דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי הממשלה

לשנת 2023

פברואר 2025 | שבט התשפ"ה

אגף השכר
והסכמי עבודה
משרד האוצר

משרד האוצר

לכבוד
חברי הכנסת
שלום רב,

הנדון: דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי הממשלה לשנת 2023

אני מתכבד להציג בפניכם את הדוח ה-23 של הוצאות השכר בשירות המדינה, כנדרש על פי סעיף 33 א(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985.

מטרת הדוח היא לשקף את נתוני השכר לטובת עיצוב מדיניות השכר וההעסקה במגזר הציבורי, תוך פירוט הנתונים המרכזיים של הוצאות השכר בקרב עובדי המגזר הציבורי והמגמות שחלו בהן בשנים האחרונות.

בדוח הנוכחי בחרנו להתמקד במספר עיוותים משמעותיים במבנה השכר של עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בין הנושאים המרכזיים שנדונו:

שכר העובדים הבכירים - רמת השכר של עובדים בכירים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך תלויה במיקומם בהיררכיה בלבד, ללא התחשבות בהיקף הפעילות של המשרד, מורכבותו או גודלו.

שונות בתשלומי כוננות - קיימת שונות ניכרת בין המשרדים בגובה תשלומי הכוננות, שנובעת בחלקה משיקולים תקציביים ולא מהבדלים בתפקידי העובדים או בצורכי המשרדים עצמם.

רכיב השלמה לשכר המינימום - כ-25% מעובדי המשרדים מקבלים תשלום בגין השלמה לשכר המינימום, על אף שכ-99.9% מהם משתכרים מעל 6,000 ₪. זאת, בשל החרגת חלקים משמעותיים משכר הבסיס מחישוב רכיב ההשלמה. מציאות זו יוצרת עיוותים מבניים בשכר, כך שבמקרים רבים העלאות בדרגה אינן מתבטאות בשכר, גם כאשר הן נובעות ממעבר לתפקיד בכיר יותר.

בשנים האחרונות הושגו הישגים משמעותיים בתיקון עיוותים אלו יחד עם ההסתדרות הכללית החדשה:

בשנת 2022 נחתמה **רפורמה בשכר העובדות והעובדים הסוציאליים** בשירות הציבורי, אשר תיקנה עיוותים שונים, כולל בתחום ההשלמה לשכר המינימום.

בשנת 2023 הושלמה **רפורמה משמעותית בשכר תומכות החינוך** (סייעות) בשלטון המקומי.

בקרוב צפויה להיחתם **רפורמה בשכר הפסיכולוגים בשירות הציבורי**, המהווה צעד נוסף בתיקון עיוותי השכר.

יש לציין כי השכר במשרד הממשלה הושפע במספר אופנים על ידי מלחמת חרבות ברזל. גיוס עובדות ועובדים רבים לשירות מילואים וריבוי היעדרויות של עובדות ועובדים רבים אחרים, לצד גורמים נוספים, באים לידי ביטוי גם בשכר. השפעות המלחמה, הן בשנת 2023 והן בשנים שאחרי, ידרשו ניתוח מעמיק בנפרד.

ברצוני להודות לצוותי התכנון והאסטרטגיה ומשרדי הממשלה, ולכל יתר העוסקים במלאכה, ובפרט לעלמה רותם, טל בן שלום, עפרה גולדפרב ואיילת מלכא, על תרומתן הרבה להפקת דוח חשוב זה.

אפי מלכין
הממונה על השכר והסכמי עבודה

כתיבה ועריכה:

עלמה רותם | מנהלת תחום מחקר לשעבר

טל בן שלום | מנהלת תחום מחקר

רפאל חוזה | סטודנט מחקר

מתודולוגיה, איסוף נתונים וניתוחם:

עפרה גולדפרב | מנהלת תחום בכירה - אנליטיקה

ליאור כאן | אנליסט

בהכנת הדוח השתתפו:

צוות משרדי הממשלה | אביתר דוק, יפעת פארן, פנינה שלומוביץ', מורדי ורטל ויונתן אסאל

אישור:

ענבל רואי | סגנית בכירה לממונה על השכר

חנן לזימי | סגן בכיר לממונה על השכר

בשיתוף:

אגף הדוברות - משרד האוצר

חטיבת BI באגף מערכות מידע - משרד האוצר

עיצוב גרפי והפקה: אהוי קריאייטיב ויזמות בע"מ

תוכן עניינים

משרדי הממשלה..... 5
מספר משרות ומספר עובדים..... 6
שיעור העובדים החודשי שהצטרפו או עזבו, מתוך סך עובדי משרדי הממשלה בגילים 18-70 7
שכר ממוצע ברוטו וחציוני לפי דירוג (ללא בכירים)..... 8
שכרם הממוצע של עובדים בכירים, לפי גודל המשרד..... 9
עשירוני שכר, לפי דירוגים..... 10
מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגה בדירוג המנהלי..... 11
מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגה בדירוג המח"ר..... 12
התפלגות רובדי השכר במיצוע שנתי..... 13
התפלגות רובדי השכר לפי סוג העסקה..... 14
תשלום ממוצע עבור כוננויות (לזכאים) ושיעור ההוצאה החודשי..... 15
שכרם של מקבלי השלמה למינימום, לפי דירוגים 16
שיעור מקבלי השלמה לשכר מינימום מבין סך העובדים בדירוג..... 17
אחוז העובדים שמקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום בדירוג המח"ר, לפי דרגה..... 18
סטודנטים - שכר ממוצע וממוצע שעות עבודה בחודש 19
היחס בין שכר נשים לשכר גברים לאורך השנים..... 20
התפלגות עובדים ושכר ממוצע לפי מגדר 21
שיעור הנשים המועסקות במדרג תיכון ובכיר, לפי משרד..... 22
התפלגות המשרות בין יהודים לבני מיעוטים, לפי משרד 23

משרדי הממשלה[1]

34,701
מספר
עובדים

34,306
מספר
משרות

₪ 19,736
שכר ממוצע
למשרה

₪ 17,482
שכר חציוני
למשרה

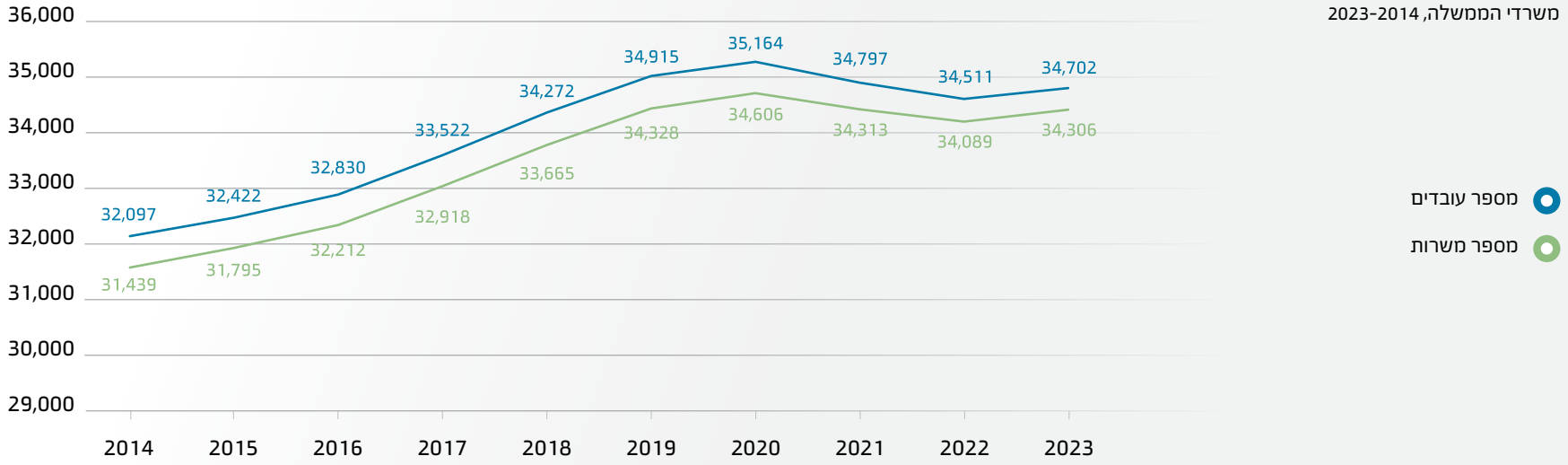
₪ 25,329
עלות העסקה
ממוצעת למשרה[2]

[1] מטעמים טכניים הנתונים בדוח אינם כוללים את נתוני הלמ"ס ואת נתוני רשות האכיפה והגבייה.
[2] עלויות העסקה כוללות גם מגוון תשלומים שהמעסיק משלם על העסקת העובד, והם אינם מגיעים לעובד במסגרת השכר השוטף, כגון הפרשות לביטוח לאומי, לפנסיה ולקרנות השתלמות וכן מס שכר.

01. לאחר מגמת ירידה בשנים 2020-2022, בשנת 2023 מספר המשרות במשרדי הממשלה עלה

מספר משרות ומספר עובדים

משרדי הממשלה, 2014-2023



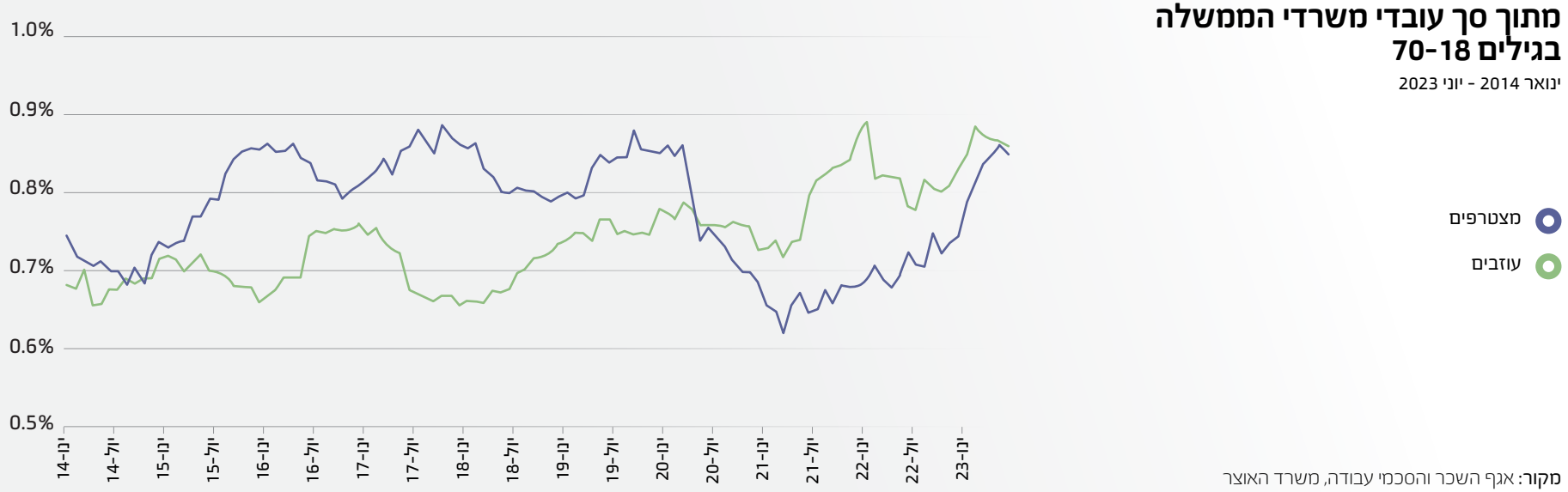
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בין השנים 2020 ל-2022 (שנות מגפת הקורונה) חלה ירידה במספר המשרות ובמספר העובדים במשרדי הממשלה. מספר המשרות ירד בכ-1.5%, ומספר העובדים ירד בכ-1.9%. בשנת 2023 חל היפוך במגמה זו, והן מספר המשרות והן מספר העובדים עלו ב-0.6%. עם זאת, שיעור גידול זה קטן מהגידול הממוצע במשרות ובעובדים (1.5% ו-1.6%, בהתאמה), להוציא את שנות מגפת הקורונה. כמו כן, עדיין מספר המשרות קטן משהיה בשנת 2020. מספר המשרות קטן ממספר העובדים, משום שיש עובדים המועסקים בשיעור משרה קטן מ-100%. שיעור המשרה הממוצע של עובד הוא כ-99% משרה.

02. עובדים מצטרפים למשרדי הממשלה ועובדים עוזבים

שיעור העובדים החודשי שהצטרפו או עזבו, מתוך סך עובדי משרדי הממשלה בגילים 18-70

ינואר 2014 - יוני 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בתרשים מוצגים נתונים חודשיים של עובדים בני 18-70 שהצטרפו לעבודה במשרדי הממשלה ושעזבו[3] אותה בין שנת 2014 למחצית הראשונה של שנת 2023, כשיעור מסך העובדים במשרדי הממשלה בחודש. ניתן לראות, לדוגמה, שביולי 2018 היה מספר המצטרפים לעבודה במשרדי הממשלה כ-0.8% מסך כל העובדים בחודש זה. שיעור המצטרפים בחודש זה היה 0.7%, כלומר בחודש זה יותר עובדים הצטרפו לעבודה במשרדי הממשלה מאשר עובדים שעזבו. הסיבות לעזיבה רבות ומגוונות: פרישה, התפטרות, פיטורין וחל"ת.

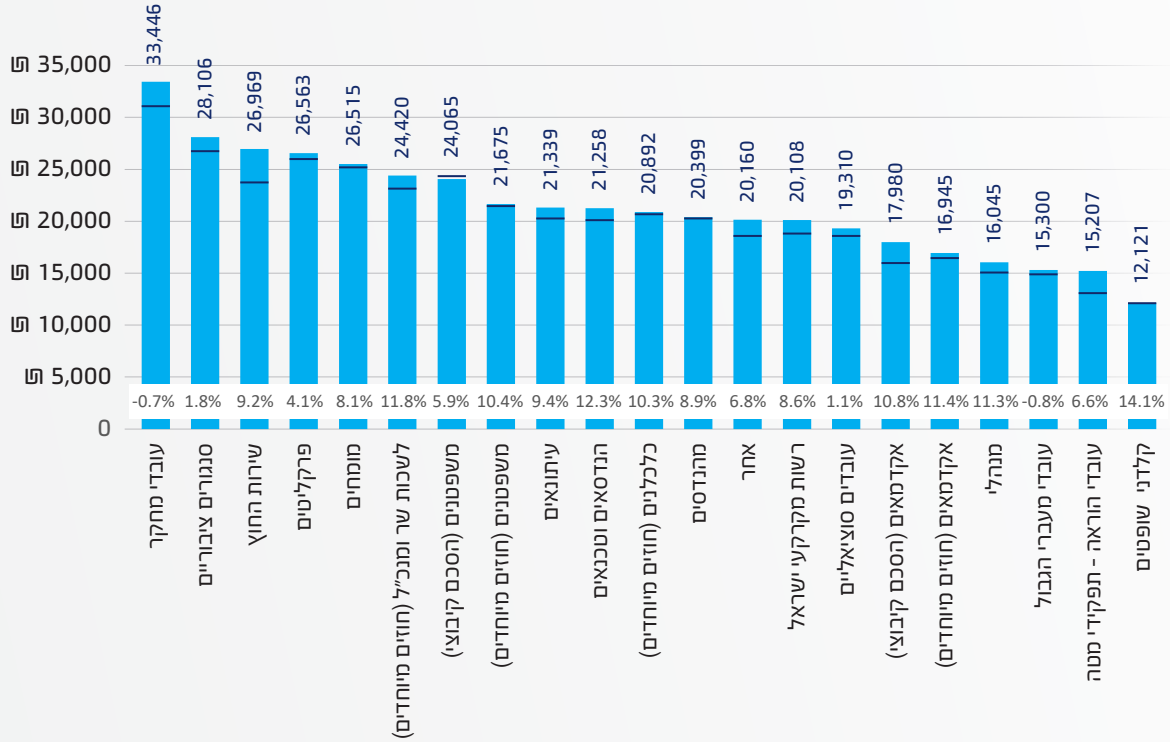
עוד ניתן לראות בתרשים את העלייה בשיעור העוזבים החל מהמחצית הראשונה של שנת 2021, בשונה מהמגמה שהייתה לפני כן. שיעור המצטרפים ירד במידה רבה משנת 2020, עם התפשטות מגפת הקורונה. כך לראשונה "התהפכו" קווי המגמה, ושיעור העוזבים היה גדול יותר משיעור המצטרפים. החל מהמחצית השנייה של שנת 2020 נוצר פער שלילי בין שיעור המצטרפים לשיעור העוזבים, כך שמספר העובדים ירד באופן אבסולוטי. נראה שבמחצית הראשונה של שנת 2023 חלה עלייה מחודשת בשיעור המצטרפים לעבודה במשרדי הממשלה.

[3] "עובד מצטרף" הוא עובד שלא קיבל תלוש שכר (ברוטו שוטף בלבד, כלומר ללא תשלומי הפרשים) במשך שישה חודשים רצופים טרם תאריך תלוש השכר הראשון שלו ושהועסק במשך שלושה חודשים רצופים לאחר מכן. "עובד עוזב" הוא מי שהועסק במשך שלושה חודשים רצופים טרם תאריך תלוש השכר האחרון שלו, ולא קיבל תלוש שכר במשך שישה חודשים רצופים לאחר מכן. עובד שעבר תפקיד בין משרדי ממשלה או לארגונים בשירות המדינה אינו נחשב עובד מצטרף או עובד עוזב. בתחשיב לא נכללו אזרחים ותיקים, סטודנטים, מתנדבים, שופטים, קאדים, דיינים ועובדים שעתיים, ולא נכללו עובדים עוזבים שסיבת הפרישה שלהם היא חופשת לידה והארכת חופשת לידה.

03. בנטרול משרות בכירים, בשנת 2023 היה השכר הממוצע במשרדי הממשלה כ-19,000 ש"ח. הסכם המסגרת החדש במגזר הציבורי מסדיר תוספות שכר רוחביות, בנוסף למענק חד-פעמי של 6,000 ש"ח שניתן לעובדים באפריל 2023

שכר ממוצע ברוטו וחציוני לפי דירוג (ללא בכירים)

שכר ממוצע למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2023



שכר ממוצע למשרה (ש"ח)

שכר חציוני למשרה (ש"ח)

שיעור השינוי בשכר הממוצע לעומת 2022

מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בשנת 2023 היה השכר הממוצע במשרדי הממשלה, בנטרול משרות בכירים, 18,973 ש"ח. כמעט בכל הדירוגים חלו עליות שכר בולטות בשנים 2022-2023, ובחלק מהדירוגים חלה עלייה של יותר מ-10%. העלייה בשכר הגיעה לאחר מספר שנים שבהן השכר לא התעדכן, והיא גם משקפת תשלום מענק חד-פעמי, בסכום של 6,000 ש"ח, ששולם לאחר חתימת הסכם המסגרת.

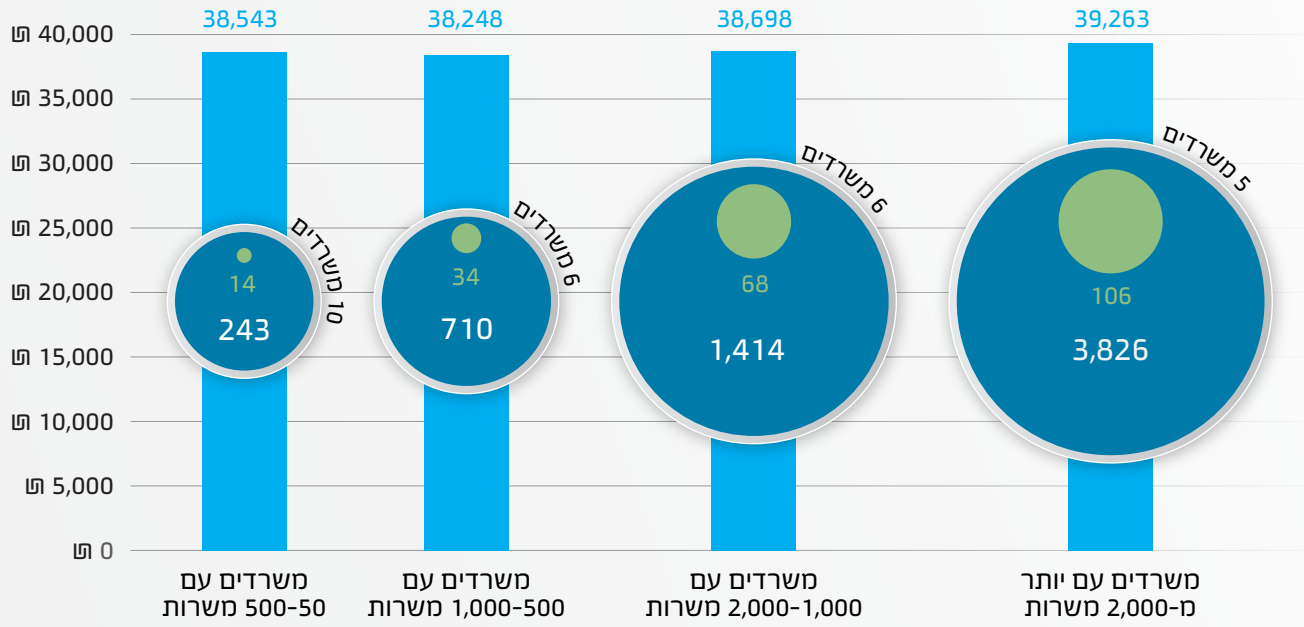
הסכם המסגרת שנחתם בין משרד האוצר להסתדרות העובדים החדשה ביולי 2023 הוא ההסכם הראשון אחרי קרוב לשבע שנים מאז שנחתם הסכם המסגרת האחרון. לצד המענק המיוחד שניתן באפריל 2023, ההסכם כולל תוספת שכר שקלית של 500 ש"ח ותוספת שכר אחוזית בשיעור של 6% שישולמו בפעימות על פני ארבע שנים, מסגרת עלות ייעודית לטובת פתרון בעיות בתקופת הסכם המסגרת, קיצור שבוע העבודה מ-42 שעות ל-40 שעות ומהלכים נוספים שתכליתם לעודד פריון, כגון הכנסת טכנולוגיות, ניוד עובדים וכדומה.

04. אחידות בשכר העובדים הבכירים

בניגוד למגזר הפרטי ולסקטורים אחרים במגזר הציבורי, במשרדי הממשלה לגודל המשרד או להיקף הפעילות בו אין השפעה על שכרם של העובדים הבכירים.

שכרם הממוצע של עובדים בכירים, לפי גודל המשרד

משרדי הממשלה, 2023



- שכר ממוצע למשרת בכיר (ש"ח)
- ממוצע משרות במשרד
- ממוצע משרות בכירים

מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בתרשים מוצגת חלוקה של משרדי הממשלה השונים לפי מספר המשרות בכל משרד. ניתן לראות שאין הבדל בין שכרו של בכיר במשרד ממשלתי גדול עם אלפי משרות לבכיר במשרד ממשלתי קטן עם מאות משרות בלבד. שכר אחיד של עובדים בכירים, ללא קשר לגודל המשרד, אינו מביא לידי ביטוי את ההבדלים במורכבות הניהול בין משרד גדול ומשרד קטן, ולכן מייצר עיוותים במערך התגמול של עובדים בכירים במשרדי הממשלה.

בשנת 2023 היה השכר הממוצע של עובדים בדירוגים הבכירים 39,351 ש"ח, עלייה נומינלית של כ-5% לעומת השכר הממוצע של הבכירים בשנת 2022.

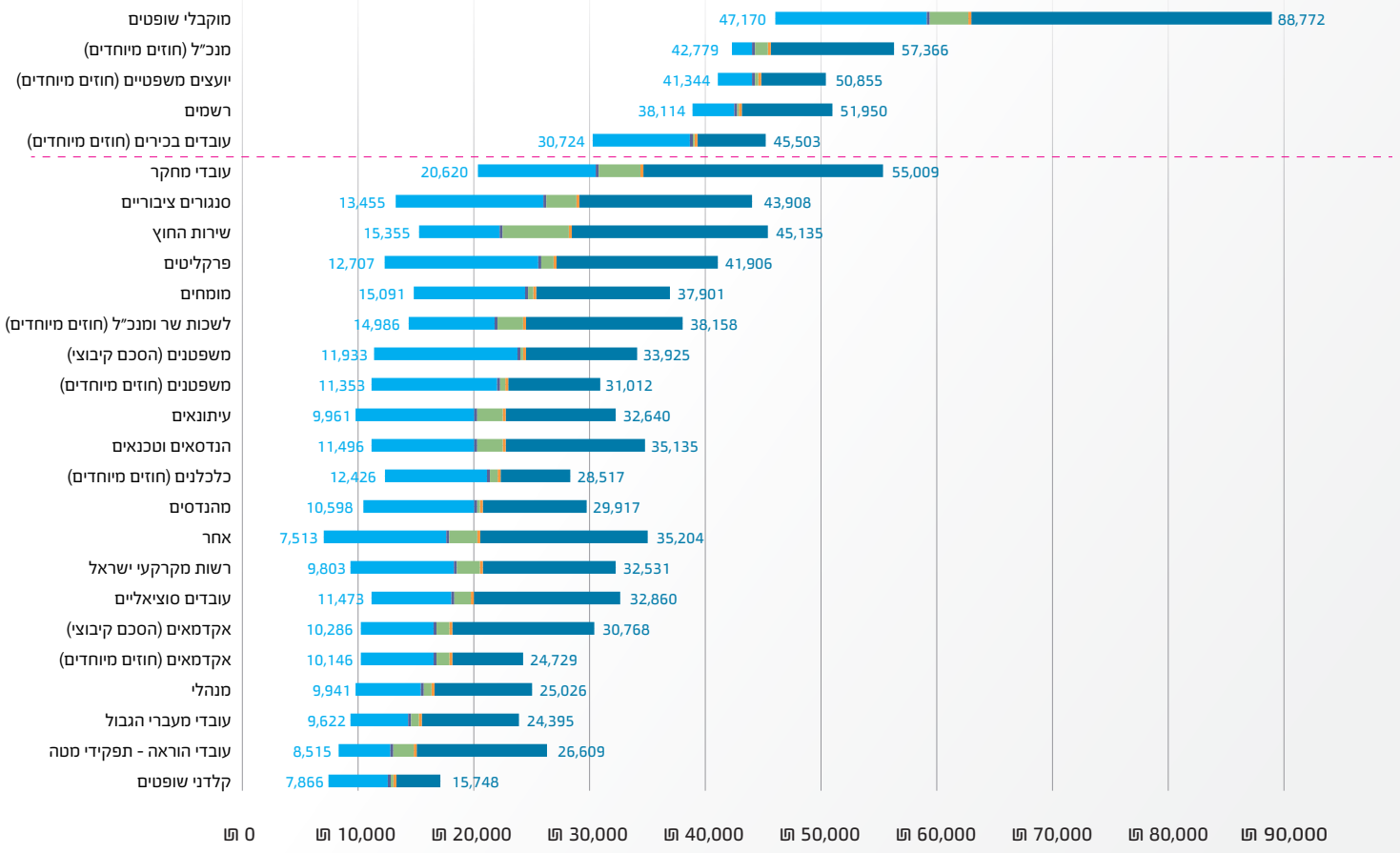
שכרם של מוקבלי שופטים ורשמים מתעדכן לפי השכר הממוצע במשק, ואילו שכרם של יתר הדירוגים בתרשים מתעדכן לפי החלטת הממונה על השכר ונציב שירות המדינה, כיתר החוזים המיוחדים בשירות המדינה.למעט עדכונים בטבלאות, שלרוב הם בשיעור עליית המדד, לא חל שינוי בשכר בכירים בשירות המדינה בעשור האחרון.

05. "סולם השכר"

מעיד על מידת השונות בשכר בין העובדים בדירוגים שונים במשרדי הממשלה

עשירוני שכר, לפי דירוגים

שכר למשרה מלאה, משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בתרשים מוצג טווח השכר של דירוגי עובדים במשרדי הממשלה. בכל אחד מהדירוגים מודגם השכר הממוצע (בכתום), החציון (בסגול) וגודל הפער שבין החציון לשכר הממוצע (בירוק). פיזור רב מעיד על הבדלים גדולים יותר בין תפקידים ודרגות שנכללים בתוך הדירוג.

כך, קיימים דירוגים שיש בהם מגוון רחב של תפקידים, כולל תפקידי ניהול, כמו דירוג הפרקליטים, ומנגד קיימים דירוגים מקצועיים יותר שבהם אין ריבוי תפקידים, כמו דירוג קלדני השופטים. ניתן לראות כי מנעד התפקידים משתקף בטווח השכר המוצג בתרשים.

06. מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגות

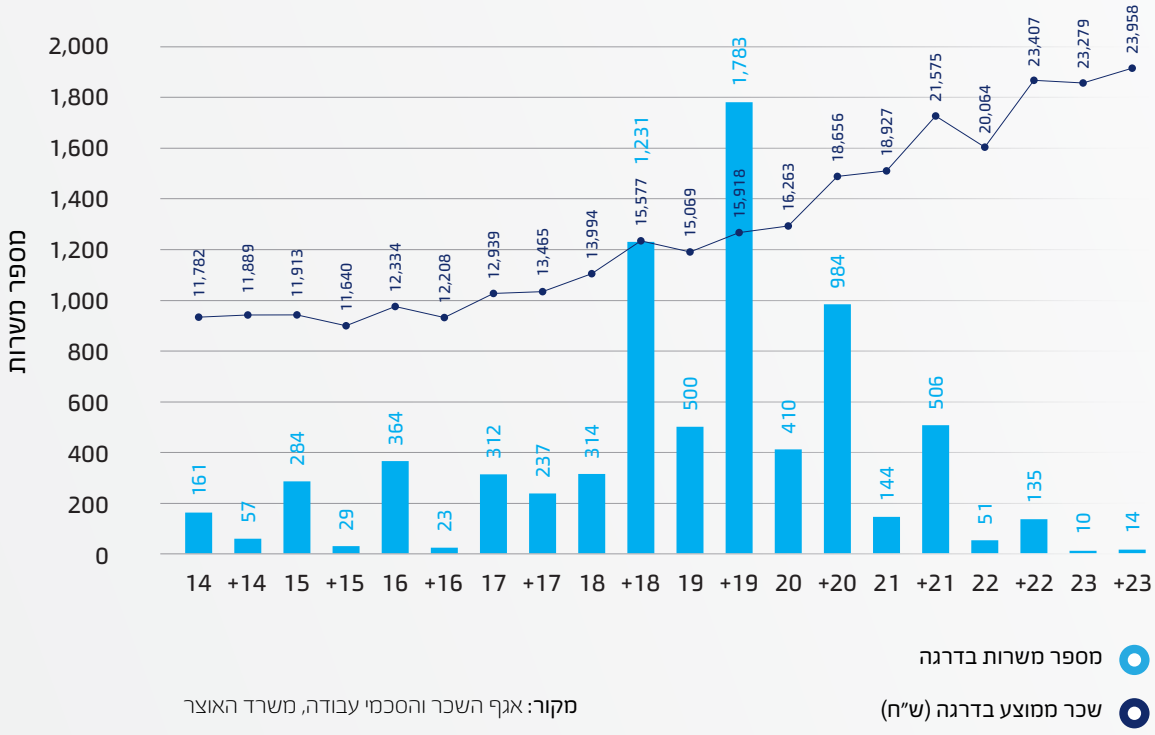
הדירוג המנהלי ודירוג המח"ר

בשנת 2023 היו במשרדי הממשלה 7,562 משרות בדירוג המנהלי, כ-22% מסך כל המשרות. עובדים בדירוג המנהלי מועסקים במגוון תפקידים, כגון פקידים כלליים, עובדי בינוי, אפסנאות ומשק, עובדי אמרכלות, עובדים מנהליים משפטיים, פקידים טכניים, מנהלי גבייה, נהגים ועוד.

במשרדי הממשלה כל משרה משויכת לטווח (מתח) דרגות, בהתאם למקומה של המשרה במבנה הארגוני. לרוב, עובד שנקלט במשרה בטווח דרגות מסוים ייקלט בדרגה התחילית של הטווח. בדירוג המנהלי טווח הדרגות נע בין 12 ל-25 (בתרשימים מוצגות דרגות שבהן 20 עובדים לפחות). הקידום בתוך טווח הדרגות מתבצע בהתאם לצבירת הוותק של העובד, כאשר לכל מתח דרגות קיימת "דרגת שהייה" המסומנת בסימן +. עובדים שאינם מקודמים לתפקיד אחר, נשארים במתח הדרגות של תפקידם, והלכה למעשה נשארים בדרגה הגבוהה ביותר של מתח הדרגות שלהם. לדוגמה, עובד במשרה בטווח דרגות 17-19 שלא התקדם לטווח הדרגות הבא וצבר מספיק ותק יועסק בדרגה +19, בהתאם לכללי הזכאות הקבועים לדרגת שהייה.

מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגה בדירוג המנהלי

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

06. מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגות

הדירוג המנהלי ודירוג המח"ר

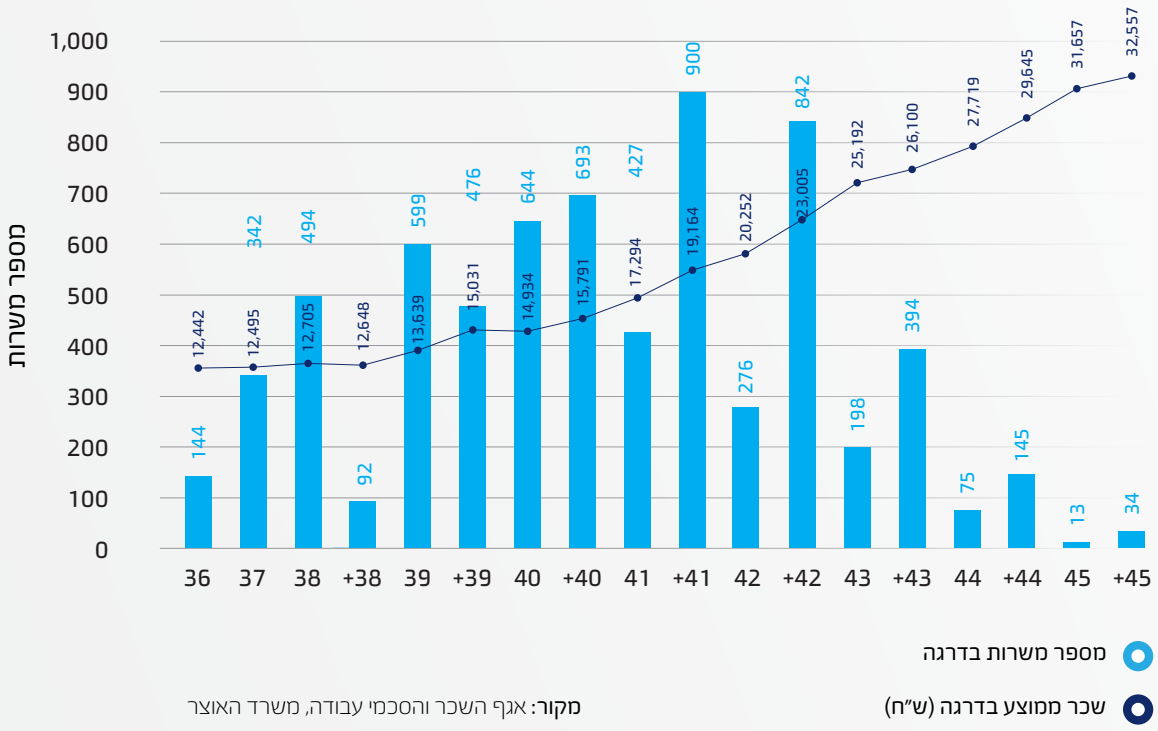
מן התרשים בעמוד הקודם עולה שחלק משמעותי מהעובדים בדירוג המנהלי מתקבצים בדרגות השהייה (מסומן בסימן +) של טווחי הדרגות, נתון שמתיישב עם נתוני הוותק בדירוג זה. עוד נראה שהפער בין הדרגות התחיליות, בעיקר עד דרגה 18, הוא קטן בהשוואה לפער שנמצא בדרגות הגבוהות יותר, לדוגמה בדרגה 21 מול דרגה 22. כיוון שבטבלאות השכר קיים פער בין הדרגות, ההסבר לכך הוא רכיב ההשלמה לשכר מינימום שמשטח את פירמידת השכר: בגלל מבנה השכר, רכיב ההשלמה למינימום הוא רכיב משמעותי בשנים הראשונות, כך שגם כאשר עובד עולה בדרגה, תוספת הדרגה מתקזזת כנגד הקטנת רכיב שכר המינימום, כך שבפועל שכרו של עובד לא משתנה מהותית עם העלייה בדרגה.

בשנת 2023 היו 6,801 משרות בדירוג המח"ר (אקדמאים במדעי החברה והרוח), כ-20% מכלל המשרות במשרדי הממשלה. העובדים בדירוג המח"ר הם בעלי השכלה אקדמאית במדעי החברה או הרוח, וממלאים מגוון תפקידים במשרדי הממשלה, כגון כלכלנים, עובדי כספים וחשבונות, חשבים, עובדי אכיפה ופיקוח, עובדי הסברה ויחסי ציבור, תקציבנים ועוד.

בדומה למצב בדירוג המנהלי, גם בדירוג המח"ר נראית התקבצות של משרות בדרגות השהייה של כל מתח דרגות (מסומנות בסימן +). השכר בדרגות התחיליות אחיד יחסית, שכן גם עובדים בדירוג המח"ר מקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום.

מספר משרות ושכר ממוצע לפי דרגה בדירוג המח"ר

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

07. התפלגות השכר השנתי במשרדי הממשלה לפי רבדים

מבנה השכר במשרדי הממשלה מורכב מארבעה רבדים עיקריים: שכר משולב ותוספות, רכיבי עבודה נוספת, רכיבי החזרי הוצאות ותשלומים אחרים. סכומם של רבדים אלה מהווה את שכר הברוטו. שכר ברוטו שנתי כולל גם רכיבים של החזר הוצאות ושל תשלומים נוספים המשולמים פעם בשנה. קיימים חוזים מיוחדים ודירוגים מיוחדים שבהם מבנה השכר מעט שונה (ראו להלן בסעיף 8).

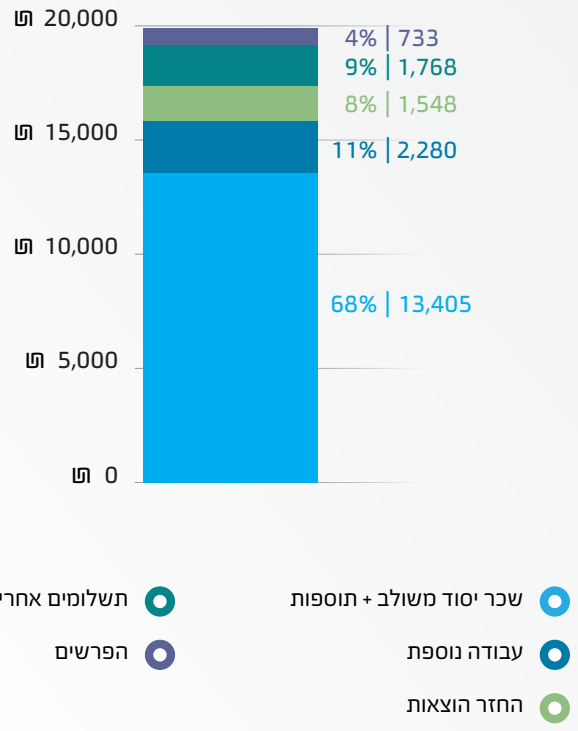
- שכר משולב ותוספות - השכר המשולב מורכב משכר יסוד (כמפורט לכל דירוג בטבלה שמפרסם הממונה על השכר והסכמי עבודה) ותוספת ותק. התוספות הן רכיבי שכר המתווספים לשכר המשולב, כפי שנקבעו בהסכמי השכר. התוספות מתחלקות לכאלו שמשפיעות על חישוב ערך שעת עבודה ולכאלו שאינן משפיעות על ערך שעת עבודה. כמו כן, קיימת חלוקה לתוספות המחושבות לטובת רכיב "השלמה לשכר מינימום" וכאלו המוחרגות מהחישוב הזה.
- עבודה נוספת - כל רכיבי השכר המשולמים בגין עבודה המתבצעת מעבר לשעות העבודה הרגילות. קטגוריית העבודה הנוספת מורכבת ממספר סוגים של רכיבי שכר: תורנויות וכוננויות, שעות נוספות ותשלומים מבוססי ביצוע, כגון שכר עידוד המשולם בגין תפוקות מעבר ליעדי הביצוע שהוגדרו לעובד.
- 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.
- תשלומים אחרים - תשלומים כגון גילומי מס הכנסה וביטוח לאומי, החזר הוצאות ביטוח רכב, מענק יובל ומענקים שנתיים נוספים.

נוסף על כך עובדים מקבלים לעיתים הפרשי שכר בגין חודשי עבודה קודמים.

התשלומים השנתיים, כגון דמי ביגוד, דמי הבראה והחזרי ביטוח רכב, הם תשלומים משמעותיים, והם המביאים לכך שפעמים רבות השכר במיצוע שנתי גבוה יותר מהשכר המשתקף בתלוש משכורת של חודש ספציפי.

התפלגות רובדי השכר במיצוע שנתי

משרדי הממשלה, 2023, שכר שנתי חלקי מספר חודשי העבודה

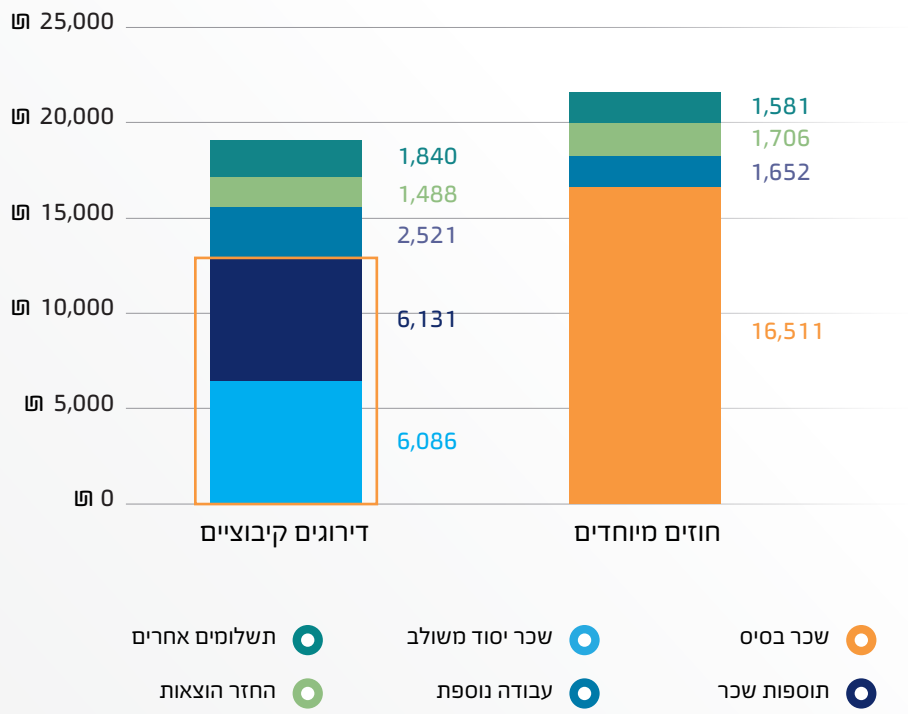


מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

08. התפלגות השכר לפי רבדים ולפי אופן העסקה במשרדי הממשלה

התפלגות רובדי השכר לפי סוג העסקה

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בשנת 2023 הועסקו כ-9,570 עובדים בחוזים מיוחדים, כ- 27%[4] מסך כל העובדים במשרדי הממשלה. קבוצת עובדים זו כוללת בתוכה גם סגל בכיר, מנכ"לים, מוקבלי מנכ"ל, יועצים משפטיים ומשרות אמון, שהם כ-5.5% מסך העובדים.

כאמור, משכורתו של עובד המועסק בדירוג-דרגה נקבעת במסגרת משא ומתן קיבוצי ועל ידי שיוך העובד לדירוג על סמך משלח היד שלו, הדרגה שלו, מספר שנות העבודה ותוספות שכר הנגזרות ממאפיינים שונים של העובד, ואילו משכורתו של עובד המועסק במסגרת חוזה מיוחד נקבעת על סמך משלח ידו ועל סמך טבלאות השכר המתאימות. גם מנגנוני עדכון השכר של שני אופני ההעסקה שונים זה מזה: שכרם של עובדים בדירוג-דרגה מתעדכן במסגרת של משא ומתן קיבוצי ברמה ארצית או ברמת הדירוגים, ואילו שכרם של עובדים בחוזים מיוחדים מתעדכן פעם בשנה על פי מנגנון הצמדה. מתכונת העסקה באמצעות חוזים מיוחדים אומצה בשירות המדינה בשנות ה-90, כדרך לגיוס עובדים מיומנים במספר מקצועות ותפקידים ושימורם. בהקשר זה אפשר לציין את החוזים האלה: חוזה אקדמאים, חוזה משפטנים, חוזה כלכלנים, חוזה מומחים וחוזים מיוחדים להעסקת עובדים בתפקידים בכירים.

שכרו של עובד בחוזה מיוחד כולל שכר בסיס, ללא תוספות שכר ברובד נפרד (שלא כמבנה השכר בהסכם קיבוצי שבו שכר הבסיס מורכב משני רבדים: שכר יסוד ותוספות שכר). גם מבנה השכר בחוזה מיוחד שונה מעט ממבנה השכר בהסכם קיבוצי, הואיל ועובדים בחוזים מיוחדים אינם זכאים לתוספות מסוימות, כגון תוספות הסכמי מסגרת. עובדים בכירים מועסקים בשכר כולל (גלובלי), ולכן גם אינם זכאים לתשלומים בגין עבודה נוספת.

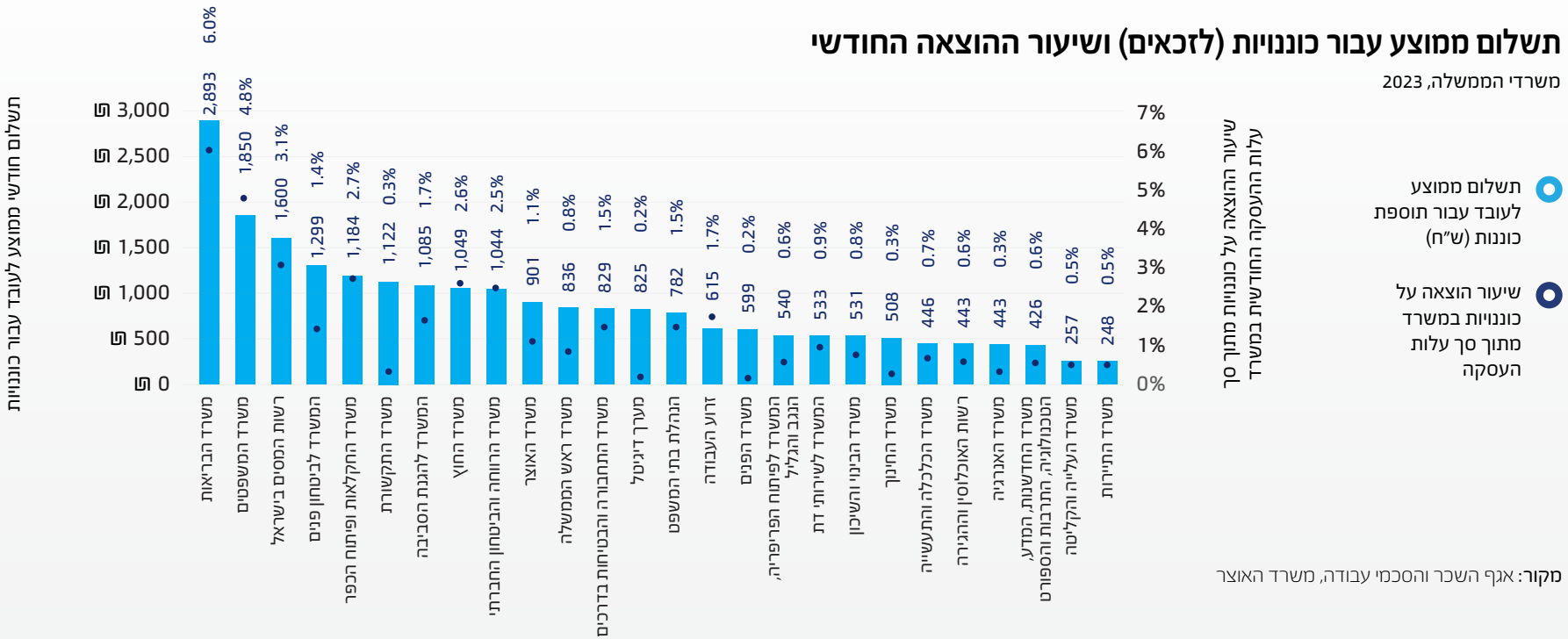
בתרשים מוצגת התפלגות רובדי השכר לפי סוג העסקה - העסקה בהסכם קיבוצי או בחוזה מיוחד. בחוזה מיוחד שכר הבסיס הוא "שכר שורה", במובן שהוא אינו משקף תוספות שכר כרובד נפרד.

[4] נתון זה כולל את משרדי הממשלה הנכללים בדוח בלבד, ללא מערכת הבריאות שבה חוזים אישיים נפוצים במידה מעטה. ככלל, בשירות המדינה כ-14% מהעובדים מועסקים בחוזים מיוחדים.

09. הוצאות השכר עבור כוננויות אינן אחידות במשרדי הממשלה

תשלום ממוצע עבור כוננויות (לזכאים) ושיעור ההוצאה החודשי

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

תוספת כוננות משולמת לעובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות המשרד, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצרכי ביצוע מטלות דחופות ואחרות. תוספת כוננויות ניתנת לעובד או לקבוצת עובדים, בהתאם להוראות תקנון שירות המדינה (תקשי"ר). היקף הקצאת מכסות הכוננויות במשרדי הממשלה נקבע על ידי אחראי המשרד ובהתאם לתקציב המאושר על פי חוק התקציב. התגמול בגין כוננויות נכלל ברובד העבודה הנוספת בתלוש השכר של העובד.

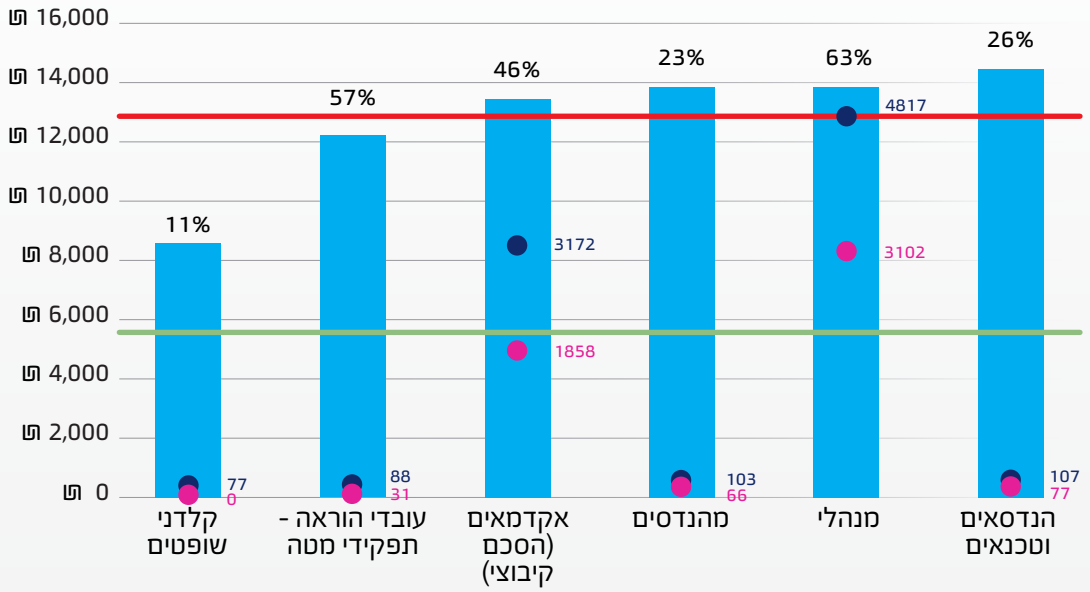
בתרשים מוצג ממוצע ההוצאה על תוספת כוננות עבור עובדים הזכאים לתוספת זו, לפי משרד. כמו כן מוצג שיעור ההוצאה על תוספת כוננות מתוך סך עלות ההעסקה החודשית במשרד. מכסת הכוננויות נקבעת במסגרת המשרד, והיא תלוית תקציב ומדיניות פנימית של המשרד, לכן קיימת שונות בין המשרדים. בדוח של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD), "אסטרטגיית השכר במגזר הציבורי בישראל"[5], נכתב שיש חשיבות לפישוט מערך תוספות השכר בשירות המדינה כדי לשפר את מערך הגיוס לשירות ולשמר את העובדים בו לאורך זמן. עוד צוין בדוח שחלק מתוספות השכר מיושנות ואינן תואמות לסיבות שבגינן נוצרו, ולעיתים הן ניתנות לעובדים כתוספת לשכר בפועל ולא כמענה הכרחי לצורך קיים (למעט מקצועות ספציפיים). בדוח הומלץ לשלב תוספות שכר אלו במבנה השכר כדי להגביר את שקיפותו.

[5] הדוח זמין במלואו באתר אגף השכר, בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/oecd-report-salary

10. במשרדי הממשלה כ-25% מהעובדים מקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום, על אף ש-99.9% מהעובדים מקבלים שכר גבוה מ-6,000 ש"ח. מקבלי רכיב השלמה לשכר מינימום משתכרים בממוצע הרבה יותר משכר המינימום, ולעיתים אף יותר מהשכר הממוצע במשק

שכרם של מקבלי השלמה למינימום, לפי דירוגים

שכר למשרה מלאה למקבלי רכיב השלמה למינימום, משרדי הממשלה, 2023



- שכר ממוצע למשרה מלאה למקבלי רכיב השלמה למינימום
- שכר מינימום
- שכר ממוצע במשק
- מספר עובדים שמקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום
- מספר עובדים שמקבלים השלמה וששכרם גבוה יותר מהשכר הממוצע במשק
- % שיעור מקבלי רכיב השלמה למינימום מתוך כלל העובדים בדירוג

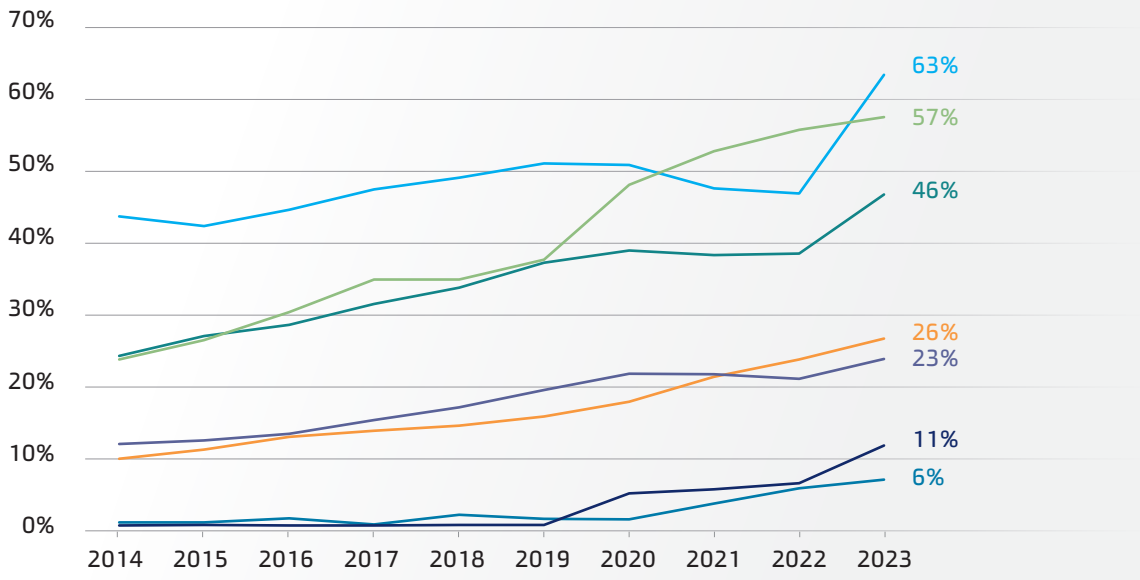
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

רכיב השכר "השלמה לשכר מינימום" אינו מביא בחשבון את כל רכיבי השכר הקבועים של העובד, ויש רכיבים שמוחרגים הסכמית מחישוב רכיב זה. משמעות הדבר היא שמרבית מקבלי הרכיב "השלמה לשכר מינימום" בשירות המדינה בפועל משתכרים הרבה מעבר לשכר מינימום, וחלקם משתכרים אף יותר מהשכר הממוצע במשק. לדוגמה, בדירוג המנהלי כ-60% מהעובדים מקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום, כששכרם הממוצע של העובדים שמקבלים "השלמה לשכר מינימום" הוא כ-14,000 ש"ח בחודש.

10. במשרדי הממשלה כ-25% מהעובדים מקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום, על אף ש-99.9% מהעובדים מקבלים שכר גבוה מ-6,000 ש"ח. מקבלי רכיב השלמה לשכר מינימום משתכרים בממוצע הרבה יותר משכר המינימום, ולעיתים אף יותר מהשכר הממוצע במשק

שיעור מקבלי השלמה לשכר מינימום מבין סך העובדים בדירוג

משרדי הממשלה 2014-2023



- מנהלי
- עובדי הוראה - תפקידי מטה
- אקדמאים (הסכם קיבוצי)
- הנדסאים וטכנאים
- מהנדסים
- קלדני שופטים
- משפטנים (הסכם קיבוצי)

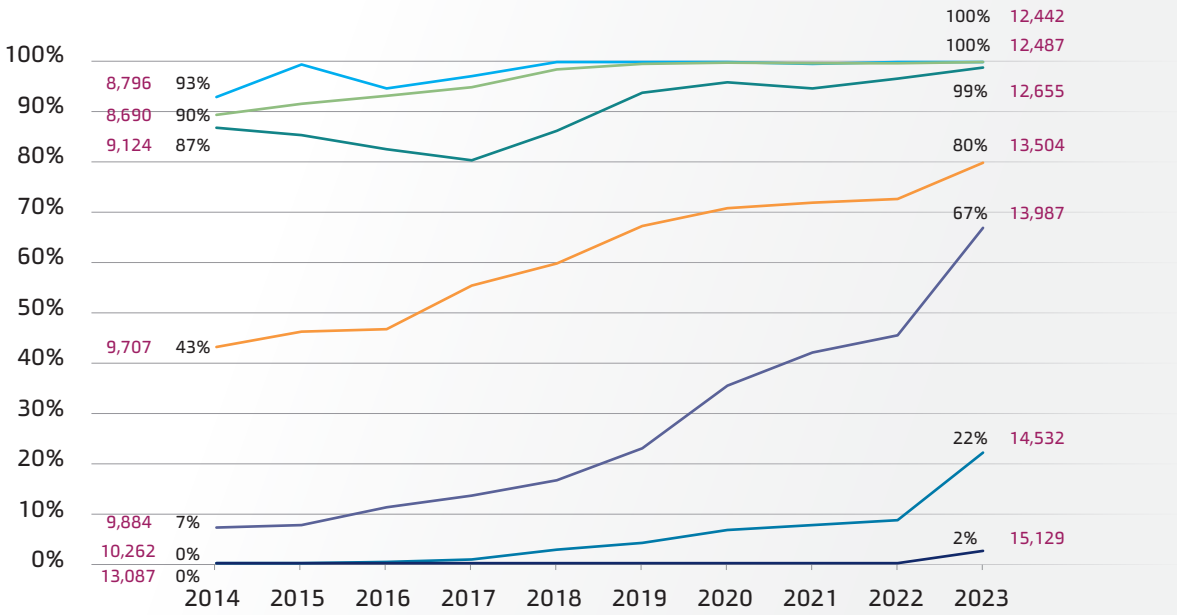
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בהסתכלות ארוכת-טווח על שיעור מקבלי ההשלמה לשכר מינימום בדירוגים הנפוצים, ניתן לראות מגמה כללית של עלייה בשיעור העובדים המקבלים רכיב השלמה למינימום, בכל הדירוגים. מגמה זו בעייתית בשני אופנים שונים. ראשית, היא שוחקת את מסלול הקידום של העובדים, שכן עליית שכר בעקבות עלייה בדרגה מתקזזת אל מול רכיב ההשלמה לשכר מינימום; מעבר לכך, היא מייצרת מנגנון זחילת שכר אוטומטי שאינו פועל לעידוד פריון.

11. בשנים האחרונות יש עלייה בשיעור העובדים בדרגות הביניים שמקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום

אחוז העובדים שמקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום בדירוג המח"ר, לפי דרגה

משרדי הממשלה, 2014-2023



- דרגה 36
- דרגה 37
- דרגה 38
- דרגה 39
- דרגה 40
- דרגה 41
- דרגה 42
- שכר ממוצע בדרגה (ש"ח)
- % אחוז עובדים בדרגה שמקבלים השלמה לשכר מינימום

מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

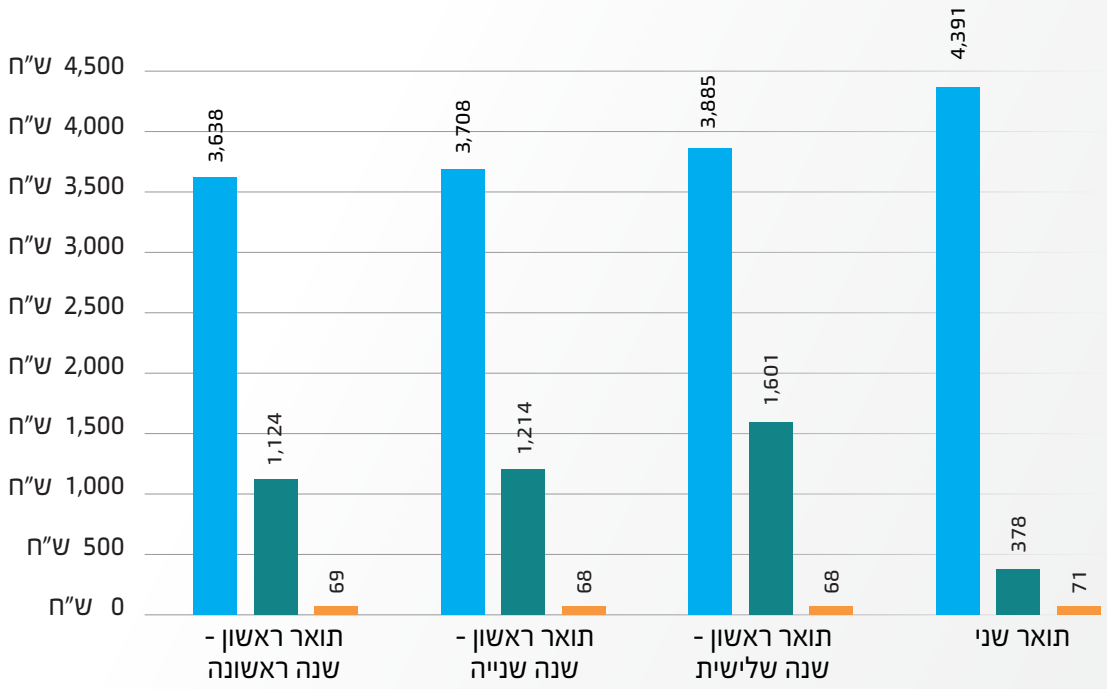
בתרשים מוצג שיעור העובדים בדירוג מח"ר המקבלים רכיב השלמה לשכר מינימום לפי דרגתם. בדרגות התחיליות (36-38) שיעור המקבלים רכיב זה הוא כמעט 100% מכלל העובדים באותה דרגה, ובשנים האחרונות חלה עלייה בשיעור המקבלים רכיב זה גם בקרב עובדים בדרגות הביניים ובתפקידי ניהול (דרגות 39-41), זאת אף שהשכר הממוצע של עובדים בדרגות אלו גבוה מהשכר הממוצע במשק.

ניתן לראות שבשנים האחרונות, עם העלייה בשכר המינימום ועקב העיוות במבנה השכר עם החרגת הרכיבים מחישוב "ההשלמה למינימום", יותר ויותר דרגות נכנסות אל רכיב ההשלמה, ומשמעות הדבר היא ש"השטחת" הפירמידה מתרחבת וכמעט אין שונות בשכר בין הדרגות. כתוצאה מכך עובד שמקודם אינו רואה תוספת משמעותית בשכרו למרות שלעתים מדובר בקידום מקצועי אל דרגות ניהול.

12. סטודנטים במשרדי הממשלה

סטודנטים - שכר ממוצע וממוצע שעות עבודה בחודש

משרדי הממשלה, 2023



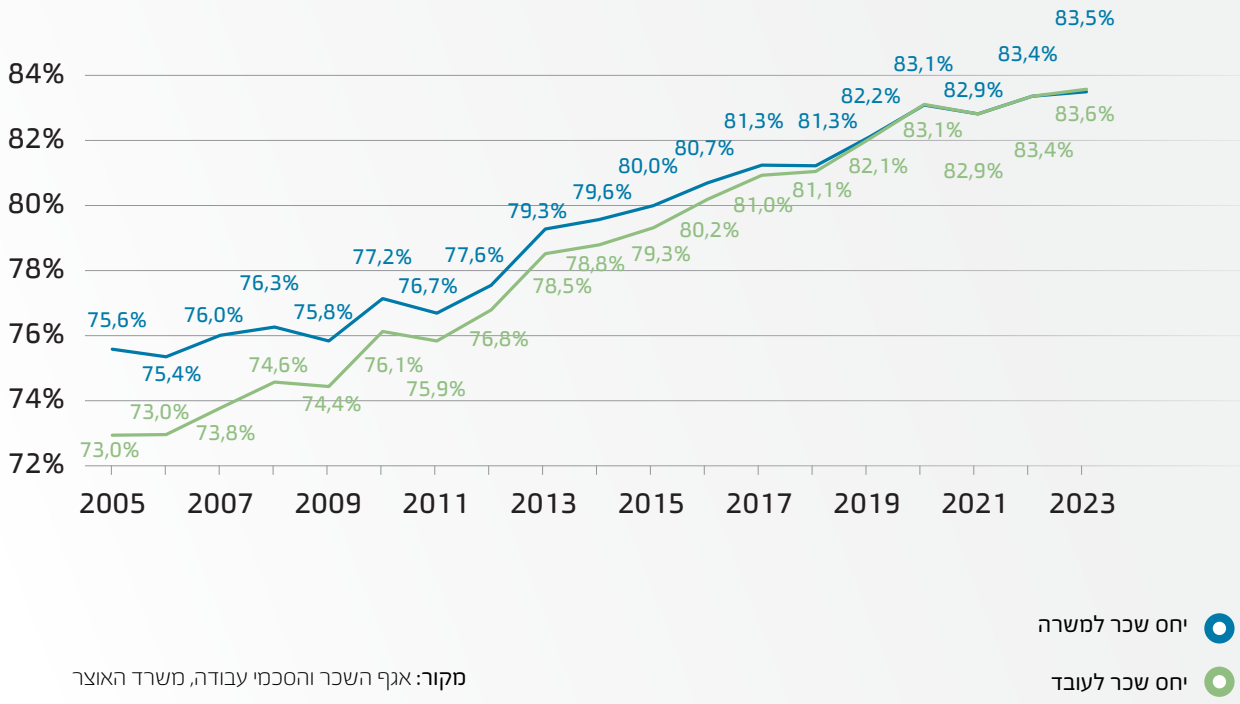
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

רוב הסטודנטים המועסקים במשרדי הממשלה לומדים לתואר ראשון (כ-91%), וכ-9% לומדים לתואר שני. שכרו הממוצע של סטודנט לתואר שני הוא 4,391 ש"ח, שכרו הממוצע של סטודנט לתואר ראשון הוא 3,760 ש"ח.

13. במשרדי הממשלה פערי השכר על בסיס מגדר מצטמצמים עם השנים

היחס בין שכר נשים לשכר גברים לאורך השנים

משרדי הממשלה, 2005-2023



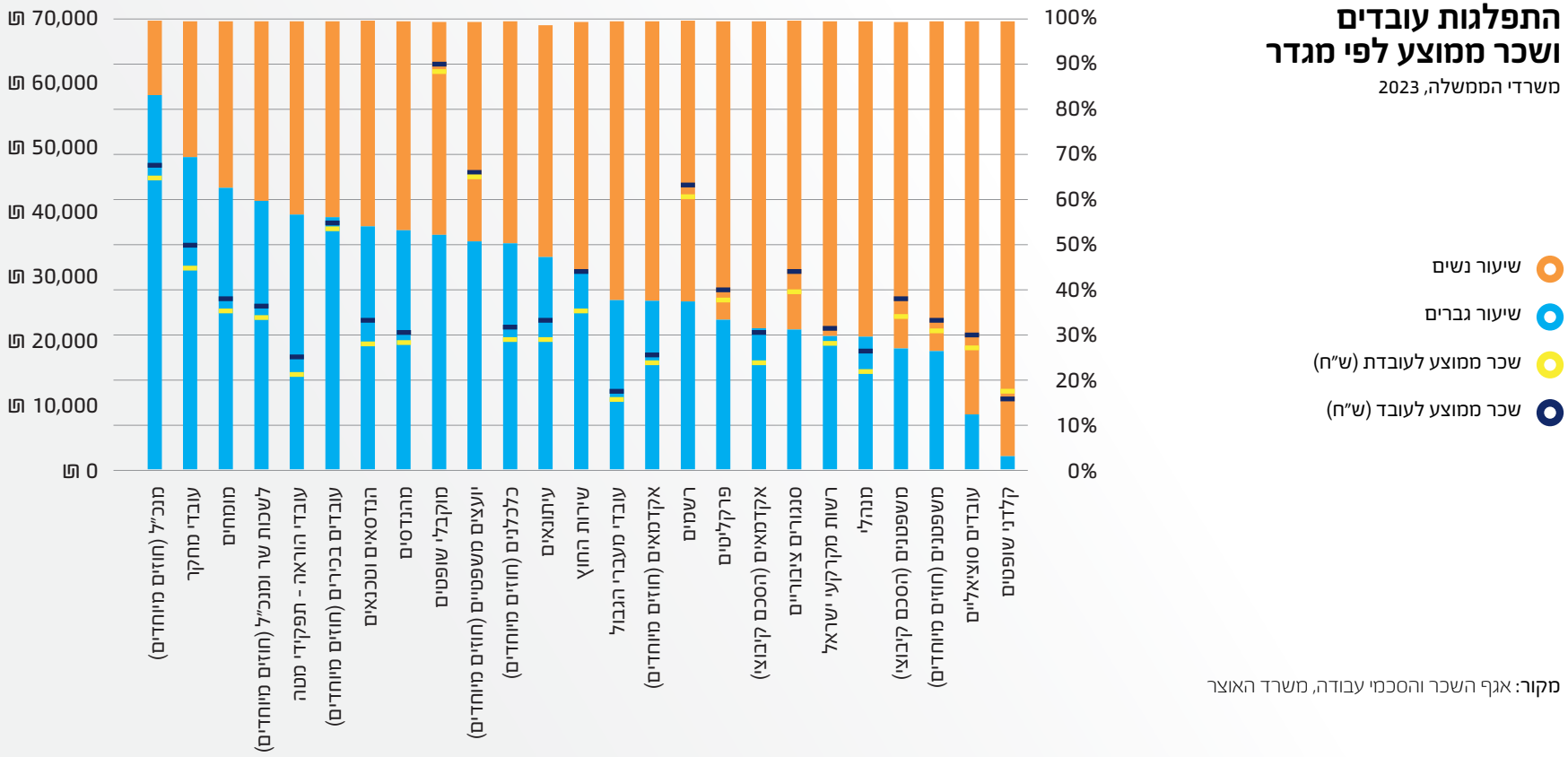
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

בתרשים מוצג פער השכר למשרה ולעובד בין גברים לנשים, כלומר היחס בין שכר נשים לשכר גברים. מהתרשים עולה שבשנת 2021 חלה ירידה קלה במגמת צמצום פערי השכר בין המגדרים, אך בשנת 2022 שוב הצטמצמו הפערים, אם כי בקצב איטי יותר בהשוואה לעבר. הצטמצמות הפערים בשכר למשרה ובשכר לעובד יכולה להעיד על כך שפערי השכר על בסיס מגדר, הנובעים מהיקף משרה שונה, הולכים וקטנים במהלך השנים.

14. במשרדי הממשלה שכר הגברים הממוצע גבוה משכרן הממוצע של נשים כמעט בכל הדירוגים

התפלגות עובדים ושכר ממוצע לפי מגדר

משרדי הממשלה, 2023



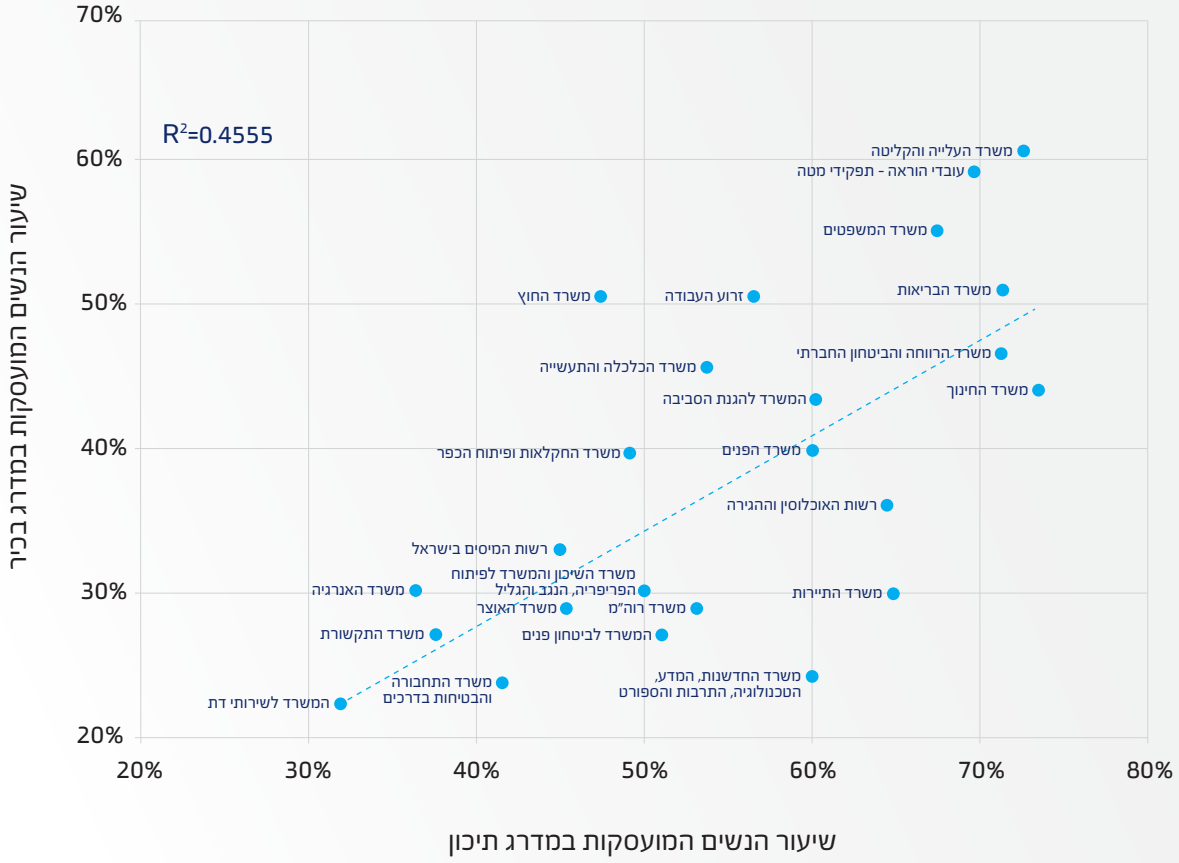
מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

שיעור הגברים המאיישים משרות בדירוגים שבהם השכר גבוה יחסית נוטה להיות גבוה משיעורם בכלל אוכלוסיית העובדים במשרדי הממשלה. במשרדי הממשלה פערי השכר בין גברים לנשים נובעים ממספר גורמים, כגון היקף העבודה הנוספת, תעסוקה בדירוגים עם שכר ממוצע גבוה יותר ושיעור גבוה יותר של גברים המאיישים תפקידים בכירים.

15. במשרדי הממשלה קיים קשר חיובי בין שיעור הנשים במשרות בכירות לשיעור הנשים במשרות בדרגי ביניים

שיעור הנשים המועסקות במדרג תיכון ובכיר, לפי משרד

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

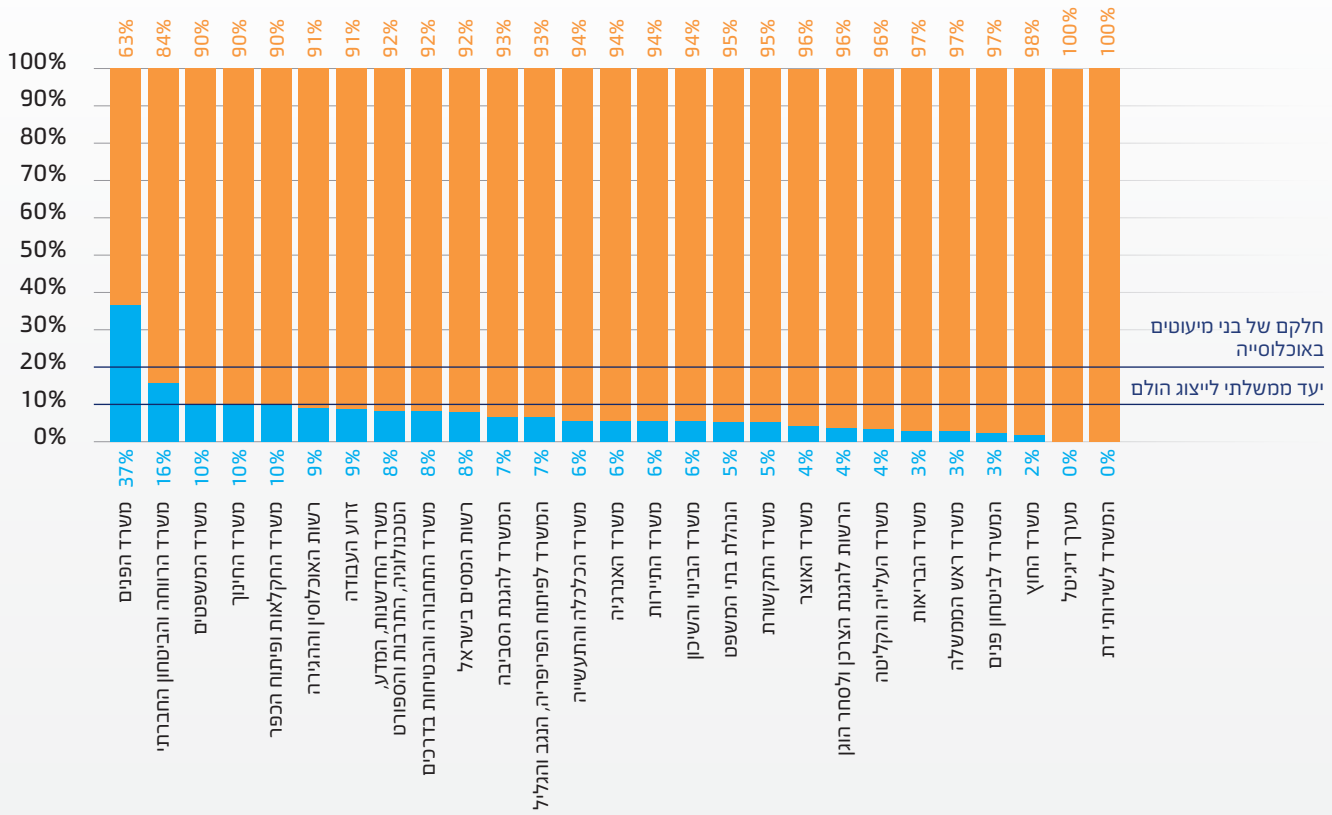
בשירות המדינה בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט שיעור הנשים המאיישות תפקידים בכירים קטן יותר מחלקן היחסי בקרב כלל העובדים. בשירות המדינה המשרות מסווגות לפי מדרג המסמן את מיקומו של תפקיד מסוים במבנה ההיררכי בארגון, בהתאם לדרישות התפקיד, לאחריות הנדרשת בו ולרמת הניהול. בשירות המדינה ארבעה מדרגים: מסד, מרב, תיכון ובכיר.

מהתרשים עולה שבמשרדי הממשלה קיים קשר חיובי בין שיעור הנשים המועסקות במשרות במדרג בכיר (משרות בכירות) ובין שיעור הנשים המועסקות במשרות במדרג תיכון (משרות ברמת ביניים). מכאן שייתכן כי בניית עתודה של נשים בתפקידי ביניים במשרדי הממשלה השונים יכולה לתרום לשילובן בעמדות בכירות בעתיד.

16. בשנת 2023 חלקם של בני מיעוטים בתפקידים שונים במשרדי הממשלה קטן מחלקם היחסי באוכלוסייה (כ-20%)

התפלגות המשרות בין יהודים לבני מיעוטים, לפי משרד

משרדי הממשלה, 2023



מקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

למעט משרד הפנים, שיעור בני המיעוטים[6] מקרב כלל המועסקים במשרדי הממשלה הוא פחות מ-20%.
מעט מהדירוגים במשרדי הממשלה עומדים ביעד הממשלתי שהוגדר לייצוג הולם של בני מיעוטים - 10%.[7]

[6] צוין שעובדים במשרדי הממשלה אינם מחויבים לדווח על דתם, לכן הנתונים הללו אינם מתייחסים לכלל העובדים במשרדי הממשלה.
[7] יעד זה הוגדר בהחלטת ממשלה 2579 מיום 11.11.2007 ובהחלטת ממשלה 4436 מיום 25.1.2009.