

פרק 2

כלוב זהב?

על דפוסים המובילים התעסוקתית
ותמריצי השכר במגזר הציבורי

שרי אסיף | נדב הר טוב

עיקרי הדברים

- הוותק הממוצע במקום העבודה הנוכחי של העובדים במגזר הציבורי גבוה מהוותק הממוצע של העובדים במגזר הפרטי, בכל גיל. בהתאם, עובדים במגזר הפרטי מחליפים מעסיקים בשיעורים גבוהים יותר מאשר העובדים במגזר הציבורי.
- שיעורי המוביליות, הנמדדים לפי שני הפרמטרים שהוזכרו לעיל (ותק ושיעור תחלופת מעסיקים), משתנים כתלות במאפייני העובדים. המוביליות גבוהה יותר בקרב עובדים בעלי הכנסה נמוכה, וכן בקרב גברים, צעירים ועובדים המועסקים בחברות גדולות. מניתוח אקונומטרי עולה שגם בהינתן מאפיינים אלו ואחרים של העובדים, שיעורי המוביליות של העובדים במגזר הציבורי נמוכים משיעורי המוביליות של עובדים במגזר הפרטי. בפרט, ההסתברות שעובד במגזר הציבורי יחליף מעסיק היא כ-50% מההסתברות שעובד במגזר הפרטי יחליף מעסיק (כ-6% ו-14% בהתאמה).
- השכר של העובדים שהחליפו מעסיק בתוך המגזר הציבורי גדל בשיעור גבוה משכרם של עובדים שנשארים אצל אותו המעסיק במגזר הציבורי (כ-190% לעומת 160% בהתאמה בין השנים 2018-2010).
- העובדים בעלי הכישורים הגבוהים מחליפים מעסיקים בשיעור גבוה יותר, ושכרם עולה בקצב מהיר יותר על פני זמן.
- בקרב העובדים הלא משכילים, השכר של עובדים שנשארים במקום עבודתם עולה עלייה חדה הרבה יותר לעומת אלה שעברו למגזר הפרטי. אפשר ללמוד מכך על הבעייתיות של עליית השכר האוטומטית.
- מדיניות הממשלה היא הקובעת כיצד יגיב המגזר הציבורי בעת משברים כלכליים. על כן חשוב שמדיניות זו תשפר את היעילות והפרייון אשר חשיבותם מתעצמת בעת משברים.
- משבר הקורונה והשלכותיו בתחום הכלכלה, הוא הזדמנות לרפורמות נדרשות במגזר הציבורי, שיכולות לתרום להעלאת פרייון העבודה בטווח הקצר והארוך. מנגנון הקביעות, עליית שכר אוטומטית כפונקציה של הוותק, הסכמי שכר נדיבים רחביים ללא תלות בביצועים, מבנה שכר מסועף, רכיבי שכר שהוצאו מהקשרם המקורי לרבות החזקת רכב, גמול השתלמות ושכר עידוד - כל אלה הם דוגמאות לסוגיות שכריות, שהתאמתן לשוק העבודה הנוכחי והעתידי עשוי לסייע בשימור עובדים מיומנים ומוכשרים בתוך המערכת הציבורית לאורך זמן ובגיוס עובדים חדשים בעלי מיומנויות וכישורים נדרשים. ההתמודדות עם סוגיות אלו באמצעות הסכמי שכר שתורמים לשיפור הביצועים, תוביל בטווח הרחוק להגברת פרייון העבודה של המגזר הציבורי ומתוך כך פרייון העבודה במשק כולו.

הקדמה

התפשטות נגיף קורונה יצרה משבר כלכלי עולמי, אשר פגע קשה בשוק העבודה. המשבר פגע במעסיקים ובעובדים גם יחד, אך עם זאת חומרת הפגיעה היא דיפרנציאלית והשפעתה שונה בין המגזרים בשוק העבודה. עוד בתחילתו של המשבר חלה ירידה בשיעור התעסוקה, והיא באה לידי ביטוי ביותר ממיליון וחצי מובטלים ונעדרים מהעבודה בעיצומו של הגל הראשון בחודש אפריל¹. כמו כן, מתחזית בנק ישראל מחודש יולי עולה כי המשבר בשוק העבודה צפוי להימשך לאורך זמן, וכי שיעור האבטלה בשנת 2021 יהיה בטווח שבין 7.8% ל-13.9% עפ"י תרחיש שליטה גבוהה ונמוכה בהתאם², פי שניים משיעור האבטלה לפני פרוץ המשבר. המשבר והשפעותיו על שוק העבודה הדגישו את חשיבותה של היציבות התעסוקתית במקום העבודה. ההסכמים שנחתמו בין ההסתדרות הכללית החדשה ובין אגף השכר והסכמי עבודה קבעו שעובדי המגזר הציבורי לא יוצאו לחל"ת, ובשל כך ימשיכו לקבל שכר³. היציבות שממנה נהנים עובדי המגזר הציבורי מהווה יתרון מומשי, אשר התעצם לנוכח המשבר הנוכחי. ליציבות זו השפעה רחבה והיא אינה מצטמצמת אך ורק לעובדים בעלי ה"קביעות" במובן הרשמי, שמתקבלת כעבור שנים אחדות ממועד הקליטה לעבודה.

לקביעות יש יתרונות רבים לשני הצדדים. מצד המעסיק - חיזוק הקשר בינו ובין העובד, ומצד העובדים - הקביעות מקנה להם שקט נפשי במקום העבודה ואת היכולת לתכנן קדימה מבחינה כלכלית. מנגד, הקביעות עלולה לקבע עובדים למקומם המוכר והנוח ולמנוע מהם להתפתח. עובדים שאינם בעלי הכישורים

1 נתונים מסקר כוח אדם לחודש אפריל 2020, הודעה לתקשורת של הלמ"ס (2020/5/25)

2 התחזית המקור-כלכלית של חטיבת המחקר, בנק ישראל, יולי 2020

3 ההסכם מעודד שימוש בכלי גמישות ניהולית לטובת מתן מענה לקשיי הקורונה, ההגברת העסקת העובדים והתאמת השירותים לציבור. שיעור קטן מהעובדים אינם מבצעים עבודתם בשל הקורונה גם לאחר הפעלת כלי הגמישות הני"ל, ולכן מקבלים תשלום מופחת בד בבד עם שמירת הפרשות פנסיוניות ויחסי עבודה.

4 .Kapur, Kanika. "The impact of health on job mobility: A measure of job lock." ILR review 51.2 (1998): 282-298

5 .American Economic Review, 1986, Volume 77 (3), "Job Duration, Seniority, and Earnings", Abraham et al

6 .Auer, Peter, Janine Berg, and Ibrahim Coulibaly. "Is a stable workforce good for productivity." Int'l Lab. Rev. 144 (2005) מוצאים שבטווח ותק שמעל 10 שנים בתפקיד הפרודוקטיביות יורדת ביחס לעובדים שנמצאים בותק שבין 4-10 שנים בתפקיד.

7 מוביליות תעסוקתית בשירות המדינה, דוד קלר ומיטל ניסים, נציבות שירות המדינה, אוגוסט 2020

המתאימים וגם כאלה שנשחקו ואיבדו את המוטיבציה לאורך הזמן עשויים להישאר זמן רב בתפקידם רק בגלל מנגנון הקביעות. מצב כזה עלול לפגוע הן במעסיק, שיכול היה למצוא עובד שיבצע את העבודה באופן מוצלח יותר, והן בעובד, שלעיתים בתוספת מוטיבציה יוכל להתקדם למקום טוב יותר ואף להרוויח יותר. מונח זה נקרא בספרות Job Lock⁴.

בעבר, העבירו עובדים רבים את כל חייהם התעסוקתיים באותו מקום עבודה במספר תפקידים מצומצם, ולעיתים אף בתפקיד אחד. ההנחה הרווחת הייתה שהשנים החולפות מאפשרות לעובד להתאקלם טוב יותר בסביבה הארגונית ושעובדים איכותיים נשארים בתפקידם במשך שנים רבות⁵. אולם בעשורים האחרונים המגמה הזאת מפנה את מקומה למעברים תכופים יותר בין תפקידים ובין מקומות עבודה. שנים רבות באותו תפקיד כבר אינן מתפרשות בהכרח כנתון חיובי, אלא כמדד לחוסר יכולתו של העובד להתמודד בהצלחה על תפקידים איכותיים ולקשייו להסתגל לסביבה ארגונית משתנה. השנים החולפות נתפסות כגורם לירידה במוטיבציה וברמת העניין של העובד בתפקידו, וכפועל יוצא מכך לירידה בפריורן העבודה שלו⁶. כיום ארגונים מנסים לפשר בין שתי מגמות אלו. מחד, להשאיר את העובד די זמן שיאפשר לו להתמקצע בתפקידו ולהתאקלם בארגון, ומאידך לסייע לו לעבור לתפקיד חדש או למקום עבודה חדש בטרם יאבד עניין בתפקידו וביצועיו ייפגעו⁷.

בניתוחים החדשניים שניציג בפרק זה, נראה ששיעור תחלופת המעסיקים בקרב עובדי המגזר הציבורי נמוכה מזו של עובדי המגזר הפרטי. נוסף על כך, הוותק הממוצע במקום העבודה של עובדי המגזר הציבורי גבוה מזה של עובדי המגזר הפרטי. למדדים אלו נתייחס בפרק זה כ"רמת המוביליות" של העובדים בכל אחת מהמסגרות.

בהמשך אנו מראים שהמוביליות יורדת ככל שהשכר עולה וכן ככל שגיל העובד עולה. עוד נראה כי הפער ברמת המוביליות בין עובדי המגזר הציבורי לפרטי נשאר גם כאשר מנטרלים את ההבדלים במאפייני העובדים.

קשה להבין האם רמות המוביליות נמוכות במגזר הציבורי יותר מאשר במגזר הפרטי בגלל הטיית בחירה מראש של העובדים במגזר הציבורי. משמע האם מלכתחילה העובדים שבחרים לעבוד במגזר הציבורי פחות נוטים להסתכן ופחות נוטים לזוז ממקום למקום מעובדי המגזר הפרטי, או שמא המערכת מתמרצת אותם להישאר במקומם. קשה להשיב על שאלה זו. עד היום הספרות המחקרית לא נתנה תשובה חד-משמעית להטיית הבחירה של העובדים במגזר הציבורי, אך סביר להניח שהאמת מורכבת משתי הסיבות גם יחד.

גם אם נניח שעובדים במגזר הציבורי הם שונאי סיכון ובשיעור גבוה משאר האוכלוסייה יעדיפו להישאר במקום עבודתם זמן רב, נראה שישנם אלמנטים מרכזיים במבנה השכר וההעסקה במגזר הציבורי שמתמרצים את העובד דווקא להישאר בתפקידו ולא לעבור בין מעסיקים, גם אם מעבר למעסיק אחר ייטיב עימו (מבחינת שכר והתקדמות מקצועית). כך יוצא שנוסף על האפשרות שמלכתחילה עובדי המגזר הציבורי נוטים פחות לעבור בין עבודות, המערכת עצמה אינה מתמרצת אותם לעשות זאת, אלא פועלת הפוך - היא מתמרצת את העובדים להישאר בעבודתם הנוכחית פרק זמן ארוך מהממוצע.

בפרק זה נדון בכמה תמריצים הקשורים למבנה השכר ובמידה מסוימת יוצרים חסמים שמשפיעים השפעה שלילית על שיעורי המוביליות של העובדים במגזר הציבורי. **תיקונם של חלק מהיעויות במבנה השכר שניציג בפרק זה עשוי להגדיל את שיעורי המוביליות ואת פרוין העבודה**, ובד בבד לשפר את רווחת העובדים, אשר יוכלו ליהנות משכר גבוה יותר ומסיפוק רב יותר מעבודתם. עם זאת ייתכן שיישומם ייתקל בקשיים מצד ועדי העובדים.

ההון האנושי הוא הנכס החשוב ביותר למגזר הציבורי ותפקידו העיקרי הוא להעניק שירות איכותי לציבור בחינוך, רווחה, בריאות, ביטחון, רגולציה ובתחומים רבים נוספים. בענפי השירותים במשק, השכר משקף לרוב את כישורי העובדים והתאמתם לתפקיד, את רמת המוטיבציה, ואת תפקודם בפועל. בדומה לכך, השאיפה היא שגם במגזר הציבורי מבנה השכר והתמריצים צריכים לתמוך בהגדלת הפריון על ידי יצירת התאמה טובה יותר בין כישורי העובדים לתפקידם, ובהגברת המוטיבציה בקרב העובדים להתקדם ולממש את מלוא הפוטנציאל שלהם בין השאר ע"י התקדמות והתחדשות.

הפרק להלן בנוי משני חלקים - תחילה נציג את שיעורי המוביליות בכל אחד מהמגזרים וננסה למפות את מאפייניהם של העובדים שהחליפו מעסיקים ואת מקומות העבודה שעברו אליהם; בחלק השני של הפרק נדון בתנאי העבודה והשכר הנהוגים במגזר הציבורי שלהבנתנו עלולים לתמרץ את העובדים למוביליות נמוכה. תודתנו נתונה לעובדי היחידה להנגשת מידע של הלמ"ס, על הסיוע הרב בבניית מסד הנתונים הייחודי ובתפעול השוטף של חדר המחקר. אנו מודים גם ליובל מזר, אסף גבע, זאב קריל, ליאור תבורי, דוד קלר, שמואל אפלבוים וליתר עובדי אגף השכר והסכמי עבודה על הערותיהם המועילות.

כלל מקבלי השכר, שנת 2018, גילאי 23+

משרדי ממשלה



50,800



14,600



42.6



40%



67%



54.4

מגזר ציבורי



618,200



13,300



42.8



41%



66%



56.6

מגזר פרטי



2,593,900



10,800



44.85



17%



47%



50.2

מספר עובדים

שכר חודשי

שעות עבודה*

השכלה**

אחוז נשים

גיל ממוצע

*לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס לשנת 2016

** שיעור העובדים בעלי תואר ראשון

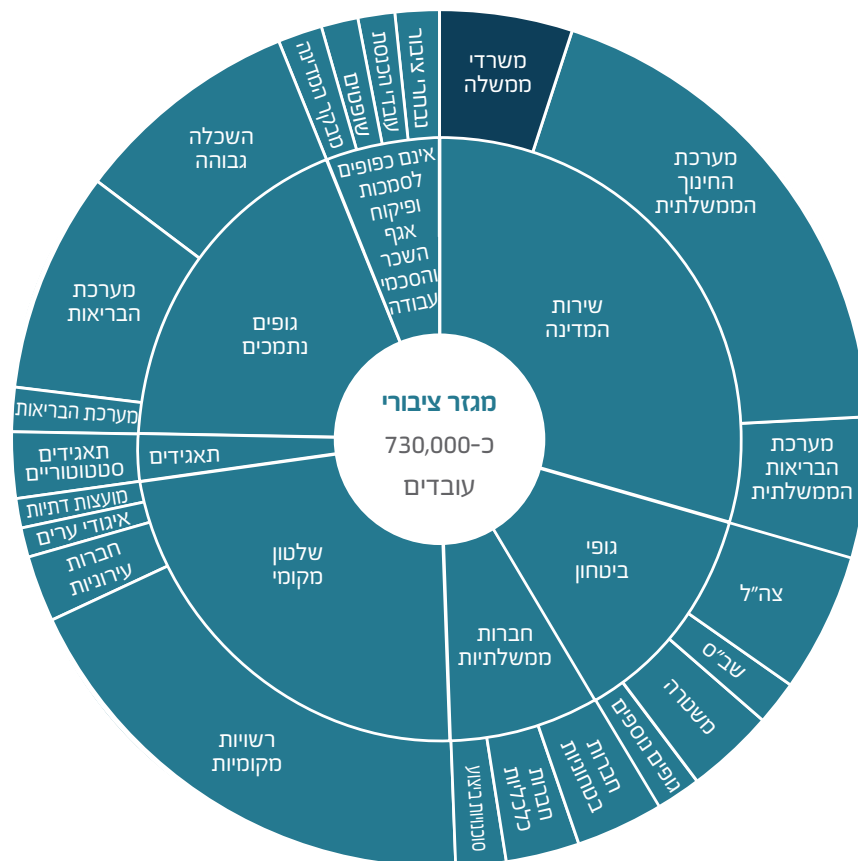
נתונים אלו אינם קוהרנטיים עם נתוני השכר המוצגים בגוף בפרק משרדי הממשלה כתוצאה משתי סיבות:

1. 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 ביגילאי שלושים ומעלה בכדי לנסות ולנכות את ההשפעה של העובדים הנ"ל.
2. השכר המוצג בפרק זה הוא שכר לעובד ולא שכר למשרה מלאה.

2.1

ניתוח חדשני מאפשר בפעם הראשונה לבחון את מגמות השכר בין המגזרים בדיוק רב יותר.

בפרק זה נתייחס לשלוש קבוצות עובדים: המגזר הפרטי, המגזר הציבורי ועובדי משרדי הממשלה. המגזר הציבורי כולל כ-620,000 עובדים שהם כלל העובדים בגופים המתוקצבים ישירות ונתמכים בעקיפין על ידי המדינה (למעט גופי הביטחון שבהם מספר העובדים מסווג). זוהי אוכלוסייה מגוונת, הכוללת בין היתר מורים, רופאים, פקידים ונותני שירותים נוספים. לצד קבוצת עובדי המגזר הציבורי אנו מציגים את קבוצת עובדי משרדי הממשלה, שהיא המוגנית למדי מבחינת מקצועות, ומסיבה זו בחרנו להציג אותם בנפרד. עובדי משרדי הממשלה נכללים בקבוצת עובדי המגזר הציבורי.



■ מגזר ציבורי ■ משרדי ממשלה

הסבר מתודולוגי לניתוח זה:

תרשים זה מחדש ומחדד את מגמות השכר בין המגזרים ביחס לפרסומים קודמים. החישוב החדש מאפשר לבחון את המגמות בדיוק רב יותר, תוך כדי נטרול חלק מהפערים המהותיים בין המגזרים.

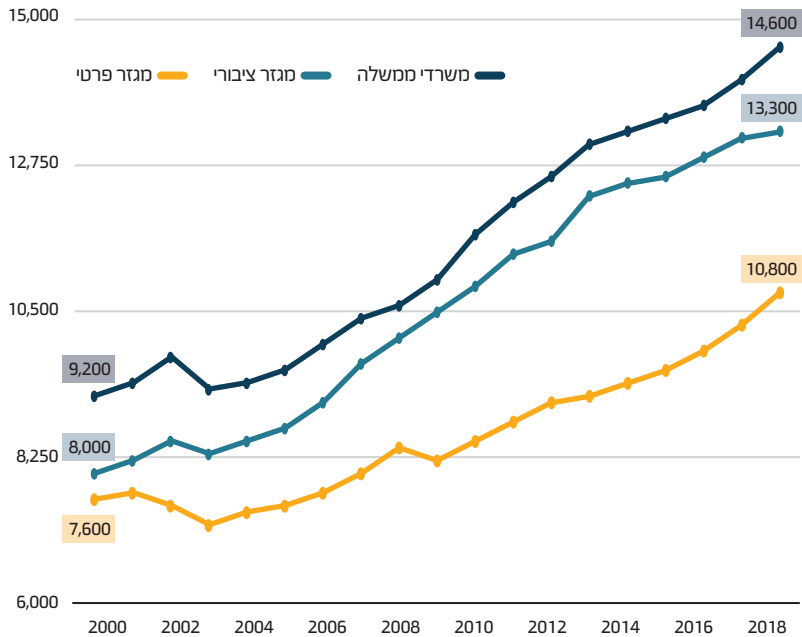
בשנים קודמות נלקחו נתוני השכר במגזר הפרטי (או בכלל המשק) מפרסומי הלמ"ס, ונתוני השכר במגזר הציבורי והממשלתי חושבו על בסיס נתונים של אגף השכר והסכמי עבודה. השנה, בפעם הראשונה, חישוב השכר הממוצע נעשה בשימוש מסד נתונים זהה, חתך גילים זהה, מתודולוגיית חישוב זהה והגדרות מגזר אחידות.

בעבור שלושת המגזרים המוצגים בתרשים, הנתונים מחושבים על בסיס נתוני רשות המיסים וסיווג המגזרים נעשה לפי רשימת המעסיקים במגזר הציבורי והממשלתי כהגדרות משרד האוצר. כמו כן, על מנת להתייחס לקבוצת גילים זהה הובאו בחשבון עובדים בני 23+. חתך הגילים מאפשר לנטרל עובדים צעירים שבקרבם נפוצות עבודות מזדמנות (בעיקר במגזר הפרטי) ומטות את השכר כלפי מטה. נוסף על כך, אופן חישוב השכר הממוצע נעשה בשיטה דומה לשלוש קבוצות העובדים (סכימה של תשלומי השכר בשנה מסוימת חלקי חודשי העבודה).

החישוב שמוצג כאן בפעם הראשונה הוא צעד חשוב שמקרב אותנו להשוואה "חכמה" יותר של השכר בין המגזרים. עם זאת חשוב לציין שהשוואה זו לא שולטת במאפיינים חשובים של העובדים, כמו מגדר, השכלה, התפלגות לפי גיל ועוד. עבודת המשך הנעשית בימים אלו בשיתוף פעולה בין אגף השכר והסכמי עבודה לאגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, תציג מודל אקונומטרי לחישוב פרמיית השכר בצד פיקוח על מאפייני העובדים.

שכר חודשי* למשרת שכיר במונחים נומינליים לפי מגזרים

שכירים במשק, כלל האוכלוסיה גילאי 23+



מקור: עיבודי אגף השכר והלמ"ס לנתוני רשות המיסים
פילוח הגדרות מגזר ציבורי: אגף השכר במשרד האוצר

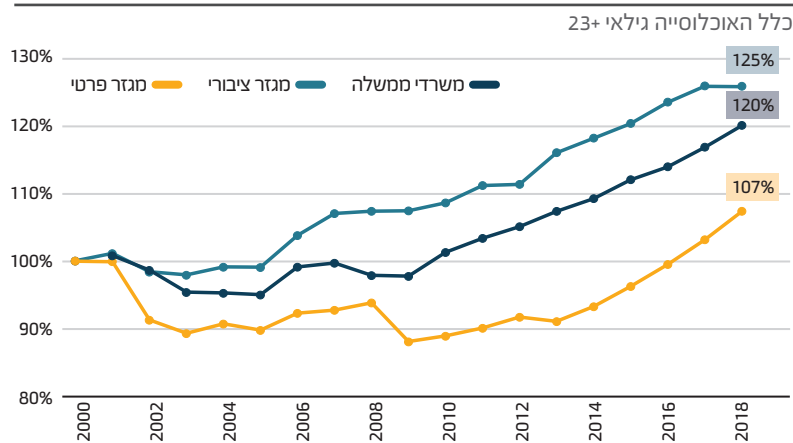
- * השכר החודשי מחושב על ידי סכימה של כל תשלומי השכר בשנה מסוימת חלקי כל חודשי העבודה.
- הגדרת המגזר הציבורי והממשלתי היא הגדרת משרד האוצר, ולפיה שכר עובדי המגזר הציבורי מפוקח או מתוקצב על ידי משרד האוצר מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. על מנת שבסיס ההשוואה בין השנים יהיה אחיד, בניתוח זה נעשה שימוש בגופי המגזר הציבורי לשנת 2017.
- בניתוח זה לא כלולים עובדי מערכת הביטחון ששכרם מסווג.

התגובה של השכר במגזר הציבורי למשברים כלכליים אינה אחידה ומתרחשת כתלות במדיניות הממשלה ומשרד האוצר: במשבר הכלכלי בשנת 2003 השכר במגזר הציבורי חווה ירידה, ואילו במשבר בשנת 2008 המגזר הציבורי לא הושפע ממנו.

מדיניות שהביאו לידי חיסכון של כ-2 מיליארד שקלים בשנה¹⁰ במשך שנתיים (ניתן לראות זאת בירידה של עקומות המגזר הציבורי והממשלתי בתרשים להלן בשנת 2003).

נכון לכתיבת שורות אלו, ההתמודדות עם המשבר הנוכחי עודנה בעיצומה ונשקלים מהלכים להשתתפות המגזר הציבורי בנטל המשבר. בהמשך הפרק נצביע על כמה חסמים, שתיקונם עתיד לשפר את פריון העבודה ואת יעילות העובדים בטווח הארוך ולחסוך כסף בטווח הקצר.

שיעור השינוי בשכר במונחים ריאליים לפי מגזרים



נתוני השכר: רשות המיסים

פילוח הגדרות מגזר ציבורי: אגף השכר במשרד האוצר

בממוצע, השכר במגזר הציבורי גבוה מהשכר במגזר הפרטי בכל השנים. משנת 2000 גדל השכר הממוצע במגזר הציבורי ב-66% נומינלית וב-25% במונחים ריאליים. במגזר הפרטי גדל השכר הממוצע ב-42% נומינלית וב-7% במונחים ריאליים⁸. קצב גידול השכר מושפע מאוד מבחירת שנת הבסיס לחישוב. כך לדוגמה בעשור שחלף קצב גידול השכר במגזר הפרטי דומה לקצב גידול השכר במגזר הציבורי והממשלתי (כ-33% נומינלית ו-23% במונחים ריאליים)⁹. תוצאה זו מושפעת מכך שבשנת 2009 הייתה ירידה ניכרת בשכר במגזר הפרטי בעקבות המשבר הכלכלי בשנים ההן, ירידה שפגעה בעיקר במגזר הפרטי. יוצא אפוא שהגידול בשכר בין השנים 2009-2018 היה גבוה יחסית במגזר הפרטי ואף באחוזים דומים לגידול השכר במגזר הציבורי, שכמעט שלא הושפע מהמשבר. ביחס לשנת 2006, השכר במגזר הציבורי גדל ב-21%, לעומת השכר במגזר הפרטי שגדל ב-16% במונחים ריאליים.

בעת משברים כלכליים ובתקופות מיתון, כשרווחיות המעסיקים נפגעת, לרוב שכר העובדים נפגע גם הוא. במגזר הפרטי יש למעסיקים גמישות לעדכן את השכר בהתאם לרווחים, ואילו במגזר הציבורי נדרשת התערבות באמצעות צעדי מדיניות. על פי רוב הפחתות שכר במגזר הציבורי הן פועל יוצא של קיצוצים פיסקליים שנעשים זמן מה לאחר המשבר. כך קרה גם בשנת 2003, אז הוחלט על צעדי

8 השכר במגזר הפרטי בשנת 2000 חווה האטה בעקבות תיקון לעלייה החדה בשכר בסוף שנות ה-90 בעקבות היווצרות בעות הדוט קום, שהייתה מהירה יותר מבמגזר הציבורי.

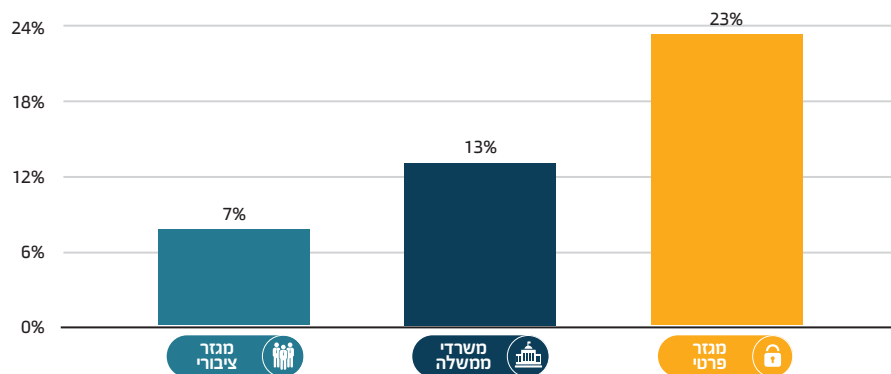
9 מגמת שיעור עליית השכר המוצגת בדוח הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2017 (תרשים 1.7) מתבססת על בסיס נתונים אחר ומתודולוגיית חישוב שכר שונה (ראה מסגרת בעמוד קודם). כמו כן, השנים הנבחרות אינן זהות.

10 אלו באו לידי ביטוי בהפחתות שכר רחבות בהיקף של עד 17.5% לפי מדרגות הכנסה, דחיית תשלומי הבראה ותוספת יוקר.

2.3

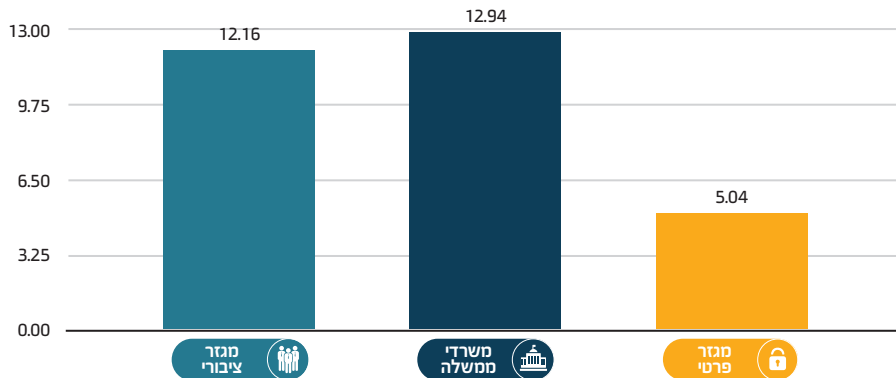
שיעור תחלופת העובדים

שנת 2018, כלל אוכלוסייה, גילאי +23



וوتק ממוצע במקום עבודה הנוכחי

שנת 2018, כלל אוכלוסייה, גילאי +23



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

שיעורי המוביליות בקרב עובדי המגזר הציבורי נמוכים משיעורם במגזר הפרטי.

בפרק זה נתייחס לשני מדדי מוביליות:

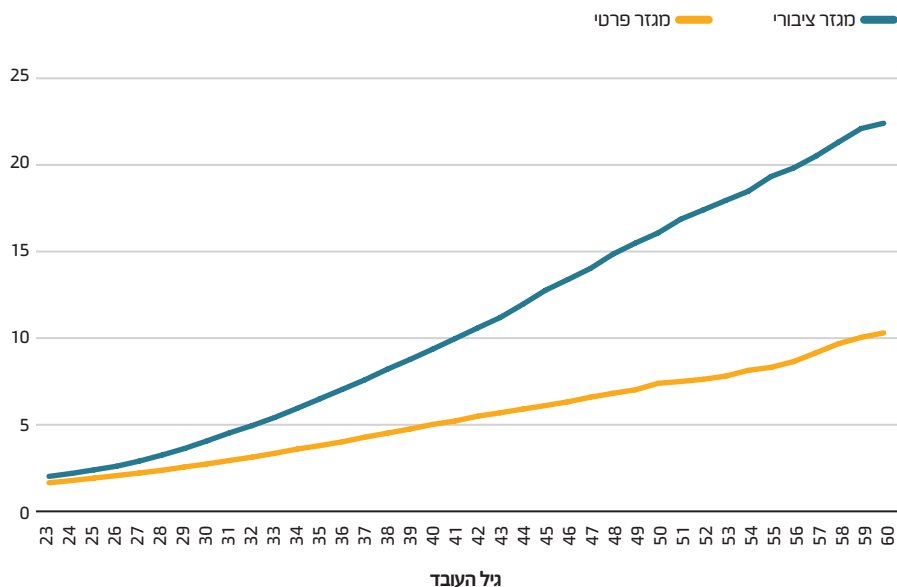
- האחד, שיעור תחלופת העובדים בשנה מסוימת. המדד יקבל ערך שנע בין 0 ל-100%. אפס מייצג מצב שבו איש מהעובדים לא מחליף עבודה ו-100% מייצג תרחיש שבו כל העובדים מחליפים עבודה¹¹. ככל שערך זה גבוה יותר, המשמעות היא שההסתברות לעבור בין עבודות היא גבוהה יותר.
 - השני, וותק במקום העבודה הנוכחי.
- כפי שניתן לראות, שיעורי המוביליות בקרב עובדי המגזר הציבורי נמוכים מאלה של עובדי המגזר הפרטי. עם זאת אין די בנתונים אלה כדי לקבוע האם העובדים במגזר הציבורי מוביליים פחות אך ורק בגלל זהות המעסיק שלהם. ייתכן שגילם הממוצע, רמת ההשכלה שלהם או משתנים מסבירים אחרים, הם הסיבה לכך שהם מוביליים פחות. בעמודים הבאים ניתן למצוא פילוחים נוספים לשיעורי המוביליות כתלות במאפיינים שונים של העובדים.

11 מחליף עבודה הוא עובד שמסיים את העסקתו אצל מעסיק מסוים וכן מתחיל עבודה אצל מעסיק אחר במהלך שנה מסוימת. עובד שהחליף תפקיד בשנה מסוימת אך נשאר אצל אותו המעסיק אינו מובילי במסגרת הגדרה זו. כל משרד ממשלתי הוא מעסיק נפרד, ולכן מעבר בין משרדים ממשלתיים ייחשב כהחלפת עבודה. לדוגמה, אם עובד מועסק במשרד האוצר בשנת 2017 ובשנת 2018 הוא מועסק במשרד הבריאות, הוא ייחשב למובילי. לעומת זאת, אם עובד עבר תפקיד בתוך משרד האוצר, הוא לא יוגדר מובילי (אין אנו רואים מעברים תוך משרדיים בקובצי הנתונים שעליהם אנו עובדים).

2.4

ותק ממוצע במקום העבודה הנוכחי כפונקציה של הגיל

נתוני 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

הוותק הממוצע במקום העבודה הנוכחי של העובדים במגזר הציבורי גבוה מזה של העובדים במגזר הפרטי, בכל גיל.

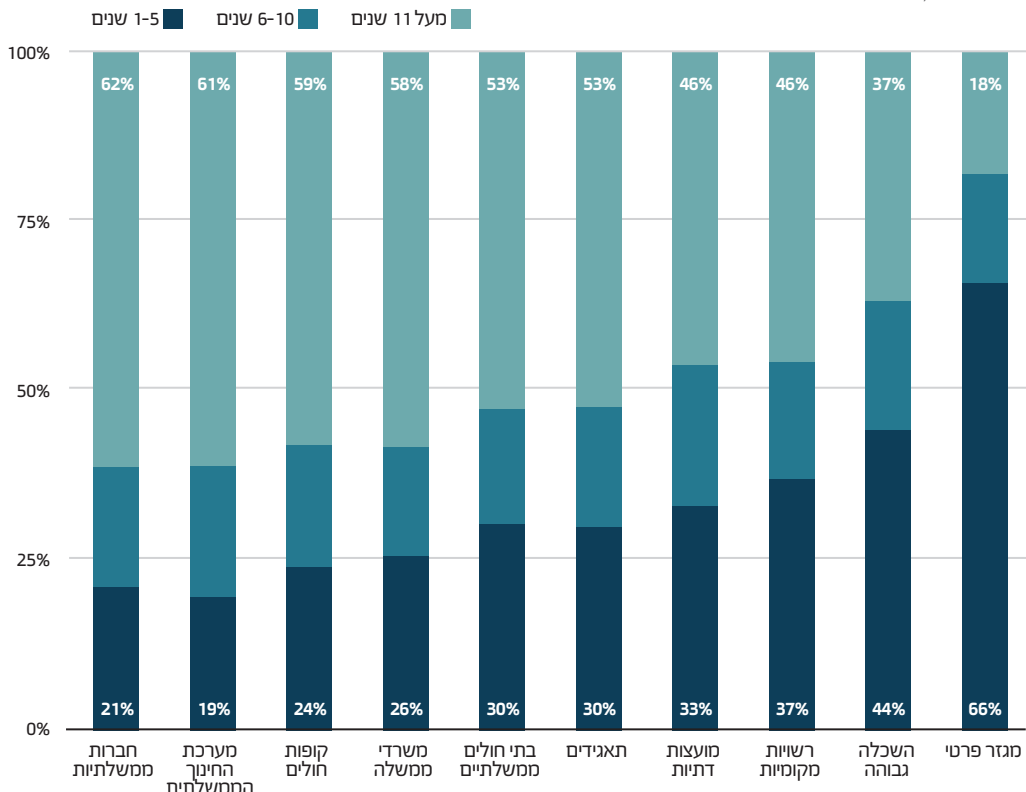
הפער בין הוותק הממוצע במקום העבודה של העובדים במגזר הציבורי לעומת העובדים במגזר הפרטי מתחיל שנים מספר אחרי הכניסה לשוק העבודה. בשנים הראשונות לקריירה שיפוע קו המגמה כמעט זהה בין המגזרים, וסביב חמש שנות ותק נראה שבמגזר הציבורי הוותק הממוצע מתחיל לעלות עלייה תלולה הרבה יותר מאשר בקרב עובדי המגזר הפרטי. למרבית העובדים במגזר הציבורי מוענקת קביעות כעבור חמש שנות העסקה, וייתכן שיש לכך השפעה על המגמות הנצפות בתרשים.

במגזר הציבורי ישנם עיסוקים שבהם הוותק מהווה מרכיב חשוב בניסיון ובמקצועיות של העובדים. לכן על מנת לבחון את עקביות הממצאים נעשו בדיקות נוספות בקרב פילוחים שונים של עובדי המגזר הציבורי. מבדיקות אלו עולה כי הפער בין העובדים במגזר הציבורי לעובדים במגזר הפרטי נשמר גם כאשר מנכים את עובדי מערכות החינוך והבריאות מעובדי המגזר הציבורי. כמו כן בנספח א' אפשר לראות שמגמה זו נשמרת גם בחלוקה מגדרית וכן בחלוקה בין עובדים בעלי תואר לאלה שאינם בעלי תואר.

2.5

ותק ממוצע במקום העבודה הנוכחי לפי סוג גוף במגזר הציבורי

גילאי 23-68, נתוני 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

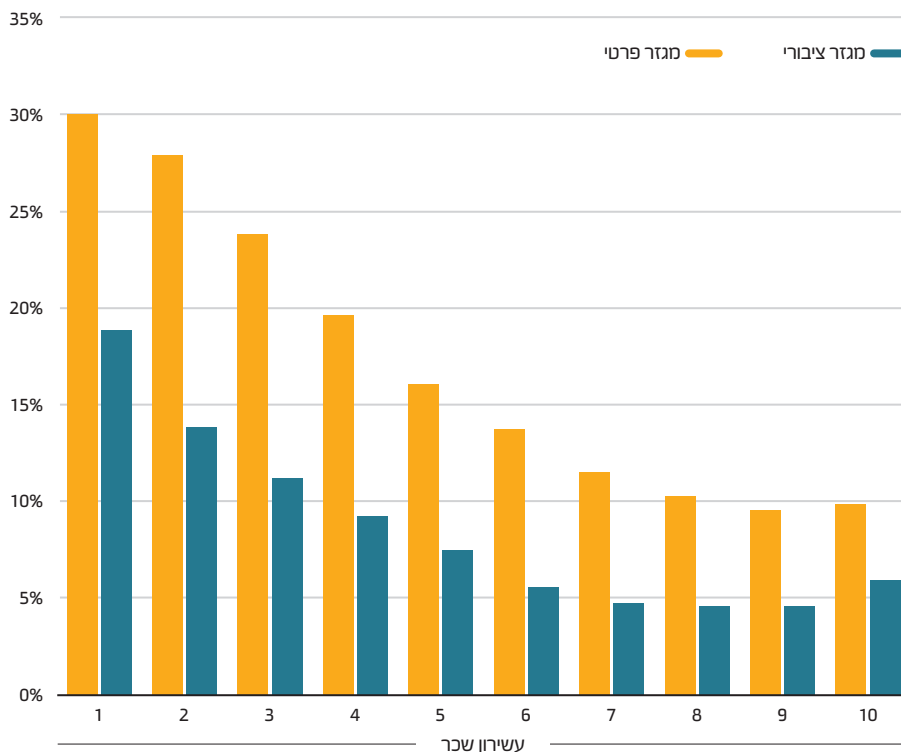
ישנה שונות בתמהיל שנות הוותק בין סוגי הגופים במגזר הציבורי.

עובדי המגזר הציבורי נשארים באותו מקום עבודה הרבה יותר זמן מאשר עובדי המגזר הפרטי. ניתן לראות כי במגזר הפרטי, 18% מהעובדים נמצאים יותר מעשר שנים באותו מקום בעבודה. לעומת זאת, במגזר הציבורי שיעור העובדים שנמצאים יותר מעשר שנים באותו מקום עבודה נע בין 37% ל-62%, פי שניים עד שלושה מאשר במגזר הפרטי.

2.6

שיעור תחלופת עובדים בכל עשירון בחלוקה למגזרי תעסוקה

נתוני 2018, עובדים שכירים המשתכרים שכר מינימום לפחות



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

שיעור תחלופת העובדים במגזר הציבורי נמוך משיעור תחלופת העובדים במגזר הפרטי בכל רמות השכר.

בבחינת שיעור תחלופת העובדים לפי רמות השכר, ניתן לראות שהעובדים בשכר גבוה יותר הם בעלי סבירות נמוכה יותר לעבור בין עבודות¹².

השכר הממוצע במגזר הציבורי גבוה מהשכר הממוצע בשוק הפרטי. עם זאת, מהניתוח עולה כי השכר הממוצע הוא לא הגורם היחיד שמשפיע על כך ששיעור תחלופת העובדים במגזר הפרטי גבוה מבמגזר הציבורי. אפשר לראות שגם בטווח שכר דומה¹³ תחלופת העובדים שונה בין המגזרים.

נספח ב' מציג ניתוח דומה בחלוקה של המגזר הציבורי למערכות. עקביות התוצאות מאששת את הממצאים.

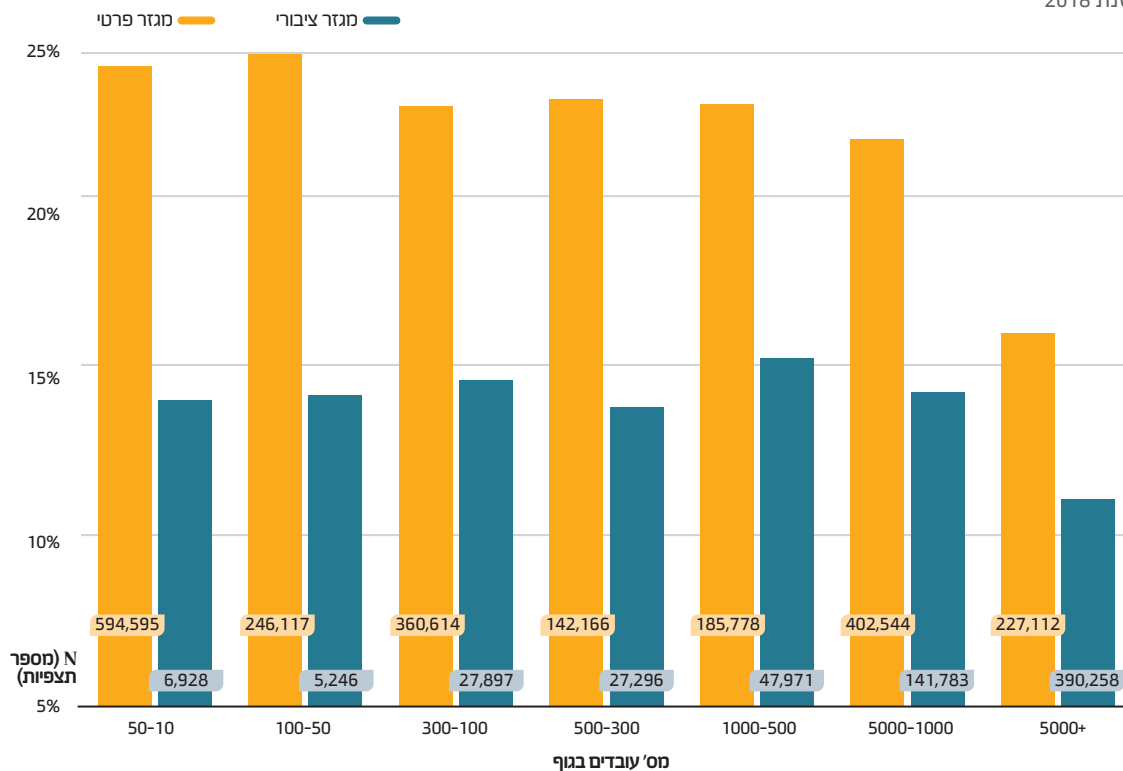
12 למעט העובדים בעשירון העליון, שם אנו רואים ששיעור תחלופת העובדים גבוה מעט בהשוואה לעשירון התשיעי, בשני המגזרים. תוצאה זו מושפעת משיעורי המוביליות הגבוהים יחסית של העובדים במאיון העליון.

13 עשירוני השכר נקבעו באופן אבסולוטי לכלל העובדים במשך ללא התייחסות למגזרי התעסוקה.

2.7

שיעור תחלופת עובדים לפי גודל מעסיק ומגזר

שנת 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

בהיתן גודל מעסיק דומה, העובדים במגזר הציבורי מחליפים מעסיקים בסבירות נמוכה יותר מעובדים במגזר הפרטי.

בעוד רוב המועסקים במגזר הציבורי עובדים בגופים גדולים (98% מהעובדים בגופים שבהם יותר מ-100 עובדים), המגזר הפרטי מתאפיין ביותר חברות קטנות (רק 60% מהעובדים מועסקים בחברות שבהן יותר מ-100 עובדים).

בקרב מעסיקים גדולים, סביר שישנן יותר אפשרויות קידום בתוך הארגון ביחס לארגונים קטנים. ואכן במגזר הפרטי נראה קשר שלילי, אם כי די חלש, בין שיעור תחלופת העובדים לגודל המעסיק. במגזר הציבורי לעומת זאת לא נראה שיש קשר כלל בין גודל המעסיק לתחלופת העובדים.

2.8

טבלאות מעברים

ילידי 1980-1975 שעבדו לאורך השנים 2018-2010

2018			גברים בעלי תואר	2010
לא החליפו מעסיק	החליפו למעסיק אחר במגזר הציבורי	החליפו למעסיק אחר במגזר הפרטי		
36%	9%	55%	עובדי המגזר הפרטי	
70%	13%	18%	עובדי המגזר הציבורי	

2018			גברים ללא תואר	2010
לא החליפו מעסיק	החליפו למעסיק אחר במגזר הציבורי	החליפו למעסיק אחר במגזר הפרטי		
36%	4%	61%	עובדי המגזר הפרטי	
84%	4%	12%	עובדי המגזר הציבורי	

2018			נשים בעלות תואר	2010
לא החליפו מעסיק	החליפו למעסיק אחר במגזר הציבורי	החליפו למעסיק אחר במגזר הפרטי		
40%	17%	43%	עובדות המגזר הפרטי	
79%	11%	11%	עובדות המגזר הציבורי	

2018			נשים ללא תואר	2010
לא החליפו מעסיק	החליפו למעסיק אחר במגזר הציבורי	החליפו למעסיק אחר במגזר הפרטי		
39%	8%	53%	עובדות המגזר הפרטי	
86%	5%	10%	עובדות המגזר הציבורי	



בעלי תואר עוברים יותר מעובדים שאינם בעלי תואר. גברים עוברים יותר מנשים. בכל הקטגוריות, עובדי המגזר הציבורי מחליפים מעסיק בסבירות נמוכה יותר מעובדי המגזר הפרטי.

הטבלאות משמאל מציגות את המעברים של עובדים ילידי 1980-1975 שעבדו בשנים 2018-2010. כך שהתצפיות בטבלה מתייחסות לעובדים בני 30-35 בשנת 2010. בכל קטגוריה של השכלה ומגדר, המספרים בטבלה מייצגים את ההסתברות המותנית למעבר של העובד בהינתן מגזר המעסיק בשנת 2010, כך שסכום כל שורה הוא 100%. בכל הקטגוריות ההסתברות להישאר עם אותו המעסיק גבוהה יותר במגזר הציבורי מאשר במגזר הפרטי.

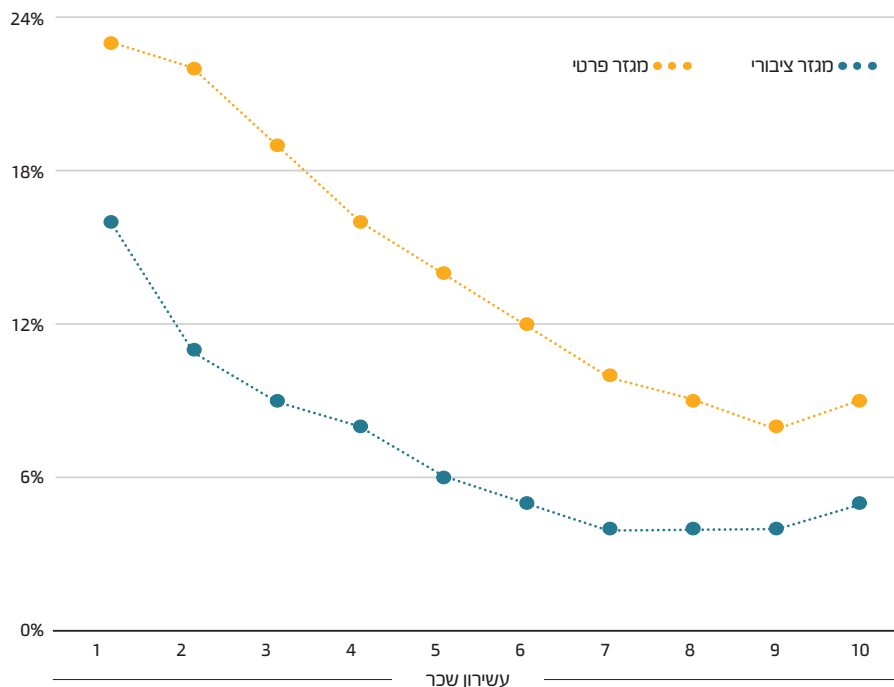
בהשוואה בין הקטגוריות, ניתן לראות שנשים מחליפות מעסיקים בשיעורים נמוכים מגברים. בהשוואה בין קטגוריות של השכלה, המגמה אינה אחידה בין הגברים לנשים; גברים בעלי תואר מחליפים עבודה יותר מגברים ללא תואר, אך נשים בעלות תואר מחליפות עבודה פחות מנשים ללא תואר.

מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס *תואר ראשון באחד ממוסדות ההשכלה גבוהה בארץ. הכוונה לבוגרי תואר בשנת 2018.

2.9

ההסתברות להחלפת מעסיק בהינתן מאפייני פרט*

שנת 2018, תוצאות מודל רגרסיה לוגיסטית



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס * מאפייני הפרט מפורטים בטקסט לצד התרשים. בשל גודל המדגם ומספר התצפיות הרב, שגיאת הטעות של הערך החזוי קטנה מאוד ועל כן לא ניתן לראותה בתרשים

ההסתברות שעובד מהמגזר הציבורי יחליף עבודה היא כ-50% מהסבירות שעובד מהמגזר הפרטי בעל אותם מאפיינים יחליף עבודה.

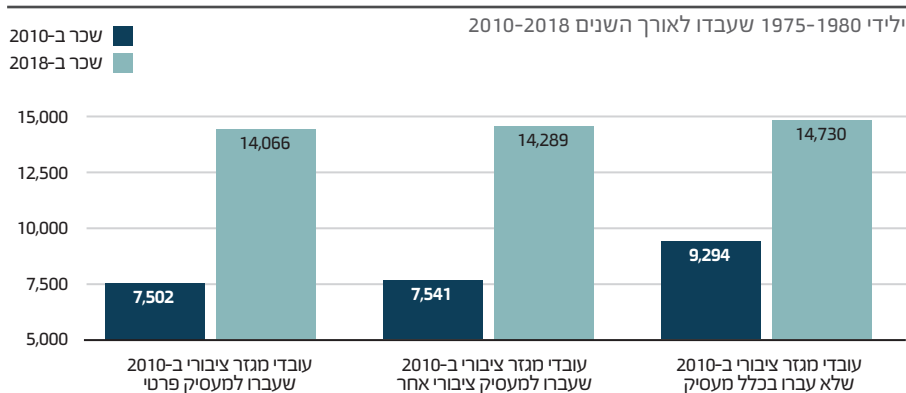
התרשימים הקודמים מצביעים על כך שהמוביליות תלויה בכמה פרמטרים. עובדים מבוגרים ובעלי הכנסה גבוהה נוטים לעבור פחות בין עבודות. כמו כן נשים נוטות לעבור פחות בין עבודות ביחס לגברים. המגזר הציבורי מתאפיין בממוצע גילים גבוה ביחס למגזר הפרטי, בהכנסה ממוצעת גבוהה יותר ובשיעור נשים גבוה יותר מאשר במגזר הפרטי. התרשים מציג את הערך החזוי להסתברות להחלפת מעסיק של עובדים בשני המגזרים, המתקבל מרגרסיה המפקחת על כמה משתנים בו זמנית.¹⁴ המשתנה המוסבר הוא שיעור תחלופת העובדים. הרגרסיה מפקחת על שכר, מספר ילדים, השכלה (תואר ראשון), מגדר, דת, גיל, פריפריאליות גיאוגרפית ומספר העובדים במקום העבודה הנוכחי של הפרט. את תוצאות הרגרסיה המפורטות ניתן למצוא בנספח ג'.

ניתן לראות שבכל עשירוני ההכנסה¹⁵ הסבירות שאדם במגזר הציבורי יחליף עבודה בהינתן המשתנים המסבירים שתוארו לעיל היא נמוכה יותר במאשר במגזר הפרטי. כמו כן, הפער בין ההסתברות להחלפת מעסיק של עובדי הפרטי לעומת עובדי המגזר הציבורי מצטמצם ככל שהשכר גבוה יותר.

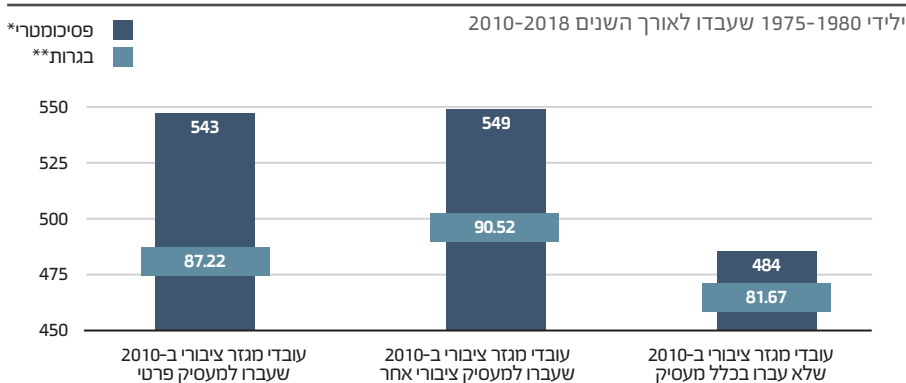
14 ברגרסיה, המשתנה המוסבר מקבל שני ערכים בלבד - 1 במצב שהפרט החליף מקום עבודה בשנת 2018 ו-0 במצב שהפרט לא החליף מקום עבודה.
15 עשירוני השכר נקבעו באופן אבסולוטי בכלל העובדים במשק ללא התייחסות למגזרי התעסוקה.

2.10

מגמות בשכר עובדי מגזר ציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018



ציוני פסיכומטרי ובגרות של עובדי המגזר הציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018



*ציון פסיכומטרי אחרון של כל פרט
 ** ממוצע משוקלל של מתמטיקה (40%), אנגלית (40%) ואזרחות (20%)
 מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

שכר העובדים שלא החליפו מעסיק בין השנים 2010-2018 גבוה משכר העובדים שהחליפו מעסיק בין שבתוך המגזר הציבורי ובין שמחוצה לו, אך קבוצה זו מתאפיינת בציונים נמוכים יותר במבחן הפסיכומטרי ובמבחני הבגרות.

התרשימים הבאים (7.10, 7.11, 7.12, 7.14) מציגים את אוכלוסיית העובדים ילידי 1975-1980 במגזר הציבורי בשנת 2010 ועוקבת אחריהם עד לשנת 2018. אנחנו מפצלים את העובדים לשלוש קטגוריות לפי מקום עבודתם בשנת 2018. הראשונה - העובדים שלא החליפו מעסיק בין השנים (כ-6000 תצפיות), השנייה - עובדים שעברו למעסיק אחר בתוך המגזר הציבורי (כ-780 תצפיות), והשלישית - עובדים שעברו למעסיק במגזר הפרטי (כ-1100 תצפיות).

בהשוואה בין שלוש הקבוצות שתוארו לעיל, אנו רואים שהשכר של העובדים במגזר הציבורי גילאי 30-35 שלא החליפו עבודה עד שנת 2018 גבוה משכר העובדים שהחליפו מעסיק⁶, ולצד זאת ציוני הבגרות והפסיכומטרי שלהם נמוכים יותר מציוני קבוצות העובדים שהחליפו מעסיקים באותן השנים.

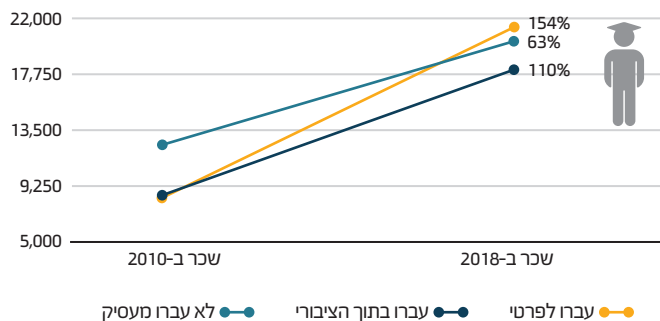
תוצאות אלו עקביות גם כאשר מוציאים מהמגזר הציבורי את עובדי ההוראה (המורים של משרד החינוך) והבריאות (בתי חולים וקופות חולים).

16 ייתכן שתוצאה זו מתקבלת מכיוון שהוותק הממוצע של העובדים שהחליפו מעסיק נמוך בכשנה אחת בהשוואה לוותק הממוצע של העובדים שלא החליפו מעסיק.

2.11

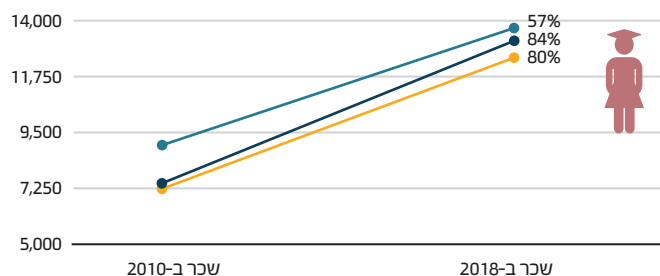
מגמות בשכר עובדי המגזר הציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018

גברים בעלי תואר ילידי 1975-1980 שעבדו לאורך השנים 2010-2018



מגמות בשכר עובדי המגזר הציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018

נשים בעלות תואר ילידות 1975-1980 שעבדו לאורך השנים 2010-2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

בקרב עובדים בעלי תואר שיעור השינוי בשכר גבוה יותר אם הם עוברים למעסיק אחר במגזר הפרטי או הציבורי. בקרב גברים בעלי תואר, שיעור השינוי בשכר גבוה במיוחד במעבר לשוק הפרטי.

בתוך אותה קבוצת עובדים שמתוארת בתרשים הקודם, נבחן את שיעור הגידול בשכר בין השנים 2010 ל-2018. בתרשים זה אנו מציגים את העובדים המשכילים, בעלי תואר ראשון לפחות.

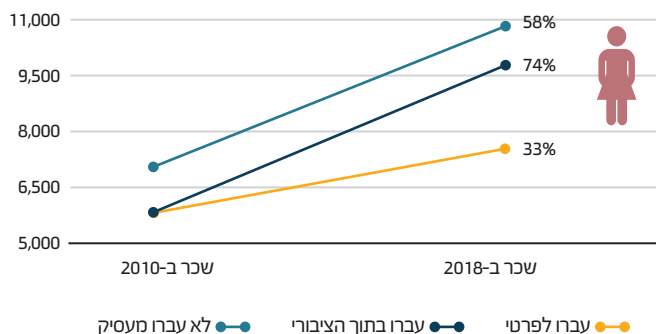
מהתרשימים עולה שקצב גידול השכר של העובדים שנשארו אצל אותו המעסיק איטי מהקצב בקרב העובדים שעברו בין מעסיקים. העובדים בעלי הציונים הגבוהים יותר הם בעלי הסתברות גבוהה יותר לעבור בין מעסיקים ושכרם עולה בקצב גבוה יותר. עם זאת, מנתונים אלה לא ברור אם שכרם של העובדים שעוברים בין מעסיקים עולה בקצב מהיר יותר מהעובדים שנשארו אצל אותו המעסיק, מאחר שמלכתחילה הם בעלי כישורים גבוהים יותר או מכיוון שעליית השכר נובעת מהמעבר בין מעסיקים.

במעבר של עובדים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי יש אובדן של ביטחון תעסוקתי. לכן היינו מצפים שתהיה קפיצה בשכר, ולו כדי שהצעת עבודה תהיה שקולה לעבודה במגזר הציבורי. אצל הגברים, קצב גידול השכר גבוה יותר במעבר למגזר הפרטי ביחס למעבר בתוך המגזר הציבורי, ואצל נשים קצב גידול השכר נמוך מעט יותר במעבר למגזר הפרטי ביחס למעבר למעסיק אחר במגזר הציבורי. ניתן לחשוב על השכר במעבר לשוק הפרטי כתשואת השוק - הדרך שבה המגזר הפרטי מעריך את תפוקתם של העובדים. גברים בעלי תואר הם הקבוצה היחידה שבה עליית השכר במעבר לשוק הפרטי היא הגבוהה ביותר מבין הקטגוריות. שכר של נשים עולה בקצב מהיר יותר כאשר הן נשארות במגזר הציבורי.

2.12

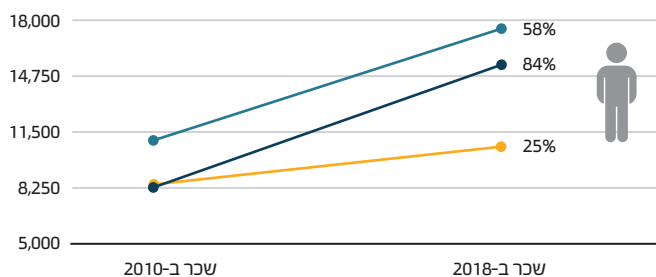
מגמות בשכר עובדי המגזר הציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018

נשים ללא תואר ילדות 1975-1980 שעבדו לאורך השנים 2010-2018



מגמות בשכר עובדי המגזר הציבורי ב-2010 לפי סוג מעסיק ב-2018

גברים ללא תואר ילידי 1975-1980 שעבדו לאורך השנים 2010-2018



בקרב עובדים ללא תואר שיעור עליית השכר לעובדים שעברו לשוק הפרטי נמוך משמעותית לעומת עובדים שבחרו להישאר במגזר הציבורי במקומם הנוכחי או במקום אחר.

במעבר לשוק הפרטי, שכר העובדים ללא תואר עולה בין השנים 2010 ל-2018, אך זו עלייה מתונה ביחס לעלייה בשכר בקרב העובדים שנשארו במגזר הציבורי. עליית השכר הגבוהה ביותר מתקבלת בקבוצת העובדים שהחליפה מעסיק בתוך המגזר הציבורי. בהשוואה בין עובדים שהחליפו מעסיקים בין השנים 2010 ל-2018 בתוך המגזר הציבורי ביחס למעבר למעסיק פרטי - מתקבלת תוצאה מעניינת: השכר של העובדים שנשארו במגזר הציבורי עולה עלייה ניכרת לעומת עובדים שעברו לשוק הפרטי: בקרב נשים קצב גידול השכר מהיר פי שניים (74% לעומת 33%) ויותר מפי שלושה אצל גברים (84% לעומת 25%).

ממצאים אלה מתואמים עם תוצאות מחקר של בנק ישראל ולפיהן השכר במגזר הציבורי פחות מתגמל כישורים ומיומנויות מהשכר במגזר הפרטי¹⁷. עוד מראה המחקר שהשכר במגזר הציבורי מתגמל בעודף בגין ותק ועלויות שכר אוטומטיות.

17 ההבדלים בין המגזרים הציבורי והפרטי במיומנויות העובדים המשכילים ובתשואה שהמיומנויות משיאות לשכר, והקשר בין שני המשתנים: עדויות מסקר PIAAC, יובל מזר, סדרת מאמרים לדין 2018, בנק ישראל.

2.13

קיים קשר חיובי בין שיעור המועסקים במגזר הפרטי לשיעור העוברים מהמגזר הציבורי לפרטי בכל תחום לימוד. כלומר, הביקוש במגזר הפרטי לתחומים מסוימים מניע לכאורה מעברים בין מגזרים.

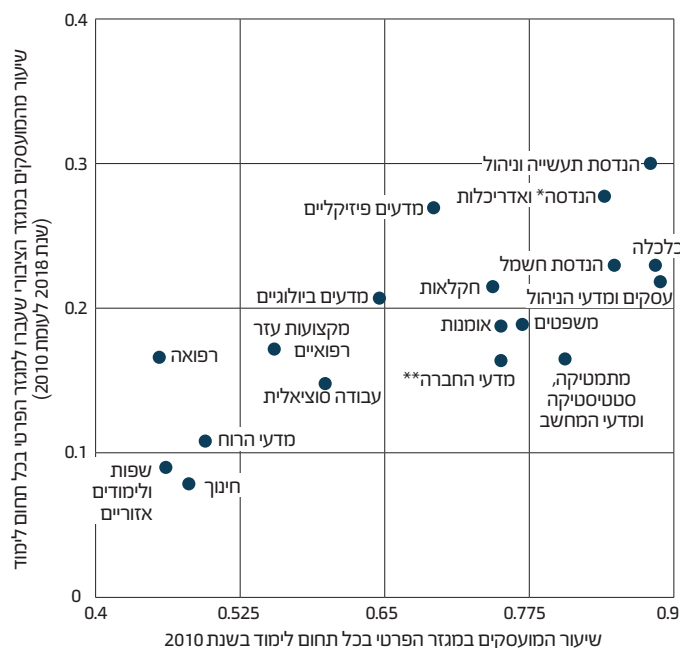
בציר האופקי של התרשים ניתן לראות את שיעור המועסקים במגזר הפרטי מתוך כלל המועסקים בכל תחום לימוד. כך לדוגמה בוגרי מקצועות הבריאות והחינוך מועסקים בשיעורים נמוכים במגזר הפרטי ביחס לשאר תחומי הלימוד.

בציר האנכי של התרשים משקף את אחוז העובדים שעברו מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי בין השנים 2010 ל-2018. כך לדוגמה, בוגרי מקצועות ההנדסה שהועסקו בשנת 2010 עברו באחוזים גבוהים למגזר הפרטי ביחס לשאר תחומי הלימוד.

ניתן לראות שיש קשר חיובי בין שיעור המועסקים במגזר הפרטי לשיעור העוברים מהמגזר הציבורי לפרטי בכל תחום לימוד. אם כן הביקוש במגזר הפרטי לתחומים מסוימים הוא לכאורה מניע מעברים בין המגזר הציבורי לפרטי. אפשרויות התעסוקה אינן זהות בקרב בוגרי תארים וישנם תחומי לימוד שבהם במגזר הפרטי מוצעות הרבה יותר חלופות מאשר בתחומים אחרים. לדוגמה, בוגרי תואר בהנדסה מועסקים בשיעורים גבוהים יותר במגזר הפרטי מאשר בוגרי תואר כללי במדעי החברה. כדי למשוך מועמדים טובים למגזר הציבורי, בין היתר השכר צריך להיות תחרותי ולהתחשב בשכר המוצע לעובדים במקומות אחרים. ככל שהתחרות גדולה יותר על כל עובד במגזר הפרטי, נצטרך לשלם לו יותר כדי למשוך אותו למגזר הציבורי. על כן הגיוני להציע שכר דיפרנציאלי עפ"י עיסוקים ותפקידים.

היחס בין שיעור המועסקים במגזר הפרטי לשיעור העובדים שעוברים מהמגזר הציבורי לפרטי

2010-2018

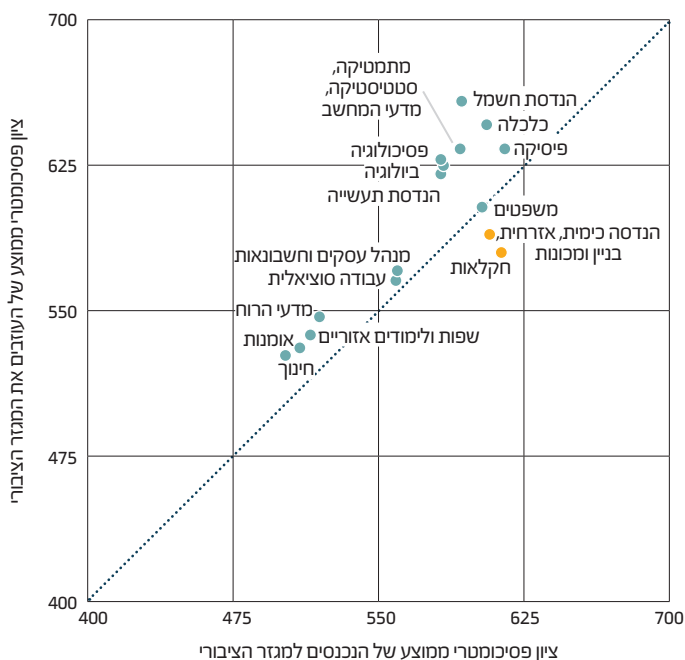


מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס * כל מקצועות ההנדסה למעט הנדסת חשמל והנדסת תעשייה וניהול (שמוצגים בנפרד). ** מדעי החברה למעט כלכלה ועבודה סוציאלית (שמוצגים בנפרד).

2.14

ציון פסיכומטרי ממוצע לפי תחום לימוד של המצטרפים והעוזבים את המגזר הציבורי

ילידי 1975-1980, בין השנים 2010-2018



ציון הפסיכומטרי של עובדים שמתחילים לעבוד במגזר הציבורי נמוך מציון הפסיכומטרי הממוצע של עובדים שעוזבים את המגזר הציבורי.

בחלוקה לתחומי לימוד, במהלך השנים 2010 עד 2018 התאפיינו העובדים שנכנסו לשירות המדינה בגיל 30-35 בציון פסיכומטרי ממוצע נמוך מהציון של העובדים שעזבו את המגזר הציבורי בין השנים 2010 ל-2018. הפער הגבוה ביותר בין ציון הנכנסים לציון העוזבים הוא בקרב בוגרי תואר בהנדסת חשמל.

מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמי"ס

ניתוח האתגרים באופן ההעסקה במגזר הציבורי

בחלק הראשון ראינו שהמוביליות במגזר הציבורי נמוכה מהמוביליות במגזר הפרטי. בהינתן מאפיינים דומים של עובדים, הסבירות של עובד במגזר הציבורי להחליף עבודה נמוכה בכ-50% מעובד ממוצע במגזר הפרטי. כמו כן ראינו ששיעור עליית השכר של עובדים שעוברים בין מעסיקים גבוה מהשיעור בקרב עובדים שנשארים אצל אותו המעסיק. לאחרונה פורסם דוח של נציבות שירות המדינה (נש"מ) הבוחן את שיעורי המוביליות הפנים-ממשלתית של עובדי משרדי הממשלה. הדוח מנסה להתמודד עם שאלת פרודוקטיביות העובדים על פני זמן בתפקיד. מעבודתם עולה שממוצע ציוני הערכות העובדים עולה בשנים הראשונות לתפקיד, אך נמצא במגמת ירידה כעבור חמש שנים בתפקיד (במשרדי הממשלה בין השנים 2016-2018)¹⁸. עבודת המשך תוכל לאשש את ההשערה הזאת תוך כדי מעקב אחר עובדים מתמידים לאורך זמן ובחינת משתנים נוספים לביצועי העובדים.

המסקנות שהוצגו בפרק הקודם בדבר המוביליות של העובדים, בשילוב המסקנות שעלו מעבודה שעשתה נש"מ, מראות כי ראוי שהמערכת תתמרח עובדים לעבור כעבור מספר רב של שנים בתפקיד, בפרט בתפקידים שאינם דורשים מיומנות ייחודית, ולכל הפחות תמנע מלתמרח עובדים כאלה להישאר במקום, בראש ובראשונה לטובתם ולטובת יעילות הגופים המעסיקים. בחלק הבא נציג מאפיינים שונים במבנה השכר שעשויים להשפיע על שיעורי המוביליות בקרב העובדים במגזר הציבורי.

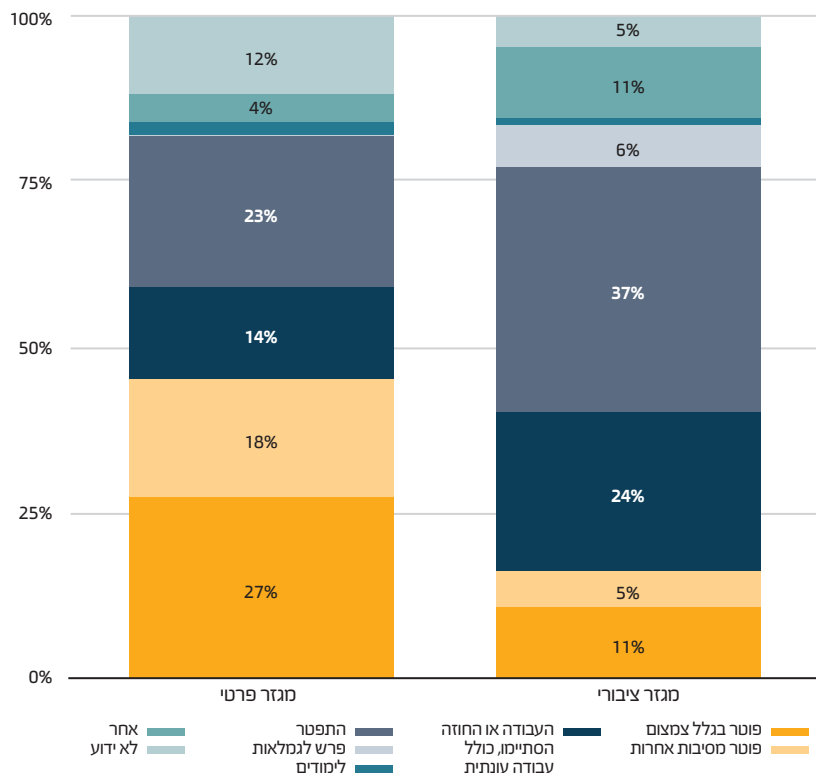
18 "מוביליות תעסוקתית בשירות המדינה", דוד קלר ומיטל ניסים, נציבות שירות המדינה, אוגוסט 2020

2.15

חם 1: קשיחות בהעסקה

סיבת הפסקת עבודה לפי מגזרים

נתוני סכ"א לשנת 2016, בני 27 ומעלה



פיטורין נפוצים פי שלושה במגזר הפרטי מאשר במגזר הציבורי

אחד היתרונות המשמעותיים בעבודה במגזר הציבורי הוא היציבות התעסוקתית. אך כשיציבות זו גבוהה מדי, וגם עובדים שאינם יעילים נהנים ממנה, היציבות הופכת לבעיה, הן של המעסיק, הן של העובדים בסביבתם. הקביעות מוענקת היום למרבית העובדים במגזר הציבורי כעבור חמש שנים מתחילת ההעסקה. קשה מאוד לפטר עובד קבוע, והתהליך יכול להימשך שנים. הקושי לבצע תהליך פיטורין גורם לשיעורים נמוכים של פיטורים במגזר הציבורי. תופעה זו מונעת נגישות למשרות לאנשים מתאימים יותר, שנמצאים מחוץ לשירות המדינה, וכן פוגעת פגיעה ישירה בשירות לאזרחים ובעקיפין מגדילה את נטל המס על הציבור.

הנתונים מראים שגם בקרב עובדים שאינם זכאים לקביעות (עובדים בעלי ותק נמוך מחמש שנים או בתפקידים שאינם זכאים לקביעות), פיטורים אינם נפוצים במיוחד. זה יכול לנבוע מכך שיציבות המעסיק, המדינה, היא גבוהה (אין חשש שהמדינה תיסגר או תפשוט רגל), או מכך שמנהלים מהססים לעבור את תהליך הפיטורים המייגע מול המעסיק וארגון העובדים. כאשר עובד יודע שגם אם לא יבצע את עבודתו יתקשה המעסיק לפטר, התמריץ למצינות קטן.

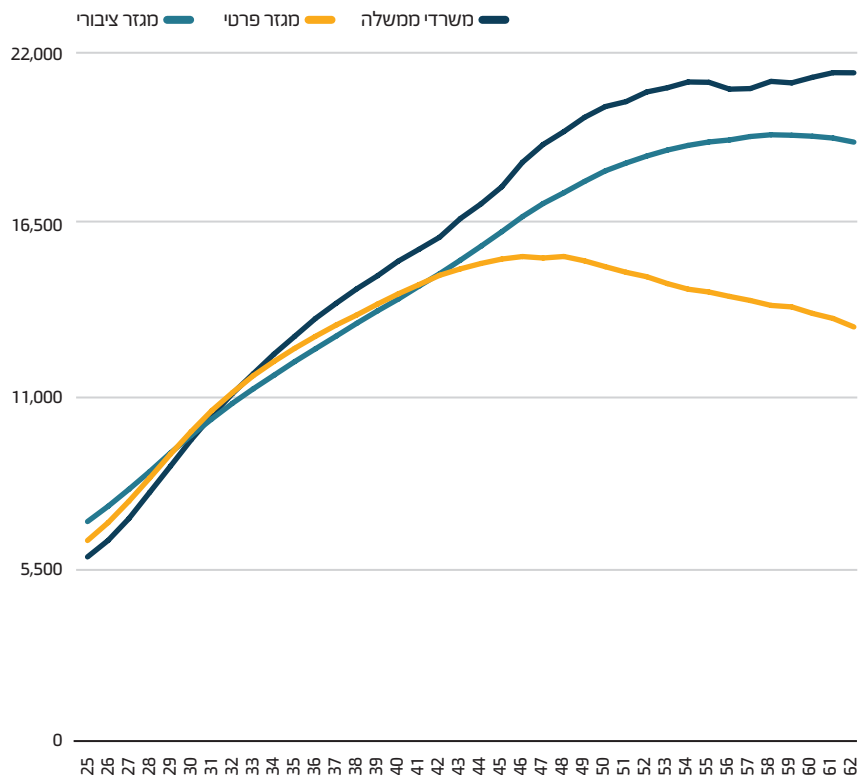
מנתוני סקר כוח אדם לשנת 2016¹⁹ עולה שכ-3.5% מהעובדים במגזר הפרטי דיווחו שהפסיקו עבודתם בשנת 2016 לעומת 1.5% בלבד מהעובדים במגזר הציבורי. מבין העובדים שהפסיקו עבודתם בשנה זו, במגזר הפרטי מפורטים פי שלושה עובדים מאשר במגזר הציבורי.

¹⁹ השנה האחרונה שבה נתוני הסכ"א מונגשים עבורנו בחדר המחקר. המגמות עקביות גם בעבור שנים קודמות.

2.16

שכר לפי גיל בחלוקה למגזרים

שנת 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמי"ס
*תרשים מוחלק לפי מתודולוגיה של ממוצע נע חמש שנות.

חסם 2: עליית שכר אוטומטית כתלות בוותק

עליה אוטומטית בשכר ללא תלות בביצועי העובדים מייצרת תחושה של התקדמות גם בלי התקדמות בפרייון העבודה ושיפור בביצועים.

במגזר הציבורי והממשלתי השכר עולה בקצב קבוע ובלתי פוסק לאורך הקריירה. מנגד, במגזר הפרטי העלייה נבלמת לקראת גיל 40. מגמה זו נשמרת בחלוקה מגדרית ובחלוקה לפי השכלה (נספח ד').

ניתן לייחס את העלייה העקבית בשכר לאורך הקריירה למאפיינים עיקריים במבנה השכר במגזר הציבורי.

בקרב מרבית העובדים במגזר הציבורי השכר עולה באופן אוטומטי בכל שנת ותק. העלייה משתנה בין הדירוגים, ובממוצע היא כ-1% בשכר היסוד. נוסף על כך, הסכמי השכר הרחוביים במגזר הציבורי, הסכמי המסגרת והסכמים נוספים, ניתנים לכל העובדים ללא תלות בפרייון העבודה ובביצועי העובדים. יוצא אפוא שבגלל המגמה ה"אוטומטית" לעלייה השנתית בשכר, עובדים לא צריכים לעבור בין תפקידים או מעסיקים כדי שמצבם ישתפר.

ניתן לשער שבחלק מהדירוגים פרייון העבודה עולה עם הניסיון והוותק בתפקיד. עם זאת, בתפקידים רבים זהו לא המצב והפרייון עולה רק עד מספר שנים מסוים ולאחר מכן דווקא יורד, בשל ירידה במוטיבציה ושגרה שוחקת. מדוח של נציבות שירות המדינה עולה כי ציוני הערכות עובדים יורדים מהשנה החמישית לתפקיד. העלייה האוטומטית בשכר, בלי קשר לפרייון העבודה ולביצועי העובד, עלולה ליצור מצב בו עובדים מתקדמים בשכר על אף שאינם מתקדמים מקצועית.

2.17

חסם 3: ריבוי תוספת שכר

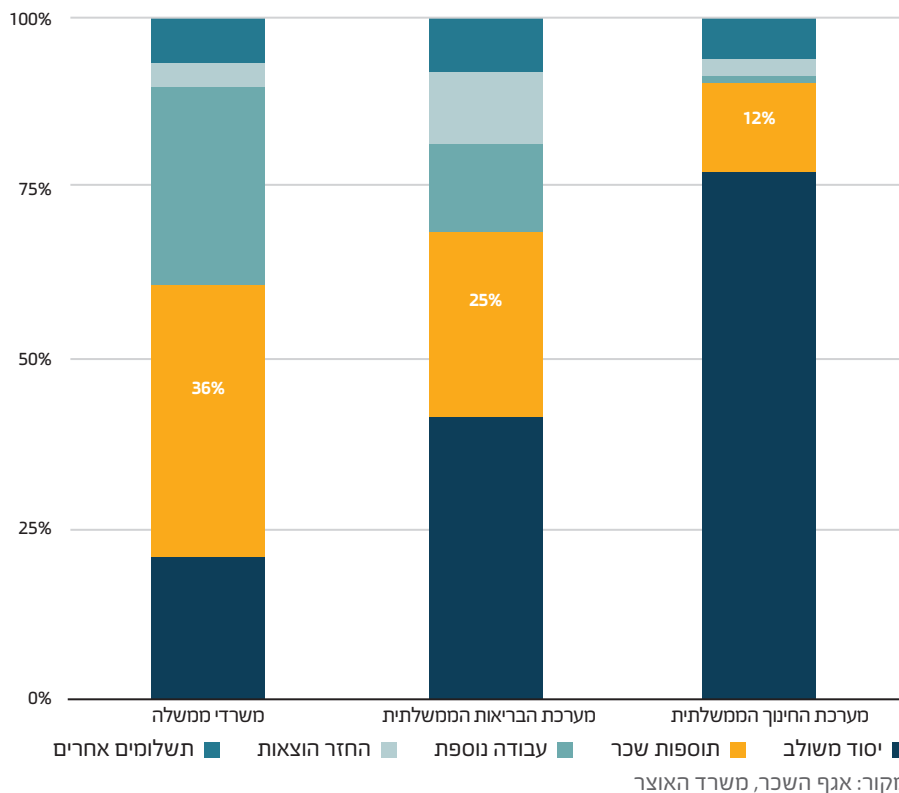
מבנה שכר מסועף עלול לייצר חוסר ודאות בגובה השכר במעבר בין גופים בתוך המגזר הציבורי.

ככלל, מבנה השכר בשירות המדינה מורכב מחמישה רבדים עיקריים: שכר משולב, תוספות שכר, רכיבי העבודה הנוספת, רכיבי החזר הוצאות ותשלומים אחרים.

פילוח רכיבי השכר לפי המערכות השונות בשירות המדינה מראה כי ישנה שונות גבוהה במרכיבי מבנה השכר בין המערכות. בפרט תוספות השכר, המהוות 24% מהשכר במשרדי הממשלה ו-36% מהשכר במערכת הבריאות. מורכבות זו יוצרת לעיתים שלא במתכוון חוסר שקיפות בנוגע לאופן חישוב השכר אצל עובדים רבים, וחוסר השקיפות עלול להגביל את הגיוס והניידות של עובדים, בעיקר בתוך המגזר הציבורי. בישראל קשה למגייסים לפרסם את השכר הספציפי למשרה, מכיוון שהשכר נקבע באופן פרטני לעובד על פי מאפייניו וניסיונו האישי וכן לפי קורסים שלמד, התפקיד, הדרגה והמשרד שאליו הוא נכנס. עובדה זו מקשה לעיתים לגייס מועמדים טובים. עניין זה עלול להשפיע גם על הניידות הפנימית, מכיוון שעובדי מדינה לא יוכלו לזהות בקלות תגמול פוטנציאלי לתפקיד חדש במשרד או בגוף אחר.

חמשת רבדי השכר בחלוקה למערכות

שירות המדינה, 2018



2.18

חם 4: תשלום החזקת רכב

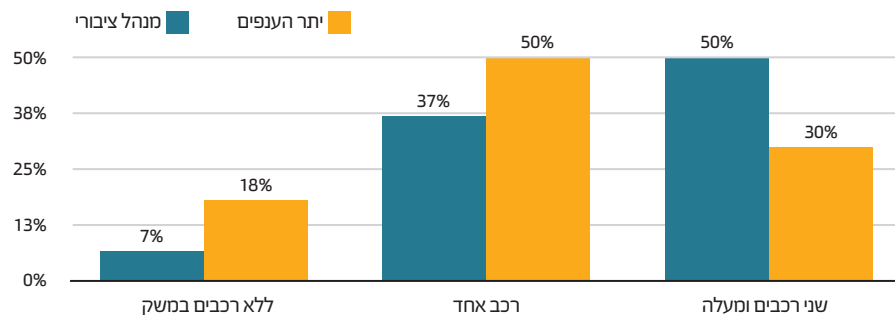
אחד ממרכיבי השכר שמקבלים עובדים רבים במגזר הציבורי (כ-80% מעובדי משרדי הממשלה וכ-40% מהעובדים ברשויות המקומיות) הוא רכיב בגין הוצאות רכב. רכיב זה נע בין 2000 ל-3000 שקלים ובממוצע עומד על 2,500 ₪ לחודש במשרדי הממשלה בשנת 2019. רכיב זה משולם רק לעובדים שבבעלותם רכב. עולה השאלה האם תשלום רכיב השכר מעודד את עובדי המדינה להחזיק ברכב פרטי והאם יש לכך הצדקה. מדיקה שנעשתה באגף הכלכלנית הראשית²⁰ עולה כי בהינתן משתנים מסבירים²¹, ההסתברות להחזקת רכב בקרב עובדי הקנהל הציבורי²² גבוהה מזו של עובדי המגזר הפרטי. בפרט ניתן לראות שהפער בין ההסתברות להחזקת רכב בין המגזרים גבוהה בחמישון האמצעי בהתפלגות ההכנסות וקטנה יותר באחוזוני השכר הנמוכים והגבוהים. מכאן עולה שבסבירות גבוהה אכן ההטבה הניתנת לשיעורים גבוהים מבין עובדי הקנהל הציבורי מתמרצת עובדים להחזיק רכב²³.

רכיב החזקת רכב ניתן בדרגות שונות לפי התפקיד ולפי המשרד שאליו העובד משויך. כך שנוסף על התמריץ להחזקת בעלות על רכב שעלולה לתרום לגודש בכבישים ולזיהום סביבתי, התשלום בגין החזקת רכב עלול לקבע עובדים לתפקיד מסוים בשל החשש שמעבר לתפקיד או משרד אחר יגרמו להקטנה בהחזר הוצאות הרכב.

20 הסקירה תפרסם במלואה ע"ג אגף הכלכלנית הראשית.
21 דת, גיל, הכנסת משק בית, מחוז גיאוגרפי של מקום העבודה, מספר נפשות בבית, מדד סוציו-אקונומי למקום המגורים.
22 ענף תעסוקה כפי שמגדירה הלמ"ס כולל: ניהול ענייני המדינה, מתן שירותים קולקטיביים לקהילה, ביטוח לאומי ומוסדות לאומיים.
23 בשלב זה עדיין אין נתונים על שיעור השימוש ברכב לצרכי העבודה.

התפלגות משקי הבית לפי מספר כלי הרכב

ענפי המנהל הציבורי ויתר הענפים במשק



מקור: עיבוד של גלעד ברנד לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2018, אגף הכלכלנית הראשית, 2020

תשלום בגין תקן רכב*

2019

כ-80% מהעובדים זכאים לתשלום



2,520 ₪ בממוצע לחודש



שירות ד'	שירות ג'	שירות ב'	שירות א'	סוג תקן רכב
₪3,260	₪2,630	₪2,340	₪1,760	תשלום חודשי
₪22,815	₪17,515	₪15,340	₪14,443	שכר חודשי ממוצע (למשרה מלאה)
20%	23%	30%	27%	שיעור מהעובדים הזכאים

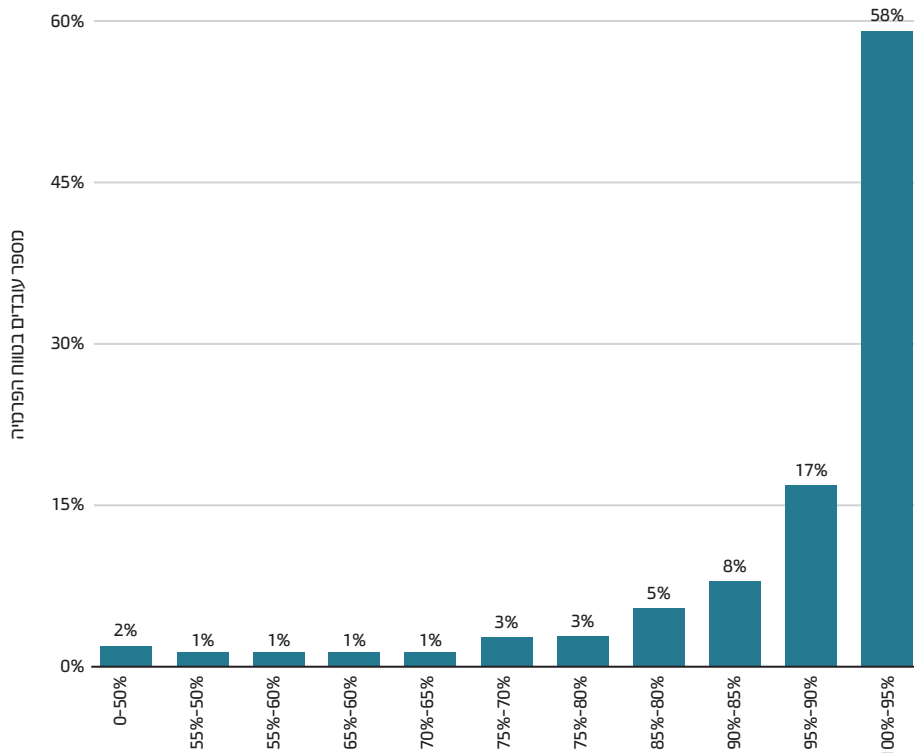
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

* בקרב העובדים הזכאים לתשלום, ללא קצובת נסיעה והשתתפו בנסיעות תח"צ

2.19

פרמיה בפועל כאחוז מתקרת הפרמיה

שירות המדינה, 2019



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

חם 5: מנגנוני תגמול מיושנים

שיטת תגמול העובדים על פי ביצועים הנפוצה ביותר בשירות המדינה נקראת "שכר עידוד". כ-35 אלף עובדים, המהווים כ-50% מכוח האדם בשירות המדינה,²⁴ זכאים לתשלומי שכר עידוד. במקור, שכר עידוד מיועד לתפקידים שבהם התפוקה מדידה וניתן למדוד אותה בפרק זמן קצר, וכך יהיה אפשר להעניק למעסיק ערך מוסף שבעבורו יתוגמל העובד.

שיטות שכר העידוד נקבעות במנגנון פריטטי בהסכמה משותפת בין האוצר, ההסתדרות והמשרד. ההסתדרות וועדי העובדים במשרדים עושים ככל שניתן על מנת לקבוע שיטות תגמול קלות להשגה, זאת כדי להגיע לתקרת הפרמיה המרבית.

במסגרת ההסדר הפריטטי נקבעו גם כללים לעניין תקרות הפרמיה, בהתאמה לאופי העבודה ולדיוק השיטות של היחידות הנמדדות. תקרות הפרמיה במשרדי הממשלה ובבתי החולים הממשלתיים נעות בין 15%-33%. מצב זה ייצר תקרות פרמיה שאינן אחידות בין המשרדים והיחידות בממשלה. במצב כזה עובדים נמנעים לעבור מיחידות שבהן תקרת הפרמיה גבוהה ליחידות שבהן תקרת הפרמיה נמוכה יותר או ללא שכר עידוד. בימים אלו מוחל פיילוט בכמה משרדים ליצירת תקרה אחידה לתקרת הפרמיה, וצעד זה צפוי להגדיל את המוביליות של העובדים בתוך המשרדים הללו.

24 משרדי הממשלה לרבות משרד הבריאות (כולל בתי"ח הממשלתיים).

2.20

חם 6: היעדר תמריץ ללמידה לאורך הקריירה

גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק ניכר מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו במסגרת של הכשרות והשתלמויות, ומקורו בהסכמי עבודה קיבוציים. לצד התגמול הכספי זכאים העובדים לתמריצים נוספים על השתתפות בהכשרות מקצועיות, ובין היתר גם לימי השתלמות בשכר בהיקף שנע בין 5.7 ל-15 ימי השתלמות בשנה.

התשלום לעובד בגין גמולי ההשתלמות משמעותי למדי בשכר העובדים ונע בין 300 שקלים לכ-700 שקלים בחודש לעובדים הזכאים לשני הגמולים (גמול א', גמול ב'). עם זאת, מכיוון שתוספת השכר בגין גמולי ההשתלמות משפיעה על ערך שעת עבודה, השכר בגין עבודה נוספת ורכיבי שכר נוספים המושפעים מערך שעה יגדלו גם כן בעקבות הזכאות לגמולים, וכך תוספת גמול ההשתלמות לשכר ברטו כמעט מוכפלת ביחס לתגמול הישיר מהגמול²⁵.

מודל גמול ההשתלמות הנהוג כיום מעניק תגמול קבוע בשכר בגין השתתפות בהכשרות במסגרת זמנים מצומצמת. כך המודל מתמרץ את העובדים להשלים את שעות ההכשרה הנדרשות במהירות, ללא בחינה מעמיקה של צורכי המעסיק והמיומנויות הנדרשות לעובד.²⁶ עובדים אשר השלימו את זכאותם לשני גמולי השתלמות אינם מתומריצים להמשיך ולהשתתף בהכשרות מקצועיות, ואף נוצר חסם להשתתפות בהכשרות, ככל שהדבר נדרש.

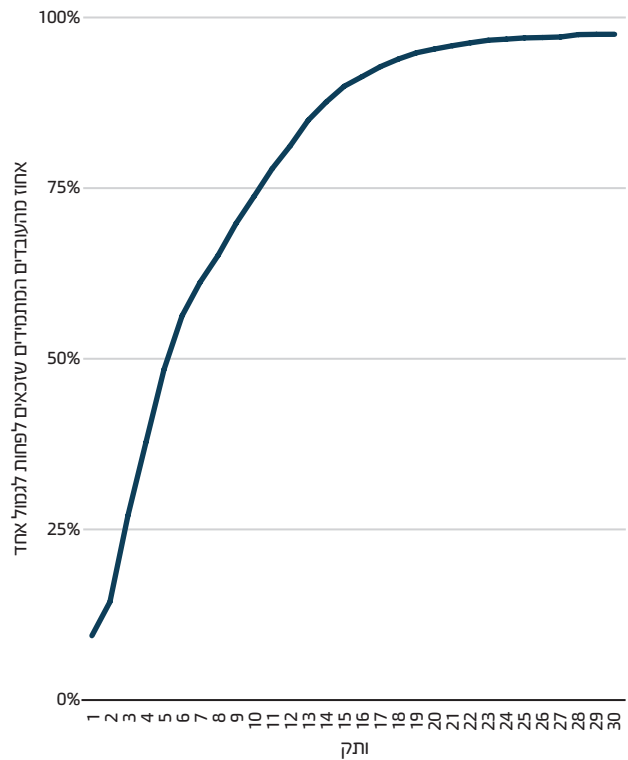
למידה לאורך הקריירה היא חשובה ומשמעותית ביותר בעידן של שוק עבודה משתנה. הכשרה טובה של מיומנויות וכישורים רכים מפתחת את העובד ופותחת הזדמנויות חדשות לעובדים. היעדר הכשרה מתאימה לאורך כל שלבי הקריירה עלול לקבע עובדים לתפקידים ולמקומם מכיוון שאין להם הכישורים להיפתח בפני תפקידים חדשים.

יש חשיבות רבה ללמידה תוך כדי תנועה לנוכח האתגרים בשוק העבודה בכלל ובמגזר הציבורי בפרט, וחשוב לעודד זאת. על כן נדרשת חשיבה מעמיקה לגבי המודל הנכון שיאפשר הכשרה מעמיקה, אפקטיבית ומתמשכת.

25 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2017, תרשים 2.14.
26 דוגמאות לקורסים כלליים של הסתדרות המח"ר: אימון בסיסי, תהליך הגלובליזציה, ביטחון וטרור ועוד.

שיעור העובדים שזכאים לגמול השתלמות

בקרב אוכלוסיית מתמידים, שירות המדינה, עובדים מתמידים בין השנים 2005-2018

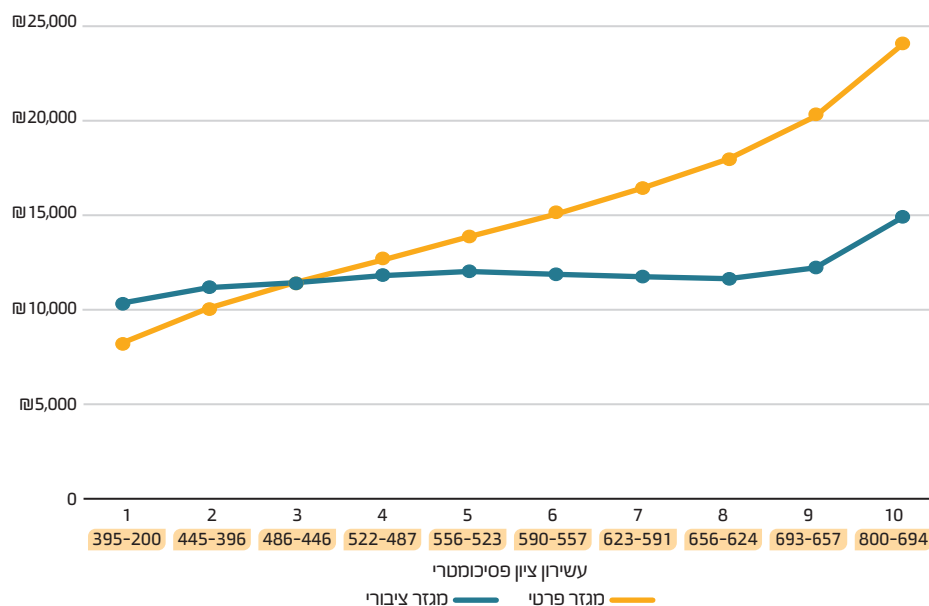


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

2.21

שכר חודשי לפי עשירון ציון פסיכומטרי*

שכירים בגילאים 25-45, שנת 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס
* במקרה שבו אדם נבחן בבחינה הפסיכומטרית יותר מפעם אחת, נלקח בחשבון ציון הבחינה הגבוה ביותר.

חסם 7: פערים בין שכר העובדים לכישוריהם

בעולם קיבוצי לא תמיד יש הלימה מדויקת בין שכר לכישורים, אך ניתן לשאוף לכך. שכר שאינו מתואם עם הכישורים עלול לפגוע בסיכויים של עובדים מוכשרים להישאר לאורך זמן במגזר הציבורי. קליטת עובדים בדירוגים שאינם משקפים בהכרח את העיסוק המקצועי יוצרת פער (לעיתים חיובי ולעיתים שלילי) בין חלופות השכר בשוק הפרטי לשכר המשולם במגזר הציבורי.

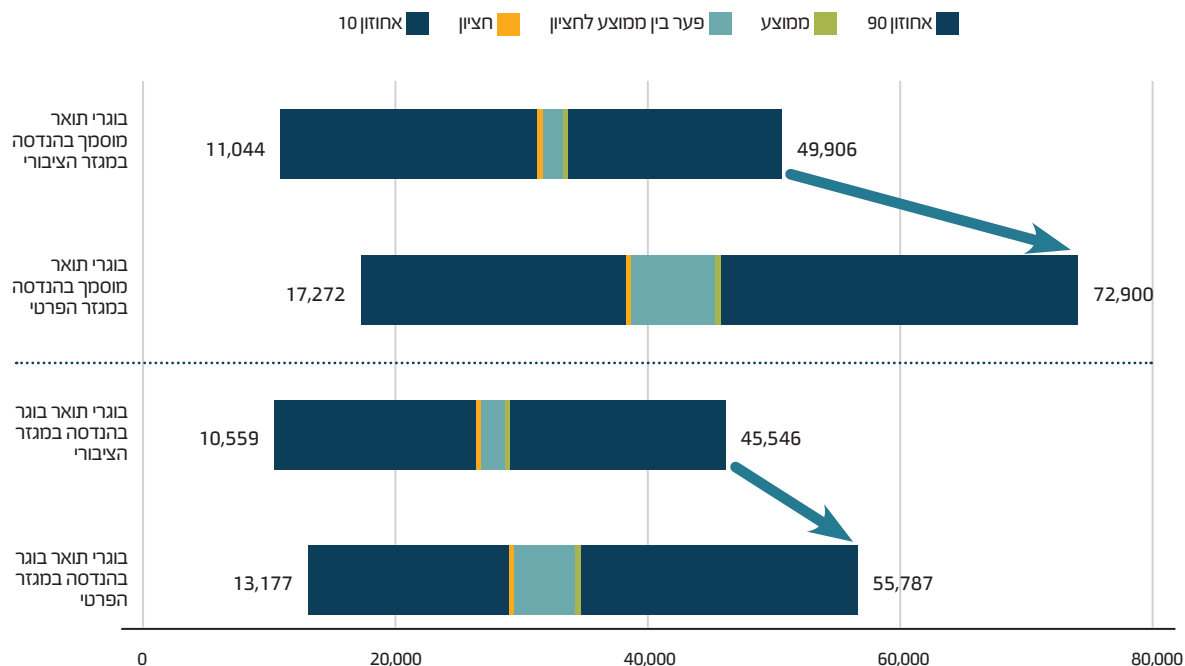
בשנים האחרונות נחתמו כמה הסכמים קיבוציים, המאפשרים מתן שכר דיפרנציאלי ותגמול גבוה יותר לעובדים בעלי כישורים ומיומנויות נדרשים. כך לדוגמה מודל השכר החדש שהוחל בשנת 2011 ברשות מקרקעי ישראל, מאפשר לקלוט עובדים על פי עיסוקם ולתגמל אותם בהתאם לכישוריהם והישגיהם בשנה החולפת בהתאם להערכות עובדים.

2.22

ככל שהעובדים מיומנים יותר, הפער בין שכרם בשוק הפרטי לשכרם בשוק הציבורי גדול יותר.

שכר חודשי ממוצע של מהנדסים*

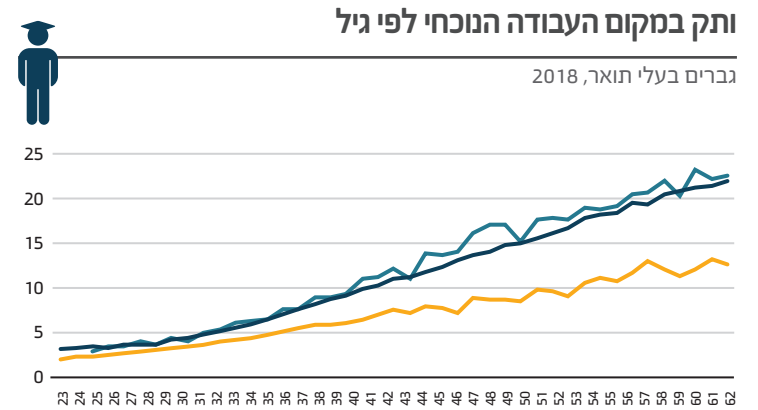
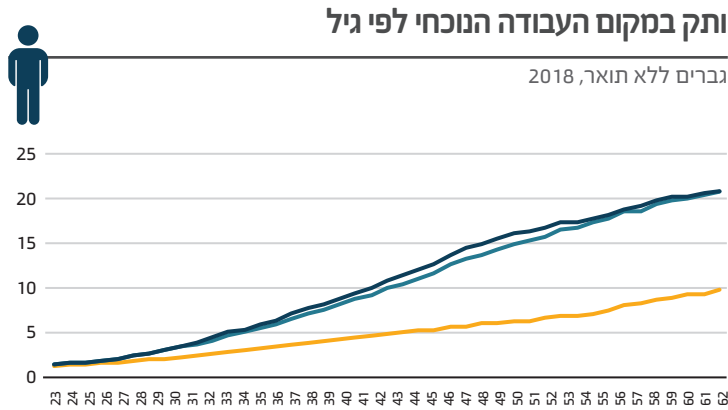
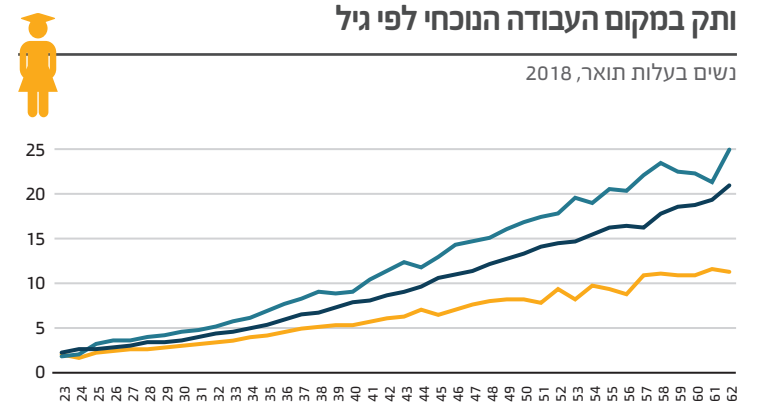
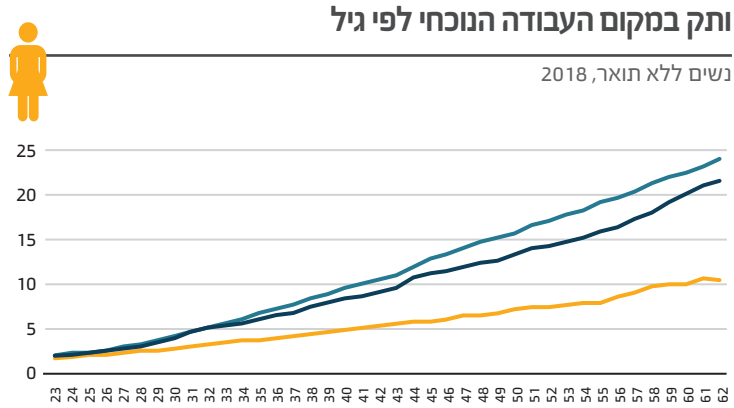
נתוני 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס
*הנדסה כימית, הנדסת חומרים, הנדסת חשמל, הנדסת מכונות

נספח א' - ותק במקום העבודה בחלוקה למין והשכלה

מגזר פרטי — מגזר ציבורי — מגזר ציבורי ללא חינוך ובריאות — מגזר פרטי

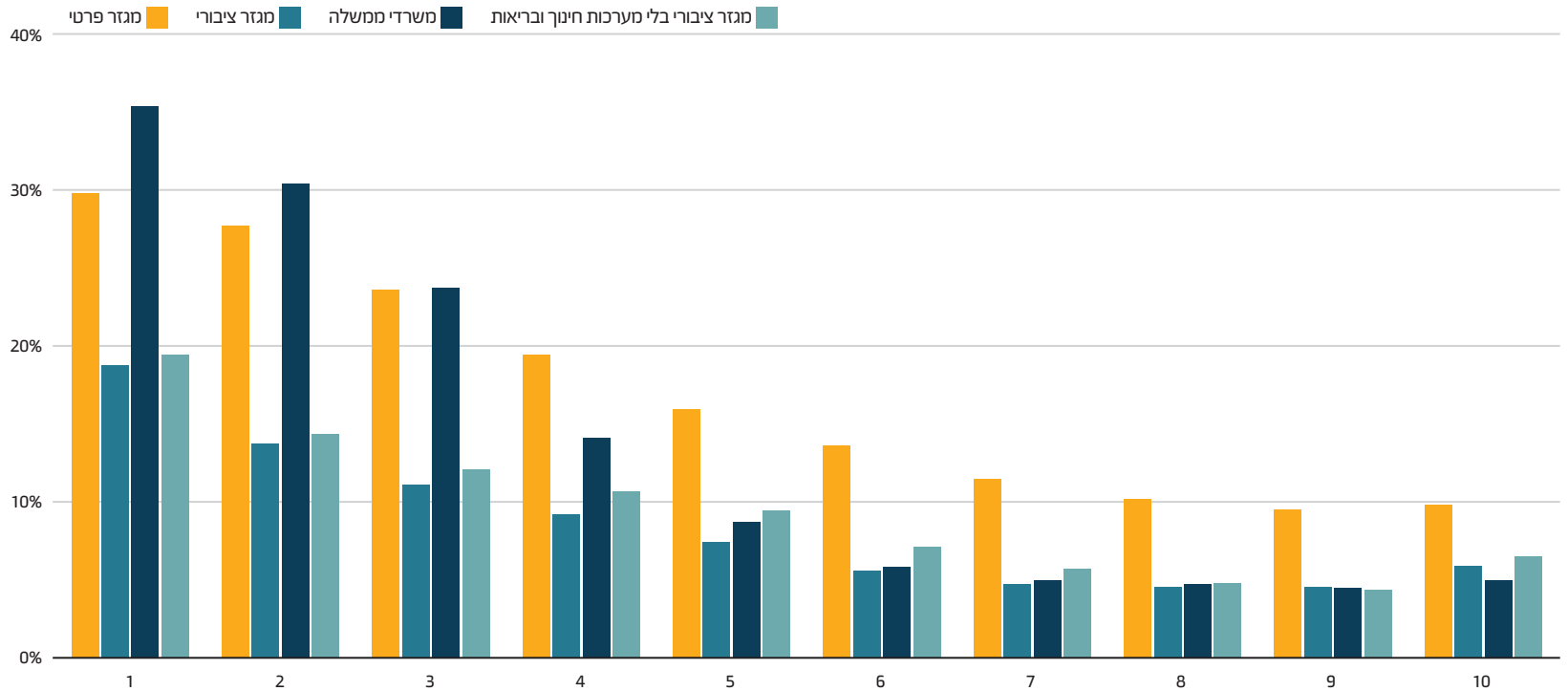


מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס

נספח ב' - שיעור תחלופת העובדים לפי הכנסה

שיעור תחלופת עובדים בכל עשירון שכר בחלוקה למגזרי תעסוקה

שנת 2018, גילאי 23 ומעלה



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמ"ס
* בעשירונים התחתונים התחלופה במשרדי הממשלה גבוהה, מכיוון שמשרדי הממשלה מעסיקים הרבה סטודנטים, ועובדים ארעיים בהגדרה אינם עובדים קבועים.

נספח ג' - תוצאות של רגרסיה לחיזוי ההסתברות להחלפת מעסיק

רגרסיית LOGIT משתנה תלוי: דמי ההחלפת עבודה בשנת 2018	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
עשירון שכר תחתון	עשירון שכר 2	עשירון שכר 3	עשירון שכר 4	עשירון שכר 5	עשירון שכר 6	עשירון שכר 7	עשירון שכר 8	עשירון שכר 9	עשירון שכר 9	עשירון שכר עליון
משנה דמי למגזר ציבורי	***-0.363 (0.0253)	***-0.575 (0.0249)	***-0.587 (0.0251)	***-0.457 (0.0260)	***-0.577 (0.0263)	***-0.639 (0.0264)	***-0.666 (0.0261)	***-0.779 (0.0269)	***-0.447 (0.0249)	
שכר חודשי	***0.000162 (2.41e-05)	***-0.000180 (2.31e-05)	***-0.000285 (2.24e-05)	***-0.000203 (1.81e-05)	***-0.000121 (1.47e-05)	***-5.56e-05 (1.08e-05)	***-1.98e-05 (7.20e-06)	**8.85e-06 (3.84e-06)	3.91e-08 (2.62e-08)	
מספר ילדים	***-0.0736 (0.00379)	***-0.0648 (0.00407)	***-0.0516 (0.00434)	***-0.0374 (0.00501)	***-0.0385 (0.00546)	***-0.0475 (0.00603)	***-0.0526 (0.00650)	***-0.0854 (0.00724)	***-0.0843 (0.00737)	
דמי לתואר ראשון (ומעלה)	**0.0510 (0.0223)	***0.198 (0.0213)	***0.263 (0.0209)	***0.304 (0.0203)	***0.289 (0.0200)	***0.267 (0.0197)	***0.194 (0.0192)	***0.163 (0.0186)	***0.0714 (0.0171)	
גבר	***0.561 (0.0135)	***0.703 (0.0140)	***0.743 (0.0147)	***0.617 (0.0155)	***0.422 (0.0167)	***0.250 (0.0185)	0.0228 (0.0188)	-0.00501 (0.0189)	-0.0308 (0.0187)	
מדד פריפריאליות ליישוב פגורים (5-1)	***0.0830 (0.0133)	0.0216 (0.0139)	*0.0250 (0.0147)	0.0168 (0.0155)	0.0241 (0.0180)	***-0.0749 (0.0198)	***-0.110 (0.0211)	***-0.0852 (0.0225)	***-0.137 (0.0237)	
גיל	***-0.0359 (0.000576)	***-0.0356 (0.000615)	***-0.0370 (0.000716)	***-0.0359 (0.000782)	***-0.0328 (0.000845)	***-0.0298 (0.000913)	***-0.0216 (0.000957)	***-0.0240 (0.000997)	***-0.0207 (0.000943)	
מספר עובדים בחברה בה מועסק הפרט	***-2.06e-06 (3.73e-07)	***-3.41e-06 (3.81e-07)	***-5.46e-06 (4.04e-07)	***-1.03e-05 (4.32e-07)	***-1.03e-05 (4.58e-07)	***-8.31e-06 (4.57e-07)	***-1.17e-06 (3.54e-07)	***4.38e-06 (3.66e-07)	*1.24e-06 (6.79e-07)	
דת-מוסלמי	***-0.178 (0.0167)	***-0.133 (0.0182)	***-0.163 (0.0197)	***-0.135 (0.0236)	***-0.121 (0.0265)	***-0.206 (0.0320)	***-0.211 (0.0394)	***-0.197 (0.0483)	***-0.245 (0.0623)	
דת-ערבי נוצרי	***-0.477 (0.0507)	***-0.378 (0.0539)	***-0.309 (0.0560)	***-0.184 (0.0573)	***-0.260 (0.0622)	***-0.312 (0.0742)	***-0.456 (0.0857)	***-0.543 (0.0998)	**-0.244 (0.0999)	
דת-נוצרי לא ערבי	0.0891 (0.0761)	0.103 (0.0792)	0.0809 (0.0848)	-0.107 (0.107)	0.0743 (0.120)	0.0639 (0.135)	-0.259 (0.178)	**0.422 (0.158)	0.0739 (0.178)	
דת-דרוזי	***-0.350 (0.0542)	***-0.214 (0.0602)	**0.141 (0.0612)	-0.101 (0.0652)	***-0.255 (0.0735)	***-0.444 (0.0880)	***-0.755 (0.116)	-0.132 (0.106)	0.143 (0.122)	
דת-אחר	***0.256 (0.0250)	***0.186 (0.0253)	***0.128 (0.0267)	***0.163 (0.0281)	**0.0692 (0.0306)	0.0404 (0.0337)	-0.0688 (0.0462)	-0.0594 (0.0523)	-0.0594 (0.0584)	
קבוע	***-0.627 (0.141)	***1.304 (0.156)	***2.084 (0.174)	***1.414 (0.184)	***1.344 (0.185)	***0.773 (0.156)	-0.0367 (0.131)	***-1.312 (0.0991)	***-1.087 (0.0504)	
מספר תצפיות	157,622	157,373	161,566	167,894	175,677	183,936	192,779	199,829	205,966	214,210

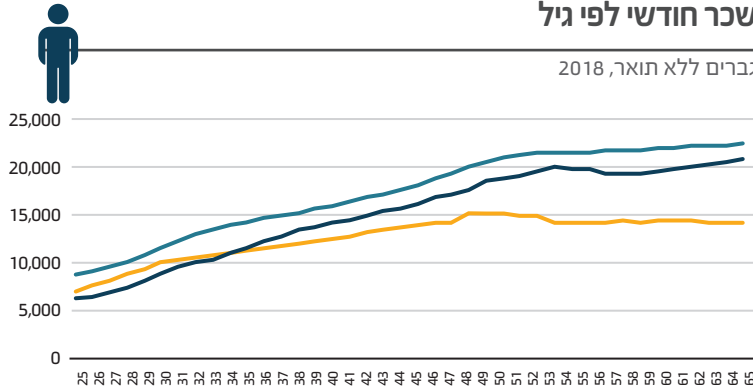
סטיות תקן בסוגריים
 p<0.01, ** p<0.05, ***
 * p<0.1

נספח ד' - שכר לפי גיל בחלוקה למין והשכלה

מגזר פרטי — משרדי ממשלה — מגזר ציבורי

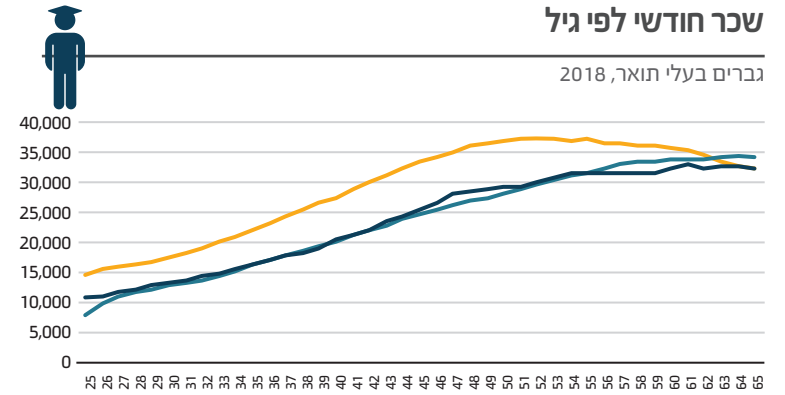
שכר חודשי לפי גיל

גברים ללא תואר, 2018



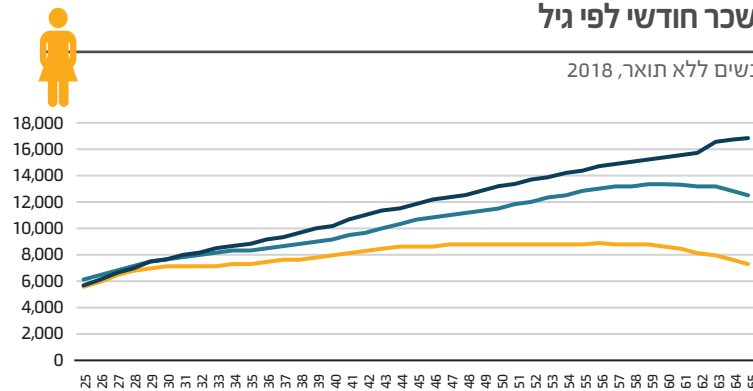
שכר חודשי לפי גיל

גברים בעלי תואר, 2018



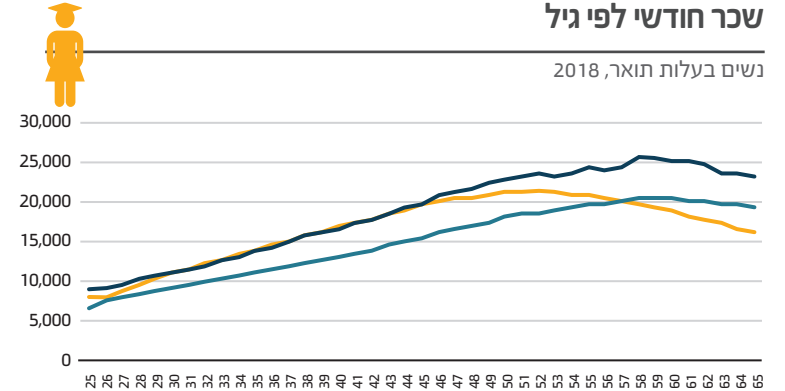
שכר חודשי לפי גיל

נשים ללא תואר, 2018



שכר חודשי לפי גיל

נשים בעלות תואר, 2018



מקור: עיבודי צוות תכנון ואסטרטגיה באגף השכר לנתוני רשות המיסים והלמי"ס