכי הביקורת ציינו בדוח שהגישו



כי סיכום הביקורת התארך כיוון שמשרד האוצר קיים שיח עם צה"ל בדבר ממצאי הביקורת וההמלצות שנכללו בה, ותהליך זה ארך כשלוש שנים.

ביקורת השכר בצה"ל העלתה כי נמצאו רכיבי שכר שתיעודם חסר, באופן חלקי או מלא, או שהתיעוד בעניינם אינו חתום: מבין 22 רכיבי שכר שנבדקו, 9 רכיבים נמצאו תקינים, כלומר נמצא תיעוד מלא וחתום בעניינם; ב-4 רכיבים נמצאו ליקויים קלים; ב-3 רכיבים נמצאו ליקויים בינוניים; וב-6 רכיבים נמצאו ליקויים חמורים¹³⁸. לגבי רכיבי שכר מסוימים, הכללים לקביעת הזכאות ואופן חישוב הרכיב (כולו או חלקו) היו מתועדים בפקודות מטכ"ל, ובדוח נכתב כי פקודות אלה אינן הסכם, סיכום בין-משרדי או הוראת ביצוע משותפת עם משרד האוצר, ולכן אין להן תוקף בנושאי שכר.

עוד נבדק בביקורת השכר בצה"ל דיוק החישובים של 22 רכיבי השכר שנבדקו: אופן חישובם של 3 רכיבים נמצא תקין; בעניינם של 2 רכיבים הועלו ממצאים חמורים ובענייניו של רכיב אחד הועלו ממצאים קלים¹³⁹. ב-15 רכיבים לא מוצתה הבדיקה בשל חסר בנתונים¹⁴⁰, ורכיב שכר אחד לא נבדק כיוון שלא התקבלו הנתונים הדרושים לצורך זה (סך הכול 73% מרכיבי השכר שנבדקו).

1. בעקבות החלטת הממשלה מ-2016 מידת השקיפות של שכר משרתי הקבע בצה"ל למשרד האוצר השתפרה בהדרגה, ובסך הכול הושג שיפור ניכר. עם זאת נמצא כי אף על פי שאגף החשכ"ל לא הצליח לבדוק את דיוק החישובים של רוב רכיבי השכר (73%) שבדק בביקורת השכר בצה"ל בשנים 2016 - 2017, והגם שבשנים שלאחר מכן קיבל מסדי נתונים שעשויים היו לאפשר את השלמת הביקורת, האגף לא ערך ביקורת נוספת, ואף לא השלים את ביקורתו מאותן שנים.

מומלץ שאגף החשכ"ל יקיים ביקורת נוספת בנושא תשלומי השכר בצה"ל, גם כדי לוודא שהם מחושבים ומבוצעים כנדרש.

138 הרכיבים שנמצאו בהם ליקויים חמורים בנושא התיעוד הם: "שכר משולב", "רמת פעילות", "מקצועית לקצינים", "צבא קבע", "גילום רכב" ו"הוצאות נסיעה". הרכיבים שנמצאו בהם ליקויים בינוניים: "השלמת משולב 99", "ותק בפעילות" ו"מקצועית לנגדים". הרכיבים שנמצאו בהם ליקויים קלים: "גמ"ש א", "תמריץ לחוגרים", "קצין לוחם" ו"הוראת ביצוע מענק 1,000".

139 הרכיבים שנמצאו בהם ליקויים חמורים בנושא דיוק החישובים: "קצין בכיר לוחם" ו"גילום רכב". ברכיב "העדר קביעות" נמצא ליקוי קל.

140 בלשון הדוח: "יידק בעתיד באמצעות נתוני BI".



2. על פי נתוני אגף החשכ"ל, במשך יותר מארבע שנים מאז הסתיימה ביקורת השכר בצה"ל לא הובהרה התשתית המחייבת לתשלום, בהיעדר תיעוד מלא וחתום בעניינם של 13 רכיבי שכר, אשר עלו כאמור בביקורת. עוד עלה כי קיימות שלוש מחלוקות עקרוניות בין החשכ"ל לבין צה"ל: בדבר החזר הוצאות עבור קייטנות (עלות שנתית 24 מיליון ש"ח, כמפורט להלן); בדבר החזר הוצאות אישיות למשרתי קבע (עלות שנתית 83 מיליון ש"ח); ובדבר הגדלת שיעור תוספת 2009 למשרתי קבע בדירוג המינהלי ולמשרתי הקבע בדירוגים מסוימים (עלות שנתית 20 מיליון ש"ח). סך עלות רכיבי השכר ששנויים במחלוקת - 127 מיליון ש"ח בשנה.

א. ביולי 2020 הודיע אגף החשכ"ל לחשבים במשרדי הממשלה ולצה"ל כי הוחלט שבאותה שנה לא יזכו עובדי המדינה להחזר הוצאות בעבור קייטנות (החזר שניתן בשנים קודמות), לנוכח מגיפת הקורונה וכיוון שהוצאה ממשלתית זו אינה חיונית בעת הזו, ועלותה הגבוהה אינה עולה בקנה אחד עם תכנון תקציב המדינה לשנת 2020. נמצא כי בשונה מהנחיית החשכ"ל, צה"ל שילם למשרתי הקבע רכיב שכר זה, ועלותו השנתית הסתכמה בכ-24 מיליון ש"ח.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא לובנה המחלוקת שבין משרד האוצר לצה"ל בעניין זה. אף על פי כן, אגף החשכ"ל לצה"ל לא הביאו את המחלוקת לפני שר האוצר ושר הביטחון, לצורך הכרעה.

במרץ 2018 הוציא אגף החשכ"ל הוראת ביצוע לצה"ל בנוגע לתשלום רכיב תוספת טלפון והפחתת תעריף הוצאות אישיות וכן בנוגע להגדלת שיעור תוספת 2009 למשרתי קבע בדירוג המינהלי ולמשרתי הקבע בדירוגים מסוימים.

נמצא כי במשך ארבע שנים, עד מועד סיום הביקורת, צה"ל לא חתם על הוראת הביצוע. משכך, לא הושלם הטיפול בהוראה: יישומה, או ליבון מחלוקת ופעולה בהתאם להחלטה משותפת. אף על פי כן, אגף החשכ"ל לצה"ל לא הביאו את המחלוקת לפני שר האוצר ושר הביטחון, לצורך הכרעה.

3. נמצא כי על פי נתוני אג"ת, נכון למרץ 2022 קיימות מחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר חלק מרכיבי השכר של משרתי הקבע, בעיקר לגבי רכיבי שכר שעלותם השנתית מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח (כמעט אחוז מתקציב הביטחון לשנת 2021): גילום מס להחזר הוצאות רכב, החזר הוצאות אישיות, נופש למשפחות, חופשת פרישה בתשלום והטבות מס שונות.

צה"ל השיב כי במסגרת ביקורת שערך החשכ"ל כאמור, הוא העביר את כלל המסמכים המבססים את אופן התשלום של רכיבי השכר השונים, לבקשת צוות הביקורת; בכל מקרה שבו לא ניתן היה להצביע, בחלוף שנים או אף עשרות שנים, על אסמכתא מפורשת לביצוע תשלום באופן מסוים, הדבר סומן כליקוי. זאת בשעה שבעבר, סיכומים רבים בתחום השכר לא באו לידי ביטוי מפורט בכתב, ולא תמיד נשמר התיעוד המלא לכך. צה"ל ציין כי אין עוד מחלוקת עם אגף



החשכ"ל בנוגע לסוגיית תשלום החזר הוצאות בעבור קייטנות ובנוגע לתוספת טלפון והפחתת תעריף הוצאות אישיות, וכי לא מוכרות לו מחלוקות בדבר רכיבי השכר של משרתי הקבע.

אגף החשכ"ל השיב כי למרות שנושא השקיפות והבקרה בצה"ל נדון במשך שנים רבות, עדיין קיימות מחלוקות מהותיות בין משרד האוצר לבין צה"ל בנושא זה; קבלת אישורים ומסמכים מצה"ל הינה משימה קשה מאד לביצוע וניסיון לבצע הסדרה של רכיבי שכר, להם לא נמצאו אישורים, לא צלח במשך כשלוש שנים.

הצעה למינוי חשב מטעם החשכ"ל בצה"ל

ממסמכי החשכ"ל עולה כי באפריל 2019 גיבש האגף הצעה למינוי חשב מטעמו במופת - יחידה מטכ"לית באכ"א האמונה בין השאר על הטיפול בתחומי השכר, הגמלאות ורווחת הפרט של חיילי צה"ל. על פי החשכ"ל, בעקבות החלטה 4088 נעשו ניסיונות הסדרה רבים מול צה"ל לצורך הגברת השקיפות, הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר והגמלאות בו, אך כיוון שאין תשתית נתונים מוסכמת על משרד האוצר, צה"ל פועל, הלכה למעשה, לתשלום שכר וגמלאות בהסתמך על פרשנות שאינה מקובלת על משרד האוצר. בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי, מפברואר 2019 נקלטים במשרד האוצר נתוני השכר של משרתי הקבע בצה"ל; ואולם נראה כי במבחן התוצאה לא הושגו יעדי הפיקוח והבקרה שהגדיר משרד האוצר, והחשכ"ל הגיע למסקנה כי מערך הפיקוח והבקרה שאפיין הצוות הבין-משרדי האמור אינו יעיל ואינו מאפשר לאגף לממש את יעדיו. לנוכח כל אלה, נכתב בהצעה, יש צורך למנות חשב מטעם אגף החשכ"ל שיהיה מופקד, דרך קבע, על מערך תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל.

במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2021 - 2022, כלל משרד האוצר בטיטוט הצעת המחליטים לממשלה בדבר השינויים המבניים (פיקוח על תקציב הביטחון) גם צעדים להגברת הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון וגופי המודיעין, לנוכח חלקו הניכר בתקציב המדינה. הוצע כי למטרה זו ייקבע בין השאר כי האחראי לעניין ביצוע תשלום שכר וגמלאות בצה"ל יועסק כעובד אגף החשכ"ל. מנוסח ההצעה עולה כי היא התייחסה לתפקיד ראש יחידת מופת. הצעה זו של משרד האוצר לא הבשילה לכדי החלטת ממשלה.

אכ"א מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת את עמדתו בנוגע למינוי חשב מטעם אגף החשכ"ל ביחידת מופת. לדברי האגף, תהליך תשלום השכר בצה"ל מנוהל באופן מקצועי ותקין, ולאור זאת - ובהתחשב במאפיינים הייחודיים של צה"ל - הוא מתנגד לשינוי ההסדר הנוהג מאז הקמתו ולמינוי גורם חיצוני אשר יחליף את הגורמים המקצועיים בצה"ל האמונים על תשלום השכר.

צה"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי אין פסול בכך שיישום הסכמי השכר, על בסיס הוראות הביצוע, נעשה על-ידי גורמי צה"ל בהתאם לסמכותם, ולא נכון שיישום הסכמי השכר בצה"ל ייעשה על-ידי משרד האוצר. צה"ל הוסיף כי במשך השנים חל שינוי משמעותי בשקיפות שבין צה"ל לבין משרד האוצר, וכי כיום מועברים מצה"ל למשרד האוצר נתונים מלאים ביחס לגמלאים ולמשרתי הקבע, וביחס לנתונים על אוכלוסיות נוספות מתקיים שיח בין צה"ל לבין משרד האוצר ביחס לאופן העברת הנתונים. צה"ל מסר עוד שהוא מתנגד למינוי בעל תפקיד חיצוני אשר יחליף את בעלי התפקיד המקצועיים בצה"ל, האמונים על תשלום השכר והמכירים את צורכי הצבא.



אגף החשכ"ל השיב כי ההוראות המשותפות אכן נחתמות, אך ההנחיות הסופיות המועברות ליחידת מופת, הגוף המשלם את השכר בצה"ל, אינן מועברות למשרד האוצר והוראות נוספות ניתנות ללא ידיעת ואישור משרד האוצר; בראיית יכולות השקיפות והבקרה, עמדת משרד האוצר היא כי למרות שבוצעו מהלכים מינוריים, ללא מינוי חשב במופת בידי החשב הכללי, לא ניתן לוודא כי צה"ל פועל על פי הנחיות משרד האוצר. עוד צוין בתשובה, כי בקרה אפקטיבית ומקצועית עם ערך תוכל להתבצע אך ורק בדרך של חשב בתוך צה"ל שמעורב בהחלטות ולא על ידי הגברת השקיפות והבקרה מרחוק.



קביעת הצוות הבין-משרדי בראשות צה"ל והחשכ"ל שתפקידו גם לקבוע את אופן הבקרה של החשכ"ל על השכר בצה"ל, כפי שעולה ממסמך סיכום עבודתו מ-2017, ולפיה סמכות קביעת מדיניות השכר בצה"ל נתונה לרמטכ"ל - אינה עולה בקנה אחד עם הנורמה המשפטית התקפה שבבסיסה חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מ-1998. על פי חוות דעת זו, הסמכות לקביעת שכר משרתי הקבע בצה"ל נתונה בידי שר האוצר, בכפיפות להחלטות הממשלה, ויישום שינויים ועדכונים בתנאי ההעסקה של עובדי המדינה על משרתי הקבע ראוי שיעשה בידי משרד האוצר, לאחר שמיעת נציגיו המוסמכים של הצבא ומתוך דיאלוג עימם. קביעת הצוות הבין-משרדי אף אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה 4088 משנת 2012, אשר קבעה כי מתחילת יולי 2012 הנחיות ביצוע שכר לאגף המבצע תשלומי שכר בצה"ל ייחתמו בידי אגף החשכ"ל וצה"ל, במשותף.

בעקבות החלטת ממשלה נוספת מ-2016 חל שיפור ניכר במידת השקיפות של נתוני צה"ל למשרד האוצר, ואולם גם לאחר שיפור ניכר זה, קיימות עדיין מחלוקות עקרוניות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר חישוב כמה רכיבי שכר - מחלוקות הנוגעות לסכום כולל של יותר מחצי מיליארד ש"ח בשנה, כמעט אחוז מתקציב הביטחון. אגף החשכ"ל וצה"ל לא פעלו כנדרש לצורך הכרעה במחלוקות האלה. למעשה, אגף החשכ"ל מצליח לממש את סמכות משרד האוצר המעוגנת בדין במידה חלקית בלבד, ושתי הנחיות ביצוע עקרוניות שהעביר לצה"ל לא בוצעו, ונותרו כמחלוקת לא פתורה.

המחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר רכיבי שכר מסוימים בצה"ל והיקף ההוצאה הממשלתית המצויה עקב כך במחלוקת מחייבים בחינה, קבלת החלטה ויישומה, ובמידת הצורך, יש להביא את הנושאים שבמחלוקת לפני הממשלה לצורך הכרעה. האחריות לכך מוטלת על אגף החשכ"ל, בסיוע אגף השכר אם הדבר נדרש, וכן מוטלת על משרד הביטחון וצה"ל.



סיכום

במשך יותר משלושה עשורים עמדו גורמי מקצוע שונים, בהם גורמים שמונו על ידי הממשלה, על הצורך לטפל בשורה של סוגיות יסוד הנוגעות למבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי בישראל - שבו כ-540,000 משרות של עובדים, אשר עלות העסקתם השנתית הכוללת הסתכמה בכ-107 מיליארד ש"ח (לא כולל משרות במערכת הביטחון). דוח ביקורת זה מצביע על ליקויים בניהול תחום השכר וההעסקה בשירות הציבורי, בכמה היבטים.

1. **ההיבט האסטרטגי:** הממשלה לא גיבשה ולא אישרה מדיניות ממשלתית בתחום השכר. אגף השכר במשרד האוצר הצליח לקדם באופן חלקי סוגיות יסוד ואת יעדיו בתחום מבנה השכר וההעסקה, במסגרת הסכמי שכר, אך אין לראות בכך תחליף למדיניות ממשלתית כוללת שמחייבת את כל זרועות הממשלה ומובילה לשינוי מהותי ונרחב.

2. **ההיבט הפרטני של רכיבי השכר:** השכר בשירות הציבורי נבנה בתהליך רב-שנתי באמצעות הסכמים אשר קבעו מאות תוספות שכר (לדוגמה, במשרדים - 320 תוספות שכר; במוסדות הבריאות הממשלתיים - 190 תוספות שכר; במשרתה - 107 תוספות שכר; במערכת החינוך הממשלתית - 102 תוספות שכר; ובשב"ס - 67 תוספות שכר). השכר נבנה שכבה על גבי שכבה, ובסיס השכר מהווה לעיתים רק חלק קטן (33%) מהשכר הכולל. למורכבות השכר היו השלכות שליליות משמעותיות על העסקת העובדים במערכת הציבורית בכמה היבטים: ניידות תעסוקתית נמוכה של עובדים בשירות הציבורי וקושי בגיוס עובדים חדשים מתאימים; הבדלי שכר בין עובדים ללא הצדקה אובייקטיבית; קשר חלש בין גובה השכר לתפוקת העובד; וחוסר שקיפות של השכר.

השכר בשירות הציבורי כולל רכיבים שאינם מיושמים עוד בהלימה למטרתם המקורית, והם טעונים בחינה, הסדרה ושינוי. המדובר, בין היתר, בתוספת כוונות וגמול השתלמות. השכר בשירות הציבורי כולל גם מנגנונים לתגמול ותמרוץ של עובדים, ואולם מסתמן כי המנגנון הכרוך בהוצאה הגבוהה ביותר, של 667 מיליון ש"ח (בשנת 2020) - שכר עידוד - אינו אפקטיבי; גם האפקטיביות של השיטות החדשניות יותר לתגמול דיפרנציאלי מוטלת בספק, לרבות בהיבטים של הגברת המוטיבציה ושיפור התפוקות.

3. **היבט השוויון בין עובדים ובין גופים:** בשירות המדינה, ולכל הפחות בעיסוקים הארציים שבו, לא נשמר העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה. פערי השכר שנוצרו עלולים לפגוע ביכולתם של משרדים המצויים בעמדת נחיתות בשל השכר הנמוך יחסית המשולם לעובדיהם, לשפר את ביצועיהם ואת השירות שהם מעניקים לציבור ולהגביר את תפוקתם.



ממצאי הביקורת אף מעלים חשש שהשימוש בכלי של תוספת כוונות ורמות התגמול השונות - נעשה לעיתים שלא בהלימה לצורכי המשרדים השונים ומושפע מיכולתם של הגופים לגייס תקציבים.

הדוח מצביע גם על רשת של הצמדות שכר והשלכות רוחב, בעיקר בכל הנוגע לשכר במערכת הביטחון. יישום ההצמדות של תוספות שכר מסוימות שניתנו לעובדים בשירות המדינה גם למשרתים ולעובדים בחלק מגופי הביטחון, נעשה באופן שהגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס, לעומת שכר עובדי המדינה.

4. **היבט המימון של תוספת שכר:** הממשלה חתמה על הסכם מסגרת באפריל 2016 והקצתה כספים למימושו שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ולפיו הגדלה של הוצאה ממשלתית שגורמת לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מחייבת נקיטת פעולה מאזנת. בעקבות זאת נאלצה הממשלה להקצות מאות מיליוני ש"ח נוספים למימון ההסכם.

ממצאי הביקורת והנתונים העומדים ביסודם מדגישים את הצורך בכך שהממשלה תקבע מדיניות כוללת בתחום ההעסקה והשכר במערכת הציבורית ותפעל ליישומה.

