



דוח #18 | דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018



הנדון: דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2018

אנחנו ממשיכים בחלוקה שהתחלנו בדו"ח הקודם, כך שגם השנה חולקו הגופים הממשלתיים לארבע מערכות: משרדי הממשלה (פרק 2), מערכת הבריאות הממשלתית (פרק 3), מערכת החינוך הממשלתית (פרק 4) ומערכת הביטחון (פרק 5).

חלוקה זו תורמת להגברת השקיפות לציבור - שאנו רואים בה ערך חשוב בכלל, ובדו"ח הממונה על השכר בפרט. אנו מקפידים לעדכן את מבנה הדו"ח מדי שנה, תוך מתן דגש על כמות המידע המוצג ועל אופן הנגשתו לציבור, מתוך אמונה שהגברת השקיפות מסייעת לקידום המגזר הציבורי כולו ולייעולו. בנוסף, חלוקה זו מקנה אפשרויות רבות ומגוונות לניתוחי המשך ולהשוואות שונות, המשכללות ותומכות בצעדי מדיניות שכר במערכות השונות.

חידושים בדו"ח זה:

בפרק משרדי ממשלה (כמו גם ביתר הפרקים) ניתן למצוא לראשונה: ניתוח של קצב גידול שכר עובדים **מתמידים** לאורך העשור האחרון, נתון המשקף בצורה טובה יותר את "זחילת" השכר של עובדים במשרדי הממשלה; ניתוח עומק לגבי ימי מחלה במשרדי הממשלה; מפת העולם עם שכר והחזרי הוצאות של שליחי המדינה, לפי יבשת; שיקוף שכר עו"ד בשירות המדינה; וכן ניתוח ראשוני על השפעת קיצור שבוע העבודה שנכנס לתוקף בשנת 2018.

בפרק הבריאות ניתן למצוא: פילוח שכרי לפי דרגות ותפקידים; שיקוף של שכר רופאים בפריפריה לעומת המרכז; שכר רופאים מתמידים; וכן ניתוח מעמיק לגבי השכר הניתן דרך תאגידי הבריאות ("קרנות המחקרים") הפועלים בבתי החולים הממשלתיים והעירוניים בשעות אחר הצהריים.

אני מתכבד להגיש את הדו"ח השמונה-עשר של הוצאות השכר בשירות המדינה ובכוחות הביטחון, כנדרש על פי סעיף 33 א(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

מטרתו של הדו"ח לפרט את הנתונים, את הממצאים ואת ניתוחי העומק השונים לגבי הוצאות השכר עובדי משרדי הממשלה, בתי החולים הממשלתיים, מערכת החינוך הממשלתית ומערכת הביטחון, תוך הבחנה בין דירוגים וקבוצות שכר ולאפשר שימוש בנתונים המוצגים בו כמכשיר לעיצוב מדיניות השכר.

יש לשאוף, כפי שעולה פעמים רבות בדו"ח זה, לחלוקה שונה ומיטיבה יותר של קידום השכר במגזר הציבורי: תגמול בגין ביצועים, תפוקות והערכות עובדים - וזאת על מנת לעודד את שיפור השירות, את הגדלת הפריון הציבורי ולשמר עובדים מצטיינים; תגמול העובדים המתחילים - על מנת לצמצם פערים, לגייס עובדים צעירים איכותיים לשירות המדינה ולהגדיל את הפרשות הפנסיוניות של העובדים בשלב חשוב זה של הקריירה. כל אלה חייבים לבוא על חשבון התגמולים האוטומטיים הרבים הניתנים כיום במגזר הציבורי בכלל, ובשירות המדינה בפרט, דבר הבא לידי ביטוי בקצב קידום שכר אחיד וגבוה במגזר הציבורי. לשם כך נדרש גם שיתוף הפעולה של ארגוני העובדים, ואני משוכנע, כי גם אלו מבינים שאי אפשר עוד להתעלם מהצורך החיוני שבהסטת תגמולים אוטומטיים לכאלו שיעודדו מצוינות, גיוס ושימור עובדים איכותיים למען שיפור השירות הציבורי על כל גווניו.

השכר הממוצע בשנת 2018 עמד על 16,623 ש"ח במשרדי הממשלה, 18,534 ש"ח במערכת הבריאות הממשלתית, 17,627 ש"ח בגופי הביטחון ו-12,846 ש"ח במערכת החינוך הממשלתית. במהלך שנת 2018, השכר הנומינלי בשירות המדינה עלה ב-1.56% לעומת השכר הנומינלי בשירות המדינה בשנת 2017.

פערי השכר בשירות המדינה נמוכים משמעותית מפערי השכר בכלל המשק, אנו פועלים לצמצום פערי השכר הלא-מוצדקים הקיימים במגזר הציבורי, לרבות אלו המגדריים, המגזריים והפערים שבין עובדים ותיקים לצעירים.

- בפרק החינוך נמצא נתונים לגבי קידום לתפקידי ניהול והתמריץ לעבור לתפקידים אלו; הגידול בשכר מורים מתמידים; פילוח שכרי לפי תפקידים; ניתוח מעמיק של ימי חופשה של תלמידים, הורים ועובדי הוראה ומידת ההלימה ביניהם; ניתוח לגבי המוסבים להוראה במסלולי הסבת אקדמאים במכללות להכשרת עובדי הוראה;
- בפרק הביטחון ניתן למצוא: פילוח שכרי לפי הגופים השונים; שכר ממוצע לפי דרגות בצה"ל, במשטרה ובשב"ס; ניתוח שווי קצבאות הפורשים ממערכת הביטחון ביחס ליתר שירות המדינה; ניתוח עמידת צה"ל ביעד הקצבה הממוצעת בהתאם לשינוי חוק שירות הקבע (גמלאות) ב-2016.
- **ניתוחי עומק ומחקרים נוספים:** גם השנה החלטנו להתמקד בנושאי מדיניות, שעומדים על סדר יומו של אגף השכר והסכמי עבודה, ולהעמיק בהם במסגרת דו"ח זה. המטרה, מעבר להגברת העניין והרלוונטיות לציבור, הינה לתמוך בצעדי מדיניות בנושאים חשובים אלו:
- **עבודה מרחוק (פרק 7)** - בפרק זה מוצגת סקירת מגמות של עבודה גמישה בשוק התעסוקה בארץ ובעולם. בנוסף, מפורטות בהרחבה בפרק זה התועלות הנבועות מיישום עבודה גמישה בשירות הציבורי, לצד החסרונות והאתגרים שנידרש להם בבואנו לבחון וליישם מדיניות של עבודה מרחוק.
- **השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל (פרק 8)** - מאז ומתמיד התקיים דיון ציבורי סביב רמות השכר במגזר הציבורי בראי השכר במגזר הפרטי. דיון זה לרוב מבוסס רק באופן חלקי, בשל מגבלות הנתונים. שיתוף פעולה בין אגף השכר והסכמי עבודה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הביא להנגשת נתוני המגזר הציבורי לצד נתונים מינהליים נוספים של כלל העובדים בישראל. נתונים אלו מאפשרים להבין בצורה טובה יותר את הקשרים והפערים בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי ולנתח את הפערים באיכות העובדים, בהשכלתם, בשביעות רצונם מהעבודה ועוד.

- **פערים דוריים בפנסיה (פרק 9)** - בשנת 2002 הופסקה האפשרות להצטרף לתוכניות של פנסיה תקציבית. מאז קיים דיון ער בשאלת הפערים בין העובדים הוותיקים יותר, הזכאים לפנסיה תקציבית, לצעירים החוסכים באמצעות פנסיה צוברת. פרק זה מציג את יחס התחלופה הפנסיוני - היחס בין קצבת הפנסיה להכנסה לפני פרישה - הן לעובדים שפרשו מהשירות הציבורי המבוטחים בפנסיה תקציבית, והן לעובדי המגזר הציבורי המבוטחים בפנסיה צוברת. בנוסף, נציג את השפעת קצב גידול השכר השנתי על יחס התחלופה ונבדוק האם מדיניות השכר הקיימת היא אופטימלית במציאות שבה מרבית העובדים מועסקים בהסדר של פנסיה צוברת.

בפני שוק העבודה בכלל והמגזר הציבורי בפרט עומדים אתגרים רבים, לרבות היערכות לשוק עבודה משתנה, המושפע כבר כיום בצורה דרמטית משינויים טכנולוגים ודיגיטליים.

אתגרים אלו מחייבים את כלל השחקנים במשק לשלב ידיים ולקדם צעדים משמעותיים כדי ששוק העבודה יהיה ערוך לשינויים באופן שיבטיח שירות ציבורי איכותי ויעיל, התומך בצמיחה במשק.

בין היתר, יש לבחון את מערכת יחסי העבודה בכל המשק ובמגזר הציבורי, לרבות את חוקי העבודה בישראל, להמשיך את השימוש בשכר ככלי להעלאת פריון העבודה ויעילות המגזר הציבורי, לקדם רפורמות ולצמצם פערים בין מגזרים שונים. כל זאת, תוך שמירה על האיזון המתבקש בין שיפור מערכת יחסי העבודה לבין שמירה על מסגרת התקציב, תוך שמעל לכל עומד לנגד עינינו יעד העלאת הפריון במגזר הציבורי לצד שיפור השירות לאזרח.

לאור אתגרים מורכבים אלו, גיבש אגף השכר והסכמי עבודה תכנית אסטרטגית מקיפה, מתוך הבנה שלאגף תפקיד מרכזי בקידום המגזר הציבורי ובהגברת היעילות והפריון.

ברצוני להודות לעובדי האגף ולעובדי צוות תכנון ואסטרטגיה, ובפרט למר יפתח דיין, מנהל תחום האסטרטגיה באגף, שעמלו רבות ביצירת דו"ח זה בשיתוף הגורמים השונים בממשלה.

קובי בר נתן
הממונה על השכר

כתיבה ועריכה:

יפתח דיין מנהל תחום תכנון ואסטרטגיה

איסוף וניתוח נתונים:

עפרה גולדפרב מנהלת תחום אנליטיקה

חן פיינגרש אנליסט

שלומציון עברון סטודנטית

בשיתוף חטיבת BI באגף מערכות מידע, משרד האוצר

בשיתוף הצוותים הבאים באגף השכר: צוות חינוך והשכלה גבוהה, צוות חוץ וביטחון, צוות תגמול תמרוץ, צוות מאקרו ומשרדי ממשלה, צוות בריאות ולשכה המשפטית

עיצוב גרפי | **אי אן מדיה** eran@enm.co.il

תוכן העניינים

116	פרק 6: תגמול תמרוץ	6	עיקרי הדו"ח
144	פרק 7: סקירה בנושא עבודה מרחוק	8	פרק 1: שכר בשירות המדינה
160	פרק 8: השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל	20	פרק 2: משרדי הממשלה
184	פרק 9: פערים דוריים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי	52	פרק 3: מערכת הבריאות
202	פרק 10: נספחים	80	פרק 4: מערכת החינוך הממשלתית
		102	פרק 5: מערכת הביטחון

עיקרי הדו"ח

- דו"ח זה עוסק בעובדי משרדי הממשלה, בתי החולים הממשלתיים, מערכת החינוך הממשלתית וגופי הביטחון. עובדים אלו מהווים כמחצית מעובדי המגזר הציבורי הרחב - בסך הכול 197,991 עובדים, המועסקים ב-178,760 משרות. נתונים אלו אינם כוללים את עובדי גופי הביטחון שמספרם מסווג.
- 5- השנים האחרונות חל גידול של 15% הן במספר במשרות במערכת הבריאות הממשלתית והן במערכת החינוך הממשלתית, לצד גידול של 10% באוכלוסיה. לעומת זאת, מספר המשרות במשרדי הממשלה בתקופה המקבילה גדל באופן מתון יותר - 8%.
- עובדי מדינה נהנים מביטחון תעסוקתי גבוה. הוותק החציוני בשירות המדינה גבוה משמעותית מהוותק החציוני במקום העבודה בכלל המשק.
- היקף ההוצאה בגין עובדי שכר עובדי משרדי הממשלה, בתי החולים הממשלתיים ומערכת החינוך הממשלתית לשנת 2018 עמד על כ-37.5 מיליארד שקלים, מתוכם כ-31 מיליארד בגין שכר המשולם ישירות לעובדים ו-6.5 מיליארד עלויות מעסיק.
- הטבות נוספות שזכאים להן עובדי מדינה באות לידי ביטוי בשעות העבודה, בימי החופשה ובמכסת ימי מחלה גבוהים ממה שנקבע בחוק, במנגנוני קידום אוטומטיים בשכר, בהפרשות לפנסיה על מרבית רכיבי השכר, בהפרשות לקרן השתלמות ובתנאים נלווים נוספים.
- רכיב הוותק בקרב עובדי המדינה, שמשולם מכוח הסכמים קיבוציים מול ארגוני העובדים, הינו מרכיב משמעותי בשכר בקרב דירוגי משרדי הממשלה המועסקים בהסכמים קיבוציים, שכר העובדים בעשירון העליון גבוה פי 2.6 משכר העובדים בעשירון התחתון. העובדים בעשירון העליון הם לרוב עובדים ותיקים, הנהנים מתוספת ותק משמעותית, בעוד שהעובדים בעשירון התחתון הם לרוב עובדים חדשים ללא תוספת ותק ניכרת.
- בשירות המדינה קיימות שיטות תגמול עובדים לפי ביצועים. לעתים קרובות, ההסתדרות וועדי העובדים רואים בשיטות תגמול אלו הטבה שכרית ועל כן קיים קושי בעדכון שיטות המדידה. יותר מ-50% משיטות המדידה של התפוקה הכמותית של העובדים בשירות המדינה אינן עדכניות ונקבעו לפני יותר מחמש שנים.
- בשנת 2018 נרשמה עלייה של כ-60 מיליון ש"ח (11%) בסך תשלומי הפרמיות במשרדי הממשלה ובבתי החולים הממשלתיים. אי-עדכון שיטות המדידה לתגמול מסביר כ-36% מסך עליית התשלומים.
- בקרב עובדים המועסקים ברצף באותו דירוג משנת 2009, שכרם הממוצע של אקדמאים המועסקים בהסכם קיבוצי עלה ב-104% בעשור האחרון, לעומת עליה של 67% בקרב מקבליהם בדירוג המינהלי. בנוסף, מתוך אוכלוסיית העובדים המתמידים, שכר הפרקליטים ועובדי רשות המסים גדל באופן משמעותי בהשוואה ליתר עובדי משרדי הממשלה.
- בממוצע, כחמישית מדיווחי הנוכחות החודשיים של העובדים אינם בגין עבודה בפועל, נתון השקול ליום עבודה בשבוע.
- נשים עובדות בממוצע כשבע שעות נוספות פחות מגברים, ומנצלות בממוצע כחמש שעות מחלה יותר מדי חודש.
- בעשור החיים המתאפיין בילדים צעירים בבית (בגילאים 45-34) ניכרת ירידה מתמדת בשעות הנוספות משנה לשנה ועלייה בשעות המחלה בקרב עובדי משרדי הממשלה.
- קיצור שבוע העבודה ללא הפחתה בשכר, שהוחל בשנת 2018, היטיב עם העובדים בשני מישורים: תשלום עבור הגדלת השעות הנוספות וקיצור שעות הנוכחות במשרד.
- בהמשך למגמה בעשור האחרון, פערי השכר המגדריים מומשיכים להצטמצם, אך נותרו גבוהים גם בשנת 2018. פערי השכר בין גברים ונשים בשנת 2018 עמדו על 17% במשרדי הממשלה, 23% במערכת הבריאות הממשלתית, 7% במערכת החינוך הממשלתית ו-24% בגופי הביטחון.

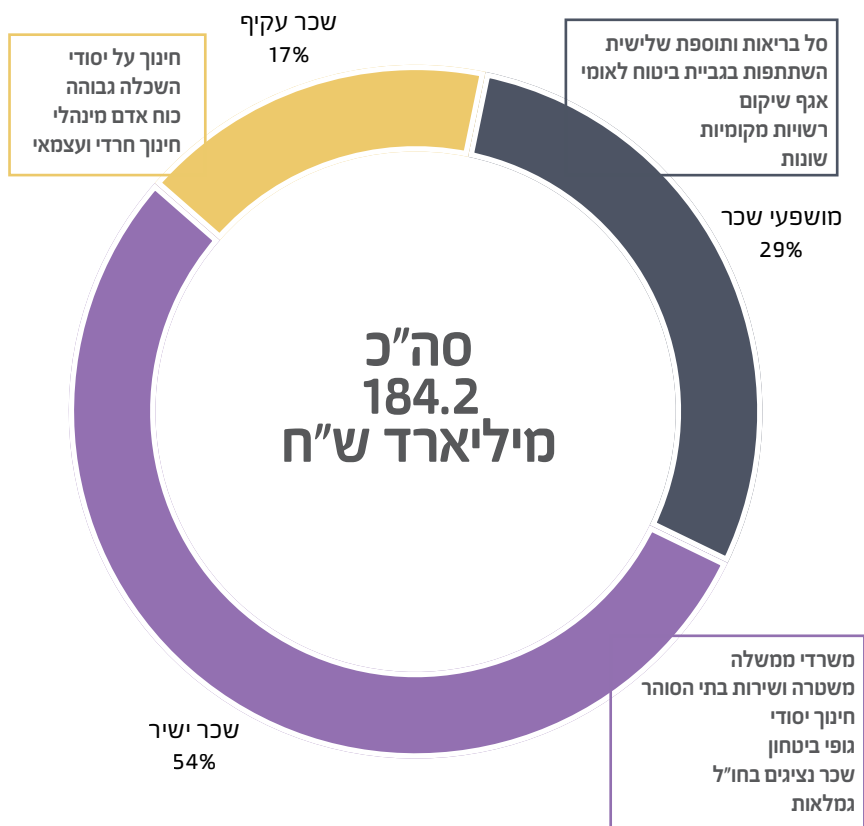
- עובדים בדירוג הרופאים הם בעלי ההכנסה הממוצעת הגבוהה ביותר בכל מערכת הבריאות, בפער משמעותי מיתר הדירוגים. שכרם הממוצע של רופאים שסיימו התמחות בסמיכות לשנת 2009 ונשארו במערכת גדל ב-172% בתשע השנים האחרונות.
- המדינה הפעילה תוכנית תמריצים החל משנת 2011 ועד שנת 2019 במטרה לתמרץ רופאים לעבוד בבתי חולים פריפריאליים ובמקצועות במצוקה, ולכן שכר הרופאים בבתי חולים בפריפריה גבוה באלפי שקלים משכרם בבתי החולים במרכז. בין השנים 2010-2018 גדל שכר הרופאים במרכז בכ-40%, בעוד שכר הרופאים בפריפריה גדל בכ-73%.
- נשים במערכת הבריאות מועסקות בפחות משרות ניהול ביחס לגברים, והבדל זה מסביר 23% מהפער בשכר הממוצע של רופאים גברים לעומת נשים.
- ישראל מובילה בפערי שכר בין מורים ותיקים לצעירים בקרב מדינות ה-OECD.
- שכר המורים אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית. ביחס לשכר עובדים בעלי השכלה על-תיכונית במשרה מלאה, שכר המורים גבוה ממוצע מדינות ה-OECD.
- רכיב הוותק הינו הדומיננטי ביותר בקביעת שכרם של מורים בישראל, כפי שמשקף מפערי השכר בין המורים המתחילים למורים הוותיקים. בנוסף, רכיב הוותק של המורים מהווה תמריץ שלא להתקדם לתפקידי ניהול.
- מנהלי בתי ספר מתמנים בגיל צעיר יחסית, וקדנציה של מנהל יכולה להגיע ליותר מ-20 שנה.
- בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר המוסבים להוראה במסלולי הסבת אקדמאים במכללות להכשרת מורים. אין בהכרח קשר בין התואר האקדמי של המוסב להתמחות שאותה הוא עושה במסגרת לימודי ההוראה שלו.
- הפורשים כיום ממערכת הביטחון זכאים להטבת פנסיה תקציבית גדולה בהרבה מאשר ביתר המגזר הציבורי. הסיבה העיקרית לכך היא גיל הפרישה המוקדם, המעמיד את סך תשלומי הקצבה שפורש ממערכת הביטחון צפוי לקבל ממועד פרישתו על כ-4 מיליון ש"ח, בעוד שעובדי מערכות הבריאות והחינוך צפויים לקבל כ-2 מיליון ש"ח. את סך התשלומים הגבוה ביותר צפויים לקבל פורשי צה"ל - כ-8 מיליון ש"ח.
- במדינות רבות בעולם מיושמת כיום מדיניות, המעודדת עבודה מרחוק. יישום מדיניות זו בהיקף מתון תורם להעלאת הפרודוקטיביות, שביעות הרצון ותחושת השייכות של העובדים. לצד היתרונות בהעלאת המוטיבציה והפריון, עבודה מרחוק טומנת בחובה גם אתגרים משמעותיים. בימים אלו נבחנת התאמת מודל עבודה מרחוק לסקטורים רלוונטיים במגזר הציבורי.
- המגזר הציבורי והממשלתי בישראל מתאפיינים בשכר, במספר משכילים ובאחוז נשים גבוהים יותר ביחס למגזר הפרטי.
- במגזר הציבורי התגמול בעבור כל שנת ותק זהה לאורך הקריירה. מנגד, במגזר הפרטי התשואה לוותק אפסית אחרי כ-20 שנות ותק. בבחינת השכר לפי גיל, נראה שהפער המשמעותי ביותר לטובת השכר במגזר הציבורי ביחס לשכר במגזר הפרטי קיים בקרב נשים שאינן בעלות תואר אקדמי.
- השכר במגזר הציבורי מתאפיין בשונות נמוכה יותר ביחס לשכר במגזר הפרטי. לצד זאת, ישנן אוכלוסיות שמתוגמלות בעודף במגזר הציבורי ביחס למגזר הפרטי, לצד מקצועות שמתוגמלים בחוסר.
- בעת השוואת סוגי פנסיות, הנתון החשוב ביותר הוא יחס התחלופה - היחס בין קצבת הפנסיה של העובד להכנסתו לפני הפרישה. יחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת בכל ההשוואות בין הדירוגים השונים.
- אופן התפתחות שכרו של העובד משפיע על יחס התחלופה הצפוי בפנסיה צוברת. העלאת השכר ההתחלתי בכ-40% תוך שמירה על הוצאות השכר לאורך הקריירה תגדיל את יחס התחלופה בכ-20%.

פרק 1

שכר בשירות המדינה

1.1

אומדן נתח הוצאות השכר בתקציב המדינה



כ-184 מיליארד שקלים, שהם גם כ-50% מתקציב המדינה - זהו הסכום המשולם ישירות על שכר בשירות המדינה, בצירוף תשלומים אחרים, המושפעים מגובה השכר במגזר הציבורי על פי נתוני 2018. ניתן לחלק סכום זה לשלוש קטגוריות שונות לפי סוג ההוצאה:

- שכר ישיר:** הוצאות שכר של עובדי מדינה, עובדי הוראה בחינוך הרשמי המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, עובדי מערכת הביטחון וגמלאים.
- שכר עקיף:** הוצאות שכר של עובדי ההוראה שאינם מועסקים ישירות על ידי משרד החינוך אך מתוקצבים על ידו, וכן השתתפות בתקציב ההשכלה הגבוהה.
- מושפעי שכר:** רכיבים הצמודים לשכר ומושפעים ממנו, כגון סל הבריאות והשתתפות בגביית דמי ביטוח לאומי.

מקור: אגף תקציבים, משרד האוצר

1.3

אוכלוסיית הדו"ח מונה ארבע מערכות: משרדי הממשלה, מערכת החינוך הממשלתית, מערכת הבריאות הממשלתית ומערכת הביטחון.

לכל מערכת פרק נפרד בדו"ח. פרק זה מציג השוואה בין המערכות לצד נתונים אגרגטיביים, המתייחסים לכלל אוכלוסיית הדו"ח. פירוט נוסף על אודות אוכלוסיית הדו"ח ותיאור המושגים המופיעים בו ניתן למצוא בנספח 1.

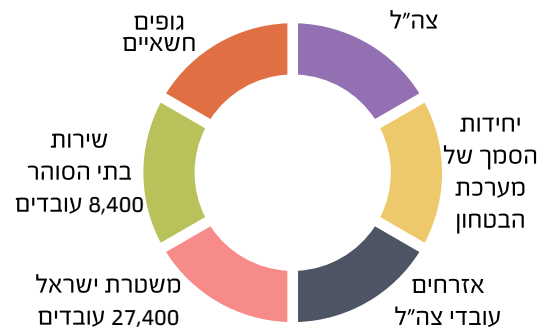
משרדי הממשלה*

נתוני 2018



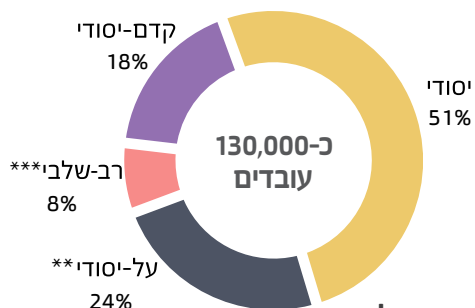
מערכת הביטחון

נתוני 2018



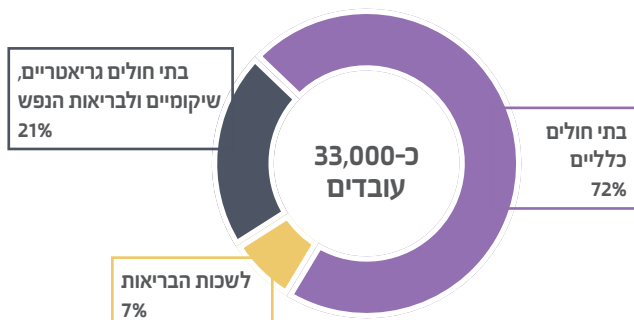
מערכת החינוך הממשלתית

נתוני 2018



מערכת הבריאות הממשלתית

נתוני 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

* רוב עובדי חטיבות הביניים והתיכונים אינם מועסקים באופן ישיר על ידי המדינה. בסך הכל יש כ-40,000 עובדי הוראה (בעיקר בחטיבות העליונות), שאינם מועסקים ישירות על ידי המדינה, אך מתקצבים ומפוקחים על ידי (עובדי עמותות, רשויות מקומיות וכיו"ב).

** כ-2,400 עובדי משרד הביטחון (מטה) אינם כלולים בניתוחים המתייחסים למשרדי הממשלה המוצגים בדו"ח זה. נתוני משרד הביטחון מופיעים בפרק 10 בעריסה המורחבת של הדו"ח.

*** רב-שלבי - עובדים במוסדות חינוך רחביים, כגון מתיא, מרכזי פסג'ה וכד'.

1.4

מבנה השכר בשירות המדינה

ככלל, מבנה השכר בשירות המדינה מורכב מארבעה רבדים עיקריים: שכר משולב ותוספות, רכיבי העבודה הנוספת, רכיבי החזרי הוצאות ותשלומים אחרים, כאשר סכומם מהווה את השכר ברוטו.¹

1. שכר משולב ותוספות -

א. השכר המשולב מורכב משכר יסוד (כמפורט לכל דירוג בטבלה שמפרסם הממונה על השכר והסכמי העבודה) ותוספת ותק.

ב. התוספות הנין רכיבי שכר נוספים על השכר המשולב שנקבעו כחלק מהסכמי השכר. התוספות מתחלקות לכאלו שמשפיעות על חישוב ערך שעת עבודה וכאלו שאינן משפיעות על ערך שעת עבודה.

2. **עבודה נוספת** - כל רכיבי השכר המשולמים בגין עבודה המתבצעת מעבר לשעות העבודה הרגילות. קטגוריית העבודה הנוספת מורכבת מכמה סוגי רכיבי שכר: תורנויות וכונוניות, שעות נוספות ושכר עידוד, המשולם בגין תפוקות מעבר ליעדי הביצוע שהוגדרו לעובד.²

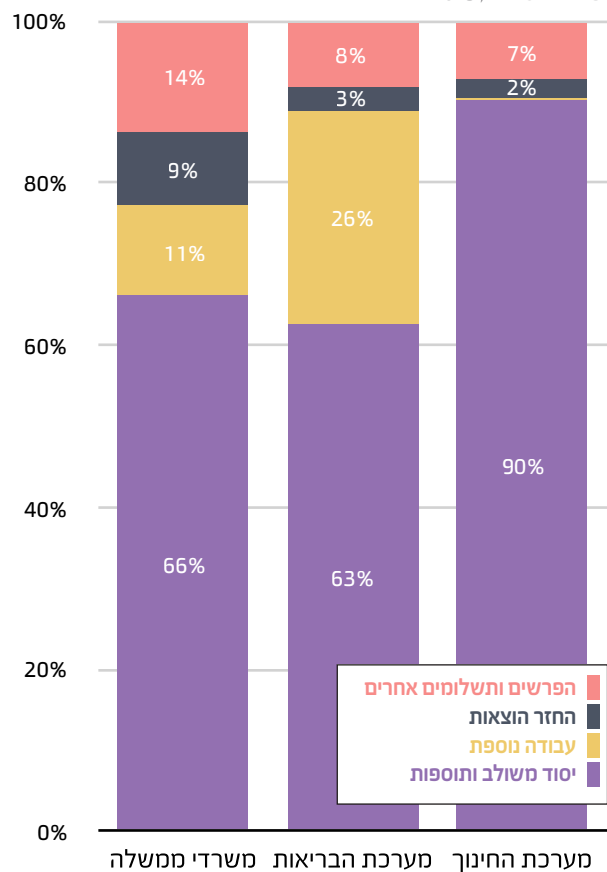
3. **החזר הוצאות** - רכיבי שכר המשולמים בגין הוצאות עובדים על עבודתם כגון שימוש ברכב פרטי לצורכי עבודה בתפקידים מסוימים, קצובת נסיעה בתחבורה ציבורית, טלפון, אש"ל, דמי כלכלה, החזר עבור שכר דירה (לזכאים), החזר עבור שכר לימוד (לזכאים) והחזרים נוספים.

4. **תשלומים אחרים** - תשלומים כגון דמי הבראה, גילומי מס הכנסה וביטוח לאומי, הפרשי שכר מענק יובל ומענקים שנתיים נוספים.

פילוח רכיבי השכר לפי המערכות השונות בשירות המדינה מראה, כי קיימת שונות גבוהה במרכיבי מבנה השכר בין המערכות. כך, למשל, כ-90% מהשכר במערכת החינוך הממשלתית מוגדר כשכר יסוד משולב ותוספות. מנגד, כ-36% מהשכר במערכת הבריאות מורכב מרכיבי עבודה נוספת - אחוז גבוה משמעותית מאשר ביתר המערכות. הסיבה העיקרית לכך היא הכונויות והתורנויות שמבצעים הרופאים ומתכונת המשמורת שבהן עובדות האחיות. משרדי הממשלה מתאפיינים בתגמולים גבוהים בגין החזר הוצאות, המהווים כ-11% מהשכר במערכת זו (לעומת 3%-2% במערכות הבריאות והחינוך, בהתאמה). ההסבר העיקרי לנתח שרכיב זה מהווה מכלל השכר במשרדי הממשלה הוא גובה התשלומים הניתנים לעובדים רבים בגין שימוש ברכב פרטי.

רובדי השכר בחלוקה למערכות

שירות המדינה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

1 יצוין כי ישנם חוזים ודירוגים מיוחדים, שבהם מבנה השכר שונה במעט.
2 להרחבה, ראו פרק 8.

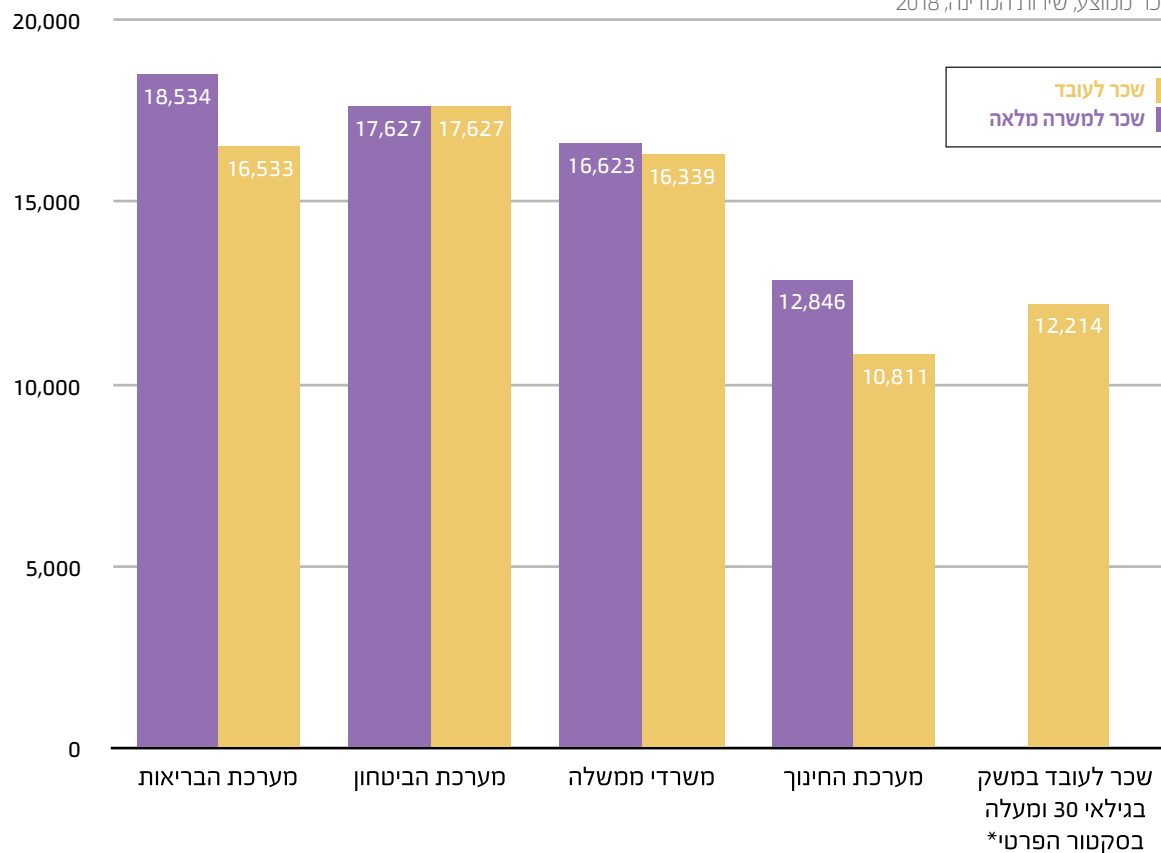
1.5

השכר למשרה מלאה במערכת הבריאות הינו הגבוה ביותר בכל שירות המדינה.

ניתן לראות שהשכר הממוצע בכל המערכות בשירות המדינה גבוה מהשכר לעובד במשק. במשרדי הממשלה ובמערכות החינוך והבריאות הפער בין השכר הממוצע לעובד לבין השכר הממוצע למשרה מלאה נובע מכך שישנם עובדים המועסקים במשרה חלקית. השכר למשרה ולעובד לפי מערכת בשירות המדינה ובהשוואה לכלל המשק

השכר למשרה ולעובד לפי מערכת בשירות המדינה ובהשוואה לכלל המשק

שכר ממוצע, שירות המדינה, 2018



מקור: רשות המיסים ופרק 8 בדו"ח זה.

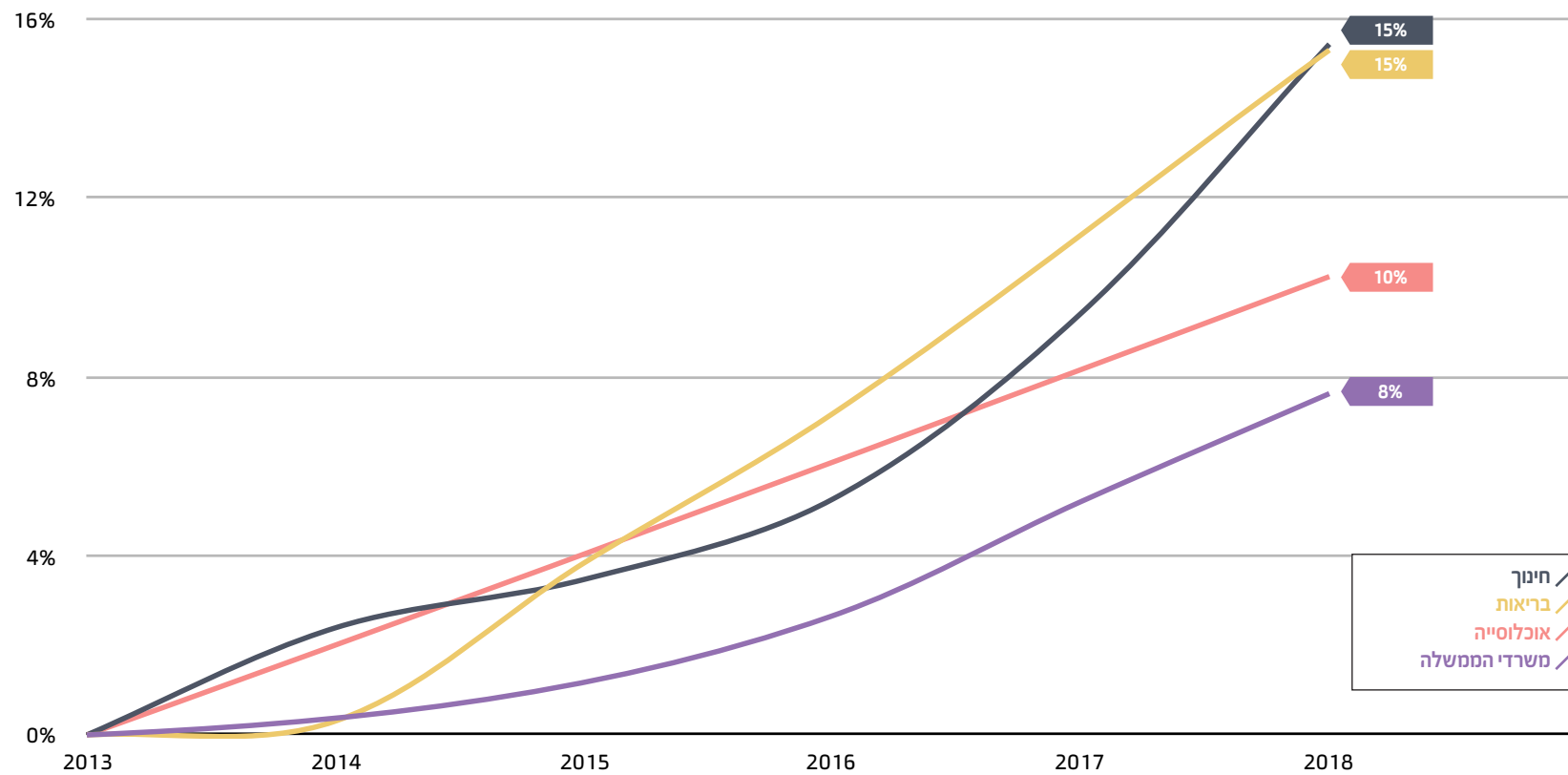
*השכר הממוצע לעובד בגילאי 30 ומעלה ומתייחס לשנת 2017.

בחמש השנים האחרונות חל גידול של 15% הן במספר המשרות במערכת הבריאות הממשלתית והן במערכת החינוך הממשלתית, לצד גידול של 10% באוכלוסייה. לעומת זאת, מספר המשרות במשרדי הממשלה בתקופה המקבילה גדל באופן מתון יותר - 8%.

1.6

אחוז התפתחות משרות בשירות המדינה

אחוז גידול מצטבר ביחס לשנת 2013



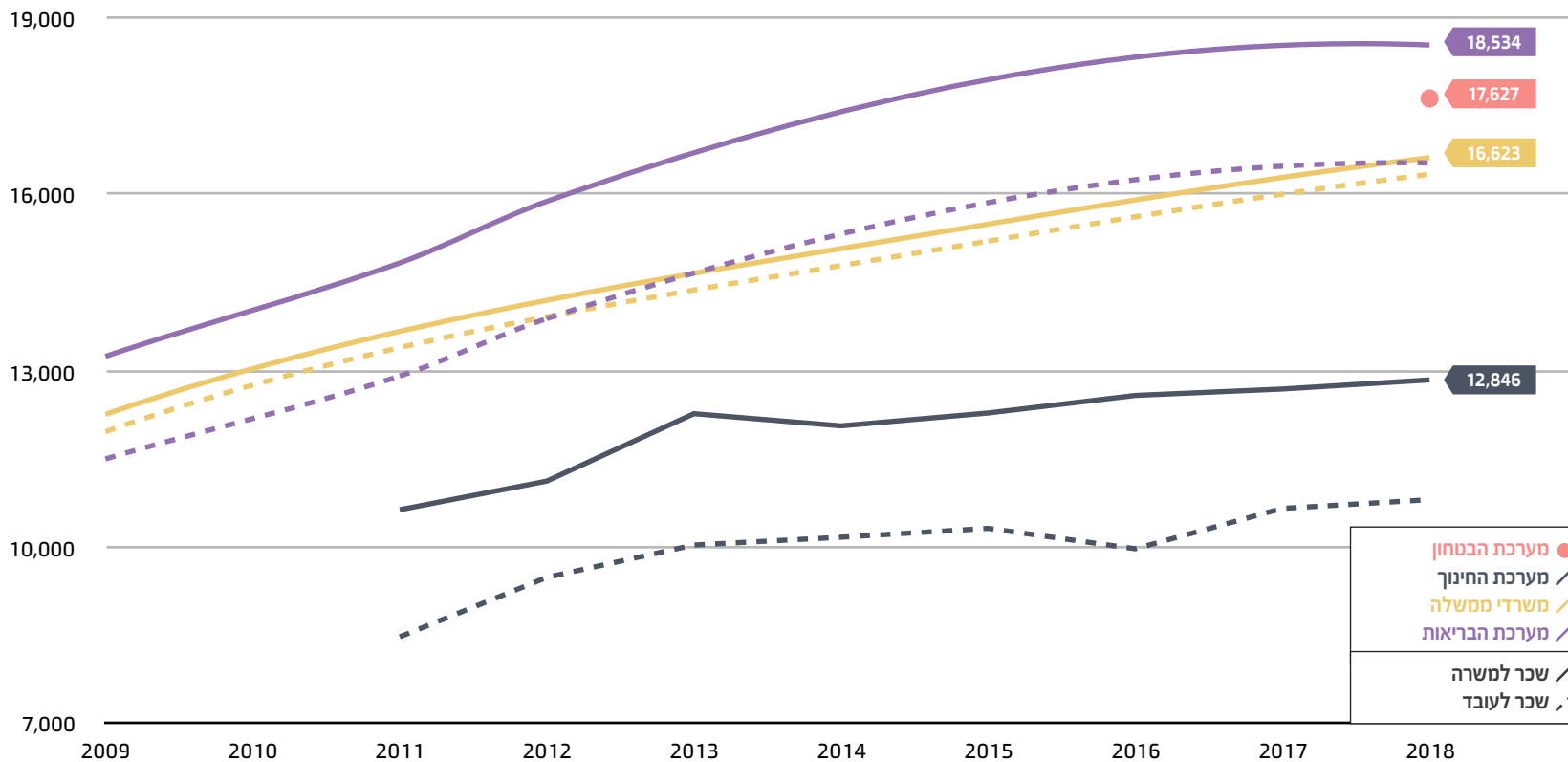
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

1.7

השכר הממוצע במערכת הבריאות גבוה מיתר המערכות, ועולה בקצב הגבוה ביותר.

השכר למשרה ולעובד לאורך העשור, לפי מערכת

שכר ממוצע, שירותי המדינה, 2009-2018



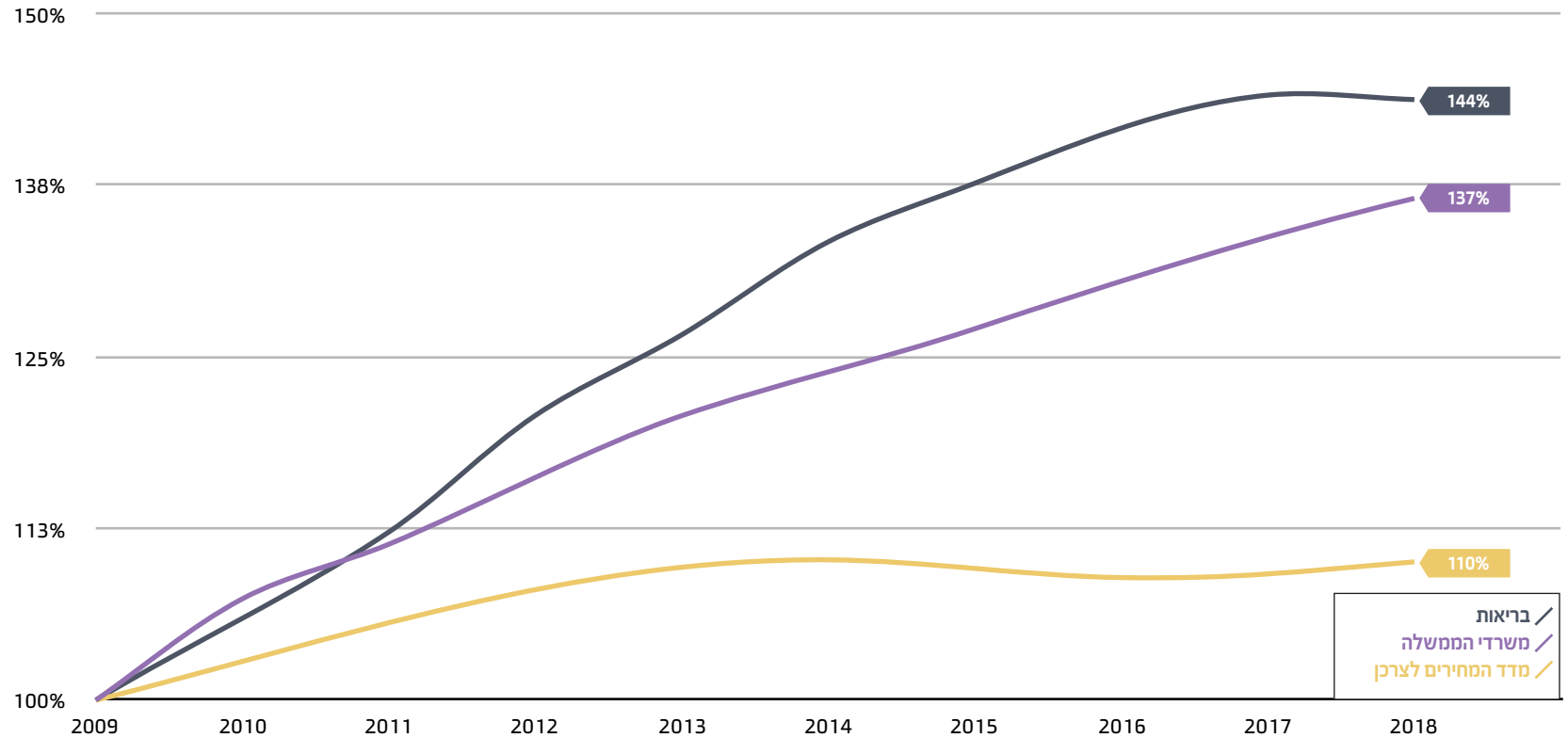
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

בעשור האחרון עלה השכר לעובד במשרדי הממשלה במונחים נומינליים ב-37% ובמערכת הבריאות הממשלתית ב-44%, בעוד המדד עלה ב-10%.

1.8

קצב גידול השכר הנומינלי בשירות המדינה

שירות המדינה, 2009-2018



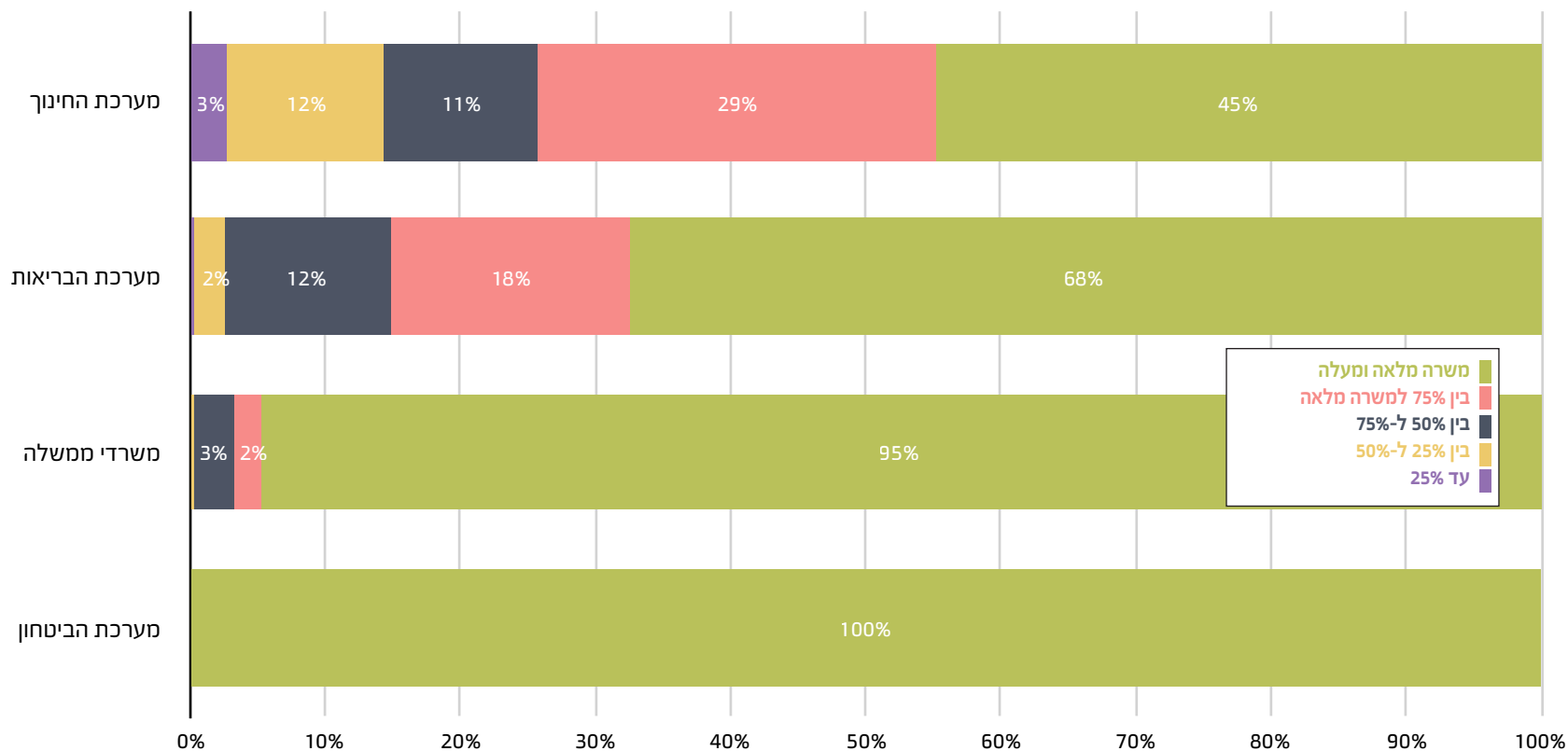
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

במערכת הביטחון ובמשרדי הממשלה, הרוב המוחלט של העובדים מועסקים במשרה מלאה. במערכות החינוך והבריאות הממשלתיות ישנם עובדים רבים שמועסקים במשרה חלקית.

1.9

אחוז משרה, לפי מערכת

שירות המדינה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

1.10

פערים מגדריים לפי מערכת*

שכר ממוצע לעובד, שירות המדינה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

* נתוני למו"ס נלקחו מסקר הוצאות משקי בית לשנת 2018.

בשנת 2018, פערי השכר בין גברים לנשים במערכות שירות המדינה נעו בין 7% ל-27%, ואילו בכלל המשק הפער היה 32%.

בשנת 2018 עמדו פערי השכר המגדריים בשכר הממוצע לעובד במשרדי הממשלה על 17% ובכלל המשק על 32%. אחת הסיבות להבדלים אלה היא העובדה, שבשירות המדינה שכר העובדים אינו נקבע במשא ובמתן בין המעסיק לעובד בעת תחילת העבודה. לכן, פערי השכר בין המגדרים נמוך באופן משמעותי ביחס לשוק הפרטי.

פערי השכר בשירות המדינה נובעים מתמהיל שונה של נשים וגברים בין הדירוגים השונים, מהיקף עבודה נוספת והתגמול עבודה, מהיקף משרה ממוצע ומשונות בדרגות בין המגדרים.

זיהוי הגורמים לפערי השכר המגדריים בשירות המדינה הוא השלב הראשון והחשוב ביותר לצורך צמצום. בפרקים 2-5 לדו"ח זה מוצגים ניתוחי עומק בנוגע לפערי השכר המגדריים במערכות השונות בשירות המדינה.

במונחים של שכר נטו (בניכוי תשלומי מסים והפרשות עובד ומעסיק לפנסיה, גמל וקרן השתלמות) נראה, שפערי השכר לעובד בין גברים לנשים מצטמצמים ל-8.5% בשירות המדינה. ניתן לייחס את הצמצום בפער לכך שבממוצע, שכר נשים הינו נמוך משכר הגברים ולכן הן משלמות בממוצע פחות מסים, וכן להבדלים בנקודות זיכוי למס הכנסה בין גברים לנשים.

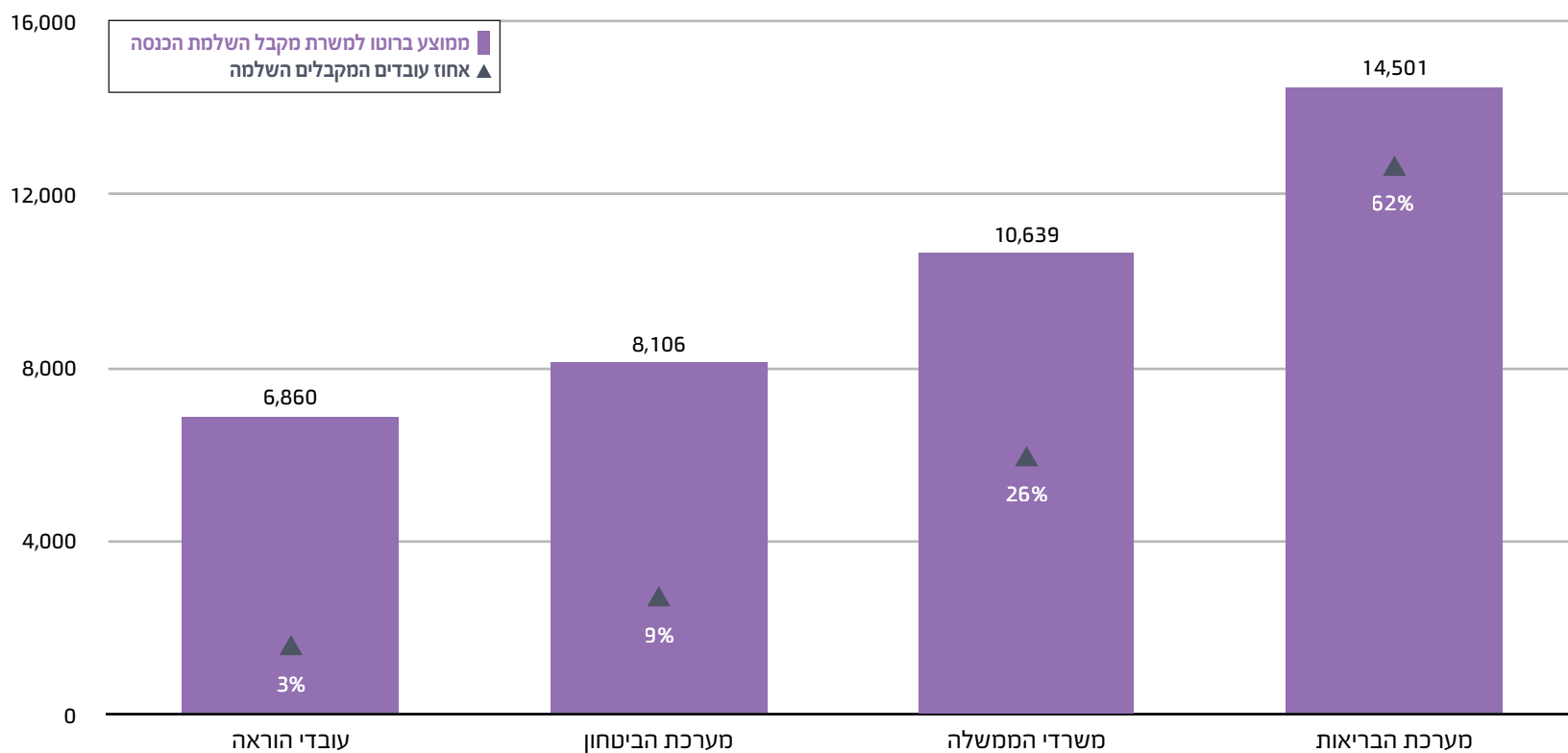
1.11

מערכת הבריאות מתאפיינת באחוז הגבוה ביותר של מקבלי רכיב השלמה למינימום, אך גם בשכר הממוצע הגבוה ביותר עבור אוכלוסיית מקבלי רכיב זה.

להסבר מפורט על אודות אופן החישוב של רכיבי השלמה לשכר המינימום, ראו נספח 2 לדו"ח זה.

מקבלי השלמה לשכר מינימום בחלוקה למערכות

שכר למשרה מלאה, שירות המדינה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

פרק 2

משרדי הממשלה



14,640 ₪
השכר
החציוני



16,623 ₪
השכר
הממוצע



35,620
משרות



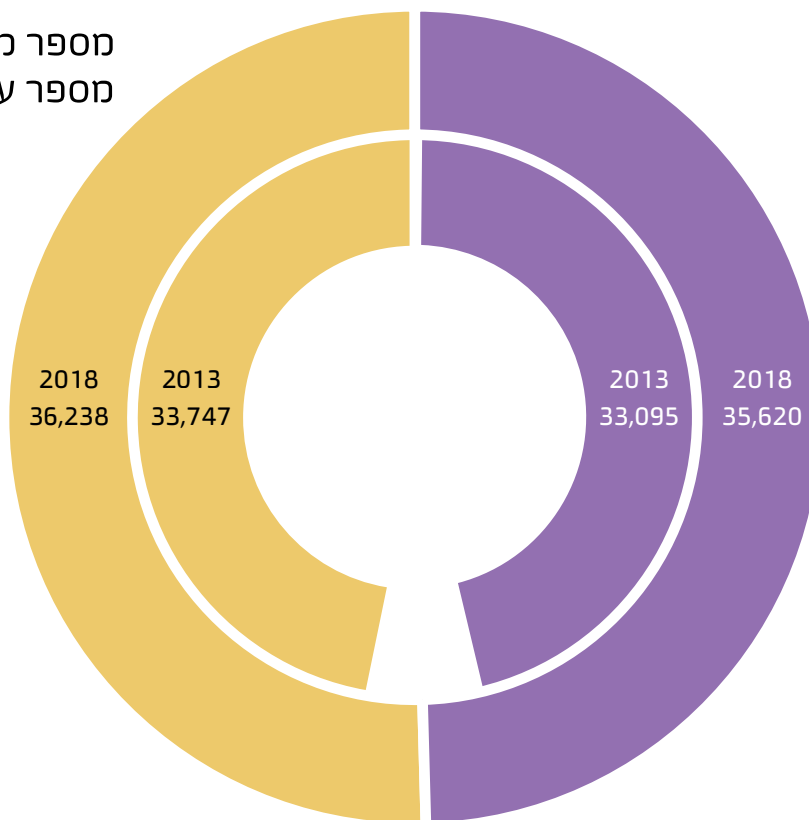
36,238
עובדים

2.1

מספר עובדים ומספר משרות - 2013 לעומת 2018

משרדי הממשלה, 2013-2018

- מספר משרות
- מספר עובדים



בחמש השנים האחרונות חל גידול מצטבר של 7.6% במספר המשרות במשרדי הממשלה לעומת גידול של 10% באוכלוסייה.¹

במהלך תקופה זו, מספר המשרות במשרדי הממשלה עלה ב-1.5% במוצע לשנה, לעומת גידול באוכלוסיית מדינת ישראל שעמד על 2% לשנה.²

בשנים האחרונות ובפרט מאז שנת 2013, קצב הגידול במספר המשרות התמתן ביחס לשנים הקודמות. בעוד שבין השנים 2008-2013 נוספו במוצע מדי שנה כ-740 משרות בשנה, מאז שנת 2013 נוספו כ-440 משרות מדי שנה במשרדי הממשלה.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

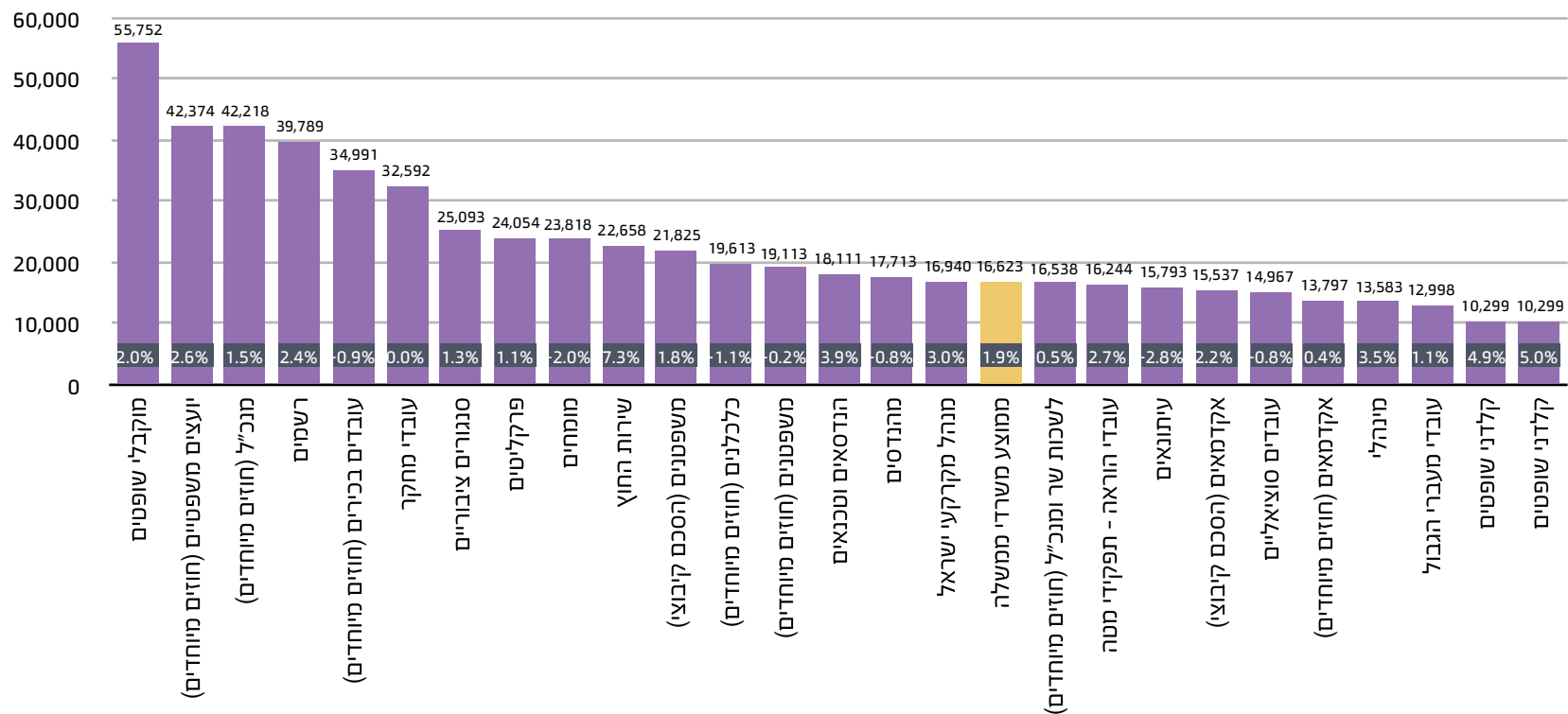
1 מתוך נתוני הלמ"ס, ערך: אוכלוסייה קבועה (מ-2009 על בסיס מפקד 2008, נובמבר 2019).
2 מתוך נתוני הלמ"ס, ערך: אוכלוסייה קבועה (מ-2009 על בסיס מפקד 2008, נובמבר 2019).

2.2

בשנת 2018, השכר הממוצע במשרדי הממשלה עמד על 16,623 ש"ח, ומשקף עלייה נומינלית של 2% לעומת 2017. עליית השכר ניכרת גם בהתבוננות בין הדירוגים. עליית השכר הנמוכה בחלק מהדירוגים והשליטית באחרים נובעת בעיקר מהעסקת עובדים חדשים בדרגות שכר תחיליות בשנת 2018.

שכר ממוצע לפי דירוגים**

שכר ממוצע למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2017-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

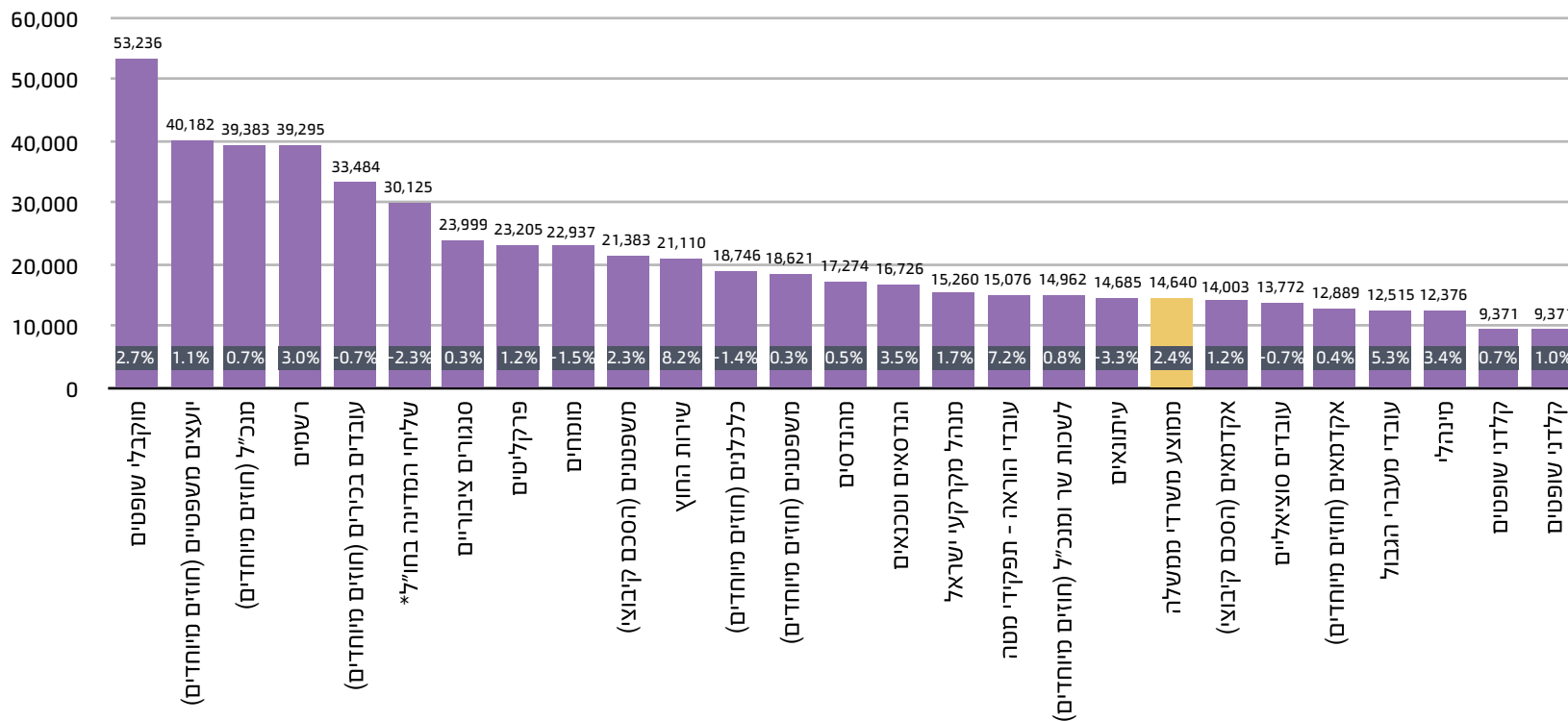
* שכר שליחי המדינה בחו"ל משולם באמצעות מטבע מקומי. בעקבות ייסוף של השקל מול סל המטבעות הכללי, נראה כי שכרם בשקלים ירד.
** דירוגים שלא מצוין לגביהם "חוזת מיוחדת" הם דירוגים בהסכם קיבוצי.

2.3

השכר החציוני במשרדי הממשלה עמד על 14,640 ש"ח - עלייה נומינלית של 2.4% לעומת 2017.

שכר חציוני לפי דירוגים**

שכר חציוני למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2017-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

* שכר שליחי המדינה בחו"ל משולם באמצעות מטבע מקומי. בעקבות ייסוף של השקל מול סל המטבעות הכללי, נראה כי שכרם בשקלים ירד.

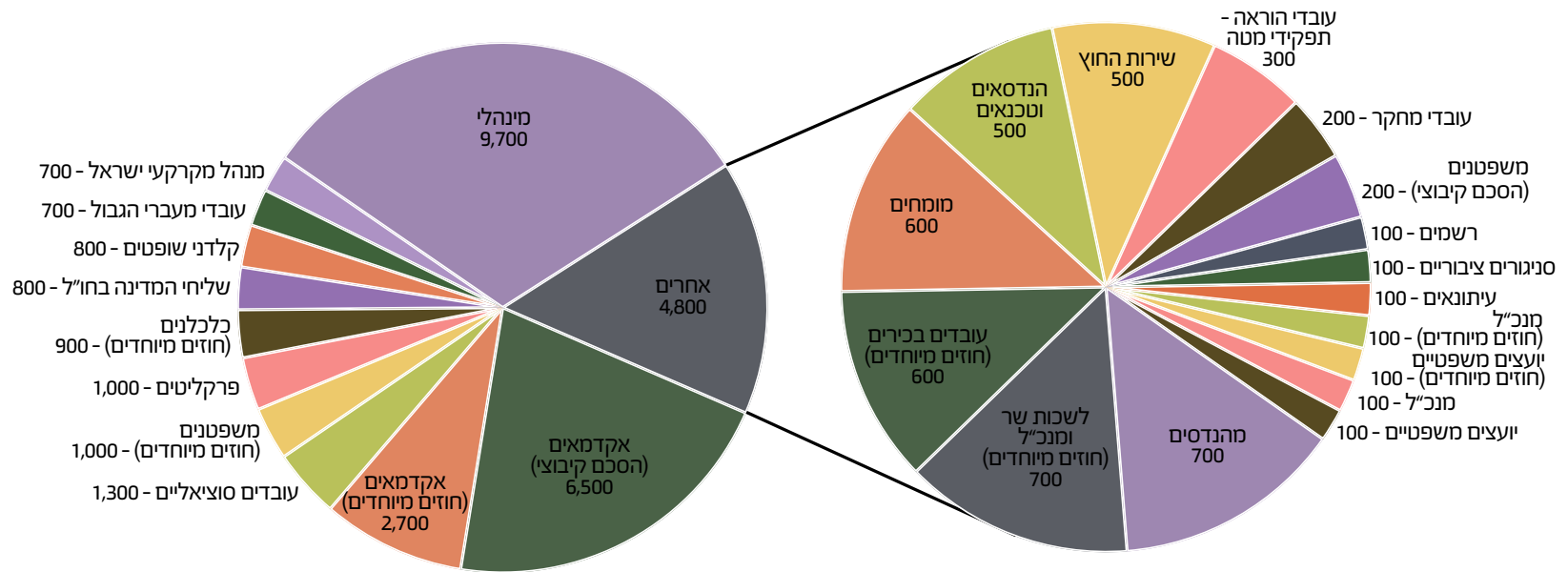
** דירוגים שלא מצוין לגביהם "חזרה מיוחדת" הם דירוגים בהסכם קיבוצי.

2.4

ב-2018, כ-75% מעובדי משרדי הממשלה מועסקים בהסכמים קיבוציים ומיוצגים על ידי ההסתדרות, בעוד השאר מועסקים בחוזים מיוחדים.³ העובדים בדירוג המינהלי והמח"ר (אקדמאים בהסכם קיבוצי) מהווים יותר מ-50% מעובדי משרדי הממשלה.

הרכב עובדים בדירוגים (25 הגדולים ביותר)*

מספר עובדים מעוגל לפי דירוג, משרד הממשלה, 2018



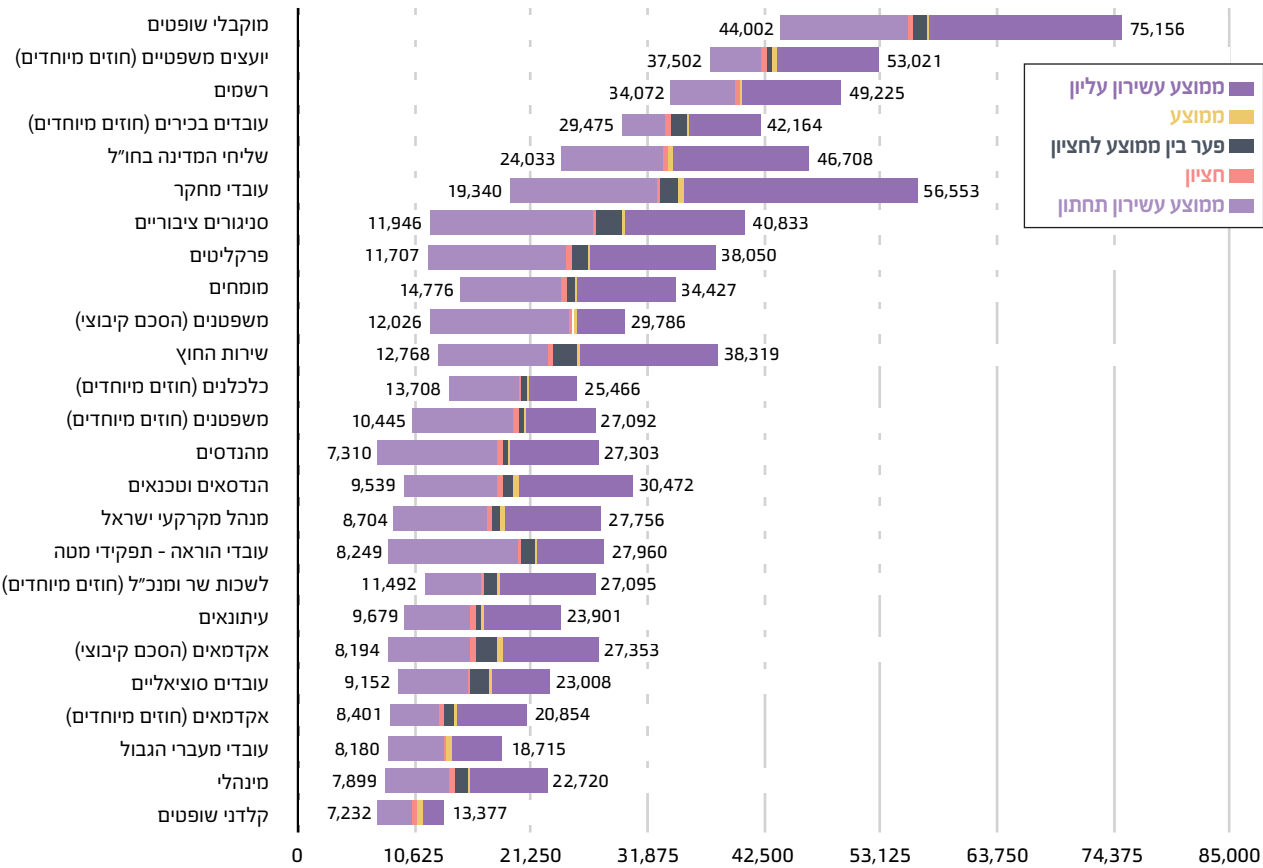
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

*לא כולל את הדירוגים: מתמחים למשפטים, אחים ואחיות, חוזים מיוחדים, אנשי דת מוסלמים במשרד הפנים
 3 השכר בשירות המדינה נקבע לרוב לפי דירוגים מקצועיים ולא לפי העיסוק הספציפי של העובד. דירוג יכול לכלול עשרות סוגי עיסוקים, בלי הבדלים בתנאי העבודה שלהם למרות ההבדלים באופי העבודה ורמות השכר שלהם בשוק העבודה בכלל ובמגזר הפרטי בפרט.

2.5

עשירוני שכר לפי דירוגים

משרדי הממשלה, שכר למשרה מלאה, 2018



השכר במשרדי הממשלה הינו שוויוני באופן יחסי, דבר הבא לידי ביטוי בפער נמוך בין השכר הממוצע לשכר החציוני.

בתרשים שלהלן מוצג עבור כל דירוג ממוצע השכר של העשירון התחתון, השכר החציוני, הפער בין השכר החציוני והשכר הממוצע, השכר הממוצע וממוצע השכר של העשירון העליון. ניתוח זה משקף את התפלגות השכר של כל הדירוגים בשירות המדינה זה לצד זה.

בשל חשיבות מרכיב הוותק בקביעת השכר בשירות המדינה, לרוב העובדים בעשירון התחתון הינם עובדים חדשים ואילו העובדים בעשירון העליון הינם עובדים ותיקים, הנהנים מתוספת ותק משמעותית.

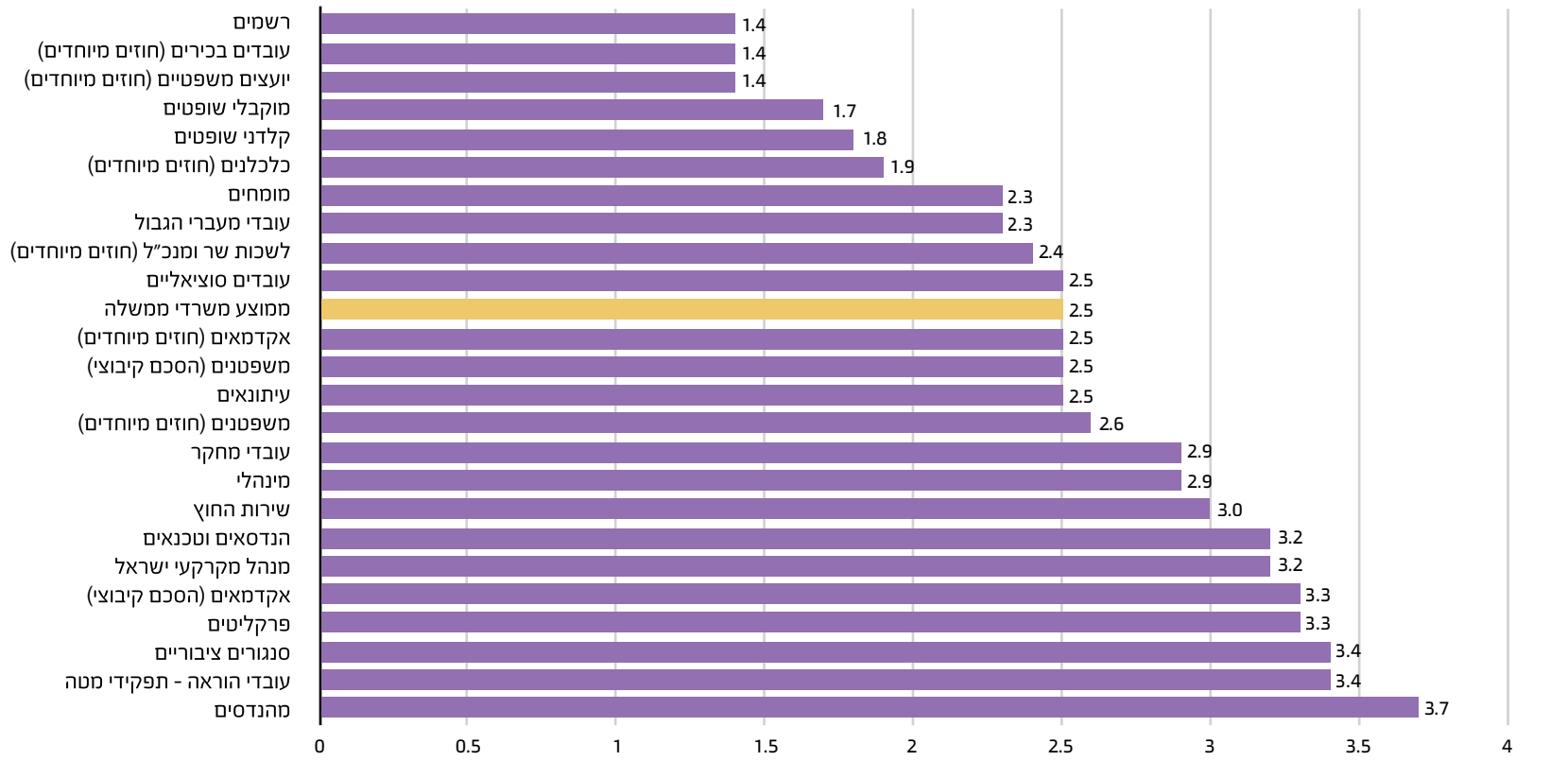
האי-שוויון בכל אחד מהדירוגים מודגם בגודל הפער שבין השכר החציוני לשכר הממוצע, המיוצג על ידי החלק הסגול בכל אחת מהעמודות. במרבית הדירוגים פער זה אינו גדול, ומכך ניתן ללמוד שפערי השכר בדירוגים השונים אינם גדולים באופן יחסי.

2.6

במשרדי הממשלה, שכר העובדים בעשירון העליון גבוה פי 2.5 משכר העובדים בעשירון התחתון.

אי-שוויון, לפי דירוגים

שכר העשירון העליון כאחוז משכר העשירון התחתון, במשרדי הממשלה, 2018

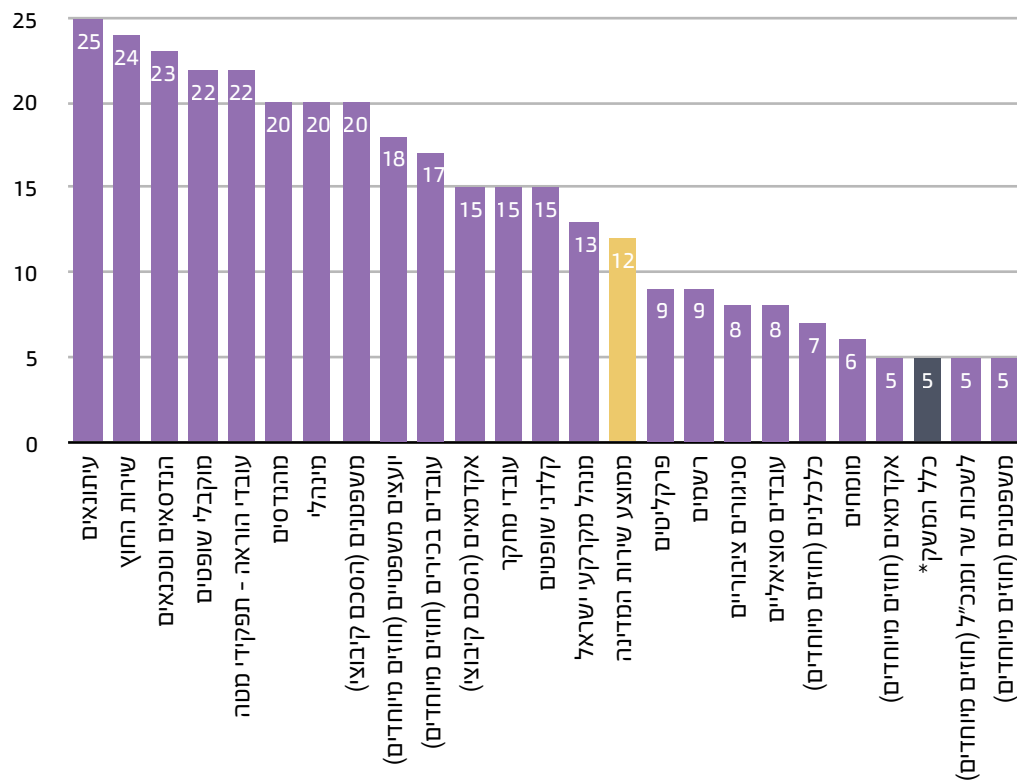


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

2.7

ותק חציוני לפי דירוג, בהשוואה לכלל המשק

משרדי הממשלה, 2018*



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

* הנתון המתייחס לכלל המשק נלקח מעבודתם של יותם מרגלית ואילת הלל "ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, ומתבסס על נתוני הלמ"ס מהסקר החברתי וקבצי עובד-מעביד לשנת 2012.

עובדי מדינה נהנים מביטחון תעסוקתי גבוה. הוותק החציוני בשירות המדינה גבוה משמעותית מהוותק החציוני במקום העבודה בכלל המשק.

ביטחון תעסוקתי גבוה הוא הטבה משמעותית הניתנת לעובדי שירות המדינה. אחוז העובדים המפוטרים מדי שנה בשירות המדינה הוא כ-0.9% בלבד. הוותק החציוני של עובדי משרדי ממשלה הוא 12 שנים, נתון גבוה ביותר בהשוואה לכלל המשק, שם הוותק עומד על חמש שנים בלבד, לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2012. הספרות המחקרית מתייחסת לקביעות כ-Job Lock, שלעיתים מונע מעובדים להתקדם בין עבודות ולייצר התאמה טובה יותר בין עובד למעסיק. על רקע הדברים, חשוב לבחון כיצד ניתן לשלב בין הוותק הגבוה של העובדים לדינמיות תעסוקתית, שתאפשר הקצאת עובדים יעילה אל מול מציאות משתנה, ובד בבד תתרום לעלייה בתחושת השליחות וההנאה אצל העובדים הוותיקים וירידה בשחיקה.

בנוסף, לאור המציאות המשתנה והאתגרים החדשים שפוקדים את השירות הציבורי, יש לחשוב כיצד ניתן לעודד היבטים של רכישת ידע ומיומנויות לאורך כל תקופת ההעסקה (Life-long learning). צורך זה עולה הן מהוותק הגבוה של עובדי מדינה רבים והן מההבנה, שמודל גמולי ההשתלמות המונהג כיום אינו מספק מענה הולם לאותם היבטים.

יצוין, כי לאור חשיבות מרכיב הוותק, בדירוגים שהוותק החציוני בהם נמוך נוצר רושם מטעה, שלפיו רמות השכר המונהגות באותו דירוג נמוכות מנפועל. תרשים 2.8, המתייחס לעובדים מתמידיים, ממחיש כיצד בהינתן התמדה בתפקיד שכר העובדים גבוה בהרבה מהממוצע המשרדי.

2.8

בקרב עובדים המועסקים ברציף באותו דירוג משנת 2009, שכרם הממוצע של אקדמאים המועסקים בהסכם קיבוצי עלה ב-104% בעשור האחרון, לעומת עלייה של 67% בקרב מקביליהם בדירוג המינהלי.

ההבדלים בין אופן התפתחות השכר של שתי הקבוצות נובעים בעיקר ממתחי הדרגות של התפקידים המוצעים בשני הדירוגים. אקדמאים המועסקים בהסכם קיבוצי יכולים להתקבל לשלל תפקידים בדרגים בינוניים ומעלה, בעוד מרבית התפקידים המוצעים לעובדי הדירוג המינהלי הם בדרג נמוך. הסיבות העיקריות להבדל זה הן:

3. דירוג האקדמאים כולל בתוכו מגוון רחב של עיסוקים בעלי אופק התקדמות מבני, כמו כלכלנים ורואי חשבון. לעומתם, הדירוג המינהלי מתאפיין בתפקידים כלליים, כמו אנשי לוגיסטיקה ועובדי לשכות, שהמיומנויות הנרכשות במסגרתם אינן בהכרח רלוונטיות לניהול.

4. במרבית תפקידי הניהול בשירות המדינה נדרש תואר אקדמי כתנאי סף לקבלה לתפקיד, ועל כן תפקידים אלו נעשים רלוונטיים רק עבור עובדים אקדמאים.

בתרשימים ניתן לראות גם את התפתחות השכר של הרבעון התחתון והעליון בכל אחת מהקבוצות. ניתן ללמוד מהתרשימים על מגמת גידול באי-שוויון בקרב האקדמאים, המשתקפת בהבדל של 55% בין קצבי הגידול של שכר הרבעון העליון והתחתון. לעומתם, בקרב עובדי הדירוג המינהלי רמות האי-שוויון נותרו כשהיו, שכן קצבי הגידול של שכר הרבעון העליון והתחתון הינם זהים.

התרשימים בעמוד זה מציגים את העלייה הנומינלית בשכר עובדים שהיו מועסקים מתחילים במערכת בשנת 2009⁴, ונתרו בדירוג שלהם עד שנת 2018.

העלייה בשכר לאורך פרק זמן זה נובעת משתי סיבות עיקריות:

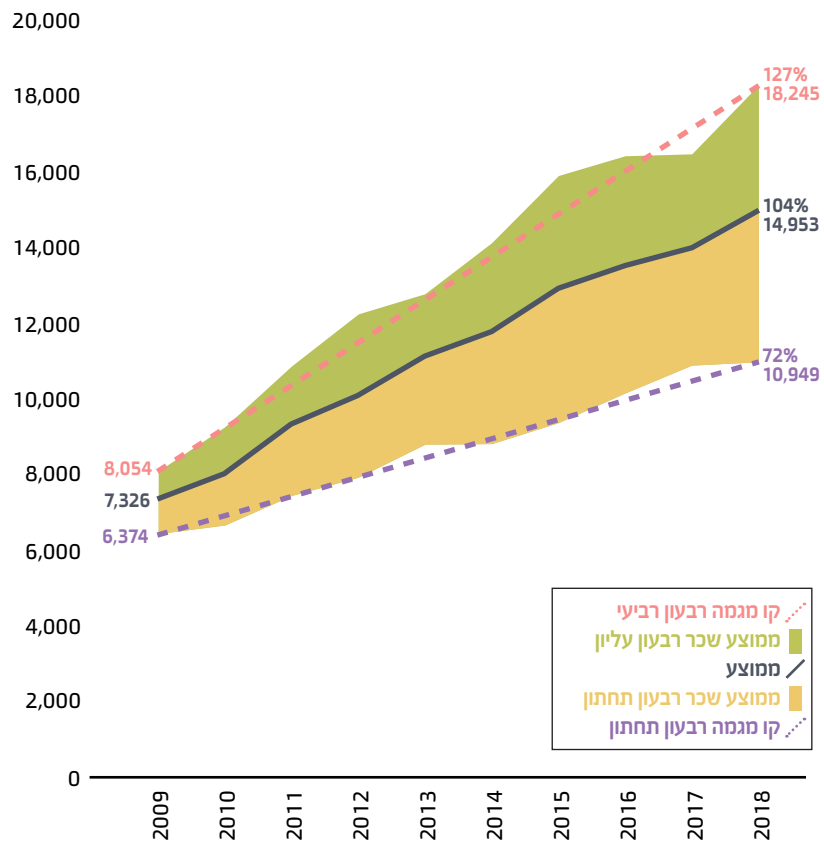
1. התקדמות בוותק ובדרגות השכר המוגדרות לתפקיד שבו העובד מועסק.
2. מתן תוספות שכר חדשות, הנובעות מהסכמי השכר שנחתמו לאורך התקופה.

כפי שניתן לראות, שכרם הממוצע של העובדים האקדמאים המועסקים בהסכם קיבוצי עלה בכמעט 40% יותר משכרם הממוצע של העובדים בדירוג המינהלי!

4 עובדים שהוגדרו כ"מתחילים" לצורכי התרשימים: עובדים שבשנת 2009 היו בדרגה 15 בדירוג המינהלי או בדרגה 36 בדירוג האקדמאים.

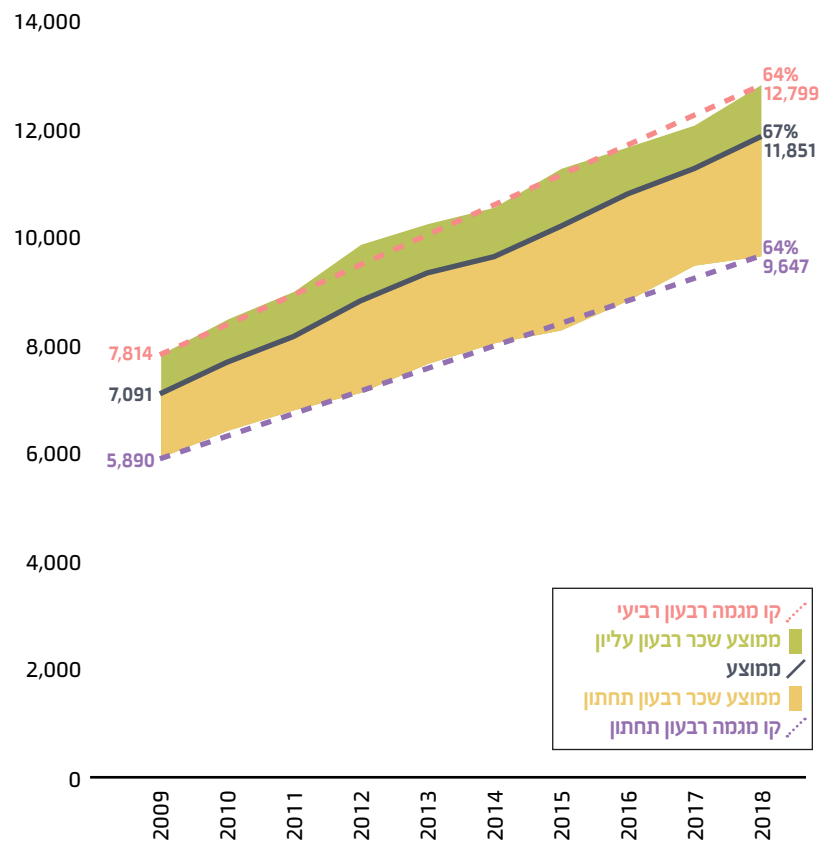
קצב גידול בשכר עובדים אקדמאים (הסכם קיבוצי), 2009-2018

שכר לעובד, משרדי הממשלה, 2018



קצב גידול בשכר עובדי הדירוג המינהלי, 2009-2018

שכר לעובד, משרדי הממשלה, 2018



2.9

בקרב אוכלוסיית העובדים המתמידים מאז שנת 2010, שכר הפרקליטים ועובדי רשות המסים גדל באופן משמעותי בהשוואה ליתר עובדי משרדי הממשלה.

בתרשים ניתן לראות את שיעור השינוי בשכרם של עובדים מתמידים מאז תחילת העשור התרשים משווה בין עובדים מתחילים בשלוש קבוצות: בדירוג הפרקליטים, עובדים בדירוג המינהלי והמח"ר ברשות המסים ועובדים בדירוג המינהלי והמח"ר בשירות המדינה (ללא מערכת הבריאות).⁵

כפי שניתן לראות, שכרו של עובד מתמיד בשירות המדינה נהנה מעלייה קבועה בשכרו. כך, שכרו של עובד מדינה בדירוג המינהלי והמח"ר עלה מאז תחילת העשור בכ-50%.

בנוסף, ביחס לפרקליטים ולעובדי רשות המסים, ניתן לראות ששיעור הגידול בשכרם גבוה משמעותית משיעור הגידול בשכר הדירוגים הנפוצים בשירות המדינה. שכרו של העובד המתמיד ברשות המסים עלה בכ-80% מאז תחילת העשור, בהשוואה לעלייה של 50% "בלבד" של העובד המקביל לו במשרדי הממשלה האחרים. מעל להם ניצב דירוג הפרקליטים, שבו שכרו של העובד המתמיד עלה בכ-110% מאז תחילת העשור.

כ-75% מעובדי משרדי הממשלה מועסקים במסגרת של הסכמים קיבוציים. שני הדירוגים הנפוצים ביותר בהסכמים קיבוציים אלו הם הדירוג המינהלי ודירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (מח"ר). בשני דירוגים אלו יחד מועסקים כ-50% מעובדי משרדי הממשלה. בשנת 2018 עמד השכר הממוצע בשירות המדינה לעובדי הדירוג המינהלי על 13,583 ש"ח, בעוד שכרם הממוצע של עובדי דירוג האקדמאים עמד על 15,537 ש"ח.

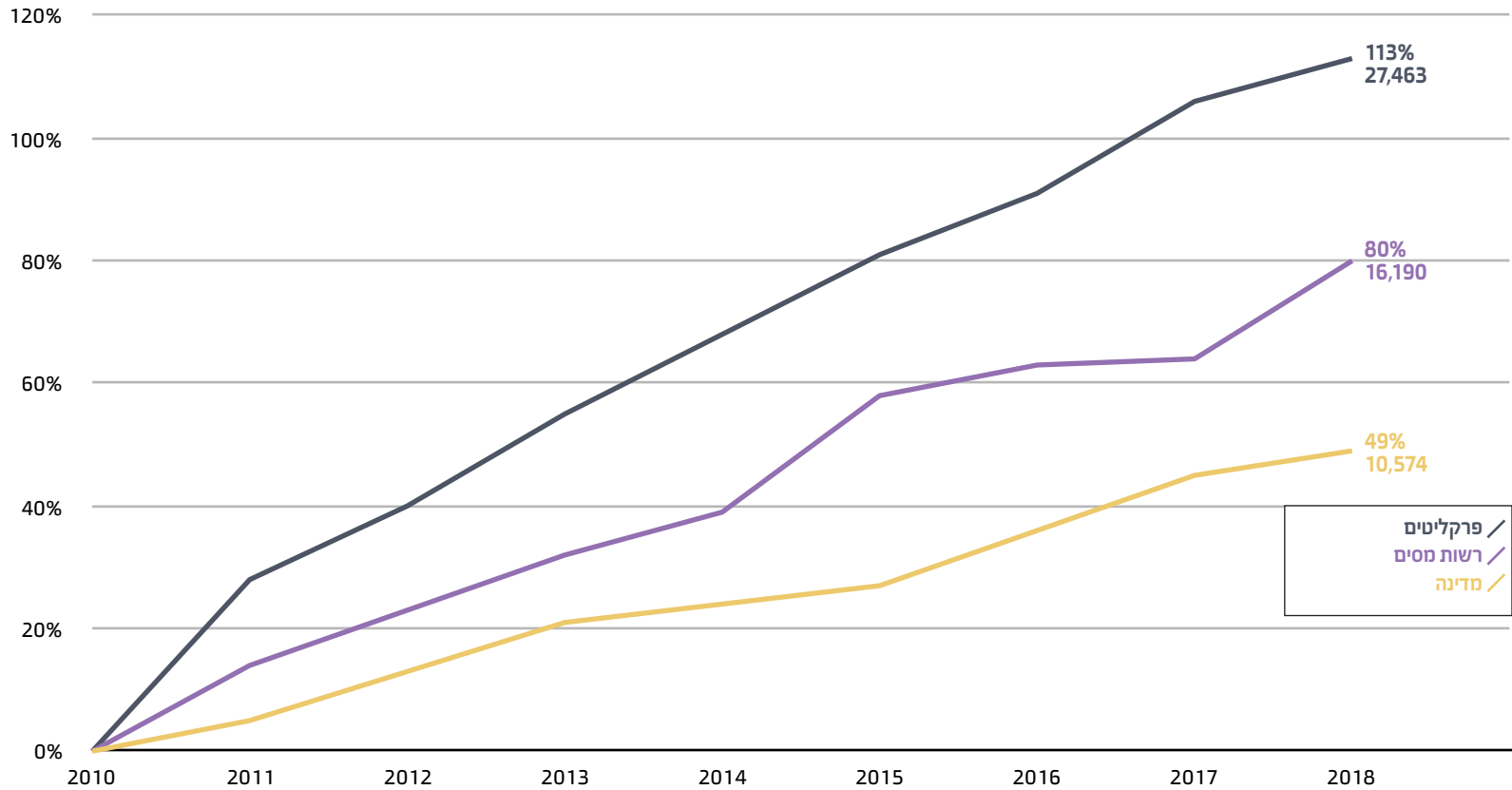
בתוך קבוצה זו, ישנן שתי אוכלוסיות ספציפיות, שרמות השכר בהן גבוהות באופן משמעותי ביחס לשכרם הממוצע של עובדי משרדי הממשלה.

האוכלוסייה הראשונה היא דירוג הפרקליטים - בשנת 2018 הועסקו בדירוג כ-980 עובדים, ושכרם הממוצע עמד על כ-24,000 ש"ח לחודש. האוכלוסייה השנייה היא עובדי רשות המסים - בשנת 2018 הועסקו ברשות כ-6,000 עובדים, ושכרם הממוצע עמד על כ-18,570 ש"ח בחודש. מקרב עובדי רשות המסים, כ-2,700 עובדים מועסקים בדירוג המינהלי וכ-2,400 מועסקים בדירוג האקדמאים בהסכם הקיבוצי.

כאשר בוחנים את ממוצע שכר עובדי משרדי הממשלה ללא שתי אוכלוסיות אלו, עולה כי בשנת 2018 ממוצע זה עמד על 16,013 ש"ח לחודש.

קצב גידול בשכר עובדים מתמידים, 2010-2018*

שכר לעובד, משרדי הממשלה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר
* עובדים שהוגדרו כ"מתחילים" לצורכי התרשים: עובדים שבשנת 2009 היו בדרגה 15 בדירוג המינהלי, בדרגה 36 בדירוג האקדמאים ובדרגה א' בדירוג הפרקליטים.

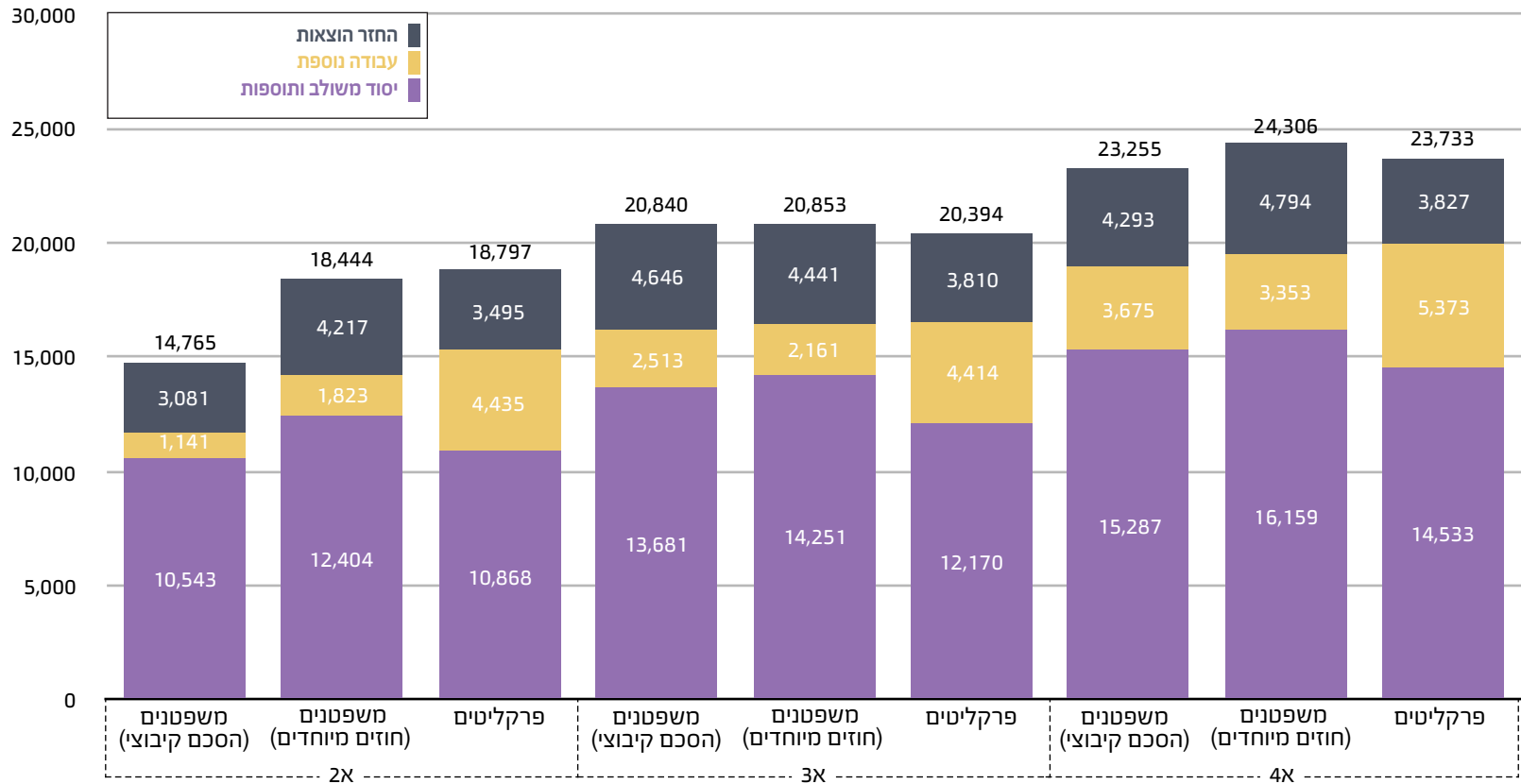
רמות השכר של פרקליטים ומשפטנים בשירות המדינה דומות מאוד זו לזו.

בתרשים זה מוצגת השוואה בין שכרם של עורכי דין בשירות המדינה, המועסקים בדירוגי הפרקליטים והשירות המשפטי וחוזה מיוחד של משפטנים. ההשוואה מבוצעת ביחס לעובדים המועסקים בדירוגים השונים בדרגה זהה (דרגות 2א, 3א ו-4א). שלוש הדרגות המופיעות בתרשים הן הדרגות הנפוצות ביותר בקרב עורכי דין בשירות המדינה, ובשנת 2018 הועסקו בשלוש הדרגות האלו יחד כ-1,100 עורכי דין. בחינת צורות ההעסקה השונות בדרגה זהה מאפשרת לנטרל הטיות הנובעות מהמבנה הארגוני של היחידות השונות ומשוני בתנאי ההעסקה. לדוגמה, בדירוג הפרקליטים מועסקים גם המנהלים הבכירים של הפרקליטות. מתח הדרגות שלהם שונה משל השירות המשפטי, וכך גם אופי תפקידם ורמת בכירותם. ההשוואה ברמת הדרגה מאפשרת לנכות עיוותים שהיו מתקבלים מהכללת עובדים אלו. כפי שעולה מהתרשים, כאשר משווים עורכי דין בדרגה זהה, אין כמעט פערים בשכר בין הקבוצות. בעוד שכרם המשולב של המשפטנים גבוה במעט, שיעור רכיבי העבודה הנוספת של הפרקליטים משמעותי יותר, וסך הכול מביא לרמות שכר דומות.

במשרדי הממשלה מועסקים כ-2,200 עורכי דין בתפקידים שונים⁶. בשירות המדינה קיימת אבחנה בין שתי אוכלוסיות עובדים בתחום עריכת הדין. האוכלוסייה הראשונה היא עורכי דין המועסקים בהסכם קיבוצי בדירוג הפרקליטים. עובדים אלו עוסקים בעיקר בייצוג של המדינה בהליכים משפטיים. בדירוג הפרקליטים הועסקו בשנת 2018 כ-980 עורכי דין ושכרם הממוצע עמד על כ-24,000 ש"ח בחודש. האוכלוסייה השנייה היא עורכי דין המועסקים בחוזה מיוחד של משפטנים או בהסכם קיבוצי בדירוג המשפטנים. עובדים אלו עוסקים בעיקר בייעוץ משפטי בעבודת משרדי הממשלה. בשנת 2018 הועסקו במסגרת חוזה המשפטנים כ-1,000 עורכי דין ושכרם הממוצע עמד על כ-18,825 ש"ח בחודש. במקביל, במסגרת ההסכם הקיבוצי בדירוג המשפטנים הועסקו כ-160 עורכי דין ושכרם הממוצע עמד על כ-21,824 ש"ח בחודש.

שכר עורכי דין בשירות המדינה בשלוש דרגות השכר הנפוצות

שכר למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2018



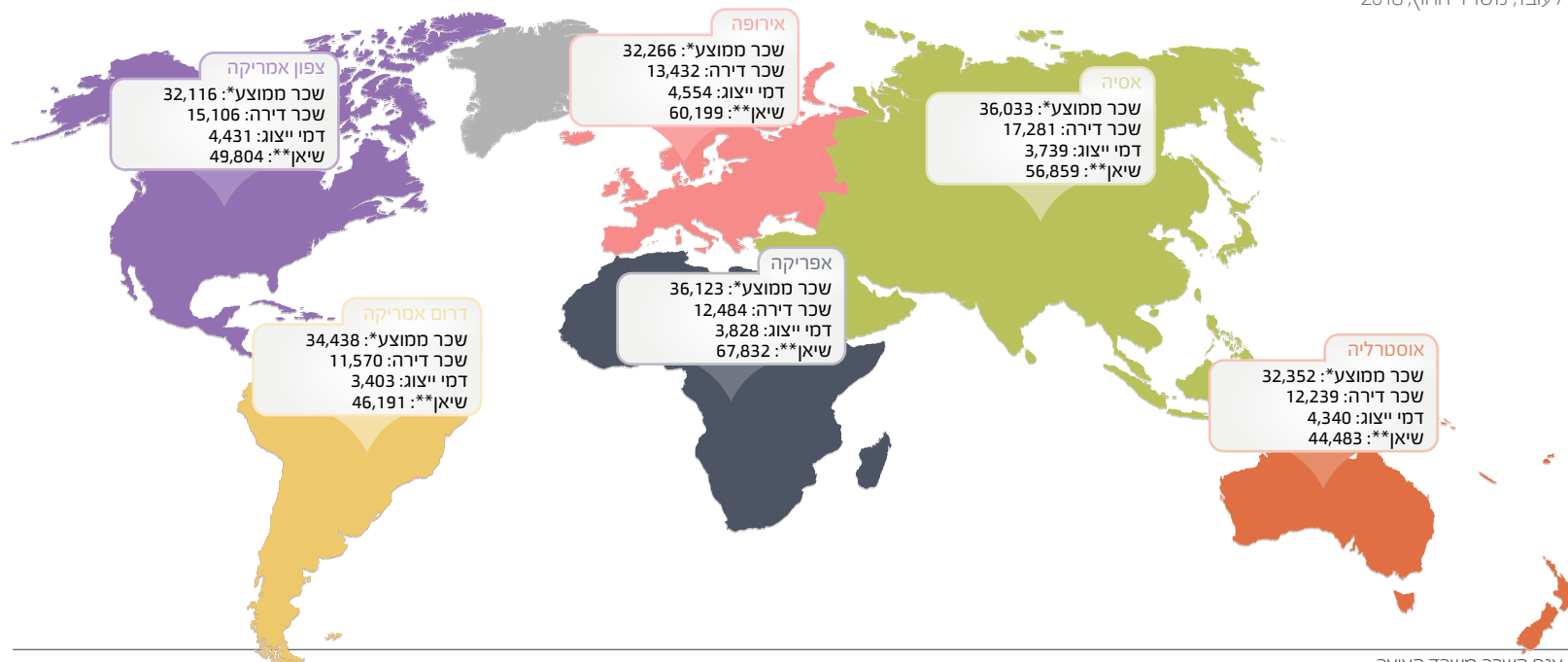
בשנת 2018 הוחל מודל שכר חדש לשליחים, המאזן בין יוקר המחיה במדינת השירות, קושי השירות במדינה ופרמטרים בינלאומיים נוספים.

2.11

לאור השינוי ניתן לבצע בחינה השוואתית בין מדינות שבהן יוקר המחיה הינו גבוה יותר, כמו, למשל, ביבשת צפון אמריקה, אל מול מדינות שבהן קושי השירות הוא גבוה יותר, כמו, למשל, ביבשת אפריקה. ניתן לראות, כי מרכיב קושי השירות משפיע באופן ניכר על השכר. מטרת שינוי זה היא לתגמל את השליחים על שירות במקומות מורכבים יותר ולעודד שליחים להתמודד על תפקידים במדינות אלו. שליחים החיים בחו"ל מקבלים החזרי הוצאות על עלויות שכר דירה, וכן קצובת דמי ייצוג המיועדת למימון פעולות ייצוג ואירוח במסגרת תפקידם. שכר הדירה נקבע גם הוא בהתאם לעלויות הדיור באותה מדינה.

שכר והחזרי הוצאות ממוצעים לשליחים לפי יבשות

שכר לעובד, משרד החוץ 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

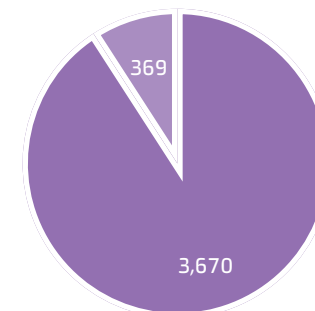
* השכר הממוצע אינו כולל שכר דירה ודמי ייצוג, המוצגים בנפרד.
** שכר השיאנים אינו כולל שכר דירה ודמי ייצוג.

2.12

במשרדי הממשלה הועסקו בשנת 2018 כ-4,040 סטודנטים, 91% מהם סטודנטים לתואר ראשון.

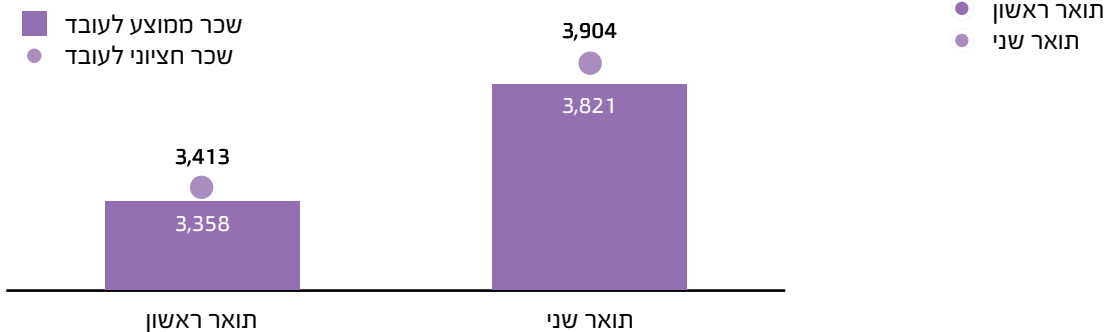
מספר סטודנטים

משרדי הממשלה, 2018*



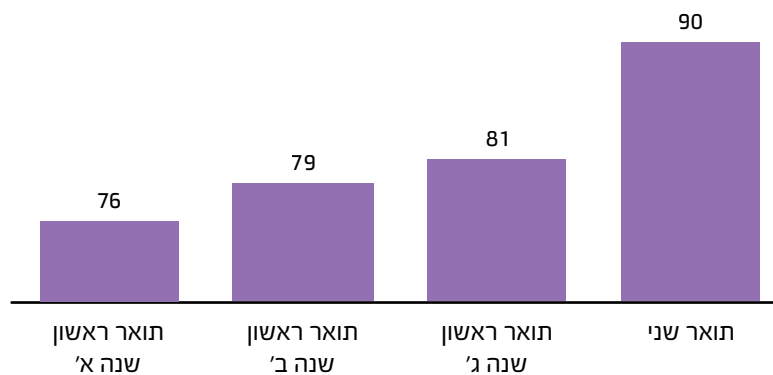
שכר לסטודנט

משרדי הממשלה, 2018



מספר שעות עבודה חודשיות לסטודנט

ממוצע שעות עבודה, משרדי הממשלה, 2018

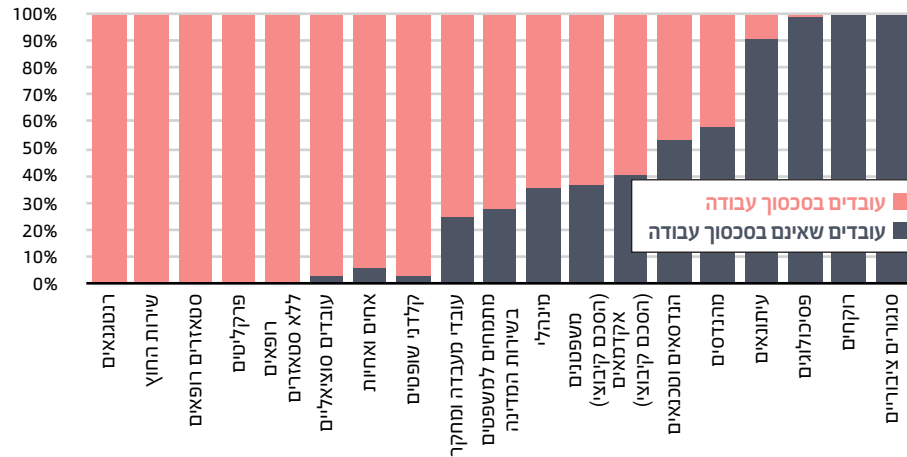


מקור: אגף השכר, משרד האוצר
* ממוצע חודשי על פני 2018

2.13

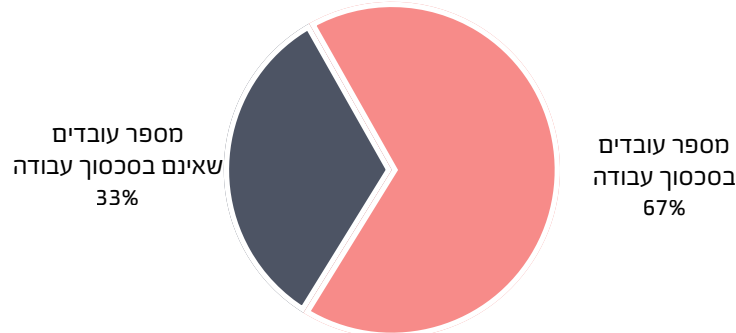
אחוז העובדים בסכסוך עבודה, לפי דירוגים

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, דצמבר 2019



התפלגות העובדים בסכסוך עבודה מתוך כלל המועסקים בהסכמים קיבוציים

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, אוקטובר 2019



נכון לחודש דצמבר 2019 קיימים 67 סכסוכי עבודה פעילים בשירות המדינה. כ-67% מהעובדים המועסקים בהסכמים קיבוציים נמצאים בסכסוך עבודה.⁷

סעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957 ("החוק"), מגדיר סכסוך עבודה כסכסוך בין מעסיק או ארגון מעבידים לבין עובדים או ארגון עובדים בנושאים הקשורים להסכמים קיבוציים או לתנאי עבודה, כמפורט בסעיף. בכל הנוגע להכרזה על שביתה, סעיף 5 לחוק קובע, כי ארגון עובדים המהווה צד לסכסוך מחויב למסור הודעה מוקדמת למעסיק ולממונה הראשי על יחסי עבודה על סכסוך עבודה. הודעה זו צריכה להימסר עד 15 ימים לפחות לפני תחילתה של כל שביתה או השבתה. מטרת הודעה זו הינה כפולה: לתת מקום להידברות בין הצדדים לשם יישוב הסכסוך ולאפשר למעסיק להיערך לקראת השביתה, כדי להקטין את נזקיו ולכלכל את צעדיו.

החוק אינו קובע תקופה מקסימלית שלאחריה הודעה על סכסוך העבודה מתפוגגת. כתוצאה מכך, המצב בפועל הוא, שסכסוך עבודה אינו "פג תוקף" ויכול להיות פתוח שנים רבות. כמו כן, החוק אינו קובע חובה למתן הודעה מוקדמת לפני פרוץ השביתה. לאור זאת, יכולים ארגוני העובדים להכריז על שביתה בכל רגע נתון, מכוחו של סכסוך קיים, גם אם הוכרז זמן רב קודם לכן. יכולתם של איגודי העובדים להכריז בפתאומיות על שביתה מייצרת מנגנון לחץ על המדינה. מצב זה מעוות את תכלית החוק בכך שאינו מאפשר למעסיק הציבורי להיערך כראוי לקראת השביתה.

מציאות זו מעוותת גם את תהליכי המשא ומתן שמתקיימים בין המדינה ואיגודי העובדים. הסיבה לכך היא שהמעסיק הממשלתי נאלץ בעל כורחו להיעתר לדרישות רבות, שלא היה נעתר להן במצב שבו היו עומדים לרשותו 15 ימי ההיערכות לשביתה.

התרשים להלן מציג תמונה של ריבוי סכסוכי עבודה בשירות המדינה.

⁷ סכסוכי העבודה שעליהם מתבסס הניתוח מתייחסים לסכסוכים שבהם מצויים משרדי ממשלה שלמים, דירוגי העסקה שלמים וכלל עובדי דירוג העסקה מסוים במשרד.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר *ממוצע חודשי על פני 2018

נתוני נוכחות במשרדי המשלה

הטבות נוספות שלהן זכאים עובדי שירות המדינה הן 30 ימי מחלה בשנה (ביחס ל-18 ימים בשנה כמחויב בחוק) וכן תשלום עבור ימי מחלה החל מהיום הראשון. בנוסף לכך, עובדי מדינה זכאים ל-22 ימי חופשה שנתיים ללא תלות בוותק, כאשר על פי חוק עובד זכאי ל-12 ימי חופשה בלבד (בוותק מינימלי). עובדים בשירות המדינה זכאים גם לשני ימי בחירה, שני ימי הצהרה (ממכסת ימי המחלה), ימי השתלמויות, הכשרה, ימי גיבוש, 10 שעות חופשה להורים באוגוסט ועוד.

בפרק זה נציג תובנות בנוגע לאופי העבודה בשירות המדינה תוך התבוננות בנתוני עובדים מתוך מערכת הנוכחות. הנתונים המופיעים בפרק זה מתייחסים לעובדי משרדי המשלה למעט משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות ורשות המסים. הנתונים אינם כוללים סטודנטים, מתנדבים, מאבטחים וסוקרים.

על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, שבוע העבודה לא יעלה על 45 שעות שבועיות. עם זאת, במהלך השנים נחתמו כמה הסכמים קיבוציים כלליים, שהוצא לגביהם צו הרחבה, שצמצמו את שעות העבודה השבועיות. האחרון שבהם הינו ההסכם הקיבוצי הכללי משנת 1995, שנקבע בו כי שבוע עבודה בן חמישה ימי עבודה יעמוד על 43 שעות שבועיות.⁸ בינואר 2018, כחלק ממהלך שאגף השכר והסכמי עבודה היה שותף לו, הוכרז על קיצור שבוע העבודה ל-42 שעות ללא הפחתה בשכר.

בקרב מרבית המעסיקים במדינה כיום נהוג שיום עבודה מלא הינו בן 9 שעות בשבוע עבודה של חמישה ימים. בשירות המדינה⁹ יום העבודה הינו קצר יותר ועומד על 8.5 שעות.¹⁰ בממוצע שנתי, עובדי שירות המדינה נהנים מכ-150 שעות שנתיות פחות מעובדים עם יום עבודה של 9 שעות. כמו כן, קיימות אוכלוסיות מיוחדות שנהנות מקיצור תקן או משבוע עבודה קצר יותר (עובדי הוראה, עובדים סוציאליים, הורים במשרת הורה ועוד).

חלק ניכר מהעובדים בשירות המדינה זכאים בנוסף לתשלום עבור עבודה נוספת בפועל. כ-50% מהשכר המשולם לעובדים על עבודה נוספת הוא בגין שעות נוספות.¹¹ יתר רכיבי העבודה הנוספת הם פרמיות (תשלום בגין ביצועים) וכוננויות לדירוגים מסוימים שנדרשים להיות זמינים לקריאה מעבר לשעות העבודה הרגילות.

8 "שינוי שבוע העבודה - השלכות כלכליות", מרכז מחקר ומידע של הכנסת (2005).

9 למעט סקטורים מיוחדים במערכת הבריאות.

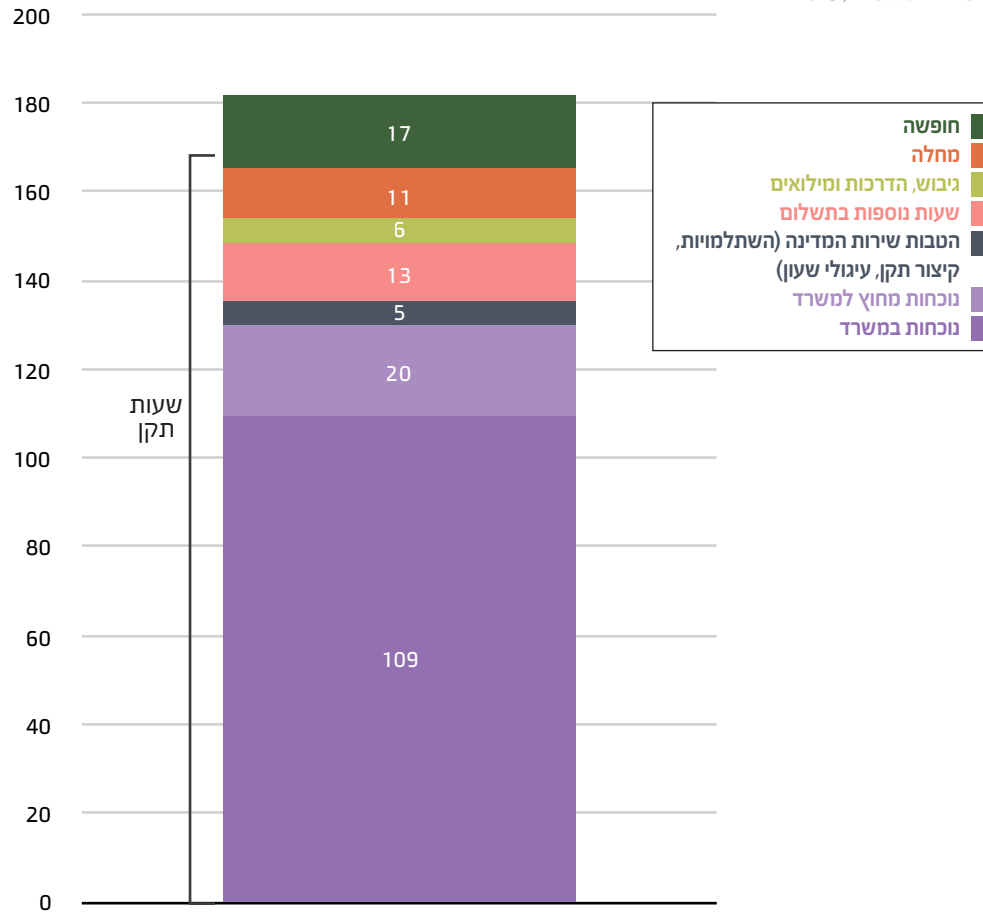
10 החל מאפריל 2018, פחות הצי שעה שבועית.

11 במשרדי ממשלה בלבד. במערכת הבריאות התורנויות והכוננויות מהוות מרכיב משמעותי מאד מתשלומי העבודה הנוספת.

2.14

הרכב דיווחי הנוכחות של עובדים, לפי סוג דיווח

משרדי הממשלה, 2018



מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת החבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכיב"ה)

בממוצע, כחמישית מדיווחי הנוכחות החודשיים של העובדים אינם בגין עבודה בפועל, נתון השקול ליום עבודה בשבוע.

בתרשים ניתן לראות כיצד מדווחות שעות העבודה/היעדרות של העובדים בחודש ממוצע. ניתן לראות, שחלק לא מבוטל מהשעות המדווחות אינן בגין עבודה, אלא בגין חופשה, מחלה, ימי הדרכה, גיבוש, השתלמויות וכו'.

בפועל, אחוז השעות שדווחו כעבודה הוא רק כ-76% משעות התקן החודשיות.¹²

שעות התקן של עובדי משרדי ממשלה הן 8.5 שעות יומיות ו-42 שעות בשבוע. הורים לתינוקות עד גיל שנה זכאים לקיצור שעה יומית, והורים לילדים קטנים לקיצור של חצי שעה ביום.¹³ מעבר לנוכחות במשרד ונוכחות בפגישות מחוץ למשרד (יציאה בתפקיד), שהן כמובן חלק משעות התקן, גם ימי הדרכה, גיבוש, השתלמויות ומילואים משלימים את שעות התקן ומשולם בגינם שכר היעדרויות בתשלום וימי חופשה ומחלה גם כן מהווים חלק משעות התקן, וניתן לראות, שבממוצע חודשי עובדי משרדי ממשלה מנצלים 17 שעות חופשה (כ-2 ימי עבודה) ו-11 שעות מחלה.

¹² שעות התקן הן כל שעות הדיווח למעט השעות הנוספות שהן מעבר לתקן. ניתן לראות, שבממוצע שעות התקן החודשיות של עובדי מדינה הן כ-168 שעות, זאת למרות שהקביעה היא ל-182 שעות. הפער נובע מכך, שקיימים חודשים שבהם החגים מורידים את ממוצע שעות התקן כלפי מטה.

¹³ התקן של הורים לתינוקות עד גיל שנה הוא 7.5 שעות ליום עבודה, כאשר על פי חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954, הזכות לקיצור שעות עבודה ניתנת בארבעת החודשים לאחר החזרה מחופשת לידה. הורים לילד עד גיל 5 או שני ילדים מתחת לגיל 12 זכאים לקיצור תקן ל-8 שעות יומיות. גברים יזכו להשתמש בזכות למשרת הורה רק אם בת זוגם לא מנצלת את ההטבה, ואלו יוכלו להשתמש בה גם בחלק מהימים בשבוע אם יש בין בני הזוג חלוקת ימים לניצול ההטבה. גברים בעלי קיצור תקן לא יקבלו תשלום עבור עבודה בזמן השלמת התקן ל-8.5 ואילו נשים יקבלו שכר עבור שעות אלו (בערך של 100%) כמהלך של העדפה מתקנת.

2.15

נשים עובדות בממוצע כ-7 שעות נוספות פחות מגברים.

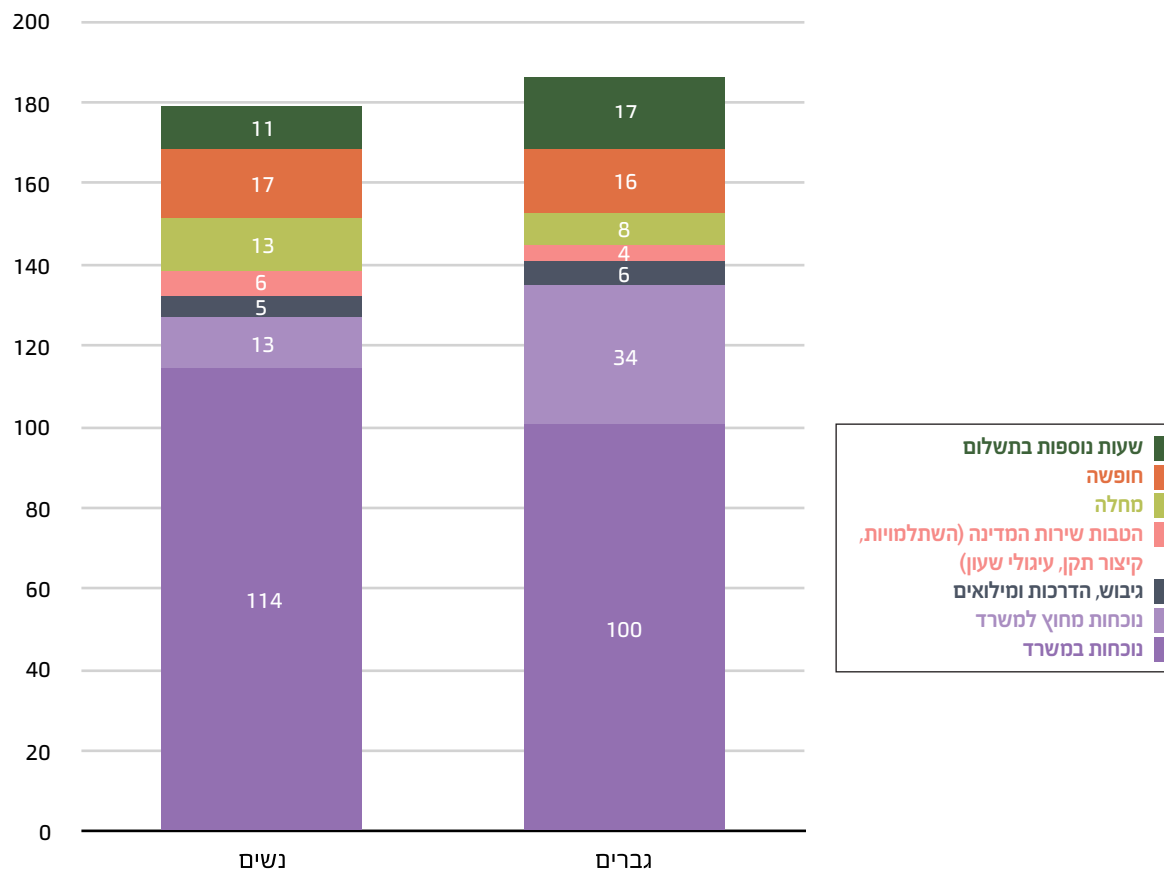
בנוסף, נשים עובדות יותר שעות במשרד ופחות שעות מחוץ למשרד מאשר גברים. פער זה נובע בעיקר מתמהיל דירוגים שונה בין נשים וגברים ומאופי התפקידים בכל דירוג. כמו כן, נשים מנצלות יותר שעות מחלה מאשר גברים (התייחסות לתופעה זו בהמשך הפרק).

נשים עובדות בממוצע כ-10 שעות נוספות בחודש לעומת גברים, העובדים כ-17 שעות נוספות. פער זה נובע ככל הנראה מהשתרשות הטיפול המסורתי, שלפיה עיקר הטיפול בתא המשפחתי עדיין מוטל בראש ובראשונה על נשים.

ניתוח זה מתבסס על כל הנשים והגברים לאורך כל שנות הקריירה.

הרכב דיווחי הנוכחות של עובדים, לפי סוג דיווח ומגדר

משרדי הממשלה, 2018*

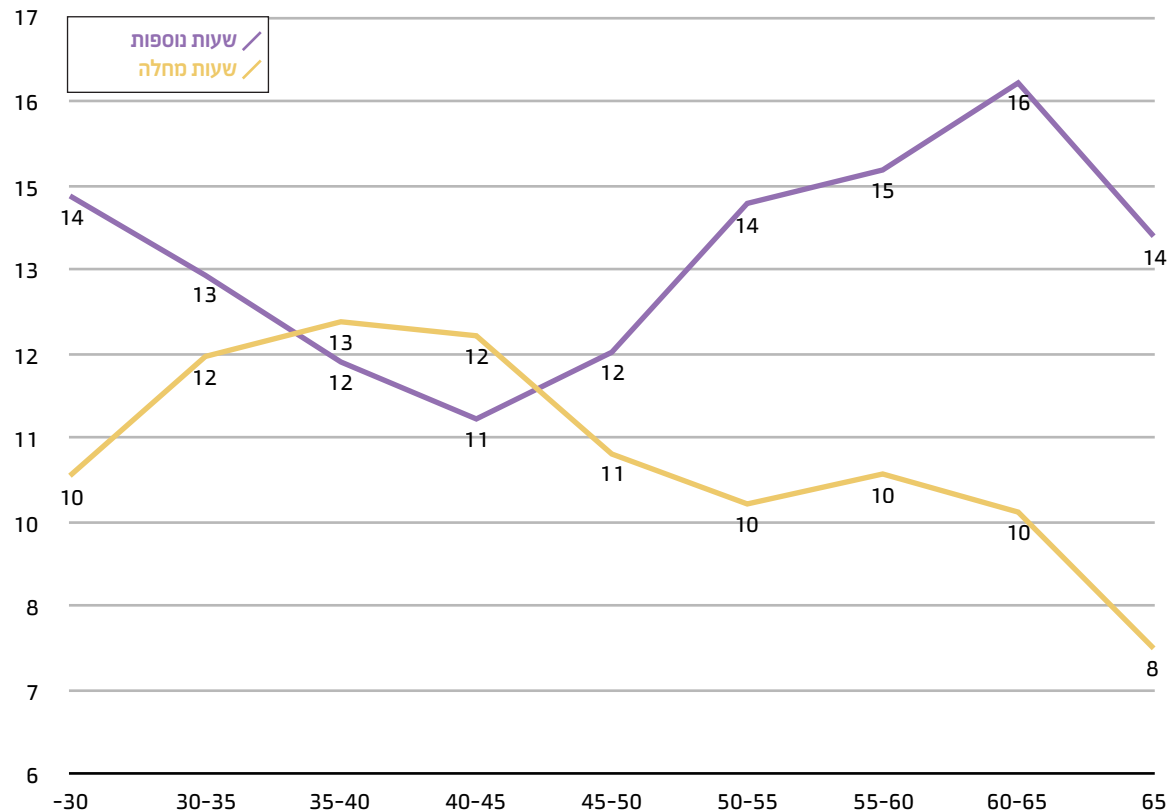


מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה) *ממוצע חודשי לנתוני שנת 2018.

2.16

מספר שעות נוספות (בתשלום) ושעות מחלה, לפי גיל

משרדי הממשלה, 2018



בעשור החיים שמתאפיין בילדים צעירים בבית (בין הגילאים 34 ל-45) ניכרת ירידה מתמדת בשעות הנוספות משנה לשנה ועלייה בשעות המחלה.

התרשים מציג את הממוצעים החודשיים של השעות הנוספות לתשלום שמבצעים העובדים ושל מספר שעות המחלה הממוצע שהם מנצלים בהתאם לגילם.

ניכר כי עבור קבוצות הגיל הראשונות, ממוצע השעות הנוספות יורד ככל שהגיל עולה, בעוד מספר שעות המחלה המנוצלות עולה. בקבוצות הגיל הבאות המגמה מתהפכת: מספר השעות הנוספות עולה עם הגיל בעוד מספר שעות המחלה יורד.

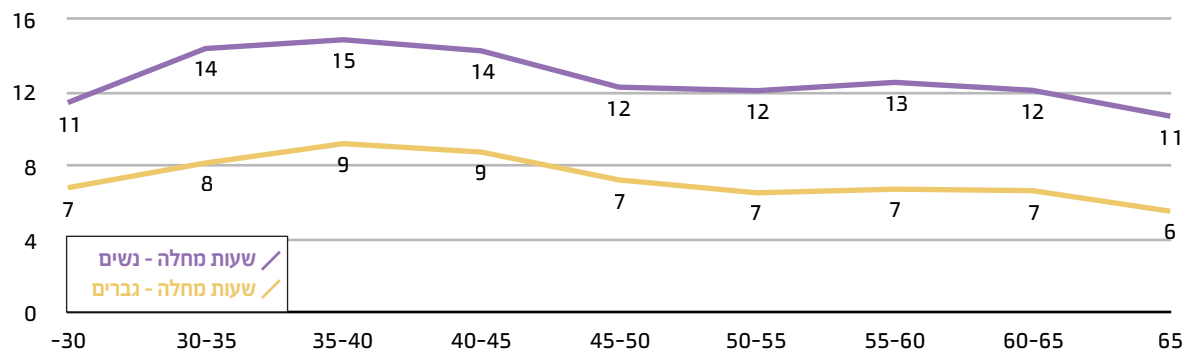
ההסבר המתבקש הוא, שקבוצות הגיל הראשונות מאפיינות עובדים במשקי בית שיש בהם ילדים קטנים, שאף מתווספים לאורך התקופה, ולכן הם נדרשים להיות נוכחים יותר בבית. לעומת זאת, בקבוצות הגיל המאוחרות הילדים נעשים עצמאיים באפן הדרגתי ואף יוצאים מהבית, ועל כן העובדים פנויים יותר לבצע שעות נוספות ולקוחים פחות ימי מחלה.

מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכבי"ה)

2.17

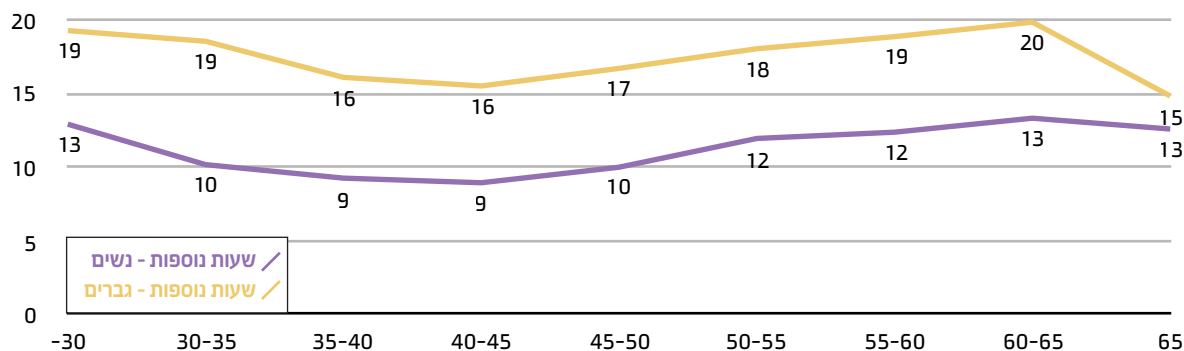
שעות מחלה, לפי גיל ומגדר

משרדי הממשלה, 2018



מספר שעות נוספות (בתשלום), לפי גיל ומגדר

משרדי הממשלה, 2018



הפערים בשעות המחלה ובשעות הנוספות לתשלום בין גברים ונשים יציבים על פני שנים.

לאורך כל קבוצות הגיל יש פער יציב ומובהק בין גברים ונשים בכל הנוגע לשעות הנוספות המבוצעות לתשלום ובשעות המחלה. ניתן להניח כי עיקר הפער בשעות הנוספות המבוצעות לתשלום נובע מהנטייה המסורתית של האישה להיות נוכחת יותר בבית בעוד הגבר נתפס כמפרנס משק הבית העיקרי. כאשר לנטיית הנשים לקחת יותר שעות מחלה, מדובר בתופעה נפוצה ברוב מדינות העולם המערבי, שאינה מקבלת הסבר חד-משמעי בספרות המחקרית.¹⁴

עם זאת, לפחות חלק מפער מגדרי זה מוסבר בכך שנשים לוקחות יותר שעות מחלת ילד מגברים, כפי שניתן לראות בתרשים 2.21. הבדל זה נובע ככל הנראה מתפיסת תפקידה המסורתית של האם כאחראית על גידול הילדים. התפתחות המגמות על פני קבוצות הגיל השונות, הן אצל גברים והן אצל נשים, הינה דומה ועולה בקנה אחד עם ההסבר בתרשים 2.17.

14 A. Mastekaasa and A.M. Melsom, "Occupational Segregation and Gender Differences in Sickness Absence: Evidence from 17 European Countries," European Sociological Review 30 no. 5 (June 2014).

מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכז"ה)

2.18 | נשים מנצלות בממוצע כ-5 שעות מחלה יותר מגברים מדי חודש

שעות מחלה של עובדים, לפי סוג דיווח ומגדר

משרדי הממשלה, 2018*

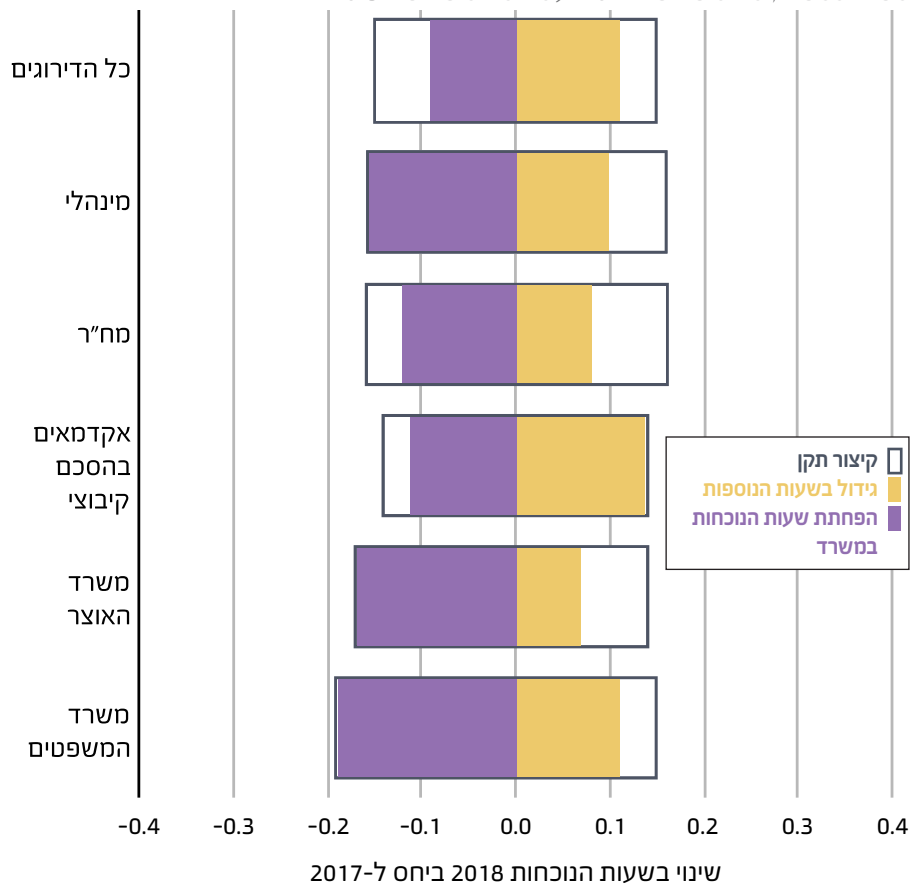


מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה)
*ממוצע חודשי לנתוני שנת 2018

2.19

השפעת קיצור שבוע העבודה על השעות הנוספות ושעות התקן של העובדים

משרדי ממשלה, ימי חמישי בשנת 2017 לעומת ימי חמישי בשנת 2018



קיצור שבוע העבודה ללא הפחתה בשכר שהוחל בשנת 2018 היטיב עם העובדים בשני מישורים: תשלום עבור הגדלת השעות הנוספות וקיצור שעות הנוכחות במשרד¹⁵

ביום 15.3.2018 חתם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על צו הרחבה במשק שבמסגרתו קוצר שבוע העבודה ל-42 שעות שבועיות ללא הפחתה בשכר. לצורך יישום צו ההרחבה במשרדי הממשלה הוחלט על הפחתה של חצי שעת עבודה בכל יום חמישי, אשר משמעותה היא הפחתה של שתי שעות עבודה בכל חודש. עוד נקבע בצו ההרחבה כי היה ועובד ידרש לעבוד בחצי השעה המופחתת - תשלום לו תמורה בגין עבודה של חצי שעה נוספת. בהתבסס על נתוני הנוכחות של עובדי משרדי הממשלה בשנים 2017-2018, כמפורט בעמודים הקודמים, ערך אגף השכר והסכמי עבודה בדיקה ראשונית בניסיון לבדוק כיצד השפיע צו ההרחבה על שעות העבודה של עובדי משרדי הממשלה.

בשלב הראשון בחן האגף האם וכיצד השתנו שעות העבודה של העובדים בימי חמישי, קרי היום בו הופחתה חצי שעת עבודה. תוצאות הבדיקה העלו כי במוצע יומי לכלל העובדים שעות הנוכחות פחתו ב-15 דקות (30% מהקיצור) ועובדים קיבלו תוספת תשלום בגין 18 דקות (כ-40% מהקיצור). מתוך הנחה שעובדים בוחרים לסדר את שבוע העבודה שלהם בראייה שבועית או חודשית ולא בראייה יומית, נערכה בדיקה דומה גם ברמה החודשית. בניית חודשי נראה שאין תשובה חד משמעית בשלב זה להשפעה של צו ההרחבה על שעות העבודה של העובדים. אף על פי כן, נראה שישנן שתי מגמות במקביל: האחת היא של קיצור בשעות הנוכחות והשנייה של גידול בשעות הנוספות (וזאת בכל הדירוגים והמשרדים שנבדקו). מחקר המשך יעמיק את הבדיקה לגבי התוצאות החודשיות במטרה לבחון אמפירית את השפעות צו ההרחבה.

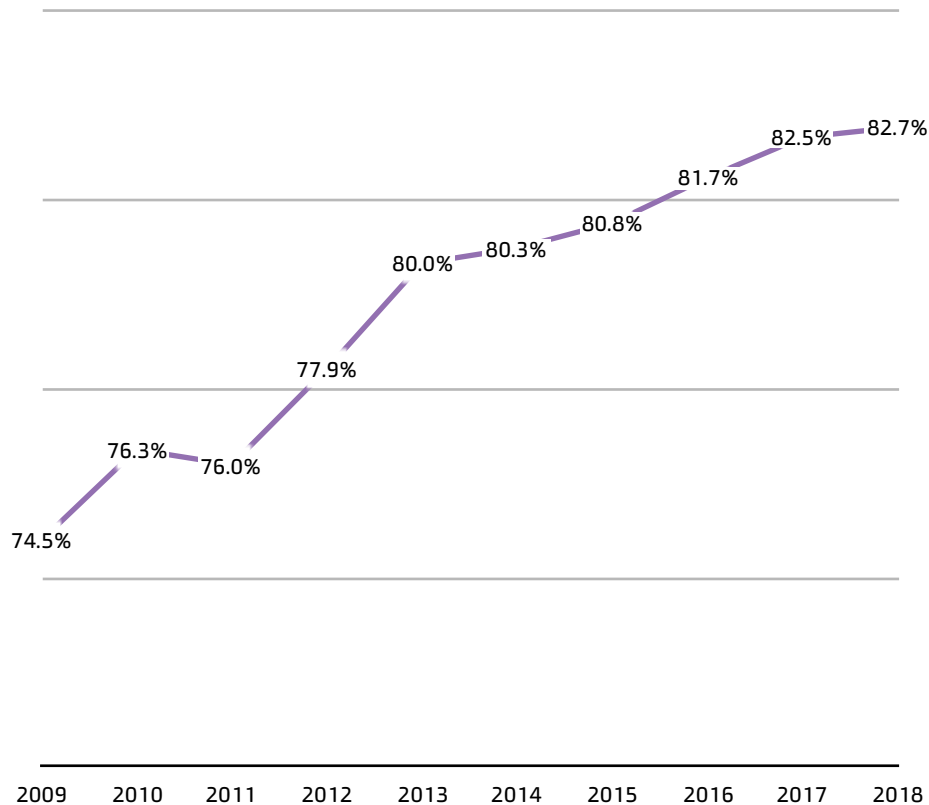
מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה)

15 הנתונים והממצאים מתבססים על עובדת הסמינריון של אמיר בן לוי בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית, בהנחייתו של פרופ' אסטבן קלור.

2.20 פערי השכר המגדריים במשרדי הממשלה

שכר הנשים כאחוז משכר הגברים לאורך זמן

משרדי הממשלה, 2009-2018



מתוך כל חמישה עובדים בשירות המדינה שלוש הנשים, ויחס זה נותר כמעט ללא שינוי בעשור האחרון. במהלך תקופה זו צומצם הפער בין שכר הנשים לשכר הגברים. שכר הנשים כאחוז משכר הגברים עולה בעקביות, מ-75% בשנת 2009 ל-83% בשנת 2019.

בדומה למרבית מדינות ה-OECD, גם בישראל נשים מהוות חלק הארי מתוך כלל עובדי המדינה. בעשור האחרון, וגם בשנת 2018, חלקן של הנשים מסך עובדי משרדי הממשלה עמד על כ-61%. על אף חלקן המשמעותי של הנשים מתוך כלל עובדי המדינה, שכרן הממוצע נמוך ביחס לשכר הממוצע של עובדי המדינה הגברים. בשנים האחרונות ניכרת מגמה של עלייה בשכר הנשים וצמצום הפער משכר הגברים. הגידול בשכר הנשים בא לידי ביטוי הן בשכר הממוצע לעובד והן בשכר הממוצע למשרה.

בשנת 2018 עמד הפער בין השכר הממוצע של נשים לעומת גברים בשירות המדינה על כ-17%, בעוד שבכלל המשק הפער עמד על כ-46%¹⁶ עם הגורמים העיקריים להסבר הפער ניתן למנות את העובדה, שאחוז הנשים גבוה יותר בתפקידים (דירוגים) שבהם השכר נמוך יותר בממוצע, כמו למשל בדירוג המינהלי. בנוסף, בהשוואה לגברים, נשים מבצעות פחות שעות נוספות (מרכיב משמעותי בשכר עובדי מדינה) ומועסקות בממוצע באחוז משרה נמוך יותר מגברים. לבסוף, נראה שקיימים פערי שכר מגדריים גם בתוך דירוגים מסוימים, עניין המוסבר בכך שגברים מועסקים בממוצע בדרגות גבוהות יותר בתוך הדירוגים. בפרק זה נבחן את המניעים לקיומם של פערי שכר מגדריים וכיצד ניתן לפעול כדי לצמצמם ולקדם שוויון מגדרי.

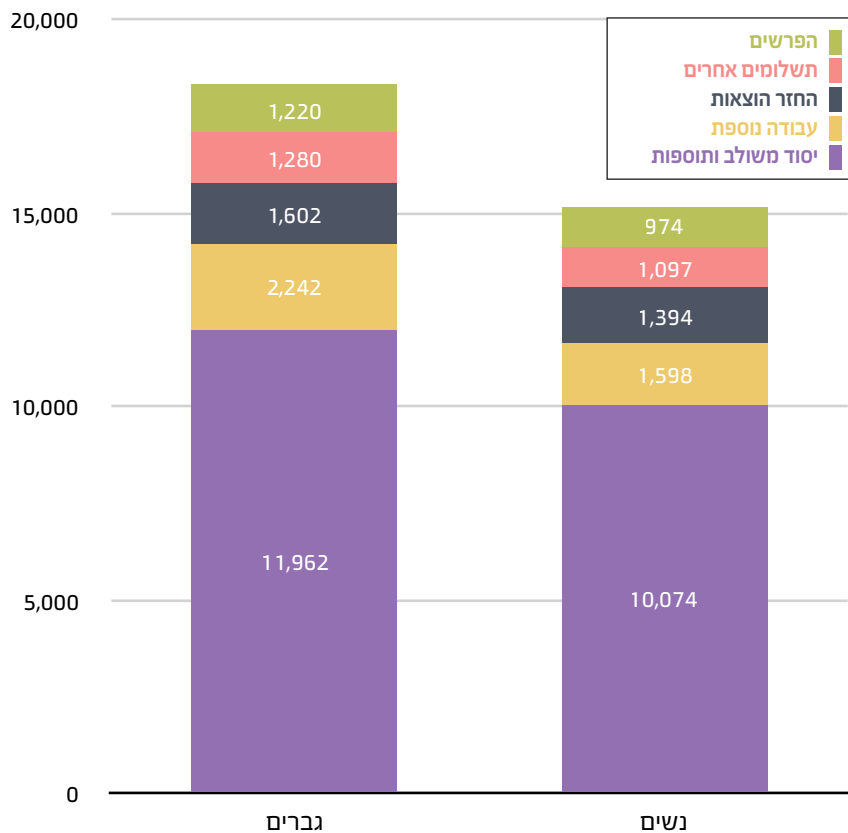
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

16 למ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2018.

2.21

פילוח השכר לעובד, לפי רכיבים ומגדר

שכר ממוצע לעובד, משרדי הממשלה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

עיקר הפער בשכר בין גברים לנשים במשרדי הממשלה הוא ברבדים של שכר היסוד והעבודה הנוספת. גברים נוטים לאייש באחוזים גבוהים יותר תפקידים בדירוגים ובדרגות, המתאפיינים בשכר שעתי גבוה. נוסף על כך, מספר השעות הנוספות גבוה יותר אצל גברים בהשוואה לנשים.

בחינת רכיבי השכר של גברים ונשים מראה, כי קיים פער משמעותי בסך התשלום עבור עבודה נוספת. הפער נובע ממספר שעות העבודה הנוספות החודשיות הממוצע הגבוה אצל גברים (17) בהשוואה לנשים (10). מסיבה זו, בעוד גברים מקבלים בממוצע תשלום חודשי של כ-2,200 ש"ח עבור עבודה נוספת, נשים מקבלות כ-1,600 ש"ח. אחת הסיבות המרכזיות לפער בין גברים ונשים בביצוע שעות נוספות היא, שבמסגרת היותן אימהות, נשים נאלצות לצאת מהמשרד בשעות מוקדמות יחסית כדי לטפל בילדיהן.

הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה (הידועה גם כ"וועדת שטאובר") הכירה בצורך לצמצם את פערי השכר המגדריים הנובעים מהתגמול עבור שעות נוספות. לאור זאת, אחת מהמלצותיה של הוועדה, שהתפרסמו בשנת 2014, הייתה לאפשר להורים לבצע שעות נוספות מהבית. הוועדה העריכה כי הכרה בשעות עבודה נוספות מהבית מאפשרת הן לגברים והן לנשים איזון מוצלח יותר בין המשפחה לעבודה, במידה שאלו מצמצמות את השעות הנוספות מהמשרד. בשל כך, הוחל כבר בשנת 2016 פיילוט עבודה מהבית.¹⁷ בעקבות כניסת הפיילוט ניתן לזהות גידול במספר השעות הנוספות של נשים.

שכר היסוד של גברים גבוה משכר היסוד של נשים בכ-1,600 ש"ח מכיוון שגברים מאיישים באחוזים גבוהים יותר משרות בדירוגים המתאפיינים בשכר גבוה מאלו של נשים.

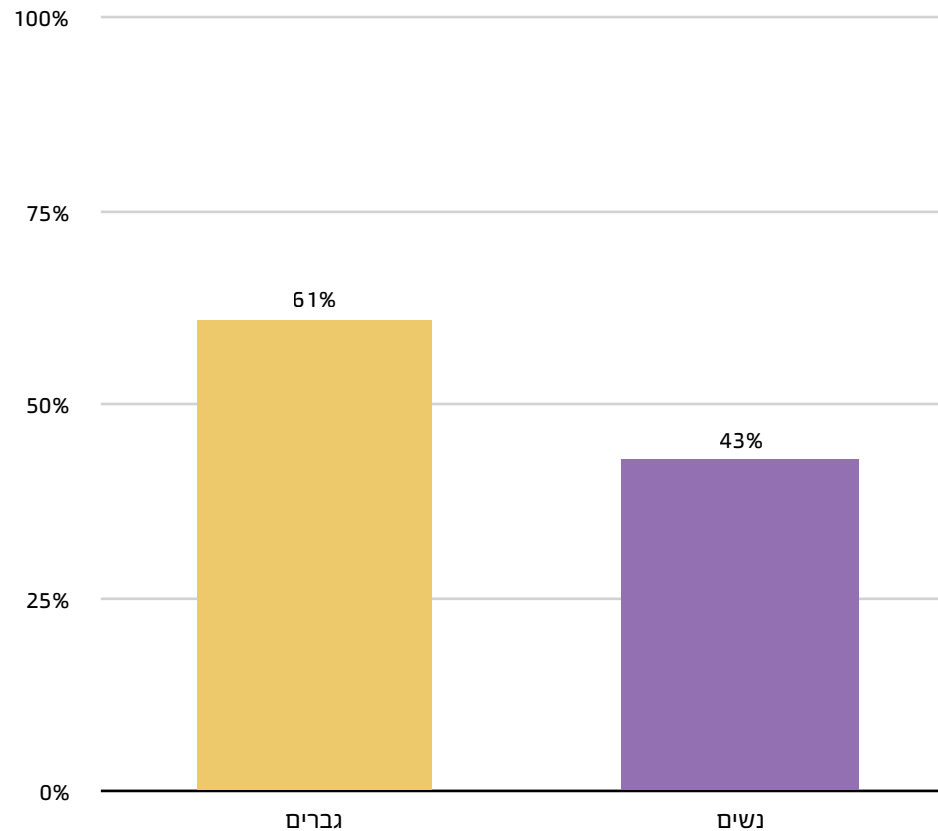
17 פיילוט שעות נוספות התייחס לגברים ונשים במשרות הוריות בתפקידים עיתרי כתיבה והכנה במתח דרגות 40-42 בדירוג האקדמאים בהסכם קיבוצי ובמקביליו.

במסגרת בחינת ההבדלים בתשלומי העבודה הנוספת בין גברים ונשים עולה, כי גברים מנצלים אחוז גבוה יותר ממכסת השעות הנוספות הניתנת להם במסגרת ההעסקה.

2.22

אחוז ניצול מכסת שעות נוספות, לפי מגדר

משרדי הממשלה, 2018

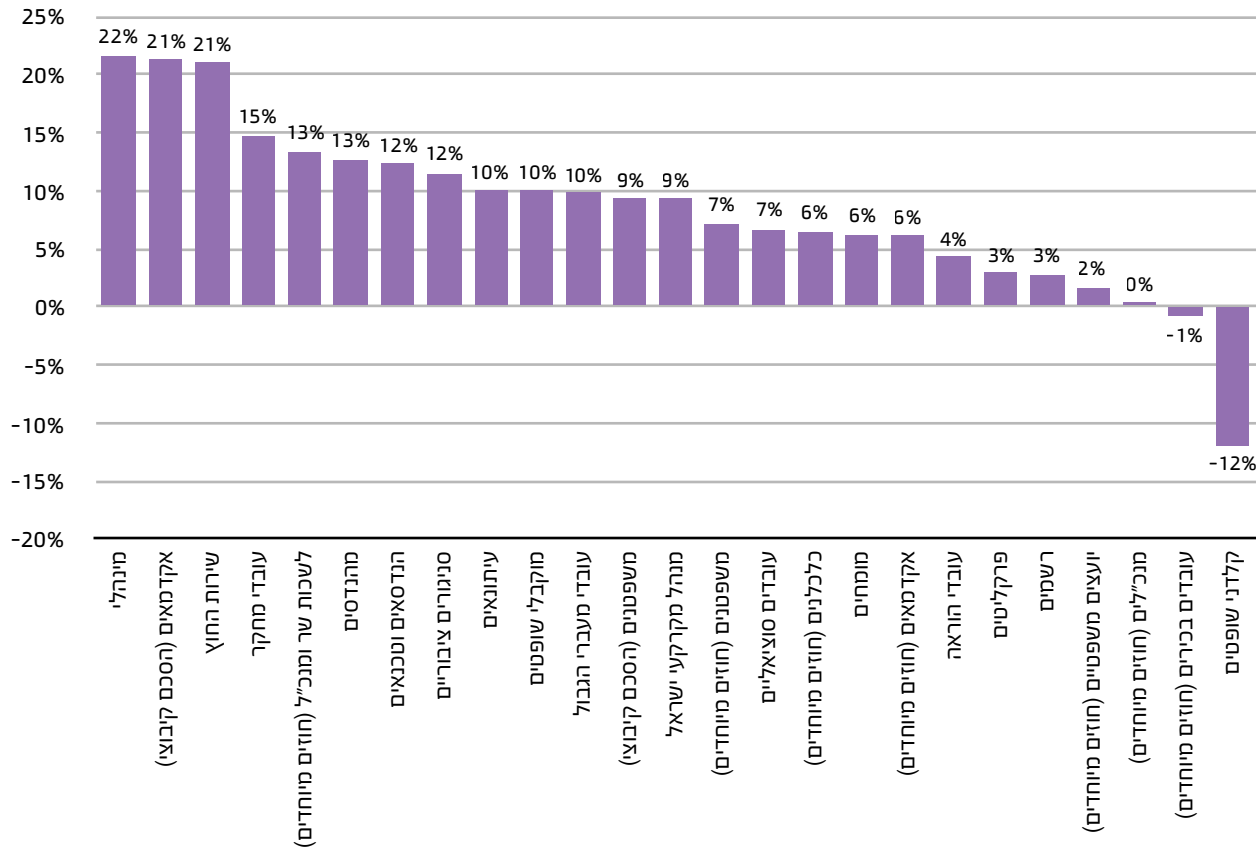


מקור: עיבודי אגף השכר במשרד האוצר לנתוני מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה)

2.23

פערי שכר מגדריים, לפי דירוג

פערי שכר בין גברים לנשים בחישוב לפי שכר ממוצע לעובד, משרדי הממשלה, 2018



במרבית הדירוגים קיימים פערי שכר לא מבוטלים בין גברים לנשים.

פערי השכר בין גברים לנשים באים לידי ביטוי גם בתוך כל דירוג משרדי הממשלה. שני ההסברים העיקריים לפערים אלו הם:

- בממוצע גברים נוטים לאייש דרגות בכירות יותר מנשים בתוך אותו הדירוג.
- גברים עובדים בממוצע יותר שעות, ועל כן מקבלים תשלום גבוה יותר על עבודה נוספת מנשים.

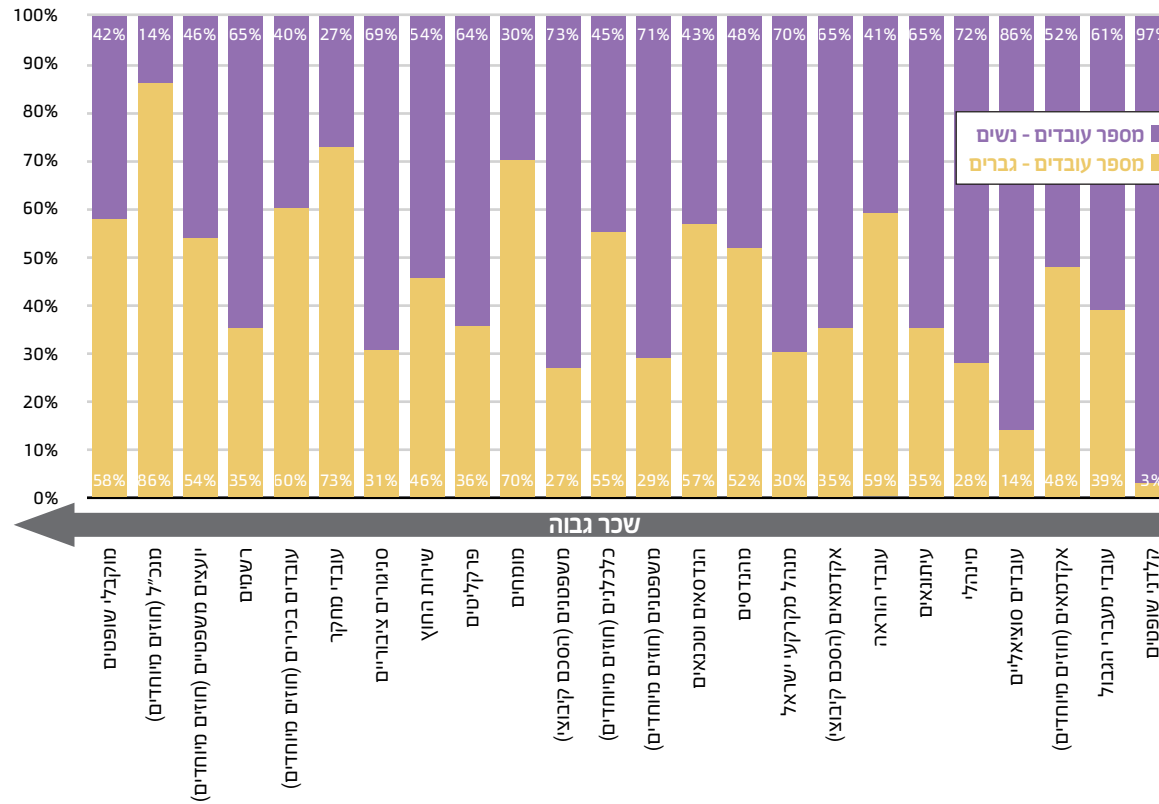
במרבית הדירוגים לא נמצאו פערי שכר הנובעים מחלקיות משרה נמוכה בקרב נשים. בניגוד למערכות אחרות המוצגות בדו"ח, במשרדי הממשלה נשים וגברים עובדים בחלקיות משרה דומה (בממוצע 98%).

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

2.24

התפלגות מגדרית, לפי דירוגים ושכר

משרדי הממשלה, 2018



דירוגים בעלי שכר גבוה נוטים להיות מאוישים על ידי אחוז גבוה יותר של גברים לעומת נשים.

בחלק מהדירוגים המתאפיינים בשכר גבוה יש בממוצע אחוז גבוה יותר של גברים:

- מנכ"לים - 86% גברים
- עובדים בכירים - 60% גברים
- מוקבלי שופטים - 58% גברים

עם זאת, ישנם גם דירוגים המתאפיינים בשכר גבוה ובאחוז גבוה יותר של נשים:

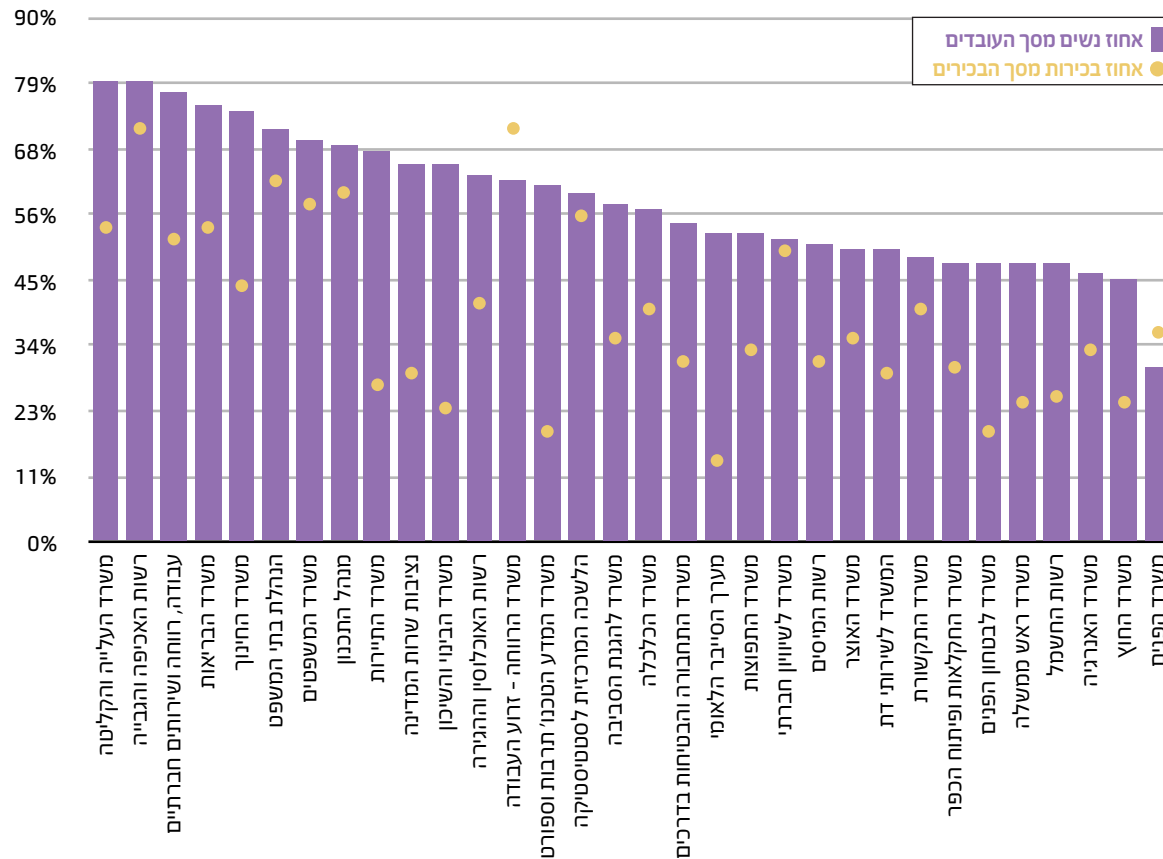
- רשמים - 65% נשים
- סניגורים ציבוריים - 69% נשים
- פרקליטים - 64% נשים

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

2.25

אחוז הנשים מהעובדים ואחוז הבכירות מסך הבכירים, לפי משרדים

משרדי ממשלה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

ככל שאחוז הנשים במשרד גדול יותר, הסבירות שהן תאיישנה תפקידים בכירים באחוזים גבוהים גדלה. במקביל, אחוז הנשים הבכירות מתוך כלל העובדים הבכירים נמוך משמעותית מאחוז הנשים במשרדי הממשלה.

במשרדי הממשלה, 46% מהתפקידים הבכירים¹⁸ בארגון מאוישים על ידי נשים. לשם השוואה, בכלל המשק הנשים מאיישות רק 30% מהתפקידים הניהוליים.¹⁹ עם זאת, ברוב המוחלט של משרדי הממשלה (למעט זרוע העבודה במשרד הרווחה) אחוז הנשים הבכירות נמוך מחלקן היחסי של נשים במשרד.

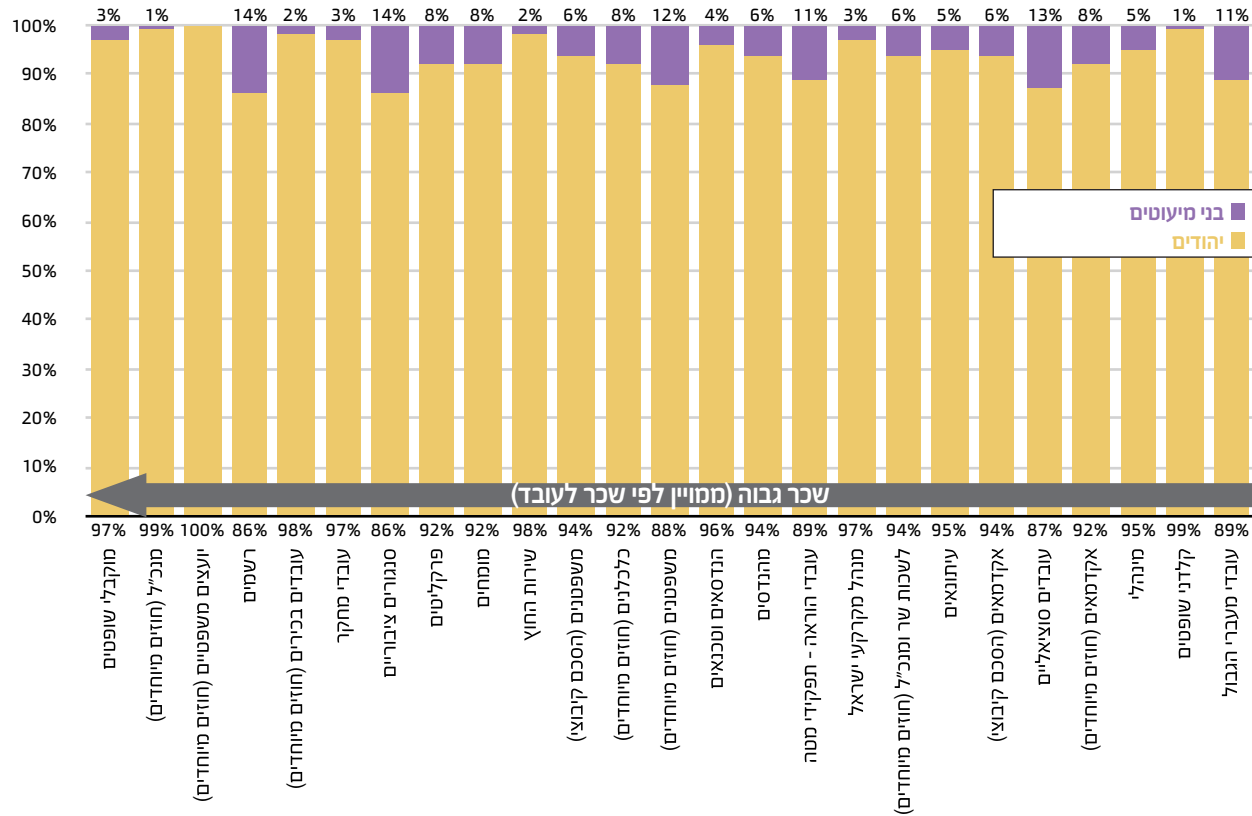
18 תפקיד בכיר מוגדר על ידי מתח הדרגות העליונות בכל דירוג ההגדרה פותחה על ידי נציבות שירות המדינה תוך התאמת מתחי הדרגות בין הדירוגים.

19 נתון שיעור הנשים בתפקידים ניהוליים לקוח מלוח 9:18 בשנתון הסטטיסטי לשנת 2019 בלמי"ס - מועסקים ושכירים לפי משלח יד, קבוצת אוכלוסייה ומין.

2.26

התפלגות בני מיעוטים לעומת יהודים לפי דירוגים ושכר

משרדי הממשלה, 2018



עשור לאחר שנקבעו יעדים לשילוב בני מיעוטים במשרדי הממשלה, ההצלחה הינה חלקית.

ברוב המכריע של התפקידים במשרדי הממשלה, רמת הייצוג של בני המיעוטים²⁰ בקרב כלל העובדים אינו קרוב לחלקם באוכלוסייה (20%). רק בחלק מהתפקידים במשרדי הממשלה ישנה עמידה ביעד הממשלתי שהוגדר לייצוג הולם עבור אוכלוסיות אלו (10%).²¹

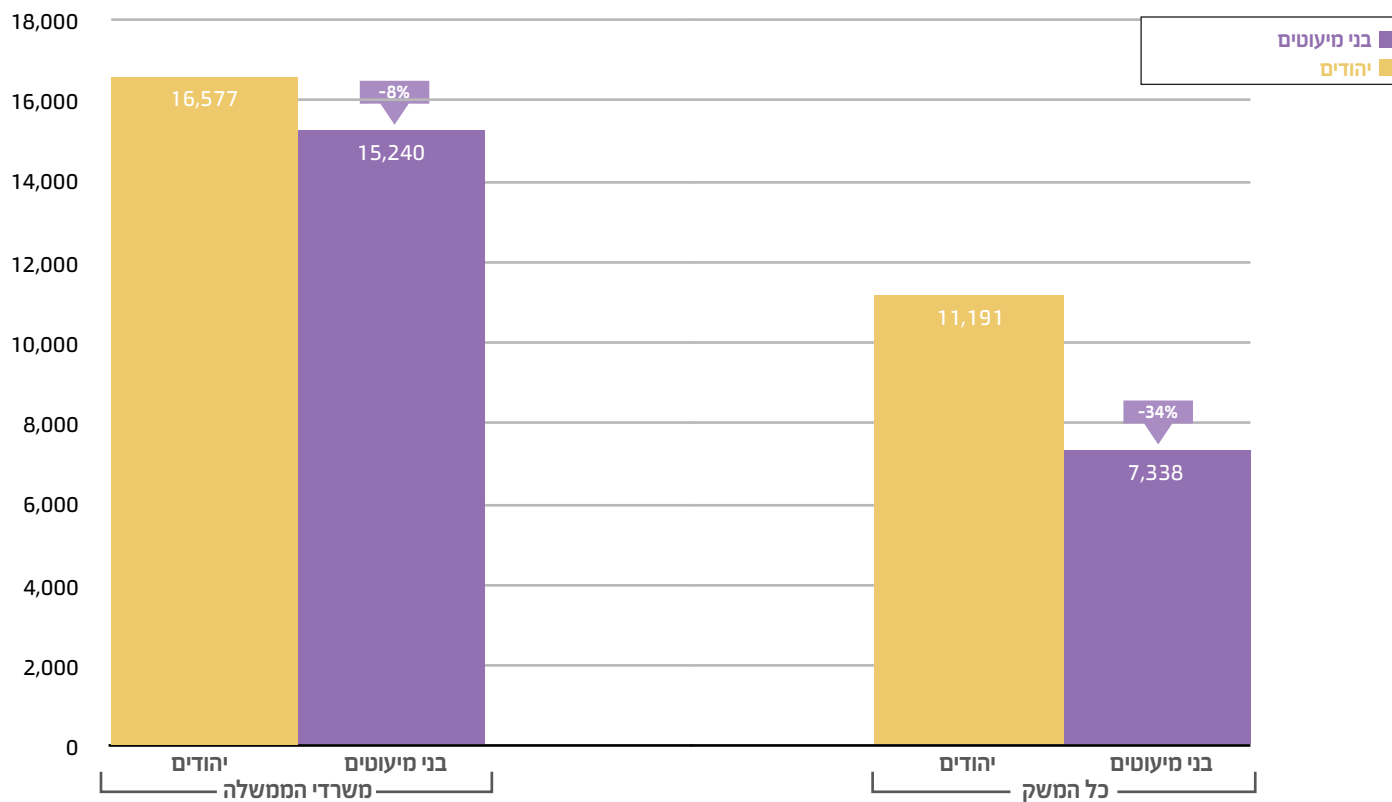
20 תחת "בני מיעוטים" נכללים ערבים, דרוזים, נוצרים ומוסלמים שאינם ערבים וחסרי דת.
 21 היעד הוגדר בהחלטת ממשלה 2579 מיום 11.11.2007 ובהחלטת ממשלה 4436 מיום 25.01.2009

שכרם הממוצע של עובדים בני מיעוטים במשרדי הממשלה מהווה כ-92% משכרם הממוצע של עובדים יהודים, לעומת 66% בלבד בכלל המשק.

2.27

פערי שכר בין בני מיעוטים לבין יהודים במשרדי ממשלה

שכר ממוצע לעובד, משרדי הממשלה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר נתוני כלל המשק נלקחו מסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2018.

פרק 3

מערכת הבריאות



14,470 ₪
השכר
החציוני



18,534 ₪
השכר
הממוצע



29,495
משרות



33,067
עובדים

הקדמה

מערכת הבריאות בישראל הינה ציבורית בעיקרה ומורכבת ממספר קטן של ארגונים גדולים, המספקים שירותי בריאות. מקורות המימון העיקריים של המערכת הם תקצוב ממשלתי וכספי הביטוח הלאומי¹, המועברים ישירות לקופות החולים. נתח ניכר ממרכיבי מערכת הבריאות הציבורית בישראל הוא **ממשלתי**. עם מרכיבים אלו נמנים:

מערך בתי החולים הממשלתיים

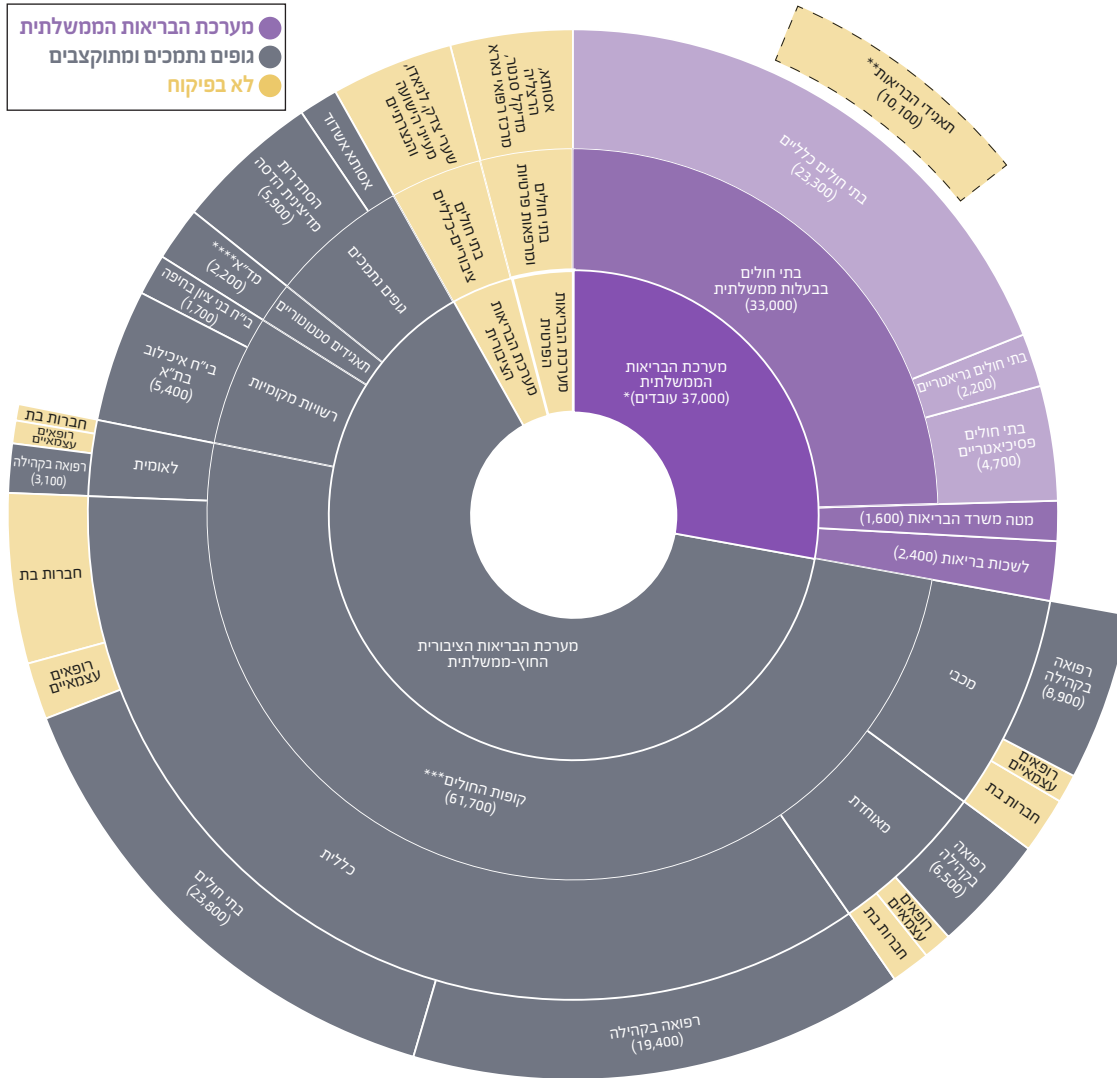
מערך זה כולל תשעה בתי חולים כלליים, ארבעה בתי חולים פסיכיאטריים ושני בתי חולים גריאטריים. כלל העובדים הקבועים בבתי חולים אלו (צוות רפואי ומינהלי) מועסקים ישירות על ידי המדינה.

- **בתי החולים הכלליים** - שיבא, וולפסון, ברזילי, פוריה, רבקה זיו, רמב"ם, הילל יפה, נהריה ואסף הרופא.
- **בתי חולים לבריאות הגוף והנפש** -
- **בתי חולים פסיכיאטריים** - מעלה הכרמל, לב השרון, אברבנאל והמרכז לבריאות הנפש באר שבע.
- **בתי חולים גריאטריים** - פלימן ושמואל הרופא.

לשכות בריאות

לשכות הבריאות הן גופים האמונים על יישומה של מדיניות בריאות הציבור מול הציבור בתחומי בריאות הסביבה, פיקוח על מזון, אפידמיולוגיה (חקירה וטיפול בהתפרצויות של מחלות ברמה המקומית והארצית), אם וילד, קידום בריאות ועוד.

¹ הכספים נגבים באמצעות מס הבריאות - נימי החובה משכר כל העובדים במשק



מטה משרד הבריאות

עובדים המועסקים ביחידות המטה המקצועי של המשרד (ייעוץ משפטי, חשבות, מערכות מידע ועוד).
יתר מרכיבי מערכת הבריאות הציבורית בישראל אינם ממשלתיים. בקבוצה זו נכללים:

- **בתי החולים הציבוריים** - בתי חולים המופעלים על ידי גופים נתמכים או מתוקצבים על ידי המדינה. כולל, בין היתר:
 - **בתי חולים בבעלות שירותי בריאות כללית** - בילינסון, השרון, שניידר, סורוקה, מאיה, קפלן, העמק, כרמל, יוספטל, גהה, שלווה, בית לוינסטין, הרצפלד ובית רבקה.
 - **בתי חולים של מכבי שירותי בריאות** - מרכז רפואי אסותא אשדוד.
 - **בתי חולים עירוניים** - איכילוב (עיריית ת"א), בני ציון (עיריית חיפה).
 - **מרכז רפואי הדסה** - הדסה עין כרם והדסה הר הצופים.
- **בתי חולים ציבוריים-כלליים** - שערי צדק, לניאדו, מעיני הישועה והנצרתיים.
- **תאגידי הבריאות** - בתי החולים הממשלתיים מופעלים עד ידי המדינה מדי יום בין השעות 07:30-15:00 מכוח הסכמי עבודה. לשם ניצול מרבי של משאבי הבריאות הציבוריים הוקמו תאגידי הבריאות, הפועלים בבתי החולים הממשלתיים בשעות אחר הצהריים והערב. עובדי התאגידים מועסקים על פי רוב גם בבתי החולים בשעות הבוקר, ומקבלים תלוש שכר בגין העסקתם במדינה ותלוש שכר נפרד בגין העסקתם בתאגיד.
- **מערך הרפואה בקהילה** - במקביל ולצד מערך בתי החולים מתקיים מערך הרפואה בקהילה. המערך מתבסס על ארבע קופות החולים המפוקחות ומתוקצבות על ידי המדינה (כללית, מכבי, מאוחדת ולאומית). מטרתו היא לספק את השירות הרפואי לסביבתו הקרובה של המבוטח באמצעות מרפאות ציבוריות.

דו"ח שירות המדינה מתמקד בשירותים הממשלתיים. על כן, פרק זה יציג נתונים על אודות מערכת הבריאות **הממשלתית**, לרבות שכר העובדים, היקפי ההעסקה והעבודה הנוספת.

* עובדי מערכת הבריאות הממשלתית משויכים אל משרד הבריאות.
** תאגידי הבריאות (קרנות המחקרים של בתי"ח) הם גופים מתוקצבים אך לא מפוקחים ומופרדים מבתי החולים.
*** קופות החולים הן גופים נתמכים.
**** מד"א כתאגיד סטטוטורי מפוקח ומתוקצב לפי חוק.

בנוסף, פרק זה יעסוק בהיבטי שכר ותנאי עבודה של עובדי תאגידי הבריאות לצד עבודתם בבתי החולים הממשלתיים. הגם שהם אינם חלק רשמי ממערכת הבריאות הממשלתית, מיקומם הפיזי של תאגידי הבריאות הוא במתקני הבריאות הממשלתיים, ומרבית כוח האדם המועסק בהם עובד גם במערך הממשלתי. הזיקה המובהקת שבין בתי החולים הממשלתיים ובין תאגידי הבריאות מחייבת בחינה רחבת ומשולבת של היבטי השכר ותנאי העבודה בממשק שבין שתי המערכות.

מערכת הבריאות בישראל ביחס לעולם

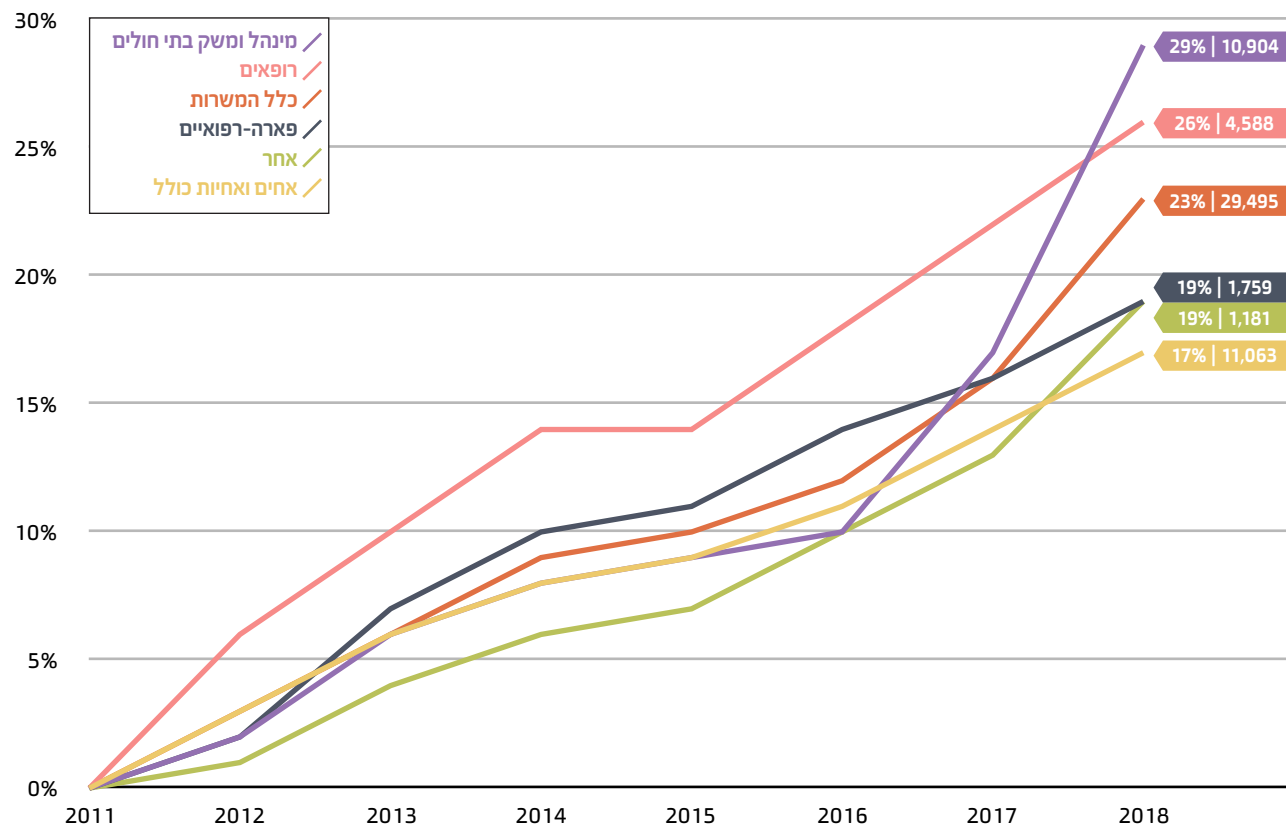
במדד התוצאה של תוחלת החיים ובמדדי התשומות של ההוצאה הלאומית על בריאות וההוצאה על בריאות לנפש, ישראל מדורגת גבוה יותר ממרבית מדינות ה-OECD. ככלל, מערכת הבריאות בישראל נחשבת לטובה וליעילה מאד בהשוואה בינלאומית. בספטמבר 2018, ישראל דורגה בין שש המדינות היעילות ביותר בבריאות לפי מדד ה"יעילות בבריאות" של בלומברג המתפרסם מידי שנה. מדובר בעלייה של מקום אחד בדירוג בהשוואה ל-2017. אף על פי כן, מערכת הבריאות בישראל אינה חפה מליקויים, בין היתר כאלה שניתן לתקן בתחום יחסי עבודה, שכר ותנאי העסקה. במערכת הבריאות ישנם דירוגים רבים² המייצגים סקטורים מגוונים. השוני בין הסקטורים ניכר בהיבטים של עיסוק, תפקיד, הכשרה אקדמית ומקצועית, שעות העבודה, עבודת משמרות וכן בתנאי השכר ובהסכמי ההעסקה. ריבוי הסקטורים מוסיף למורכבות במערכת הבריאות, הבא לידי ביטוי בעבודה השוטפת בבית החולים ובעולמות השכר ותנאי העבודה.

2 דירוגים - קבוצות עובדים מוגדרות ששכרן ותנאי העסקתן, לרבות תוספות ייחודיות לקבוצות ספציפיות, נקבעים בדרך כלל בהסכמים קיבוציים הנחתמים בין המדינה ובין איגודי העובדים או באמצעות חוזים אישיים.

3.1

מספר המשרות לפי סוגי מקצועות לאורך זמן

מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכה, משרד האוצר

מספר המשרות במערכת הבריאות הממשלתית גדל בקצב מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה.

משנת 2011 חל גידול של 23% במספר המשרות המאוישות בכלל מערכת הבריאות הממשלתית, בעוד אוכלוסיית מדינת ישראל גדלה ב-14%. סוגי המקצועות שנרשם בהם הגידול הניכר ביותר הם מקצועות המינהל והמשק (29%)³ והרופאים (26%).

3 הגידול החדד במקצועות המינהל והמשק נובע בעיקר מקליטת מספר רב של עובדי קבלן המועסקים בבתי החולים הממשלתיים בהתאם להסכם שנחתם ביום 20/07/2015.

3.2

עובדים בדירוג הרופאים הם בעלי ההכנסה הממוצעת הגבוהה ביותר במערכת הבריאות.

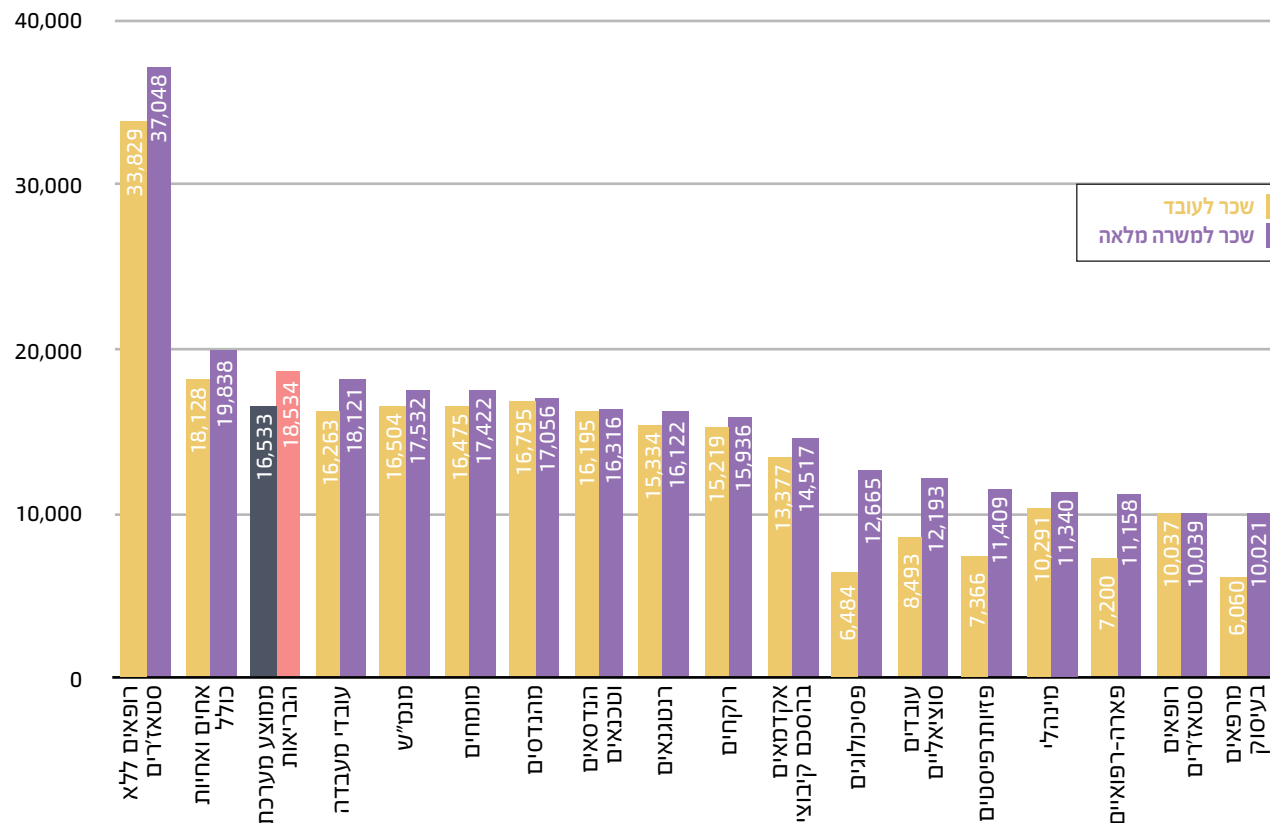
הפערים בין השכר הממוצע למשרה מלאה לשכר הממוצע לעובד נובעים מכך שיש לא מעט עובדים במערכת הבריאות המועסקים בחלקיות משרה. הסיבה לכך, בין היתר, נובעת מהעדפה אישית של עובדים לצמצם את מסגרת השעות, לאור הרצון לעסוק בעבודה נוספת בפרקטיקה פרטית/ציבורית או להקדיש יותר שעות למשפחה.

כמו כן, תרשים זה מציג תמונה של היקפי ההעסקה בדירוגים נבחרים במערכת הבריאות הממשלתית בלבד, כאשר עובדים רבים מועסקים על ידי תאגידי בריאות נוסף על משרתם בבית חולים ממשלתי, או במשרה ציבורית אחרת.

בדירוג הפסיכולוגים באופן ספציפי מתמחים אינם רשאים לעבוד יותר מ-50% חלקיות משרה, נקודה שתורמת גם היא לפער בין השכר לעובד לשכר למשרה מלאה.

שכר ממוצע בדירוגים נבחרים

שכר ממוצע לעובד ושכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



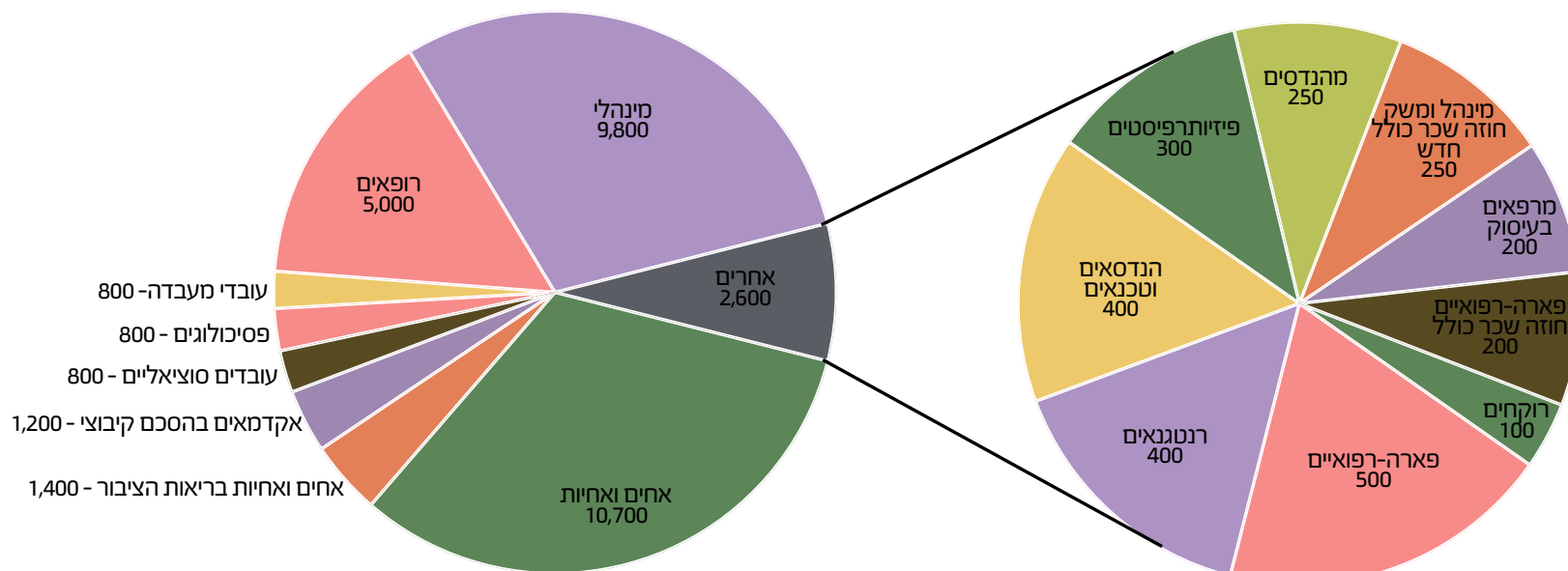
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

3.3

הרופאים, האחים והאחיות מהווים כ-50% מהעובדים בבתי החולים הממשלתיים. כ-87% מעובדי בתי החולים הממשלתיים מועסקים בהסכמים קיבוציים, השאר מועסקים בחוזים מיוחדים.

הרכב עובדים בדירוגים

מספר עובדים מעוגל לפי דירוג, מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



3.4

רופאים ורוקחים הם הדירוגים המתאפיינים בפערי השכר הגדולים ביותר.

בתרשים שלהלן מוצג עבור כל דירוג השכר הממוצע של העשירון התחתון, השכר החציוני, הפער בין השכר החציוני והשכר הממוצע, השכר הממוצע והשכר של העשירון העליון.

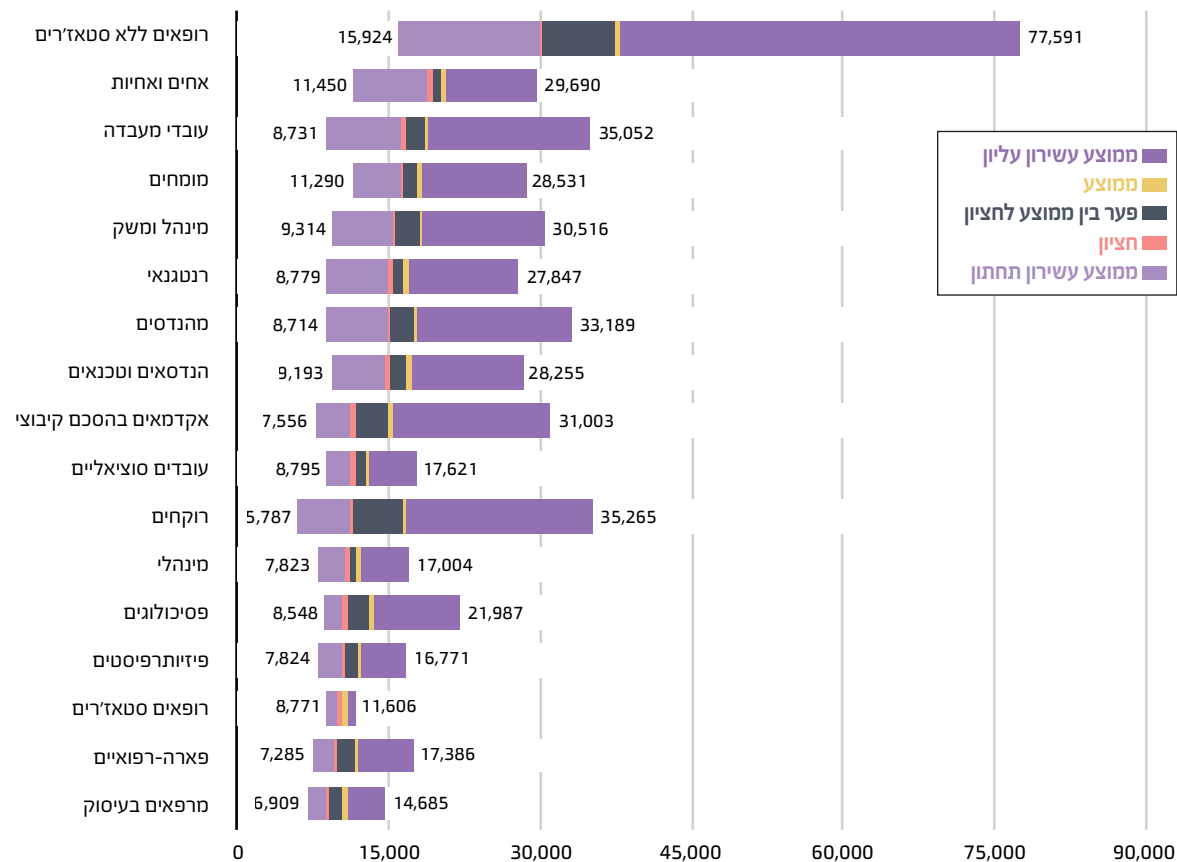
אי-שוויון בכל אחד מהדירוגים במערכת הבריאות מודגם בגודל הפער שבין השכר החציוני לשכר הממוצע, ובגובה שכר העשירון העליון במונחי אחוז שכר העשירון התחתון בכל דירוג, המפורט בתרשים בעמוד הבא (3.5).

ניכר כי שני הדירוגים בעלי האי-שוויון הגדול ביותר הם הרופאים והרוקחים. אצל הרופאים הפער נובע הן מדרגת השכר הגבוהה של הרופאים הבכירים והן ממכסת שעות כוננות גדולה במיוחד שרופאים מנהלים מקבלים במסגרת תפקידם. כמו כן, ישנן תוספות שכר משמעותיות לרופאים המועסקים בפריפריה ולרופאים העוסקים בתחומי התמחות מסוימים.

אצל הרוקחים הפער נובע מכך שהמקצוע עצמו נמצא במחסור משמעותי במשק, ולכן עובדים מנוסים מתבקשים לבצע שעות נוספות רבות ומקבלים מכסות שעות כוננות גבוהות באופן יחסי.

שכר עשירונים לפי דירוג

מערכת הבריאות הממשלתית, שכר למשרה מלאה, 2018



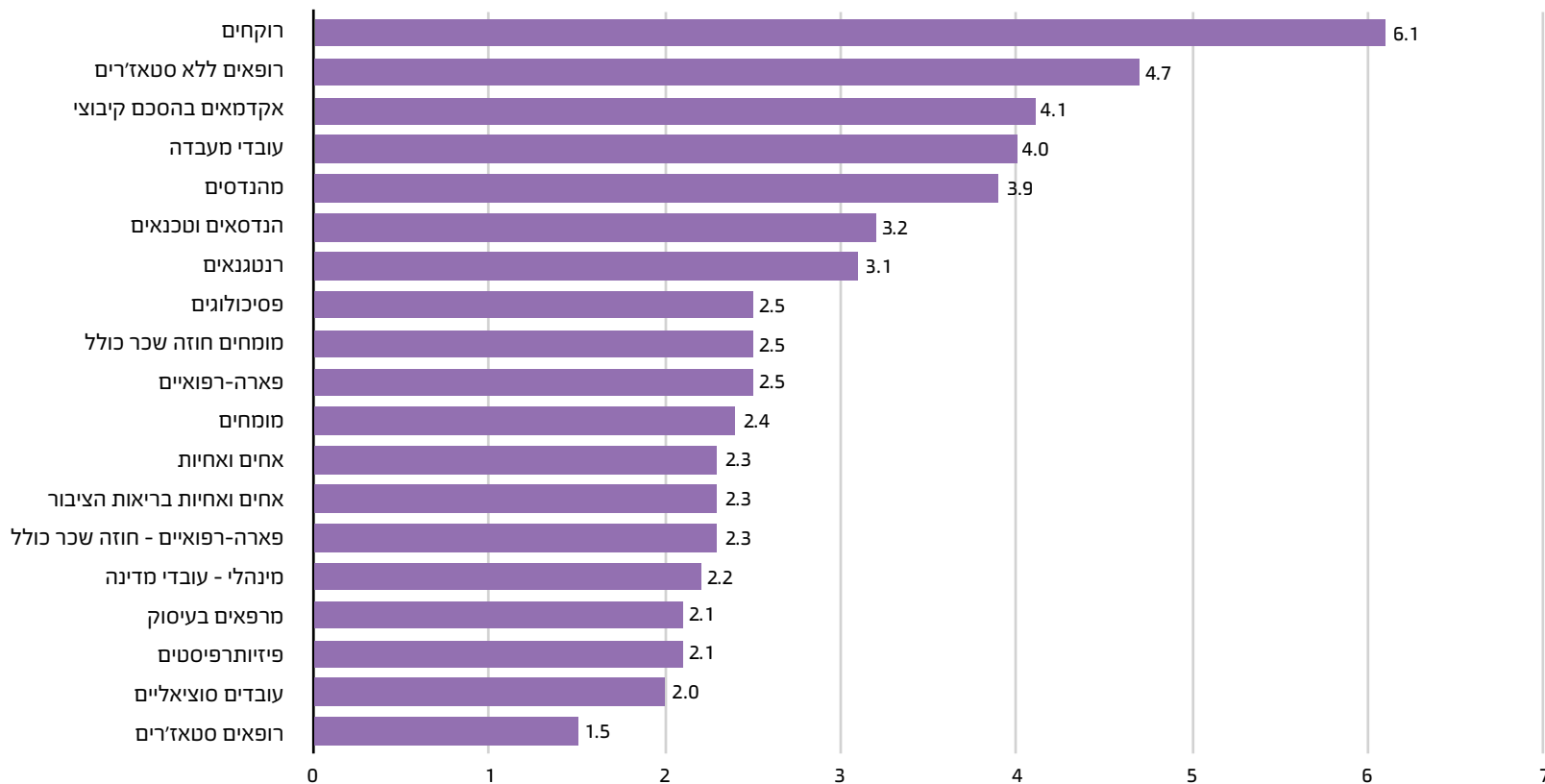
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

3.5

פערי השכר בין העשירון העליון לעשירון התחתון במערכת הבריאות גבוהים משמעותית מבשאר המערכות המוצגות בדו"ח. רופאים בעשירון העליון מרוויחים כמעט פי חמישה מרופאים בעשירון התחתון.

אי-שוויון בין עשירונים לפי דירוג

היחס בין שכר העשירון העליון לשכר עשירון התחתון, בתי החולים הממשלתיים, 2018

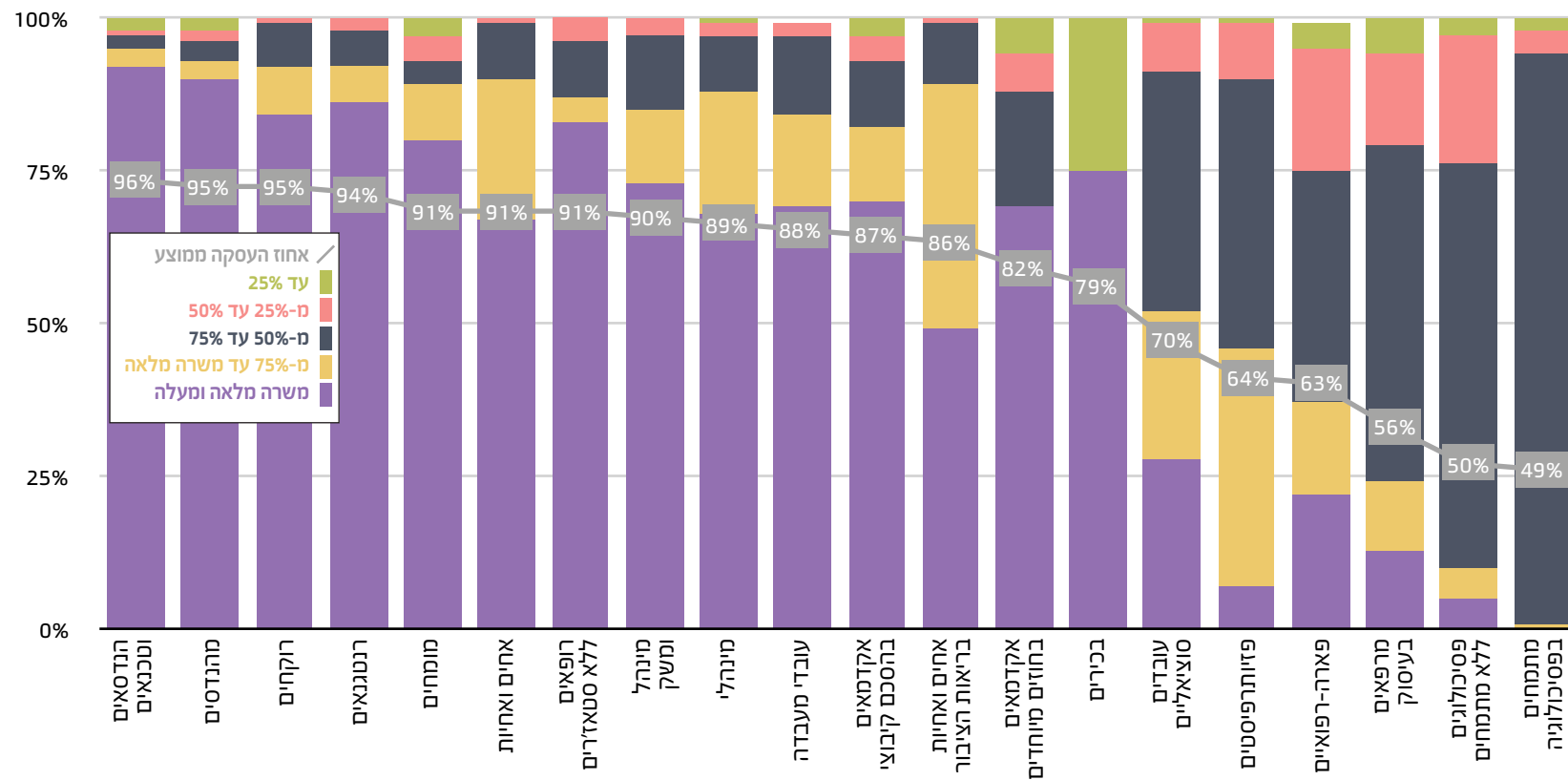


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

3.6 העובדים במקצועות הטיפוליים מועסקים בממוצע בשיעורי משרה נמוכים בהשוואה לעובדי מדינה במשרדי הממשלה.

היקף העסקה בדירוגים נבחרים

מערכת הבריאות הממשלתית, 2018

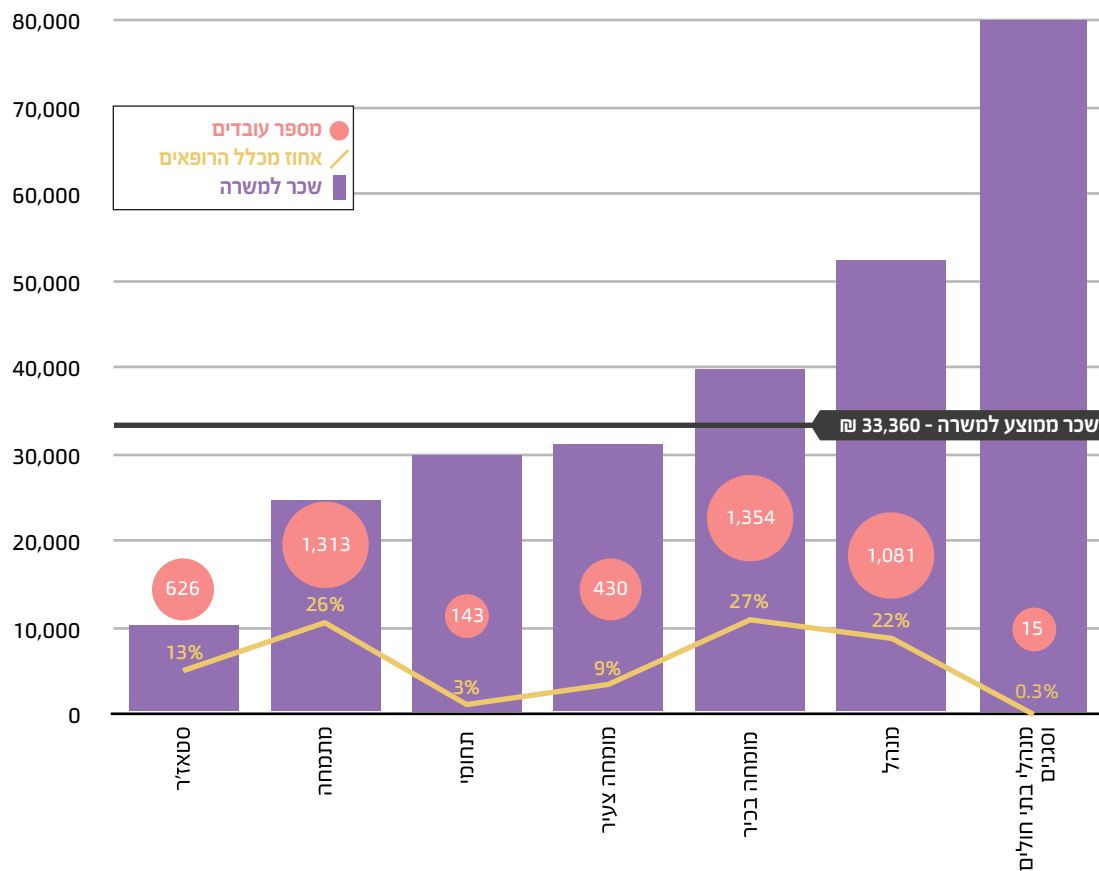


מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

3.7

שכר למשרה של רופא לפי דרגה

שכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



שכר הרופאים עולה באופן משמעותי לאורך השלבים הטבעיים בקריירה.

הרופאים מחולקים בתרשים זה לתפקידים המשקפים את מסלול הקידום הטבעי שלהם:

- סטאז'ר.
- מתמחה - כולל רופאים מתמחים בתקופת ההתמחות הבסיסית (ההתמחות הראשונה). תקופת ההתמחות הממוצעת היא 4-5 שנים.
- מומחה צעיר - כולל רופאים בהתמחות-על (ההתמחות השנייה).
- תחומי - רופא שסיים התמחות, אך לא השלים את מבחני ההסמכה למומחה וטרם קיבל תעודת מומחה, או רופא שכלל לא החל התמחות.
- מומחה בכיר - רופא מומחה בעל חמש שנות ותק ויותר, שאינו מכהן בתפקיד ניהולי.
- מנהל - רופא במשרת ניהול כלשהי.

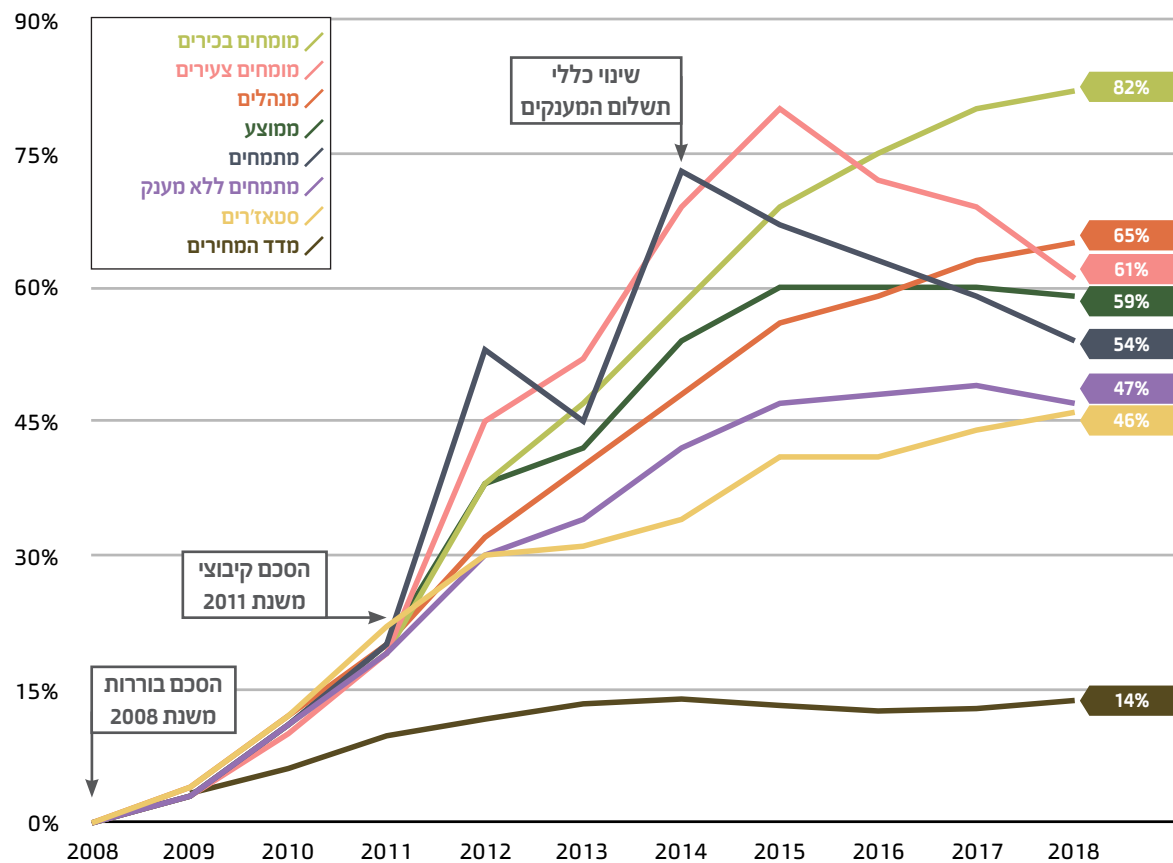
במעבר בין "מתמחה" ל"מומחה צעיר" ישנו גידול משמעותי בשכר הרופאים. גידול זה בא לידי ביטוי בתרשים רק באופן חלקי, כיוון שעליית השכר באה לצד ירידה בכמות שעות העבודה הנוספת של המומחים הצעירים לעומת המתמחים. הרופאים המתמחים מבצעים תורנויות, ובשל כך מרכיב העבודה הנוספת בשכרם גבוה יחסית. במעבר לדרגות "מומחה בכיר", "מנהל" ו"מנהל בכיר" ניכרת שוב עלייה גדולה בהיקף העבודה הנוספת, כאשר הרופא מקבל מכסת שעות כוננות גדולה במסגרת תפקידו.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

3.8

קצב גידול נומינלי בשכר הרופאים, לפי תפקידים

שכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת הבריאות הממשלתית 2008-2018



הסכם הרופאים ב-2011 יצר שונות בקצב עליית השכר של הרופאים לפי תפקידים. שכרם של המומחים הבכירים עלה בשיעור הגבוה ביותר.

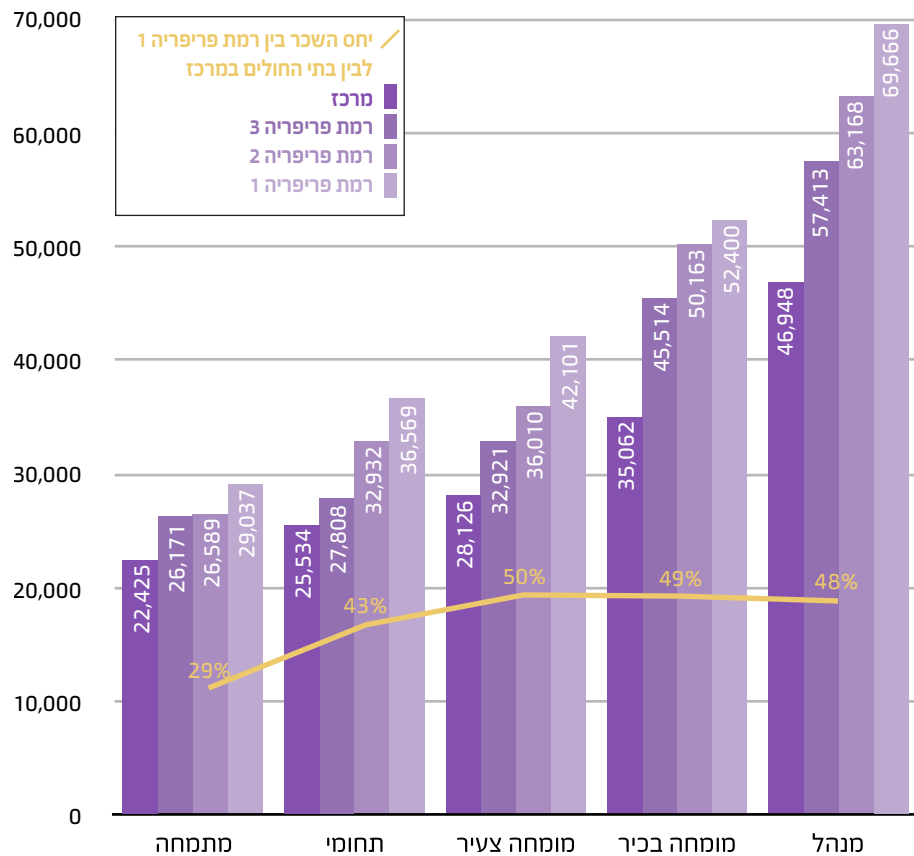
הסכם השכר משנת 2011 הביא לעלייה משמעותית בשכר הרופאים מדי שנה. ההסכם גם שינה את מגמת העבודה הנוספת והביא להפחתה במספר התורניות של הרופאים. לאור זאת, למרות מגמת הירידה בהיקפי העבודה הנוספת, עדיין נצפית עלייה דרמטית בשכר. שכר המתמחים מוצג בתרשים בשני חתכים. החתך הראשון כולל את המענקים שניתנו לעידוד העסקה בפריפריה ובמקצועות במצוקה, והחתך השני אינו כולל אותם. בשקלול המענקים, שכר המתמחים עלה בכ-54% בעשור האחרון.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

3.9

שכר למשרה של רופאים, לפי דרגה ואזור בית חולים

מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

המדינה מתמרצת רופאים לעבוד בבתי חולים פריריאליים ולכן שכר הרופאים בבתי חולים בפרירפריה גבוה באלפי שקלים משכרם בבתי החולים במרכז.

בהסכם 2011 עודכנה תוספת פרפריה אחוזית לרופאים בבתי החולים הפריריאליים. התוספת עומדת כיום על 25% לרופאים מתמחים ולרופאים תחומיים, 17% לרופאים המומחים ו-8% למנהלים וסגנים של בתי החולים.

התוספת האחוזית מביאה לגידול נוסף בשכר הרופאים הזכאים לה. תשלום התוספת האחוזית מביא לגידול בערך שעת העבודה של רופאים המקבלים אותה ביחס לאלו שלא. מכיוון שרכיבי העבודה הנוספת מחושבים על פי ערך שעת העבודה, התגמול שמקבלים הרופאים בגין עבודה נוספת גדל עם קבלת התוספת האחוזית.

נוסף על כך ישנן שתי תוספות פרפריה שקליות לרופאים מומחים ולרופאים מנהלים. ערך תוספות אלו משתנה לפי סיווג רמת הפרפריה ולפי הוותק והתפקיד.

לבסוף, היקף העבודה הנוספת בפרפריה גדול יותר. הסיבה העיקרית לכך היא הקושי לאייש תקנים בבתי חולים בפרפריה לעומת המרכז. לכן חלוקת האזורים של בתי החולים הממשלתיים לפי רמות פרפריה עולות:

- פרפריה 3 - עכו, חדרה, חריש, לב השרון
- פרפריה 2 - נהריה, אשקלון, באר שבע
- פרפריה 1 - צפת, טבריה, אילת

מעבר לתוספות השכר הניתנות מדי חודש, ניתנו משנת 2011 מענקים חד-פעמיים לרופאים מתמחים ולמומחים שהחלו עבודתם בבתי החולים בפרפריה. המניע לתוספות השכר הוא הקושי בגיוס רופאים איכותיים לעבודה בבתי החולים בפרפריה וכן האתגר בשימורם לאורך זמן. בניגוד לשנים קודמות, בסוף שנת 2019 לא יינתנו מענקים אלו, לאור מיצוי תקופת ההסכם.

3.10

בין השנים 2010 ל-2018 שכר הרופאים במרכז גדל בכ-40% בעוד שכר הרופאים בפריפריה גדל בכ-73%.

בהשוואת השינויים שחלו לאורך התקופה במרכז לעומת הפריפריה ניתן לראות שני ממצאים עיקריים:

הממצא הראשון הוא, שבעוד שהשכר הממוצע לרופאים במרכז הארץ עלה ב-40% השכר הממוצע לרופאים בפריפריה עלה ב-73%. הסיבה לפער זה היא תוספות השכר שניתנו לרופאים בפריפריה בהסכם בשנת 2011, כמפורט בתרשים 3.7. הממצא השני הוא, שבעוד שב-2010 שכר הרופאים במרכז ובפריפריה התאפיין ברמות דומות של פערי שכר בין הרופאים, ב-2018 השונות ברמות השכר בפריפריה גדלה ביחס למרכז, כך שהעשירונים העליונים של הרופאים מרוויחים בפריפריה יותר באופן יחסי. ההבדל בשונות ברמות השכר בין המרכז לפריפריה משתקף בתרשים בהבדל הרוחב של ה"זנב" הימני בהיסטוגרמת הפריפריה לעומת זו של המרכז ב-2018. הבדל זה מעיד על אחוז גדול יותר של רופאים המשתכרים ברמות גבוהות בפריפריה ביחס למרכז.

הסיבה לשונות זו בשכר בין הפריפריה למרכז היא התוספות הדיפרנציאליות שניתנו לרופאים בפריפריה בהסכם הרופאים בשנת 2011. התוספות האחוזיות שניתנו הביאו לגידול ניכר בערך השעה של הרופאים בפריפריה, ובשל השיעור הגבוה של רכיבי עבודה נוספת משכר הרופאים וכמות הכונויות הגדולה של הרופאים המומחים בכלל והמנהלים בפרט - שכר הרופאים הבכירים עלה ביחס לשכר הרופאים הזוטרים בפריפריה.

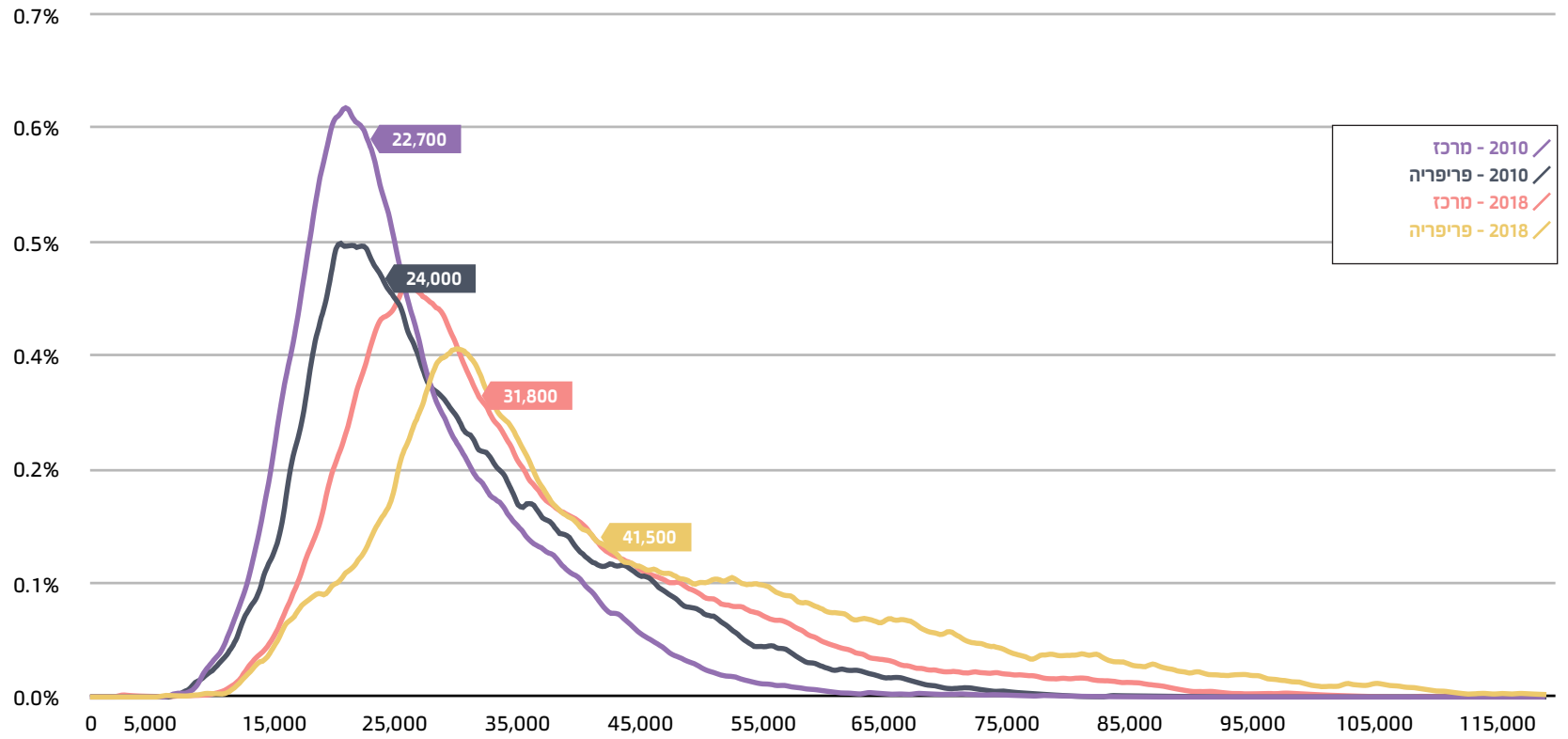
הסבר נוסף נובע מירידה בממוצע התורניות למתמחה; אחד מיעדי הסכם הרופאים ב-2011 היה כי ממוצע התורניות למתמחה במחלקה לא יעלה על 6 תורניות לחודש, וניתנו תקנים עבור כך. בעבר, כמו התורניות הממוצעת החודשית של מתמחה בפריפריה הייתה גבוהה מזו של מתמחה במרכז, וכך השינוי בפריפריה מורגש יותר.

בתרשים בעמוד הבא אנו רואים היסטוגרמות, המתארות את השכיחות של שכר הרופאים במרכז לעומת הפריפריה ב-2010 וב-2018. בציר x נמצאים ערכי השכר בטווח של 0 עד 115,000 ש"ח (שכר חודשי) ובציר y ניתן לראות את שכיחות ערכי השכר. השטח שמתחת לכל אחת מהעקומות שווה ל-1.

ברמה הכללית ניתן להבחין בשני שינויים משמעותיים במעבר בין 2010 ל-2018 הן במרכז והן בפריפריה. השינוי הראשון הוא תנועה ימינה של השכר השכיח (שיא ההיסטוגרמה), המשקפת עלייה רוחבית בשכר השינוי השני הוא התפרסות שתי ההיסטוגרמות של שנת 2018 על שטח רחב יותר ממקבילותיהן ב-2010. משמעות שינוי זה היא, שישנם פחות רופאים ששכרם קרוב לשכר הממוצע ב-2018 לעומת 2010, ושישנם יותר רופאים ששכרם משמעותית גבוה יותר מהממוצע. לפיכך עולה, כי השכר עלה באופן שאינו שוויוני בין שתי התקופות.

התפלגות שכר רופאים* במרכז ובפריפריה**

מערכת הבריאות הממשלתית, 2010 מול 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.
* רופאים ללא סטאזרים.

** פריפריה - כולל שלושת אזורי הפריפריה המוגדרים בתרשים 3.9.

3.11

ההתמדה משתלמת: שכרם הממוצע של רופאים שסיימו התמחות בסמיכות לשנת 2009 ונשארו במערכת גדל ב-172% בתשע השנים האחרונות.

החל משנת 2014 חלה האטה בקצב הגידול בשכר הממוצע, הגם שהוא המשיך לעלות באחוזים גבוהים. האטה זו, המתבטאת בהתמתנות של שיפוע עקומת הממוצע משנה לשנה, נובעת משתי סיבות מרכזיות:

1. **רוב עלות הסכם 2011 שולמה בשנים הראשונות להסכם** - תוספות השכר שהוגדרו בהסכם 2011 שולמו באופן מדורג ובפעימות שנתיות. עד שנת 2014 שולמו 70% מסך עלות ההסכם במסגרת הפעימות השנתיות, ויתר 30% פרוסים על פני הפעימות שניתנו בין השנים 2015-2019.
2. **מיצוי תקציב מענקי הפריפריה והמקצועות במצוקה** - 892.5 מיליון השקלים שהוגדרו בהסכם 2011 לצורך תמרוץ העסקה של רופאים בפריפריה ובמקצועות במצוקה על פני עשור שולמו בפועל כבר בשנת 2014.⁴ כדי להמשיך ולתמרץ העסקת רופאים בהיבטים נקודתיים הקצתה המדינה כספים נוספים לצורכי תשלום מענקים, אך בסכומים נמוכים מאלו ששולמו בשנים הראשונות להסכם.

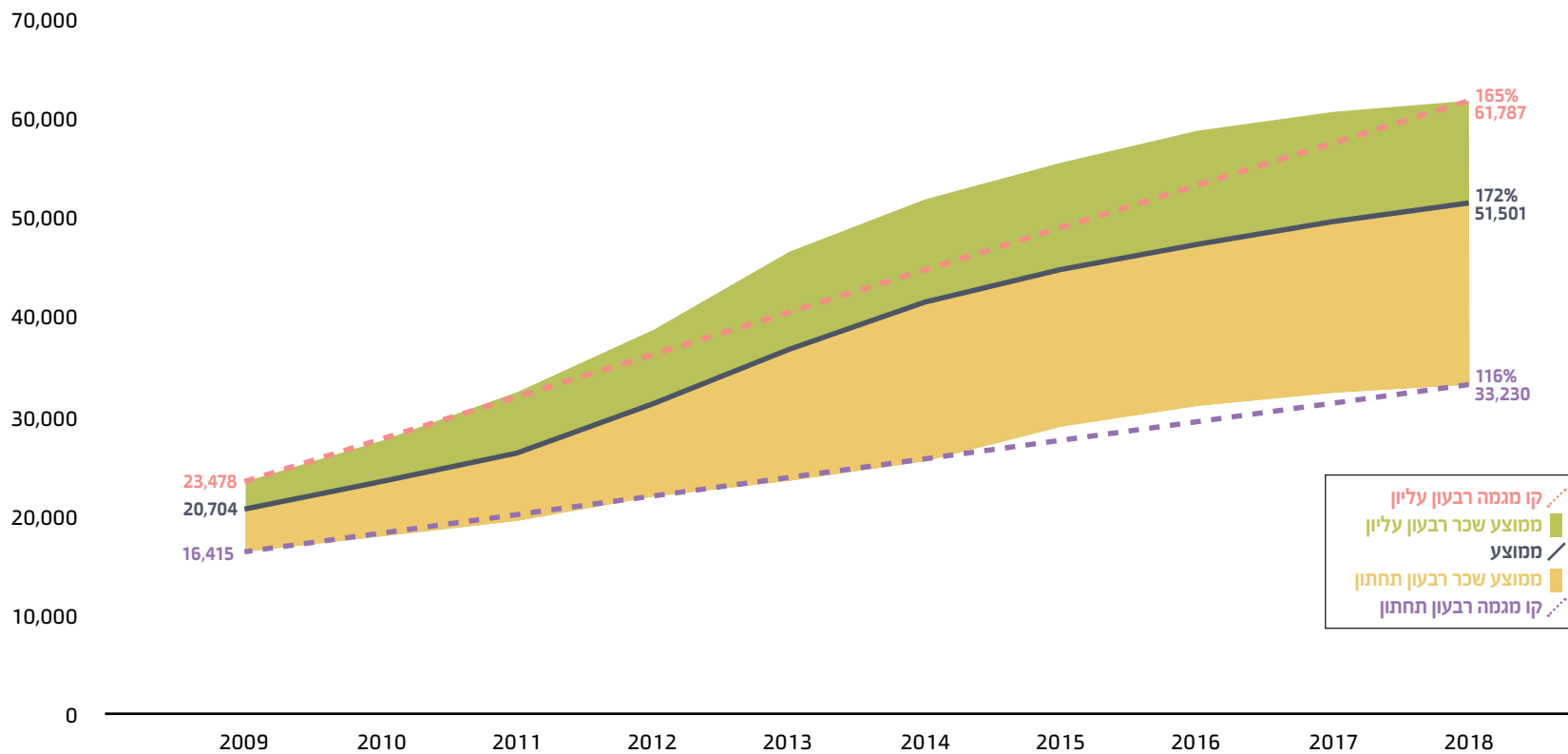
תרשים זה מתאר את שכרם הממוצע של אוכלוסיית הרופאים, שסיימו את תקופת ההתמחות עד שנת 2009 ובסמיכות אליה, עבור כל אחת מהשנים מ-2009 ועד 2018. כמו כן, ניתן לראות בתרשים גם את השכר של הרבעון העליון והרבעון התחתון עבור אוכלוסייה זו באותה תקופה.

החל משנת 2012 חלה קפיצה משמעותית בקצב גידול השכר הממוצע של כלל הקבוצה, כמו גם בקצב גידול השכר של הרבעון העליון משנה לשנה. עלייה זו מתבטאת בגידול בשיפועי העקומות במעבר משנה לשנה בשני המדדים הללו. הסיבה המרכזית לעלייה זו היא כניסתו לתוקף של הסכם הרופאים שנחתם בשנת 2011, שבו סוכם הן על תוספות שכר לכלל הרופאים והן על תוספות אחוזיות ומענקים לרופאים המועסקים בפריפריה ובמקצועות במצוקה.

⁴ בימים אלו מקיים הממונה על השכר מחקר לבדיקת האפקטיביות של מענקי הפריפריה והמקצועות במצוקה, שניתנו בהסכם משנת 2011. תוצאות המחקר צפויות להתפרסם בראשית שנת 2020.

התפתחות שכר רופאים שסיימו התמחות בסמיכות לשנת 2009, לפי שנה

שכר ממוצע לעובד בתוספת הכנסת הרופאים מתאגידי הבריאות, מערכת הבריאות הממשלתית, 2009-2018*



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.
* לרבות הכנסות עובדים מתאגידי הבריאות.

תאגידי הבריאות

מה הם תאגידי הבריאות

תאגידי הבריאות, או בשמום האחר - קרנות המחקרים, פועלים בבתי החולים הכלליים הממשלתיים והעירוניים בשעות אחה"צ והערב. התאגידים הוקמו במטרה להגביר את ניצול המשאבים של בתי החולים, ובייחוד חדרי הניתוח, אשר בשל הסכמי העבודה פועלים במתכונת שעות כנהוג במדינה (07:30-15:00), ובכך להביא להגברת הפעילות ולקיצור התורים במערכת הבריאות הציבורית.

מרבית עובדי תאגידי הבריאות הם עובדים המועסקים בבית החולים - גם בענפי המקצועות הרפואיים וגם בענפי המקצועות האדמיניסטרטיביים. עובדים אלו מקבלים על עבודתם בתאגידי תגמול בתלוש שכר נפרד, נוסף על השכר שהם מקבלים על העסקתם במדינה. נוסף על כך, חלק מהמועסקים בתאגידי עובדים גם בשעות הבוקר, שבהן התאגידי פועל לצד הפעילות השגרתית של בית החולים.

לתאגידי הבריאות מבנה יוצא דופן במערכת הבריאות. הגם שמבחינה חוקית הוא ישות משפטית נפרדת מבית החולים, בפועל, כל פעילות התאגידי מתרחשת בתשתיות בית החולים ובמתקניו. לרוב, מנהל בית החולים הוא יו"ר דירקטוריון התאגידי, בית החולים מספק שירותים וציוד לתאגידי ורבים מעובדי התאגידי הם עובדי בית החולים. התאגידיים הוקמו מכוח תקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגידי בריאות), תשס"ב-2002. בדומה לבתי החולים ולפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, מרבית הכנסות התאגידיים מתקבלות מסל הבריאות, הממומן באמצעות מס הבריאות.

כהגדרתם בחוק, התאגידיים הינם מוסדות ללא כוונת רווח, ועל כן ההון שלהם משמש את מטרת הארגון. התאגידי מעביר לבית החולים תקורה עבור השימוש בתשתיות בית החולים וכן עבור ציוד מתכלה ושירותים, המסופקים לתאגידי על ידי בית החולים. בכל התקשרות בין קופת החולים ובית החולים עבור קבלת טיפול רפואי למבוטח, בית החולים והתאגידי מחליטים האם הפרוצדורה הרפואית תתבצע בבית החולים בשעות הבוקר, או בתאגידי בשעות אחה"צ והערב. מגמה מובהקת בהקשר זה היא הסטה של פעולות רווחיות לתאגידיים, המביאה להגדלת רווחיהם על חשבון רווח פוטנציאלי שיכול היה להתקבל בבתי החולים.

דו"ח זה מציג סקירה על הוצאות שכר העובדים בתאגידיים חרף העובדה שהם אינם חלק רשמי ממערכת הבריאות הממשלתית. הסיבות לכך הן שתאגידי הבריאות הם:

1. חלק משמעותי ממערכת הבריאות הציבורית ומההוצאה הציבורית על בריאות;
2. נדבך משמעותי בהשתכרות עובדי מערכת הבריאות הממשלתית.

רמות השכר המונהגות בתאגידיים גבוהות משמעותית מרמות השכר בבתי החולים הממשלתיים, והתקנות אף מאפשרות לשלם שכר הגבוה עד פי ארבעה מהמשולם בבתי החולים. יתרה מכך, במקרים רבים רמות שכר אלו ניתנות ללא פיקוח מסדיר על התמורה (השעתית או התפוקתית) שבגינה הן משולמות, וללא כל חובת מכרזים או פרמטרים מוסדרים לקביעת רמות השכר.

לשם יצירת פיקוח אפקטיבי על השכר במערכת הבריאות הציבורית, יש להחיל את פיקוח הממונה על השכר על תאגידי הבריאות, בדומה ליתר הגופים הנתמכים והמתוקצבים.

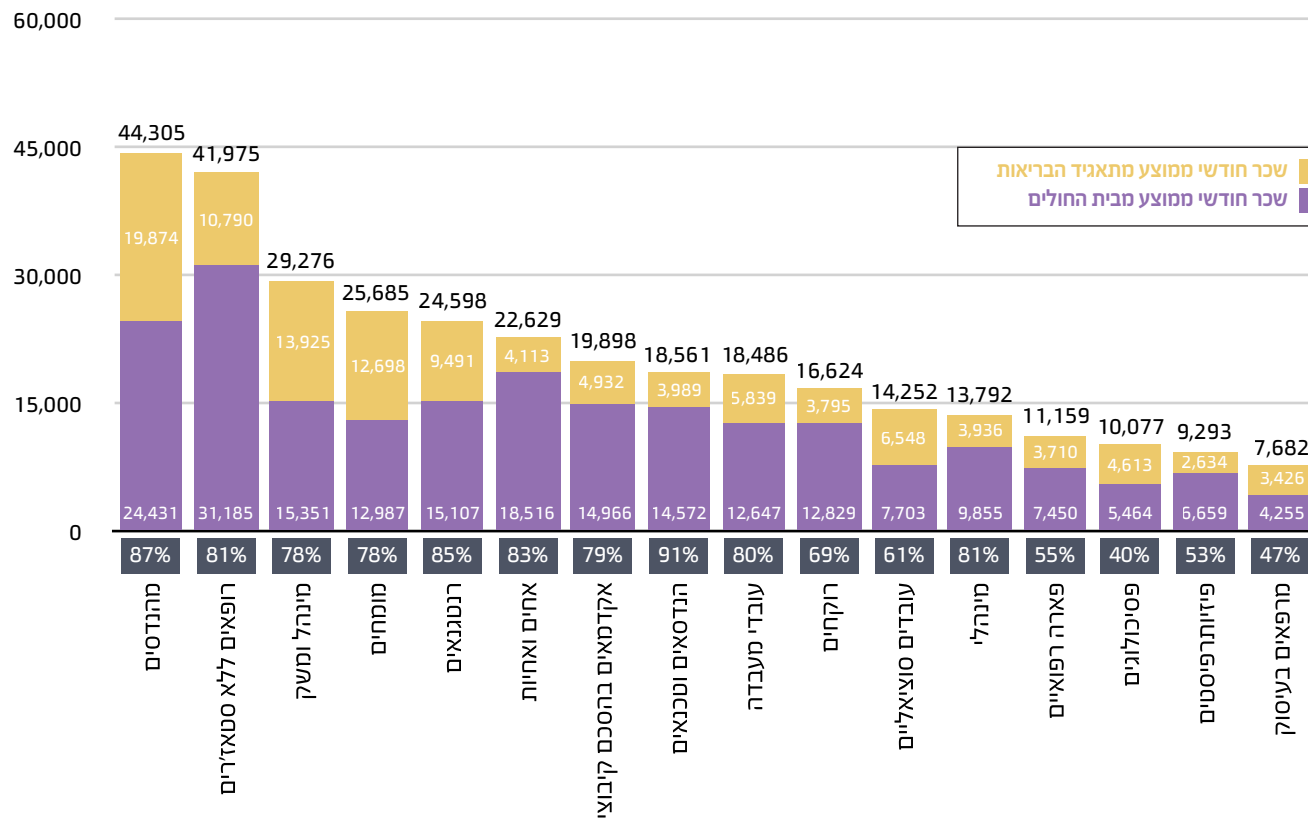
3.12

שכר לפי דירוגים נבחרים בבתי החולים ובתאגידי הבריאות.

הממוצעים המוצגים בתרשים זה חושבו רק עבור עובדים המועסקים גם בבתי החולים הממשלתיים וגם בתאגידי הבריאות. עובדים המועסקים רק בבתי החולים הממשלתיים או רק בתאגידי הבריאות לא נלקחו בחשבון בתרשים זה.

שכר לפי דירוגים נבחרים בבתי החולים ובתאגידי הבריאות*

שכר לעובד, בתי החולים הממשלתיים ותאגידי הבריאות, 2018



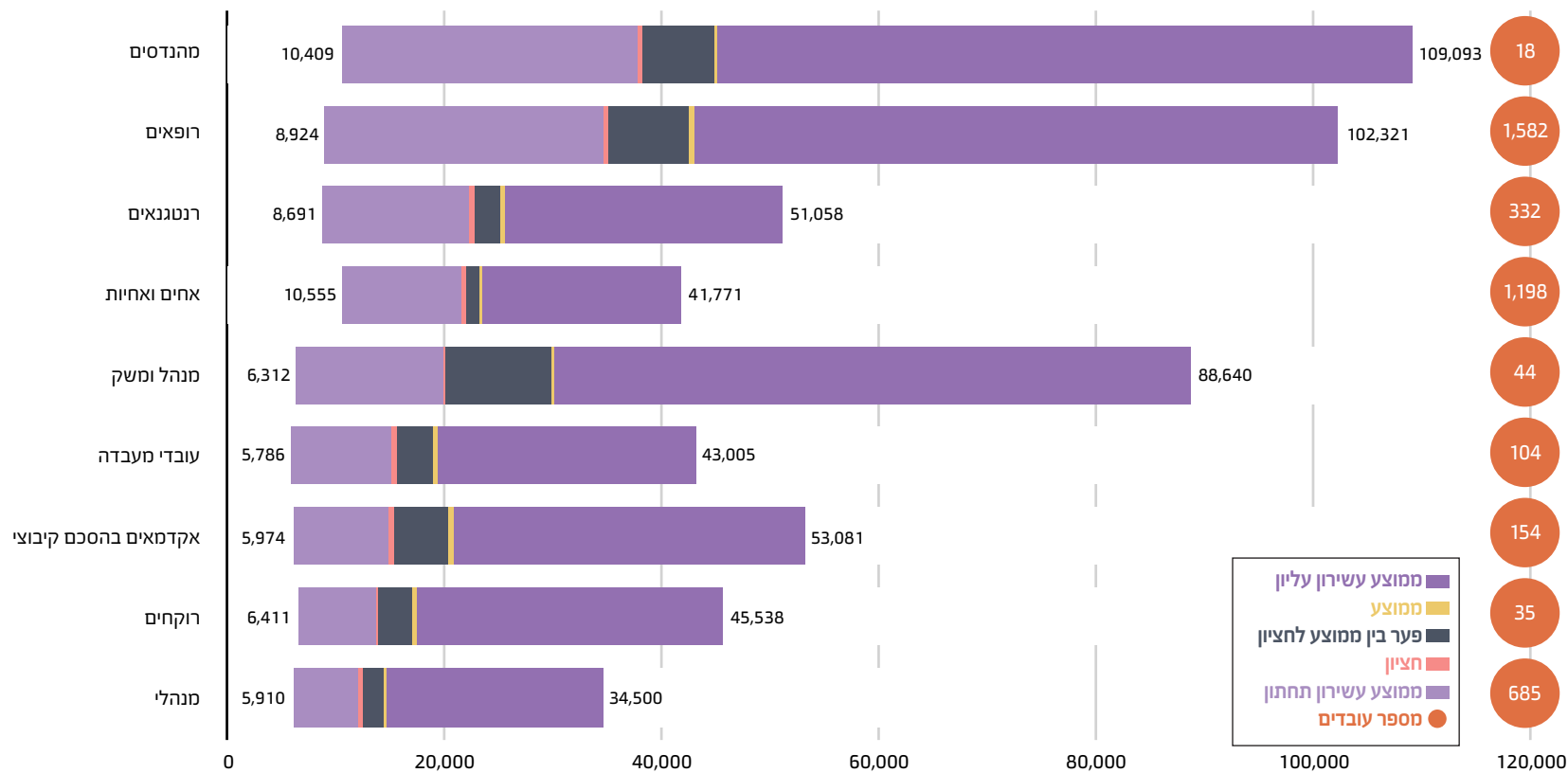
מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

* בקצה כל עמודה מופיע היקף המשרה הממוצע בבתי החולים הממשלתיים עבור כל דירוג ב-2018.

3.13 עשירוני השכר של עובדי דירוגים נבחרים הן בבתי החולים הממשלתיים והן בתאגידי הבריאות.

עשירוני שכר לפי דירוג - עובדי התאגידים ובתי החולים הממשלתיים

מערכת הבריאות הממשלתית, שכר לעובד, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

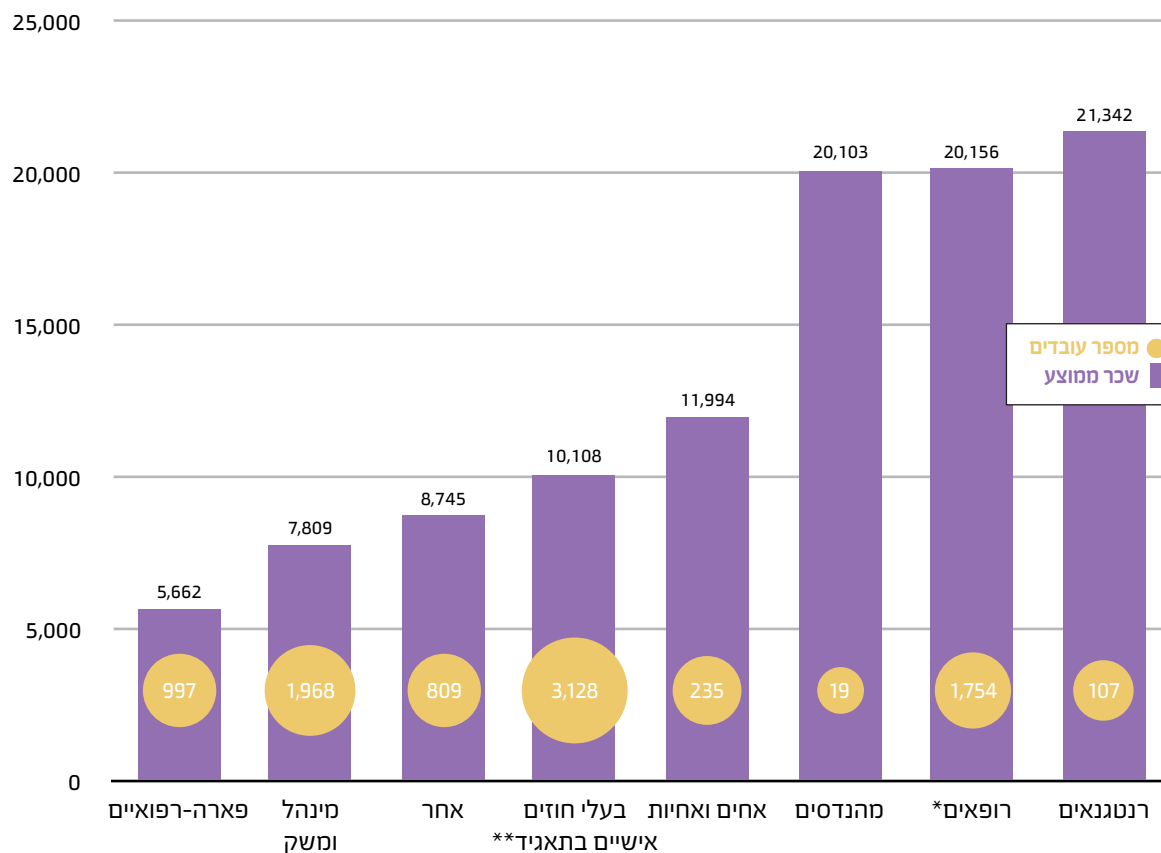
3.14

שכר לפי דירוגים נבחרים בתאגידי הבריאות.

הממוצעים המוצגים בתרשים זה חושבו רק עבור עובדים המועסקים בתאגידי הבריאות אשר אינם מועסקים בבתי החולים הממשלתיים. עובדים המועסקים גם בבתי החולים הממשלתיים וגם בתאגידי הבריאות לא נלקחו בחשבון. יצוין כי רבים מהעובדים שנלקחו בחשבון בתחשיב זה מועסקים בנוסף גם במערך הרפואה בקהילה (קופות החולים). הכנסותיהם ממקורות אלו אינן נלקחות בחשבון בתרשים זה. הממוצע עבור כל אחד מהדירוגים הוא לעובד ולא למשרה. במקרים רבים, השכר משולם בגין עבור עבודה בהיקף שעות מועט בלבד.

שכר לפי דירוגים נבחרים בתאגידי הבריאות

שכר לעובד, תאגידי הבריאות, 201



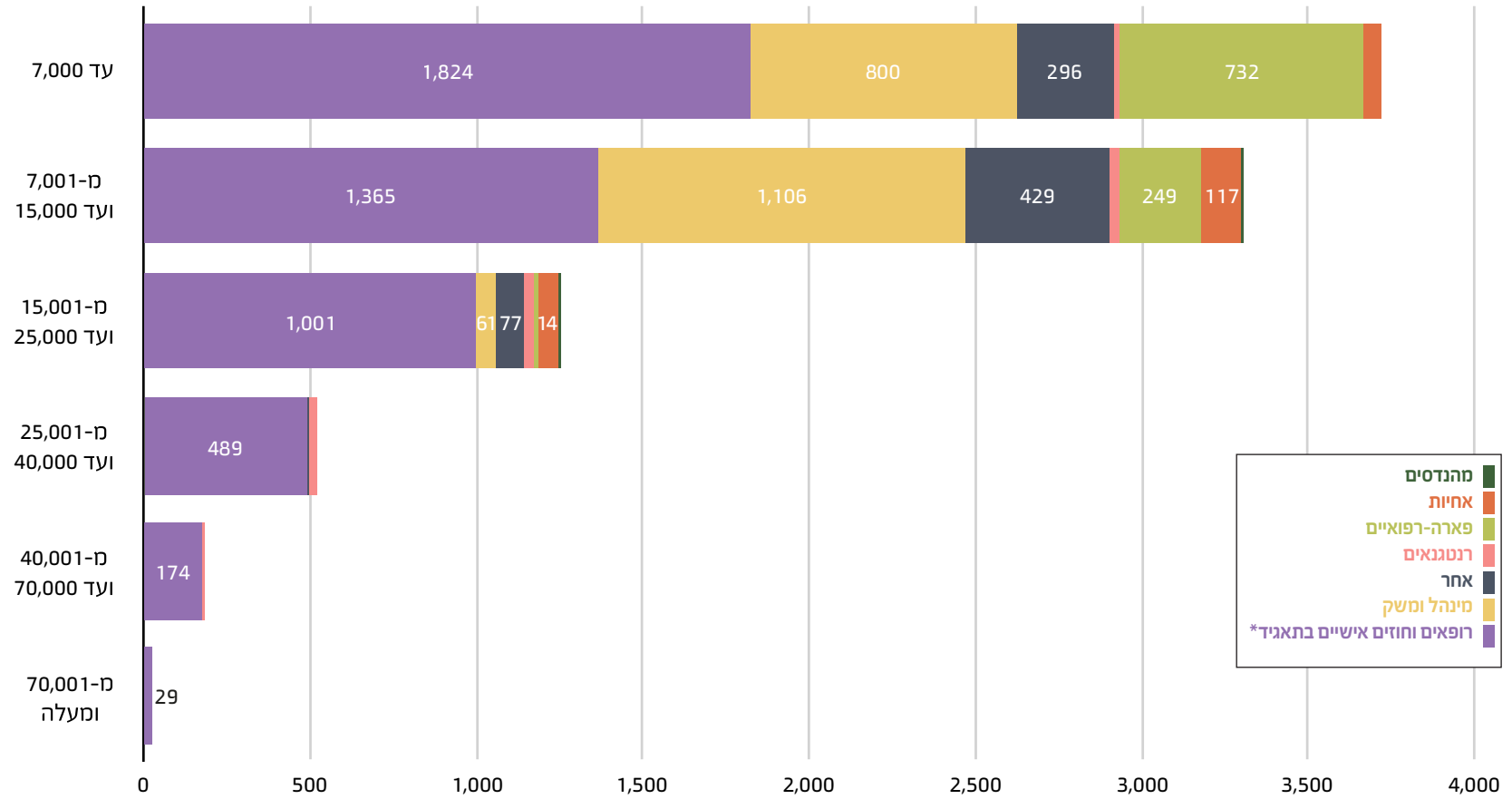
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

* שכר הממוצע של רופאים חושב רק עבור רופאים המשובצים בדירוג הרופאים בתאגידי הבריאות.

** בעלי חוזים אישיים בתאגידי ברמות השכר הגבוהות הם ברובם רופאים.

מספר עובדים בטווחי השכר השונים בתאגידי הבריאות

שכר לעובד, תאגידי הבריאות, 2018

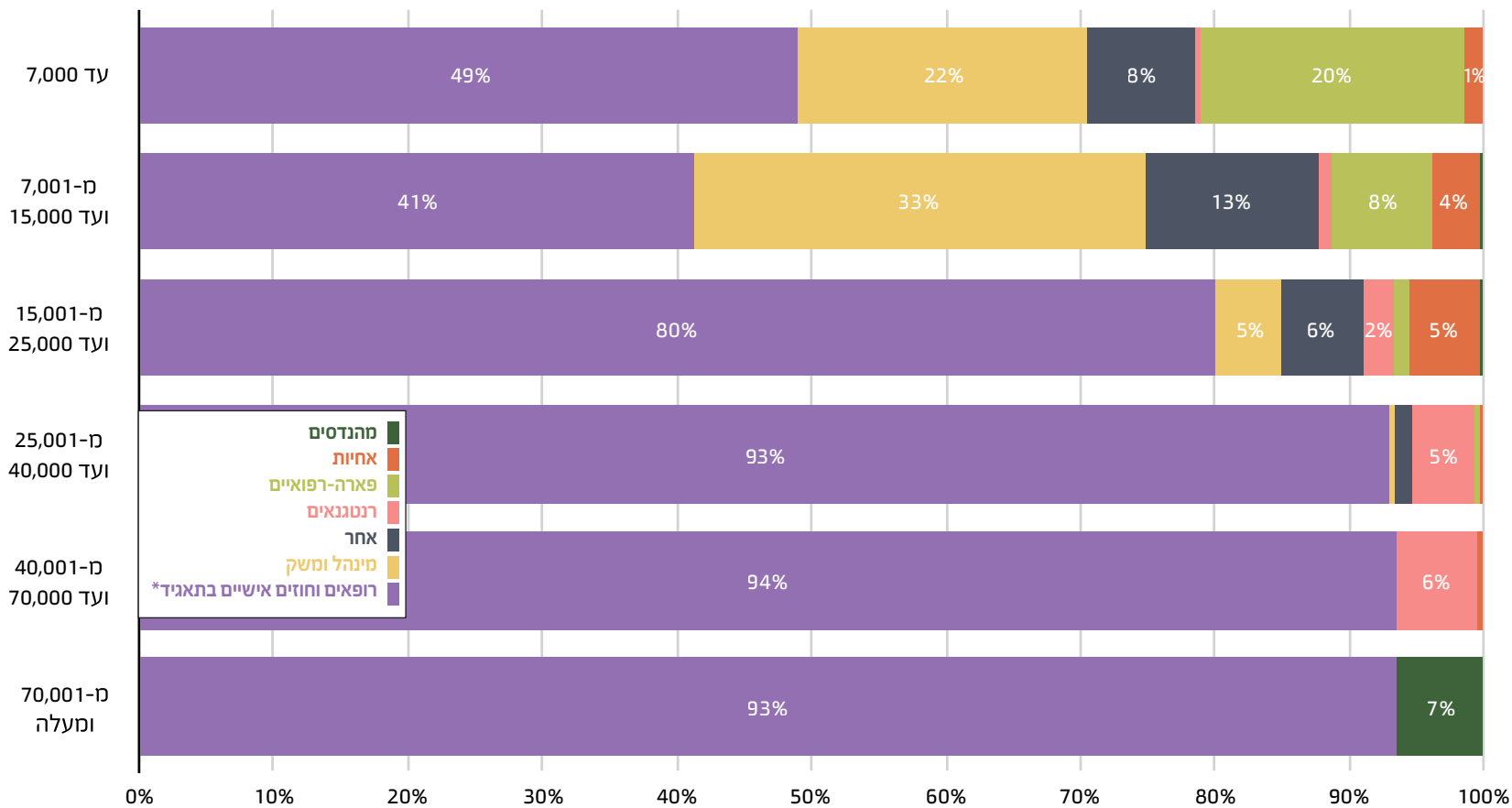


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

* בעלי חוזים אישיים בתאגיד ברמות השכר הגבוהות הם ברובם רופאים.

הרכב דירוגים בכל טווח שכר בתאגידי הבריאות

שכר לעובד, תאגידי הבריאות, 2018



פרק 3: מערכת הבריאות

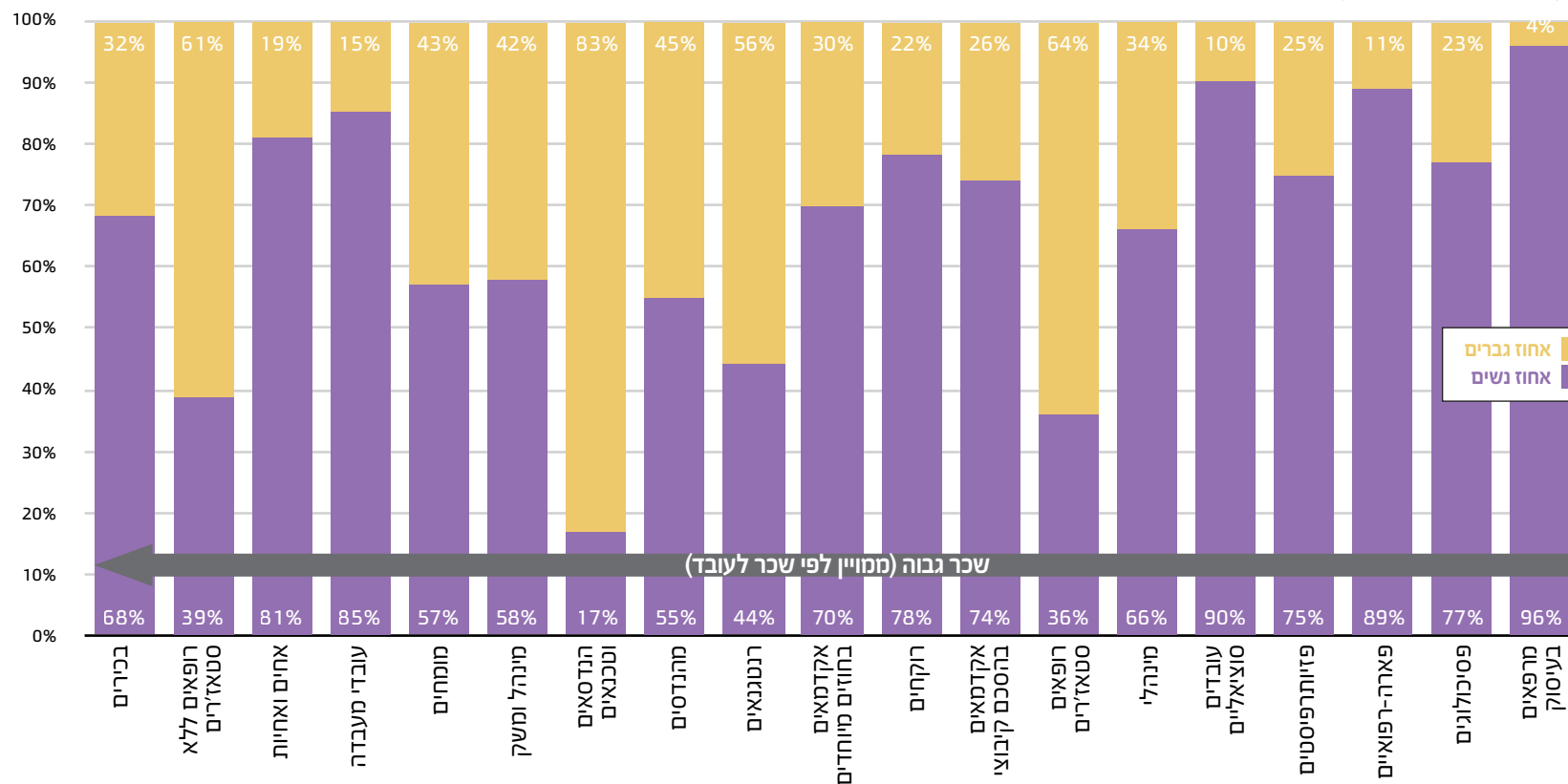
מקור: אגף השכר, משרד האוצר
* בעלי חוזים אישיים בתאגיד ברמות השכר הגבוהות הם ברובם רופאים.

דירוגים בעלי שכר נמוך נוטים להיות מאוישים ברובם על ידי נשים. לעומת זאת, בדירוגים המתאפיינים בשכר גבוה תמהיל האיוש של גברים לעומת נשים אינו מתאפיין בחוקיות מובהקת.

3.15

התפלגות מגדרית לפי דירוגים ושכר

מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

3.16

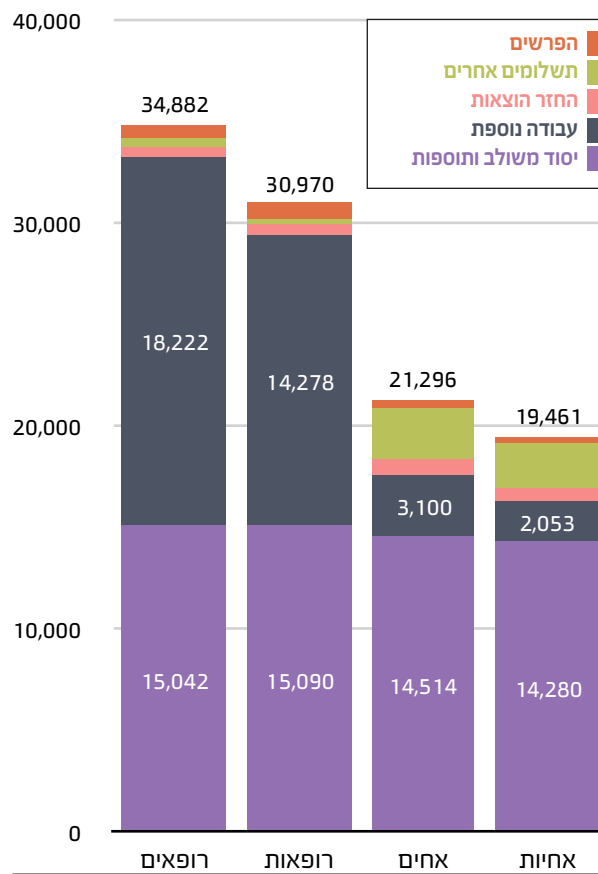
הבדלים בתשלומי העבודה הנוספת מהווים 100% מפערי השכר המגדריים בקרב רופאים ו-57% מפערי השכר המגדריים בקרב אחים ואחיות.

כאשר מפלחים את השכר הממוצע לפי מרכיבי השכר השונים עולה, כי אחוז ניכר מפערי השכר המגדריים במערכת הבריאות נובעים מהבדלים ברכיבי העבודה הנוספת. הבדל זה ניכר במיוחד בקרב הרופאים, שאצלם ההבדלים ברכיבי העבודה הנוספת מהווים 100% מכלל הפער המגדרי, ובקרב האחים והאחיות, שאצלם הבדלים אלו מהווים 57% מכלל הפער המגדרי.

בקרב האחים והאחיות נראה, כי ההבדל ברכיבי העבודה הנוספת נובע מנטייתם הכללית של גברים באוכלוסייה לעבוד יותר שעות, אשר מניבה תשלומי עבודה נוספת גבוהים יותר בממוצע מאלו של נשים. בקרב הרופאים, נטיית הגברים לעבוד יותר מסבירה גם כן חלק מההבדל ברכיבי העבודה הנוספת, אך גורם נוסף הוא השפעת מבנה השכר של דירוג זה. רופאים בתפקידי ניהול מקבלים מכסה מוגדלת של כונוניות, אשר נמנות עם רכיבי העבודה הנוספת. רופאים גברים משתלבים באחוז גבוה יותר בתפקידי ניהול ביחס לנשים, ולכן מקבלים יותר תשלומים בגין מכסות כונוניות, הנובעות מתפקידי הניהול. השפעה זו מסבירה, בין היתר, מדוע ההבדל ברכיבי העבודה הנוספת גבוה במיוחד בקרב הרופאים.

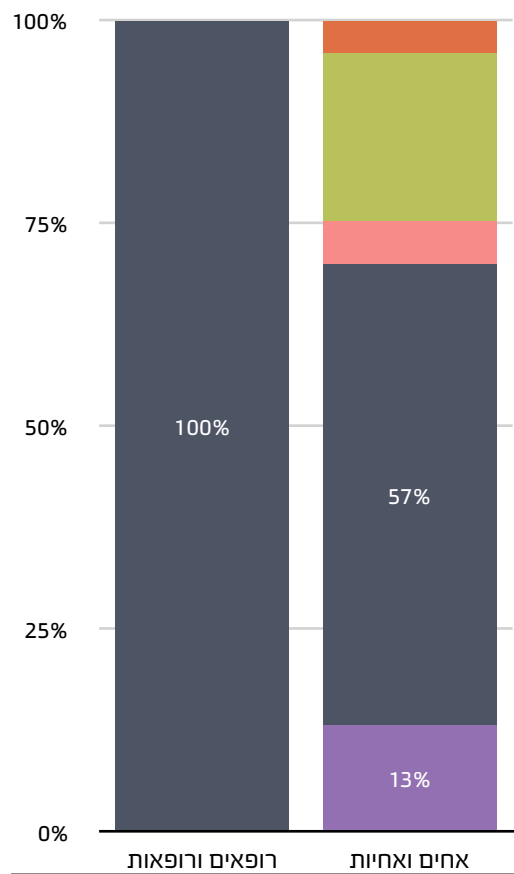
רכיבי שכר לפי מגדר ועיסוק*

שכר למשרה מלאה, מערכת הבריאות הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.
*דירוג הרופאים אינו כולל סטאזרים

מרכיבי הפער בין שכר הגברים ושכר הנשים

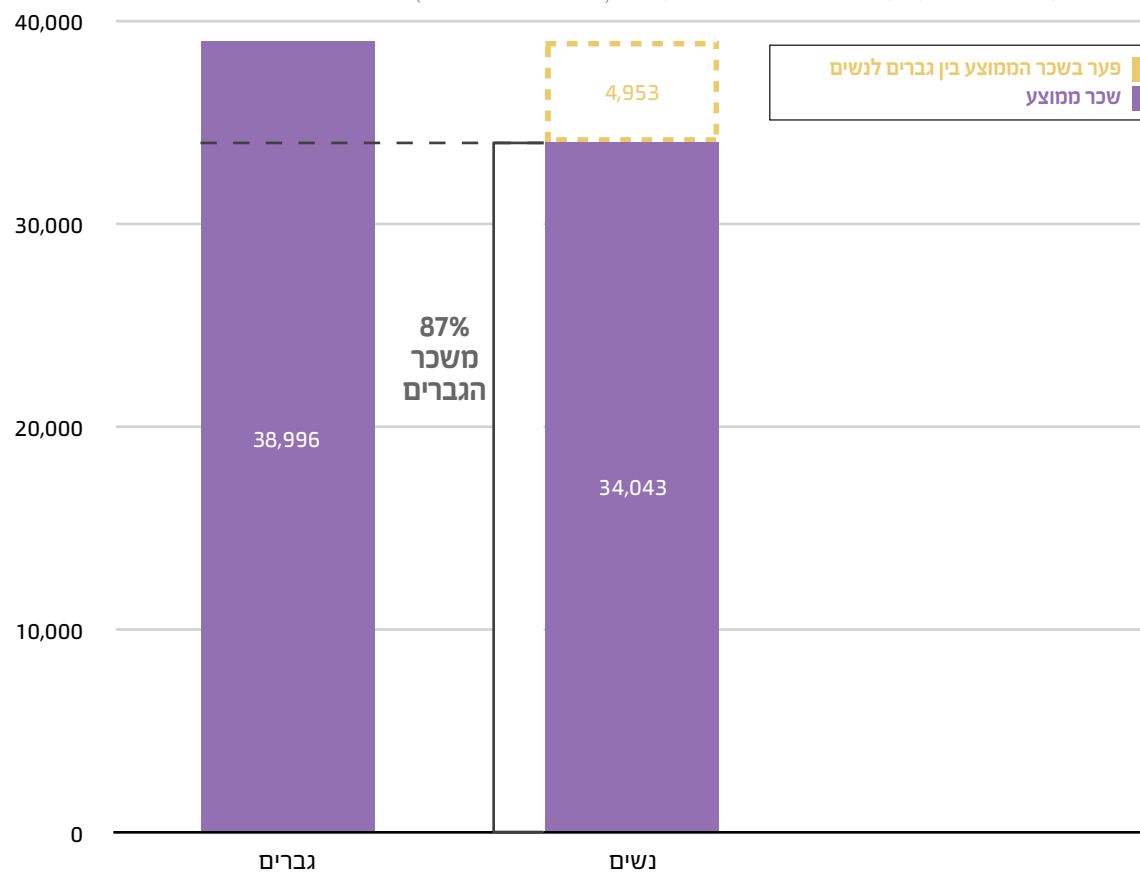


מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

3.17

פער מגדרי בדירוג הרופאים הנובע מהעסקה עודפת של גברים במשרות בכירות*

שכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת הבריאות הממשלתית, 2018 (רופאים ללא סטאז'רים)



מקור: אגף השכר, משרד האוצר,
*דירוג הרופאים אינו כולל סטאז'רים

נשים מועסקות בפחות משרות ניהול ביחס לגברים, והבדל זה מסביר 23% מהפער בשכר הממוצע של רופאים גברים לעומת נשים.

שכרן הממוצע של הרופאות הוא 87% משכרם הממוצע של הרופאים. אחת הסיבות העיקריות להבדל זה הוא אחוז ההעסקה של גברים במשרות ניהול ביחס לנשים. בעוד ש-32% מכלל הרופאים הגברים מועסקים במשרות ניהול, רק 26% מכלל הנשים הרופאות מועסקות במשרות אלו.

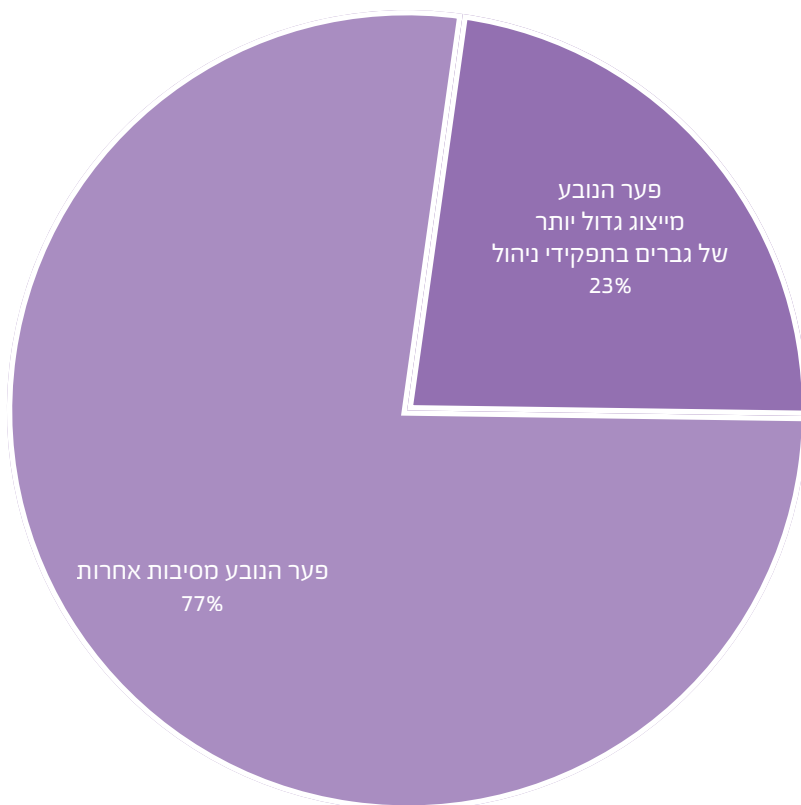
להבדל בייצוג היחסי של רופאים לעומת רופאות במשרות הניהול יש השלכות ישירות על פערי השכר המגדריים. שכר היסוד והתוספות של מנהלים גבוהים משל יתר הרופאים, והם גם מקבלים מכסת כונוניות גדולה, שמרחיבה את רובד שכר העבודה הנוספת שלהם. מסיבות אלו, כ-23% מהפער בין השכר הממוצע של רופאים לעומת רופאות מוסבר במישורן באמצעות הבדלי הייצוג במשרות הניהול.

יתר הפער מוסבר מסיבות נוספות כדוגמת:

- שיבוץ של מנהלים גברים בתפקידי ניהול בכירים יותר ממקבילותיהן המנהלות;
- הבדלים ברכיבי העבודה הנוספת שאינם קשורים למשרות ניהול;
- הבדלים בעיסוקים ובהתמחויות ספציפיות, המקנות מענקים ותוספות ייחודיות;

ועוד.

מרכיבי הפער בשכר הממוצע של גברים לעומת נשים



הסבר מתודולוגי:

אוכלוסיית הנשים ואוכלוסיית הגברים חולקו כל אחת בנפרד לשתי תת-אוכלוסיות: מנהלים ולא מנהלים. במקביל, חושב גם תמהיל המנהלים עבור אוכלוסיות הגברים (32%) והנשים (26%). לאחר מכן חושבה שוב אוכלוסיית הנשים לפי החלוקה למנהלים וללא מנהלים, אך הפעם באופן היפותטי, לצורך הדמיית מצב שבו תמהיל המנהלים של הנשים שווה לזה של הגברים. השכר הממוצע של הנשים במצב מדומה זה גבוה מהשכר הממוצע שלהן בפועל, נוכח העובדה שמספר המנהלות גדל. ההבדל בין השכר הממוצע של אוכלוסיית הנשים המדומה לשכר הממוצע של הנשים בפועל הוכנס למונה החלוקה. ההבדל בין השכר הממוצע של הגברים לעומת השכר הממוצע הנשים בפועל הוכנס למכנה החלוקה.

3.18

פערי שכר מגדריים, לפי דירוג

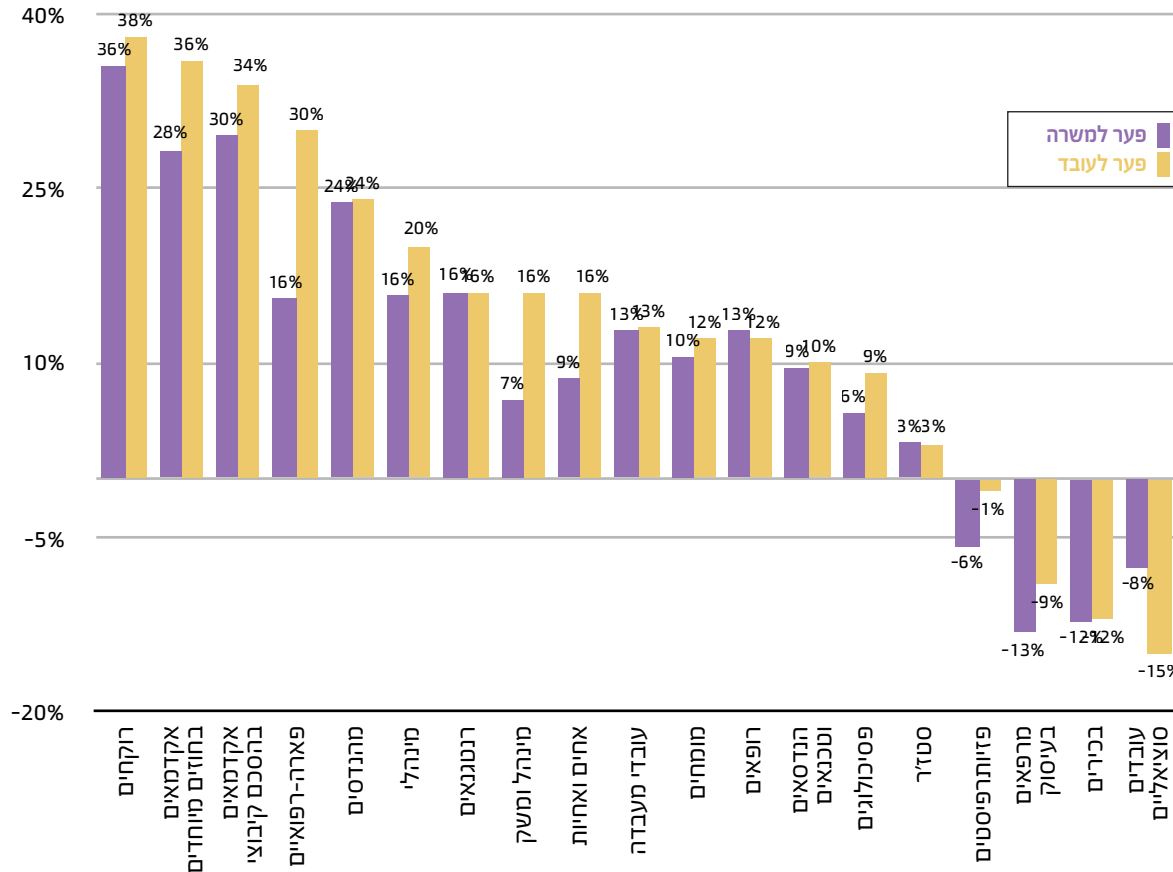
מערכת הבריאות הממשלתית, 2018

במרבית הדירוגים במערכת הבריאות יש פערי שכר בין גברים לנשים.

בחלק לא מובטל מהדירוגים נמצא הבדל משמעותי בפערי השכר בין גברים ונשים בחישוב לפי שכר לעובד לעומת חישוב לפי שכר למשרה בולטים במיוחד הדירוגים הפארה-רפואיים, האחים והאחיות והדירוג המינהלי. הסיבה לכך היא, שבניגוד למערכות אחרות, חלקיות המשרה הממוצעת במערכת הבריאות נמוכה משמעותית מ-100%, והגברים מועסקים בממוצע בהיקף משרה גדול יותר ביחס לנשים.

עם זאת, ישנם פערי שכר בין גברים לנשים גם בתקנון למשרה מלאה. ניתן לייחס את הפערים הללו לכך ש:

- בממוצע, גברים נוטים לאייש דרגות בכירות יותר מנשים בתוך אותו הדירוג.
- גברים עובדים בממוצע יותר שעות ומקבלים תשלום גבוה יותר על עבודה נוספת מנשים.



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

פרק 4

מערכת החינוך הממשלתית



11,525 ₪
השכר
החציוני



12,846 ₪
השכר
הממוצע



113,645
משרות

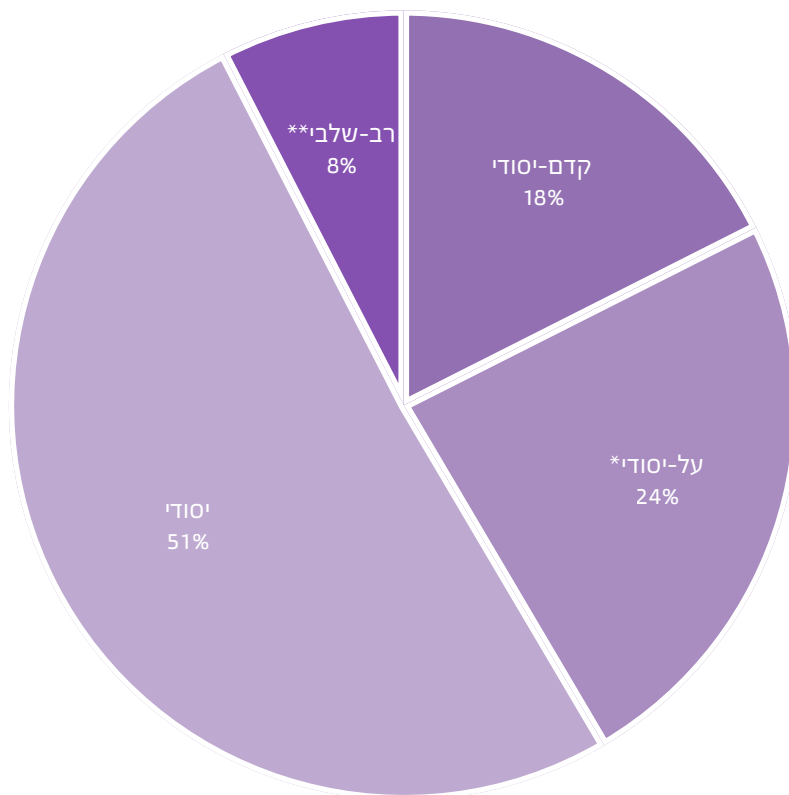


128,596
מורים

הקדמה

עובדי הוראה לפי שלב חינוך

נתוני מאי 2018



מערכת החינוך הממשלתית היא המעסיק הגדול ביותר במגזר הציבורי. בהתאם לכך, הוצאות השכר בגין עובדי ההוראה המועסקים על ידי המדינה בשנת תשע"ח הסתכמו ב-22,367,678,405 ש"ח,¹ סכום המהווה כ-6% מתקציב המדינה לשנת 2018.²

הפיתוח הכלכלי והחוסן החברתי של מדינת ישראל תלוי במידה ניכרת ברמת המיומנויות הקוגניטיביות ובכישורים החברתיים של דור העתיד שלה. אי לכך, ניטור ההתפתחויות בשכר המורים, תוך ייעול הקצאת המשאבים לכוח אדם במערכת החינוך, צפוי לסייע למערכת החינוך להשיג את מטרותיה ולסייע לפיתוח הכלכלי של המשק הישראלי.

לפניכם ניתוח המבוסס על נתוני השכר של כ-130 אלף עובדי הוראה, המועסקים באופן ישיר על ידי המדינה במסגרת החינוך הרשמי, ונתונים מתוך מסד נתוני החינוך של ארגון ה-OECD. בדומה לנתוני 2017, השכר הממוצע של המורים בישראל עומד בשורה אחת עם השכר הממוצע של המורים ביתר המדינות המפותחות. בדומה לשנים קודמות, ניתן לזהות פערי שכר משמעותיים בין המורים הוותיקים למורים הצעירים. צמצום פערי השכר ימשיך להיות יעד מרכזי בעבודת האגף, לצד מתן מענה לאתגרים השונים בניהול כוח האדם במערכת החינוך לטובת שיפור ההישגים של תלמידי ישראל. עובדי הוראה לפי שלב חינוך, נתוני מאי 2018

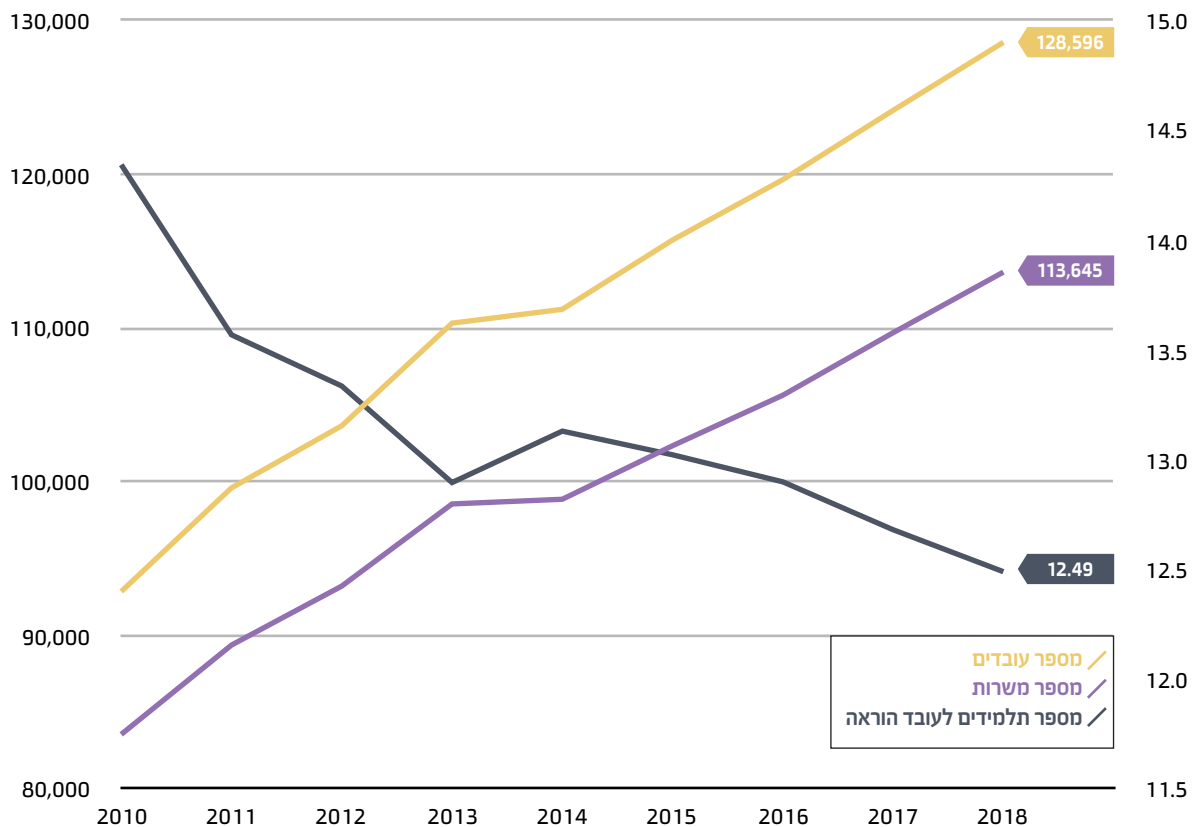
* רוב עובדי החטיבות העליונות אינם מועסקים באופן ישיר על ידי המדינה. ישנם כ-40 אלף עובדי הוראה, בעיקר בחטיבות העליונות שאינם מועסקים באופן ישיר על ידי המדינה אך מתוקצבים ומפוקחים על ידה (עמותות, רשויות מקומיות וכד').
** רב-שלבי - עובדים במוסדות חינוך רחביים, כגון מתי"א, מרכזי פסג"ה וכד'.

1 מערכת "שקיפות בחינוך" - מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך.
<https://shkifut.education.gov.il/national/budget>
2 ביצוע תקציב 2018. מקור: מערכת פיסקאל-דיגיטל:
https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/vizhome/_3582/sheet4

4.1

מספר עובדים* ומשרות לאורך זמן יחס תלמידים/עובדי הוראה

מערכת החינוך הממשלתית, 2010-2018



מספר העובדים במערכת גדל, ומספר התלמידים לעובד הוראה קטן.

מאז 2010 גדל מספר המשרות ב-36% ומספר העובדים גדל ב-38.5%, בעוד מספר התלמידים בחינוך הרשמי עלה ב-20.6% בלבד.

כתוצאה מכך מספר התלמידים לכל עובד הוראה נמצא במגמת ירידה.

הסיבות לגידול במספר עובדי ההוראה הן הרפורמות במערכת החינוך והצמצום במספר התלמידים בכיתה.

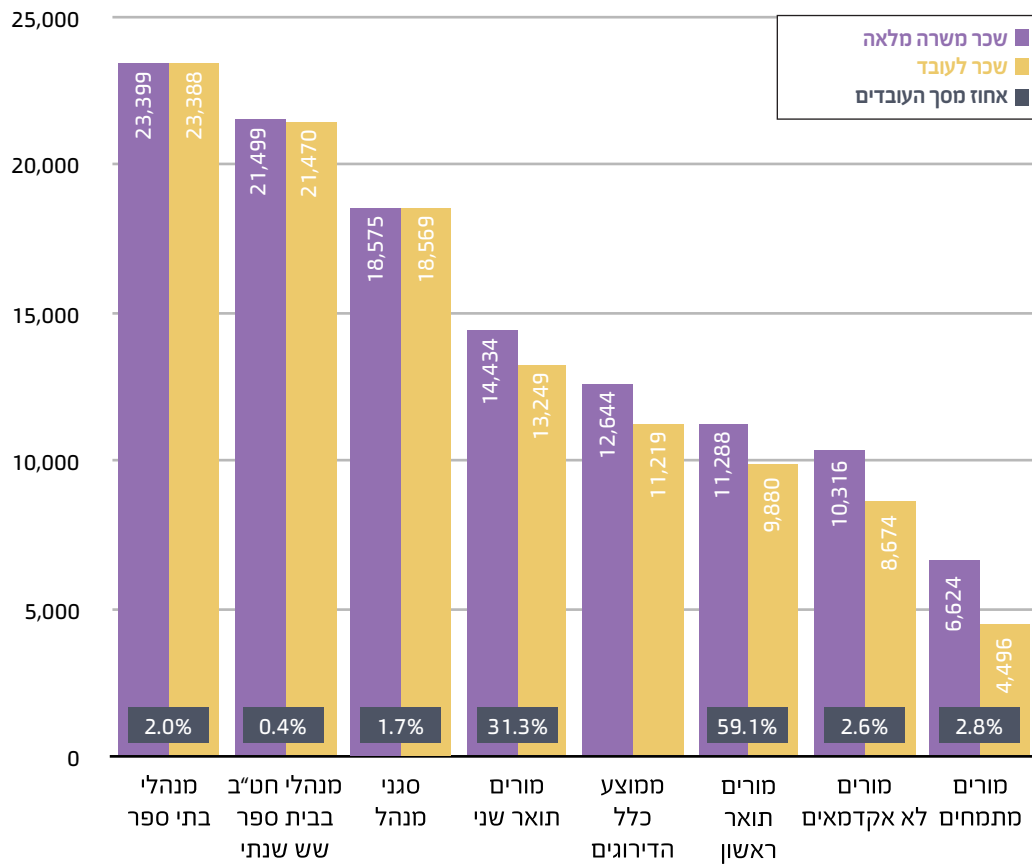
המגמה המסתמנת היא שהביקוש לעובדי הוראה במערכת החינוך צפוי להמשיך לגדול. לאור זאת, תתקשה מערכת החינוך לגייס כוח אדם איכותי יותר לתפקידי הוראה מבלי שיקודמו שינויים במטרה להגדיל את היצע המועמדים לתפקידי הוראה.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר
*הנתון עבור מספר העובדים מייצג ירידה ביחס לנתון שהוצג בשנה שעברה, הנובע מתיקון במתודולוגיית החישוב, ולא מירידה במספר העובדים בפועל.

4.2

שכר לעובד ולמשרה, לפי דירוג

שכר ממוצע לעובד ושכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת החינוך הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

בשנת הלימודים 2017-2018 עמד השכר הממוצע למשרה מלאה של כלל עובדי ההוראה במערכת החינוך הממשלתית על 12,644 ש"ח. שכרם של המנהלים הגיע לכ- 23,400 ש"ח בממוצע.

בתרשים שלהלן ניתן לראות את השכר הממוצע לעובד מוצג לצד השכר הממוצע למשרה מלאה. עקב שינוי במתודולוגיית החישוב, השכר הממוצע למשרה מלאה נמוך יותר מאשר הוצג בשנת הלימודים הקודמת, אך השכר לעובד גבוה יותר בהתאמה.³ כניסת כ-6,000 מורים מתחילים בשנת הלימודים 2017-2018 בשכר נמוך יחסית מצמצמת את העלייה בשכר הממוצע מאחר שהיא מתקזזת עם העלייה שחלה בשכרם של העובדים הוותיקים. עוד ניתן לראות, כי רוב עובדי ההוראה הם אקדמאים עם תואר ראשון.

הנתונים לא כוללים את שכרם של עובדי הוראה המועסקים בתנאי העסקה של "העולם הישן" עקב חוסר עקביות בנתון זה.⁵ יצוין, כי חלק מעובדי ההוראה מועסקים במקביל על ידי הבעלויות בחטיבות העליונות תחת רפורמת "עוז לתמורה".

³ בחישוב שנעשה בדו"חות קודמים נלקחו בחשבון עובדים שקיבלו הפרשים (חיובים ושליליים) בגין חודשים שבהם לא עבדו. הדבר הביא לעיוות בחישוב השכר הממוצע למשרה מלאה ובשכר הממוצע לעובד. השנה עובדים אלו נכחו מהחישוב לצורך הצגת נתונים מדויקים יותר. ⁴ "עולם ישן" הינו ביטוי, המתייחס להסכמי השכר שקדמו להסכם "אופק חדש", שנחתם במרץ 2008. ישנם עובדים, אשר מקבלים את שכרם על פי הסכמים אלו ולא על פי הסכם "אופק חדש" מסיבות שונות ובהתאם לקריטריונים מוגדרים.

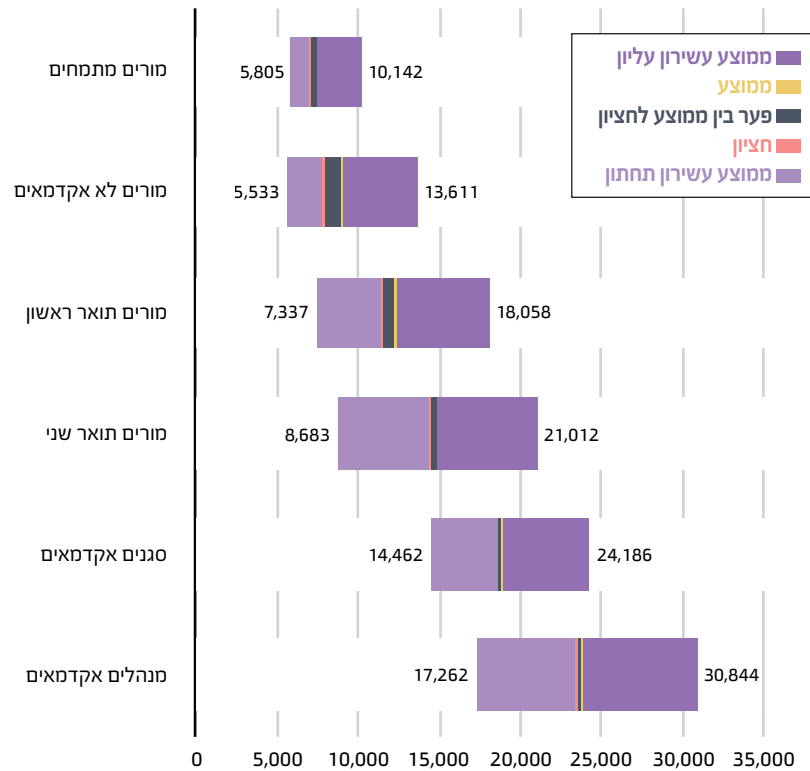
⁵ דירוג "עובדי הוראה (עולם ישן)" מכיל קבוצות עובדים הטרוגניות (מורים ותיקים חסרי השכלה, מורים שטרם השלימו תואר אקדמי ועל כן לא נכללים ברפורמה, ועוד). השינויים בקבוצות אלו אינם עקביים זה עם זה, ועל כן ממוצע השכר שלהן אינם מייצגים היטב קבוצה אחת או אחרת.

4.3

הפער בין השכר הממוצע לשכר החציוני בכל הדרוגים קטן, ומעיד על רמות אי-שוויון נמוכות. הוותק וההשכלה הם הגורמים המשפיעים ביותר על שכרם של המורים בישראל.

שכר עשירונים לפי דירוגים

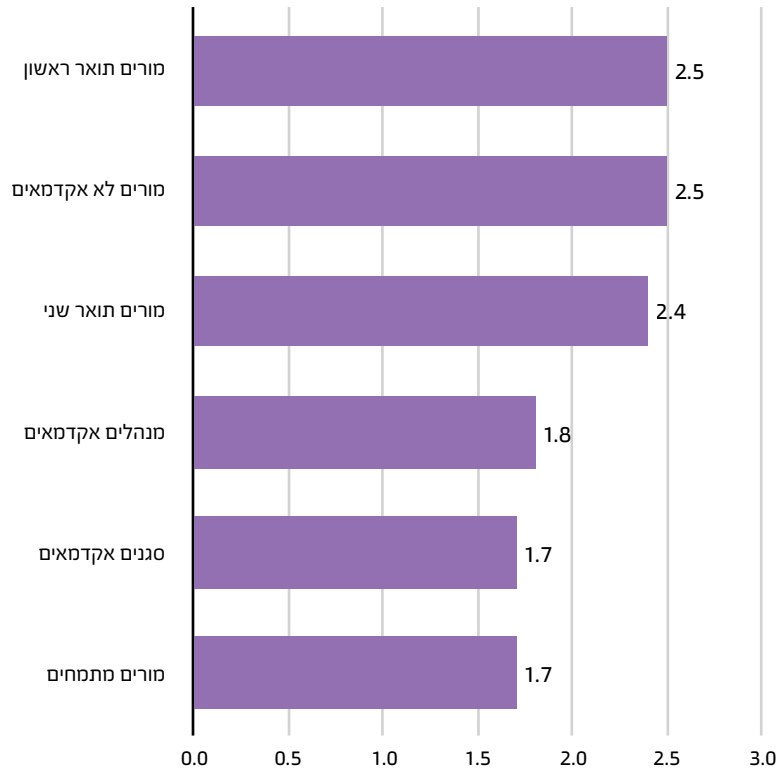
מערכת החינוך הממשלתית, שכר למשרה מלאה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

אי-שוויון לפי דירוג

היחס בין שכר העשירון העליון לשכר העשירון התחתון, מערכת החינוך הממשלתית, 2018



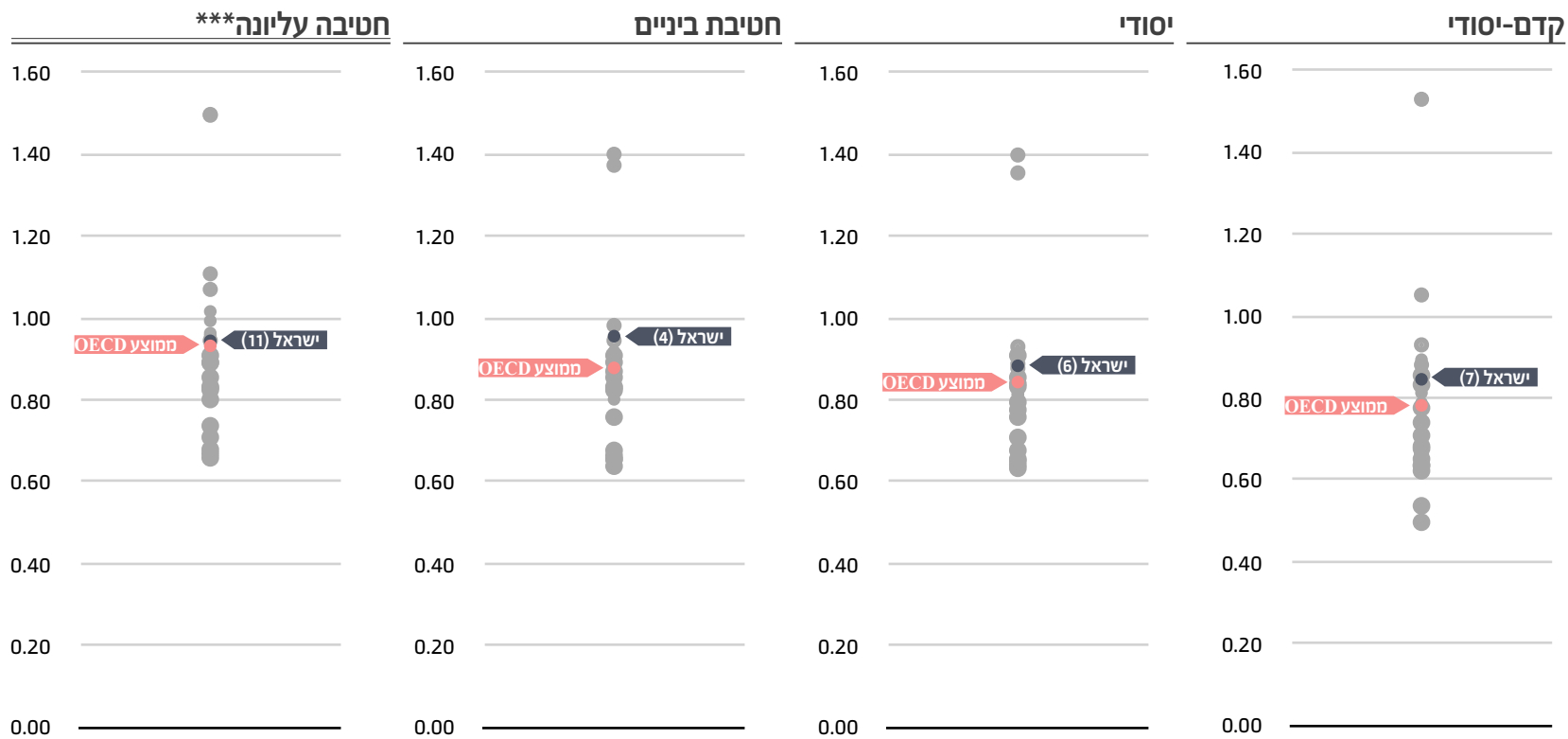
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.4

שכר המורים בישראל אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית. ביחס לשכר עובדים בעלי השכלה על-תיכונית במשרה מלאה, שכר המורים גבוה מממוצע מדינות ה-OECD.

שכר מורים ביחס לשכר הממוצע במדינה*

השוואה בין-לאומית**, נתוני 2018



מקור: OECD, Education at the Glance 2019.

* השכר הממוצע המוצג הוא עבור עובדים במשרה מלאה עם השכלה על-תיכונית ** המספר בסוגריים מתייחס למיקום של ישראל בדירוג

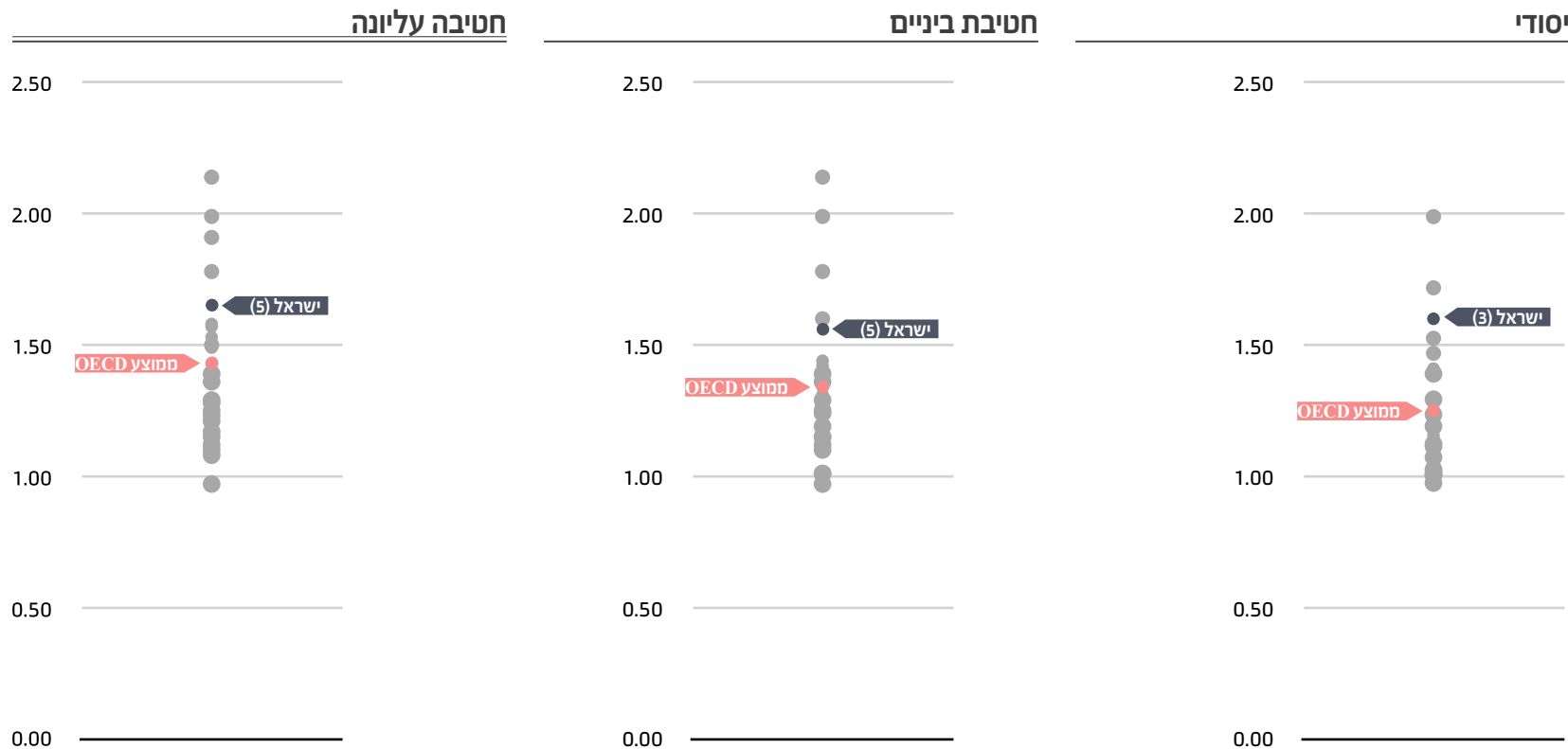
*** בשנת 2018 נחתם הסכם שכר שהעניק תוספות שכר למורים בחטיבות העליונות, בדגש על המורים הצעירים. נתונים אלו אינם נכללים בגרף זה.

4.5

ישראל מדורגת גבוה בשכר מנהלי בתי ספר ביחס לשכר העובדים המשכילים ובפער גדול מממוצע מדינות ה-OECD.

שכר מנהלי בתי ספר ביחס לשכר הממוצע במדינה*

השוואה בין-לאומית**, נתוני 2018



מקור: OECD, Education at the Glance 2019.
 * השכר הממוצע המוצג הוא עבור עובדים במשרה מלאה עם השכלה על-תיכונית
 ** המספר בסוגריים מתייחס למיקום של ישראל בדירוג

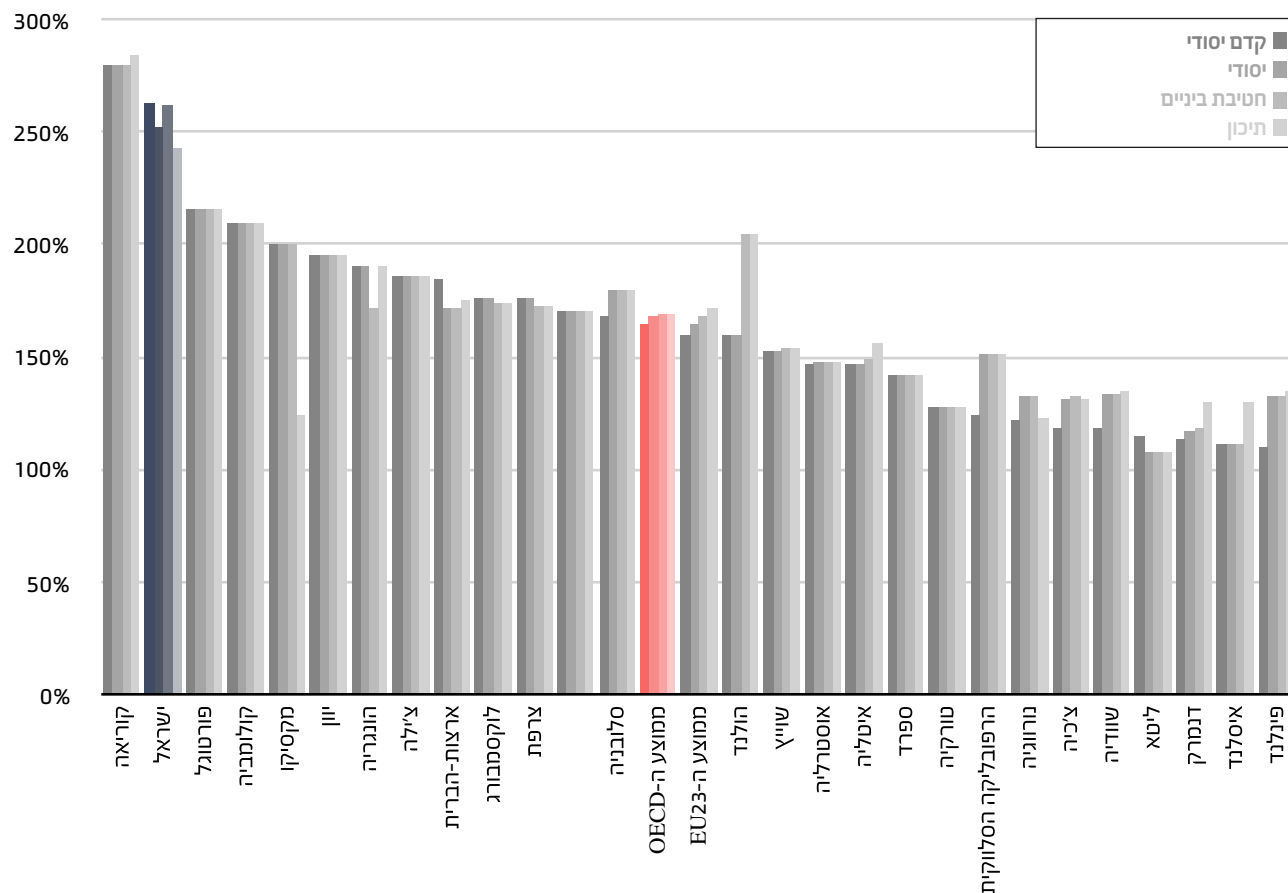
4.6

ישראל מובילה בפערי שכר בין מורים ותיקים לצעירים.

על פי השוואה שערך ארגון ה-OECD, פערי השכר בין מורים ותיקים למורים צעירים בישראל הם מהגבוהים במדינות הארגון. כפי שניתן לראות בגרף בעמוד הבא, פערי השכר בין המורים בישראל רק גדלים לאורך השנים. בשנת 2011 עמד פער השכר בין מורה ותיק למורה צעיר על 190% (פי 1.9), ואילו בשנת 2017 עמד הפער על יותר מ-270% (פי 2.7). הגידול בפערי השכר נובע, בין היתר, ממנגנון התוספות האחוזיות, אשר אפיין את הסכמי השכר שנחתמו עם ארגוני המורים עד שנת 2016, תוספות הוותק והטבות המתואמות עם הוותק, כגון גמולי השתלמות. בשנתיים האחרונות נחתמו הסכמים עם ארגוני המורים, אשר הקצו חלק נכבד מעלות ההסכם לתוספות שכר שקליות ופרוגרסיביות, המוטות לטובת המורים בתחילת דרכם, על מנת לצמצם את פערי השכר בין מורים צעירים וותיקים.

היחס שבין שכר מורים בטווח העליון והתחתון של השכר

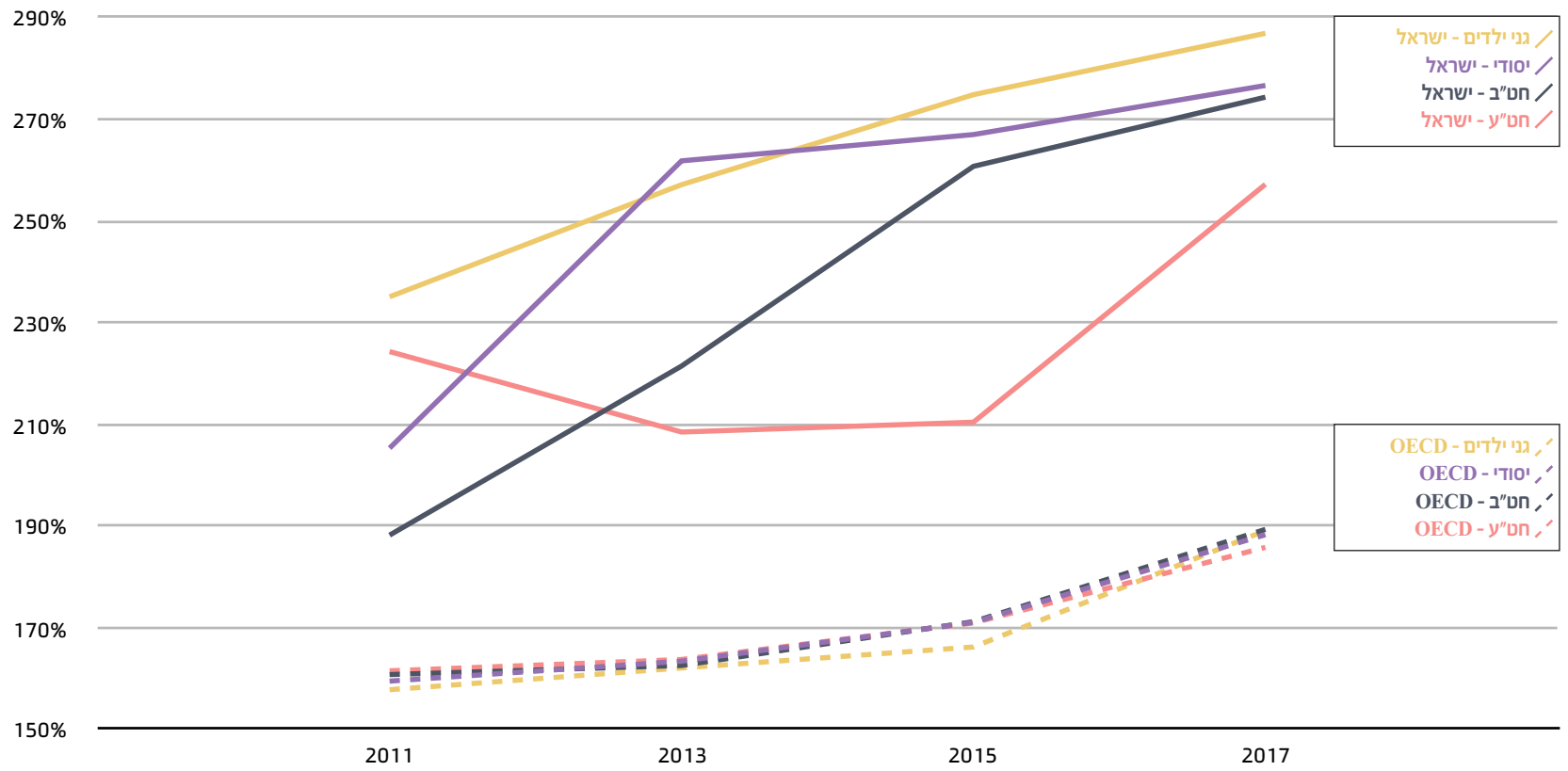
השוואה בין-לאומית, 2018



4.7 | פערי השכר בין המורים הוותיקים למורים החדשים נמצאים במגמת עליה

היחס בין השכר לעובד הוראה בסוף הקריירה לתחילתה

שכר סטטוטורי לפי שלבי חינוך

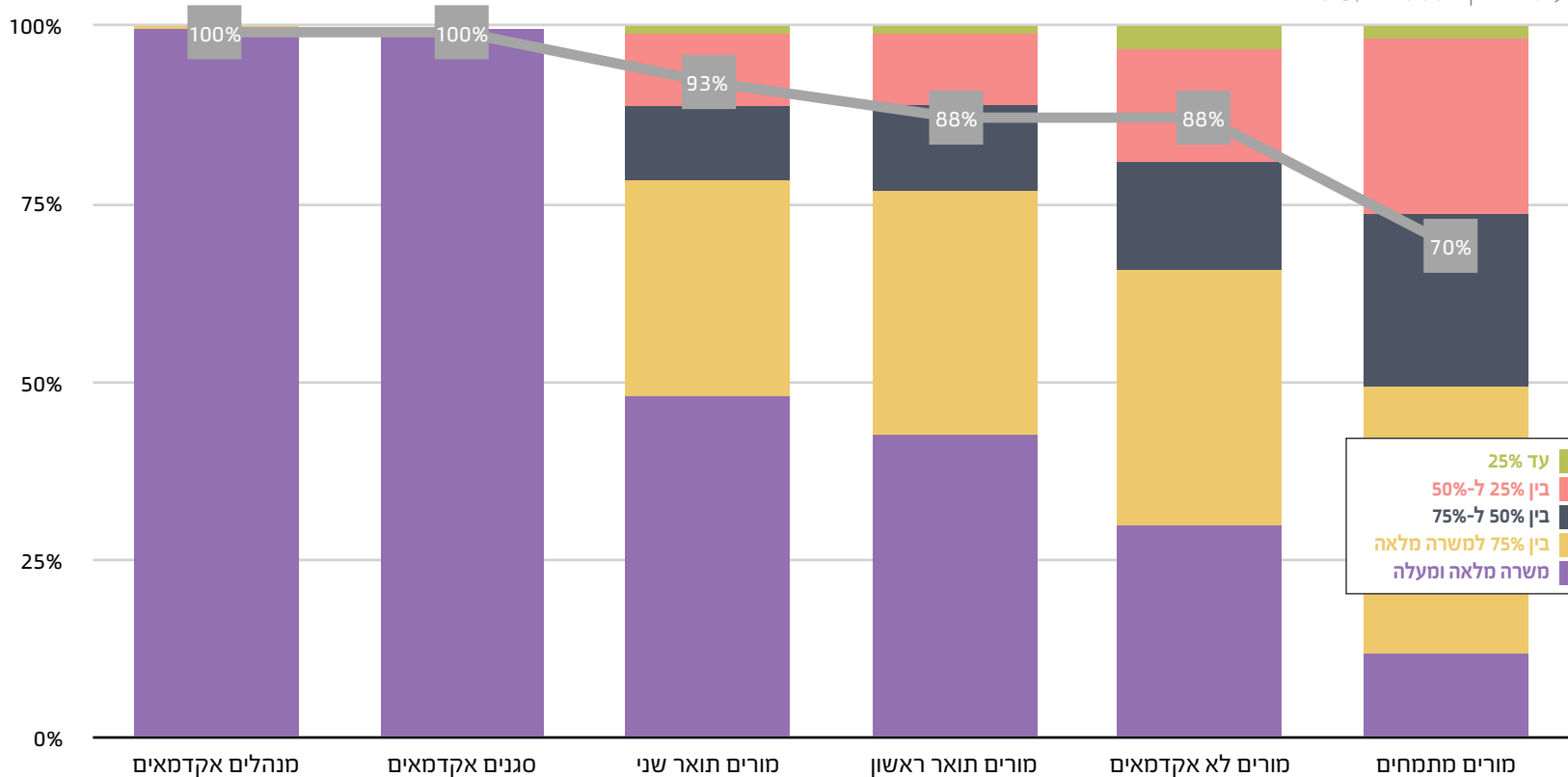


Education at the Glance 2011-2019, OECD. מקור: OECD

4.8

סגנים ומנהלים עובדים במשרה מלאה בעוד מרבית המורים המתמחים עובדים בפחות מ-75% משרה. היקף המשרה נוטה לעלות ככל שהשכלת המורה גבוהה יותר.

היקף העסקה לפי דירוג מערכת החינוך הממשלתית, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.9

רכיב הוותק הינו הדומיננטי ביותר בקביעת שכרם של מורים בישראל. פערי השכר בין מורים מתחילים למורים ותיקים משקפים את העובדה, ששכר המורים בישראל מושפע באופן קיצוני ממרכיבי ותק. השפעת הוותק כפולה - גם היקף המשרה וגם גובה השכר למשרה מלאה גבוהים משמעותית אצל המורים הוותיקים.

כפי שניתן לראות בגרף "היקף משרה ממוצע וכמות עובדים כתלות בוותק בהוראה" בעמוד הבא, מספר העובדים יורד בהדרגה כפונקציה של הותק. מגמה זו נובעת מעלייה מתמדת במספר המורים החדשים הנקלטים מדי שנה. הסיבות המרכזיות לעלייה זו הן הרפורמות במערכת החינוך, צמצום מספר התלמידים בכיתה והריבוי הטבעי בישראל, שמעלה את הביקוש לעובדי הוראה. ניתן לראות שלאחר 25 שנות ותק מתחילה ירידה במספר המורים, הנובעת, בין היתר, מכך שלעובדים קמה זכאות לרכיב "מענק יובל"⁷, שהינו רכיב פנסיוני, ועל כן לעובדי הוראה יש תמריץ להמתין עם היציאה לפנסיה עד הזכאות לרכיב זה בפנסיה התקציבית שלהם.

פערי השכר הגבוהים בין מורים חדשים למורים ותיקים מודגמים היטב בגרף "שכר חודשי ממוצע למשרה מלאה כתלות בוותק בהוראה". ניתן לראות קפיצה בשכר לאחר 25 שנות ותק כתוצאה מ"מענק היובל". כמו כן, מרבית העובדים בעלי שנת ותק אחת בהוראה הינם מתמחים שטרם השלימו את התואר האקדמי שלהם, ולכן שכרם והיקף העסקתם נמוכים יותר במשך שנות ההתמחות.

שכר המורה נקבע על ידי שילוב של חמישה פרמטרים עיקריים:

1. השכלה אקדמית
2. ביצוע תפקידים נוספים (מחנך, רכז מקצוע וכד')
3. דרגה
4. ותק
5. הכשרה פדגוגית - גמולי השתלמות

ברפורמת "אופק חדש", כדי להתקדם בדרגה המורה נדרש ללמוד מספר מסוים של שעות בתוכניות פיתוח מקצועי ולצבור ותק מינימלי (פז"מ) בין דרגה לדרגה ולעבור הערכה מעצבת. השכר המשולב, המהווה 79% משכר הברוטו של עובד ההוראה,⁶ הוא תלוי ותק ודרגה בלבד, כך שעיקר קידום שכר עובד ההוראה נגזר מהוותק שלו במערכת החינוך.

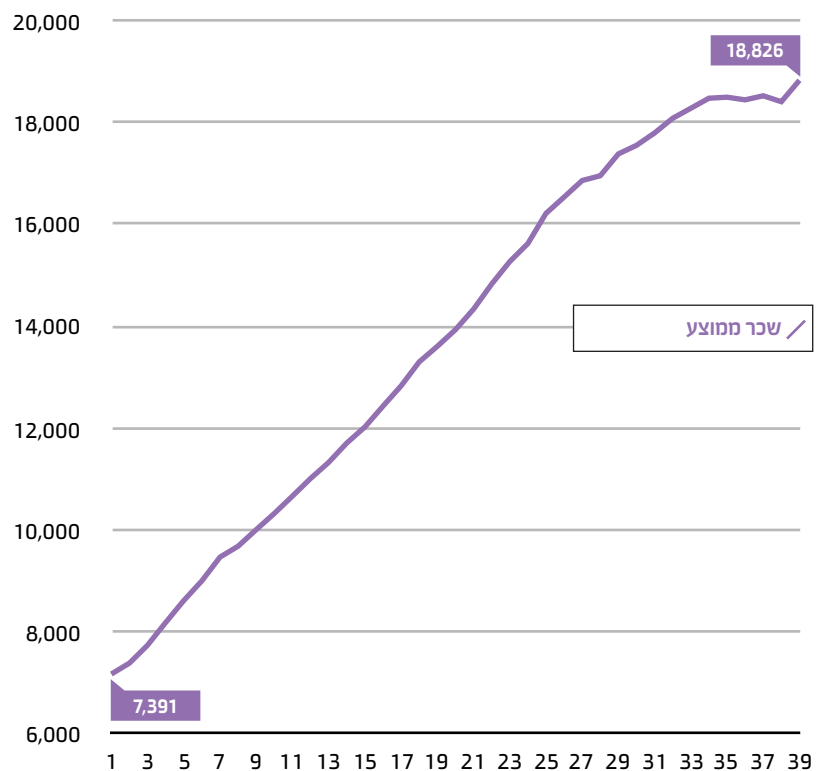
בגרף "היקף משרה ממוצע וכמות עובדים כתלות בוותק בהוראה" ניתן לראות, שהיקף המשרה גדל עם הותק של העובד, כאשר בשנים הסמוכות לסיום התפקיד נרשמת ירידה.

7 "מענק יובל" הוא תשלום חד-שנתי, המשולם לגמלאים של שירות המדינה המקבלים פנסיה תקציבית.

6 עובד הוראה שאינו בתפקיד סגן מנהל או מנהל.

שכר חודשי ממוצע למשרה מלאה כתלות בוותק בהוראה

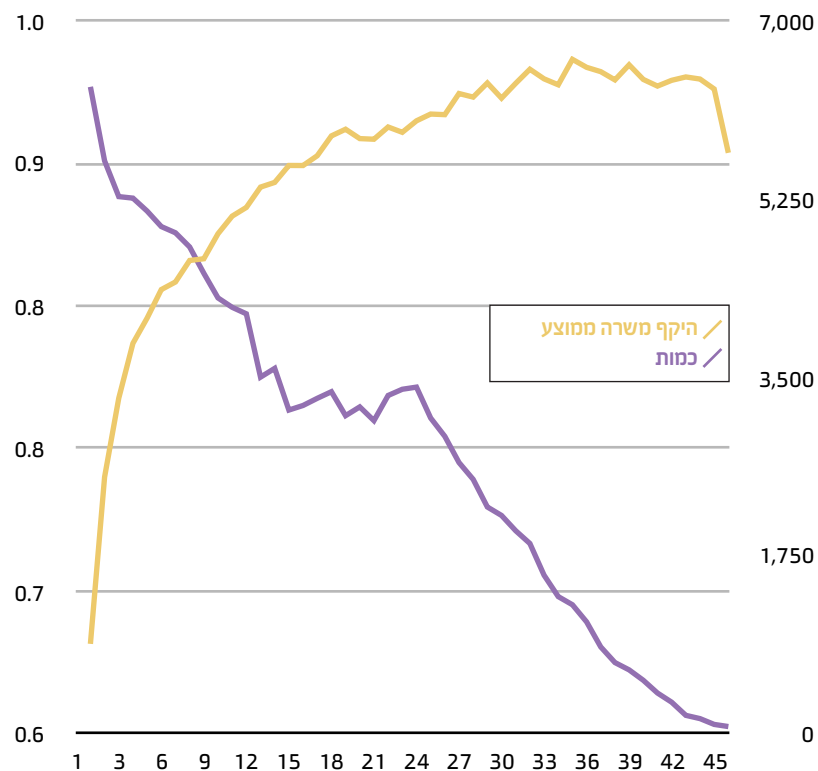
שכר ממוצע למשרה מלאה, מערכת החינוך הממשלתית, נתוני שנה"ל 2017-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

היקף משרה ממוצע וכמות עובדים כתלות בוותק בהוראה

מערכת החינוך הממשלתית, דצמבר 2017

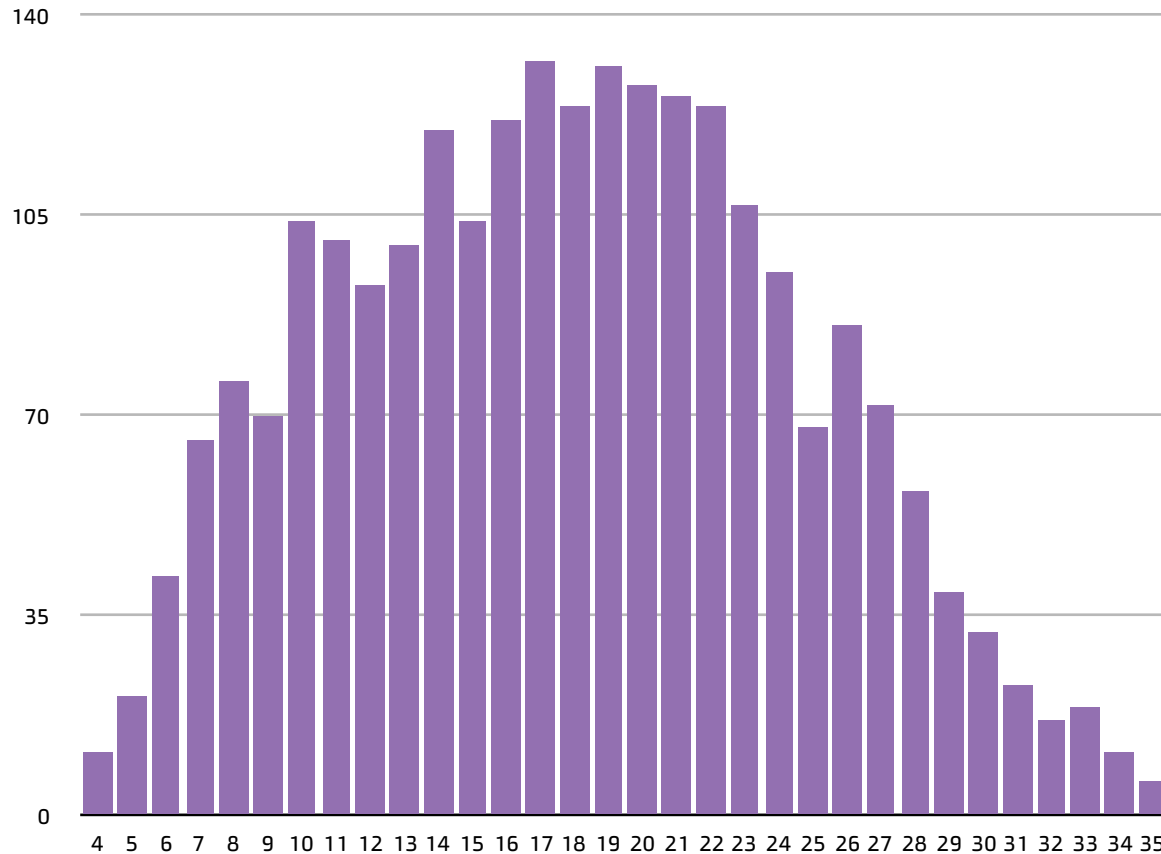


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.10

מספר עובדי הוראה בתפקידי ניהול לפי שנות ותק בהוראה, עת כניסתם לתפקיד

מערכת החינוך הממשלתית, מאי 2014-2018



במהלך שנות הלימודים תשע"ד-תשע"ח, כ-2,500 עובדי הוראה התקדמו לאחד משלושת תפקידי הניהול בבית ספר - מנהל בית ספר, סגן מנהל ומנהל חטיבת ביניים בתיכון שש-שנתי.

בתרשים שלהלן ניתן לראות כמה עובדי הוראה עברו לתפקיד ניהולי בפילוח לפי שנות ותק בהוראה.

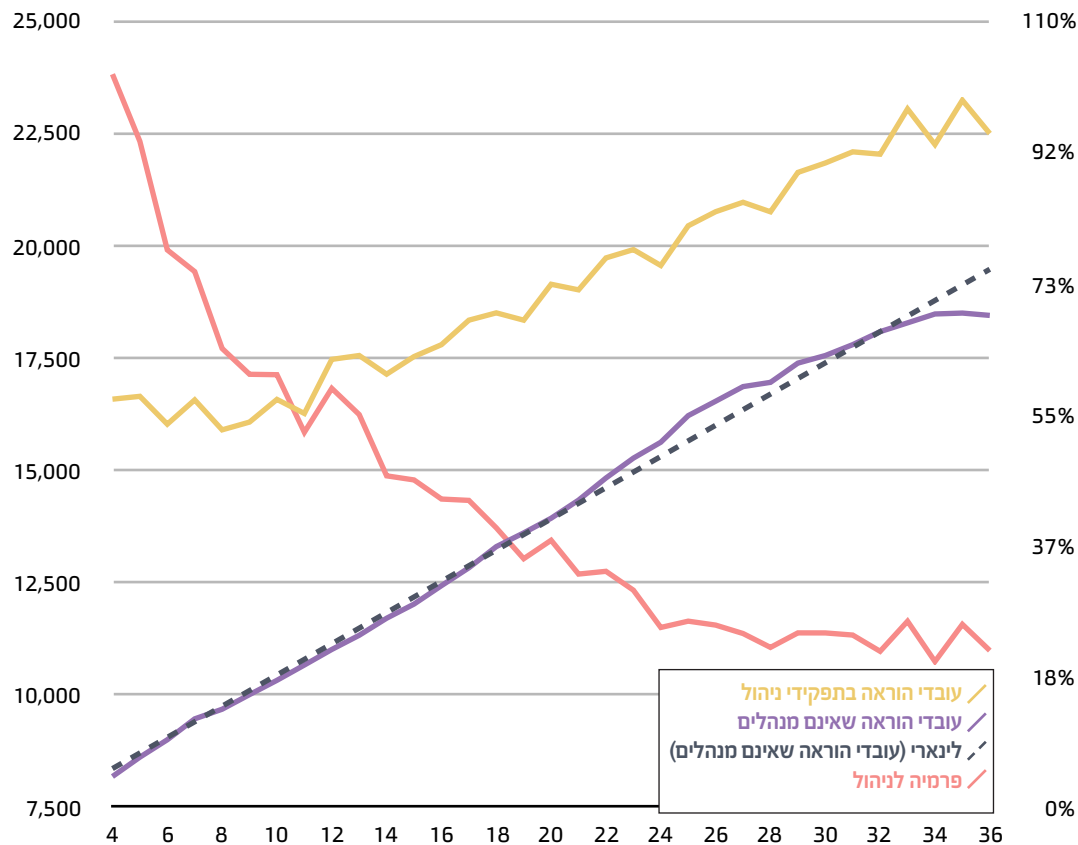
בתקופה שנבדקה נמצא, כי 132 עובדי הוראה התקדמו לתפקיד ניהולי לאחר שצברו 17 שנות ותק בהוראה.

כמו כן, ניתן לראות, כי עד לרמה של 17 שנות ותק מספר העובדים שעברו לתפקיד ניהולי עולה, ומעבר ל-17 שנים המעבר לניהול יורד ונהיה פחות שכיח. הוותק הממוצע בהוראה למעבר לתפקיד ניהולי הוא 17.9 שנים.

4.11

שכר ברוטו למשרה מלאה לפי ותק בהוראה - עובדי הוראה

מערכת החינוך הממשלתית, מאי 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

רכיב הוותק של המורים מהווה תמריץ שלא להתקדם לתפקידי ניהול

בתרשים שלהלן ניתן לראות את התפתחות השכר לפי הוותק של עובדי הוראה בתפקידי ניהול בהשוואה לעובדי הוראה שאינם מנהלים.¹⁰ התרשים כולל גם את הפרמיה למעבר לתפקיד ניהולי לכל רמת ותק בהוראה.¹¹ הפרמיה לניהול יורדת באופן משמעותי ככל שעובד ההוראה צובר יותר שנות ותק בהוראה - מפרמיה של 102% בשנת הוותק הרביעית עד 33% ב-22 שנות וותק. כפי שהודגם בתרשים הקודם, עובדי הוראה נוטים להתקדם לתפקידי ניהול כאשר רמת הפרמיה נמוכה יחסית.¹² זאת למרות שדרישת הוותק המינימלי לתפקיד מנהל בית ספר היא חמש שנות ותק בלבד, ולתפקיד סגן מנהל אף פחות מכך. יצוין, כי עובדי הוראה בתפקיד ניהולי עובדים 40 שעות שבועיות, בעוד עובדי הוראה אחרים עובדים 36 שעות שבועיות - כך שהפער במונחי שעת עבודה קטן אף יותר. מהנתונים האלה ניתן להסיק, שככל שהוותק עולה, התמריץ השכרי לעבור לתפקיד ניהולי יורד, כיוון שהמשך העסקה כמורה, תפקיד שבו התשואה לוותק גבוהה משמעותית מתפקיד ניהולי, מייצרת תמריץ שכרי שלילי למורים מצטיינים לעבור לתפקידי ניהול.

8 בהתבסס על רגרסיה ליניארית, שנת ותק מוסיפה 236.02 ש"ח לשכר של עובד הוראה בתפקיד ניהולי, לעומת 347.03 ש"ח לעובד הוראה שאינו מנהל.

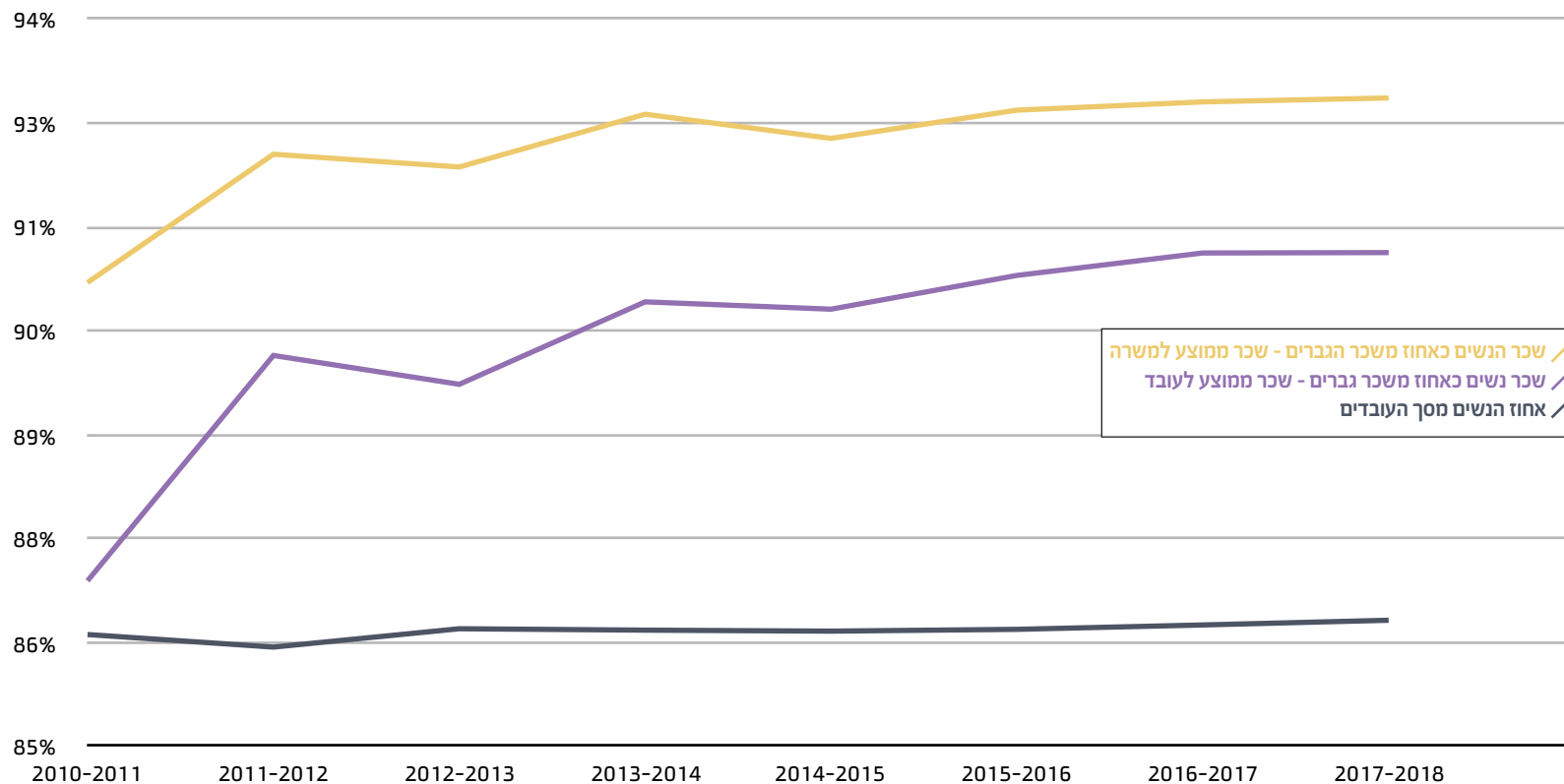
9 הפרמיה לניהול מוגדרת כיחס בין ההפרש בשכר ברוטו לעובד הוראה בתפקיד ניהולי לשכר ברוטו לעובד הוראה שאינו מנהל, חלקי השכר ברוטו של עובד הוראה שאינו מנהל באותה רמת ותק.

10 הוותק הממוצע למעבר לניהול הוא 17.9 שנים, והפרמיה לניהול לאחר 18 שנות ותק בהוראה היא 39%. בנרמול ל-40 שעות עבודה - הפרמיה תעמוד על 25% בלבד.

4.12 פערי שכר המגדריים במערכת החינוך הממשלתית הינם כ-9%. פער זה נובע בעיקרו מאחוז גבוה של גברים לעומת נשים בתפקדי ניהול בעלי שכר גבוה. בשנים האחרונות הנשים מהוות כ-87% מעובדי ההוראה במערכת החינוך הממשלתית.

פערי שכר מגדריים לאורך זמן, אחוז הנשים מסך העובדים

מערכת החינוך הממשלתית, 2011-2018

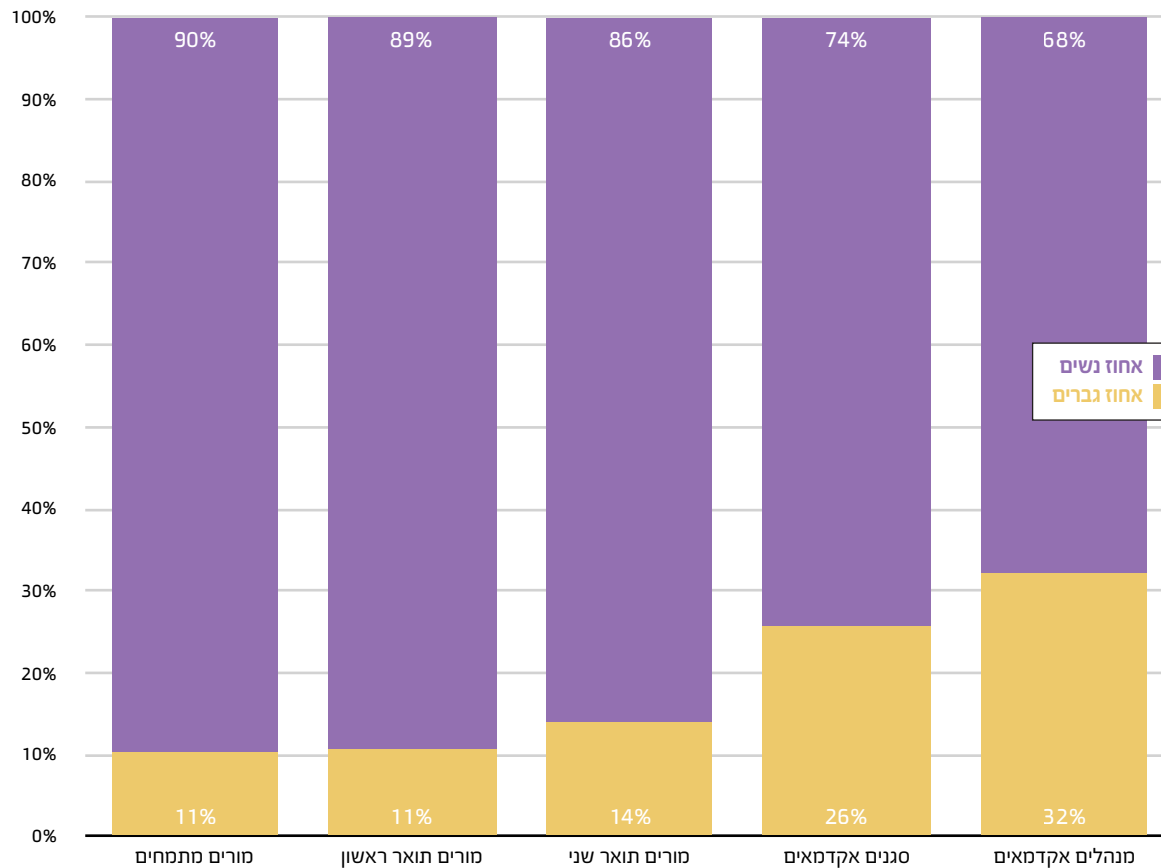


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.13

התפלגות מגדרית, לפי דירוגים ושכר

מערכת החינוך הממשלתית, שנה"ל 2017-2018



דירוגים בעלי שכר גבוה הדורשים כישורי ניהול נוטים להיות מאוישים על ידי אחוז גבוה יותר של גברים לעומת נשים. 7% מעובדי ההוראה הגברים מאיישים משרות של סגנים ומנהלים, לעומת 2.7% מעובדות ההוראה הנשים.

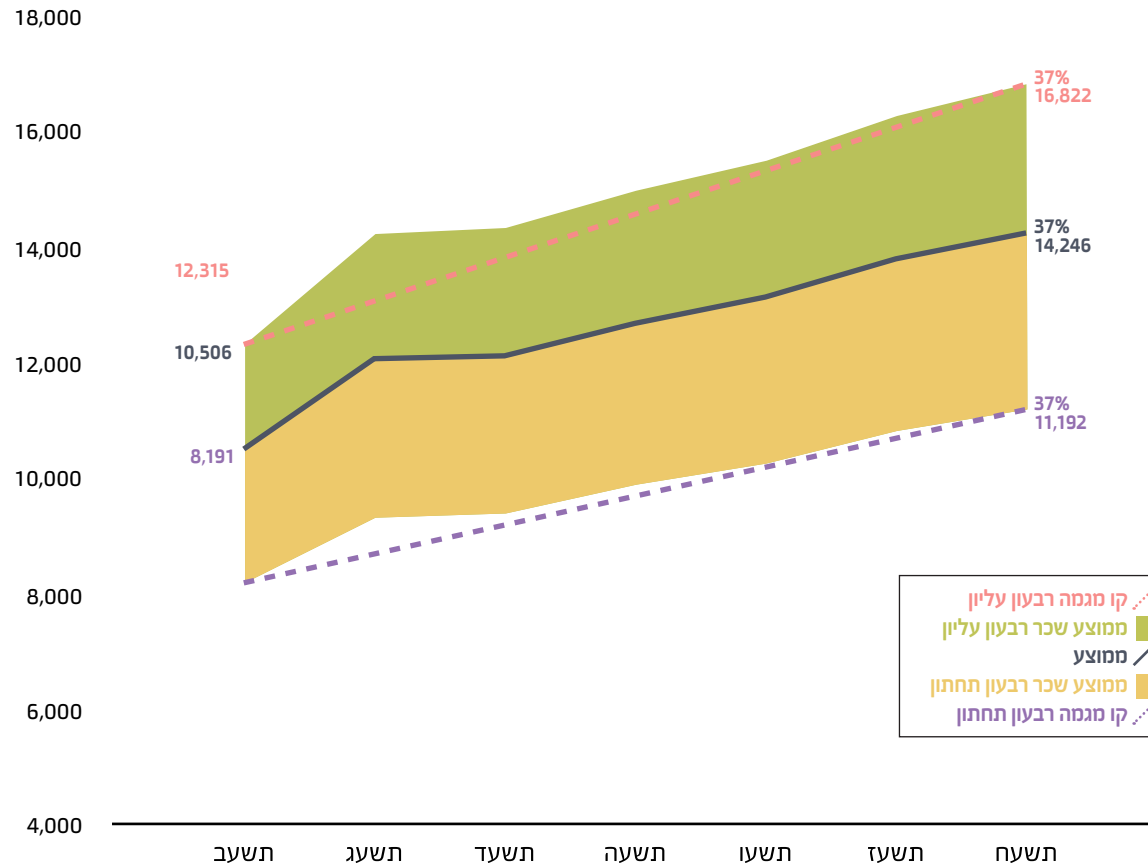
נשים מאיישות באחוזים גבוהים יותר את דירוגי ההוראה המתאפיינים בפחות שנות השכלה. כך, למשל, הגברים מהווים כ-11% מהמורים בעלי תואר ראשון ו-14% מהמורים בעלי תואר שני. לעומת זאת, בדירוגים הניהוליים - 26% מהסגנים האקדמאים ו-32% מהמנהלים הינם גברים. למרות שבנתונים מספריים מוחלטים מרבית משרות הסגנים והמנהלים מאוישות על ידי נשים, ניתן לראות בבירור, שאחוז הגברים גבוה יותר מאחוז תפקידי ניהול מכלל הגברים גבוה יותר מאחוז הנשים המאיישות תפקידי ניהול מכלל הנשים. בחינוך הממלכתי-ערבי, מעל ל-50% מהמנהלים הם גברים, על אף שהם מהווים כ-20% מכלל עובדי ההוראה בחינוך הממלכתי-ערבי. זאת לעומת בתי הספר היהודיים, בהם כ-20% מהמנהלים הם גברים, בעוד הם מהווים כ-10% מכלל עובדי ההוראה.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.14

קצב גידול בשכר עובדי הוראה מתמידים* תשע"ב-תשע"ח

שכר לעובד, מערכת החינוך הממשלתית, 2012-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר
* הנתונים כוללים עובדי הוראה בהיקף שנתי ממוצע של שליש משרה ויותר.

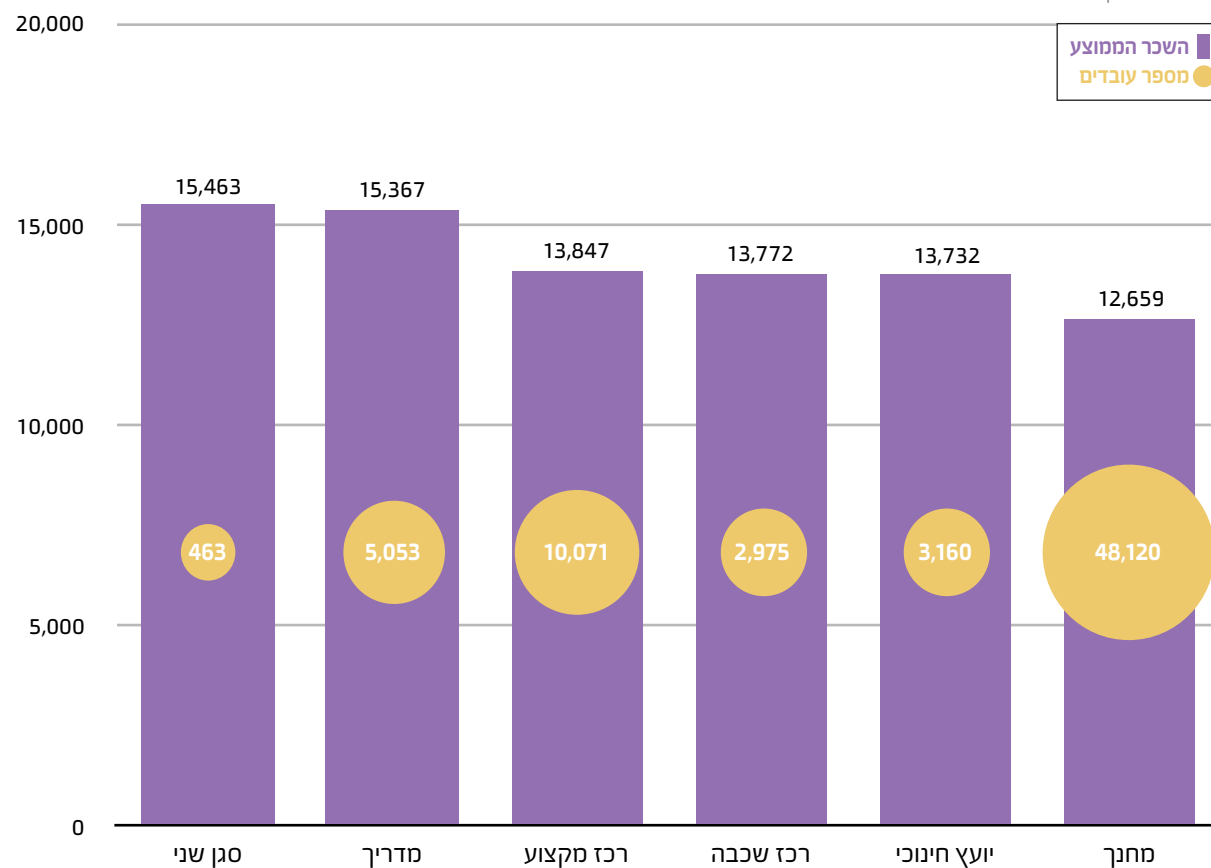
שכרם הממוצע של מורים שהועסקו במערכת החינוך בשנת תשע"ב (2011-2012) והתמידו בה עד היום עלה בממוצע בכ-37%.

בתרשים שלהלן ניתן לראות את השכר הממוצע של עובדי ההוראה שנשארו במערכת החינוך משנת הלימודים תשע"ב (2011-2012) ועד היום. בשנים תשע"ב ותשע"ג הייתה עליית שכר גבוהה, הנובעת ממעבר עובדי הוראה לרפורמת "אופק חדש" (שנת המעבר האחרונה לרפורמה). בשנים תשע"ג ותשע"ד לא נרשמה עלייה בשכר עקב הפחתת 1% כתוצאה מהשתתפות עובדי המגזר הציבורי בכיסוי הגירעון. הגרף ממחיש גם את התפתחות השכר של הרבעון העליון והתחתון של עובדי ההוראה המתמידים באותה התקופה. כפי שניתן לראות, רמות האי-שוויון נותרו כשהיו, שכן קצבי הגידול של שכר הרבעון העליון והתחתון כמעט זהים. בחינת אוכלוסיית המתמידים ממחישה את העובדה, ששכר עובדי ההוראה שנשארו במערכת אינו קופא על שמריו. התפתחות השכר בקצב יציב לאורך השנים נובעת בעיקר מתוספת הוותק, מהתקדמות בדרגות ובתפקידים ומהסכמי השכר שנחתמו בתקופה זו. הגרף ממחיש גם את התפתחות השכר של הרבעון העליון והתחתון של עובדי ההוראה המתמידים באותה התקופה.

4.15

שכר ממוצע למשרה מלאה של בעלי תפקידים

מערכת החינוך הממשלתית, 2018



יותר מ-50% מעובדי ההוראה הם בעלי תפקיד במערכת החינוך. בגין התפקיד העובדים זכאים לתוספת שכר.

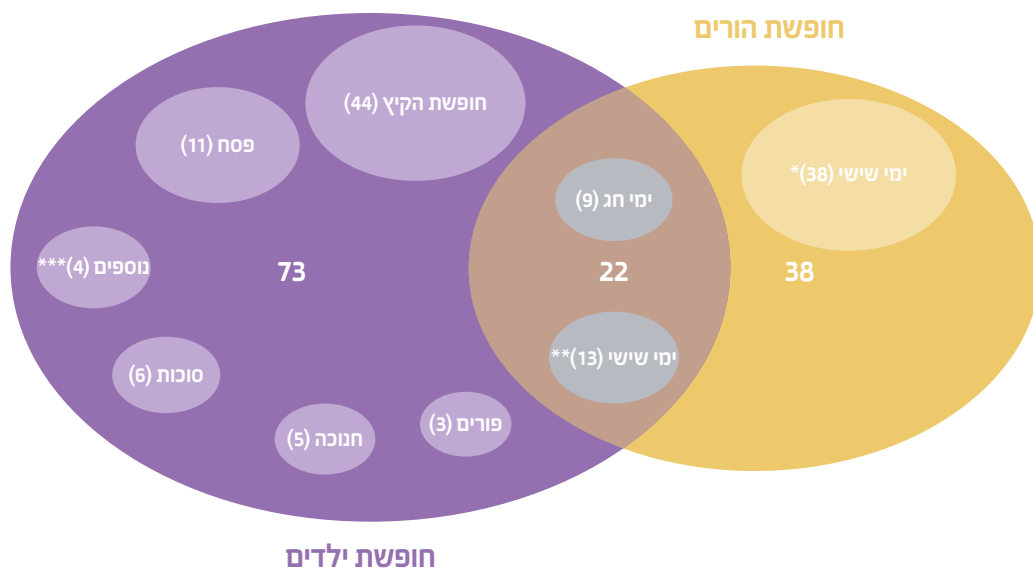
במערכת החינוך יש מספר רב של בעלי תפקידים: מחנכים, רכזי שכבה ומקצוע, רכז טיולים, רכז ביטחון, סגן שני ועוד. בגין כל תפקיד שמבצע עובד ההוראה הוא זכאי לתגמול כספי נוסף בשכרו. בגרף שלהלן ניתן לראות מספר בעלי תפקידים, שכר ממוצע למשרה מלאה ומספר עובדי ההוראה הממלאים את התפקיד כאמור. תיתכן חפיפה במספרים כיוון שעובדי ההוראה מורשים למלא שני תפקידים (ובמקרים חריגים שלושה תפקידים) בו-זמנית.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4.16

ימי חופשה של תלמידים, הורים ועובדי הוראה*

כתוצאה מחוסר הלימה בין ימי הלימודים במערכת החינוך לימי העבודה הנהוגים במשק, נוצרת פגיעה בפעילות הכלכלית¹



בניגוד ליתר מדינות ה-OECD, התלמידים בישראל לומדים שישה ימים בשבוע, בעוד עובדי ההוראה מועסקים חמישה ימים בשבוע. מצב זה מוביל לעלייה בביקוש לעובדי הוראה, ובמקביל יוצר חוסר הלימה בין חופשות התלמידים לבין חופשות ההורים. בעוד שמרבית ההורים במשק מועסקים חמישה ימי עבודה בשבוע ולא מועסקים בימי שישי, התלמידים נמצאים בבית הספר בימי שישי, ומנגד - נעדרים מבתי הספר בימים רבים שהם ימי עבודה רגילים במשק: ימי "אסרו חג", חנוכה, השבוע שלפני חג הפסח, ימי חול המועד וכיו"ב. אי התאמה זו מביאה למצב, שבו הורים נדרשים להיעדר ממקום עבודתם במועדים קבועים לצורך שמירה על ילדיהם, עד כדי פגיעה של ממש בפעילות הכלכלית במשק במועדים קבועים אלו. פגיעה זו מוערכת בכ-250 מלש"ח עבור כל יום כאמור. התאמת הימים שבהם התלמידים לא נמצאים בבית הספר לימים שבהם ההורים לא נמצאים במקום העבודה תעלה את הכדאיות של ההורים להשתתף בשוק העבודה, תגביר את הפעילות הכלכלית במשק ואף תייעל את מבנה שבוע העבודה של עובדי ההוראה. הטבלה בעמוד הבא מציגה את הפערים בין מספר ימי החופשה של עובדי ההוראה לבין מספר ימי החופשה הנהוגים לעובדים במשק. ניתן להיווכח כי עובדי הוראה זכאים לימי חופשה רבים בהשוואה ליתר המועסקים במשק, לרבות עובדי מדינה אחרים.

* בקבוצת ימי שישי אלו הילדים נמצאים בבתי הספר
 ** בימי שישי אלו, הנפלים על חופשות תלמידים, הילדים בחופשה
 *** ערב ראש השנה, ערב יום כיפור, ל"ג בעומר וערב חג שבועות

¹ האמור בגרף מתייחס למגזר היהודי, אך סוגיה זו רלוונטית גם במגזרים אחרים. כמו כן, המספרים המצוינים בדיאגרמה אינם כוללים ימי שבת.

ימי החופשה לעובדי הוראה בהשוואה לימי החופשה במשק:¹²

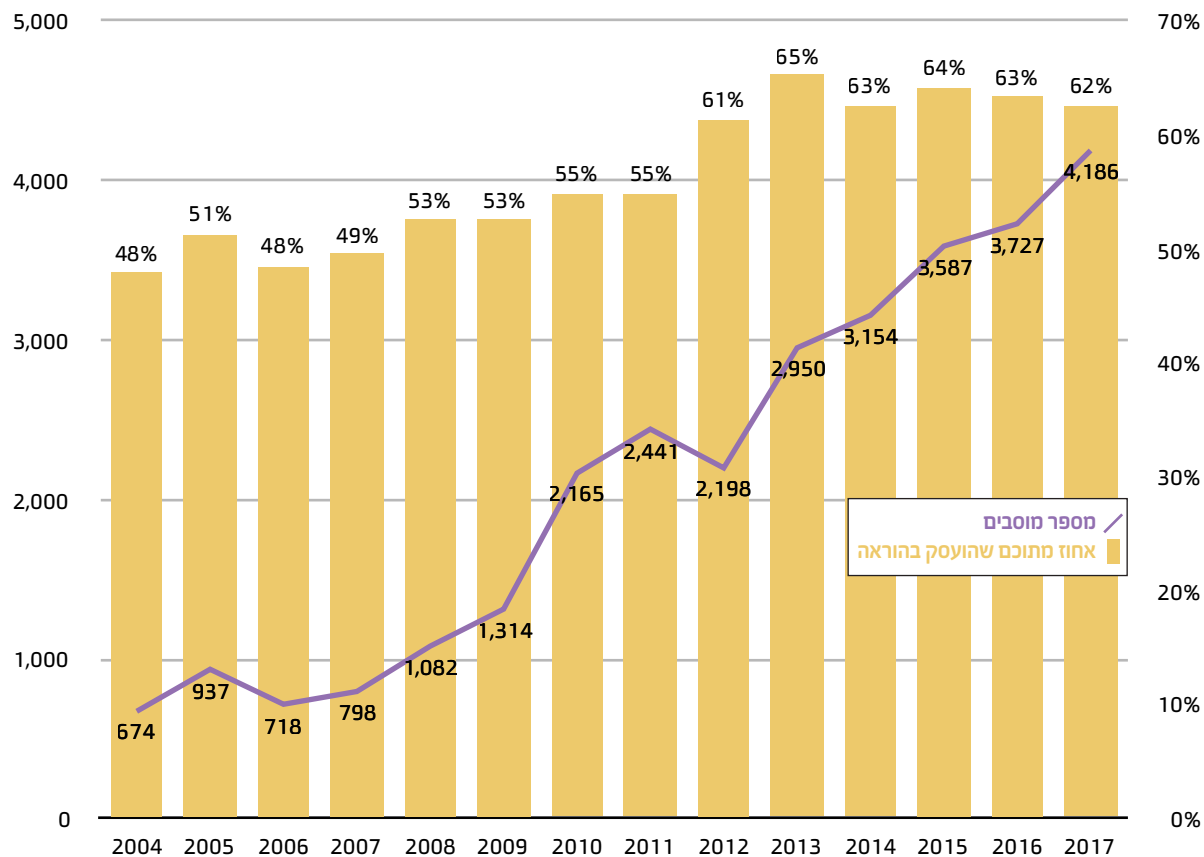
חודש	החג	מס' ימים בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים (מגזר יהודי): ¹³	הערות	מס' ימים במשק (חגים יהודיים)	הערות
ספטמבר-אוקטובר	ראש השנה	3	כולל ערב החג	2	לא כולל ערב החג
ספטמבר-אוקטובר	יום כיפור	2	כולל ערב החג	1	לא כולל ערב החג
ספטמבר-אוקטובר	סוכות	9	כולל ערבי חג, חול המועד ואסרו חג, קיזוז יום שבת	2	לא כולל ערבי חג, לא כולל חול המועד
דצמבר	חנוכה	6	קיזוז יום שבת	0	
פברואר-מרץ	פורים	3	כולל תענית אסתר	0	
מרץ-אפריל	פסח	15	כולל ערבי חג, כולל חול המועד, כולל אסרו חג, כולל חופשה לפני החג, קיזוז שני ימי שבת	2	לא כולל ערבי חג, לא כולל חול המועד
אפריל-מאי	יום העצמאות	1	ערב יום העצמאות הוא יום לימודים קצר	1	ערב יום העצמאות הוא יום עבודה קצר
מאי	ל"ג בעומר	1		0	
מאי-יוני	שבועות	2	כולל ערב החג, כולל אסרו חג	1	לא כולל ערב החג
יולי-אוגוסט	החופש הגדול	54	לא כולל ימי שבת	0	
סה"כ		96	המספר יכול להיות נמוך יותר אם ישנה חפיפה עם ימי שבת	9	בנוסף, על פי חוק חופשה שנתית עובד זכאי למינימום 12 ימי חופשה

12 חוזר מנכ"ל תשע"ז/8, ח' בניסן תשע"ז, 4 באפריל 2017.
13 חוזר מנכ"ל תשע"ז/8, ח' בניסן תשע"ז, 4 באפריל 2017.

4.17

מוסבים להוראה לאורך השנים

מערכת החינוך הממשלתית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר המוסבים להוראה במסלולי הסבת אקדמאים במכללות להכשרת מורים.

כל שנה נכנסים למערכת החינוך עובדים חדשים, אשר עברו את מסלול ההכשרה שלהם להוראה במסלולים המיועדים להסבת במכללות להכשרת מורים. בין השנים 2004 ל-2017 גדל מספר מסיימי התוכניות להסבת אקדמאים השנתי ב-62%, ומתוכם אחוז המועסקים בהוראה עלה מ-48% בשנת 2004 ל-62.5% בשנת 2017.¹³ עלייה זו היא תוצאה של שני תהליכים: האחד - עלייה ניכרת במספר מקבלי תארים אקדמיים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל¹⁴ ובמוסדות מחוץ לישראל, והשני - הרפורמות במערכת החינוך, שהגדירו דרישה להשכלה אקדמית כתנאי להעסקה כעובדי הוראה. תהליכים אלו הגדילו את הביקוש למורים אקדמאים במערכת החינוך.

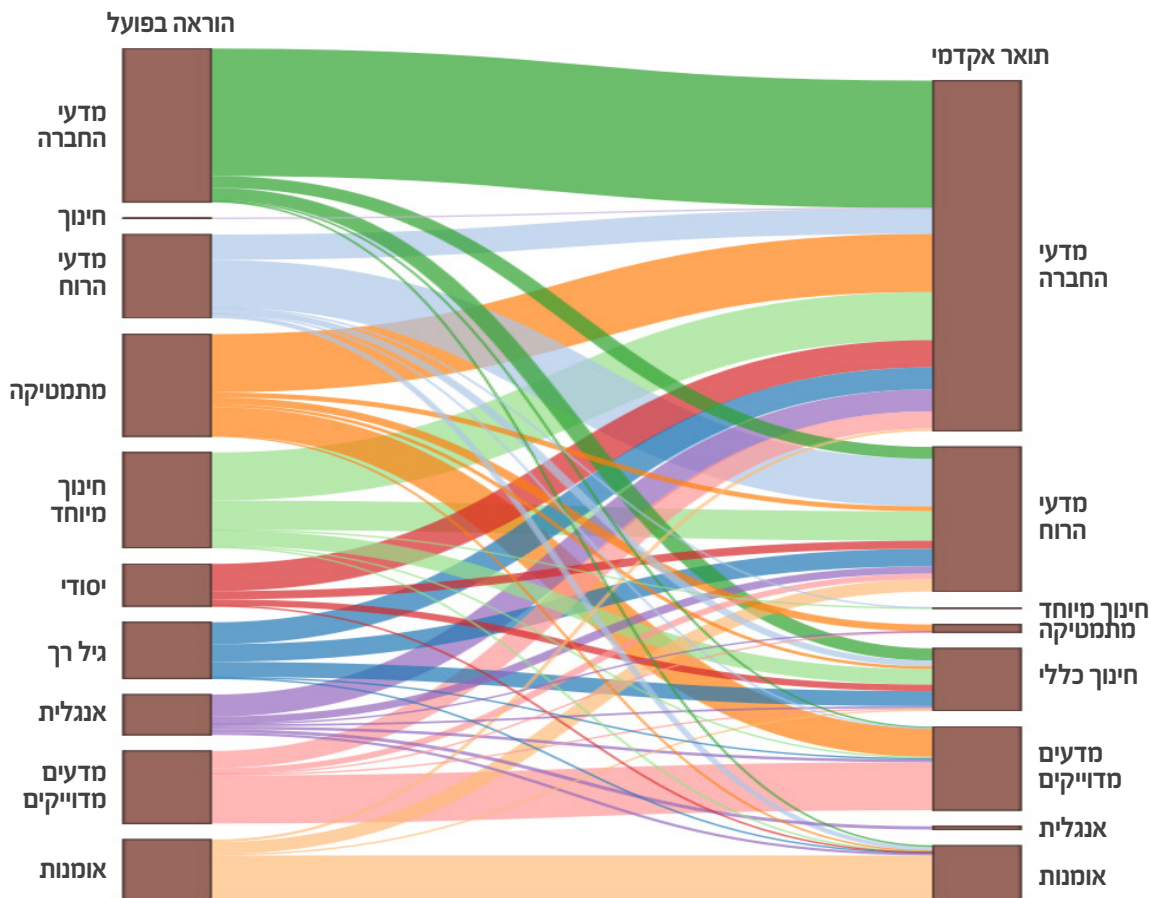
¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019), "מוגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה 2000-2019", הודעה לתקשורת, 184/2019. תודה לדוד מעגן מהלמ"ס על הנתון.
¹⁵ מתוך אתר המועצה להשכלה גבוהה.

4.18

מוסבים להוראה*

אין בהכרח קשר בין התואר האקדמי של המוסב להתמחות שאותה הוא עושה במסגרת לימודי ההוראה.

בצד שמאל של הגרף ניתן לראות את תחום הלימודים במסגרת התואר האקדמי שעשה המוסב להוראה (מדעי החברה, מדעים מדויקים וכיו"ב). בצד ימין ניתן לראות את תחום ההתמחות שבו בחר המוסב. מקצועות התואר האקדמי שעשה המוסב להוראה חולקו לתת-קטגוריות. כ-50% המוסבים הם בוגרי תואר ראשון מתחום מדעי החברה, וכ-20% הם בוגרי מדעי הרוח. 14% מבוגרי תואר במדעי החברה הם בוגרי מינהל עסקים. כ-25% מכלל המוסבים התמחו בהוראת מתמטיקה ומדעים מדויקים. כפי שניתן לראות בגרף, אין בהכרח קשר בין התואר האקדמי של המוסב לבין תחום ההתמחות. הדבר בולט במיוחד בהתמחות במתמטיקה ובאנגלית.



*הנתונים מבוססים על נתוני מכללה אחת להכשרת עובדי הוראה לאורך שלוש שנות לימודים אקדמיים.

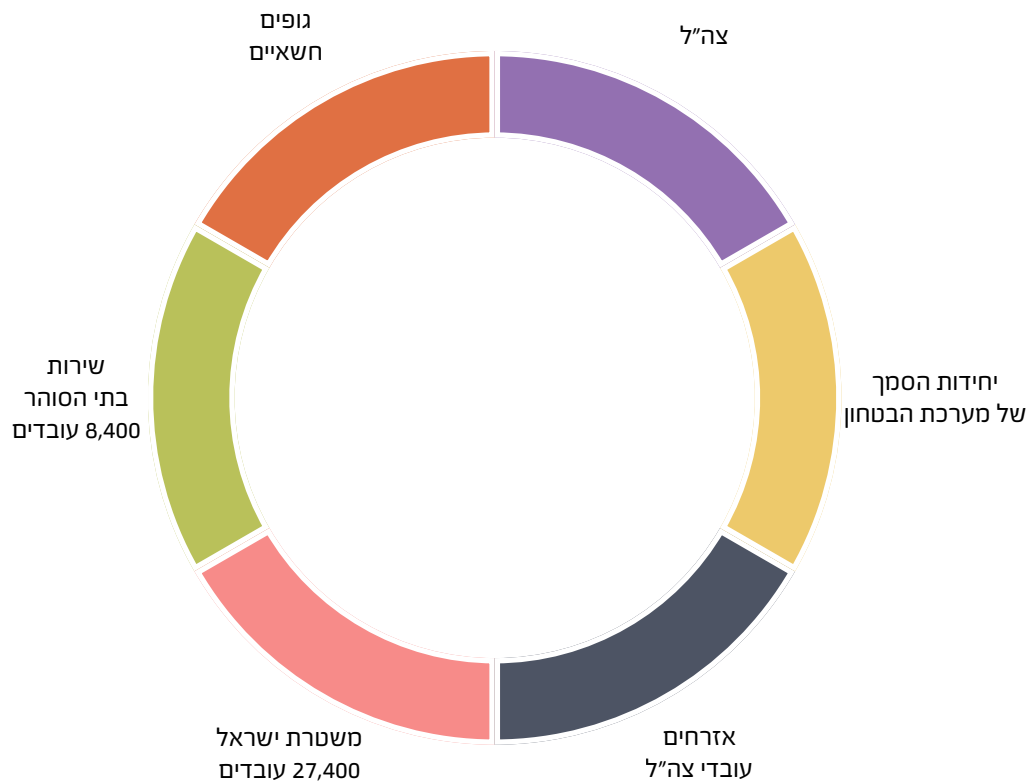
פרק 5

מערכת הביטחון

הקדמה

מערכת הביטחון*

נתוני 2018



מערכת הביטחון מורכבת מגופים שונים, שמשרתים ועובדים בהם לובשי מדים ואזרחים בתפקידים שונים. מיעוט קטן מהגופים הביטחוניים הם חשאיים לחלוטין. לצורך דו"ח זה, הגופים השונים קובצו ל ישויות מרכזיות המוצגות בתרשים. מבנה השכר של העובדי והמשרתים במערכת הביטחון ושל העובדים במשרדי הממשלה קשורים זה בזה. כאשר חלים שינויים ועדכוני שכר במבנה השכר של עובדי משרדי הממשלה, חלקם מוחלים גם על העובדים והמשרתים במערכת הביטחון, תוך ביצוע התאמות נדרשות. עם זאת, בצה"ל וברוב גופי הביטחון האחרים מוחלים רכיבי שכר ייחודיים נוספים, התואמים את אופי התפקידים הייחודי. לצד הבדל זה באופן קביעת השכר קיימים שני הבדלים עיקריים נוספים בין השכר במערכת הביטחון ליתר המערכות. ההבדל הראשון הוא במספר שעות העבודה התקניות, אשר הינו במוצא גבוה יותר במערכת הביטחון ביחס לשירות המדינה. ההבדל השני הוא שעל עובדי מרבית גופי הביטחון נאסר להתאגד¹.

1 אזרחים עובדי צה"ל ויחידות הסמך של משרד הביטחון רשאים להתאגד.

מקור: דיווח גופי הביטחון
* מספר העובדים במרבית גופי הביטחון מסווג.

השנה, לראשונה, הופקו הנתונים לדו"ח לגבי צה"ל על ידי אגף השכר, בדומה לנעשה לגבי רוב הגופים המפורסמים בדו"ח. בעבר, נתוני צה"ל שפורסמו בדו"ח הופקו על ידי צה"ל והועברו לאגף השכר. כחלק מהסיכום הבין-משרדי שנחתם בין צה"ל, משרד הביטחון ומשרד האוצר בשנת 2015, החל צה"ל להעביר במהלך 2018 למשרד האוצר נתונים חודשיים לגבי שכרם של אנשי הקבע בצבא. המהלך אפשר את הפקת הנתונים השונים לגבי צה"ל על ידי אגף השכר במתודולוגיה דומה לזו, המשמשת להפקת הנתונים בשאר הגופים המופיעים בדו"ח. נתוני צה"ל שפורסמו בשנים קודמות הופקו על ידי צה"ל במתודולוגיה שונה, שככל הנראה לא תואמת את המתודולוגיה המשמשת להפקת הנתונים לגבי יתר הגופים.

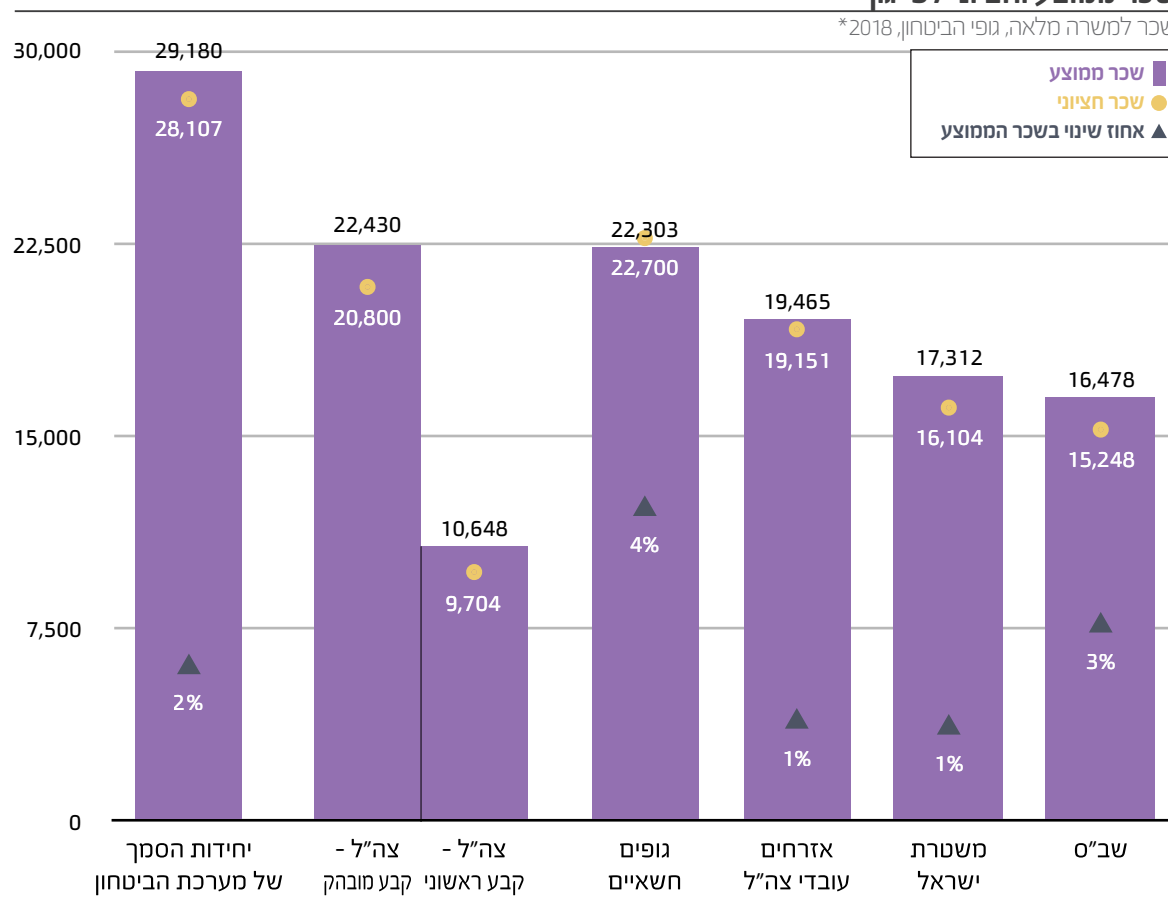
5.1

בשנת 2018 עמד השכר הממוצע במערכת הביטחון על 17,627 ש"ח.

בצה"ל קיים פער ניכר בין השכר הממוצע לשכר החיצוני. פער זה נובע מן, שאוכלוסיית משרתי הקבע מורכבת משתי אוכלוסיות נבדלות. האחת, משרתי קבע "ראשוני", מורכבת מחיילים שסיימו שירות חובה וממשיכים לשרת כמה חודשים או שנים בודדות לאחר מכן (לפעמים כחלק מהתחייבות במהלך שירות החובה) בשכר נמוך יחסית. השנייה, משרתי קבע "מובהק", הינם חיילים מבוגרים יותר, המשרתים לתקופה ארוכה יותר. עבור הקבוצה השנייה, השירות בצה"ל מהווה קריירה מקצועית לכל דבר ועניין, ולכן השכר במהלך שירות הקבע המובהק הינו גבוה משמעותית מהשכר הממוצע בצה"ל, כפי שניתן לראות בתרשים.

שכר ממוצע וחיצוני לפי גוף

שכר למשרה מלאה, גופי הביטחון, 2018*



מקור: אגף השכר, משרד האוצר ודיווח גופי הביטחון

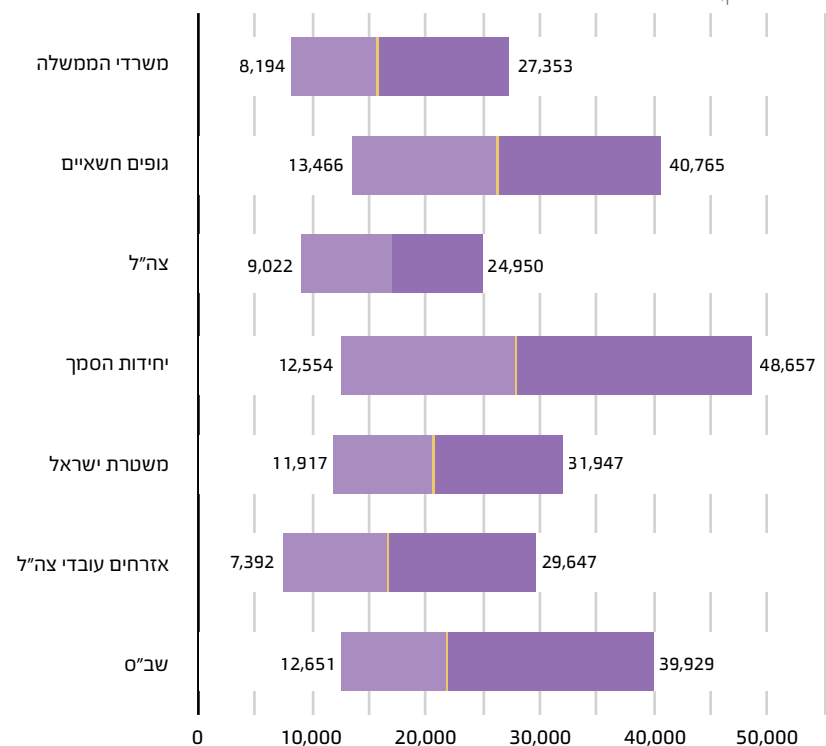
* לאור השינוי במתודולוגית הפקת הנתונים עבור צה"ל, לא ניתן היה להפיק את נתוני 2017, ולכן לא ניתן להציג את שיעור השינוי בשכר הממוצע ביחס לשנה החולפת.

5.2 הפער בין העשירון העליון לעשירון התחתון נובע בעיקרו מקידום בדרגות ובוותק. ניתן להתרשם מהשפעת מרכיב הוותק בקביעת השכר בדירוגים אלו.

בשל התפקידים הייחודיים הקיימים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס, קיים בכל אחד מהגופים דירוג ייחודי לאקדמאים. חלק גדול מהמשרתים שייכים לדירוגים אלו, ולכן מרביתם אינם נמצאים בדירוג האקדמאים הקיים בשירות המדינה. דירוגי עשירונים ייחודיים אלו מוצגים בעמוד הבא.

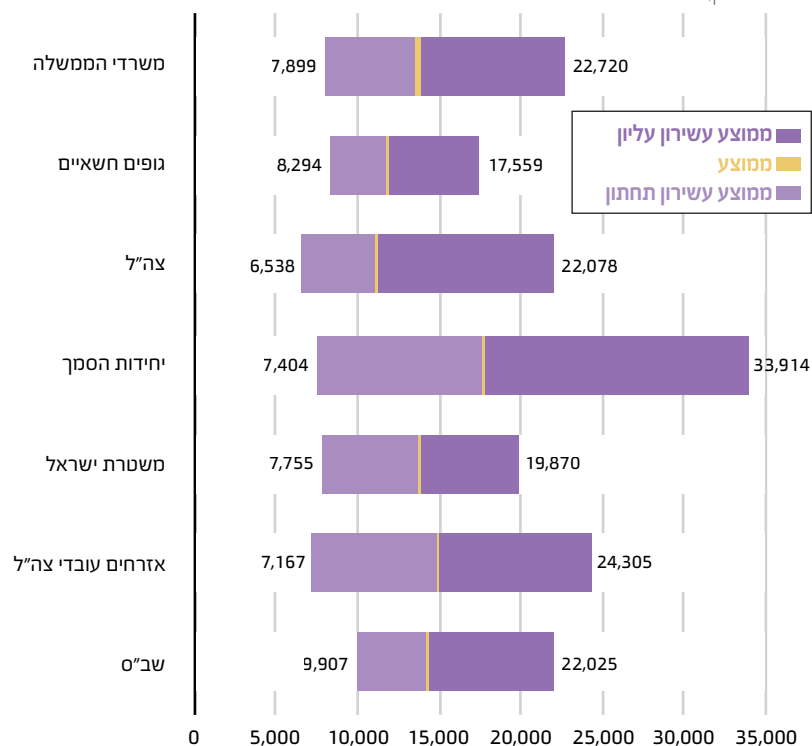
שכר לפי עשירונים, דירוג אקדמאים

גופי הביטחון, 2018



שכר לפי עשירונים, דירוג מינהלי

גופי הביטחון, 2018



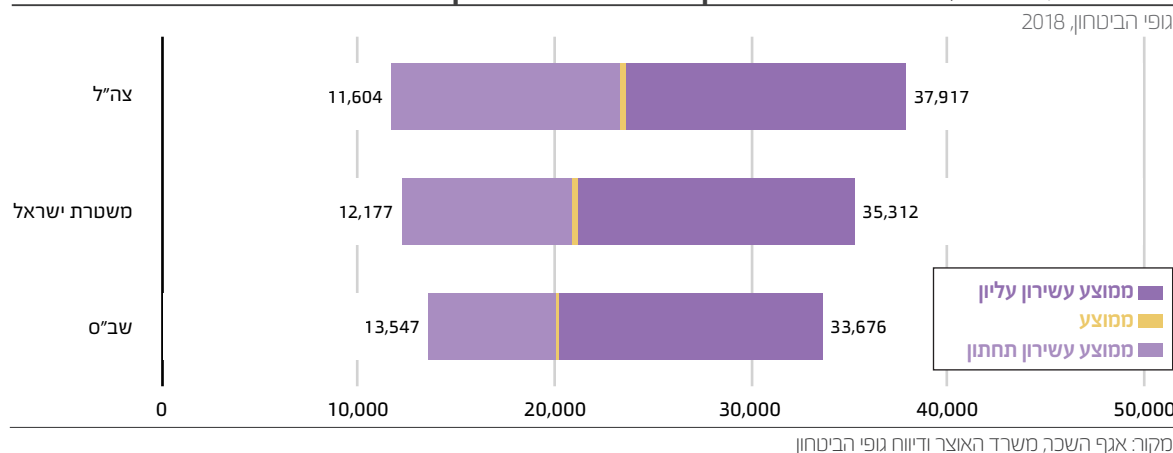
מקור: אגף השכר, משרד האוצר ודיווח גופי הביטחון

5.3

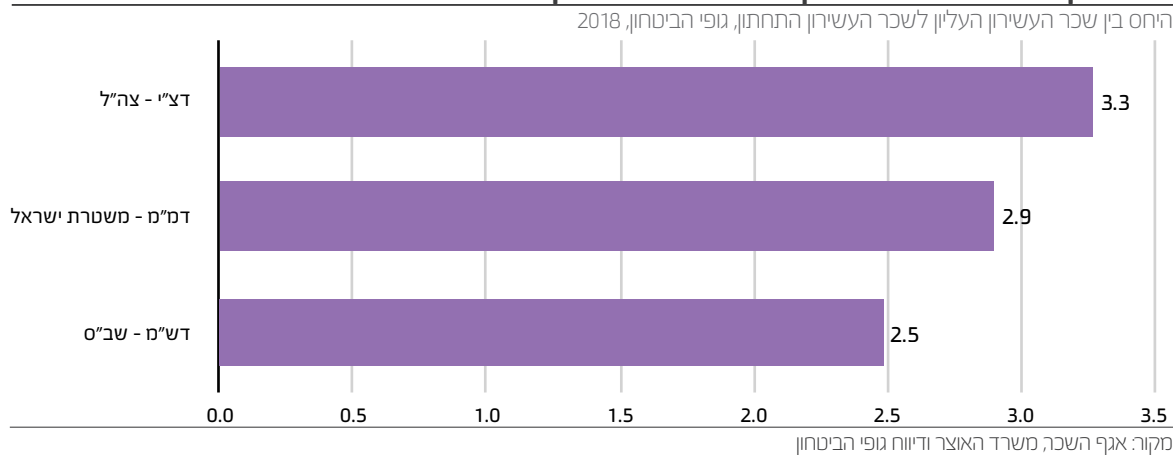
חלק משמעותי מהמשרתים במערכת הביטחון נמצאים בדירוגים אקדמאיים ייחודיים, שאינם קיימים בשירות המדינה. השכר בדירוגים אלו גבוה מהשכר בדירוג האקדמאים במדינה.

בצבא, במשטרה ובשירות בתי הסוהר קיימים תפקידים ייחודיים לקצינים שאינם קיימים ביתר שירות המדינה. תפקידים אלו דורשים השכלה ייחודית, המשתנה מתפקיד לתפקיד. מסיבה זו, בכל אחד מהגופים הללו נבנה דירוג ייחודי נפרד, הכולל מגוון תפקידים, ולכל תפקיד מוגדרת השכלה אקדמאית ספציפית הדרושה עבורו. היתרון הגדול בדירוגים אלו הוא האפשרות לקלוט לכל תפקיד עובדים עם ההשכלה הרלוונטית הנדרשת לתפקיד. דירוגים אלו הינם המובילים בשלושת הגופים במספר העובדים המשובצים בהם.

שכר לפי עשירונים, דירוגים ייחודיים לאקדמאים בגופי הביטחון



אי-שוויון בדירוגים ייחודיים לאקדמאים בגופי הביטחון

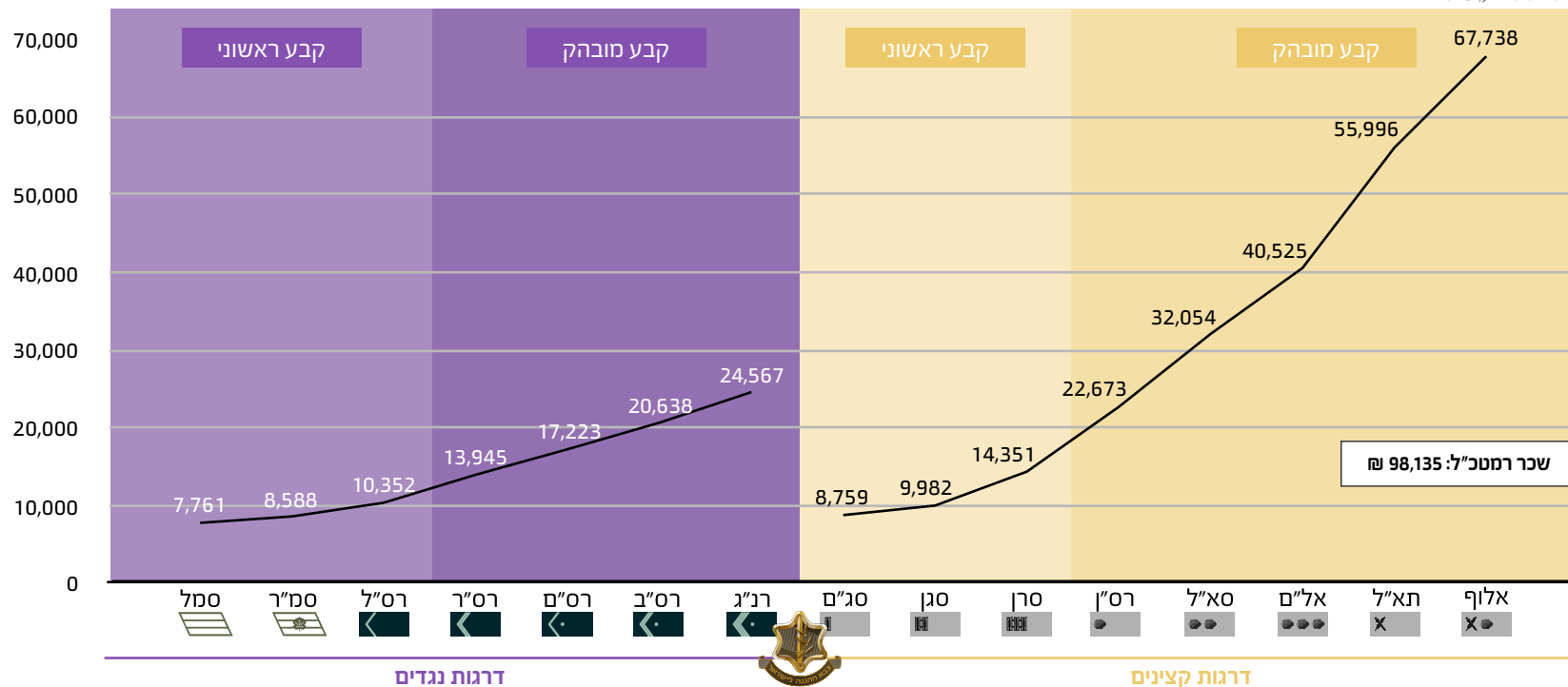


5.4 | בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ההבדלים בין שכרם של נגדים מתחילים לקצינים מתחילים אינם גדולים. אך עם התקדמות הוותק והעלייה בסולם הדרגות, קיים יתרון מובהק לאלו שנמצאים בתפקידי קצונה.

ניתן להתרשם שהאפשרות לצאת לקורס קצינים בשלב מוקדם בקריירה הינה בעלת חשיבות גדולה עבור אלו שיבחרו במסלול ארוך-טווח, ובעלת חשיבות פחותה עבור אלו שלא.

שכר לפי דרגות כתף, צה"ל

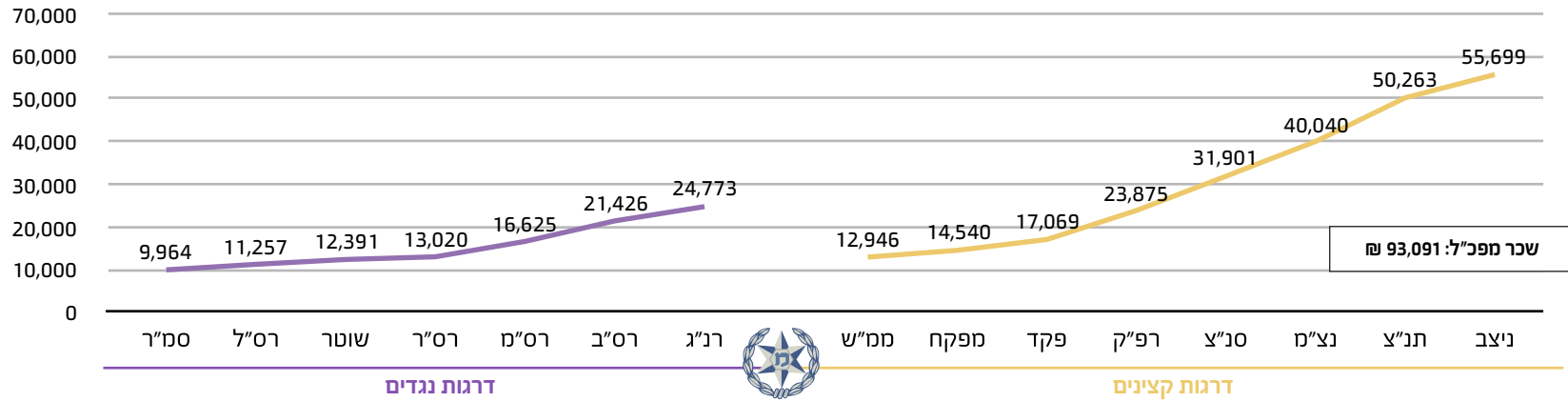
שכר ממוצע, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

שכר לפי דרגת כתף, משטרת ישראל

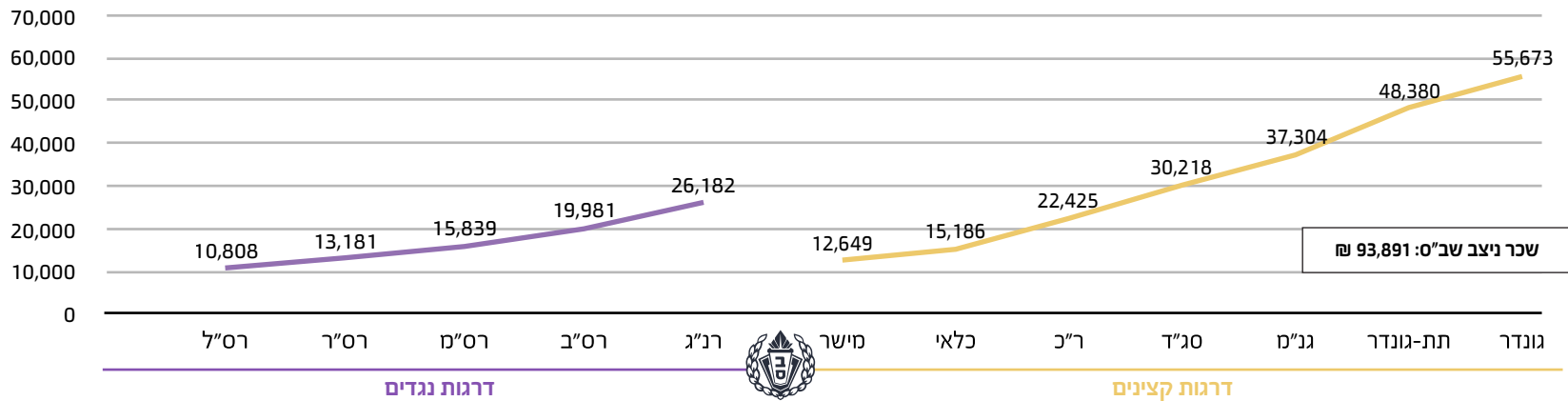
שכר ממוצע, 2018



מקור: גופי הביטחון

שכר לפי דרגת כתף, שירות בתי הסוהר

שכר ממוצע, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

5.5

מאפייני קצבאות הזקנה* של גמלאי שירות המדינה וגופי הביטחון בחלוקה לאוכלוסיות שונות

עובדים שפרשו במהלך שנת 2018

קצבה חציונית	קצבה ממוצעת	גיל פרישה	אוכלוסייה	גוף
14,578	14,544	47	נגדים	צה"ל
18,213	19,844		קצינים	
13,517	13,406	54	נגדים	משטרה
18,753	19,787		קצינים	
12,220	12,270	55	נגדים	שב"ס
14,353	14,957		קצינים	
	20,388	54	ממוצע	גופים חשאיים
7,731	7,462	61	ממוצע	עובדי הוראה
8,296	8,429	64	ממוצע	מערכת הבריאות
6,776	7,770	65	ממוצע	משרדי ממשלה

חלק ניכר מהמשרתים במערכת הביטחון מקבלים הטבה נוספת, שהינה חריגה ביחס ליתר המערכות בשירות המדינה - האפשרות לפרישה² מוקדמת בגיל צעיר יחסית.

הטבה זו תהיה קיימת גם בעולם החדש של פנסיה צוברת. הסיבה לכך היא, שברוב גופי הביטחון ניתן יהיה להעניק לפורשים פנסיות גישור בגין התקופות שהמשרת אינו יכול לקבל קצבה מקרן הפנסיה שבה הוא מבוסס. אופן חישוב פנסיות הגישור נדון בימים אלו בין משרד האוצר לגופי הביטחון ובראשם צה"ל. בטבלה שמשמאל ניתן לראות את גיל הפרישה הממוצע והקצבה הממוצעת בגופי הביטחון, אל מול יתר העובדים בשירות המדינה.

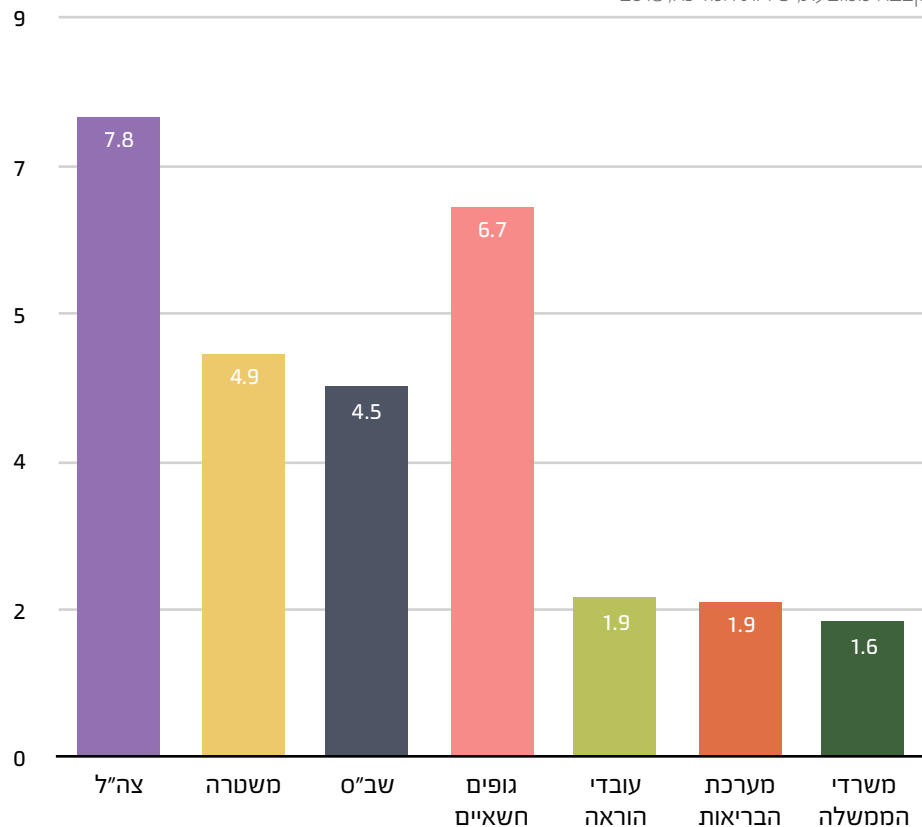
מקור נתונים לקצבאות גופי הביטחון: אגף החשב הכללי, עיבוד אגף שכה, משרד האוצר ודיווח גופי הביטחון מקור נתונים לקצבאות מערכת הבריאות, עובדי הוראה ומשרדי הממשלה: דו"חות החשב הכללי לשנת 2018, משרד האוצר, עמוד 337

2 גיל הפרישה על פי חוק הוא 67 עבור גברים ו-62 עבור נשים. * קצבה תקציבית, ללא שארים ונכות

5.6

שווי קצבאות לתוחלת החיים במיליוני שקלים (ללא הייון)

קצבה ממוצעת, שירות המדינה, 2018



מקור נתונים לקצבאות גופי הביטוח: נתוני החשב הכללי ועיבוד אגף שכה, משרד האוצר
מקור נתונים לקצבאות מערכת הבריאות, עובדי הוראה ומשרדי הממשלה: דו"חות החשב הכללי לשנת 2018, משרד האוצר, עמוד 337. הקצבאות המוצגות אינן מוללות סכומים המופרשים בגין עבודה נוספת לקרנות פנסיה צוברות במשרדי הממשלה ובמערכת הבריאות

בשל גיל הפרישה המוקדם, הפורשים כיום ממערכת הביטוח זכאים להטבת פנסיה תקציבית גדולה בהרבה משאר עובדי המגזר הציבורי.³ להטבה הגדולה ביותר זכאים הפורשים מצה"ל.

אחוז ניכר מהמשרתים במערכת הביטוח עדיין פורשים עם פנסיה תקציבית. גובה הקצבה החודשית עולה ככל שהוותק עולה, אך מנגד, מספר השנים שבהן הגמלאי זכאי לקצבה יורד ככל שהוא פורש בגיל מבוגר יותר. התופעות המנוגדות משפיעות על סך התשלומים שהמדינה נותנת לגמלאי במהלך תוחלת חייו.⁴

על אף שהקצבה החודשית הממוצעת בצה"ל אינה הגבוהה ביותר מכלל גופי הביטוח, בתרשים ניתן לראות, כי ההטבה הכוללת לגמלאי צה"ל היא הגבוהה ביותר. יתרה מכך, ההטבה הכוללת גבוהה גם ביחס לסקטורים אחרים במדינה. הסיבה לכך היא גיל הפרישה בצה"ל, אשר במוצע הינו נמוך משמעותית מיתר גופי הביטוח. משרת הפורש מצה"ל עם פנסיה תקציבית יקבל במוצע תשלומי קצבה למשך שנים רבות יותר מאשר יתר הפורשים בשירות המדינה. בעוד שסך התשלומים הכולל במשרדי הממשלה ובמערכות הבריאות והחינוך הינו נמוך כ-2 מיליון ש"ח, בגופים החשאיים התשלומים הם כ-7 מיליון ש"ח, ובצה"ל - קרוב ל-8 מיליון ש"ח.

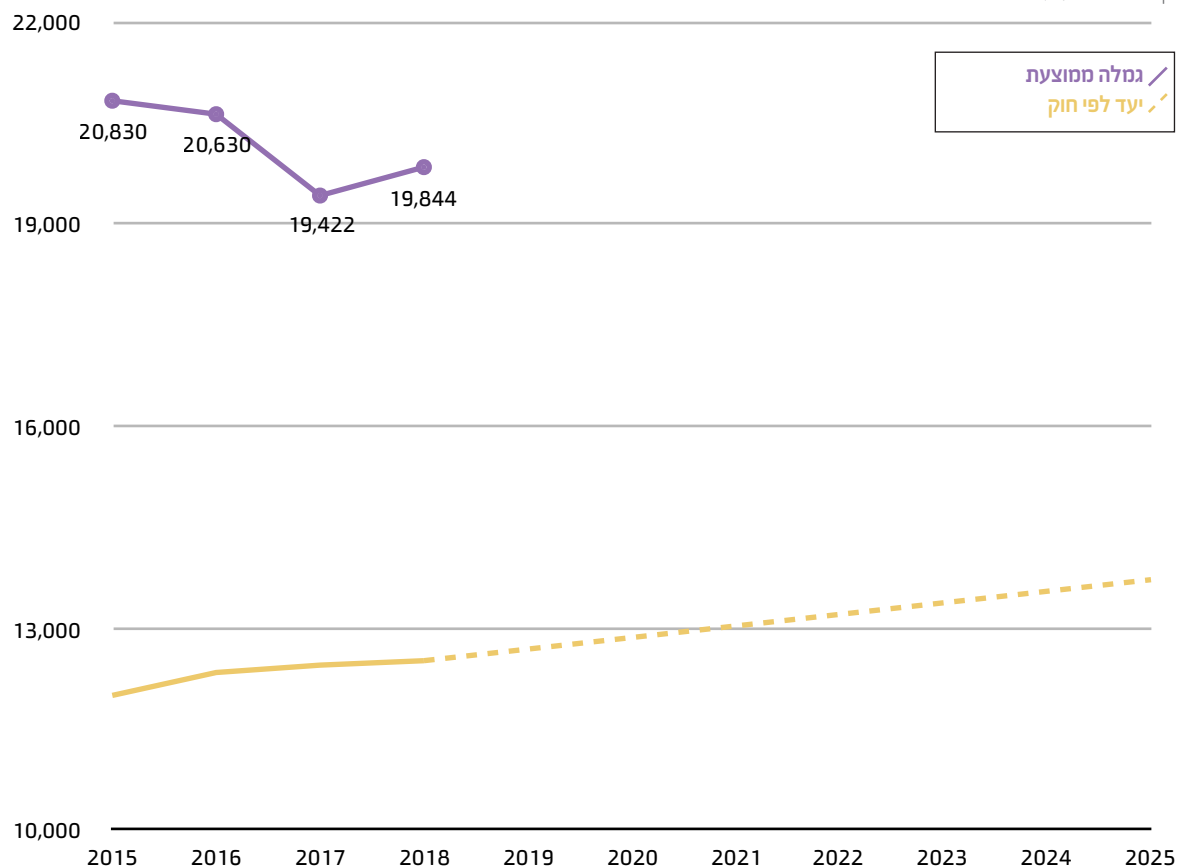
3 הקצבאות המוצגות אינן מוללות סכומים המופרשים בגין עבודה נוספת לקרנות פנסיה צוברות במשרדי הממשלה ובמערכת הבריאות.

4 תוחלת החיים מבוססת על נתוני הבנק העולמי ל-2017. ניתן לעיין בנתונים בקישור הבא: <https://data.worldbank.org/country/israel?view=chart>

5.7

קצבה ממוצעת בצה"ל ויעד ההתכנסות שנקבע בחוק

קצבה ממוצעת, פורשי 2015-2018



על פי החוק, צה"ל צריך להתכנס לקצבה ממוצעת של 12,000 עבור קצינים פורשי שנת 2025 ואילך.

בשנת 2016 שונה חוק שירות הקבע (גמלאות). השינוי קובע, כי אם ממוצע הקצבאות של הקצינים שפרשו מצה"ל בשנת 2025 גבוה מ-12,000 ש"ח לחודש, שר האוצר יקבע תקנות חדשות לתשלום קצבאות לקצינים. מטרת התקנות תהיה להביא לכך, שהקצבה הממוצעת לקצינים שיפרשו החל מאותה שנה לא תעלה על 12,000 ש"ח לחודש. היעד נקבע במונחי המחירים בשנת 2015 והוא צמוד למדד השכר למשרת שכיר (להלן: "המדד") במשרדי הממשלה (ממשלה מרכזית), שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדי שנה.

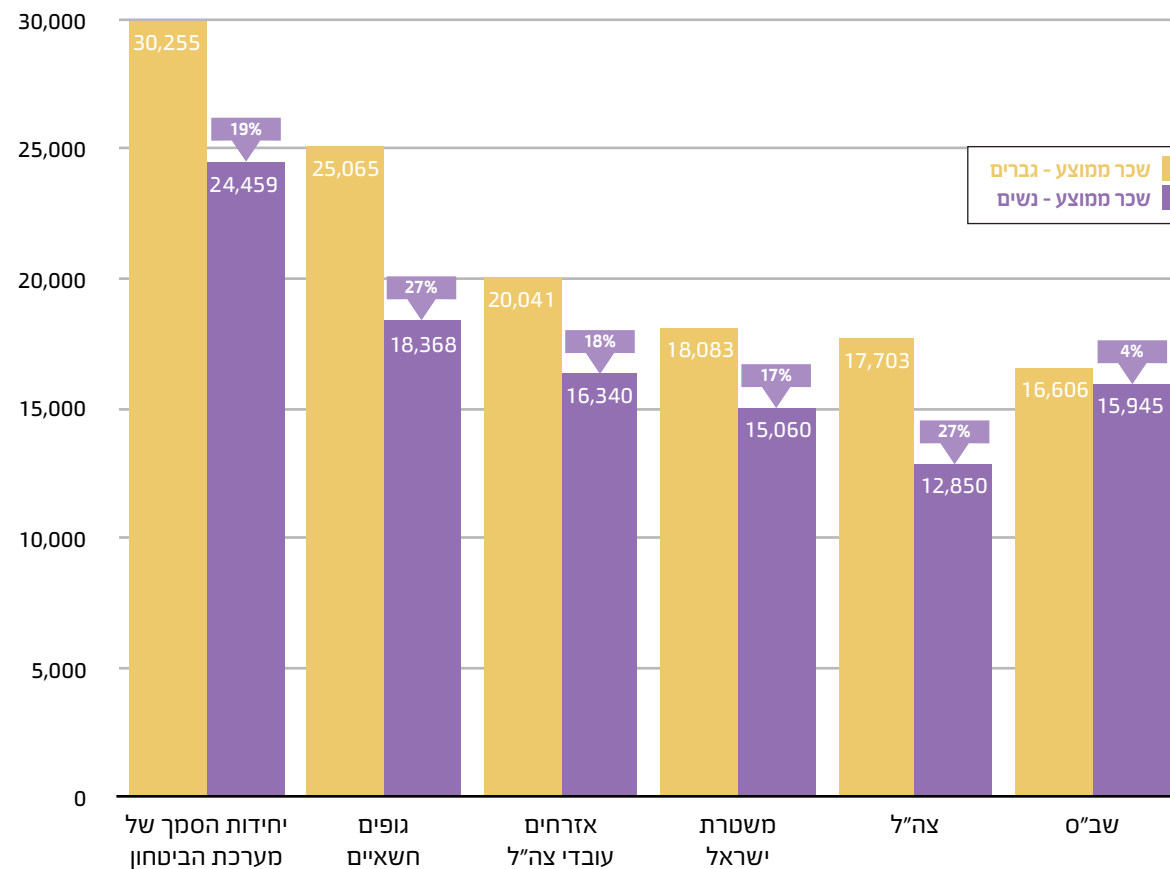
בתרשים שמשמאל ניתן לראות את התפתחות ממוצע הקצבאות של קצינים שפרשו מצה"ל בכל שנה משנת 2015 ואילך. כמו כן, ניתן לראות גם את התפתחות היעד של 12,000 אל"ש"ח לפי המדד עד ל-2018, וכן את הערכת המשך ההתפתחות לפי המגמה של המדד בשנים 2015-2018, בקו המקווקו.

מקור: דו"חות החשב הכללי

5.8

פערים בשכר בין נשים לגברים

שכר ממוצע, גופי הביטחון, 2018



פערי השכר בין נשים לגברים במערכת הביטחון עמדו על 24% בממוצע בשנת 2018.⁵ הפערים נובעים משוני בין התפקידים של הנשים והגברים בכל אחד מהארגונים.

במבנה השכר בצה"ל ובגופים הביטחוניים קיים רכיב מרכזי, הנקרא "רמת פעילות", והוא מהווה אחוז מסוים משכר הבסיס של העובד. קיימות כמה רמות פעילות, וככל שהרמה גבוהה יותר כך האחוז גבוה יותר.

רמת הפעילות של כל משרת או עובד נקבעת לפי תפקידו, מקום שירותו ומשתנים נוספים, כאשר בתפקידי לחימה ישנה רמת פעילות גבוהה יותר מאשר בתפקידי מטה.

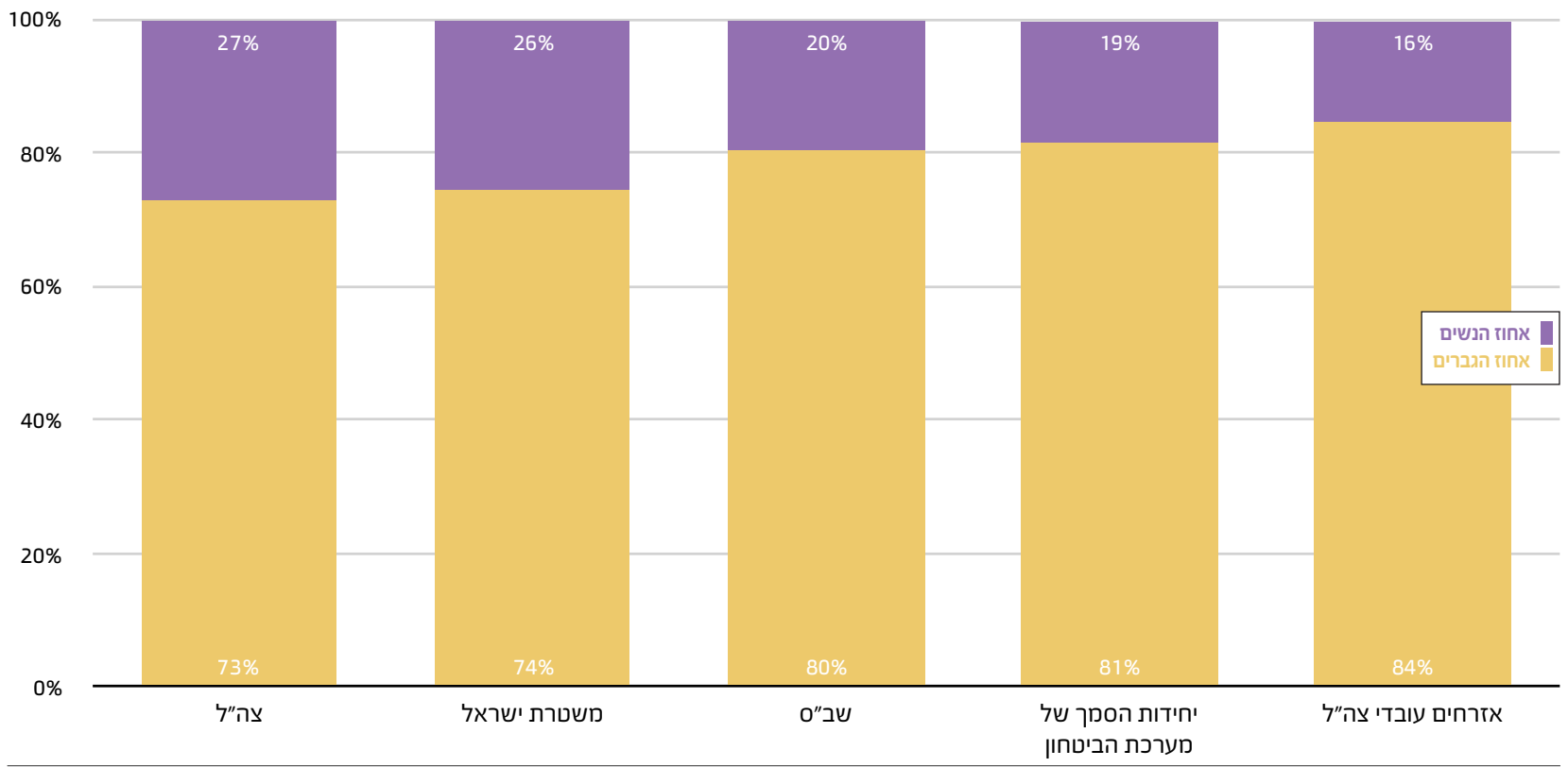
באשר לתרשים, כיוון שבתפקידי הלחימה יש בממוצע פחות נשים, עניין זה תורם לפער בין גובה שכרן לעומת גובה שכר הגברים.

גורם משמעותי נוסף לפערי השכר המגדריים בשירות הביטחון הוא מיעוט של נשים המתקדמות לדרגות בכירות ביחס לגברים.

5.9 | בכל גופי הביטחון אחוז הגברים עולה משמעותית על אחוז הנשים.

יחס עובדים לפי מגדר

גופי הביטחון, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר וגופי הביטחון

פרק 6

תגמול תמרוץ

חלק א': היחידה לתגמול ותמרוץ באגף השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר

היחידה הינה הגורם המקצועי המייעץ לממונה על השכר בכל סוגיות תגמול ותמרוץ עובדים ושכר עידוד בשירות המדינה, בגופים המתוקצבים המפוקחים על ידי הממונה על השכר ובהסכמי עבודה. ביחידה פועלים מהנדסי תעשייה וניהול וכלכלנים, העוסקים בפיתוח המדיניות והמודלים.

יחידת תגמול ותמרוץ מטפלת במכלול השיטות והטכנולוגיות המשמשות למדידה ולקביעה של מודלים לתגמול ותמרוץ עובדים בשירות המדינה. עיקר עבודתה מתמקדת בפיתוח מדיניות וביישום מודלי תגמול ותמרוץ של עובדים במטרה להגדיל את היעילות, הפריון ואיכות השירות הציבורי.

6.1 | תחומי פעילות מרכזיים ביחידה

1. **שיטות שכר עידוד** - גישה מקצועית להעלאת היעילות והפריון תוך שמירה על איכות ושירות בעבודה. מרבית המדידה הינה קבוצתית. שכר העידוד הינו הסכם פריטטי, אשר נחתם בשנת 1969, וכל המנגנונים לקבלת שכר עידוד ולשינויים בשיטות מתבצעים בשיתוף מלא עם ההסתדרות.
אוכלוסייה מתאימה: גופים שניתן למדוד בהם תפוקות ומדדי איכות ושירות, לדוגמה: לשכות קבלת קהל, מכבסות ומטבחים בבתי חולים.
2. **שיטות תגמול על בסיס מודלים דיפרנציאליים** - מודלים המגיעים מעולם השכר. מטרתם לעודד מצוינות אישית באמצעות הכנסת מודלים, המבוססים על מדידה אישית "רכה". לדוגמה: הערכת מנהלים ויעדים אישיים.
הדיפרנציאליות מתבטאת באמצעות תגמול שונה בין העובדים. גובה התגמול וההתפלגות העובדים במודלים אלו נקבעים בהסכם קיבוצי, או בהחלטת הממונה על השכר.
אוכלוסייה מתאימה: גופי מינהל ומטה, שעיקר עיסוקם בפיקוח, בהתוויית מדיניות, ברגולציה וחקיקה בעלות השלכות רחב שיש בהן קושי למדידה תפוקתית כמותית. לדוגמה: משרד האוצר ונציבות שירות המדינה.
3. **מודלים לתגמול ותמרוץ הנקבעים בהסכמים קיבוציים** - מודלים אלו משלבים את היתרונות בין שתי הגישות המקצועיות שצוינו לעיל: מדידת תפוקות וביצועים לצד מדידה אישית. פיתוח ותפעול המודלים מתאפיין בגמישות ובפשטות.
אוכלוסייה מתאימה: עובדים בדירוגים ובתפקידים רחביים בעלי אופי פעילות מדי. לדוגמה: סניעות, ועדות לתכנון ברשויות ופיזיותרפיסטים. היחידה משלבת בין גישות התגמול השונות על מנת לייצר אפקטיביות מקסימלית בהתאם לאופי הפעילות במשרד שבו מופעלת השיטה/המודל.



6.2 | השוואה בין שיטות התגמול

נושא	שיטות שכר עידוד סטנדרטיות	שיטות תמרוץ דיפרנציאליות	הסכמים קיבוציים
שיטת התגמול	תגמול לאחר עמידה בנורמה כמותית בהתאם ליעילות הקבוצה הנמדדת	משלמים את כל הסכום שנקבע מראש באופן דיפרנציאלי	סכום שנקבע בהסכם הקיבוצי
גובה התגמול	היעילות מתורגמת לפרמיה, כאשר תקרות הפרמיה הנהוגות הן 15%-25% הסכום מחולק בהתאם לעמידה ביעדים שנקבעו בשיטה: פרמיה = שעות מושקעות כפול ערך שעה של עובד בקבוצה (שעות עבודה בפועל, לא כולל עבודה נוספת)	עד 10% מהשכר, כולל שעות נוספות. חלוקת הסכום הינה בהתאם למיקום העובד בהתפלגות המשרד	סכום שנקבע מראש למשרה מלאה העומדת בכל יעדי המודל
פריטטיות	פריטטיות מלאה עם ההסתדרות כללים נוקשים, המקשים הן בהיבט המקצועי והן בהיבט התפעולי במתן פתרונות גמישים ומידיים	לא פריטטי כלי ניהולי להנהלה, קל לשינוי תפעול פשוט, גמיש ומידי	לא פריטטי כלי ניהולי להנהלה, קל לשינוי תפעול פשוט, גמיש ומידי
שיטת המדידה	מדידת תפוקות, ביצועים, שירות ואיכות ברמה קבוצתית	מדידת מצוינות אישית "רכה"	בעיקר מדידה אישית על בסיס ביצועים
התייחסות לכמות כוח האדם ביחידה	הכלי נותן מענה לנושא גידול/צמצום בכוח האדם	אין התייחסות לנושא	התייחסות בהתאם לאופי המודל
עדכון המודלים	ריבוי השיטות והמנגנון הפריטטי עם ההסתדרות מייצר קושי רב בעדכון השיטות ובתפעולן	מודלים רחביים, קל לעדכון ולתפעול	מודלים גמישים ופשוטים, עדכונים אינם שכיחים
עלות פיתוח ועדכון	יקרה	יחסית נמוכה	יחסית נמוכה

6.3

ביאור מושגים בתחום שכר העידוד בשירות הציבורי

טווחי הפרמיה במשרדי הממשלה:

הערה	פרמיה	אחוז היעילות
מצב ראשוני לפני הכנסת שיטת שכר עידוד	0%	עד 100%
טווח הפרמיה בהתאם לאחוז היעילות (משתנה בהתאם לסוגי השיטות)	0%-25%	100%-142%
אחוז הפרמיה אינו משתנה (גם במידה והיעילות עולה) ¹ תקרת פרמיה	25%	מעל 142%

פרמיית חופשה: פרמיה המשולמת לעובד, הזכאי לשכר עידוד פעמיים בשנה בגין ימי חופשה אשר נוצלו על ידו בתקופת השכר, אך לא יותר מ-22 ימים בשנה.

פרמיית הכשרה: פרמיה המשולמת לעובד הזכאי לשכר עידוד, אשר השתתף בפעילות הכשרה ימים שלמים ועמד בכללים המזכים אותו לפרמיה זו. פרמיה זו משולמת פעמיים בשנה.

שעות מושקעות: שעות העבודה בפועל (החתמת כניסה ויציאה) המאושרות לתשלום, כולל יציאה בתפקיד. הפרמיה משולמת על בסיס שעות אלו.

להלן הסברים תמציתיים למושגים מרכזיים בתחום תגמול ותמרוץ בשירות המדינה.

שכר עידוד: תגמול כספי, המשולם לעובד מעבר לשכרו, עבור שיפור התייעלות בעבודה.

יעילות: מדד פרוין, שמתייחס לסך כל התפוקות ביחס לשעות עבודה. היעילות בשירות המדינה נעה בין 100% ל-142%. אחוז יעילות מעבר לסרגל שנקבע מעיד כי יש צורך לבצע בדיקת עדכניות, מצב זה יכונה "יעילות חריגה".

- **במקרים שבהם יעילות העובד הינה עד 100%** - רמת היעילות מאפיינת עובד מתחת לנורמה, ולכן אינו זכאי לשכר עידוד.
- **במקרים שבהם יעילות העובד נעה בין 100% ל-142%** - עובד הנמצא בממד זה הינו בממד פרוין גבוה מרמה נורמלית, ועל כן יהיה זכאי לפרמיה.
- **במקרים שבהם יעילות העובד חורגת מ-142%** - עולה חשש סביב, כי אופן המדידה אינו משקף כהלכה את רמות היעילות בתפקיד.

פרמיה: המרת רמת היעילות לתגמול כספי. על כל אחוז יעילות מעל המצב הקיים (100% יעילות) העובד מקבל פרמיה עד לתקרה בגובה 25% משעות העבודה בפועל (עד 142% יעילות). הפרמיה משולמת בשעות, ביחס לשעות העבודה של העובד.

חלק ב': שכר עידוד

לשיטות שכר עידוד יש כמה יתרונות, בהם עידוד לעבודה קבוצתית והגדלת היעילות והפריון בעבודה, כאשר הסכום הגבוה מהווה כלי מוטיבציוני עבור העובדים.

בשנים האחרונות היחידה החלה להטמיע מערכות תגמול ותמרוץ דיפרנציאליות לעידוד מצוינות אישית. מטרת מערכות אלו היא לייצר שונות בין תגמול עובדים מצטיינים לעובדים שאינם מצטיינים. יתרונות המודלים טמונים בפשטותם ובכך שהם מהווים כלי ניהולי ומתאימים לעבודות מנהל בשירות הציבורי.

שכר עידוד מייצג גישה מקצועית המגיעה מעולם הנדסת תעשייה וניהול להעלאת היעילות והפריון בגופים הציבוריים הנמדדים. הגישה מתבססת על תמריץ כספי לקבוצות עובדים בתמורה להגדלת תפוקות וביצועים תוך שמירה על רמת איכות.

שיטות שכר עידוד בשירות המדינה נכנסו באופן הדרגתי למשרדי הממשלה בעקבות הסכם קיבוצי שנחתם בשנות ה-60 המאוחרות של המאה הקודמת. מטרתן הייתה לייעל ולהעלות את הפריון בשירות המדינה באמצעות מתן תמריץ כספי לעובדים הזכאים. לאורך השנים שולבו מרבית עובדי המדינה בדירוגים המזכים, הפרוסים בכ-30 משרדי ממשלה ותאגידים ממשלתיים, בשיטות תגמול ותמרוץ מגוונות.

6.4 | סיכום תוצאות של הפעלת שכר עידוד לשנת 2018²

1. עלות תשלומי שכר עידוד בשירות המדינה ב-2018: כ-587 מלש"ח (תשלומי פרמיה, פרמיית הכשרה ופרמיית חופשה).
2. בשנת 2018 עלו סך הוצאות הפרמיה בכ-11% ביחס לשנת 2017.
3. מספר משרות הזכאים לשכר עידוד בשירות המדינה ב-2018 עמד על כ-34 אלף מתוך כ-73 אלף עובדים במשרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים.³ בשנת 2018 עלה מספר המשרות הזכאיות לשכר עידוד בכ-5% ביחס לשנת 2017.
4. ממוצע תשלום פרמיה למשרה בחודש (כולל פרמיית חופשה והכשרה) עומד על כ-1,428 ש"ח, שהם כ-10% מהשכר הממוצע למשרה מלאה. סכום זה מהווה רכיב לתשלום בפנסיה צוברת.
5. השכר הממוצע למשרה מלאה של העובדים המקבלים שכר עידוד עומד על כ-13,775 ש"ח. בשנת 2018 עלה שכרם של העובדים המקבלים שכר עידוד בכ-1% ביחס לשנת 2017.

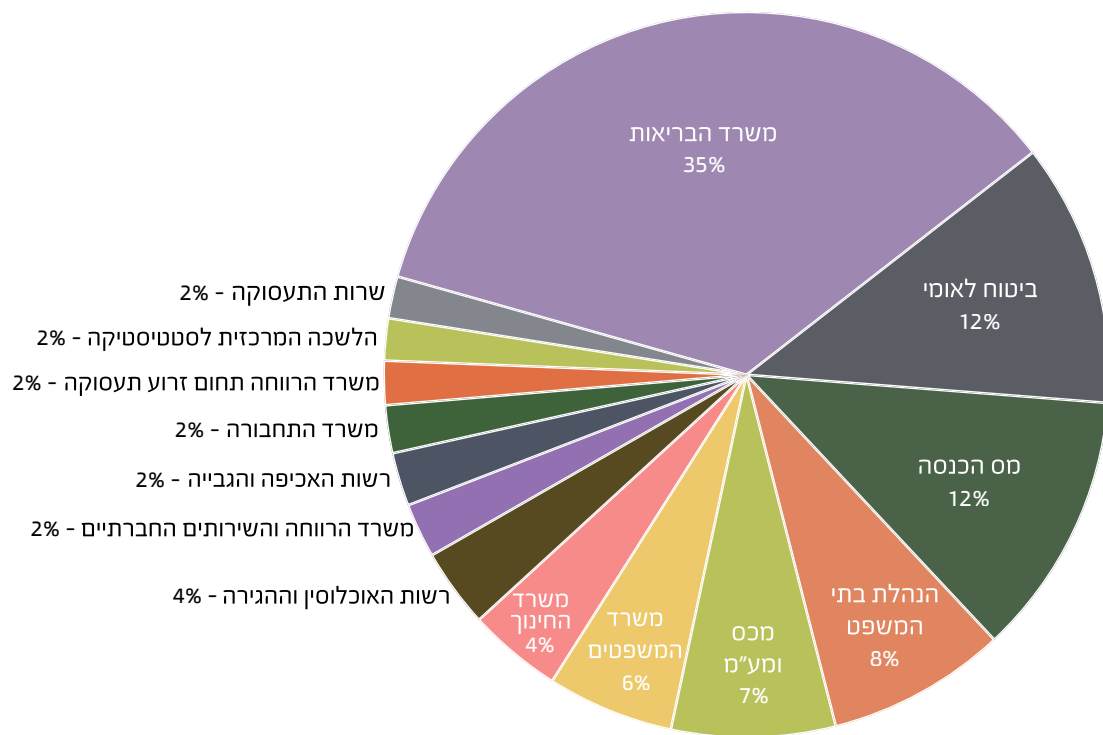
2 הנתונים המפורסמים בפרק זה מבוססים על מערכת השכר הממשלתית וקבצים שהועברו על ידי המשרדים. הנתונים אינם כוללים את נתוני משרד הביטחון ועובדים ששכרם אינו משולם דרך לשכת השכר מל"מ.

3 משרות זכאיות - בדו"חות קודמים הוצג מספר העובדים הזכאים לשכר עידוד, ואילו בדו"ח זה מוצג מספר המשרות הזכאיות לשכר עידוד. פער משנים קודמות בנתון זה נובע משינוי זה.

6.5 | מי זכאי לשכר עידוד?

אחוז העובדים הזכאים לשכר עידוד בחתך משרדי

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018



שכר עידוד במקורו מיועד לתפקידים שבהם התפוקה מדידה, אחידה ועם זמני מחזור קצרים, כך שניתן יהיה למדוד ולהגדיר ערך מוסף למעביד, שעבורו יתוגמל העובד. לאורך השנים התרחב שכר העידוד אף לעבודות מינהל ומטה וכן למגזרים נוספים, לעתים כתוצר של סכסוכי עבודה.

לאור התפתחות זו עלה הצורך לעדכן את השיטות, כך שיכללו מדדים תוצאתיים, כמו רמת שירות, קיצור זמני טיפול, מדדים אישיים ועוד.

עיקר הדירוגים הזכאים: מנהלים, אקדמאים בהסכם קיבוצי (מח"ר), הנדסאים/טכנאים, מהנדסים ואקדמאים בחוזה מיוחד.

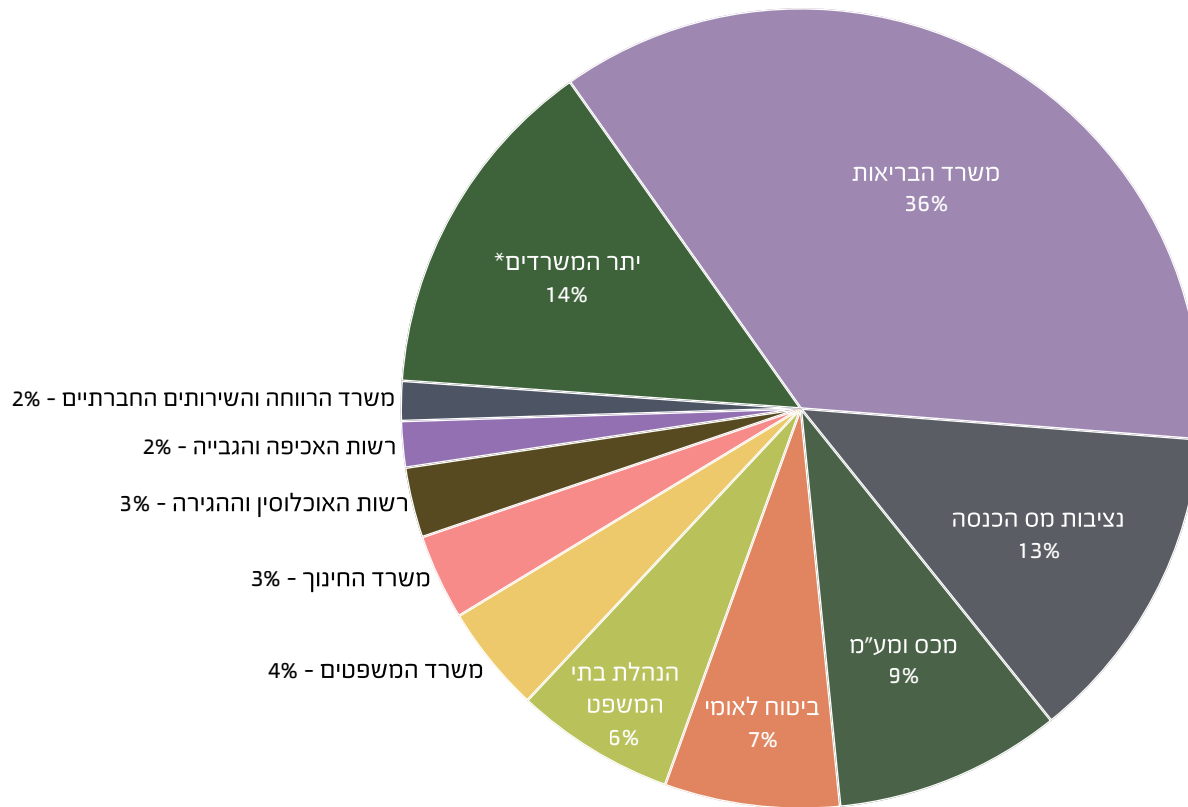
דירוגים לא זכאים: בכירים, משרות אמון, חוזים אישיים, דירוג משפטי, עובדי הוראה, עובדים סוציאליים ועוד.

מקור: אגף השכר, משרד האוצר

6.6 | התפלגות סך תשלומי הפרמיה לפי משרד, 2018

התפלגות סך תשלומי הפרמיה לפי משרד, 2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018



מקור: אגף השכר משרד האוצר

* יתר המשרדים - משרדים שבהם תשלומי הפרמיה ב-2018 מהווים פחות מ-2% מסך תשלומי הפרמיה.

6.7

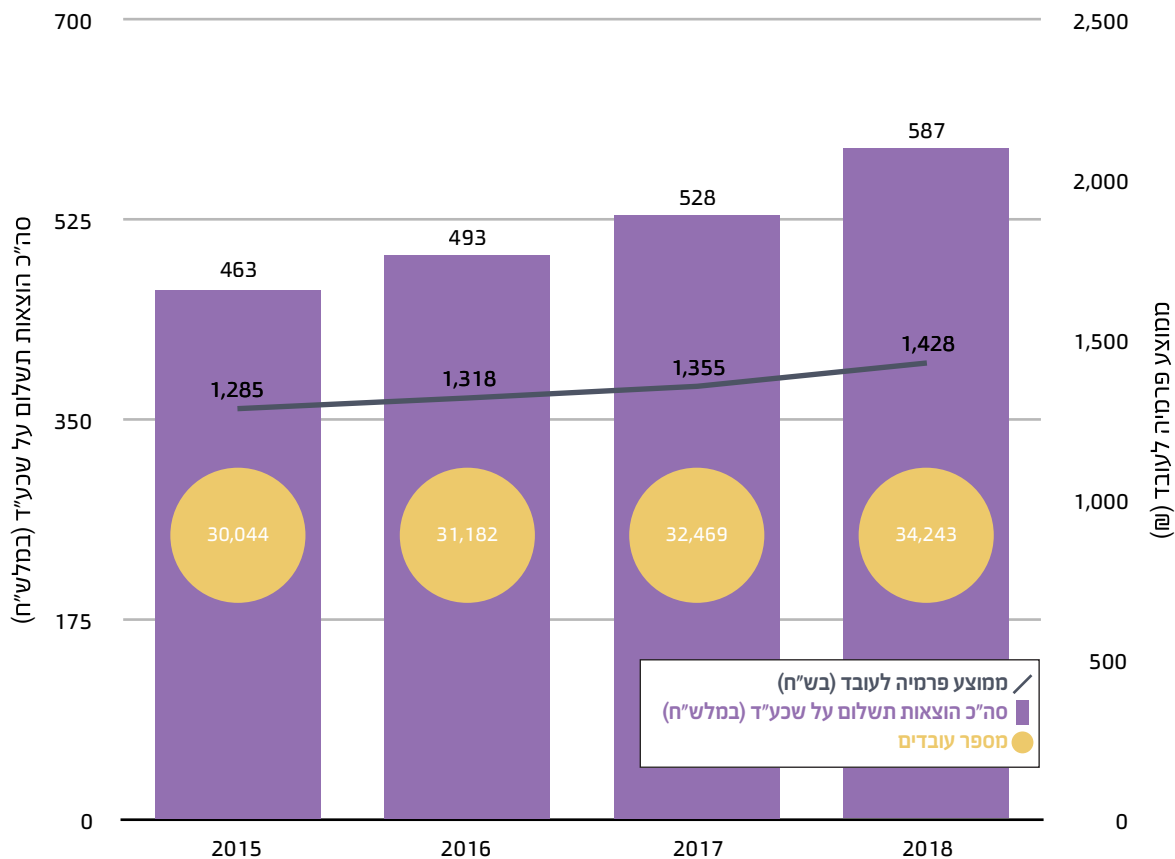
העליה בסך התשלומים בגין שכר עידוד מוסברת בחלקה על ידי העליה בממוצע הפרמיה המשולמת לעובד ובמספר העובדים הזכאים לפרמיה

משנת 2015 יש עלייה בסך תשלומי שכר העידוד ובממוצע הפרמיה המשולמת לעובד. ב-2018 עלו כלל הוצאות תשלומי הפרמיה בכ-59 מלש"ח ביחס לשנת 2017. עיקר הגידול בכוח האדם ב-2018 נובע מגידול במספר עובדי הניקיון במשרד הבריאות.

כ-80% מהעלייה בסך תשלומי הפרמיה מיוחסים למשרדי הבריאות, המכס ומע"מ, מס הכנסה ורשות האוכלוסין וההגירה⁴.

פרמיה ממוצעת לעובד וסך תשלומי פרמיה, 2015-2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018



■ ממוצע פרמיה לעובד (בש"ח)
■ סה"כ הוצאות תשלום על שכע"ד (במלש"ח)
● מספר עובדים

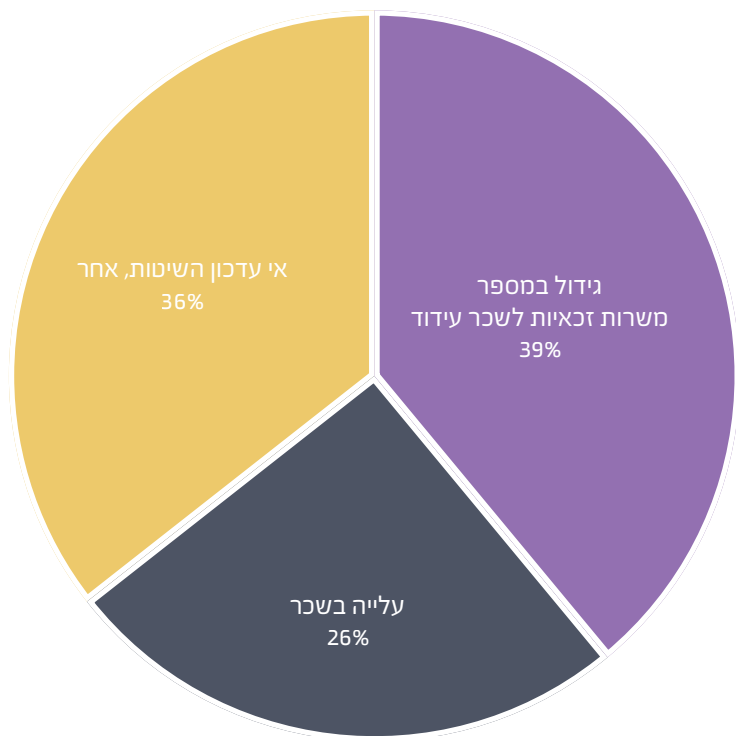
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

4 הסבר באשר לגורמים המביאים לעלייה בתשלומי הפרמיה - בסעיף הבא.

העלייה בהוצאות תשלומי הפרמיה מוסברת על ידי מספר גורמים עיקריים: שינוי בכוח אדם, עליה בשכר ואי עדכון השיטות. קצב העדכון הנמוך של שיטות שכר העידוד גורר עלייה של כ-3% (כ-20 מיליון ש"ח ב-2018) בתשלומי הפרמיה.

6.8

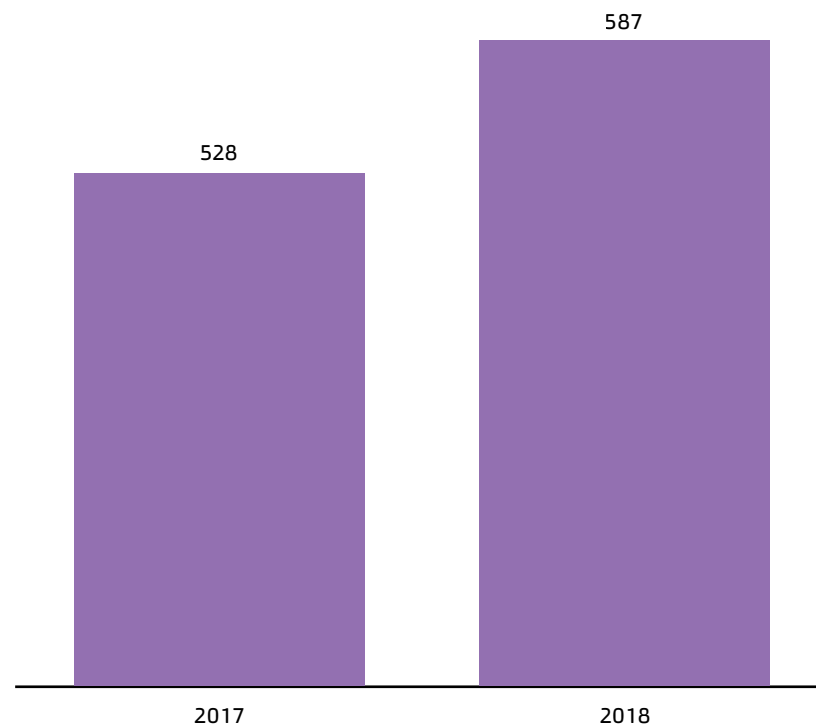
מרכיבי העלייה בסך תשלומי הפרמיה בין השנים 2017-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

עלייה בסך תשלומי הפרמיה (מלש"ח), 2017-2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2017-2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

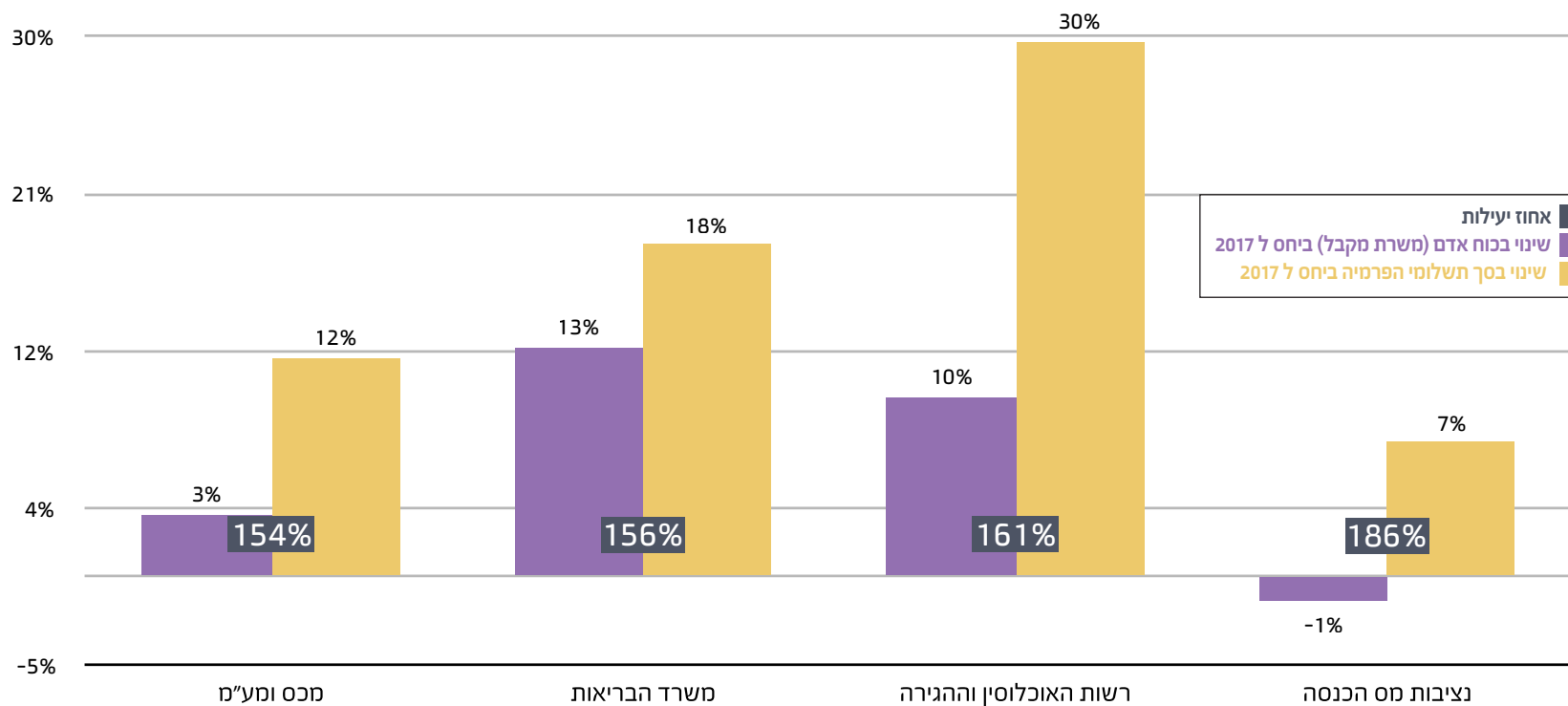
6.9

ארבעה משרדי ממשלה תורמים לחלק הארי של העלייה בתשלומי הפרמיה בשנת 2018.

להלן ארבעת המשרדים, אשר עליית הפרמיה בהם מהווה כ-80% מכלל עליית תשלומי הפרמיה בשנת 2018 ביחס לשנה הקודמת. ניתן לראות, כי בכל אחד מארבעת המשרדים העלייה בכוח האדם מסבירה רק חלק מסך העלייה בתשלומי הפרמיה. בנוסף, שינויים בהסכמי השכר הובילו לעלייה בהוצאות הפרמיה.

תשלומי פרמיה, שינויים בכוח האדם ויעילות משוקללת במשרדים נבחרים

משרדי הממשלה, 2018

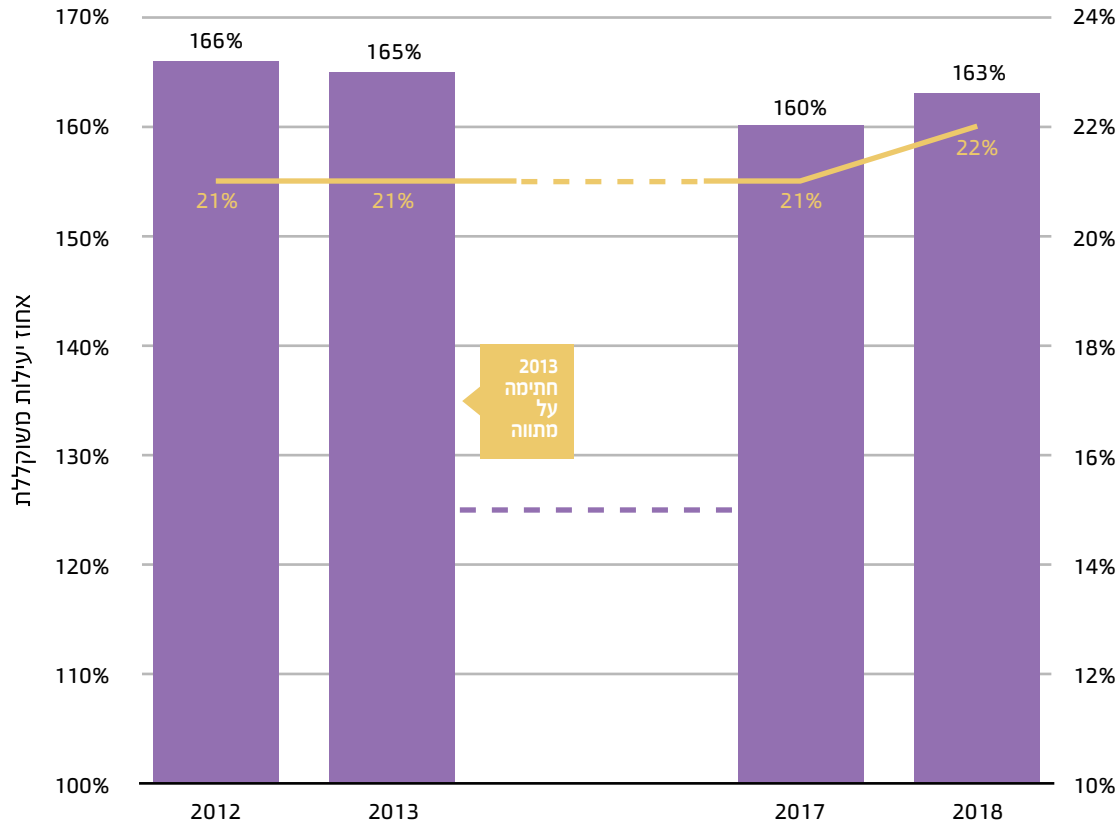


מקור: דיווח משרדי הממשלה ואגף השכר, משרד האוצר

6.10

ממוצע אחוז פרמיה ויעילות משוקללת, 2012-2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2012-2018



לאורך שנים אחוז היעילות הינו חריג ומעיד על תשלומי פרמיה באופן שאינו הולם את הפריון בפועל⁵

בשנת 2013 נחתם מתווה לעדכון שיטות שכר עידוד על פי תוכנית ארבע-שנתית במטרה לעדכן את כלל השיטות הנהוגות תוך ארבע שנים. מתווה ההסכם נועד ליצור מצב בו השיטות מתעדכנות אחת לארבע שנים, וכתוצאה מכך להביא לירידה ברמות היעילות החריגות במשרדים. תיקון שכזה צפוי היה להביא ליצירת קשר הולם בין היעילות - המשקפת את פעילות המשרדים, לגובה הפרמיה המשולמת. עם זאת, ניתן לראות, כי לאורך השנים שלאחר חתימת המתווה נותרו רמות הפרמיה והיעילות המשוקללת כמעט ללא שינוי מהותי, ועל כן יעדי המתווה לא הושגו במלואם.

מקור: דיווח משרדי הממשלה

5 כאשר השיטות אפקטיביות, רמת היעילות מתפלגת באופן נורמלי ונעה בטווח שבין 100% ל-145% (בטווח האפקטיבי).

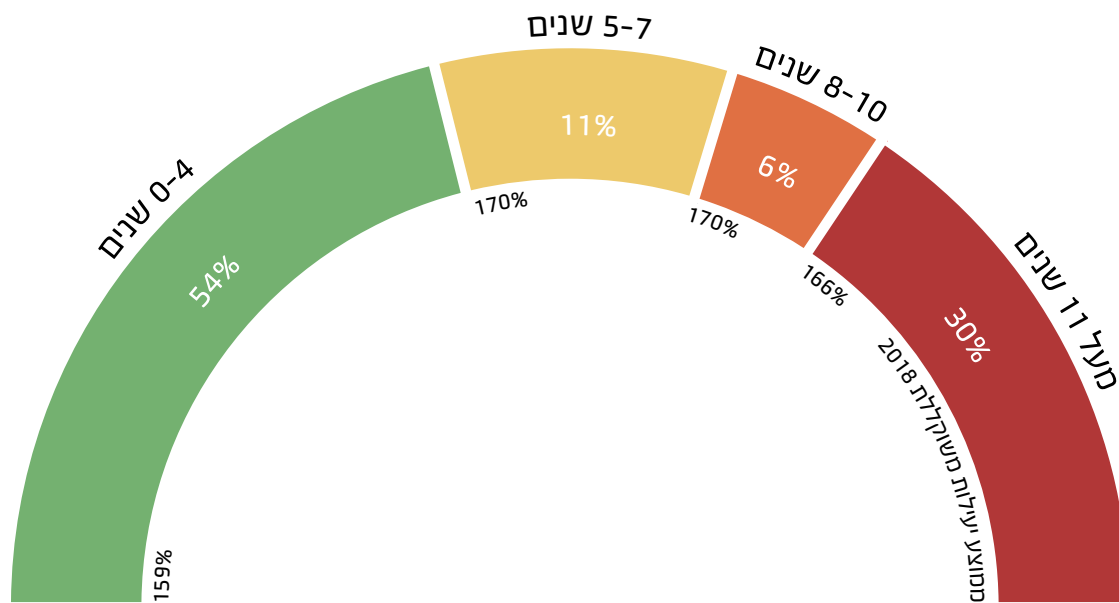
6.11

אחוז השיטות בהתאם לטווח גילן, 2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018

המתווה לעדכון שיטות שכר עידוד אשר נחתם בשנת 2013 לא עמד ביעדיו.

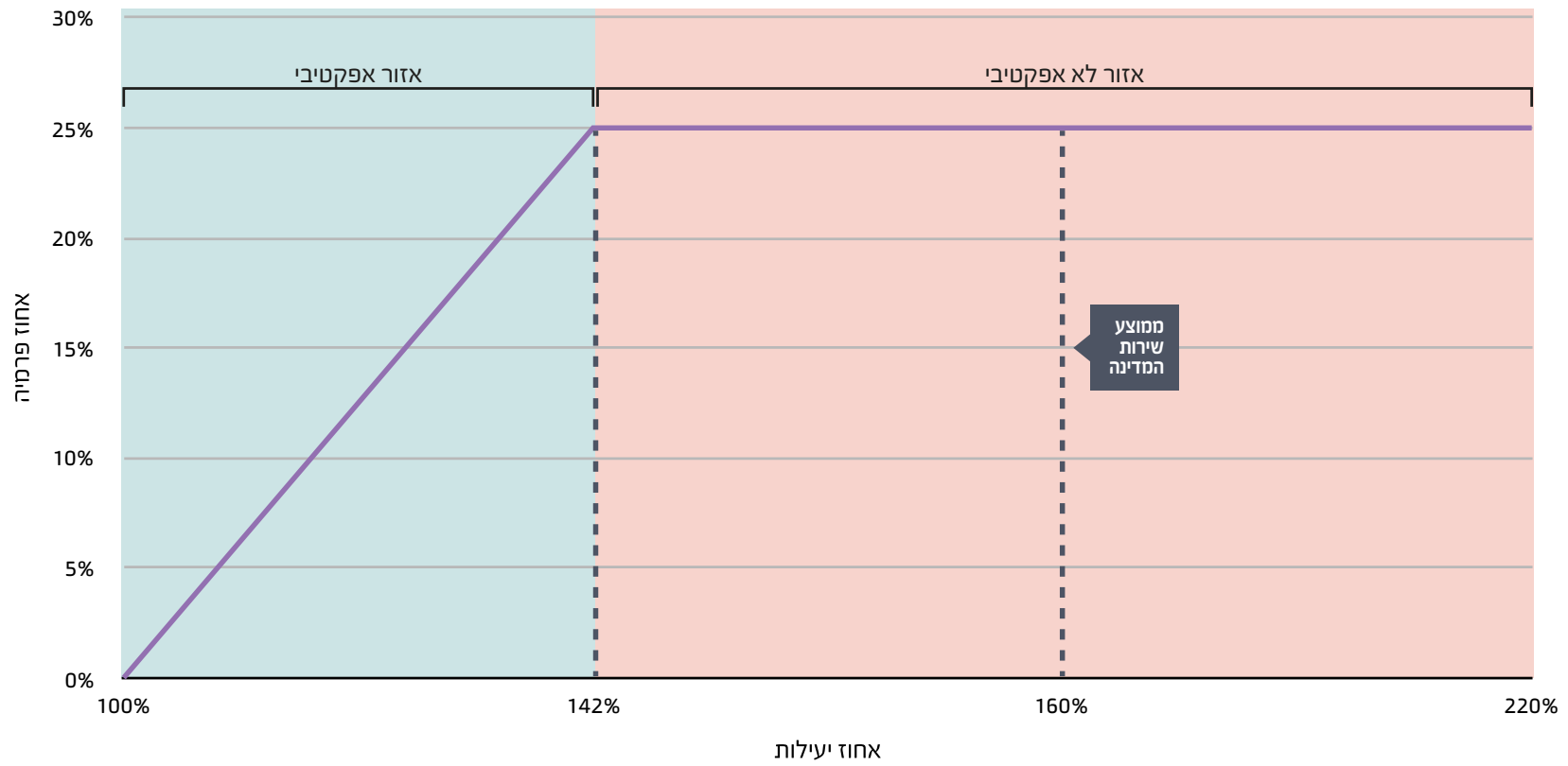
התרשים שלהלן מראה את סטטוס עדכון שיטות שכר העידוד בשנת 2018. במסגרת המתווה, בשנת 2018 היה אמור להסתיים סבב עדכון במרבית השיטות הנהוגות במשרדי הממשלה, וגיל השיטות הממוצע היה אמור לעמוד על כארבע שנים. בפועל, ניתן לראות כי רק 54% מהשיטות עודכנו בארבע השנים האחרונות. בנוסף, רמת היעילות בשיטות המעודכנות אף היא עדיין גבוהה ועומדת על כ-160%.



6.12 | התפלגות היעילות - מצב רצוי מול מצב בפועל

התפלגות היעילות מצב רצוי מול מצב בפועל

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018



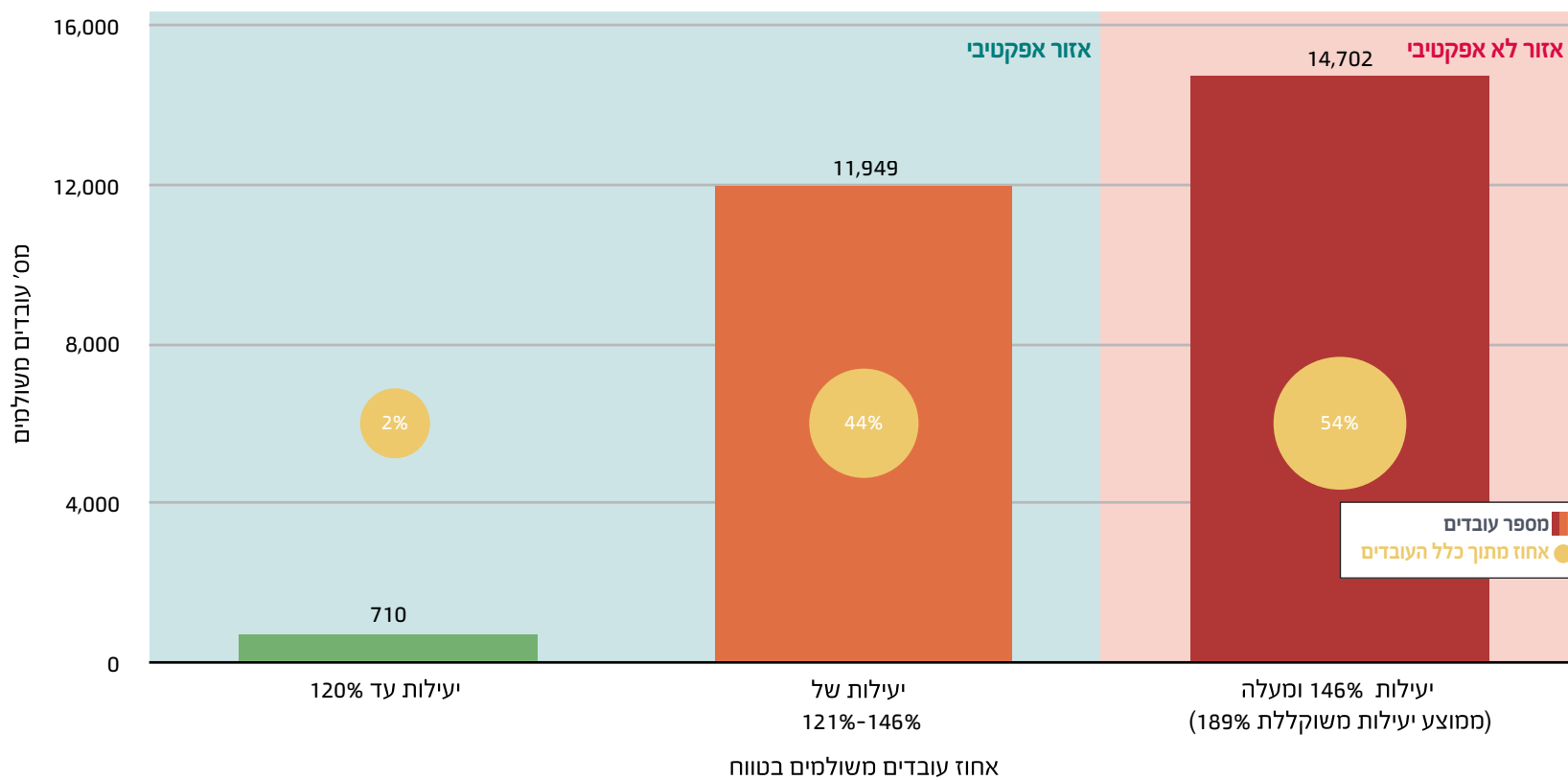
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

6.13

ב-2018 מחצית מהעובדים המקבלים שכר עידוד הינם בעילות חריגה ולא אפקטיבית.

התפלגות מקבלי פרמיות לפי טווח יעילות, 2018

משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים, 2018

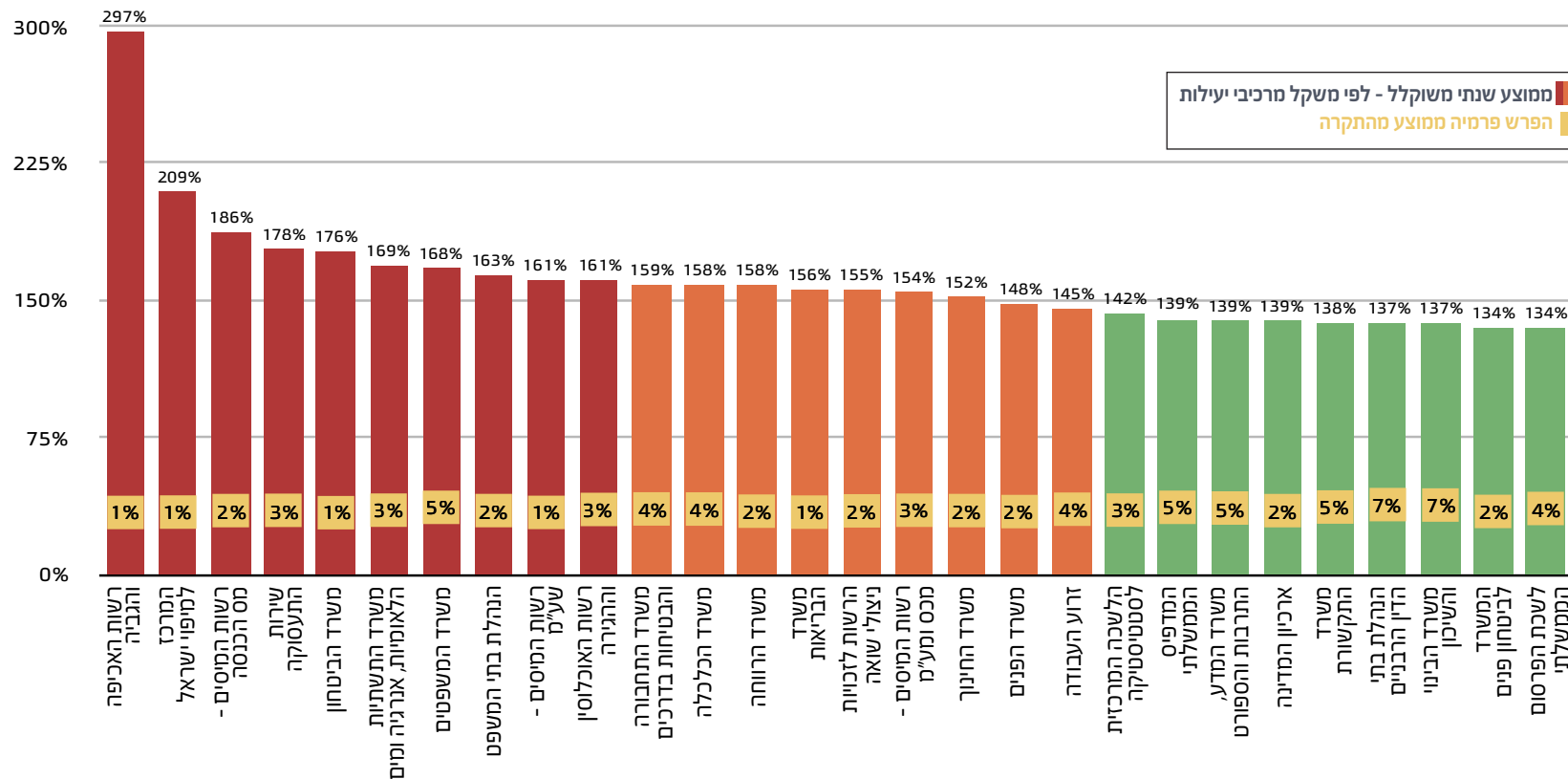


מרבית משרדי הממשלה בהם משולם שכר עידוד נמצאים ברמות יעילות חריגות, המעידות על שיטות מיושנות או על מדידה לא נכונה של ביצועים בתשלומי הפרמיות.

6.14

יעילות משוקללת לפי משרד, תמונת מצב 2018*

משרדי הממשלה, 2018

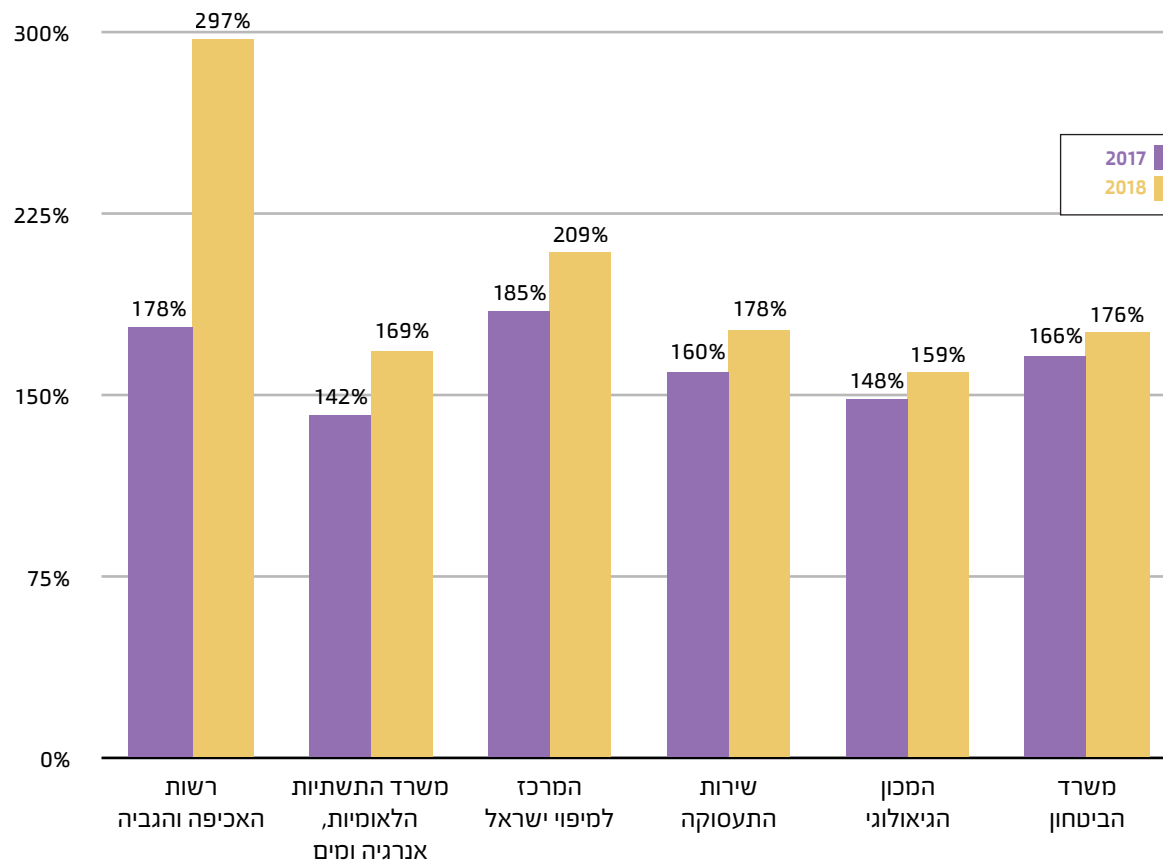


מקור: דיווח משרדי הממשלה
*משרדים שבהם פחות מ-40 עובדים אינם מוצגים.

6.15

משרדים עם עלייה ביעילות המשוקללת ב-2018*

משרדי הממשלה, 2018



המשרדים עם העלייה הגבוהה ביותר ביעילות החריגה ביחס לשנה קודמת.

כפי שהודגם בתרשים בסעיף 6.4, כאשר יעילות משוקללת הינה גבוהה מ-142%, עולה חשש סביר כי אופן המדידה אינו משקף כהלכה את רמות היעילות.

להלן ששת המשרדים בהם חלה העלייה הגבוהה ביותר ביעילות המשוקללת בין השנים 2017 ל-2018.

כפי שניתן לראות, עוד ב-2017 נצפתה יעילות משוקללת חריגה במשרדים אלו, וזו הוסיפה לעלות ב-2018.

מקור: דיווח משרדי ממשלה

* ששת המשרדים עם העלייה הגבוהה ביותר ב-2018 ביחס לשנת 2017

חלק ג': מודלים דיפרנציאליים

המודלים משולמים אחת לחצי שנה או שנה (בנוס חציוני /שנתי), כאשר התגמול משתנה בין העובדים בהתאם לקריטריונים שנקבעו במודל. הקריטריונים במודלים הדיפרנציאליים מותאמים לכל משרד בהתאם לפעילותו ולסביבת העבודה שלו.

שינויים בסביבות העבודה בשירות הציבורי הובילו לחשיבה על עולם תגמול ותמרוץ חלופי לשכר העידוד המותאם לאופי עבודת המנהל בשירות הציבורי. לאור האמור לעיל, הוחלט ליישם מודלים דיפרנציאליים, המתאימים לאוכלוסיות המטה והמינהל בעולם העבודה הנוכחי. במודלים הדיפרנציאליים גובה התגמול וההתפלגות לחלוקתו בין העובדים נקבעים מראש בהסכמים קיבוציים או בהחלטת הממונה על השכר. מודלים אלו מהווים כלי לדרג הניהולי במשרד לתגמול עובדים על מצוינות אישית.

6.16 | תוצאות מודלים דיפרנציאליים לשנת 2018

1. ישנם כ-2,600 עובדים (כולל סטודנטים) בשירות המדינה, הזכאים לתגמול במודלים דיפרנציאליים.
2. 16 משרדי ממשלה מכוסים במסגרת תגמול תמרוץ במודלים דיפרנציאליים.
3. סך ההוצאה לתשלום מענק תגמול תמרוץ ב-2018 הסתכם בכ-22 מל"ח.
4. ממוצע התגמול השנתי לעובד עמד על כ-9,000 ש"ח ולסטודנט על כ-3,200 ש"ח.

6.17 | עקרונות בשיטות תגמול דיפרנציאליות

- קביעת העובדים הזכאים לתגמול.
- קביעת סכום החלוקה לתשלום (סל כספי לחלוקה).
- קביעה מראש של אופן התפלגות הקבוצה הנמדדת.
- קביעת גודל המנות הכלכליות המחולקות לכל קבוצה.
- גיבוש קריטריונים ומודל מקצועי ליצירת הבחנה בין קבוצות העובדים.
- תגמול העובדים באופן שונה בהתאם לתוצאות המודל שהופעל.

6.18

דוגמאות למודלים דיפרנציאליים בשירות המדינה

פרמטר:	שוויון חברתי	חקלאות	ראש הממשלה
סל לחלוקה:	עד 10% מבסיס השכר (תלוי ב"יעדי-העל")	10% מבסיס השכר	עד 5% מהשעות המושקעות, 5% מבסיס השכר
מדדים:	<p>50% דיפרנציאלי קבוצתי:</p> <p>30% דירוג מנכ"ל את יחידותיו.</p> <p>20% עמידה בתוכניות עבודה אגפיות.</p> <p>50% דיפרנציאלי אישי:</p> <p>10% הערכת עובד.</p> <p>10% שעות תקן.</p> <p>15% משימות, יעדים אישיים.</p> <p>15% דירוג עובדים ע"י מנהל.</p>	<p>עובדי מנהלה:</p> <p>30% שיפור השירות עפ"י סקר איכות חצי שנת.</p> <p>70% הערכה אישית.</p> <p>עובדי מכונים:</p> <p>10% היקף המחקרים שמובילה המחלקה.</p> <p>10% היקף המענקים שגייסו החוקרים הראשיים במחלקה.</p> <p>10% שיתוף פעולה מחקרי המתבצע במחלקה.</p> <p>70% הערכת אישית של המנהל לאיכות העבודה.</p>	<p>50% שכר עידוד:</p> <p>20% עמידה ביעדי המשרד.</p> <p>30% עמידה בתוכניות עבודה אגפיות.</p> <p>50% דיפרנציאלי:</p> <p>30% שעות ניצול תקן.</p> <p>70% הערכה אישית.</p>
עמידה ביעדי על:	עמידה של 90% ביעדי העל יזכה במענק של 10% מבסיס השכר. עמידה של 70% תזכה ב-9% מבסיס השכר. גובה המענק יחושב לפי הנוסחה: 5.5+ אחוז העמידה ביעדי העל * 0.05 = גובה המענק	ללא עמידה ביעדי על.	לפי עמידה ביעדי המשרד ובתוכנית העבודה.

חלק ד': מודלים לתגמול ותמרוץ, הנקבעים בהסכמים קיבוציים

מודלים הנקבעים במסגרת הסכמים קיבוציים מאפשרים להתאים את מודל התמרוץ לאוכלוסייה הרלוונטית באופן מיטבי. במסגרת הסכמת זו ניתן לשלב מדידת ביצועים ותפוקות ברמה האישית (בדומה לשכר עידוד) וקביעה מראש של הסכום לתגמול בהסכם קיבוצי (בדומה למודל דיפרנציאלי).

מודלים אלו מאפשרים לייצר מודל אחיד לדירוגים שונים בשירות המדינה ובגופים המתוקצבים בתהליכים מקצועיים פשוטים וגמישים. לדוגמה: פיזיותרפיסטים, סיעות, ועדות לתכנון ברשויות המקומיות.

6.19

שיטת תמרוץ ותגמול לפיזיותרפיסטים בבתי החולים הגריאטריים והפסיכיאטריים ובבתי החולים השיקומיים.

שיטת התגמול הינה רוחבית ומופעלת בקרב כלל עובדי הפיזיותרפיה בבתי החולים הכלליים. עיצוב השיטה ותכנונה נעשים מול הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות ובהתאם לחתך נתונים של בתי החולים.
עקרונות:

- **מדדים כמותיים ואיכותיים** - המאפשרים למדוד את הפעילות.
- **תגמול מקסימלי לעובד במשרה מלאה** - בתנאי שעמד בכל היעדים (גובה התגמול בהתאם להסכם שנחתם).

הכנסת המודל הביאה לשיפור בכמות המטופלים לפיזיותרפיסטים שהמודל חל עליהם בבתי החולים.

מדדים כמותיים

- **כמות מטופלים*** - על פי החלוקה הבאה:
- **טיפול קצר** - עד 30 דקות
- **טיפול ארוך** - בין 30 ל-60 דקות
- **שעות השקעה בפועל בטיפול אשפוזים ובטיפול אמבולטורי.**

מדדים איכותיים

- **בדיקה פיזית במדגם של מקרים ליד המטפל כדי לוודא את איכות העבודה.**
- **בדיקת תיקי מטופלים (מדגם) כדי לוודא רישום ודיווח תקין של הטיפולים.**

* בשעת עבודה פיזיותרפיסט מחויב לטפל במינימום שני מטופלים ובמקסימום של 2.5 מטופלים.

חלק ה': פנינו לאן - מגמות וחדשנות בשכר עידוד

היחידה לתגמול ותמרוץ באוצר רואה חשיבות גדולה בהכנסת מתודולוגיות חדשות ומתאימות באופן אופטימלי לאוכלוסיות העובדים השונות. כמו כן, היחידה פועלת לטובת שינוי התפיסות המקובלות כיום לתגמול ותמרוץ בשירות המדינה, הן בשכר העידוד והן בשיטות לתגמול דיפרנציאלי, מתוך שאיפה להכניס מגוון מתודולוגיות לתגמול עובדים, אשר יסייעו בהיבטים האלה:

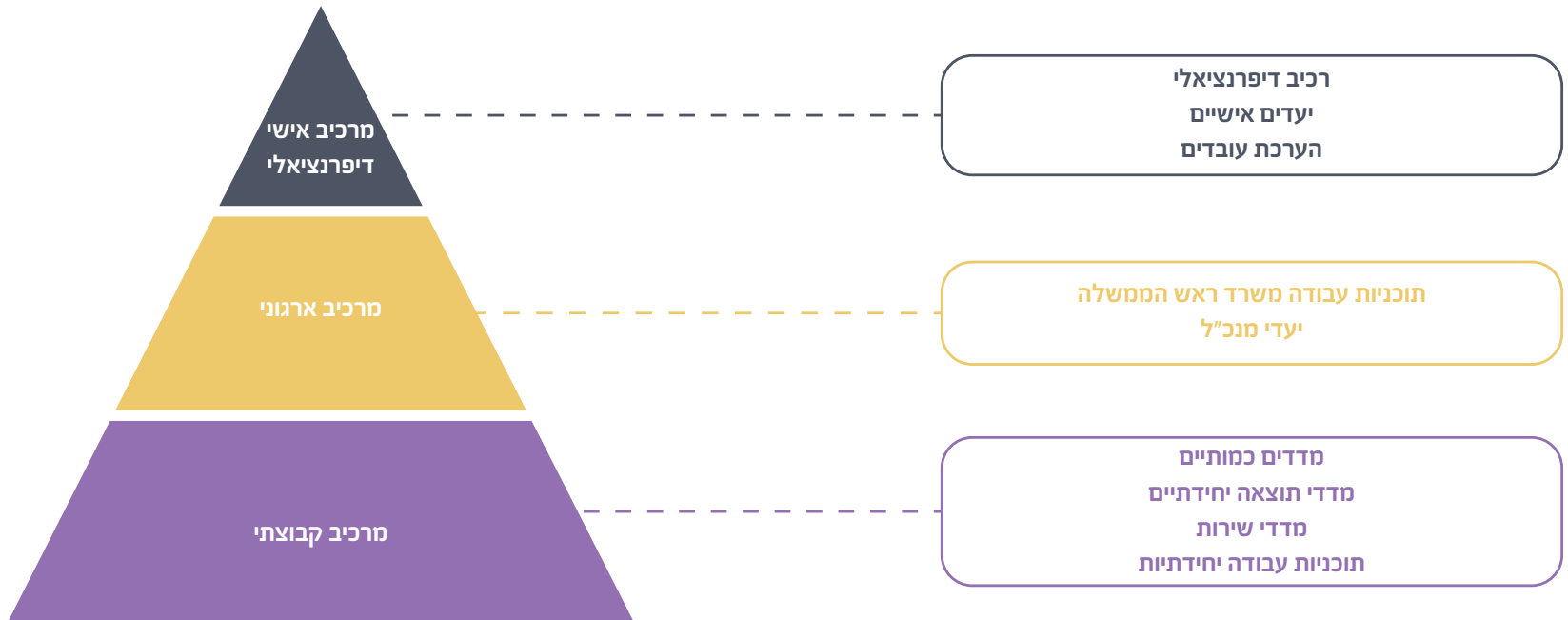
- שינוי ההסכם הקיבוצי ומנגנוני התפעול הפריטטיים, אשר יאפשרו גמישות ואפקטיביות בעת הפעלת השיטות הנהוגות בשירות המדינה.
- הטמעת מגוון מתודולוגיות למדידה, הנעה ותגמול עובדים - המותאמות לאוכלוסיות ולגופים השונים.
- צמצום ופישוט של שיטות התגמול ותהליכי העדכון.
- מעבר משיטות תגמול מוטות תפוקות לשיטות תגמול המוטות תוצאות בהתאם ליעדים של איכות, שירות ותוכניות עבודה.
- מדידת יעילות באופן המבטא תפוקות ו/או תוצאות בעלות ערך לארגון ולא עומס עבודה.
- התמודדות עם השינויים בסביבת העבודה של העובדים (שילוב טכנולוגיות, שינויים ארגוניים ועוד).

6.20 | חסמים בעדכון שיטות שכר עידוד

כאמור לעיל, ההחלטות לגבי קביעת שיטת שכר עידוד מתבצעות דרך מנגנון פריטטי, דהיינו ייצוג שווה ליחידת תגמול ותמרוץ באוצר ולנציגי ההסתדרות. **קיימים משרדים** שמתקיים בהם שיתוף פעולה בין הצדדים מתוך הבנה, ששכר עידוד אפקטיבי מהווה מנוע צמיחה להתייעלות ולשיפור הפריון והשירות באמצעות שיטות שכר עידוד. **עם זאת, בחלק גדול מהמשרדים** חלק מהגורמים המעורבים מובילים לשחיקת השיטות של שכר העידוד עם אפקטיביות נמוכה מתוך מגמה לקבלת מקסימום פרמיה לעובדים.

החסמים העיקריים בעדכון השיטות כיום:

- **מנגנון עדכון שיטות מיושן** - ההסכם נחתם בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת, וקבע מנגנון יישום מורכב וארוך, המקשה על עדכון השיטות ועל תחזוקן בהתאם לקצב השינויים התכופים בסביבת העבודה.
- **אי התאמת חלק מאוכלוסיות העובדים לכלי** - שכר העידוד במהותו הינו כלי לתמרוץ עובדים בגין גידול בתפוקות. בשירות המדינה ישנם עובדים רבים, שעבודתם מבוססת על מתן שירות. במשרות אלו אין לעובד יכולת לשלוט בשינויים בתפוקות, שכן אלו תלויות בעומסי קבלת קהל או מטופלים. לפיכך כלי זה אינו מתאים לכל המשרות בשירות המדינה.
- **ניצול לרעה של האופי הפריטטי של ההסכם** - היות שהפרמיה מהווה מרכיב משמעותי בשכר, ההסתדרות נוטה לנצל את כוח המיקוח שהעניק לה ההסכם כדי לשמר מנגנונים מיושנים ולשחוק את האפקטיביות של השיטות הנהוגות. כתוצאה מכך, אין קשר אמיתי בין הפרמיה המשולמת ובין היעילות והפריון של הגוף הנמדד בתקופה הנוכחית.
- **ריבוי ומורכבות של שיטות שכר עידוד במשרדי הממשלה** - מקשה על קצב העדכון והתחזוקה של השיטות כנדרש.



6.22

הישגים ותרומה בשירות המדינה

- היחידה מחויבת להעלאת התמורה לאזרח יחד עם תגמול מתאים לעובד. עם זאת, האתגר המרכזי הוא הובלת מהלך זה על אף כל החסמים שהזכרו לעיל, הנובעים מהתנהלות השותפים לתהליך, השואפים לעתים להעלאת שכר העובד ללא קשר לערך המוסף שמקבל האזרח או לשיפור ביצועים ותפוקות.
- שיטות וגישות התגמול מתעדכנות ומתחדשות בהתאם להסכמים ולהתפתחויות מקצועיות ומבטאות את ליבת העשייה בארגון, החלטות ממשלה מעודכנות ויעדים משרדיים. הכנסת שיטות אלו רותמת את העובדים לשיפור והתייעלות בעבודתם.

דוגמה: שיטת תגמול תמרוץ משרד העלייה והקליטה -

עובדי מטה במשרד הראשי ובמחוזות

שיטת תגמול זו נבנתה במטרה לעודד עבודת צוות ומצוינות אישית של עובדי המטה במשרד העלייה והקליטה. שיטה זו תורמת לקשרי עבודה אפקטיביים יותר במשרד, תוך עידוד מצוינות אישית, שיתוף פעולה בין אנשי הצוות, בין ההנהלה לעובדים, בין יחידות המטה לקו השירות במשרד ולתחרותיות בין צוותי העובדים. השיטה מורכבת מארבעה רכיבים, כאשר שלושה מהם מבוססים על הישגים קבוצתיים ואחד על הישגיו האישיים של העובד.

עובדי מטה במשרד ראשי ובמחוזות

אחוז פרמיה עד 20%

- דיפרנציאלי אישי
- אחוז פרמיה של 1%-5%
- תשלום חציוני

הערכת ממונה
עמידה בלוחות זמנים
הספק עבודה
שעות נוכחות
הערכת המוטיבציה של
העובד למצוינות, לדוגמה:
יוזמה, מעורבות, שירותיות,
שיתוף פעולה ואחריות

- דיפרנציאלי מחלקתי
- אחוז פרמיה של 1%-5%
- תשלום חציוני

מימוש תקציב
שעות נוכחות
סקר שביעות רצון
פניות לוועדת ערעורים
פניות ותלונות הציבור

- אחוז עמידה בתוכניות עבודה
- אחוז פרמיה בין 0%-5%
- תשלום חציוני

לכל אגף תוכנית עבודה
מוגדרת ומאושרת

- אחוז הפרמיה הממוצעת
המשולמת למרחבים
- אחוז פרמיה 5%
- תשלום חודשי

אחוז הפרמיה הינו נגזרת
מממוצע הפרמיה במרחבים

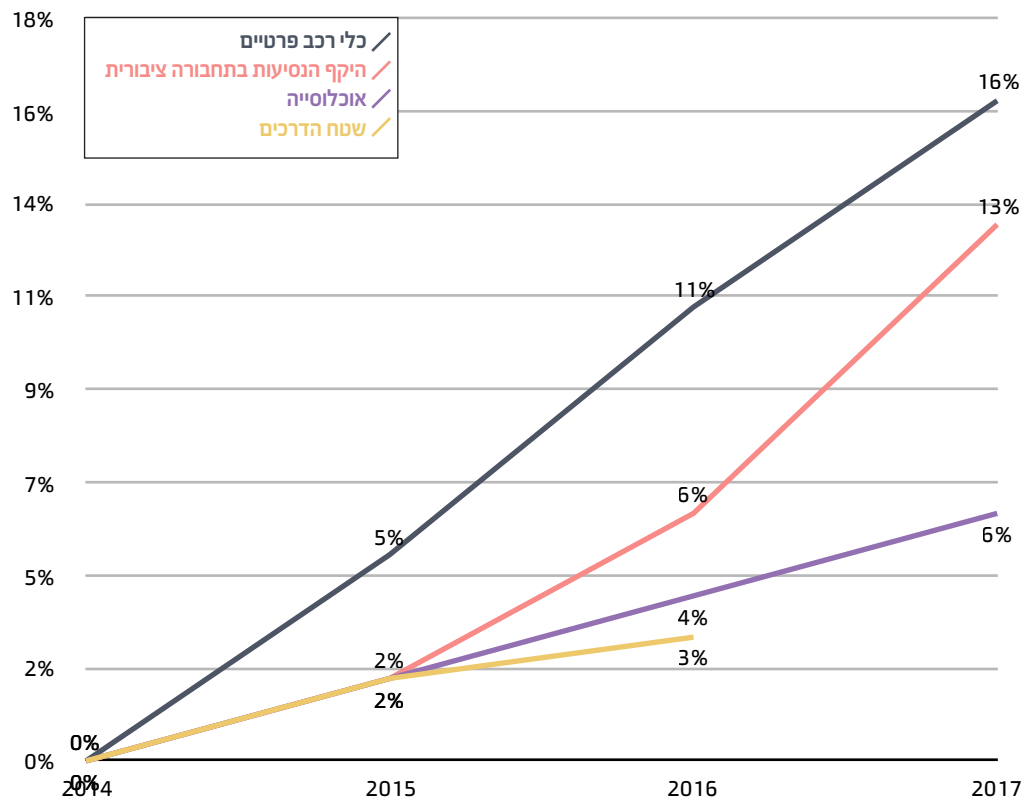
פרק 7

סקירה בנושא עבודה מרחוק

רינת מרקוביץ'

יישום עבודה גמישה במגזר הציבורי

תרשים 1: הגידול במספר כלי הרכב הפרטיים, כלל האוכלוסייה, שטח הדרכים והיקף הנסיעות בתחבורה ציבורית, 2014-2017

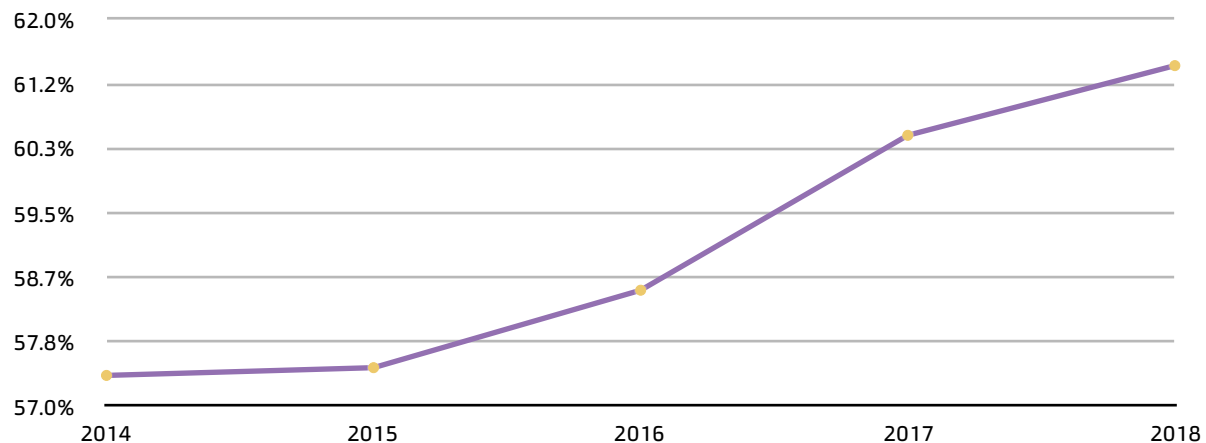


מקור: ועדת הכלכלה, ישראל עומדת - קידום התחבורה הציבורית בישראל: דו"ח מסכם, יולי 2018, עמ' 9.

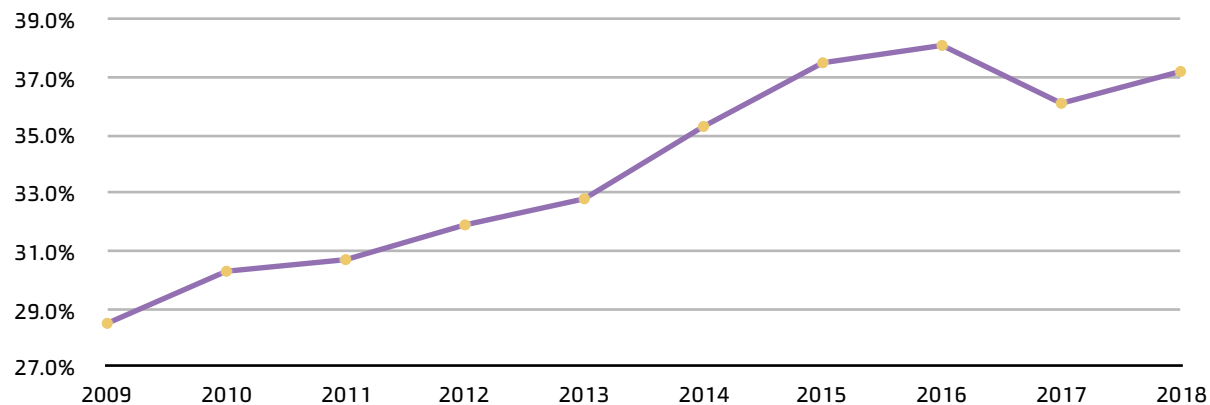
בישראל, כ-60% מהעובדים במשק מגיעים למקום העבודה ברכבם הפרטי.¹ מגמת השימוש ברכב הפרטי הולכת וגדלה בקצב גדול מקצב הגידול בתשתיות (ראו תרשים 1).² העלייה בשימוש ברכב הפרטי כאמצעי התחבורה העיקרי למקום העבודה (א2) והתמשכות הנסיעות לעבודה (ב2) מביאים להקטנת שעות הפנאי ולפגיעה באיכות החיים של התושבים ובפריון העבודה. כמו כן, מגמות אלו מביאות לאי-מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממסים, לזיהום אוויר ולמפגעי רעש. הנזק הכלכלי הנגרם מעומסי התנועה בישראל מוערך בעשרות מיליארדי דולרים וצפוי להחמיר.³

1 הסקר החברתי 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 2 התחבורה הפרטית בישראל: ניתוח ההתפתחויות בשני העשורים האחרונים, בנק ישראל - חטיבת המחקר.
 3 דו"ח ביקורת מיוחד 2019, מבקר המדינה.

תרשים א2: עלייה באחוז העובדים המגיעים ברכב הפרטי למקום העבודה בין השנים 2014-2018



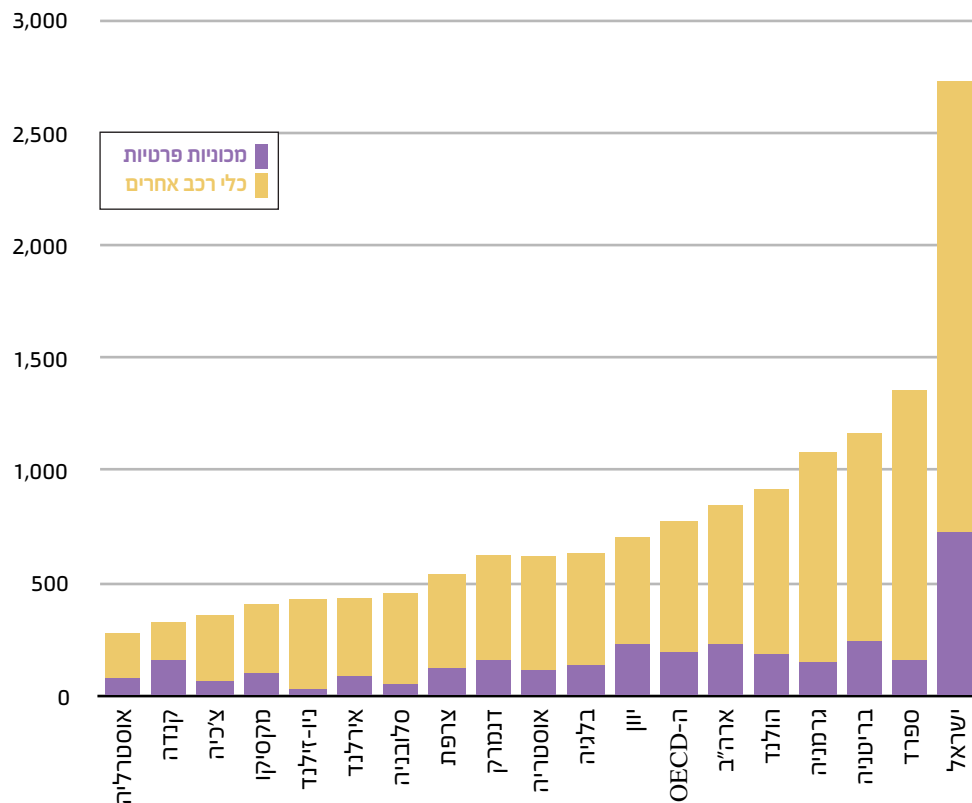
תרשים ב2 : עלייה באחוז העובדים שמסך הגעתם לעבודה ארוך מ-30 דקות בין השנים 2009-2018



מקור: נתוני הסקר החברתי 2018-2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לעלייה במצבת כלי הרכב סיבות שונות: עלייה כללית ברמת החיים, התרחבות התעסוקה ופיזור האוכלוסייה. ייתכן כי סיבה נוספת קשורה בתרבות הארגונית הנהוגה בסקטורים שונים, שלפיה רכב צמוד ("ליסינג") הוא אחת ההטבות הניתנות לעובד (למשל צה"ל, מגזר התעשיות הטכנולוגיות וכן הסקטור הפרטי). במגזר הציבורי ניתנת הטבה בדמות רכיב שכר מסוג תקן רכב. אמנם לא קיימים נתונים ישירים על אודות מספר רכבי חברה הניתנים כהטבה לעובד והשימוש בהם, אך על פי אומדנים עקיפים מספר המכוניות עולה בכל שנה ב-10% לפחות כתוצאה מהסדרי ליסינג. השפעת רכיב זה על הנסיעה ברכב הפרטי לעבודה אינה ידועה.

תרשים 3: הפער בין ההיצע התשתיתי לביקוש במישור התחבורתי במדינות נבחרות



מקור: OECD economic survey, March 2018.

ישראל היא מבין המדינות הצפופות ביותר ב-OECD: לפי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019, בשנת 2030 יתגוררו בישראל 11.5 מיליון אזרחים. צפיפות התנועה בכבישי ישראל כיום היא הגבוהה מבין מדינות ה-OECD - פי 3.5 מהמוצע במדינות אלו.⁴ בנוסף, הפער בין קצב הגידול בנסיעה פרטית לבין קצב הגידול בתשתיות הוא גדול מאוד בהשוואה לשאר מדינות האיחוד (ראו תרשים 3). לאור מגמות הגידול בנסיעה הפרטית ובמצבת כלי הרכב, לצד קצב גידול לא תואם של ההיצע התשתיתי,⁵ יש לנקוט צעדים, שיובילו לשינוי בהרגלי הנסיעה של עובדי המשק כדי להקל על הגודש בכבישים. אמצעים כאלו כוללים תמריצים כלכליים (לדוגמה, אגרות גודש), שינוי תחנות הנסיעה (לדוגמה, הקמת חניוני "חנה וסע"), שינוי אמצעי הנסיעה (לדוגמה, נסיעות שיתופיות) ובאמצעות תוכניות מעסיקים: תוכניות פנים-ארגוניות, המעודדות את הפחתת השימוש ברכב פרטי.⁶

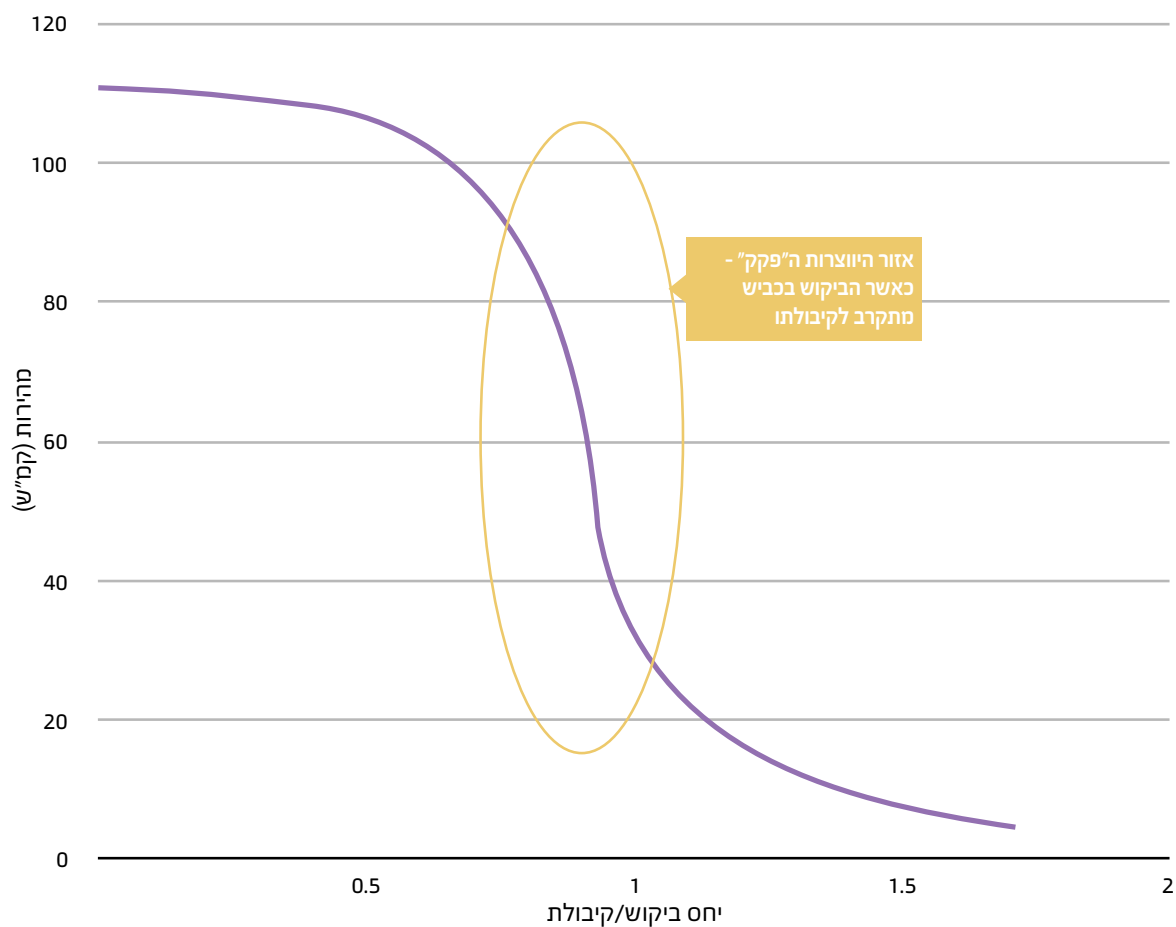
4 OECD, 2015: Environment at a glance.

5 בהקשר זה יש לציין כי פתרונות הקשורים בהעלאת ההיצע התשתיתי אינם בהכרח עוזרים להקלה בגודש בטווח המיידי, ראו: Generated traffic and induced travel - implications for transport planning, Victoria Transport Policy Institute, 2019.

6 דו"ח שינוי דפוסי יוממות, תחבורה היום ומחר, המשרד להגנת הסביבה, 2007.

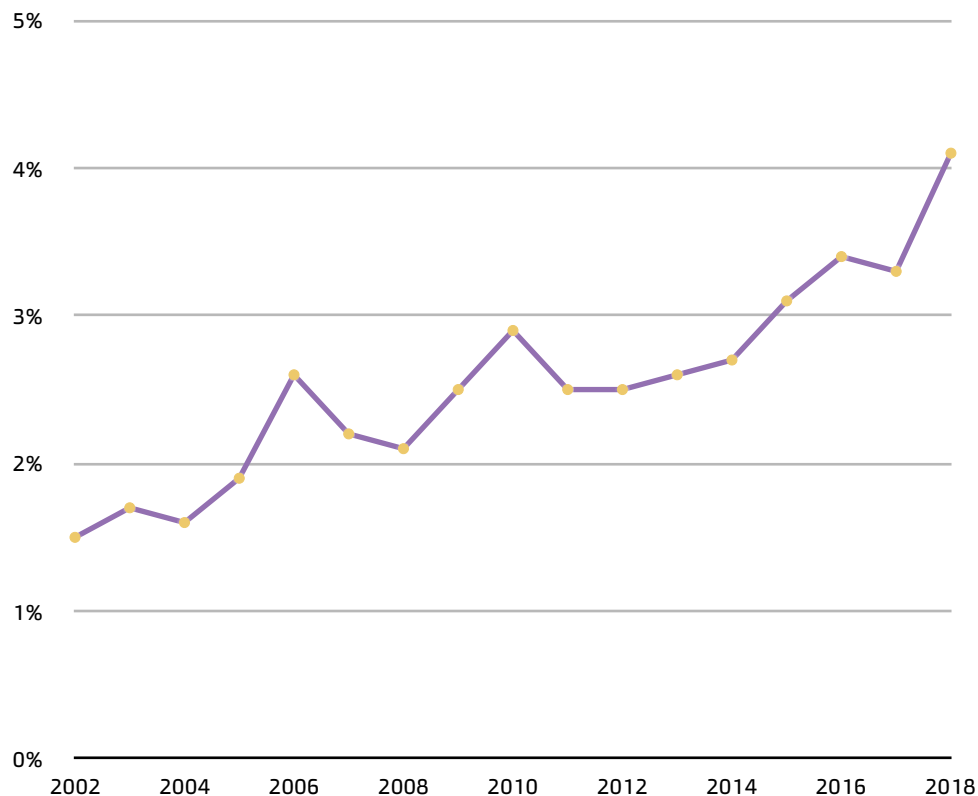
גודש בכביש נוצר כאשר היחס בין הביקוש לשימוש בכביש לקיבולת הכביש קרוב ל-1. בהינתן דינמיקה זו, להפחתת גודש הנסיעות יש השפעה משמעותית על הקטנת הצפיפות בצירים המרכזיים בשעות השיא, והיא צפויה להביא להגדלת מהירות הנסיעה ולמניעה פוטנציאלית של היווצרות פקקים (ראו תרשים 4). לאור ערכי הגודש הקיצוניים הנמדדים בישראל, גם צמצום באחוזים בודדים יביא לשיפור ניכר בתופעות אלו. לפיכך, שינוי הרגלי הנסיעה של עובדי המשק באופן שיצמצם נסיעה בשעות השיא ו/או יסיט אותה לשעות השפל הוא בעל חשיבות גבוהה.

תרשים 4: הדינמיקה של היווצרות הגודש



מקור: חברת מתת, תוצאות ביניים של ניסוי נעים לירוק, 2016.

תרשים 5: עלייה באחוז העובדים מהבית בישראל בין השנים 2002-2018



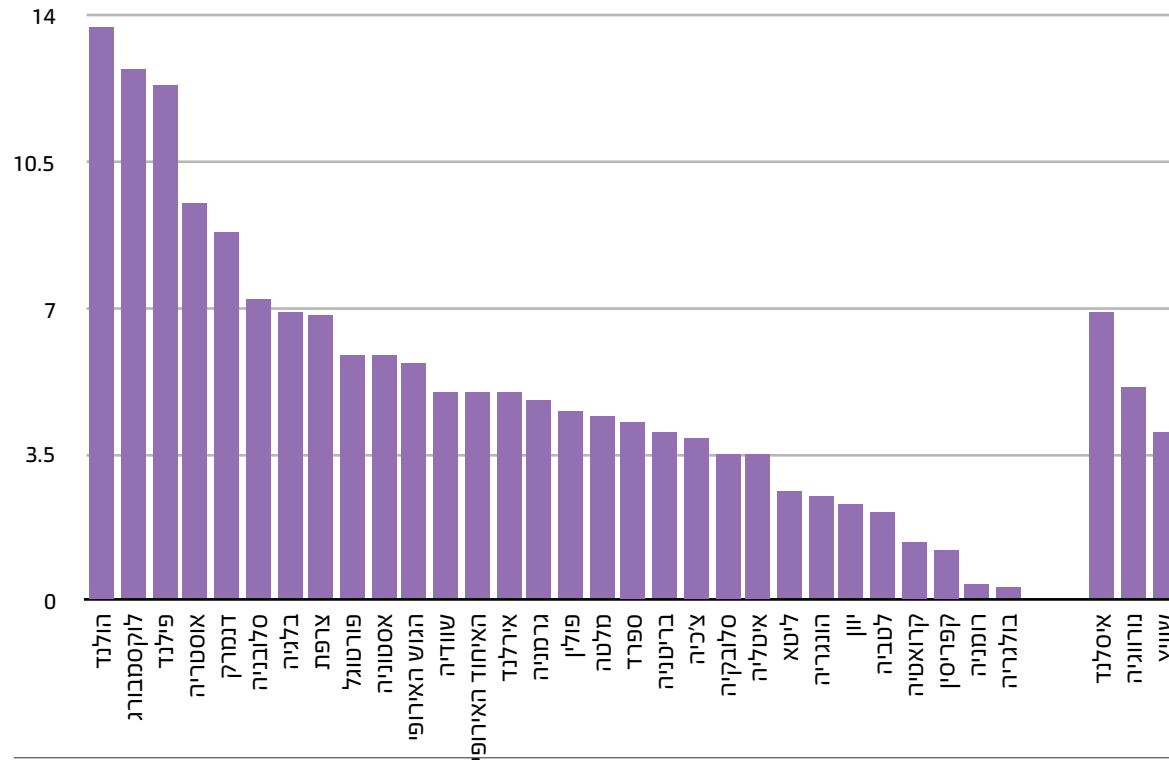
מקור: עיבוד לנתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002-2018

אחד האמצעים היעילים לשינוי הרגלי נסיעה הוא תרבות ארגונית, המעודדת **עבודה מרחוק**. במסגרת זו, עובדים רשאים לבצע על בסיס קבוע חלק ממטלותיהם השוטפות כאשר הם אינם נוכחים באופן פיזי במשרד. בשנים האחרונות, עם התפתחות הטכנולוגיה, חלה עלייה באחוז העובדים מהבית. מגמה זו ניכרת גם בישראל (**תרשים 5**) והינה קרובה כיום לממוצע שנמדד באיחוד האירופי (**תרשים 6**).⁷

⁷ יש לשים לב, כי הנתונים על עבודה מרחוק בישראל לקוחים מדו"חות הלמ"ס בעוד הנתונים על עבודה מרחוק בעולם לקוחים מדו"חות האיחוד האירופי ואינם מכילים מידע על ישראל. גופים אלו עשו שימוש במדגמים שונים, ולכן אי אפשר לבצע השוואה ישירה ומדויקת של אחוז העבודה מרחוק בישראל בהשוואה למדינות האיחוד האירופי.

תרשים 6: אחוז העובדים מהבית במדינות האיחוד האירופי בגילאי 15-64

מדינות האיחוד האירופי, 2017



מקור: OECD, 2018

עבודה מרחוק מביאה עמה כמה תועלות בולטות:

- 1. תועלת סביבתית:** זיהום אוויר ממקורות תחבורתיים מהווה נתח משמעותי מסך פליטות המזהמים לאוויר בישראל. לפי דו"ח משרד הבריאות והקרן לבריאות הסביבה, כ-2,200 בני אדם מתים ממוות מוקדם בכל שנה כתוצאה מחשיפה לזיהום אוויר, כאשר לפי ההערכות, מחציתם נגרמים בשל חשיפה לזיהום אוויר מכלי רכב.⁸
- 2. תועלת כלכלית:** לפי אומדן מעודכן, שחושב באגף התקציבים במשרד האוצר בתחילת 2018, נזקי הגודש למשק מוערכים בכ-35 מיליארד ש"ח בשנה. הצפי הוא, שעד שנת 2040 עלויות אלו יגיעו לכ-70 מיליארד ש"ח לשנה.⁹ מעבר לתחבורה ציבורית, אופנים והליכה על פני שימוש ברכב פרטי צפויים להניב למשק תועלת של כ-149 מיליארד ש"ח (מהוון ל-2015).¹⁰

8 העלות של זיהום האוויר - השפעות זיהום אוויר מתחבורה על הבריאות, OECD.
 9 ישראל עומדת - קידום התחבורה הציבורית בישראל: דו"ח מסכם של ועדת הכלכלה, יולי 2018.
 10 המשרד להגנת הסביבה, בחינת הפוטנציאל להפחתת פליטות גזי חממה והמלצה ליעד לאומי לישראל - דו"ח סופי, ספטמבר 2015, עמ' 23.

3. **תועלת חברתית:** עבודה מרחוק תגדיל את ייצוגן של אוכלוסיות שונות, שהיו מוזרות משוק העבודה: עובדים בעלי נכות פיזית, המקשה על התניידותם, ומיעוטים, המתגוררים רחוק ממרכזי תעסוקה גדולים ואינם נגישים לתחבורה ציבורית. בנוסף, הדבר עשוי להוביל לצמיחה כלכלית בפריפריה, שכן הניסיון בעולם מראה, כי במקומות שגרים בהם "עובדים מרחוק" מתפתחים מרכזי עבודה מרחוק. התועלת החברתית תתרום לצמיחה כלכלית, לצמצום העוני והאי-שוויון והתלות בסיוע ממשלתי. בנוסף, הדבר יאפשר קידום תעסוקתי בקרב נשים.
4. **תועלת לעובד:** עבודה מרחוק תביא לחיסכון בהוצאות נסיעה ולחיסכון בזמני הגעה. לצד ההשלכות הכלכליות, עבודה מרחוק מקושרת עם עלייה בשביעות הרצון של העובדים,¹¹ עם היכולת לאזן בין משפחה לעבודה ועם שיפור באיכות החיים (well-being).¹² בנוסף, היכולת לעבוד מרחוק באופן קבוע הופכת את המגורים בפריפריה לאטרקטיביים יותר עבור העובדים במרכזי הערים. המעבר לפריפריה צפוי להקטין את הוצאות המחיה של העובד ולהביא להעלאת שכרו הריאלי.

5. **תועלת למעסיק:** ראשית, עבודה מרחוק תביא לחיסכון כלכלי גם מצד המעסיק כתוצאה מחיסכון בשטח ובמשאבים. יתרה מכך, תועלת המעסיק תעלה באופן עקיף לאור עלייה צפויה בפרודוקטיביות של העובדים כתוצאה מעלייה בתחושת השייכות לארגון ובמוטיבציה, ירידה בכמות גורמים מסיחים, ירידה בהיעדרויות עקב מחלה וניהול זמן גמיש ומוקפד יותר על-ידם.¹³ מחקר שנערך בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת הרווארד מצא עלייה של 4.4% בפריון העבודה של בוחני פטנטים, שהשתתפו בפילוט של עבודה מרחוק. החוקרים העריכו, שגידול זה בפריון יביא לתוספת של 1.3 מיליארד דולרים לכלכלת ארצות-הברית מדי שנה.¹⁴ בנוסף, ארגון המאפשר עבודה מרחוק נתפס כאטרקטיבי יותר בפני מועמדים פוטנציאליים, ובכך עשוי להקל על הארגון בגיוס עובדים חדשים. למשל, בקרב ילידי סוף שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000, העושים כיום את צעדיהם הראשונים בשוק העבודה, גמישות בעבודה נתפסת כגורם משמעותי מאוד.¹⁵

13 נ'בי קסלה, עדו קליין, אמיר זלצברג, שי קדם, עדי לוי (2020). יישום מדיניות עבודה מרחוק בישראל - סיכום ותגובות של ועדת המומחים. האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה.

14 Sentz, Kristen. "How companies benefit when employees work remotely". Harvard Business school, 29 July, 2019: www.hbswk.hbs.edu/item/how-companies-benefit-when-employees-work-remotely.

15 Gayle, Laura. "How generation Z is transforming the workplace". FEI Daily, 22 August, 2019: www.financialexecutives.org/FEI-Daily/August-2019/How-Generation-Z-Is-Transforming-the-Workplace.aspx.

11 Gajendran, R. S., & Harrison, D. A. (2007). The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-analysis of psychological mediators and individual consequences. *Journal of applied psychology*, 92(6), 1524.

12 Maruyama, T., Hopkinson, P. G., & James, P. W. (2009). A multivariate analysis of work-life balance outcomes from a large-scale telework programme. *New Technology, Work and Employment*, 24(1), 76-88.

יישום מדיניות של עבודה מרחוק בסקטור הפרטי והציבורי מלווה בכמה אתגרים. ראשית, משום שרק בסוג מסוים של משרות ניתן לבצע עבודה מרחוק, מדיניות של עבודה מרחוק היא בהכרח סלקטיבית. לשם המחשה, משרות המערבות משימות עתירות כתיבה מתאימות לעבודה מרחוק, אך משרות שעיקרן קבלת קהל אינן. לפיכך, עובדים אשר לא יורשו לעבוד מרחוק עשויים לחוש מופלים לרעה, להתנגד לתהליך ולחוות ירידה במוטיבציה ובשביעות הרצון.

אתגרים נוספים עומדים בפני המעסיק. המגזר הציבורי מאופיין בטובין או בשירותים נטולי שווי שוק, כך שיש קושי במדידת ערך התוצר המתקבל לשעת עבודה. בהיעדר יעדים מוגדרים או תפוקות מדידות, קיים קושי בבקרה על פעילותם של עובדים אשר אינם נוכחים במשרד. בנוסף, הקשיים בפיקוח ובקרה על העבודה השוטפת של העובדים מרחוק מלווים גם בקושי במתן פידבק קונקרטי לעובדים אלו מצד המעסיק, ואכן נמצא, כי עבודה מרחוק עשויה לעכב קידום מסיבה זו.¹⁶

לעבודה מרחוק עשויות להיות השפעות שליליות נוספות על העובדים מרחוק. למשל, קיימת סכנה של עלייה בתחושה של בידוד חברתי בקרב העובדים מרחוק, פוטנציאל להשפעה שלילית על העברת הידע ועל שיתופי הפעולה בין חברים בארגון¹⁷ וכן קיים חשש של הסחות דעת מרובות במרחב הביתי ובמקרים מסוימים, ייתכן קושי גדול יותר באיזון בין הבית לעבודה.¹⁸

יישום מוצלח של עבודה מרחוק כרוך גם בהיבטים טכניים, הדורשים היערכות מתאימה ולעתים גם השקעה כספית מצד המעסיק. אלו כוללים, למשל, עלייה בסיכונים ביטחוניים עקב דליפה של מידע מסווג, צורך בהתאמה של התשתית הארגונית, הקמת מערך הדרכה ותמיכה טכנית באופן שוטף וטיפול בסוגיית הביטוח לעובדים מרחוק.

17 Ye, L. R. (2012). Telecommuting: Implementation for success. *International Journal of Business and Social Science*, 3(15).

18 Hilbrecht, M., Shaw, S. M., Johnson, L. C., & Andrey, J. (2008). 'I'm home for the kids': contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers. *Gender, Work & Organization*, 15(5), 454-476.

16 O'Neill, T. A., Hambley, L. A., Greidanus, N. S., MacDonnell, R., & Kline, T. J. (2009). Predicting teleworker success: an exploration of personality, motivational, situational, and job characteristics. *New Technology, Work and Employment*, 24(2), 144-162.

עבודה מרחוק - יתרונות וחסרונות

-	+	
הסחות דעת במרחב הביתי	חיסכון בזמן	לעובד מרחוק
עיכוב בקידום עקב קושי במתן פידבקים מצד המעסיק	שיפור איכות החיים ורווחתו של העובד	
בידוד חברתי ומקצועי	עלייה במוטיבציה של העובד ובתחושת הנאמנות שלו לארגון	למעסיק
תחושת תסכול של עובדים שאינם יכולים לעבוד מרחוק	פניה לקהל מועמדים רחב יותר ותחרותיות בשוק העבודה המשתנה	
קושי בפיקוח אחר העבודה שמתבצעת בריחוק מהמשרד	חיסכון בשטח, אנרגיה ומשאבים	לכלל המשק
קיימים אלמנטים לוגיסטיים, ניהוליים ומקצועיים הדורשים הערכות מתאימה מצד הארגון	עלייה בפריורן העבודה של העובדים מרחוק	
	צמצום בפליטת מזהמים	
	חסכון כלכלי כתוצאה מהפחתה בכמות התאונות ומבלאי של תשתיות	
	פיתוח פוטנציאלי של הפריפריה	
	הגדלת ייצוגן של אוכלוסיות שונות במגזר הציבורי	

גישות להתמודדות עם האתגרים העומדים בפני יישום עבודה מרחוק

מדדי שביעות רצון

במרבית המקומות שבהם אי אפשר לעקוב אחר תפוקות, נהוגה שיטה של מדידת **שביעות רצון** באמצעות משובים שמעסיקים מתבקשים למלא בנוגע לביצועי עובדיהם (הערכות עובד). לפי שיטה זו, המעסיק מתבקש לדרג את שביעות רצונו מביצועי העובד בטרם מיושם המודל (בטרם מתאפשרת עבודה מרחוק). לאחר יישום המודל, מדרג המעסיק את ביצועי העובד בשנית. ההשוואה בין הדירוג הישן לחדש משמשת כמדד לשינוי שחל בפרודוקטיביות (עלייה, חוסר שינוי או ירידה). במקרים מסוימים ניתן לבחון את איכות השירות הממשלתי באופן עקיף, באמצעות מדדי שביעות רצון של האזרח מאופן קבלת השירות (למשל, באמצעות מדידה של זמני המתנה בתורים לקופות חולים).

על אף שמדידת איכות השירות באמצעות מדדים של שביעות רצון הינה מקובלת מאוד, שיטה זו גם יוצרת מגבלה - כיוון שבדיקת הקשר בין שביעות רצון לבין פרודוקטיביות בעבודה מערבת מספר משתנים נוספים, וקיים קושי לקבוע חד-משמעית את טיב הקשר (האם הינו סיבתי או לא) ואת כיוון הסיבתיות, במידה וישנה. בנוסף, גורם שביעות רצון הוא ככל הנראה תוצאה של רשת סבוכה, המורכבת מתופעות שאינן בהכרח תלויות זו בזו.¹⁹

אימוץ קווים מנחים

מדינות שונות באירופה מתמודדות עם השלכות שליליות אפשריות של עבודה מרחוק, כדוגמת בדידות מקצועית וחברתית, באמצעות חקיקה או כללים מנחים. בפורטוגל, חוקי העבודה מעגנים את חובתו של המעסיק לקדם קשרים על בסיס קבוע בין העובדים ובינם לבין הארגון כדי למנוע בדידות; **בגרמניה**, המעסיק מחויב לוודא, שסידור העבודה של העובד מרחוק כולל פגישות קבועות.²⁰ בנוסף, כדי למנוע ניצול לרעה את האפשרות לעבוד מרחוק, בכמה מדינות האפשרות לעבודה מרחוק היא התחייבות, שכל אחד מהצדדים יכול לסיימה בכל עת. צידוקים אפשריים מצד המעסיק לצעד זה יכולים להיות תחושה מצד המעסיק שנעשה ניצול לרעה של העבודה מרחוק על ידי העובד, או אם צורכי הארגון משתנים.

20 Telework in the European Union, Eurofound, 2010.

19 שביעות רצון בעבודה - בארגונים בכלל ובארגוני משטרה בפרט - מכון דחף, 2012.



הטמעת שינויים בתרבות ובתשתית הארגונית

הגמשת העבודה ומעבר לעבודה מרחוק מצריכים את הארגון להיערך באופן מתאים כדי לקדם את התועלות הפוטנציאליות ולהימנע מנזקים לעובדים ולארגון. **מאפייני העבודה, העובד וצורכי הארגון** - כל אלו צריכים להילקח בחשבון בעת יישום מדיניות של עבודה מרחוק. במישור הארגוני, חשוב שהאפשרות לעבודה מרחוק והיקפה יהיו מוסכמים על המעסיק ועל העובד וייקבעו בהתאם לצורכי הארגון ולדרישות התפקיד. בנוסף, מומלץ כי המעסיק והעובד יפעלו במשותף כדי לגבש תוכניות עבודה הכוללות יעדים מוגדרים ותחומים בזמן.

במישור הטכני, על הארגון לוודא שלעובד יש את כל התנאים הדרושים לעבודה אופטימלית מרחוק. למשל, **באיטליה** עובדים מרחוק זכאים להדרכות טכניות וארגוניות ייעודיות.²¹ במקרים שבהם קיימת האפשרות לערוך חלק מפגישות הצוות באופן וירטואלי, על הארגון להיערך בהתאם ולוודא שברשותו הכלים המאפשרים זאת. במקרים שבהם יש שימוש בחומר מסווג, יש לנקוט את כל האמצעים כדי לוודא שאין סכנת דליפה.

לבסוף, בחברה שבה רבים מהעובדים לא נמצאים באופן פיזי בעבודה יש קושי ביצירה ובשמירה על הווי ותרבות ארגונית, החשובים לתחושת השייכות של העובד לארגון ולרווחתו. היערכות מתאימה מצד הארגון (למשל, קיומם של ערבי חברה באופן קבוע) תתרום להגברת תחושת השייכות של העובדים לארגון ולשמירה על הווי ארגוני.

במדינות שונות קיימת מדיניות, המעודדת עבודה מרחוק במגזר הפרטי והציבורי, וזו מיושמת באופנים שונים.

21 Telework in the European Union, Eurofound, 2010.



בארצות הברית, כל הסוכנויות הפדרליות מחויבות לגבש תוכנית ליישום עבודה מרחוק ולמלא אחר דרישות שיעודדו את השימוש בה, בהתאם לחוק ממשלתי שנחתם ב-2010 (Telework Enhancement act). הסוכנויות הן בעלות הסמכות להגדיר אילו משרות ניתן לבצע מרחוק ובאילו זמנים. באחריותן ליידע את העובדים על זכותם לעבודה מרחוק, לקבוע יעדים להשתתפות בעבודה מרחוק, שיאפשרו לסוכנויות למדוד ולדווח על התוצאות, ולדאוג לכך שהמעסיקים והעובדים יעברו הכשרות מתאימות.²² לפי נתוני המשרד האמריקני לניהול עובדים (Office of Personnel Management's - OPM), עובדים מרחוק היו מרוצים יותר מעבודתם באופן מובהק לעומת עובדים שאינם עובדים מרחוק (79% לעומת 68%). בנוסף, העובדים דיווחו על כך, שהעבודה מרחוק שיפרה את ביצועיהם והעלתה את המוטיבציה והרצון שלהם לעבוד עבור הסוכנות.²³ היקף העובדים מרחוק במשרדה חלקית או מלאה בארצות הברית (כולל עסקים קטנים) מוערך ב-25%. היקף העובדים המעוניינים לעבוד מרחוק גבוה הרבה יותר ומוערך ב-80-90%²⁴ מגמה שונה קיימת בקרב ענקיות טכנולוגיה כמו Apple-I Google. חברות אלו נוטות שלא לעודד עבודה מרחוק והן מעדיפות למקד את מאמציהן בטיפול התרבות הארגונית במקום העבודה. ההנחה העומדת מאחורי גישה זו היא, ששיפור התרבות הארגונית ימקסם אינטראקציות חברתיות ויעלה את היצירתיות של העובדים.²⁵ החשש מהפגיעה בהווי הארגוני, לצד סיבות נוספות, הביאה ב-2013 את ענקית הטכנולוגיה Yahoo להפסיק לאפשר לעובדיה לעבוד מהבית.²⁶ לפי ההערכות, כשליש מהעובדים עזבו את החברה באותה השנה. ב-2015, כתוצאה מכמה שינויים ארגונים שעברה Yahoo, שינתה החברה את מדיניותה וחזרה לאפשר לעובדיה לעבוד מרחוק.²⁷

22 Thornton, David. "Five things every fed should know about telework". Federal newsnetwork, 25 April, 2018: www.federalnewsnetwork.com/workforce/2018/04/5-things-every-fed-should-know-about-telework.

23 Telework insights: A current look at telework in the federal government and promising practices to support a 21st century workforce.

24 Guta, Michael. "Up to 25% of Americans Now Work Occasionally from Home Even at Small Businesses". Small Business Trends, Employment, 7 March, 2018: <https://smallbiztrends.com/2018/03/2017-virtual-vocations-year-end-report-and-telecommuting-statistics.html>.

25 Schmidt, E., & Rosenberg, J. (2014). How google works. Hachette UK.

26 Turmel, Wayne. "The hidden story of remote working". The connected manager - Better Management in the virtual world. 20 Sept, 2016: www.management-issues.com/connected/7218/the-hidden-history-of-remote-working.

27 Dixon, Sarah. "Yeah, but Yahoo! Learning from remote work's biggest fail". Distant job, 7 February, 2019: www.distantjob.com/blog/yeah-but-yahoo-learning-from-remote-works-biggest-fail/

אירופה

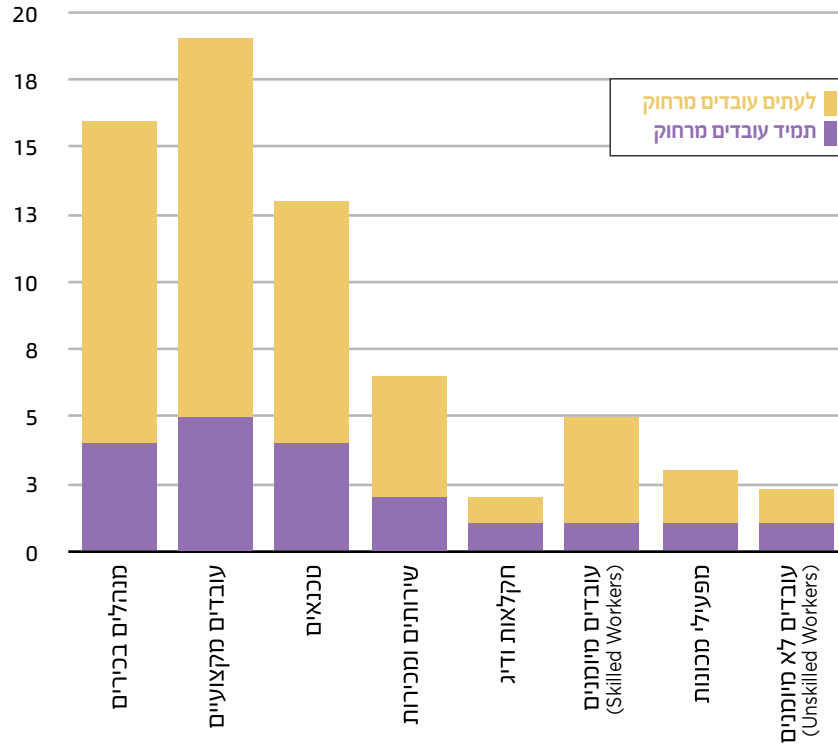
באירופה ישנה מדיניות המעודדת עבודה מרחוק מזה כמה עשורים. מדיניות זו באה לידי ביטוי בחתימת הסכם מסגרת בין ארגוני הגג של המעסיקים והעובדים באיחוד האירופי בנוגע לעבודה מרחוק ב-2002 (European Framework agreement). מרבית מדינות אירופה יישמו הסכם זה באמצעות הסכמים קולקטיביים, אך בחלקן התקבל כהסכם וולונטרי לא מחייב ('soft law') ובחלקן הוסדר באמצעות חקיקה. ב-2017 עמד ממוצע העובדים מרחוק על 5% במדינות האיחוד האירופי (ראו תרשים 6).²⁸ במחקר שערכה הסוכנות האירופית לשיפור איכות החיים ותנאי העבודה, נמצא כי האחוז הגבוה ביותר של עובדים מרחוק הינו בקרב עובדים שההון העיקרי שלהם הינו ידע ("knowledge workers"), כאשר עובדים מרחוק הינו בקרב עובדים שההון העיקרי שלהם ניהוליים או מקצועיים.²⁹ תוצאות דומות נמצאו בסקר שערך האיחוד האירופי לתנאי עבודה (EWCS) בקרב 27 מדינות (EU27) ובו נמצא כי עובדים בעיסוקים מקצועיים או ניהוליים עובדים מעל 15% מזמנם באופן קבוע ו/או חלקי מרחוק, שיעור גבוה יותר בהשוואה לשאר העיסוקים שנבחנו (תרשים 7). בנוסף, נמצא בסקר כי רמת ההשכלה של העובד הינה בקשר חזק עם עבודה מרחוק: ככל שלעובד ישנה השכלה פורמלית ארוכה יותר, כך סיכויו לעבוד מרחוק היו גבוהים יותר.³⁰

בהולנד, הסכם המסגרת אומץ כהסכם קיבוצי וולונטרי. ההסכם גובה בצעדי מדיניות נוספים, כגון הסכם מסגרת לעבודה מרחוק במגזר הציבורי והטבות מס למעסיקים. צעדים אלו הביאו לכך שאחוז המועסקים מהבית הכפיל את עצמו בתוך ארבע השנים שבין 2003-2007. כיום, אחוז העובדים מרחוק בהולנד הוא הגבוה ביותר מבין מדינות האיחוד האירופי (13.7%, נכון ל-2017).³¹



תרשים 7: אחוז העבודה מרחוק בחתך לפי עיסוקים*

27 מדינות באיחוד האירופי, 2007.



נלקח: Parent-Thirion, A. (2007). Fourth European working conditions survey. Luxembourg: Office for official Publ. of the European Communities
*עבודה מרחוק הוגדרה כעבודה שמתבצעת מהבית באמצעות שימוש במחשב.

28 Telework in the European Union, Eurofound, 2010.

29 Messenger, J. (2017). Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, p.17-19.

30 Parent-Thirion, A. (2007). Fourth European working conditions survey. Luxembourg: Office for official Publ. of the European Communities, p.43.

31 Telework in the European Union, Eurofound, 2010.



באסטוניה, אחוז העבודה מהבית גבוה במעט יותר מהממוצע האירופי (**תרשים 6**). אמנם עוד לא קיימת התייחסות רגולטורית לנושא, אך ב-2017 נחתם הסכם בארגוני הגג של מעסיקים ועובדים, המגדיר כללים מנחים במטרה לקבוע סטנדרטים ולהוות תשתית לפיתוח פרקטיקה של עבודה מרחוק, וב-2018 הסכם דומה נחתם במגזר הציבורי. הכללים המנחים מגדירים עבודה מרחוק כהסכם וולונטרי, המותנה בהסכמתם של המעסיק והעובד, כאשר כל אחד מהצדדים יכול להביא לסיומו. בנוסף, הכללים המנחים קובעים, כי לעובדים בעלי דרגת אחריות דומה יש הזדמנות שווה לעבוד מרחוק, וכי העובדים מרחוק זכאים לזכויות השוות לאלו של שאר העובדים. ב-2019 פרסם המשרד לענייני חברתיים באסטוניה הנחיות והמלצות למעסיקים ולעובדים בנוגע לסוגיות בריאות ובטיחות, הכרוכות במעבר לסביבה של עבודה מרחוק. במסגרת ההנחיות קיים פירוט לגבי מתי ואיך עבודה מרחוק צריכה להתבצע, כיצד להבטיח את בריאותו ואת בטיחותו של העובד בזמנים שאינו נוכח פיזית במשרד, וכיצד להעריך סיכונים נוספים.³²

עבודה מרחוק בישראל

בסקטור הפרטי בישראל מדיניות של עבודה מרחוק מיושמת באופן נרחב: כ-58% מחברות ההיי-טק מאפשרות עבודה מהבית, כאשר אחוזים גבוהים במיוחד של עבודה מהבית נמצאו בקרב חברות בענף הביו-טק (67%).³³ בקרב סטארט-אפים וחברות בשלבי הקמה, מיושם לעיתים מודל של עבודה מרחוק במסגרת פלטפורמות כדוגמת WeWork, כפי שמקובל בסקטור הפרטי במדינות נוספות בעולם. לפי מודל זה מתאפשרת גישה לחללי עבודה משותפים, חדרי ישיבות וחדרי עבודה תמורת תשלום. החיסרון במודל זה הוא העלות הכלכלית הגבוהה, וכן צפיפות וריבוי של הסחות דעת, גורמים אשר עשויים לפגוע בפרודוקטיביות של העובדים.

32 Estonia: Latest developments in working life Q3 2019, Eurofond.

33 סקר של חברת אתוסיה, 2018.

מודלים של עבודה מרחוק במגזר הציבורי בישראל

במגזר הציבורי בישראל קיימים כמה מודלים המאפשרים עבודה מרחוק. במסגרת המלצות דו"ח ועדת שטאובר לקידום נשים בשירות המדינה, מיושם במסגרת פיילוט החל מ-2016 מודל המאפשר עבודה של שעות נוספות מהבית לעובדים/ות במשרת הורה, העומדים בכמה תנאים. מתן האפשרות לביצוע שעות נוספות מהבית נועד לסייע בהסרת חסמים להגברת השוויון המגדרי בשירות המדינה, בצמצום פערי השכר המגדריים ברכיב השעות הנוספות, בהגברת איזון בית-עבודה, בקידום זכויות הוריות לגברים, ובטווח הרחוק - בקידום נשים בדרגי הביניים לתפקידים בכירים. ממצאי הפיילוט הראו, כי לא היה ניצול לרעה של השעות הנוספות מצד העובדים, וכיום נשקלת האפשרות להרחיב.

ברשות הפטנטים שבמשרד המשפטים מיושם מודל העסקה גמישה המאפשר עבודה מרחוק במסגרת ימי עבודה מלאים בהיקף מוגדר. המודל יושם כפיילוט בשנים 2014-2012, ובמסגרתו הורשו להשתתף רק בוחני פטנטים, בהתאם לכמה קריטריונים שנקבעו מראש, כמו מרחק מגורי העובד ממקום העבודה וותק מינימאלי ברשות. בנוסף, ההשתתפות הייתה מותנית בהסכמה של המעסיק והבוחן ובהמלצה מהממונה הישיר והעקיף. טרם ההשתתפות, הבוחנים שנמצאו מתאימים חתמו על חוזה והשלימו תדרוך של נוהל עבודה מרחוק, הכולל הדרכה ממוחשבת. הפיילוט הוחל באופן הדרגתי, כך שבשלושת החודשים הראשונים הורשו הבוחנים לעבוד פעם בשבוע מהבית, ולאחר מכן ניתנה לבוחנים האפשרות לעבוד פעמיים בשבוע מהבית. קביעת ימי העבודה מהבית נעשתה מראש ובתאום עם המנהל. הבוחנים התחייבו לעמוד בכמה יעדים מוסכמים מראש, כמו עמידה בזמנים שנקבעו, זמינות במשך יום העבודה, משיכת שיחות ונוכחות בפעילויות משרדיות, בהדרכות ובשיבות צוות. בסוף כל חודש הגישו הבוחנים דו"ח, המפרט את התפוקות (מספר התיקים שנבחנו) מהבית. בנוסף, כדי להבטיח עמידה ביעד איכותי ולא רק כמותי, תיקי הבוחנים עברו בקרת איכות מטעם ISO, ותוכנם נבחן גם על ידי הממונה.

מהפיילוט ברשות הפטנטים עלו תוצאות חיוביות: תפוקת העובדים עלתה, בעוד כמות היעדרויות במשרד פחתה. בנוסף, המשרד דיווח על חיסכון במשאבים ועל הצלחה גדולה יותר בגיוס עובדים חדשים. עוד עלה, כי בעקבות יישום הפיילוט דיווחו הבוחנים על עלייה בשביעות הרצון מהארגון. לאור תוצאות אלו, יושמה הפרקטיקה לאחר מכן באופן שוטף ברשות.

סיכום

מדיניות של עבודה מרחוק מקושרת עם מספר תועלות לעובדים, כגון חסכון בזמן ושיפור כללי באיכות החיים, איזון טוב יותר בין חיי משפחה ועבודה, ועלייה בשביעות הרצון, המוטיבציה ובתחושת השייכות של העובדים לארגון. גורמים אלו עשויים להביא בתורם להעלאת הפרודוקטיביות של העובדים ולמספר תועלות נוספות עבור הארגון, כגון חיסכון כלכלי בשטח ובאנרגיה ושיפור ביכולת הארגון לגייס הון אנושי איכותי ולשמר עובדים קיימים. לבסוף, יישום מדיניות של עבודה מרחוק עשויה לשפר את איכות החיים של כלל התושבים, באמצעות צמצום בעיית הגודש בכבישים דרך ההפחתה של צד הביקוש לנסיעה פרטית.

לצד התועלות החברתיות, הסביבתיות והכלכליות הגלומות בעבודה מרחוק, קיימים גם כמה אתגרים משמעותיים. יישום נכון של מדיניות עבודה מרחוק דורש היערכות מתאימה מצד הארגון והעובדים. מדיניות זו צריכה להיות מיושמת באופן הדרגתי ובליווי תהליכים שונים: הגדרת המשימות או העיסוקים המתאימים לעבודה מרחוק, הגדרת היקף העבודה המתאים עבור כל משרה, הטמעה של מנגנון בקרה, שימוש למדידת תפוקות ישירה או עקיפה, היערכות טכנית מתאימה והיערכות לשינויים נדרשים בצורת הניהול. בימים אלו נבחנת באגף לשכר והסכמי עבודה אפשרות לפיילוט עבודה מרחוק במגזר הציבורי, באופן שייתן מענה הולם לאתגרים העומדים על הפרק.

פרק 8

השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל

שרי אסיף | נדב הר-טוב

הקדמה

כוח האדם במגזר הציבורי הוא המשאב החשוב ביותר למען השירותים הציבוריים המופעלים על ידי המדינה בכל התחומים: בריאות, חינוך, רווחה, תחבורה וביטחון. לכן אין ספק בכך שהממשלה צריכה להקדיש תשומת לב מיוחדת לגיוס, לשימור ולתפעול העובדים המועסקים על ידה. אחד האלמנטים החשובים לצורך כך הוא השכר, המשמש כלי לגיוס עובדים בעלי מיומנויות גבוהות ולתמרוץ עובדים ליעילות.

ניתן להשוות את השכר במגזר הציבורי לזה שבמגזר הפרטי על מנת להעריך את האטרקטיביות היחסית של עבודה במגזר הציבורי. אם השכר במגזר הציבורי גבוה מזה שבפרטי, הוא עשוי להשפיע על ההוצאה הציבורית, וכתוצאה מכך לגרום לעליית מיסוי על כלל האזרחים. מנגד, אם השכר לא יהיה תחרותי ביחס לשוק הפרטי, יהיה קשה יותר למשוך ולשמר עובדים עם מיומנויות מבוקשות.

עם זאת, מובן שהשכר אינו הגורם היחיד שמשפיע על האטרקטיביות והביקוש לעבודה. פרמטרים אחרים, כגון ערכים משותפים, האינטרס הציבורי, ביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה חשובים גם הם, ויש שיטענו שאלו חשובים אף יותר מגובה השכר. לכן יש לזכור, כי פער השכר הינו רק היבט אחד של היתרונות והמגבלות של עבודה וכי בבחינת הפערים בין המגזרים יש לקחת בחשבון את כלל המרכיבים של תנאי ההעסקה וסביבת העבודה כדי להעריך את מלוא הפרמיה לעבודה במגזר הציבורי.

אף על פי שהשכר הממוצע במגזר הציבורי גבוה ביותר מ-30% מהשכר בשוק הפרטי, קשה לכמת את פערי השכר בין המגזרים בצורה מדויקת. הסיבה לכך היא, ששתי אוכלוסיות העובדים אינן זהות - תמהיל התפקידים אינו זהה, ויתרה מכך, ישנם תפקידים שקיימים רק במגזר הציבורי (לדוגמה, לאילו תפקידים במגזר הפרטי ניתן להשוות שופטים ושוטרים?). אם כך, הבעיה הקשה ביותר בהשוואה היא ההרכב ההטרוגני של כוח העבודה בשני המגזרים, שממנו גם נובעים פערים בהשכלת העובדים ובכישוריהם. קושי נוסף בהשוואה נובע מכך, שעובדי המגזרים השונים נבדלים בתנאים הסוציאליים הנלווים לשכר, כגון זכאות לימי חופשה ומחלה, קביעות והפרשות פנסיוניות. הטבות אלו הן שוות כסף, אך קשה מאד לאמוד את ערכן בעיני העובדים. כמו כן צריך לזכור, שממוצע השכר יכול להטעות ואין בו די לצורך ביצוע השוואה מוצלחת. על מנת להשוות בין התנאים צריך לקחת בחשבון את מחזור חייהם של העובדים ואת פערי השכר לכל אורך הקריירה.

כדי לבחון את פערי השכר באופן מקצועי יש צורך במודל אקונומטרי לפירוק פערי השכר כתלות בהשכלה, בתפקיד, במגדר ועוד. מודל אקונומטרי שכזה יכול "לפקח" על השפעות ההרכב העיקריות, אך עשוי להשמיט את אפקט הסלקציה, שיהיה קשה למדידה (לדוגמה, מאפיינים של שנאת סיכון, הטרוגניות אינדיווידואלית וכו').

במדינות רבות בעולם נעשתה בדיקה לחישוב פערי השכר בין המגזר הציבורי לפרטי. בצרפת, אומדן הפרמיה לעבודה במגזר הציבורי ביחס לפרטי, כאשר קיים פיקוח על משתנים שונים, נע בין 7% ל-15% עבור נשים, אך אינו מובהק עבור הגברים. בגרמניה קיימת פרמיה לעובדות במגזר הציבורי בין 8% ל-19%, אך לא נאמדה פרמיה לגברים. בשוודיה נראה, כי אין פער שכר משמעותי בין שני המגזרים, ואילו בבריטניה הפרמיה היא בין 9% ל-18% עבור עובדות¹, אך לא משמעותית עבור גברים. ביוון, באירלנד, באיטליה, בפורטוגל ובספרד משלמים פרמיה גבוהה ביחס למדינות אחרות באירופה.

1 Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: (2012), Grimshaw et al.

מחקרים מעניינים מצביעים על העובדה, כי ניתוח פער השכר צריך לקחת בחשבון את הסיכון לאבטלה ואת התפתחות השכר לאורך הקריירה.² מאז ומתמיד היה הדיון הציבורי סביב רמות השכר במגזר הציבורי בראי השכר במגזר הפרטי תוסס. עד כה דיון זה היה מבוסס רק באופן חלקי, בשל מגבלות הנתונים. השיח הציבורי סביב פערי השכר בין המגזרים התבסס על הגדרות שונות של הענפים הציבוריים בלמ"ס, שאינן מתואמות עם הגדרת המגזר הציבורי על פי משרד האוצר.³ בנוסף, ההשוואה נעשתה בין נתוני הלמ"ס של השכר במגזר העסקי לנתוני אגף השכר במשרד האוצר, ושני מקורות אלו התבססו על מתודולוגיה שונה זו מזו. שיתוף פעולה בין אגף השכר והסכמי עבודה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הביא להנגשת נתוני המגזר הציבורי לצד נתונים מינהליים נוספים של כלל העובדים בישראל.⁴ כעת מגיעים מנתונים אלה ממצאים שונים להשוואה. השימוש בנתונים אלו מחדש בשני מישורים; ראשית, הם מייצרים הגדרה מדויקת ורחבה למגזר הממשלתי והציבורי בישראל.⁵ שנית, שילוב של נתונים ממגוון רחב של מקורות מידע ממשלתיים, המסייעים בהבנת התמונה הרחבה - נתוני שכר מרשות המסים, נתוני השכלה גבוהה (בוגרי תארים), ציוני פסיכומטרי, בגרויות ועוד. השילוב של כל המאגרים הללו מאפשר לנו להתעמק מעבר למה שנעשה עד היום. לדוגמה, אנו יכולים לבדוק איך משתנה השכר של העובדים ביחס לגיל ולגלות פערים גדולים בין המגזרים. בנוסף, ניתן לחקור ממה נובע הפער ולגלות שהפער הגדול ביותר הוא בקרב נשים לא משכילות. נתונים אלו מאפשרים לנו להבין בצורה טובה יותר את הקשרים ואת הפערים בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי. הם מאפשרים לנו לנתח את הפערים באיכות העובדים, בהשכלה שלהם, בשביעות רצונם מהעבודה ועוד.

עבודה זו חושפת לראשונה סטטיסטיקה תיאורית של פערי השכר על פי חתכים שונים של השכלה, ותק וכישורים. התוצאות המוצגות בפרק זה מצביעות על כך שמעבר לפער בשכר הממוצע בין המגזר הציבורי לפרטי, חשוב לעשות הבחנה בין תחומי השכלה. ישנם תחומי לימודים שמתוגמלים בעודף במגזר הציבורי לעומת המגזר הפרטי, ולהיפך. תוצאה נוספת היא, שהשפעת הוותק על השכר שונה מהותית בין המגזרים. בעוד שבמגזר הפרטי נראה שהתשואה לוותק אפסית אחרי כ-15 שנה, במגזר הציבורי נראה שהתשואה לוותק זהה לכל אורך הקריירה. מהנתונים עולה גם, שהשכר במגזר הציבורי מחולק באופן שוויוני יותר מאשר במגזר הפרטי, ולמרות ששני המגזרים נמצאים במגמה לצמצום האי-שוויון, המגמה משמעותית יותר בקרב המגזר הפרטי. עבודת המשך הנעשית בימים אלו בשיתוף פעולה בין אגף השכר והסכמי עבודה לאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, תציג מודל אקונומטרי לחישוב פרמיית השכר תוך פיקוח על מספר משתנים במקביל. תודתנו נתונה לעובדי היחידה להנגשת מידע של הלמ"ס על הסיוע הרב בבניית מסד הנתונים הייחודי ובתפעול השוטף של חדר המחקר, ולאסף גבע ולמיכאל ריטוב מאגף הכלכלן הראשי ולד"ר יובל מזר מבנק ישראל על הערותיהם המועילות.

2 The Public Pay Gap in Britain: Small Differences that (Don't?) Matter (2007), Fabien Postel-Vinay, Hélène Turon.

3 הגדרות הלמ"ס לענפי השירותים הציבוריים ולמגזר הממשלתי מבוססות על הגדרות בין-לאומיות של ה-SNA. העבודה מתבצעת בחדר המחקר של הלמ"ס, נתוני השכר זמינים בין השנים 1995-2017.

8.1

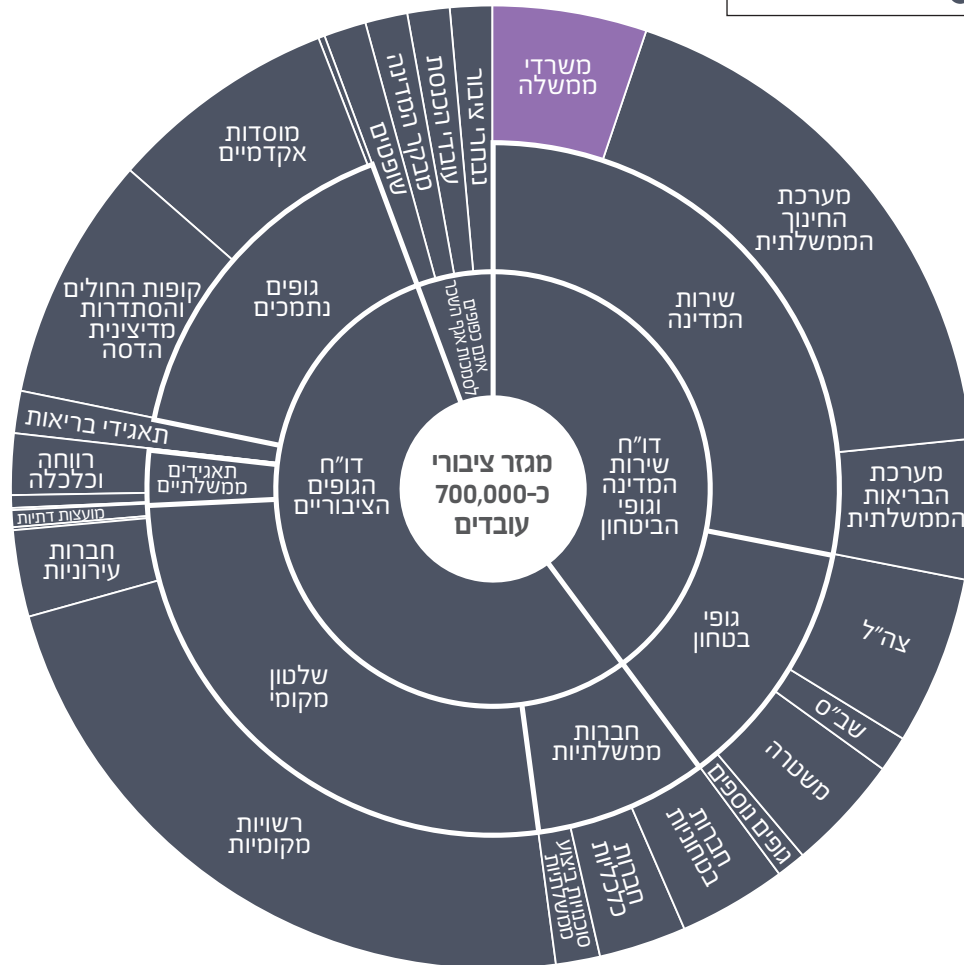
המגזר הציבורי מהווה כ-20% מסך המועסקים במשק.

• מספר המועסקים בשנת 2017 בישראל עמד על 2,869,465 עובדים.⁵

מתוכם:

- 2,304,745 במגזר הפרטי, שהם כ-80.3% מסך העובדים.
- 564,720 במגזר הציבורי, שהם כ-19.7% מסך העובדים.
- 48,333 במשרדי הממשלה,⁷ שהם כ-1.5% מסך העובדים.

בפרק זה אנו עושים הפרדה בין כלל עובדי המגזר הציבורי לעובדים במשרדי הממשלה. מגזר הציבורי כולל כ-565 אלף עובדים שהם כלל העובדים בגופים המתוקצבים באופן ישיר ונתמכים באופן עקיף על ידי המדינה (ללא גופי הביטחון בהם מספר העובדים מסווג), כפי שמוצג בתרשים משמאל. זוהי אוכלוסייה מגוונת הכוללת בין היתר מורים, רופאים, פקידיים, מהנדסים ונותני שירותים נוספים. לעומת זאת, אוכלוסיית עובדי משרדי הממשלה היא קבוצה הומוגנית יחסית מבחינת מקצועות ועיסוקים ומסיבה זו בחרנו להציג אותם בנפרד, לצד נתוני עובדי המגזר הציבורי.



פרק 8: השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל

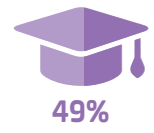
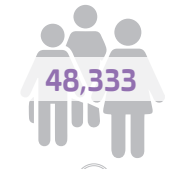
5 שכירים ועצמאים, לרבות עובדים שאינם ישראלים. ללא עובדי צה"ל ומערכת הביטחון.
 6 כל מי ששכרו מפוקח או מתוקצב על ידי משרד האוצר, ללא עובדי הגופים המסווגים במערכת הביטחון, לפי הגדרת משרד האוצר למגזר הציבורי, כמפורט בתרשים 1.2.
 7 עובדי מטה, כולל עובדים ארעיים וסטודנטים, שאותם אין אפשרות לסנן במאגר הנתונים שעלו מבוסס עבודה זו (בניגוד לשאר הפרקים בדוח). עובדי משרדי הממשלה הם חלק מעובדי המגזר הציבורי כפי שמוגדר בפרק זה וכוללים כ-565 אלף עובדים בקטגוריה זו.

8.2

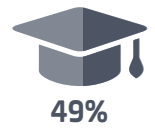
המגזר הציבורי מתאפיין בשכר, במספר משכילים ובאחוז נשים גבוה יותר ביחס למגזר הפרטי.

כלל מקבלי השכר*

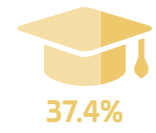
ממשלתי



ציבורי



פרטי



מספר עובדים

שכר חודשי

שעות עבודה

שיעור בעלי תואר אקדמי

אחוז נשים

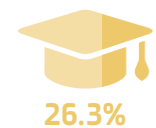
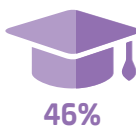
*נתונים אלו אינם קוהרנטיים עם נתוני השכר המוצגים בגוף בפרק משרדי הממשלה כתוצאה משתי סיבות:
 • האוכלוסייה בפרק זה מורכבת מכלל העובדים לרבות סטודנטים, עובדים ארעיים ועובדים שעתים. ברור כי עובדים אלו שונים מהותית מאוכלוסיית העובדים הקבועים. לכן, על מנת להתגבר על אילוץ זה אנו בוחנים גם את העובדים בגילאי שלושים ומעלה בכדי לנסות ולנכות את ההשפעה של העובדים הניל.
 • השכר המוצג בפרק זה הוא שכר לעובד ולא שכר למשרה מלאה.

בני 30 ומעלה*

ממשלתי

ציבורי

פרטי



שכר
חודשי

שעות
עבודה

שיעור בעלי
תואר אקדמי

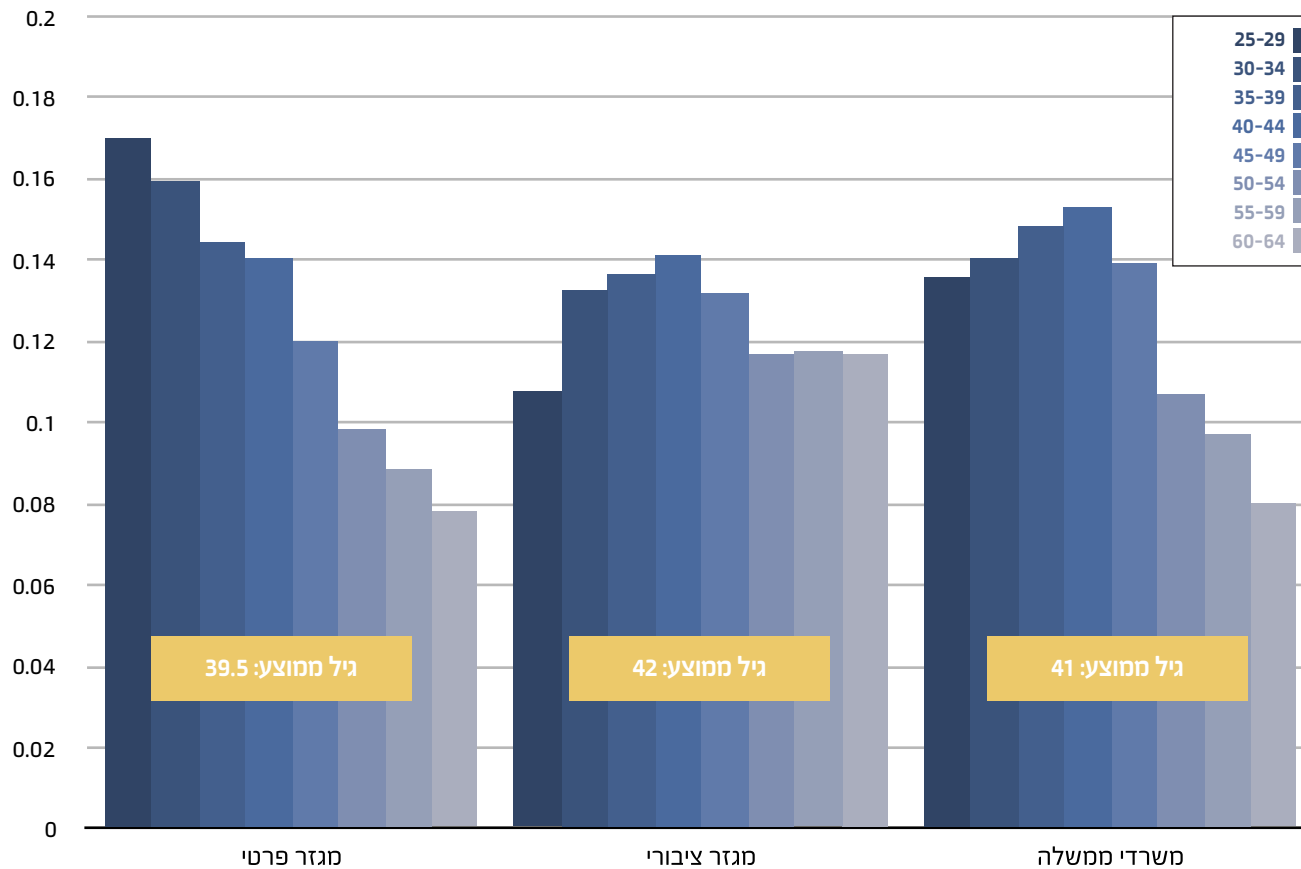
*נתונים אלו אינם קוהרנטיים עם נתוני השכר המוצגים בגוף בפרק משרדי הממשלה כתוצאה משתי סיבות:

- האוכלוסייה בפרק זה מורכבת מכלל העובדים לרבות סטודנטים, עובדים ארעיים ועובדים שעתיים. ברור כי עובדים אלו שונים מהותית מאוכלוסיית העובדים הקבועים. לכן, על מנת להתגבר על אילוף זה אנו בוחנים גם את העובדים בגילאי שלושים ומעלה בכדי לנסות ולנכות את ההשפעה של העובדים הני"ל.
- השכר המוצג בפרק זה הוא שכר לעובד ולא שכר למשרה מלאה.

8.3

התפלגות גילאי העובדים לפי מגזרים

כלל העובדים (שכירים ועצמאיים), 2017



מקור: רשות המסים ומשרד הפנים, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

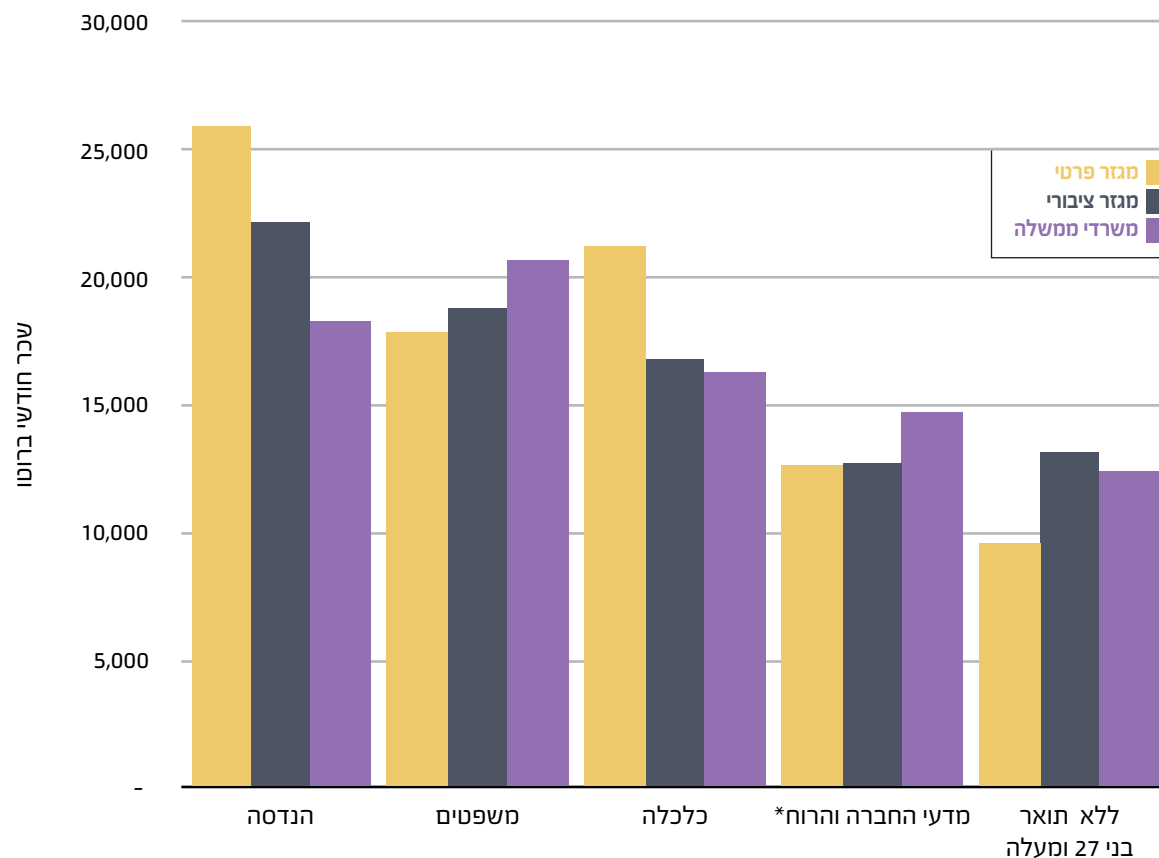
**התפלגות הגילאים:
אוכלוסיית העובדים
במגזר הציבורי ובמשרדי
הממשלה מבוגרת
יחסית לאוכלוסיית
העובדים במגזר הפרטי.**

ניתן לראות הבדל משמעותי בפיזור בין קבוצות הגילאים השונים. במגזר הפרטי שיעור העובדים הצעירים הוא גבוה משמעותית משיעור העובדים המבוגרים. לעומת זאת, במגזר הציבורי ובמשרדי הממשלה ההתפלגות בין קבוצות הגיל היא יחסית אחידה.

8.4

שכר חודשי לפי תחום לימודים אקדמי

עובדים שכירים, 2017



תגמול על תחומי לימוד: המגזרים השונים מתגמלים תחומי לימוד באופן שונה. נראה, כי המגזר הפרטי מתגמל תחומים אנליטיים או טכניים יותר מאשר המגזר הציבורי. המגזר הציבורי מתגמל תחומים רבי מלל יותר מאשר המגזר הפרטי.

בוגרי תארים בהנדסה ובכלכלה מרוויחים במגזר הפרטי במוצע יותר מאשר במגזר הציבורי. בוגרי תארים במשפטים ובמדעי החברה והרוח מרוויחים במגזר הציבורי יותר מאשר במגזר הפרטי.

בניתוח זה מוצגים תחומי הלימוד שיש להם ביקוש גם במגזר הפרטי וגם במגזר הציבורי: כלכלה, הנדסה, משפטים, מדעי החברה והרוח. עובדים אלו מהווים כ-35% מבין העובדים המשכילים בכל אחד מהמגזרים. נוסף על כך, בתרשים מוצג שכרם של העובדים ללא השכלה אקדמית (בגילאי 27+, זאת על מנת לנטרל סטודנטים מהחשוב), המהווים כ-65% מבין עובדי המגזר הפרטי וכ-55% מעובדי המגזר הציבורי.

מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר *מדעי החברה והרוח בנטרול כלכלה ועבודה סוציאלית.

8.5

התפלגות הכנסות של בוגרי תארים שונים: השונות בשכר של בוגרי תארים גבוהה במגזר הפרטי מאשר במגזר הציבורי.

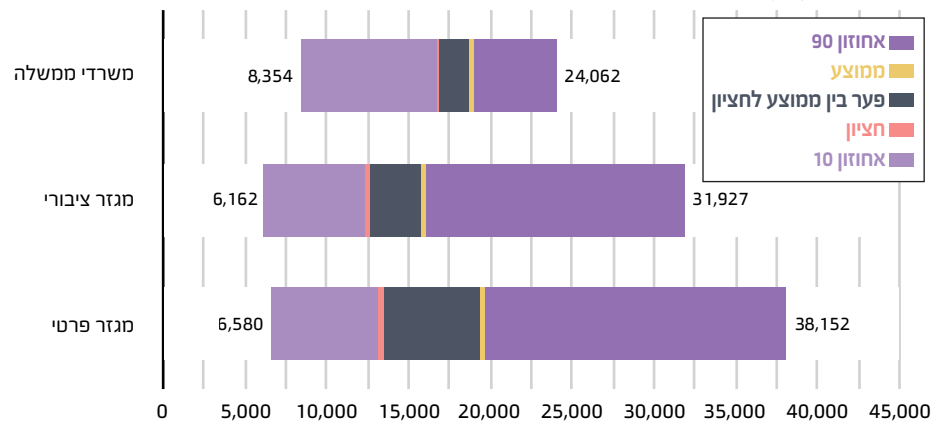
בתרשימים מתוארת התפלגות ההכנסות של בוגרי תארים שונים ושל עובדים ללא תואר בכל אחד מהמגזרים השונים. המספר השמאלי בכל עמודה מתאר את השכר של האחוזון העשירי והמספר בחלק הימני מתאר את השכר באחוזון התשעים. ניתן לראות בבירור כי ברוב הקטגוריות העמודה של משרדי הממשלה היא קצרה יותר מהעמודות האחרות, כלומר שוויונית יותר.

בוגרי משפטים הם יוצאי דופן במקרה זה, מכיוון שעמודת משרדי הממשלה כוללת שופטים. אף על פי שאלו אינם מפוקחים על ידי הממונה על השכר הם מועסקים ישירות על ידי הנהלת בתי משפט, ולכן כלולים באוכלוסיית המחקר.

פרק 8: השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל

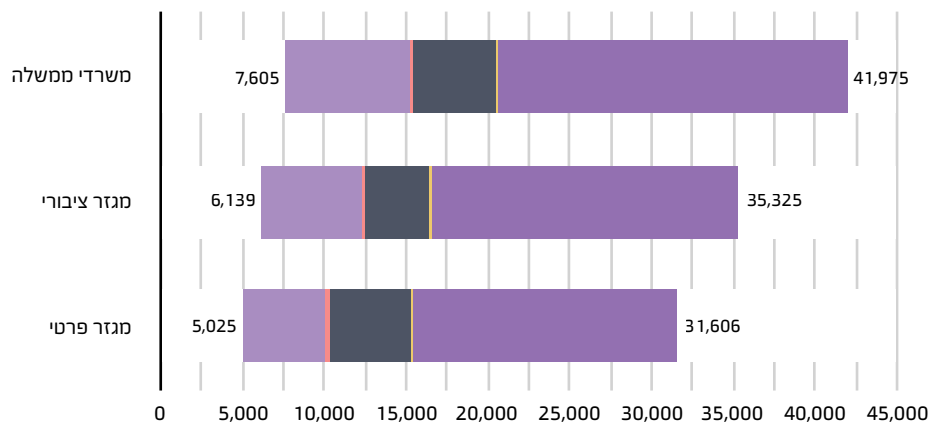
בוגרי תואר בכלכלה

שכר חודשי לעובד, שכירים 2017



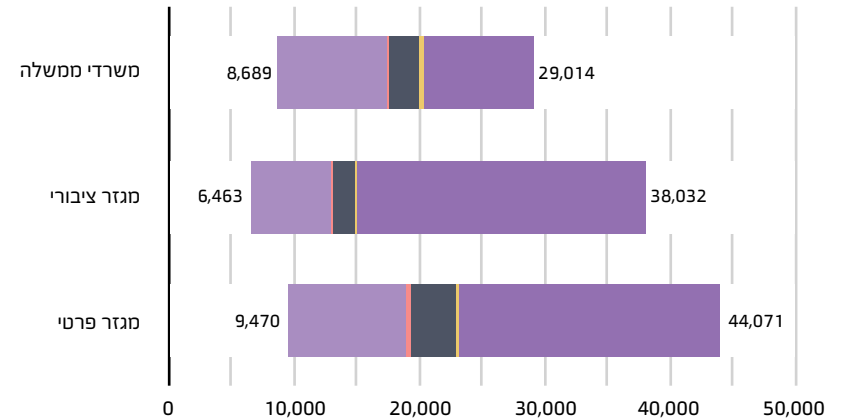
בוגרי תואר במשפטים

שכר חודשי לעובד, שכירים 2017



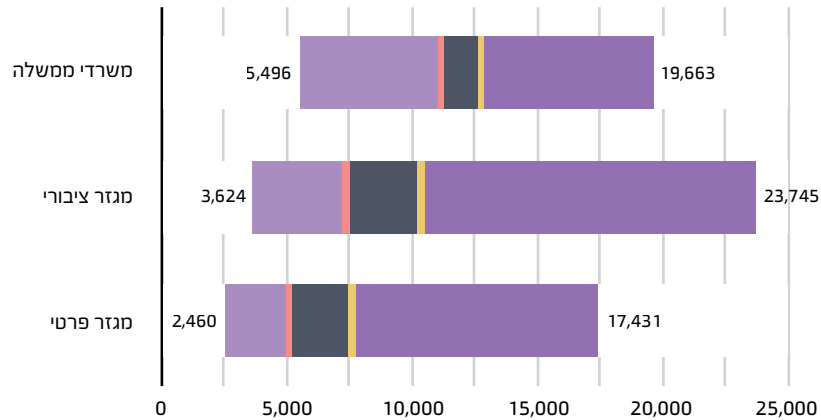
בוגרי תואר בהנדסה

שכר חודשי לעובד, שכירים 2017



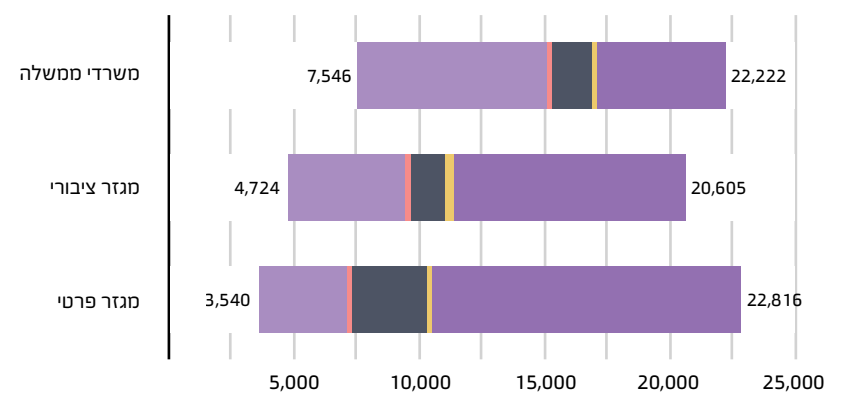
עובדים ללא תואר בגילאי 27 +

שכר חודשי לעובד, שכירים 2017



בוגרי תואר במדעי הרוח והחברה*

שכר חודשי לעובד, שכירים 2017

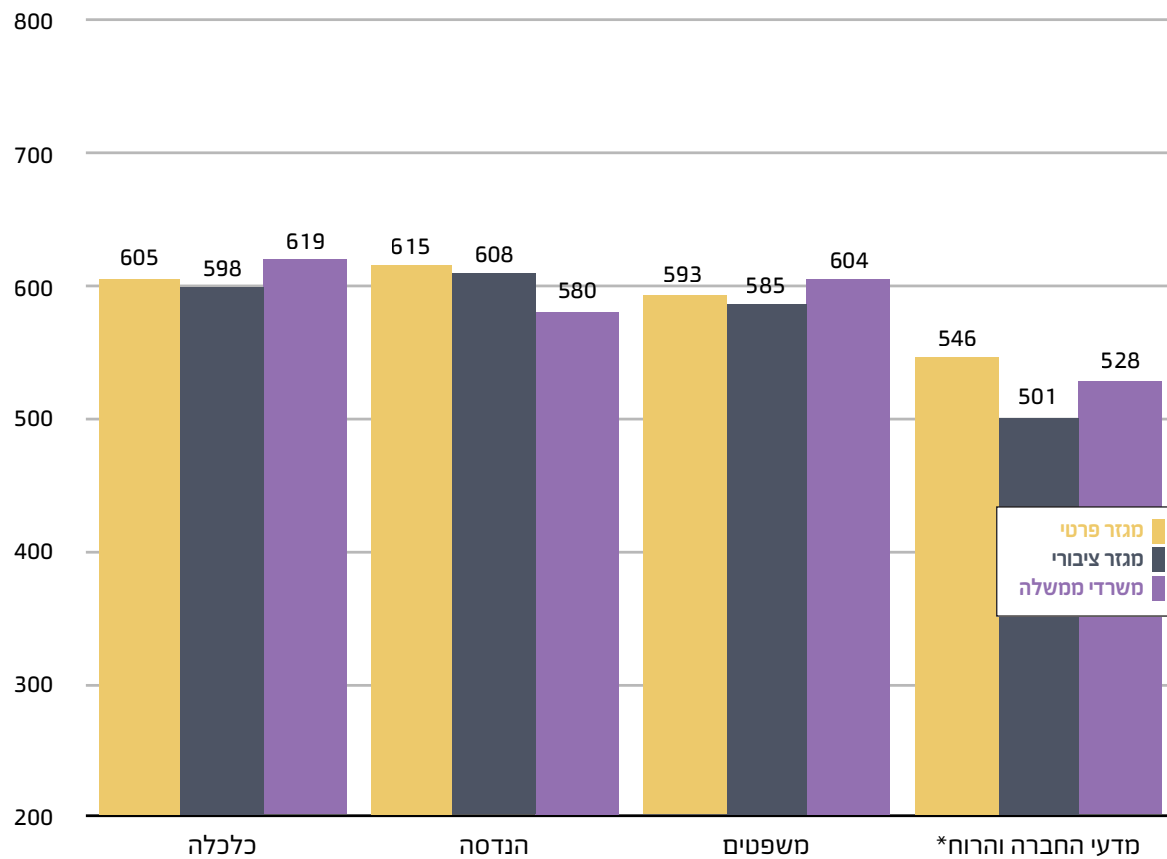


*מדעי החברה והרוח בנטרול כלכלה ועבודה סוציאלית.

8.6

ציון פסיכומטרי לפי תחום לימודים אקדמי

מועסקים בוגרי תארים בישראל, 2017



מקור: המרכז הארצי לבחינות ולהערכה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר
*מדעי החברה והרוח בנטרול כלכלה ועבודה סוציאלית.

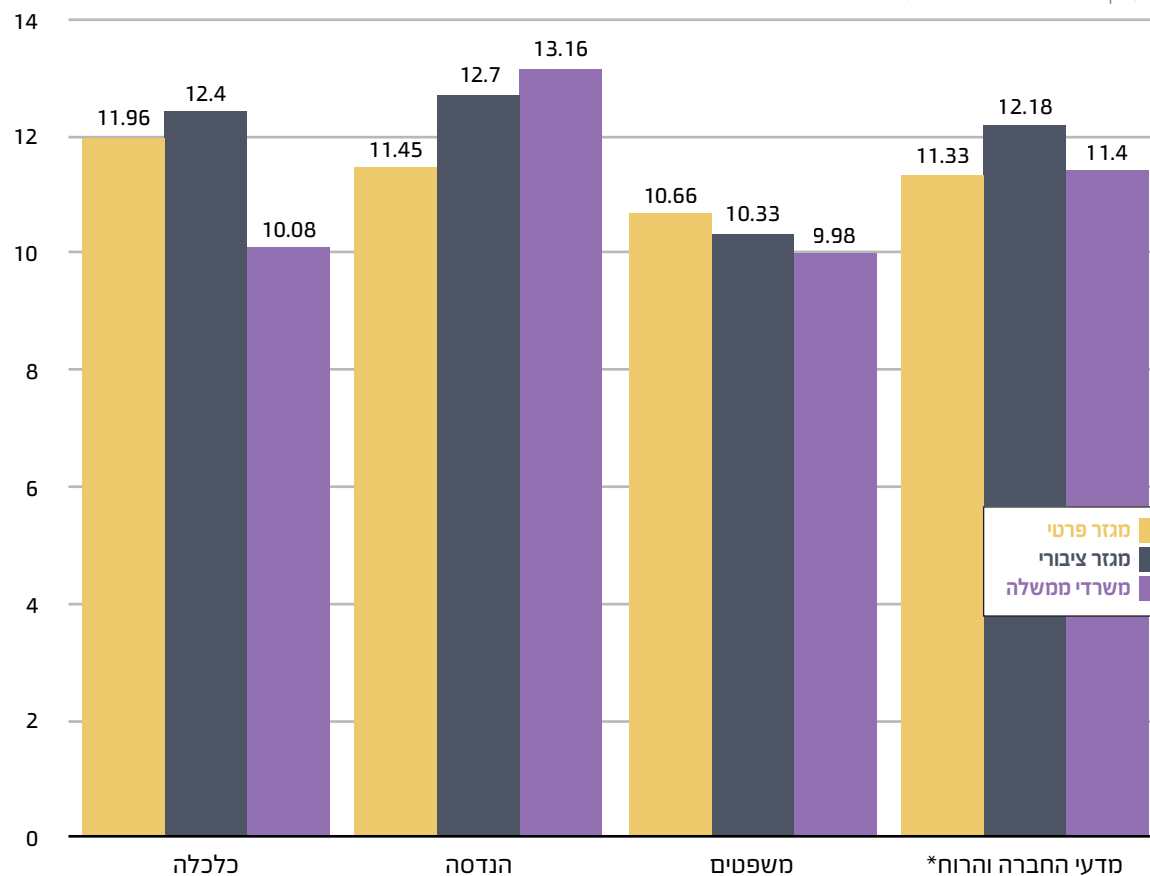
קיים פער בין כישורי העובדים במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי. לרוב פער זה מתואם בכיוונו עם הפער בשכר של בוגרי אותם תארים.

בוגרי תואר בכלכלה שעובדים במשרדי הממשלה קיבלו בממוצע ציון גבוה יותר בבחינה הפסיכומטרית מבוגרי תואר במגזר הפרטי. לעומת זאת, בוגרי תואר במקצועות ההנדסה במגזר הפרטי הם בעלי ציון פסיכומטרי גבוה יותר מבוגרים מקבילים במשרדי הממשלה. נתונים אלה עקביים לאורך השנים וכן כאשר בודקים את הציון בכל פרק בבחינה. כמו כן, למגזר הציבורי והממשלתי מגיעים בוגרי אוניברסיטאות בשיעור גבוה יותר מבוגרי מכללות.

8.7

מספר השנים שחלפו מאז קבלת תואר ראשון לפי תחום לימודים אקדמי

מועסקים בוגרי תארים בישראל, 2017



עובדים משכילים במגזר הציבורי נוטים להיות בעלי ותק גבוה יותר מאשר במגזר הפרטי.

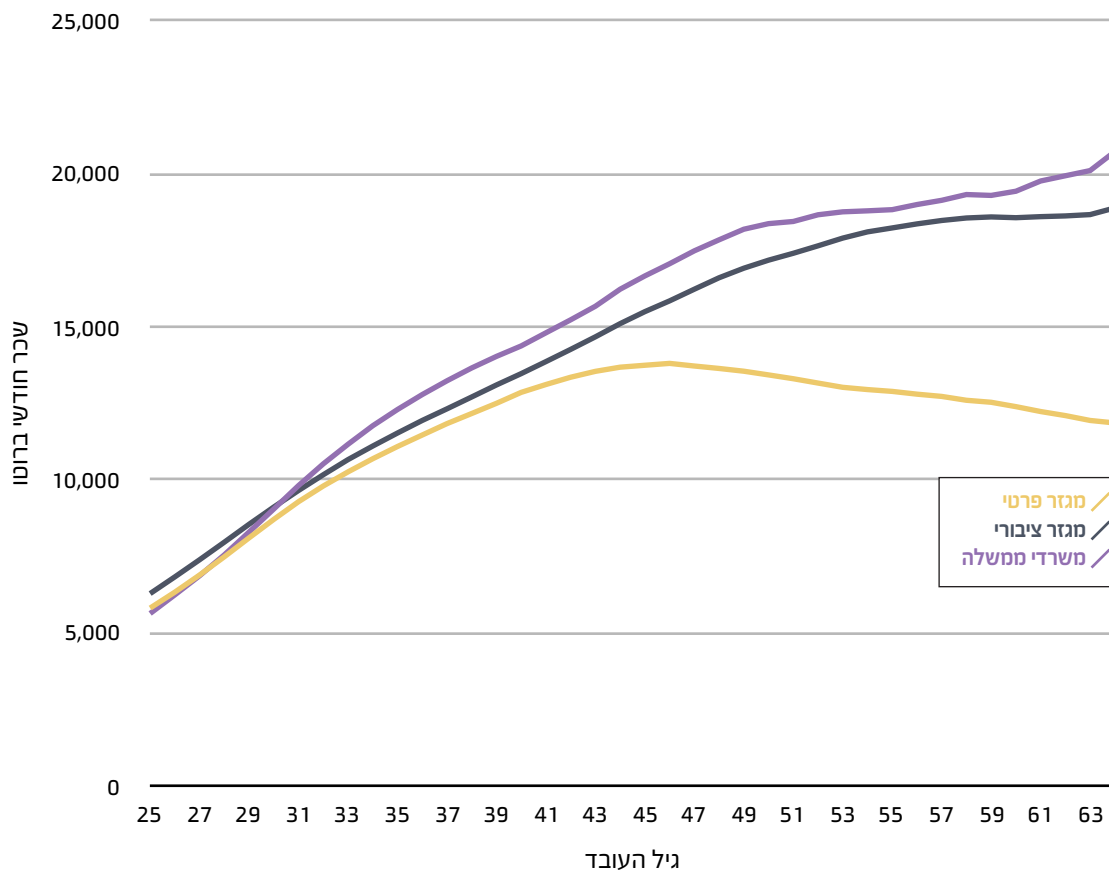
פרמטר נוסף שיכול להשפיע על רמות השכר הוא ותק העבודה. עובדים בעלי השכלה אקדמית שלמדו כלכלה, הנדסה או מדעי הרוח והחברה ועובדים במגזר הציבורי הם בעלי ותק גבוה יותר בממוצע ממקביליהם במגזר הפרטי.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר * מדעי החברה והרוח בנטרול כלכלה ועבודה סוציאלית.

8.8

שכר לפי גיל

עובדים שכירים, 2017



מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

תשואה לוותק: התשואה לוותק במגזר הציבורי לא משתנה משמעותית כפונקציה של שנות הניסיון. מנגד, בשוק הפרטי נראה, שהתשואה לוותק אפסית החל מגיל 40.

בעוד שעבור עובדים במגזר הפרטי החל משלב מסוים העלייה בגיל משמעותה קיפאון בשכר ואף ירידה שלו, העובדים במגזר הציבורי נהנים מעלייה מתמשכת ובלתי פוסקת בשכרם, כפי שניתן לראות בתרשים. עלייה זו מיוחסת למנגננים אוטומטיים ברכיבי השכר הציבורי, שמעלים את שכר העובד בכל שנה ללא תלות בביצועיו. בתיאוריה הכלכלית קיימת הנחה, כי בשיווי משקל כללי בשוק תחרותי, השכר של עובדים שווה לתפוקה השולית של העובד. זאת מכיוון שאף עובד לא יעבוד תמורת פחות מהתפוקה שלו אם יהיה מעסיק אחר שישלם לו יותר, ואף מעסיק לא ישלם לעובד מעל התפוקה השולית שלו אם הוא יכול למצוא עובד אחר שיבצע אותה עבודה בשכר נמוך יותר.

התרשים מעלה את השאלה האם המגזר הציבורי משלם לעובדים מבוגרים מעבר לתפוקה השולית שלהם, או שמא מדובר בקבוצות עובדים שונות ולכן הן אינן ברות השוואה.

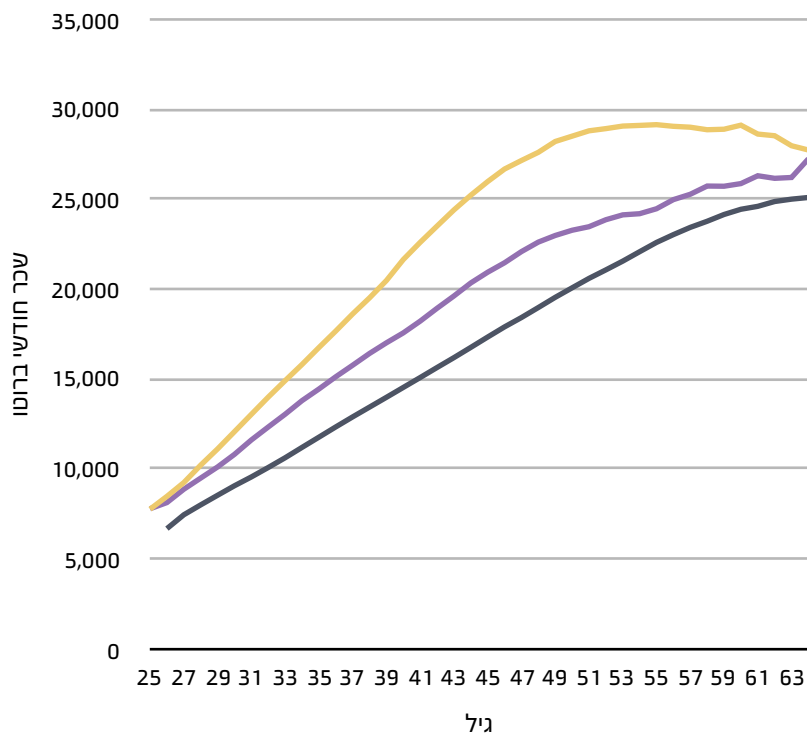
8.9

תשואה לוותק: הפער במגמות התשואה לוותק בין המגזרים קיים הן עבור עובדים בעלי השכלה אקדמית והן עבור עובדים ללא השכלה אקדמית. הפער בולט יותר באופן ניכר בקרב עובדים ללא השכלה אקדמית.

במגזר הציבורי והממשלתי השכר עולה בקצב קבוע ובלתי פוסק לאורך הקריירה בשתי קבוצות ההשכלה. מנגד, במגזר הפרטי, אף על פי שהעליה בשכר בגילאים הצעירים משמעותית יותר בקרב קבוצת המשכילים, היא אינה בלתי פוסקת ונראה שבשתי קבוצות ההשכלה, שיפוע העקומה הולך וקטן ככל שהגיל עולה.

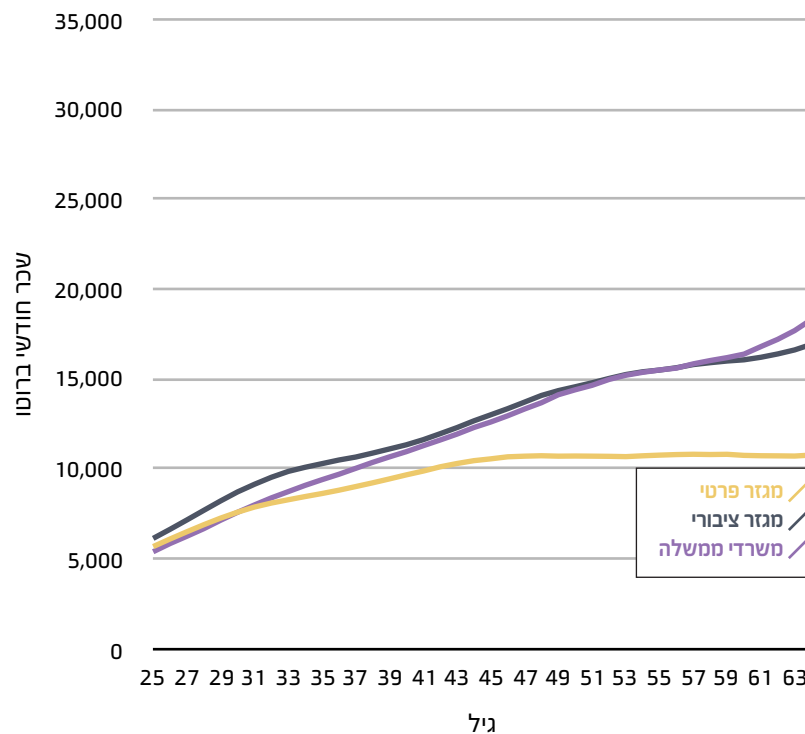
שכר לפי גיל, בעלי תואר

עובדים שכירים, 2017



שכר לפי גיל, ללא תואר

עובדים שכירים, 2017

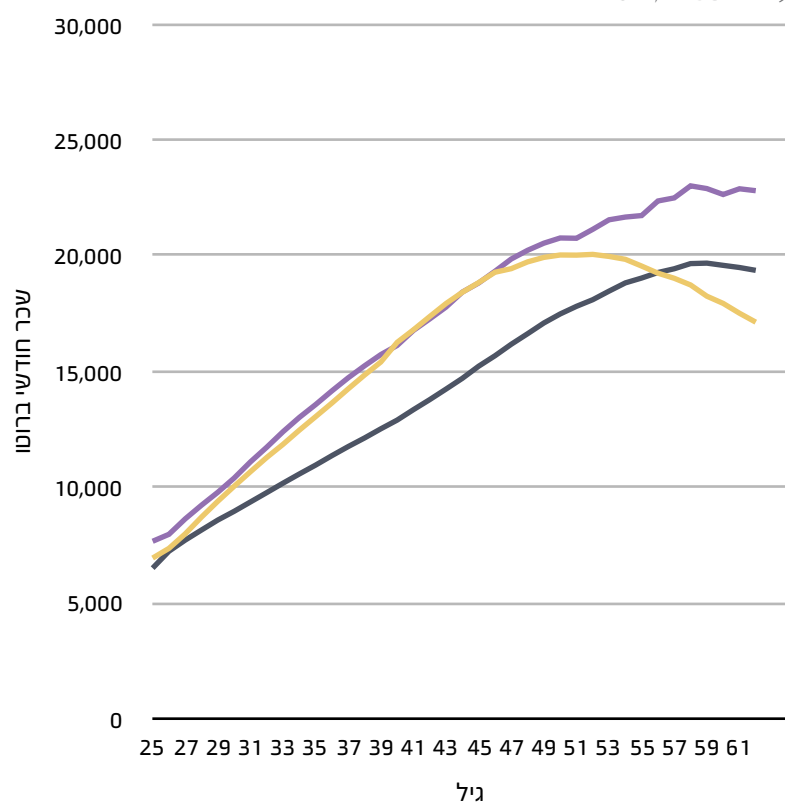


מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר *הגרפים מוחלקים באמצעות מתודולוגיה של ממוצע נע.

תשואה לוותק: הפער בין מגמות התשואה לוותק בין המגזרים משמעותי יותר עבור נשים מאשר עבור גברים. הפערים הם גבוהים ביותר בקרב נשים ללא השכלה אקדמית. | 8.10

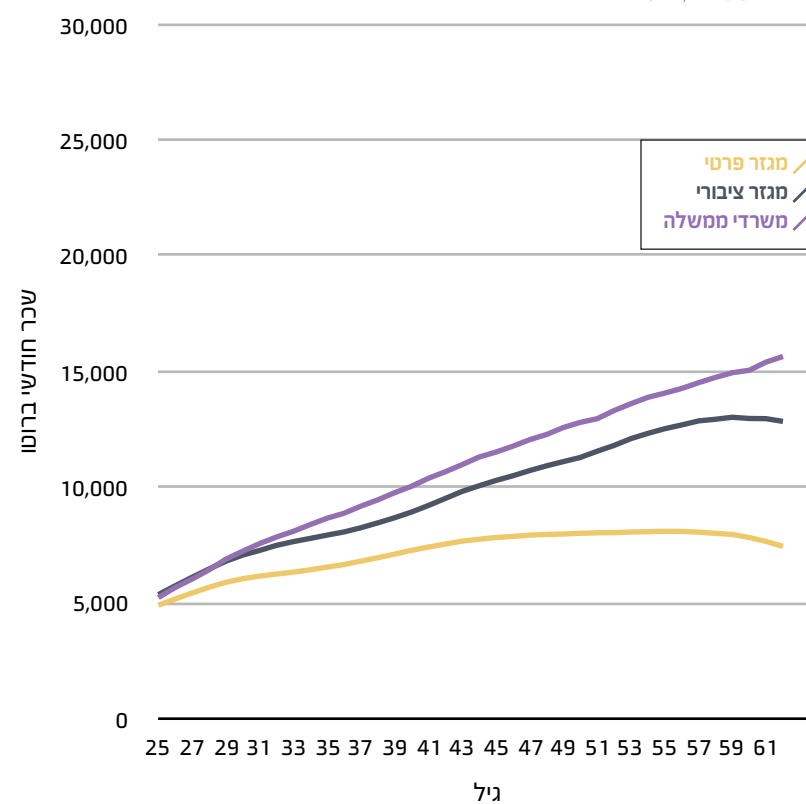
שכר לפי גיל, נשים בעלות תואר

עובדות שכירות, 2017



שכר לפי גיל, נשים ללא תואר

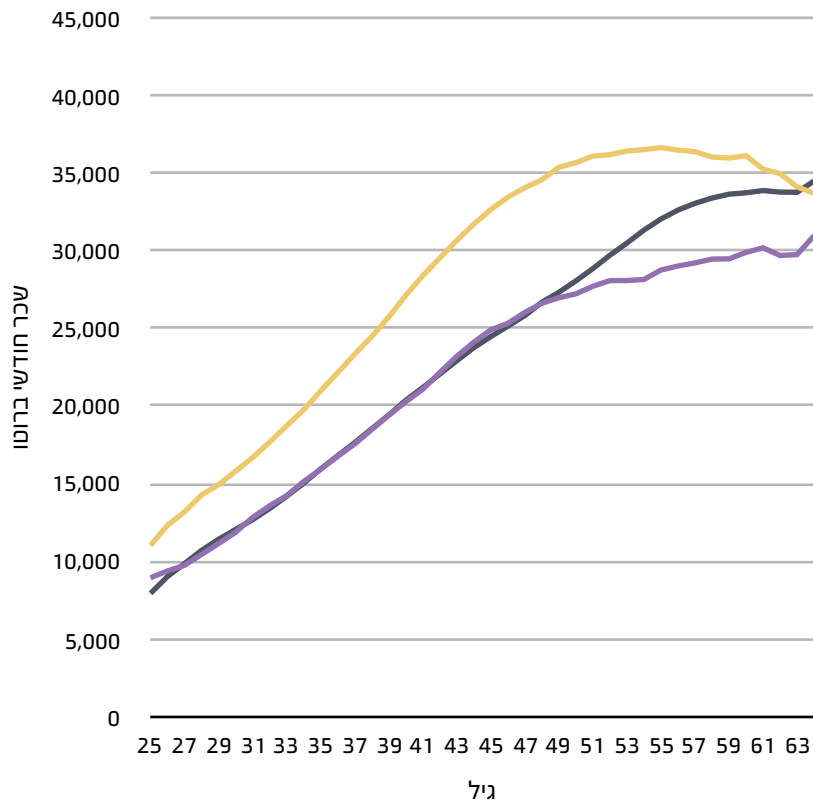
עובדות שכירות, 2017



מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר והגרפים מוחלקים באמצעות מתודולוגיה של ממוצע נע.

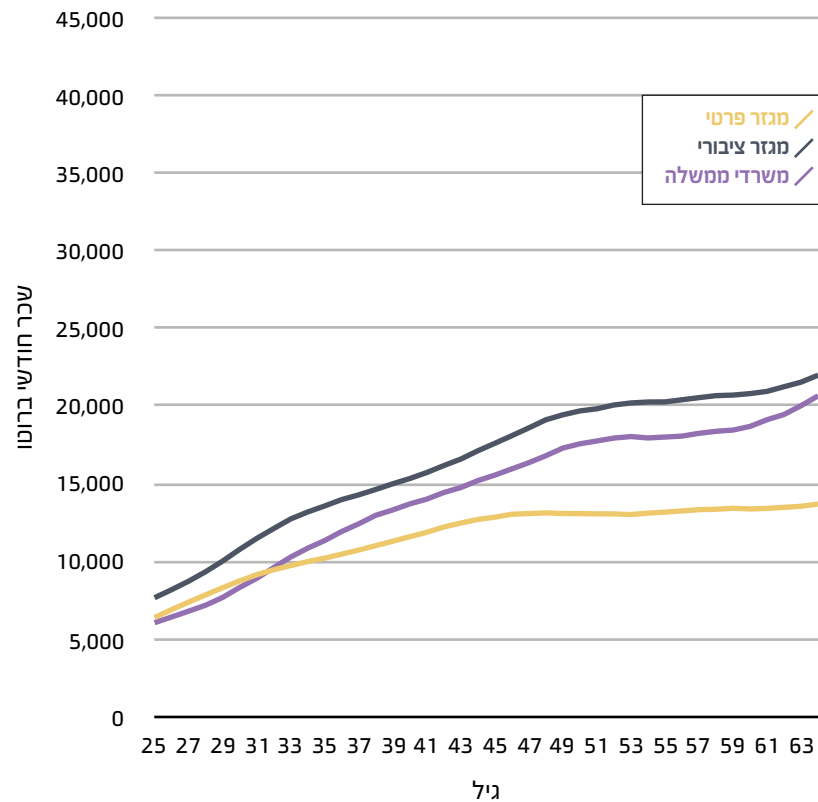
שכר לפי גיל, גברים בעלי תואר

עובדים שכירים, 2017



שכר לפי גיל, גברים ללא תואר

עובדים שכירים, 2017

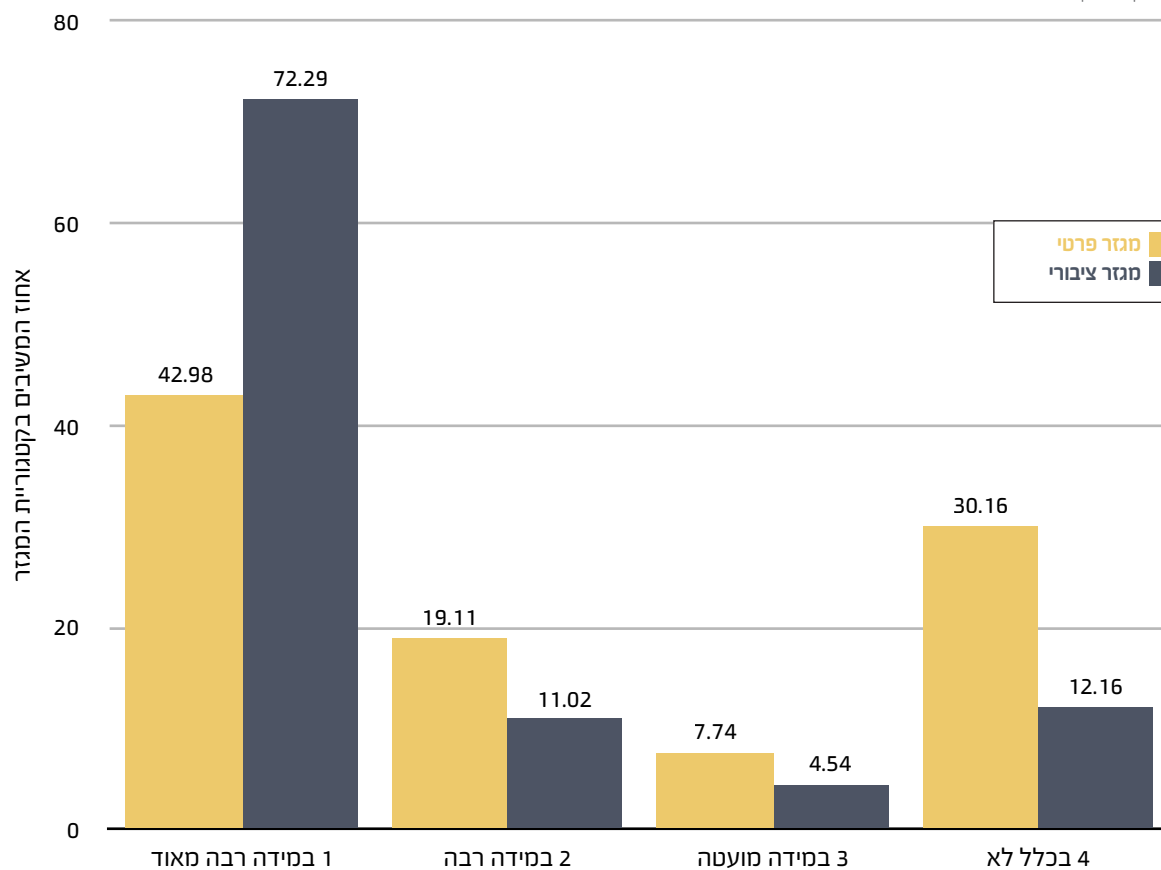


מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר*
 *הגרפים מוחלקים באמצעות מתודולוגיה של ממוצע נע.

8.11

האם עבודתך קשורה לתחום לימודיך האקדמיים?

מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס, 2017



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

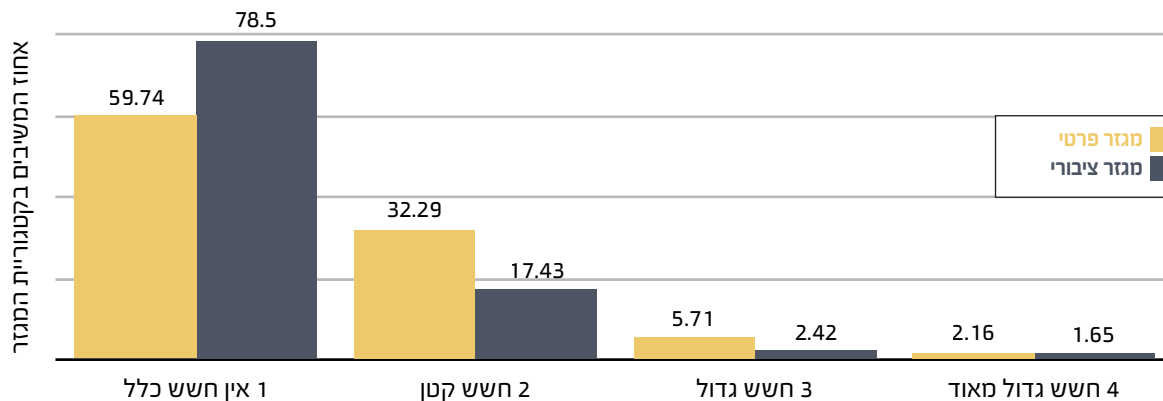
**קשר בין הלימודים לעבודה:
עובדים בעלי השכלה אקדמית
במגזר הציבורי מרגישים
שעבודתם קשורה לתחום
לימודיהם במידה רבה ממה
שהשיבו עובדים בעלי השכלה
אקדמית במגזר הפרטי.**

72% מעובדי המגזר הציבורי בעלי השכלה אקדמית שהשיבו לסקר החברתי של הלמ"ס דיווחו, כי עבודתם קשורה במידה רבה מאוד לתחום לימודיהם האקדמיים, זאת לעומת 43% בלבד מעובדי המגזר הפרטי בעלי השכלה אקדמית שהשיבו לסקר. 30% מעובדי המגזר הפרטי בעלי השכלה אקדמית שהשיבו לסקר דיווחו כי עבודתם כלל לא קשורה לתחום לימודיהם האקדמיים, לעומת 12% בלבד במגזר הציבורי.

8.12

האם יש חשש כי תאבד את עבודתך בשנה הקרובה?

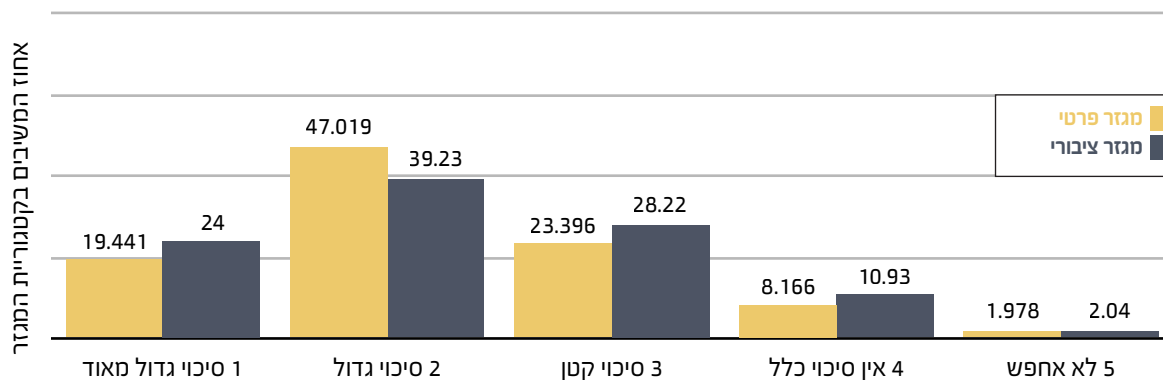
מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס, 2017



ביטחון בעבודה: לעובדים במגזר הציבורי יש ביטחון רב יותר שלא יאבדו את עבודתם מאשר לעובדי המגזר הפרטי. בשני המגזרים יש לעובדים מידה דומה של ביטחון, כי אם יאבדו את עבודתם, יוכלו למצוא עבודה אחרת לפחות באותה רמת הכנסה.

אם תאבד את עבודתך, מה הסיכוי שתמצא עבודה אחרת, לפחות באותה רמת הכנסה כמו היום?

מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס, 2017



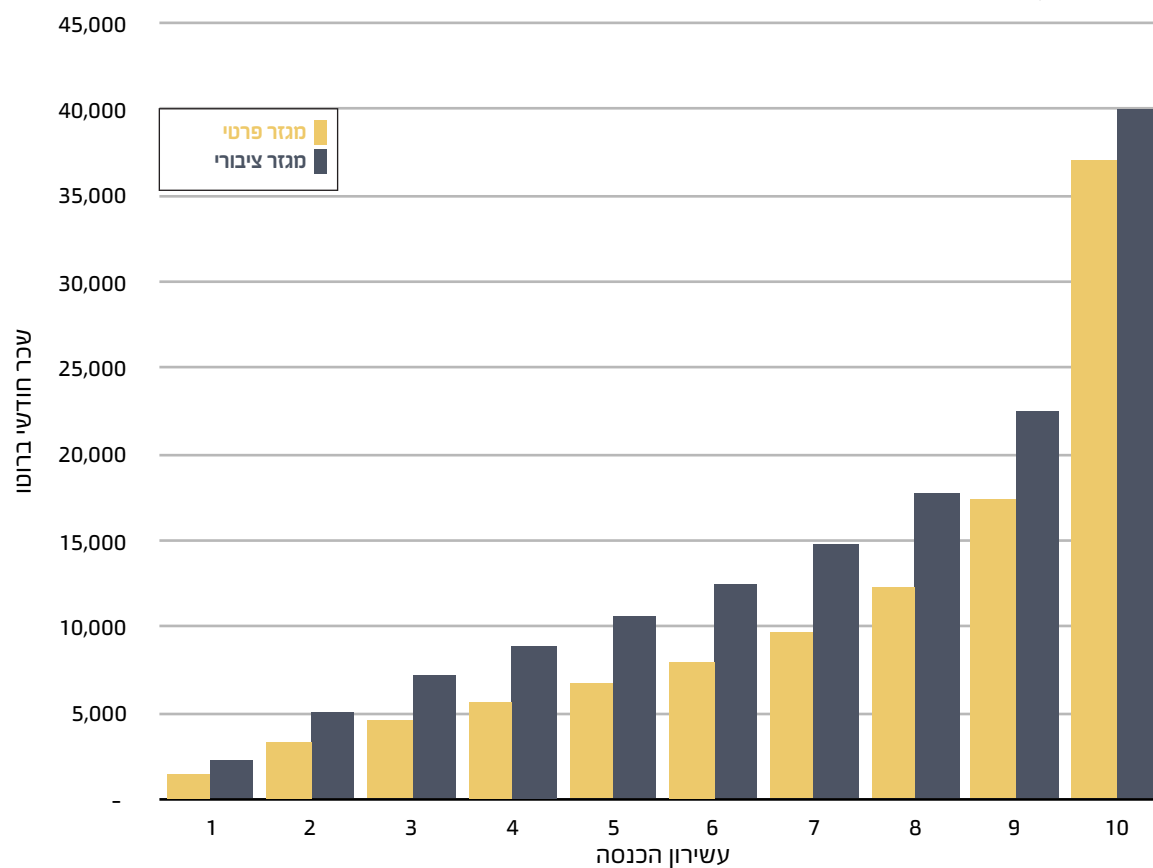
התרשים מתאר כיצד השיבו עובדי שני המגזרים לשאלה: "האם יש חשש כי תאבד את עבודתך בשנה הקרובה?" (למעלה) ולשאלה: "אם תאבד את עבודתך, מה הסיכוי שתמצא עבודה אחרת, לפחות באותה רמת הכנסה כמו היום?" התרשימים מתארים באופן חד-משמעי, כי לעובדי המגזר הציבורי יש ביטחון רב יותר כי לא יאבדו את עבודתם בשנה הקרובה, וכי לעובדי שני המגזרים יש ביטחון דומה ביכולתם למצוא עבודה אחרת באותו השכר. ניתוח המשך יוכל לבחון האם בטווח הארוך החשש לאבד את העבודה במגזר הפרטי הוא מוצדק, כלומר לבדוק מה קרה כעבור כמה שנים לשכרם של עובדים שהשיבו, כי יש חשש שיאבדו את עבודתם.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

8.13

עשירוני הכנסה בחלוקה למגזרים

עובדים שכירים, 2017



פערי השכר בחלוקה לעשירונים: השכר הממוצע במגזר הציבורי גבוה מאשר במגזר הפרטי עבור כל עשירוני ההכנסה.

בתרשים מוצגת החלוקה של כל מגזר לעשירוני הכנסה ואת ההכנסה הממוצעת בכל עשירון. ניתן לראות כי ההכנסה הממוצעת בכל עשירון במגזר הציבורי גבוהה מההכנסה הממוצעת של אותו עשירון במגזר הפרטי. תוצאה זו עקבית עם נתוני השכר הממוצע בין המגזרים. בנייתו זה כלולים כלל העובדים השכירים בכל מגזר בעמוד הבא ניתן לראות את התפלגות השכר בחלוקה לקבוצות השכלה.

פרק 8: השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל

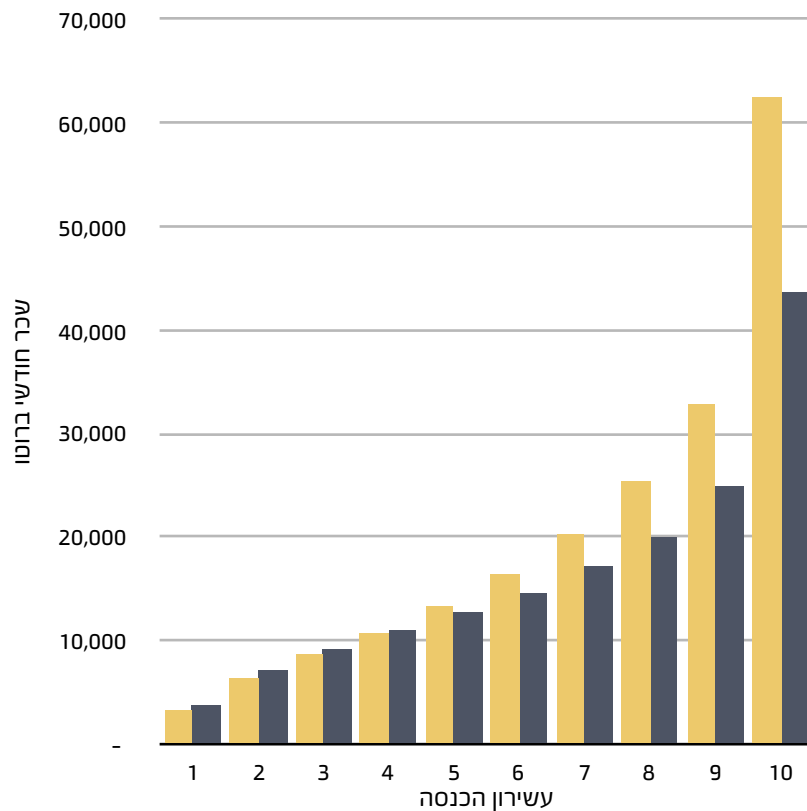
מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

8.14

התפלגות השכר: השכר הממוצע של עובדים ללא השכלה אקדמית גבוה יותר במגזר הציבורי מאשר במגזר הפרטי עבור כל עשירון הכנסה.
השכר הממוצע של עובדים בעלי השכלה אקדמית גבוה יותר במגזר הפרטי מאשר במגזר הציבורי עבור העשירונים הגבוהים.

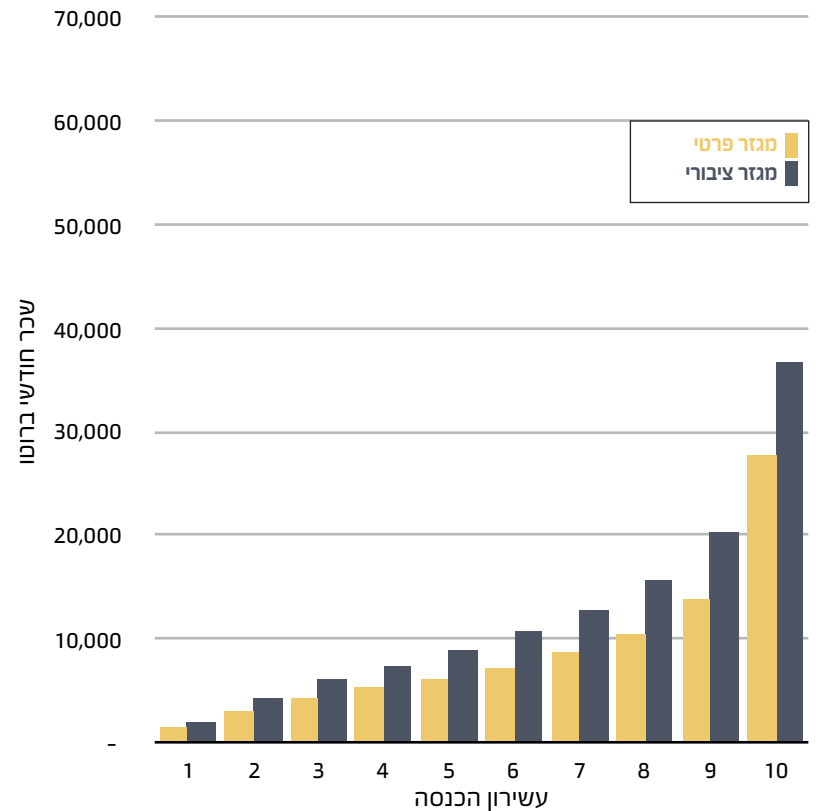
שכר ממוצע לפי עשירונים, בעלי תואר

עובדים שכירים, 2017



שכר ממוצע לפי עשירונים, ללא תואר

עובדים שכירים, 2017



מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

8.15

עקומת לורנץ לאי-שוויון בהכנסות

עובדים שכירים, 2017

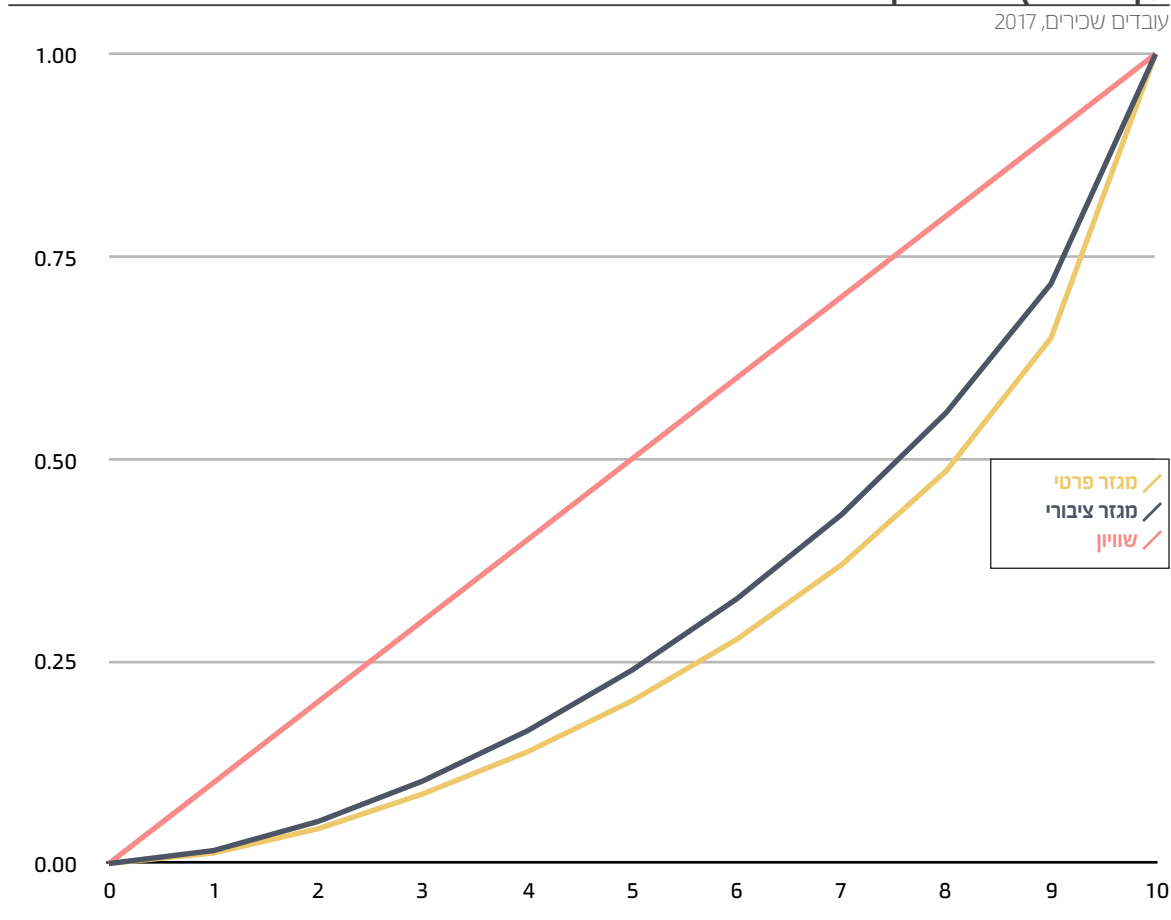
אי-שוויון: השכר במגזר הציבורי מחולק באופן שוויוני יותר מאשר במגזר הפרטי.

העקומות מתארות את חלקן (המצטבר) של הקבוצות השונות באוכלוסייה מסך כל ההכנסה. לדוגמה, כ-65% מסך ההכנסה במגזר הפרטי מגיעים לעשירונים אחד עד תשע.

כאשר יש שוויון מוחלט בהכנסות, תהיה העקומה שווה לקו האלכסוני $y=x$, הנקרא גם קו השוויון המוחלט (הקו הישר הורוד). במצב תיאורטי, שבו יש אי-שוויון מוחלט (אחד נהנה מכל ההכנסות) תקבל העקומה צורה של זווית ישרה, המתלכדת עם הצירים, הנקראת עקומת האי-שוויון המוחלט. כך, ככל שהעקומה רחוקה יותר מקו השוויון המוחלט, האי-שוויון בחלוקת ההכנסות גדול יותר. מהתרשים ניתן לראות, כי השכר במגזר הציבורי מחולק באופן שוויוני יותר מאשר במגזר הפרטי, זאת למרות מגוון התפקידים השונים במגזר הציבורי.

מתוך עקומות אלו אפשר לחשב את מדד ג'יני, המתאר מספרית את רמת האי-שוויון: מדד ג'יני הוא השטח הכלוא בין קו השוויון המוחלט (האלכסון) לבין העקומה, מחולק בכלל השטח שמתחת לאלכסון.

מדד הג'יני לעובדים במגזר הציבורי ב-2017 היה 0.379 ובמגזר הפרטי - 0.447.

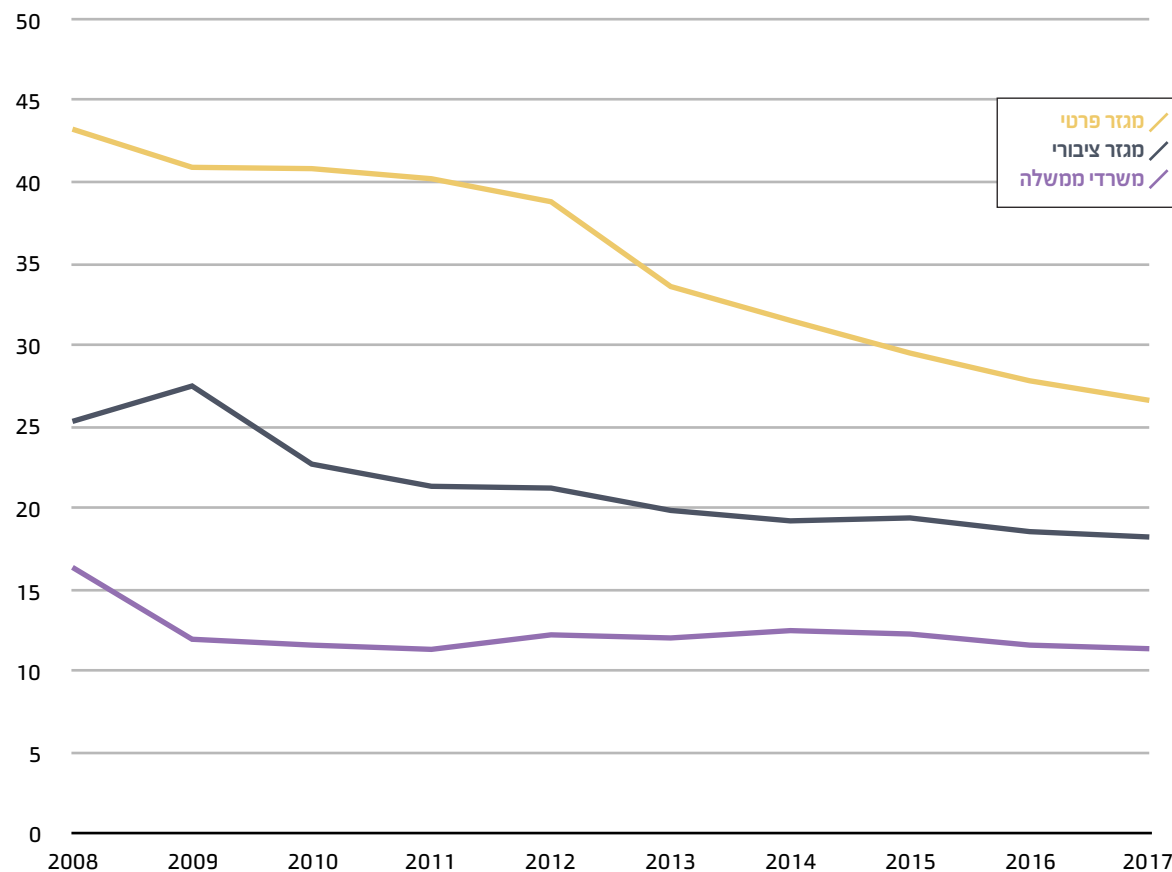


מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

8.16

יחס בין ההכנסה הממוצעת בעשירון העליון לבין ההכנסה הממוצעת בעשירון התחתון

עובדים שכירים, 2008-2017



ירידה באי-שוויון: בעשור האחרון הייתה ירידה משמעותית באי-שוויון, בעיקר במגזר הפרטי.

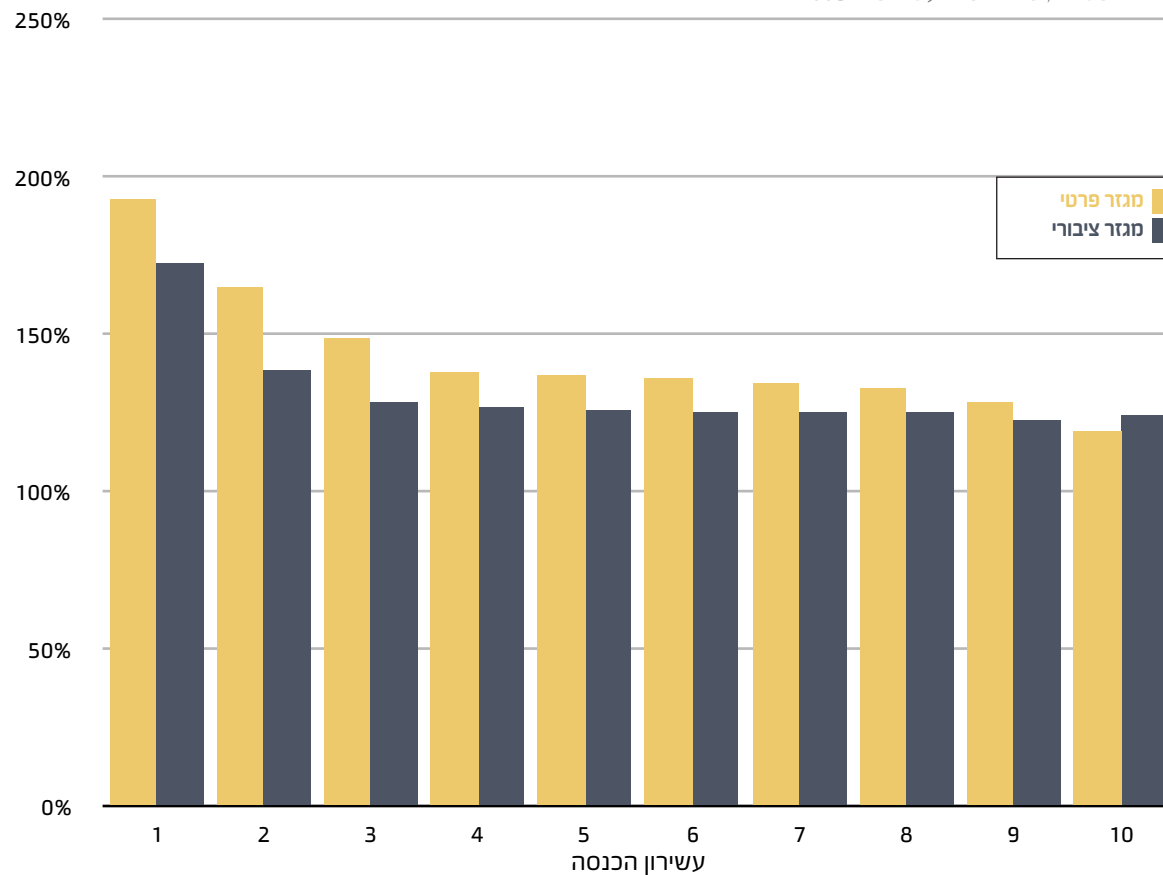
התרשים מתאר את היחס בין השכר הממוצע בעשירון העליון לבין השכר הממוצע בעשירון התחתון בכל אחד מהמגזרים, עבור השנים 2008-2017. במגזר הפרטי הייתה ירידה משמעותית מאוד, במגזר הציבורי הייתה ירידה קטנה ובמשרדי הממשלה לא היה כל שינוי.

סביר להניח שהמגמה המתוארת בתרשים נובעת, בין היתר, מעליית שכר המינימום בשנים האחרונות, שהשפיעה על עובדי המגזר הפרטי באופן ניכר לעומת ההשפעה על עובדי המגזר הציבורי.

8.17

גידול ריאלי בשכר כל עשירון

עובדים שכירים, שנת 2017 לעומת שנת 2008



מקור: רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר

עלייה ברמת החיים: בעשור האחרון עלה השכר הריאלי בכל עשירוני ההכנסה בשני המגזרים, בעיקר בקרב העשירונים הנמוכים.

משנת 2008 עד שנת 2017 חלה עלייה ריאלית גבוהה בשכר, בעיקר בעשירונים הנמוכים. למשל, השכר הריאלי בעשירון ההכנסה הראשון במגזר הציבורי עלה בכ-70%. תוצאה זו מתקבלת ככל הנראה משילוב של מספר סיבות, בהן העלייה בשכר המינימום ו"חלחול הצמיחה" במשק למגזרי השונים כתוצאה מהצמיחה הכלכלית בשנים אלו.⁸

פרק 8: השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל

8 סקרה כלכלית שבועית, אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 19.2.17.

פרק 9

פערים דוריים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי

שרי אסיף¹ | זאב קריל²

הקדמה

המערכת הפנסיונית בישראל עברה בשני העשורים האחרונים מהפכה. בעוד שבמאה הקודמת רק חלק מהעובדים - ובעיקר עובדים מאוגדים - חסכו לפנסיה באמצעות קרנות ייעודיות, כיום מונהגת פנסיה חובה בכלל המשק, זאת הן לשכירים והן לעצמאים. בנוסף, קרנות הפנסיה התעסוקתיות עברו למודל ביטוח המבוסס על צבירת חיסכון (Defined Contribution) במקום להבטיח זכויות (Defined Benefits) כמו בעבר וצומצמה האפשרות למשיכה הוגנת מקופות הגמל.

השינויים במערכת הפנסיונית לא פסחו על המגזר הציבורי, שבו השינוי המשמעותי ביותר היה הפסקת האפשרות להצטרף לתוכניות של פנסיה תקציבית בשנת 2002. לכן, מאז 2002 עובדים שהצטרפו למגזר הציבורי מבוטחים בפנסיה צוברת, בדומה לשאר העובדים במשק.

מאז אותו שינוי יש דיון ער בשאלת הפערים בין העובדים הוותיקים יותר - הזכאים לפנסיה תקציבית - לצעירים החוסכים באמצעות פנסיה צוברת, אם כי הדיון אינו מתבסס בהכרח על עובדות. הטענות שנשמעות הן, כי לעובדים עם פנסיה תקציבית צפויה הכנסה גבוהה מאוד לאחר הפרישה, לאור העובדה שהפנסיה התעסוקתית שלהם (ללא התייחסות לחסכונות פרטיים ו/או לקצבת אזרח ותיק של הביטוח הלאומי) צפויה להיות 70% ממשכורתם האחרונה, בעוד לחוסכים הצעירים צפויה פנסיה מינימלית, שלא תתקרב לשיעורים שיבטיחו מחיה בכבוד בגיל המבוגר.

בפרק זה נעמיק בנושא. ראשית, נציג את יחס התחלופה הפנסיוני - שהוא היחס בין קצבת הפנסיה להכנסה לפני הפרישה - לעובדים שפרשו מהשירות הציבורי בשנים האחרונות, המבוטחים בפנסיה תקציבית. שנית, נציג את יחס התחלופה הצפוי לעובדים צעירים במגזר הציבורי, המבוטחים בפנסיה צוברת, ונדון בשוני בין שתי התוצאות ובסיבות להבדלים ביחסי התחלופה הנוכחיים והצפויים. לבסוף, נציג את ההשפעה של קצב גידול השכר השנתי על יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת ונדון בשאלה האם מדיניות השכר הקיימת היא אופטימלית.

סוגי פנסיה

מאז ומתמיד נהנו רוב עובדי המגזר הציבורי בישראל מביטוח פנסיוני באמצעות שני הרבדים. עובדים מסוימים מבין עובדי המגזר הציבורי, ובהם עובדי שירות המדינה,³ עובדי ארבעה מוסדות להשכלה גבוהה,⁴ עובדי הרשויות המקומיות ועובדי מערכת הביטחון בוטחו באמצעות מנגנון המכונה פנסיה תקציבית.⁵ פנסיה תקציבית מוגדרת כזכות לגמלה קבועה - הצמודה למדד המחירים - המתקבלת החל ממועד הפרישה של העובד לגמלאות. סכום הגמלה החדשית מחושב על פי ותק העובד בשירות הציבורי, כאשר כל שנת שירות מזכה לרוב בצבירה של 2% ועד שיעור מרבי של 70%, המתקבל לאחר 35 שנות שירות (קיימים מקרים חריגים, שבהם כל שנה מקנה יותר מ-2%). את סך האחוזים הנצברים בסוף השירות מכפילים במשכורת הקובעת לקצבה, שהיא סכום הרכיבים בשכר הקובעים לפנסיה (בדרך כלל שכר היסוד ומרבית תוספות השכר). סכום זה מהווה בממוצע כ-70% מהשכר ברטו. בגין רכיבי השכר שאינם מבוטחים לפנסיה תקציבית: (א) עד שנת 1995 לא הופרשו כספים לפנסיה, (ב) החל משנת 1995 הופרשו בגינם כספים לחיסכון ארוך טווח באמצעות מכשירים אחרים (קופת גמל בדרך כלל).

מעבר לחיסכון הפרטי לעת זקנה, המדינה מחייבת את הציבור לחסוך לפנסיה בשני אמצעים: קצבת אזרח ותיק של הביטוח הלאומי והרובד התעסוקתי, שבמסגרתו המעסיק והעובד מחויבים להפריש נתח משכר העובד לביטוח, המנוהל באחד משלושה אפיקים - קופות גמל, ביטוחי מנהלים ו/או (הנפוץ מבניהם) קרן פנסיה.

לכל אחד מרובדי הביטוח תכלית שונה - הרובד הראשון, הממלכתי (קצבת אזרח ותיק), נועד לספק לכל אזרח ותיק הכנסה בסיסית אחידה יחסית, ובכך לצמצם מצבי חדק כלכלי בקרב האוכלוסייה המבוגרת. הרובד השני, התעסוקתי, נועד לסייע לפרטים לשמר את רמת חייהם מלפני הפרישה גם לאחריה. במילים אחרות, הרובד השני (הפנסיה התעסוקתית) נועד לסייע לפרטים להחליק צריכה לאורך חייהם.

פרק 9: פערים זהירים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי



3 על פי הגדרת משרד האוצר, עובדי שירות המדינה מוגדרים כעובדי משרדי הממשלה, מערכת הבריאות הממשלתית (בעיקר בתי חולים ממשלתיים ולשכות בריאות) ועובדי הוראה, המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך.

4 סגל אקדמי באוניברסיטה העברית, חיפה, תל אביב והטכניון.

5 עובדים היו רשאים לבחור בין הסדר של תקציבית לצוברת, כך שרוב מוחלט של העובדים בחרו בהסדר של תקציבית. לדוגמה, בשנת 2000 כ-90% מעובדי שירות המדינה היו בעלי פנסיה תקציבית.

בניגוד לפנסיה התקציבית שבה הזכויות מוגדרות, בפנסיה צוברת הפרשות העובד והמעסיק הן שמוגדרות מראש. הפרשות אלה - לאחר ניכוי דמי ניהול ועלות ביטוחים שונים - נצברות בחשבון אישי של העובד ומושקעות על ידי הקרן המנהלת. בעת שהעובד מגיע לגיל פרישה נעשה חישוב אקטוארי, הקובע לאיזו רמת קצבה מספיקה היתרה הצבורה בחשבון. החישוב נעשה על ידי חלוקה של היתרה במקדם הנקבע, בקירוב, בהתבסס על תוחלת החיים הממוצעת, שיעור קצבת השארים והתשואה הצפויה על היתרה בשנות הפנסיה. מכאן ברור שעלייה בתוחלת החיים ו/או קיטון בריבית הצפויה על היתרה מקטינה את הקצבה של הגמלאי, ולהיפך.⁹

בעבודה זו נעשה שימוש בנתוני שכר מנהליים השייכים לאגף השכר והסכמי עבודה. בחרנו להתמקד באוכלוסיית המורים, הרופאים, האחים והאחיות¹⁰ והעובדים שמועסקים בדירוג המנהלי והמח"ר בשירות המדינה. נכון לשנת 2018, אוכלוסייה זו מונה כ-175,000 עובדים ומהווה כ-90% מהמועסקים ישירות על ידי הממשלה.¹¹ נתוני השכר זמינים עבורנו ברמה חודשית החל משנת 1997 ועד למשכורת האחרונה של העובד.¹² כמו כן, נתונים אלו כוללים את ההכנסה המתקבלת בגין הפנסיה התקציבית המשולמת על ידי מנהל הגמלאות במשרד האוצר. במידה ופרט ממושיך לעבוד אחרי שהוא פרש מעבודתו בשירות המדינה או לחלופין פרט עבד במהלך שנות עבודתו במשרדי הממשלה כעצמאי או שכיר מחוץ לשירות המדינה - איננו יודעים זאת ממסד הנתונים שברשותנו. בעבודה זו נניח שהמקור הבלעדי לפנסיה התעסוקתית של עובדים מתקבל מעבודתם בשירות המדינה.

בפנסיה תקציבית תשלומי הקצבה משולמים ישירות מתקציב המדינה, ומכאן שמה. זאת בניגוד לקיים בפנסיות הוותיקות והחדשות, שבהן יש קרן הונית נפרדת שממנה משולמות הקצבות. ניכוי העובד המבוטח בפנסיה תקציבית הם בשיעור של 2% מהשכר בלבד,⁶ לעומת 7%⁷ בקרב עובדי המגזר הציבורי, המבוטחים בפנסיה צוברת.

דרך מימון הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי מתקציב המדינה היא פשוטה יחסית. הקצבות של כל דור עובדים ממומנות על ידי תביעת מסים מהדור הבא, וכאשר קצב עליית השכר וגידול האוכלוסייה גבוהים ויציבים יחסית, למדינה גם קל יחסית לממן את הקצבות. עם זאת, הסתמכות על מודל זה היא מאתגרת יותר במצבים שבהם תוחלת החיים עולה בקצב מהיה כפי שקורה בעשורים האחרונים, כי אז את הגמלאות יש לשלם במשך שנים רבות יותר. מסיבה זו ואחרות⁸ בשנת 1999 עברה לראשונה החלטת ממשלה בדבר העברת עובדי המגזר הציבורי מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, ובחודש מרץ באותה השנה נחתם הסכם קיבוצי עם ההסתדרות הכללית החדשה בנוגע למעבר. ההסדר עצמו נכנס לתוקף בשירות המדינה רק בחוק ההסדרים לשנת 2002. בשל כך, עובדי מדינה חדשים שנקלטו לעבודה החל משנת 2002 נקלטו בהסדר של פנסיה צוברת.

9 שם.
10 המועסקים ישירות ע"י המדינה, המורים דרך משרד החינוך והרופאים והאחיות דרך משרד הבריאות.
11 בחישוב זה לא נכללו עובדי גופי הביטחון, שם מספר העובדים מסווג.
12 נתוני השכר של עובדי ההוראה במשרד החינוך זמינים החל משנת 2010.

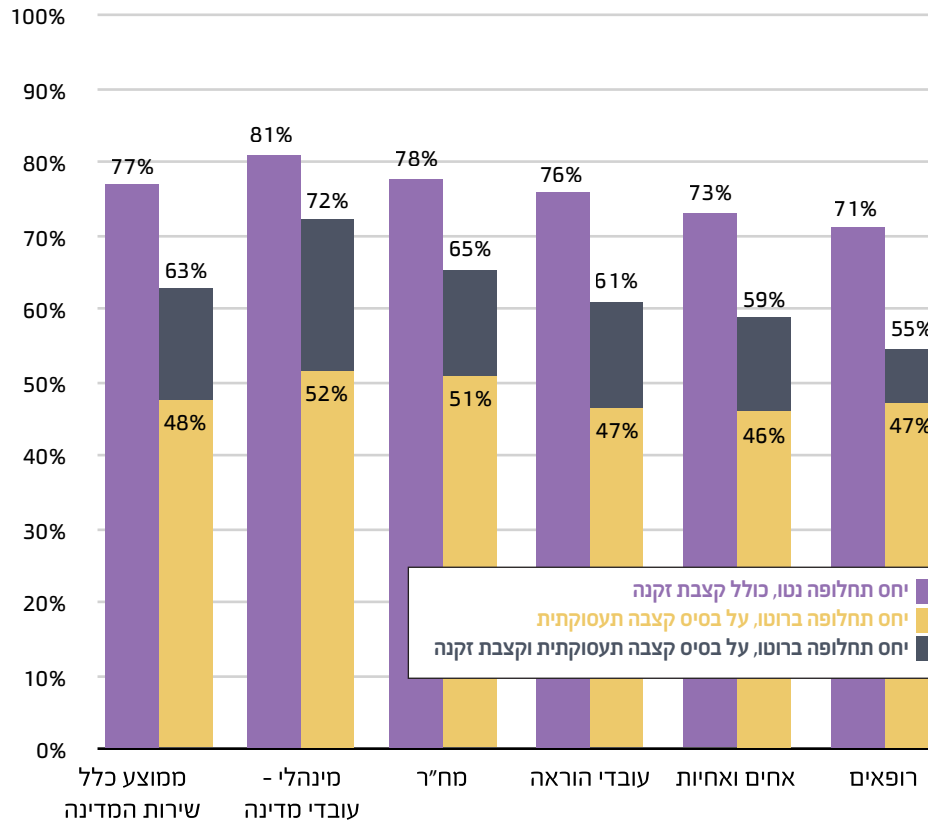
6 עד שנת 2003 על עובדים בעלי פנסיה תקציבית לא חלו ניכוי עובד בכלל בגין הפנסיה התקציבית.
7 נכון לשנת 2018.
8 להרחבה, ראו ספיבק (2013).

חלק א': פנסיה תקציבית

9.1

יחס תחלופה בפועל לעובדים בעלי פנסיה תקציבית

שירות המדינה, פורשי 2016



יחס התחלופה נטו לפורשים משירות המדינה, כולל קצבת זקנה, עומד בממוצע על כ-77%, כשהפנסיה התעסוקתית לבדה מהווה בממוצע 48% מהשכר ברוטו בשנה שקדמה לפרישה.

הפנסיה התעסוקתית מהווה כ-48% מהשכר ברוטו בשנה שקדמה לפרישה. הפנסיה התעסוקתית מחושבת כסכום הכולל של:

ג. הקצבה התקציבית המשולמות ישירות על ידי מינהל הגמלאות במשרד האוצר.

ד. הכנסה מחברות הביטוח בגין רכיבי השכר שאינם כלולים בחישוב השכר הקובע לפנסיה תקציבית.¹³

לצורך חישוב יחס התחלופה נטו, אנו מפחיתים מסים ותשלומים נוספים (לביטוח לאומי ומס בריאות) מהשכר ערב היציאה לגמלאות ומההכנסה הכוללת בפנסיה, זאת תוך התחשבות בשוני במדיניות המס בין נשים לגברים ובתמהיל המגדרי בכל דירוג. לפנסיה התעסוקתית אנו מוסיפים את קצבת האזרח הוותיק, המתקבלת מביטוח הלאומי, וכך מקבלים את ההכנסה נטו, שהיא הרלוונטית לביחינת השינויים ברמת החיים לפני הפרישה ואחריה. יחס התחלופה גבוה יותר בדירוגים שבהם השכר לפני הפרישה הוא נמוך יותר. תוצאה זו מתקבלת מכיוון, שבדירוגים שהשכר בהם נמוך יותר קצבת הזקנה מהווה חלק משמעותי יותר בהכנסה לאחר הפרישה.

גיל הפרישה בפועל של הפורשים עם פנסיה תקציבית נמוך מגיל הפרישה הרשמי, הן עבור גברים והן עבור נשים (63.3 ו-60.9, בהתאמה).

¹³ השכר שאינו מבוסס לפנסיה תקציבית מבוסס בקופת גמל החל משנת 1995 בכלל הדירוגים בשירות המדינה (והחל משנת 1976 עבור הרופאים). מכיוון שנתוני הפרט שעמדו לרשותנו לצורך ביצוע המחקר קיימים החל משנת 1997, השלמנו את נתוני השכר בין השנים 1995-1996 (והחל משנת 1976 עבור הרופאים) בעזרת נתונים אגרגטיביים של הגידול בשכר הממוצע ברמת דירוג ורכיבי שכר לשנים '95 ו-'96. מאז 1995 ועד היום גדלו שיעורי ההפרשות הן של המעסיק והן של העובד בגין רכיבי השכר שאינם כלולים בחישוב הגמלה התקציבית, ושיעורים אלו נלקחו בחשבון בתחשיב ומופיעים בנספח 3. הסכום שנצבר בקופת הגמל הוון לשנת 2016 לפי התשואות שנלקחו מאתר גמל-נט וחולקו במקדם ההמרה הפנסיוני, שמהווה ממוצע של חודשי התשלום של גמלה פנסיונית עבור פורשים לפי מגדר ושנת הפרישה.

9.2

תוצאות חישוב יחס התחלופה בפועל לפורשים משירות המדינה עם פנסיה תקציבית בשנת 2016.¹⁴

דירוג	גיל פרישה ממוצע	ווחק ממוצע בשירות המדינה בעת הפרישה	שכר ממוצע בשנה שקדמה לפרישה (2015)	משכורת קובעת לגמלה	גמלה תקציבית ממוצעת	גמלה תקציבית ביחס לשכר לפני הפרישה	גמלה תקציבית + קופת גמל ופיצויים ביחס לשכר לפני הפרישה	ההכנסה בגמלאות לפי קצבה תקציבית, קופת גמל, פיצויים וקצבת זקנה ביחס לשכר לפני הפרישה	יחס תחלופה נטו (מחושב לפי כל מקורות ההכנסה בגמלאות (גמלה, קופת גמל, פיצויים וקצבת זקנה)
סכום כולל	61	32	18,048	13,364	8,233	46%	48%	63%	77%
שופטים	65	25	63,108	61,844	41,358	65%	66%	70%	89%
אחים ואחיות בריאות הציבור	63	33	16,988	15,278	8,908	54%	55%	70%	83%
פרקליטים	59	29	33,489	22,670	16,042	48%	53%	60%	78%
הנדסאים וטכנאים	65	34	16,965	11,704	7,899	47%	53%	67%	80%
מינהלי	63	33	12,479	9,316	5,916	48%	52%	72%	81%
עובדים סוציאליים	62	30	15,319	12,835	7,187	48%	51%	68%	78%
אקדמאים (הסכם קיבוצי)	64	32	17,634	12,400	8,012	46%	51%	65%	78%
עובדי מעבדה	66	32	16,292	12,303	6,704	44%	50%	67%	75%
עובדים בכירים בחוזה אישי	65	34	35,683	34,737	15,905	45%	47%	54%	72%
רופאים	66	32	38,437	20,417	12,502	35%	47%	55%	71%
עובדי הוראה	60	32	17,484	13,105	8,045	47%	47%	61%	76%
מוהנדסים	66	27	18,764	12,613	7,518	40%	46%	59%	73%
אחים ואחיות	62	33	19,867	13,801	8,426	43%	46%	59%	73%

פרק 9: פערים חזריים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי

¹⁴ התוצאות המוצגות כאן מתייחסות לכלל הפורשים בשנת 2016. כפי שניתן לראות, הווחק הממוצע של הפורשים עומד על 32 שנים בשירות המדינה. כאשר מגבילים את המדגם לפורשים עם ווחק גבוה מ-34 שנים, יחס התחלופה הממוצע נטו עולה ל-83% (ראו טבלה 9.4).

חלק ב': פנסיה צוברת

בחלק הקודם הצגנו את יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית, שם החישוב הציג את יחס התחלופה בפועל, שמתבסס על נתונים קיימים של הגמלה התקציבית והשכר לאורך הקריירה בשירות המדינה. מנגד, חלק זה מציג **סימולציה** לחישוב יחס התחלופה עבור עובדים שנכנסו לעבודה ב-2002 בהסדר של פנסיה צוברת ועודם פעילים. הסימולציה מתבססת על המודל המוצג בקריל (2016).¹⁵ הסכומים שנצברו בקופת הפנסיה והפיצויים עד לשנת 2017 קודמו לשנת 2017 לפי התשואות הממוצעות בפועל, וזאת על פי המפורסם באתר גמל נט. פירוט ההנחות של המודל לחישוב יחס תחלופה לעובדים בפנסיה צוברת מפורטות להלן.

בחלק זה נציג את גובה הפנסיה הצפויה לעובדים שהחלו לעבוד במגזר הציבורי בשנת 2002, כלומר - עובדים שהצטרפו לשירות המדינה אחרי המעבר לפנסיה צוברת. הבחירה לבחון את הפנסיה הצפויה לעובדים אלה נובעת מהרצון להשוות עד כמה שאפשר בין "תפוחים לתפוחים". באופן עקרוני היינו רוצים להשוות בין הפנסיה הצפויה לעובדים שהחלו לעבוד במגזר הציבורי ב-2001, טרם הרפורמה, לעובדים בתפקידים זהים, שהחלו לעבוד במגזר הציבורי ב-2002, אחרי כניסת הרפורמה לתוקף. ואולם מכיוון שהרוב המוחלט של העובדים אשר נקלטו באותן השנים במגזר הציבורי עודם פעילים, אנו נאלצים להניח הנחות מפשטות על מנת לערוך את ההשוואה. בהמשך נציג גם את הפנסיה הצפויה לעובדים, שנקלטו במגזר הציבורי בשנים מאוחרות יותר.

15 "מהי רמת החיים הצפויה בפנסיה לחוסכים הצעירים של היום?" זאב קריל (2016).

הנחות לחישוב יחס תחלופה בפנסיה צוברת

- הסימולציה מחשבת את יחס התחלופה הצפוי לעובדים בשירות המדינה, שנקלטו לעבודה בשנת 2002 בהסדר של פנסיה צוברת.
- משנת 2002 ועד 2017 השכר לקוח מנתוני אגף השכר בחלוקה לדיירוגים (שכר ששולם בפועל לעובדים ואינו מבוסס על הנחות). החל משנת 2018 ההנחה היא, שהשכר גדל בשקלול שני פרמטרים - הראשון הוא התשואה לשנת עבודה¹⁶ והשני הוא תוספות השכר הריאליות, שניתנות בהסכמים קיבוציים. הערך הראשון משתנה בין השנים ובין דיירוג לדיירוג ועומד במוצא על 1.5% לשנה. ההנחה באשר לקצב גידול השכר כתוצאה מהסכמים היא 1.5% בשנה. כלומר קצב גידול השכר הממוצע עד לפרישה הוא כ-3.3%¹⁷.
- השכר המבוטח לפנסיה, גמל ופיצויים נלקח כשיעור השכר המבוטח בשנת 2018 (כ-95% מהשכר ברוטו, כתלות בדיירוג).
- שיעורי ההפקדות לפנסיה בשנים 2002-2018 נלקחו לפי המדיניות בפועל בשנים אלה (נספח 3). החל משנת 2018 ועד שנת הפרישה הנחנה, כי שיעורי ההפקדות יהיו כפי שהיה נהוג ב-2018:
- לפנסיה - 7% לעובד ו-13.5% למעסיק (מהם 6% לפיצויים).
- לקופת גמל (בגין הרכיבים המבוטחים) - 5% לעובד ו-5% למעסיק.

בשנת הפרישה ישלם המעביד לעובדים הפורשים 2.33% מהשכר הפנסיוני (שכר יסוד ומרבית תוספות השכר) ערב הפרישה בעבור כל שנת ותק בשירות. סכום זה מחולק גם הוא במקדם ההמרה ומתווסף לגמלה הפנסיונית החודשית.

העובדים משלמים דמי ניהול על פי הנקבע במכרז קרנות פנסיה ברירת מחדל לעובדי שירות המדינה (0.5% מההפקדות ו-0.1% מהצבירה). התשואה הריאלית על השקעות החיסכון בשוק ההון היא 4.5% בשנה (הערך החציוני בשנת 2016).

משקל איגרות החוב המיועדות בתיק יעמוד על 30% עד לגיל פרישה ו-60% לאחריה.

מקדם ההמרה לקצבה יעמוד על 195 לגברים ו-212 לנשים. קצבת הזקנה עולה בכל שנה החל משנת 2018 ועד לפרישה באותו היחס של העלייה בשכר הממוצע הריאלי במשק, על פי ההנחה של 1.5% בשנה. ההכנסה השנתית לחישוב מדרגות המס עולה בכל שנה ב-1.5%. שיעורי ההפרשה לפנסיית שארים ונכות יעמדו על כ-12.5% במוצא מסך ההפרשה לפנסיה לגברים ו-7.5% לנשים, כשיעורי ההפרשה עולים עם הגיל.

גברים יפרשו לאחר 37 שנות עבודה ונשים לאחר 34 שנים, ללא הפסקות יזומות בעבודה (בדומה לעובדים המתמידים בעלי פנסיה תקציבית). העובדים אינם מושכים את כספי הפיצויים עד הגעתם לפנסיה (הנחה זו תקפה גם לגבי כספי הפיצויים של העובדים בפנסיה תקציבית¹⁸).

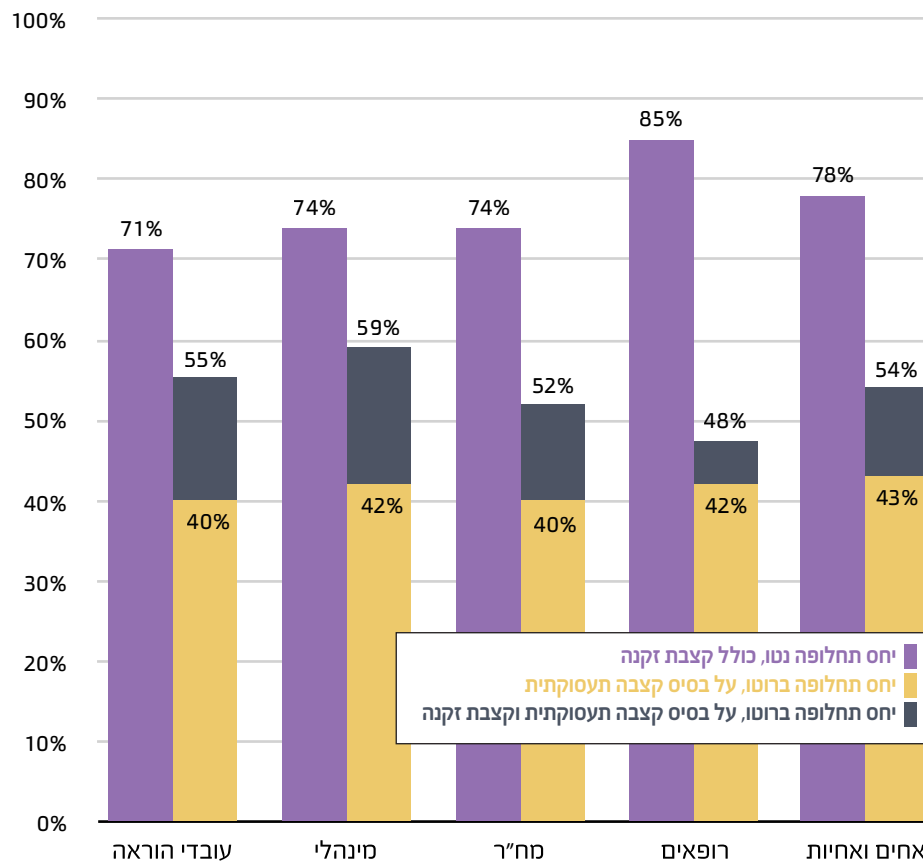
¹⁸ העובדים בפנסיה תקציבית זכאים לכספי פיצויים עבור רכיבי השכר שמבוטחים בפנסיה צוברת (כ-30% מהשכר כתלות בדיירוג). בגין השכר המבוטח לפנסיה תקציבית, עובדים אלו זכאים לפיצויים רק עבור שנים עודפות (יותר מ-35 שנים בשירות המדינה).

¹⁶ ערך זה הינו השיפוע של השכר כפונקציה של גיל העובד, המחושב בכל דיירוג בנפרד.
¹⁷ מכיוון שעבודה זו מתייחסת לעובדי שירות המדינה בלבד, קצב גידול השכר שנקלט בחשבון הינו גבוה מקצב גידול השכר במגזר הפרטי.

9.3

יחס תחלופה לעובדים בעלי פנסיה צוברת

תוצאות סימולציה לעובדים שנכנסו לשירות המדינה ב-2002



יחס התחלופה נטו, הצפוי לעובדים במגזר הציבורי המבוטחים בפנסיה צוברת, עומד על 71%-85%.

השאלה המתבקשת היא, האם יחסי תחלופה אלו נאותים? לכאורה, במידה שהפרט רוצה לשמר אותה רמת חיים בדיוק, ניתן היה לחשוב, כי יש לשאוף ליחס תחלופה של 100%. אולם לרוב לאנשים בגילאי העבודה יש הוצאות שאין לגמלאים, כמו הוצאות על חינוך וגידול הילדים והוצאות מימון רכישת דירת המגורים (משכנתה). לכן, נהוג להחשיב גם יחסי תחלופה נמוכים מ-100%, בדרך כלל 70% ויותר, כהולמים.¹⁹

יחס התחלופה של העובדים בדירוג עובדי ההוראה נמוך משאר הדירוגים בעיקר בשל תוואי השכר של המורים- שכר התחלתי נמוך יחסית וקצב גידול שכר גבוה מידי שנה. בנוסף, דירוג זה מתאפיין באחוז גבוה יחסית של נשים (86% לעומת 60% בממוצע ביתר הדירוגים) ולכן העובדים בדירוג עובדי ההוראה מועסקים פחות שנים בממוצע מהעובדים בשאר הדירוגים.

על פי ניתוח שבוצע ארגון ה-OECD, יחס התחלופה נטו לעובד עם שכר ממוצע עומד על 58.6% בממוצע מדינות הארגון.²⁰ בקרב המדינות המפותחות ארה"ב, אנגליה וקנדה יחס התחלופה הממוצע אף נמוך מכך (49%, 28% ו-51% בהתאמה). עבור עובדים עם שכר גבוה מממוצע השכר באותן המדינות, יחס התחלופה נטו יורד משמעותית. על פי הניתוח של ה-OECD, יחס התחלופה נטו של עובדים בישראל הוא 57.8% עבור עובדים עם שכר ממוצע ו-42.4% עבור עובדים המשתכרים פי 1.5 מהשכר הממוצע, זאת כשכספי הפיצויים לא נכללים בחישוב (הנחה מחמירה מאוד). בניתוח קודם של ה-OECD, שבו כספי הפיצויים נכללו בחישוב, יחס התחלופה נטו הצפוי לעובדים בישראל עמד על 75.1% עבור עובדים עם שכר ממוצע ו-54.9% עבור עובדים המשתכרים פי 1.5 מהשכר הממוצע.²¹ בהשוואה לנתונים אלו, יחסי התחלופה המתקבלים והצפויים לעובדי שירות המדינה הם גבוהים.

פרק 9: פערים חריגים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי

19 "Private Pensions and the Financial Crisis: How to Ensure Adequate Retirement Income from DC Pension Plans", Pablo Antolin, 2009, OECD-בהוצאות ה-OECD.

20 Pensions at a Glance 2019 : OECD and G20 Indicators.

21 Pensions at a Glance 2017 : OECD and G20 Indicator.

9.4 | יחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת (בבחינת כל דירוג ביחס לעצמו).

על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד יחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת. יחס התחלופה נטו של מרבית העובדים בפנסיה תקציבית גבוהים גם הם מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת (בבחינת כל דירוג ביחס לעצמו).²² יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית מחושב על פי נתוני שכר בפועל, מכניסת העובדים למשרה ועד פרישתם, ויחס התחלופה לעובדים עם פנסיה צוברת חושב על פי סימולציה, המבוססת על הנחות רבות.²³ לכן יש לפרש את ממצאי השוואה בזהירות.

למרות שיחס תחלופה של הרופאים על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד גבוה בתקציבית מאשר בצוברת, יחס התחלופה נטו הצפוי לרופאים המבוטחים בצוברת גבוה מיחס התחלופה נטו לרופאים הפורשים עם פנסיה תקציבית. תוצאה זו נובעת ממיסוי גבוה על השכר טרם הפרישה לרופאים המבוטחים בפנסיה צוברת (לפי ההנחות, קצב גידול השכר הצפוי של הרופאים גבוה מקצב הגידול במדרגות המס), ולצד זאת המיסוי על הקצבה הפנסיונית הוא מינורי.

נוסף על הפערים ביחס התחלופה בין שתי קבוצות העובדים, יש לקחת בחשבון שני הבדלים נוספים:

1. העובדים בפנסיה צוברת מפרישים לאורך כל הקריירה כ-7%²⁴ מהשכר המבוטח לפנסיה ו-5% מהשכר המבוטח בקופת גמל. מנגד, העובדים בתקציבית משלמים למעביד כ-2% בלבד, ורק החל משנת 2004.
2. לעובדים בפנסיה צוברת, כל שנה נוספת של עבודה לפני היציאה לגמלאות מגדילה את יחס התחלופה הפנסיוני בכ-4%, ואת הקצבה הפנסיונית בכ-9%. לכן התמריץ שלהם לצאת לגמלאות בגיל מבוגר הוא משמעותי. מנגד, לעובדים בפנסיה תקציבית תמריץ נמוך יותר להמשיך ולעבוד אחרי שכבר צברו את הוותק המקסימלי לחישוב הקצבה, שהוא 35 שנים.

בטבלה 9.2 ניתן לראות, שהוותק הממוצע של פורשי 2016 בתקציבית הוא 32 שנים, ואילו בהנחות המודל לחישוב יחס התחלופה בצוברת הנחנו 34 שנות עבודה לנשים ו-37 לגברים. סביר שעובדים בדור הצעיר (עם פנסיה צוברת) יעבדו במשך יותר שנים מהעובדים בדור המבוגר (בעלי פנסיה תקציבית), שכן תוחלת החיים עולה, אך ניתן לטעון, שכדי לערוך השוואה מהימנה יותר יש להשוות רק בין עובדים עם מספר שנות תעסוקה דומה. לכן, בטבלה שלהלן ניתן לראות את יחס התחלופה לעובדים בפנסיה תקציבית עבור העובדים שהועסקו בשירות המדינה לפחות 34 שנים.

24 עד שנת 2015, שיעורי ההפרשות היו נמוכים יותר ועמדו על 5%-6%.

22 העובדים בדירוגים מינהלי, מח"ר ועובדי ההוראה מהווים כ-90% מהעובדים בחמשת הדירוגים המוצגים בפרק זה.
23 תרשימים 9.5-9.6 מציגים את רגישות הסימולציה להנחות.

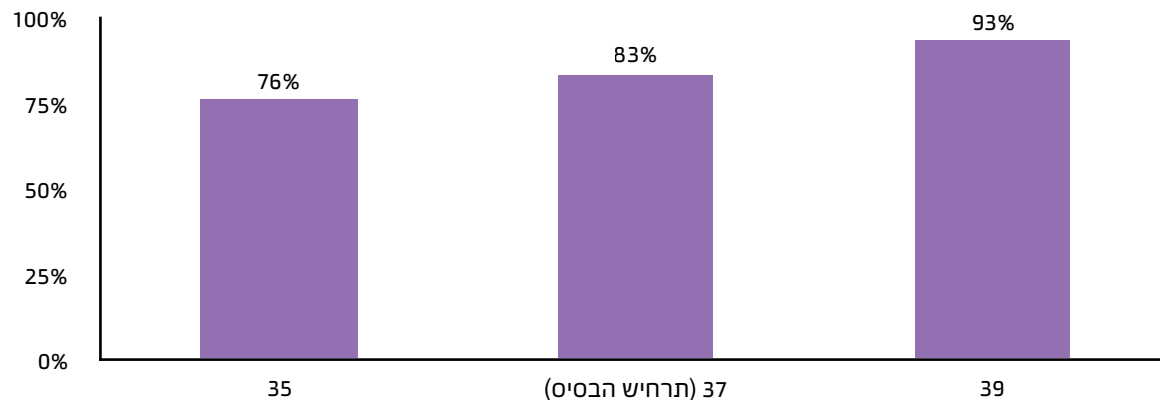
תקציבית - פורשי 2016 עם ותק גבוה מ-34 שנים	תקציבית - נתונים בפועל לפורשי 2016			צוברת - עובדי שירות המדינה שהחלו עבודתם בשנת 2002 על פי הנחות הסימולציה			% נשים	דירוג
	יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה ברוטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה ברוטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה ברוטו (הכנסה פנסיונית מחושבת לפי קצבת הפנסיה, קופת גמל ופיצויים)		
84%	76%	61%	47%	71%	55%	40%	0.86	עובדי הוראה
84%	81%	72%	52%	74%	59%	42%	0.76	מינהלי
84%	78%	65%	51%	74%	52%	40%	0.59	מח"ר
74%	71%	55%	47%	85%	48%	42%	0.25	רופאים
76%	73%	59%	46%	78%	54%	43%	0.87	אחים ואחיות

מאז 2002 ועד היום עלו שיעורי ההפרשות לחיסכון פנסיוני לעובדים בפנסיה צוברת (נספח 3). לכן, יחס התחלופה הצפוי לעובדים שהתחילו לעבוד במגזר הציבורי בשנים מאוחרות יותר עשויים להיות גבוהים מהמוצג כאן.

9.5

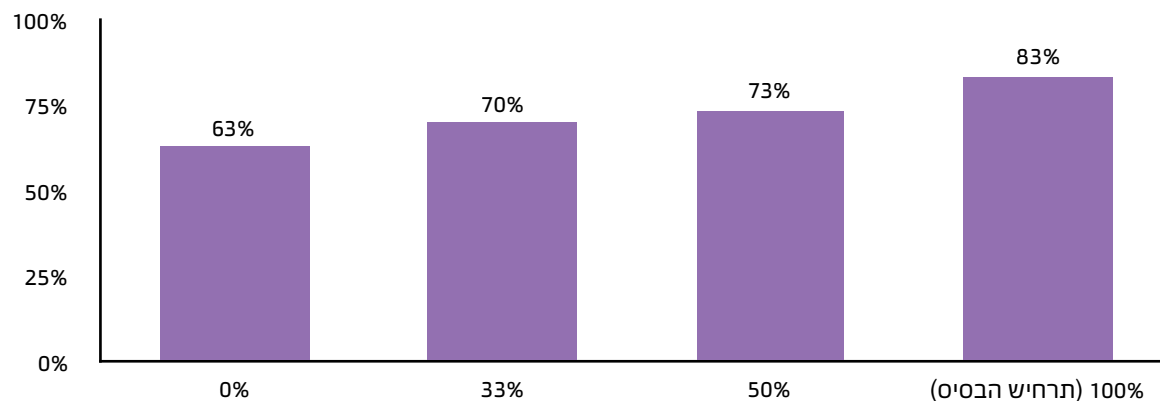
רגישות יחס תחלופה נטו לגיל פרישה

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



רגישות יחס תחלופה נטו למשיכת כספי הפיצויים בעת הפרישה

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



להחלטות העובדים המבוטחים בפנסיה צוברת השפעה רבה על גובה הפנסיה הצפויה להם.

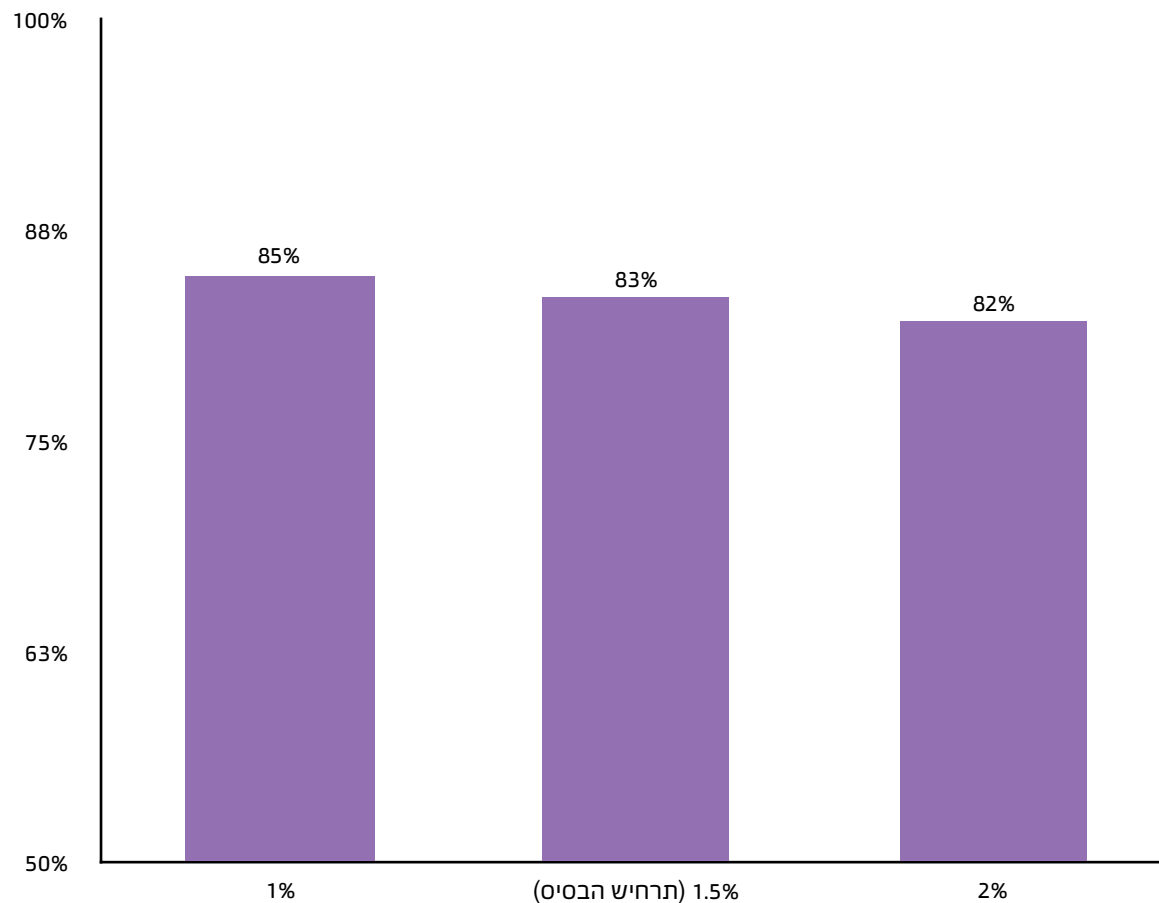
פנסיה צוברת מעניקה לחוסכים שליטה רבה יותר על הקצבה הפנסיונית במובן זה, שקצבתם תגדל במידה שיעבדו במשך יותר שנים וישמרו את כספי הפיצויים לתקופת הפנסיה. על אותם עובדים מוטלת גם האחריות לבחור את קרן הפנסיה שבאמצעותה ינוהל החיסכון, תוך התחשבות בתשואה על ההשקעה, דמי הניהול ורמת הסיכון. לאותם עובדים אף יש פחות ודאות לגבי הפנסיה הצפויה, בין אם בשל התלות במספר שנות העבודה ובין אם כתוצאה מהתלות בתשואות השוק.

מנגד, למבוטחים בפנסיה התקציבית יש ודאות גבוהה יותר, שכן אופן חישובה הוא תהליך די פשוט, ועל כן שקוף לעובדים לאורך הקריירה ולקראת הפרישה. עם זאת, השפעת העובד על גובה הקצבה מוגבלת יותר מאשר בפנסיה הצוברת, שכן הקצבה גדלה רק אם שכר העובד עולה, ופעמים רבות עליות בשכר נקבעות באופן קיבוצי וללא תלות בהחלטות העובד.

9.6

רגישות יחס תחלופה נטו לקצב גידול השכר שנובע מהסכמים קיבוציים

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



יחס התחלופה הצפוי לעובדים בפנסיה צוברת עתיד להשתנות כתוצאה משינויים בקצב גידול השכר.

קצב גידול נמוך ב-0.5% בשכר השנתי יגדיל את יחס התחלופה ב-2%. תוצאה זו נובעת מכך, שככל שהשכר ערב הפרישה נמוך יותר יחס התחלופה יהיה לרוב גבוה יותר, זאת כתוצאה מהמיסוי הפרוגרסיבי של השכר, לצד קצבת הזקנה שהיא בעלת משקל גבוה יותר מסך ההכנסה בגמלאות כאשר השכר נמוך.

9.7

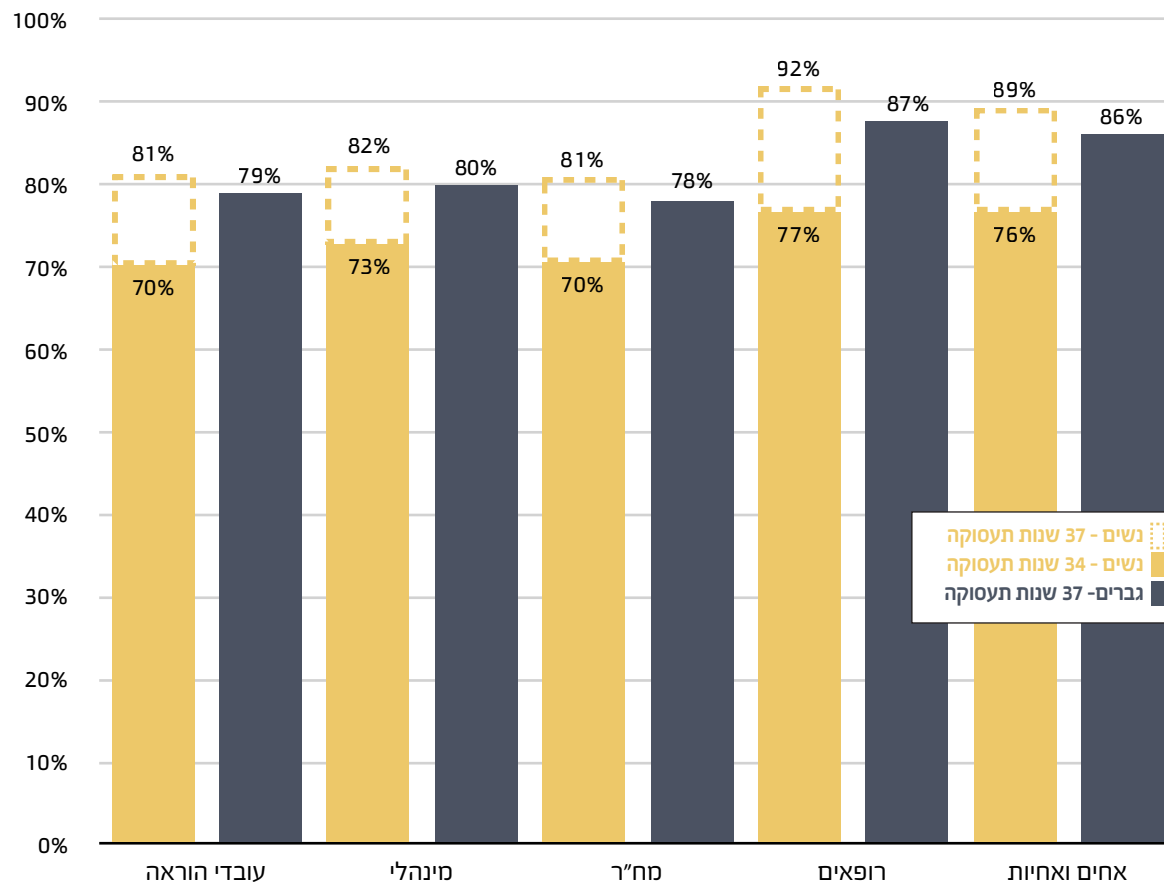
יחס תחלופה בחלוקה מגדרית

תוצאות סימולציה לעובדים שנכנסו לשירות המדינה ב-2002

הקריירה של נשים בדרך כלל קצרה יותר, ולכן יחס התחלופה הצפוי להן נמוך יותר.

נכון לשנת 2019, גיל הזכאות לקצבת זקנה המותנה בהכנסות הוא 67 לגברים ו-62 לנשים. אף על פי שקיים פער של חמש שנים בגיל הזכאות לקצבת הזקנה, סביר להניח שהפער בשנות התעסוקה בין גברים לנשים יהיה נמוך יותר, זאת, בין השאר, מכיוון שבממוצע נשים מתחילות לעבוד בגיל מוקדם יותר. עבור פרשי שירות המדינה ב-2016 גיל הפרישה בפועל של נשים היה נמוך משל גברים בשנתיים בממוצע.²⁵ אם מניחים פער של שלוש שנים בשנות התעסוקה של גברים לעומת נשים, אזי הפער המגדרי ביחס התחלופה נטו הצפוי הוא כ-8%.

הפערים ביחס התחלופה בין גברים לנשים באים לידי ביטוי בשלושה מישורים: מספר שנות העבודה, מודל המיסוי, לפיו לנשים יש הטבות מס משמעותיות מגברים, והפרשות נמוכות יותר של נשים לביטוחים המובנים בקרן. לכן, בהינתן אותן שנות תעסוקה, יחס התחלופה נטו של נשים יהיה גבוה מזה של גברים (העקומה הצהובה המקווקו לתעומת העבודה הכחולה).



פרק 9: פערים דוריים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי

²⁵ תרשים 7.7 בדוח התוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטוחן לשנת 2017.

חלק ג': תוואי השכר משפיע על יחס התחלופה הצפוי

עם הגידול בחלק היחסי של העובדים המבוטחים בפנסיה צוברת, השפעת הוותק על תוואי גידול השכר גדולה מאשר בעבר. כיום תוואי גידול השכר משפיע לא רק על השכר בשנות התעסוקה, אלא גם על הגמלה הפנסיונית. יתרה מכך, עובדים צעירים נוטים לעבור בין עבודות בקצב מהיר יותר, ולכן סביר שייטו להעניק חשיבות גבוהה יותר לשכר ההתחלתי.²⁶

בפרקים הקודמים הראינו, כי לרוב העובדים במגזר הציבורי צפויה פנסיה הולמת. עם זאת, נראה כי לעובדים במקצועות מסוימים צפוי יחס תחלופה נמוך מלעובדים במקצועות אחרים. דרך אחת להגדיל את יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת היא על ידי שינוי מתווה השכר לאורך זמן. בהינתן הוצאות שכר קבועות, ניתן להגדיל את השכר ההתחלתי של העובדים על חשבון השכר של העובדים לעת פרישה, ובמילים אחרות - להקטין את שיפוע עקומת השכר כפונקציה של הוותק.

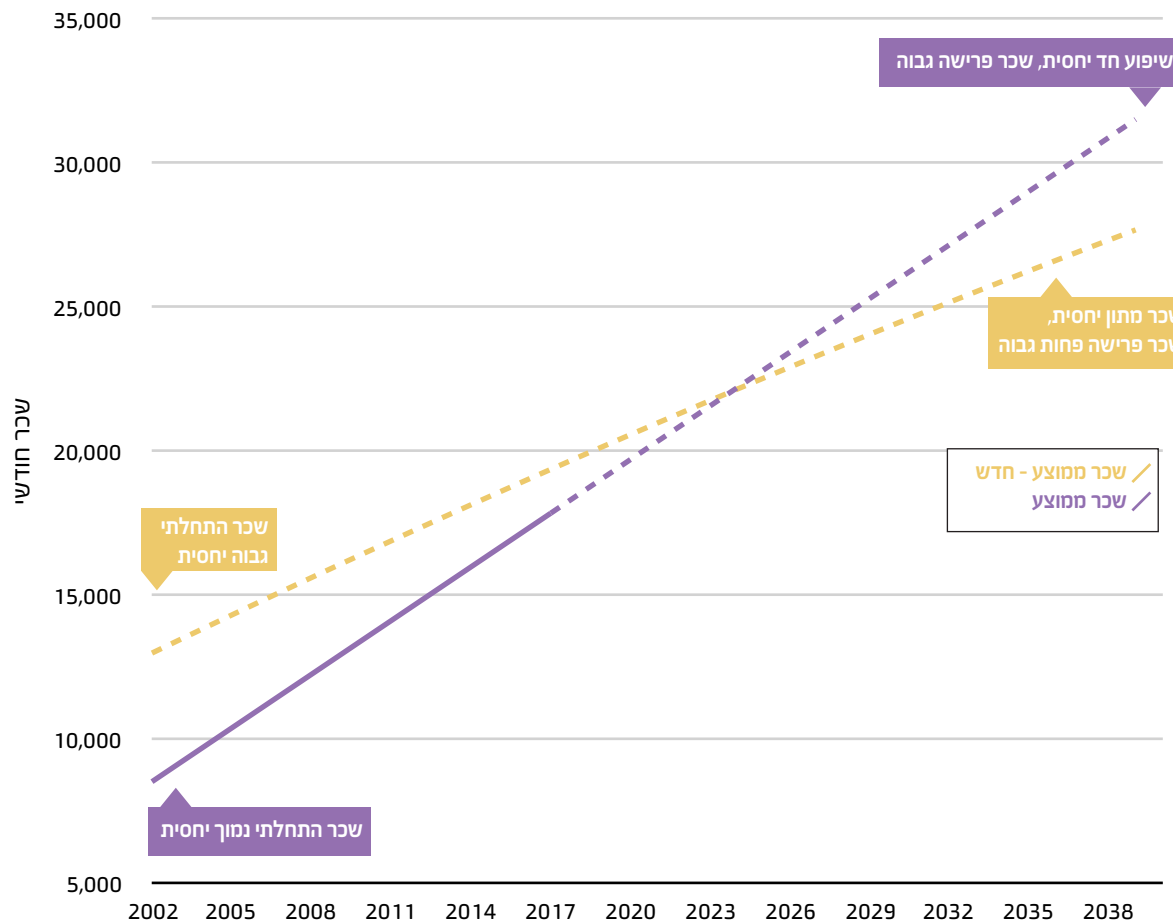
עבור זכאי הפנסיה התקציבית, השכר הקובע לפנסיה מושפע באופן בלעדי מהשכר האחרון. לעומת זאת לחוסכים בפנסיה צוברת, הקצבה מושפעת מגובה השכר המבוטח לאורך כל שנות העבודה, כך שאפקט הריבית דריבית גורם לכך, שלשכר בתחילת הקריירה השפעה רבה במיוחד.

החל משנת 2010 השכר הממוצע של העובדים המתמידים בשירות המדינה ובמערכת הבריאות הממשלתית עלה נומינלית ב-46% וב-56%, ובממוצע שנתי ב-5.1% וב-6.2%, בהתאמה. השכר גדל ממספר סיבות: מנגנונים אוטומטיים לקידום השכר, כדוגמת הסכמים קיבוציים, עלייה בותק, קידום בדרגות בתוך מתח דרגות מסוים ועוד. לעתים השכר גדל בשל מעבר בין תפקידים והתקדמות לדרגות בכירות וכן עלייה בהיקף עבודה נוספת ותגמול על פי ביצועים.

26 על פי נתון שפורסם בנייר של משרד העבודה "ותק במקום העבודה וניידות תעסוקתית בישראל", בגילאים 18-35 הוותק הממוצע עומד על 4.6 שנים בהשוואה ל-13 שנים בגילאי 35 ומעלה.

9.8

התפתחות שכר לאורך זמן - מודל שכר קיים לעומת מודל שכר ממותן



הדוגמה שלהלן נועדה להמחיש את ההשפעה שיש לקצב עליית השכר על יחס התחלופה הצפוי. העקומה האדומה בתרשים שלהלן מציגה את השכר הממוצע של עובדים בשירות המדינה שנקלטו ב-2002 עם פנסיה צוברת. עד שנת 2018, הנתונים מייצגים את השכר בפועל, והחל מ-2019 מדובר בתחזית על פי הנחות לגידול השכר, כפי שתואר בסעיף הנחות למודל שלעיל. העקומה הכחולה מציגה מתווה שכר חדש, שלפיו השכר ההתחלתי גבוה יותר מהמצב הנוכחי, ואילו השיפוע קטן ביחס לעקומה האדומה. הסכומים המצטברים של הוצאות השכר על פני זמן בשני המצבים המתוארים בתרשים שווים (ללא היוון). מתווה השכר החדש המופיע בתרשים יגדיל את יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת, מכיוון שההפרשות לפנסיה בתחילת הקריירה תהיינה גבוהות יותר מאשר במודל הקיים, והסכומים הנוספים שיופרשו יצברו ריבית בהתאם לתשואות השוק בכל שנה.

9.9 | העלאת השכר ההתחלתי בכ-40% תוך שמירה על הוצאות השכר לאורך הקריירה תגדיל את יחס התחלופה בכ-20%.

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הסימולציה לחישוב יחס תחלופה על פי שני מתווי שכר לאורך הקריירה. הראשון - מודל שכר קיים (עקומה אדומה בתרשים 9.8) עם שכר התחלתי וקצב גידול שכר של עובד ממוצע²⁷ כיום. השני - עובד "מדומה" עם שכר התחלתי גבוה ב-40% מהעובד הראשון ושיפוע נמוך יותר (עקומה כחולה בתרשים 9.8). סך ההכנסות משכר לאורך הקריירה של שני העובדים זהה (ללא התחשבות באינפלציה ובהיוון). יתרון נוסף למודל של תשלום שכר התחלתי גבוה יותר הוא בשיפור התחרותיות של המגזר הציבורי ביחס לשוק הפרטי. סביר ששכר התחלתי גבוה מהווה תמריץ לעובדים איכותיים לעבוד במגזר הציבורי.

יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה ברטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה ברטו (הכנסה פנסיונית מחושבת לפי קצבת הפנסיה, קופת גמל ופיצויים)	קצבה פנסיונית (כולל גמל ופיצויים)	שכר ערב הפרישה	שכר התחלתי	
78% ²⁸	53%	42%	14,951	33,588	9,024	מודל שכר קיים
91%	65%	53%	15,834	27,652	13,000	מודל שכר ממותן

27 הכוונה לממוצע פשוט של עובדי חמשת הדיורגים שהוצגו בפרק; עובדי הוראה, אחים ואחיות, רופאים, מינהל ומח"ר.
 28 יחס התחלופה שמוצג בתרחיש הבסיס בתרשימים 9.5-9.6 מייצג את יחס התחלופה נטו לגבר ממוצע בשירות המדינה, ואילו יחס התחלופה המוצג בטבלה זו מחושב בשקלול אחוז הנשים והגברים המועסקים בשירות המדינה (ההנחה היא, שנשים פורשות בגיל צעיר יותר, ולכן יחס התחלופה שלהן נמוך מיחס התחלופה של גברים).

עבודה זו בוחנת את הפערים הדוריים ברמת הפנסיה של עובדי המדינה על ידי בדיקה של יחסי התחלופה בשני סוגי הפנסיות הנהוגות בשירות המדינה: פנסיה תקציבית, שזכאים לה מרבית העובדים שהחלו עבודתם בשירות המדינה לפני 2002, ופנסיה צוברת, המונהגת כיום בכלל המשק וזכאים לה כל העובדים שנכנסו לעבודה החל משנת 2002. באמצעות שימוש בנתונים מינהליים של אגף השכר והסכמי עבודה הצגנו את יחס התחלופה בפועל לפורשים עם פנסיה תקציבית, ולצד זאת תוצאות סימולציה לחישוב יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה צוברת.

הפערים הדוריים בין המבוטחים בפנסיה תקציבית למבוטחים בפנסיה צוברת באים לידי ביטוי במספר מישורים. ראשית, על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד יחסי התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים יותר, אך הפערים אינם גבוהים כפי שנהוג לחשוב. שנית, לחוסכים בפנסיה צוברת יש שליטה גבוהה יותר על גובה הפנסיה שלהם, זאת בעיקר בשל ההשפעה שיש לגיל הפרישה על הקצבה הצפויה. מנגד, לעובדים בעלי פנסיה תקציבית ודאות גבוהה יותר בנוגע לגובה הקצבה הצפויה. הבדל משמעותי נוסף בין הדורות הוא, שהעובדים בפנסיה תקציבית מפרישים 2% בלבד משכרם לחיסכון, לעומת הפרשה של 7% בקרב העובדים בפנסיה צוברת.

ביחס לממוצע העובדים בכלל מדינות ה-OECD, יחסי התחלופה המתקבלים לעובדי שירות המדינה הינם גבוהים. כמו כן עולה, כי בהינתן הוצאות על שכר קבועות לאורך הקריירה, להעלאת השכר ההתחלתי על חשבון קצב קידום השכר לאורך הקריירה עשויה להיות השפעה חיובית משמעותית על יחסי התחלופה הצפויים לעובדים, וזאת בזכות התשואות שנצברות על ההפרשות לאורך מספר רב של שנים.

מאז המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשנת 2002 לא נעשו רפורמות בשכר העובדים בשירות המדינה בהיקף דומה. על כן, חשוב לבדוק האם רמות השכר ומבנה השכר הקיימים מותאמים למציאות, שבה מרבית העובדים מועסקים בהסדר של פנסיה צוברת. בשנים האחרונות מתקיים דיון בשאלת ההשפעה האוטומטית של כל שנת ותק על שכר העובדים בשירות המדינה (בגובה 1%). הממצאים שעולים מעבודה זו מרמזים, שכדאי לפעול על מנת שמבנה השכר וקצב עלייתו יותאמו לאופי החיסכון הפנסיוני של העובדים. למשל, ייתכן שהקטנת השפעת הוותק לטובת שכר התחלתי גבוה יותר תתרם לעובדים בין היתר על ידי כך שהכנסתם בפנסיה תגדל. יש לזכור, שעבודה זו התבססה על עובדי מדינה, ועל כן הנחות המודל עודכנו בהתאם - עבודה רצופה לאורך כל הקריירה, דמי ניהול נמוכים מהמקובל בשוק, אחוז גבוה מהשכר הכולל מבוטח פנסיונית וקצב קידום בשכר שהינו יחסית גבוה בשל קיום הסכמים קיבוציים וזחילת שכר אוטומטית. על כן, בבחינת יחס התחלופה ודיונים עתידיים בנושאי הפרשות לפנסיה יש לקחת בחשבון שמדובר על פלח מסוים באוכלוסייה.

פרק 10

נספחים

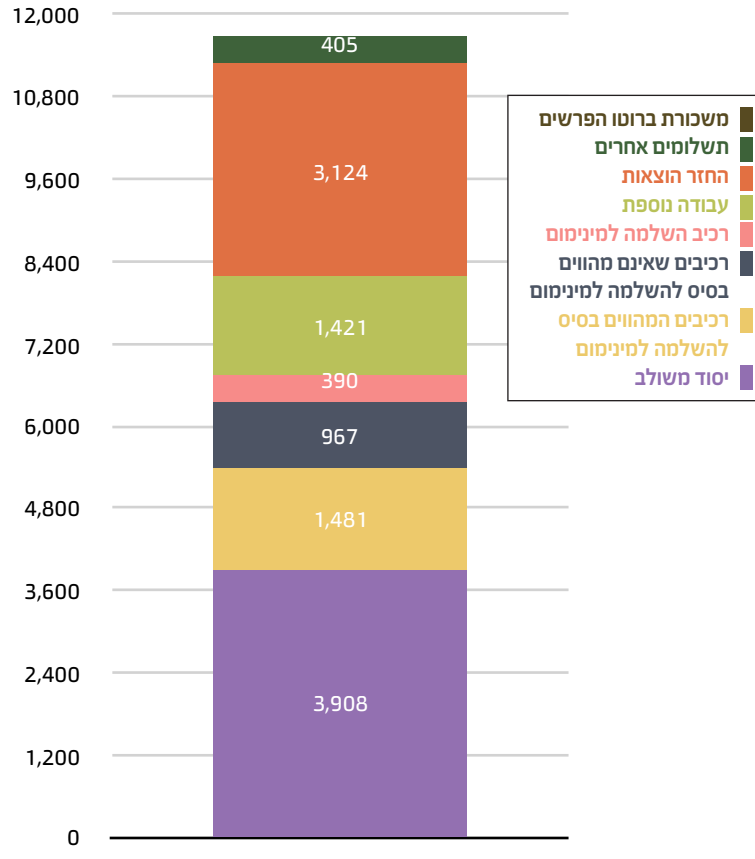
נספח 1 - הסברים לדו"ח

- שכר ממוצע ברוטו לחודש- כולל שכר משולב, תוספות שכר, עבודה נוספת, החזר הוצאות (ללא תשלומי אש"ל חו"ל), תשלומים אחרים והפרשים ברוטו שניתנו בשנת 2017.
- שכר ממוצע ברוטו למשרה - ממוצע שנתי של סך השכר ברוטו לחודש של כל העובדים הקבועים חלקי סך המשרות של העובדים הקבועים שעבדו חודש מלא (ולא החלו או סיימו את עבודתם באמצע החודש או נעדרו בשל חל"ת או חופשת לידה). בחישוב זה נכללים עובדים שהיקף המשרה שלהם הוא פחות ממשרה מלאה.
- שכר ממוצע ברוטו למשרת שכיר - ממוצע שנתי של השכר ברוטו לחודש מחולק במספר המשרות של עובדים (קבועים וארעיים) שעבדו באותו חודש לפחות יום אחד (או נעדרו זמנית בתשלום עקב מחלה, חופשה, מילואים וכו'), המופיעות בגיליונות התשלומים של מפעלים או של מוסדות. משרות המופיעות בגיליונות התשלומים של יותר ממפעל או ממוסד אחד באותו חודש, נספרות כמספר הפעמים שהן מופיעות, כך שלמעשה הנתונים מתייחסים למספר המשרות שבעבורן שולם שכר באותו חודש, ללא התייחסות להיקף המשרה של העובד. (הגדרה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי)
- שכר ממוצע לעובד - ממוצע שנתי של סך השכר ברוטו לחודש של כל העובדים הקבועים, שעבדו חודש מלא חלקי מספר העובדים. השכר הממוצע לעובד נוטה להיות נמוך מהשכר הממוצע למשרה בשל עובדים המועסקים במשרה חלקית.
- שכר ממוצע ברוטו למס- הינו השכר הממוצע ברוטו בתוספת ממוצע זקיפות הטבה (זקיפות הטבה= הטבות בשווי כספי כגון פלאפון, רכב, שי לחג ועוד).
- עלויות מעסיק- כלל העלויות המוטלות על המעסיק. לדוגמא, חלק המעביד בדמי ביטוח לאומי והפרשה לקרן השתלמות.
- השכר הממוצע בדו"ח זה הינו השכר הממוצע למשרה מלאה, אלא אם נכתב אחרת.
- הדו"ח כולל עובדים בעלי חלקיות משרה שונה מאפס בכל חודש ובעלי חלקיות חודש מלאה. הדו"ח לא כולל עובדים ארעיים ושעתיים, אלא אם כן צוין אחרת.
- ייתכנו הבדלים בין מס' המשרות, מס' העובדים והשכר הממוצע בין הדוחות המוצגים. הבדלים אלו נובעים מהצגת דירוגים ותאריכי נתונים שונים לכל פרק.
- השכר הממוצע במשק לשנת 2018 עמד על 10,474 ש"ח על פי נתוני למ"ס.
- שכר המינימום במשק עמד בשנת 2018 על 5,300 ₪.
- ממוצע מדד המחירים לצרכן לשנת 2018 היה גבוה ב-0.9% מהמדד הממוצע לשנת 2017.
- תחת קטגוריית עובדי הוראה המוצגים בפרק מערכת החינוך (פרק 4) כלולים גננות, מורים ומנהלים המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך. בנוסף, ישנו דירוג עובדי הוראה במטה המוצג בנתונים המופיעים בפרק משרדי הממשלה (פרק 2), דירוג זה כולל בעיקר מפקחים ומנהלי מחוזות.

נספח 2: אופן חישוב השלמה למינימום: המחשה

דוגמא לשכר עובד הזכאי להשלמה למינימום על פי חוק

שכר למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2018



מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

שכר מרבית העובדים בגופים המופיעים בדו"ח גבוה משכר מינימום. בגופים המופיעים בדו"ח זה משולמות תוספות שכר רבות, אשר אינן מובאות בחשבון בחישוב הסכום הבסיסי לפי חוק שכר המינימום. לפיכך, ישנם מקרים שבהם עובד המקבל תוספת לפי חוק שכר מינימום מקבל משכורת הגבוהה משמעותית משכר המינימום.

השלמת שכר לפי חוק שכר מינימום נעשית בשני שלבים. בשלב הראשון מתבצעת השלמת שכר עד גובה "הסכום הבסיסי" על פי חוק שכר מינימום, אשר החל מאפריל 2018 עמד על 4,655.95 ש"ח.¹ רכיב שכר זה ישולם לעובד, שסכום שכר היסוד והתוספות הקבועות שלו נמוך מהסכום הבסיסי על פי חוק שכר מינימום. עם זאת, מחישוב זה של ההשלמה מוחרגות מרבית התוספות הקבועות בהסכמים קיבוציים ("תוספות מוחרגות"). כתוצאה מהחרגה זו, עובדים רבים מקבלים בתלוש רכיב השלמה לשכר מינימום על אף ששכר העובד לפיצויי פיטורין על פי דין גבוה משכר המינימום. גובה הרכיב הוא כגובה הנדרש להשלמה לסכום הבסיסי על פי חוק שכר מינימום.

התוספות המהוות בסיס לחישוב השלמה לסכום הבסיסי לפי חוק שכר מינימום הן:

1. שכר יסוד או שכר משולב (לא כולל ותק);
2. תוספת יוקר אם אינה כלולה בשכר המשולב;
3. תוספות קבועות המשולמות לעובד.²

בשלב השני מתבצעת השלמת שכר עד גובה שכר המינימום על פי חוק שכר מינימום, אשר עד דצמבר 2018 על 5,000 ש"ח.³ רכיב שכר זה ישולם לעובד, אשר כלל שכרו (התוספות המהוות בסיס לחישוב השלמה למינימום ושכר פנסיוני) נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. בחישוב השלב השני יובאו בחשבון כל אותן תוספות אשר הוחרגו בשלב הראשון (מחישוב הסכום הבסיסי), כתוצאה מהסכמים קיבוציים, וכן ההשלמה ששולמה לעובד ל"סכום הבסיסי". בשנת 2018 לא היו עובדים בשירות המדינה אשר קיבלו את ההשלמה המתוארת בשלב השני.

1 ביום 01/04/2018 עלה "הסכום הבסיסי" להשלמה לשכר המינימום מ-4,532.93 ש"ח ל-4,655.95 ש"ח.
 2 במסגרת תוספות אלו לא נכללות תוספת ותק, פרמיות, תוספת בשל עבודה במשמרות, מענקים שנתיים, החזר הוצאות, דמי כלכלה, אש"ל ונסיעות, המשולמות על ידי המעסיק.
 3 ביום 01/12/2018 עלה שכר המינימום מ-5,000 ש"ח ל-5,300 ש"ח.

נספח 3: שיעורי הפרשות עובד ומעסיק לפנסיה, גמל

ופיצויים⁴

החזר הוצאות - הפרשה לקופת גמל	עבודה נוספת ותוספות שאינן פנסיוניות - הפרשה לקופת גמל	שכר יסוד ותוספות השכר הקבועות	
0%	0%	לתקציבית	עד 1995
5% עובד / 5% מעסיק	5% עובד / 5% מעסיק	לתקציבית	1995-3.2002
5% עובד / 5% מעסיק	5.5% עובד / 12% מעסיק (כולל פיצויים)	תקציבית / צוברת (5.5% עובד / 12% מעסיק (כולל פיצויים))	4.2002-2010
5% עובד / 5% מעסיק	6.0% עובד / 12.5% מעסיק	תקציבית / צוברת (6.0% עובד / 12.5% מעסיק)	2011-2012
5% עובד / 5% מעסיק	6.5% עובד / 13.0% מעסיק	תקציבית / צוברת (6.5% עובד / 13.0% מעסיק)	2013-1.7.2015
5% עובד / 5% מעסיק	7.0% עובד / 13.5% מעסיק	תקציבית / צוברת (7.0% עובד / 13.5% מעסיק)	החל מ- 1.7.2015

4 ללא רופאים, שעבורם קיימים הסדרים שונים של הפרשות וניכויים לפנסיה.

נספח 4: שכר עידוד - דוגמאות לשיטות ולחישובי פרמיות

דוגמה לשיטת שכר עידוד

השיטה המופעלת בלשכת הפרסום הממשלתית מודדת את פעילות הארגון ואת ביצועיו. המדדים בשיטה משלבים נתונים ממערכות מידע ממוחשבות ומספקים מידע מהימן על פעילות הארגון. עם זאת, קיימים מדדים, הבוחנים את רמת השירות של הארגון תוך קבלת משוב ממקבלי השירות של המשרד.

מדד	משקל המדד	הסבר למדד
יעילות כמותית - E1	40%	מדידת פרמטרים כמותיים, לדוגמה - מספר קמפיינים ומכרזים.
מדד מסתכם CPP	30%	מדד המייצג רייטינג ועלותו. עלויות רייטינג הפרסומות נבחנות למול מחירי השוק. ככל שעלות הרייטינג נמוכה ממחיר השוק כך הצלחת המשרד גבוהה יותר.
מדד מסתכם ROI	30%	מדד הבוחן את אפקטיביות הפרסום במדיות השונות למול ההשקעה.
מדד טיב - שביעות רצון לקוחות	75%	מדדי טיב הם מדדים הכופלים את הפרמיה הראשונית ונעים בין 0.5 ל-1. מדדים אלו מורידים את הפרמיה הראשונית אם איכות העבודה אינה טובה.
מדד טיב - שביעות רצון ממונה	25%	

סיכום נתוני השיטה לשנת 2018:

ממוצע שעות פרמיה לעובד	ממוצע אחוז הפרמיה לתשלום	ממוצע ציון גורם טיב	ממוצע שנתי משוקלל - לפי משקל מרכיבי יעילות	E1			E2			משקל היעילות הכמותית	ממוצע שנתי של היעילות הכמותית E1	תקרת הפרמיה	מספר עובדים משולמים בקבוצה
				ממוצע הישגיות במדד	משקל	שם המדד	ממוצע הישגיות במדד	משקל	שם המדד				
33	17%	0.87	133%	133%	30%	ROI מסתכם	133%	30%	CPP מסתכם	40%	133%	20%	2
36	19%	0.84	139%	137%	30%	ROI מסתכם	136%	30%	CPP מסתכם	40%	141%	25%	1
23	18%	0.90	137%	136%	30%	ROI מסתכם	136%	30%	CPP מסתכם	40%	138%	25%	1
29	17%	0.87	133%	133%	30%	ROI מסתכם	133%	30%	CPP מסתכם	40%	133%	20%	24

דוגמה לחישוב פרמיה בשכר עידוד

עובד הגיע ל-19% פרמיה. במשך החודש עבד סך הכול 200 שעות, בערך שעה של 40 ש"ח. בתלוש העובד יופיע, נוסף על שכרו, 38 שעות פרמיה, ובסך הכול 1,520 ש"ח ($40 \times 200 \times 0.19$).

19%	אחוז הפרמיה
200	שעות עבודה (משוקלל שעות נוספות)
38	שעות פרמיה לתשלום
40 ש"ח	ערך שעה
1,520 ש"ח	פרמיה סופית לתשלום

דוגמה מספרית לחישוב מודל תגמול דיפרנציאלי

בדוגמה שלהלן בוצעו ההנחות הבאות:

- הנחה: ישנן 40 משרות של עובדים קבועים זכאים למענק.
- בהנחה שהמשרד עמד ב-100% מתוכנית העבודה הממשלתית, בסיס השכר עומד על 10%.
- סך כל השכר (שכר יסוד, תוספות וגמול בגין שעות נוספות) של כל העובדים המדורגים בגין תקופת המענק הרלוונטית שווה ל-2,000,000 ש"ח. 10% ממנו ("בסיס השכר") שווה ל-200,000 ₪.
- הנחה תיאורטית: כל העובדים עובדים במשרה מלאה ובחלקיות חודש מלאה (100%).
- אופן חישוב 10% בגין תגמול דיפרנציאלי:
 - $5,000 = 200,000/40 = X$ שקלים

תגמול דיפרנציאלי 10%

תגמול לעובד (ש"ח)	מנות לחלוקה	היקף אוכלוסייה	קבוצה
7,500	$A*B*1.5X$	15%	1
6,250	$A*B*1.25X$	20%	2
5,000	$A*B*1X$	30%	3
3,750	$A*B*0.75X$	20%	4
2,500	$A*B*0.5X$	15%	5

ניתן לשלוח הערות והצעות למייל: sachareport@mof.gov.il