



נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה
אגף תורה וניהול ידע

מסמך מדיניות-שימור זכויות שכר

ירושלים, אייר התשע"ה מאי 2015



מסמך זה גובש כחלק מתוכנית 'עץ הדעת' לגיבוש וכתובת מדיניות בתחום
ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

ראש הצוות	מר אלעד עמיחי- סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, המשרד להגנת הסביבה
מרכז הצוות	מר אייל ביבי- עוזר סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, המשרד להגנת הסביבה
חברת צוות	גב' חן דנוך- מנהלת תחום בכיר (מינהל הסגל הבכיר), נש"מ
חברת צוות	עו"ד דנה מיטב- מנהלת מחלקה בכירה יעוץ משפטי, נש"מ
חבר צוות	מר יונתן מלצר- מנהל תחום שכר ותנאי שירות, חשכ"ל, משרד האוצר
חבר צוות	מר אסף שירמן- רפרנט ביטחון ותחבורה, אגף השכר, משרד האוצר
חבר צוות	מר נאדר אלקאסם- מנהל תחום בכיר ייצוג הולם ובקרה, נש"מ
חבר צוות	מר ניסים חיים- סגן מנהל בית החולים רמב"ם, ביה"ח רמב"ם
חברת צוות	גב' אריאלה סימן טוב- מנהלת תחום תקן ומכרזים משרד הכלכלה
יועצת לצוות	גב' שולי עמרי- מנהלת תחום ושותפה, חברת ארגו
צוות בקרה	גב' טליה מנשה - מנהלת תחום – אגף בכיר בקרת ניהול ההון האנושי, נש"מ
עריכה וכתובה	גב' לי ירקוני- אגף תורה וניהול ידע, מטה הרפורמה, נציבות שירות המדינה
עריכה וכתובה	מר' אוריה קופלמן – אגף תורה וניהול ידע, מטה הרפורמה, נציבות שירות המדינה
ליווי ויעוץ	גב' עיינה אדלר- מנהלת תחום בכיר מדיניות וקשרי חוץ, נש"מ

תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים.....
5	פתח דבר.....
7	המצב הקיים.....
9	הגדרת הבעיה.....
9	המלצות דו"ח ועדת הרפורמה.....
11	בחינה השוואתית בארץ ובעולם.....
13	הישג נדרש.....
15	הצגת החלופות.....
22	הקריטריונים לבחינת החלופות.....
24	החלופות.....
26	דיון בחלופות לפי הקריטריונים.....
26	החלופה המועדפת.....
28	פרק בקרה, מדידה והערכת ביצועים.....
41	רשימת מקורות.....
34	נספחים.....

תקציר מנהלים

שירות המדינה בישראל מאופיין במידת ניידות נמוכה יחסית, הווה אומר, מעברים של עובדים בין יחידות, נעשים באופן מצומצם למדי. פירוש הדבר שידע או כישורים מסוימים נשארים באותן יחידות, עניין בעל השפעה משמעותית על כלל שירות המדינה. מתוקף הבנת החשיבות והפוטנציאל הרב המגולם בהגברת הניידות, בחן דו"ח הרפורמה בשירות המדינה את הדרכים השונות לעשות כן. אחד החסמים המשמעותיים ביותר למעבר עובדים הוא היעדר מדיניות ומנגנונים סדורים לשימור שכר, אשר תפקידם להתמודד עם פערי השכר הקיימים בין יחידות השירות השונות.

בחינת הנושא, כמו גם הצעת מדיניות ומנגנונים שונים להתמודדות עמו, הוטלה על צוות ייעודי, שמסמך זה הוא פרי עבודתו המאומצת. במסגרת עבודה זו, נוכח הצוות כי כיום המנגנון היחיד האחראי על שימור שכר עוסק במקרים חריגים ובודדים בכל שנה. לאור זאת, הוחלט כי יש צורך במנגנונים נרחבים יותר, שיחולו על אוכלוסייה רחבה יותר ויאפשרו מענה הולם.

באמצעות בחינה של הנעשה בחו"ל, כמו גם בחינה מעמיקה של מבנה השכר הקיים בשירות המדינה, גובשו שלוש חלופות אפשריות, כאשר הקריטריונים העומדים בבסיסן זהים, כאשר ישנה חשיבות לוותק העובד, מומחיותו וכן להערכתו. הצוות מצא כי החלופה השלישית, לפיה יתבצע שימור שכר רק לשכר הבסיס, כאשר שאר רכיבי השכר ישולמו לפי החלטת היחידה הקולטת, היא המועדפת. חלופה זו מאפשרת יצירת מנגנון שימור שכר יעיל מחד גיסא, אך גם עונה הצורך לעמוד במגבלות תקציביות וערכיות מאידך גיסא.

המלצות הצוות כוללות את מרבית אוכלוסיית שירות המדינה, מלבד אוכלוסיות ייחודיות, זאת משום השונות הרבה הקיימת בין לבין שאר עובדי המדינה. עבודת הצוות הייתה מאתגרת במיוחד, לנוכח האתגרים הרבים כמו גם מבנה השכר המורכב הקיים בשירות המדינה, אולם הפתרון המוצא מספק מענה הולם וראוי לעניין שימור זכויות השכר. הצוות מבקש להודות לכל העוסקים במלאכה אשר תרמו מזמנם ומרצם לטובת תהליך העבודה.

ביוני 2013, החליטה הממשלה על אימוץ עיקרי דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. אחד העקרונות המרכזיים שעליהם מבוססות המלצות הרפורמה הינו הגברת המוביליות, קרי הניידות, בשירות המדינה. הווה אומר, הסרת או הקטנת החסמים למעבר, בעיקר רוחבי, של עובדים בין היחידות השונות בשירות המדינה. עקרון זה נולד מההבנה כי כך "תיווצר אפשרות מעבר עובדים בין משרדים, תפחת השחיקה, תוגבר מוביליות הידע והניסיון הבין משרדי, ויגדל מאתר העובדים הפוטנציאליים לאיוש משרות ותעלה באופן משמעותי הסבירות לאיוש המשרות על ידי המועמדים המתאימים ביותר".¹

כיום ישנם מספר חסמים עיקריים המקשים על ניידות גדולה של עובדים בשירות הציבורי, ביניהם ניתן למנות את הפיזור הגיאוגרפי של היחידות, את טווח העיסוק המצומצם של חלק מהעובדים, את הפרשי השכר בין היחידות ואף את התרבות הארגונית הקיימת כיום, אשר איננה מעודדת מעבר של עובדים.² מתוך הבנה כי לא ניתן לטפל בכל החסמים כולם, הוחלט כי המיקוד יהיה על הסרת החסם הכלכלי-שימור שכר העובדים. לצורך כך, הוקם צוות ייעודי אשר מונה כדי לגבש מדיניות של שמירת זכויות שכר כאשר: "מטרת המדיניות לשמירת זכויות שכר היא להציע מנגנונים לשימור שכר כאמצעי מפתח לתמרוץ תנועות רוחב בתוך שירות המדינה".

בין היחידות השונות בתוך שירות המדינה קיימים הבדלים משמעותיים בשכר העובדים ובמרכיביו. יתרה מכך, לעיתים הבדלים אלו מצויים בתוך אותה יחידה עצמה, עבור עובדים בעלי אותו דירוג. למעשה, שני עובדים בעלי מתח דרגות זהה עלולים למצוא עצמם מרווחים משכורות שונות באופן קיצוני. כך למשל, כאשר בחנו את משכורות העובדים השייכים לדרגה 41 ביחידה מסוימת, נמצאו פערים משמעותיים בין משכורותיהם. עובד הנמצא בדירוג כלכלנים, כפול מעובד בדירוג אקדמאיים. לכן, אין זה מפתיע כי עובד אשר מעוניין לעבור למשרה ביחידה אחרת, בעיקר באותו מתח דרגות, מסתכן בירידה משמעותית בשכרו.

חברי הצוות נבחרו מתוך יחידות שונות של שירות המדינה, מתוך רצון לייצר זווית ראייה רחבה ככל הניתן על הנושא. בחינת נושא שימור השכר התגלתה כאתגר משמעותי זאת משום שמבנה השכר הקיים בשירות המדינה הינו סבוך במיוחד וכך גם ההבדלים בשכר בין היחידות השונות. יתרה מזאת, אתגר זה טמן בחובו אתגר נוסף ומסובך עוד יותר- רצון לגבש מדיניות אשר תאפשר שימור שכר נרחב מצד אחד אך מצד שני גם ההבנה כי ישנה מסגרת תקציבית מחייבת לנושא זה.

¹ דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013), עמ' 120, זמין בכתובת: <http://www.csc.gov.il/databases/articlesandpublications/documents/reformreport2013.pdf>
² זאת בניגוד לתרבות הקיימת בארגונים אחרים שבה מעברים רוחביים נתפסים כדבר מקובל, דוגמת מערכת הביטחון

הצוות מצא כי כיום לא קיימת מדיניות רשמית לגבי שימור שכר במעבר בין תפקידים, אלא במקרים חריגים. הואיל וכך, המנגנונים הקיימים כיום מספקים מענה רק למקרים שכאלו, ואינם מסוגלים להתמודד עם ריבוי בקשות לשימור שכר הנובעות מתנועה רוחבית של עובדים בשירות המדינה. משום כך, המליץ הצוות על אימוץ של מגנון רשמי וידוע של שימור שכר, הנובע מתוך מדיניות סדורה

החלופה שנבחרה על ידי הצוות, ואושרה על ידי נציב שירות המדינה, מציעה מתווה ליצירת מנגנון לשימור שכר, אשר עשוי לתת מענה למעבר של עובדים בין תפקידים בתוך שירות המדינה, כאשר העקרונות העומדים בבסיס זה, הינם שקיפות וסדירות. חלופה זו מאפשרת מצד אחד מנגנון פשוט ויעיל לשימור השכר, ומן הצד השני, מציגה קריטריונים ברורים אשר נועדו למנוע שימוש לרעה בכלי זה.³

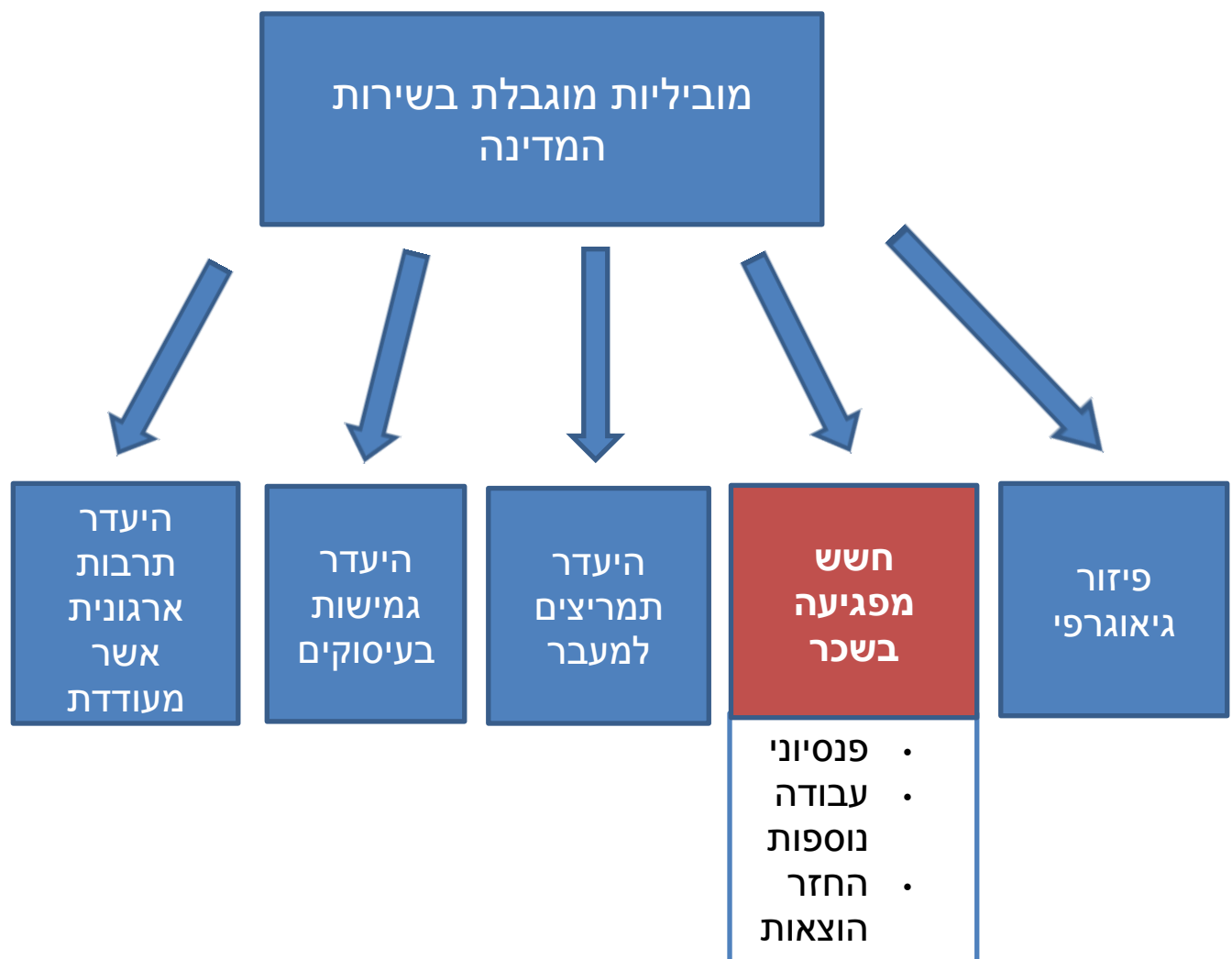
ראוי לציין כי בבואו לבחון את הנושא, החליט הצוות כי המלצותיו לא יחולו על מספר אוכלוסיות מיוחדות- עובדי מערכת הביטחון, עובדים מסוימים במערכת הבריאות (רופאים, אחיות ומקצועות פרא-רפואיים) וכן עובדים בדירוג המחקר. אוכלוסיות אלו מאופיינות לעיתים רבות בשכר גבוה יחסית ולכן הכללתם במנגנון החדש עלולה ליצור עלויות תקציביות גבוהות במיוחד. יתרה מכך, שכרם מכיל רכיבים ייחודיים אשר ייתכן ויהיה קושי בהצדקת שימורם,⁴ ועל כן הוחלט כי אין זה נכון לכלול אותם במנגנון החדש.

כולנו תקווה כי המלצותינו אכן יסייעו לגבש מנגנונים יעילים לשימור שכר, אשר יקטינו את החסם הכלכלי כך שהמעבר בין יחידות שירות המדינה השונות יהיה פשוט וקל. בדרך זו, כך אנו מאמינים, עובדים מצטיינים יוכלו לעבור בין היחידות השונות ולהביא עמם ידע ותרבות ארגונית אשר ירעננו את יחידות שירות המדינה ויוכלו להביא אף לשינוי מהותי בו.

לבסוף, נבקש להודות לכל חברי הצוות והעוסקים במלאכה אשר מסמך זה הוא פרי עבודתם המאומצת.

³ למשל כאמצעי להתפטרות מעובדים בעייתיים

⁴ כל למשל, עובדים רבים במערכת הביטחון מקבלים תוספות שכר בגין פעילות ביטחונית כלשהי



המצב הקיים

המצב הקיים בשירות המדינה

פסקה 25.021 בתקשי"ר קובעת את התוספות הקיימות לעובד המועבר:

"עובד שהועבר לפי דרישתו או כתוצאה ממכרז, למשרה לה אינן צמודות תוספות שהיו צמודות למשרתו הקודמת - וכתוצאה מכך ירד בשכרו יהיה זכאי לתוספות אלו אם אשרה זאת נציבות שירות המדינה ובכפוף לתנאי האישור; האחראי יפנה בעניין זה לנציבות שירות המדינה אשר תביא את הבקשה בפני ועדה מיוחדת; הוועדה תיקח בחשבון בשיקולה בין היתר, את התקופה שבה היה העובד זכאי לתוספת עד להעברתו, סוג התוספת, הצורך בניידות עובדים באותו משרד וגורמים אחרים ככל שתמצא לנכון."

"עובד שהועבר על סמך אישור נציבות שירות המדינה בשל דרישת השירות או בשל מצב בריאות, למשרה לה אינן צמודות תוספות שהיו צמודות למשרתו הקודמת - ימשיך לקבל, ללא דיווח, תשלום מיוחד בשיעור סכום התוספת, שהיה ניתן לו במשרתו הקודמת, ערב העברתו".

הלכה למעשה, בשירות המדינה כיום לא קיים נוהל אשר מסדיר את שימור השכר עבור עובדים המעוניינים לעבור מיחידתם. הנוהל היחידי הקיים כיום בנוגע לשימור שכר מתייחס למעבר בין יחידות של עובדים שלא מרצונם. נוהל זה, אשר נכתב ופורסם על ידי סגן החשב הכללי בשנת 2006, קובע כי עובדים אשר נכפה עליהם מעבר מיחידתם מסיבה כלשהי, יוכלו להגיש בקשה לוועדה מיוחדת אשר תשקול את שימור שכרם. בנוהל עצמו מצוין בפירוש כי: "הנוהל יחול אך ורק לגבי עובד שנכפתה העברתו...אין נוהל זה מהווה מנגנון פיצוי לגבי עובדים שניגשו למכרז משרדי או בינמשרדי".⁵

בהתאם לנוהל, אישור או סירוב לשימור השכר נעשה רק בדיעבד, לאחר מעבר העובד, והחלטות הוועדה אינן מפורסמות ברבים. במסגרת עבודתנו, בחנו את פעילות והחלטות הוועדה במשך שנה אחת. מצאנו כי בשנת 2013 הוגשו לוועדה 5 בקשות בלבד לשימור שכר, 4 מתוכן עקב העברות שלא מרצון (שינוי מקום פזי של יחידה, בעיות בריאותיות, שינוי הגדרות תפקיד וכו') ואחת כתוצאה מרוטציה.⁶ לאחר שהובאו בפני הוועדה, אושרו 4 מתוך 5 הבקשות. עלות שימור השכר, להוציא בקשה אחת, עמדה על כ-2000 ₪ בממוצע. שימור השכר נעשה רק עבור משכורת הבסיס, הקובעת לפנסיה. הוועדה, יש לציין, איננה עוסקים במעברים בתוך מערכת הביטחון על יחידותיו השונות.

במצב הקיים כיום, המדיניות הקיימת הלכה למעשה היא אי שימור שכר באופן גורף למעט מקרים חריגים. גם אם תשונה המדיניות, המנגנונים הקיימים כיום-הוועדה הייעודית- אינם יכולים לספק מענה הולם לעלייה הצפויה במספר הבקשות לשימור. כך למשל, העובדה כי החלטות הוועדה מתבססות על קריטריונים שאינם מוגדרים וכי החלטותיה מתקבלות לאחר מעבר העובדים, יגרמו לכך שעובדים המעוניינים לעבור חקוקים לשימור שכר, יחששו לעשות כן עקב חוסר הודאות. יתרה מזאת, גם אם תשונה הוועדה את אופן עבודתה, בהנחה כי מדיניות שימור השכר תוביל לתוצאה הרצויה של מוביליות בתוך שירות המדינה, מבנה הוועדה הקיים כיום איננו מאפשר טיפול בכמויות גדולות יותר של מקרים בשנה.

לאור כך, המסקנה המתבקשת היא שלא די בשינוי המדיניות כלפי שימור השכר, אלא גם ביצירת מנגנונים תומכים לשם יישום המדיניות. רק שילוב שכזה עשוי להגביר את הניידות בתוך שירות המדינה.

⁵ ראה נספח ב'

⁶ מטעמים של צנעת הפרט לא נוכל לספק מידע מעמיק יותר אודות מקרים אלו.

הגדרת הבעיה

היעדר מדיניות שימור השכר כיום מהווה אחד החסמים למוביליות בשירות המדינה.

היעדר המדיניות מתרגם לקושי בגיוון וריענון סגל העובדים וכישוריהם, זאת כיוון שאין לעובדים כל אינטרס לעבור ממשרתם במידה והם צפויים לרדת בשכרם. כך עלול להיווצר מצב שבו עובדים בעלי כישורים נחוצים וידע לא יגיעו ליחידות הזקוקות להם, מפאת הפגיעה בשכרם. יתרה מזאת, היעדר המדיניות אף מגביל את מסלול הקריירה של עובדים רבים, אשר היו מעוניינים להתנסות ולהכיר את יחידות השונות בשירות המדינה, ומכתיבה התקדמות ומעבר צרים למדי. מעבר לכך, מצב זה מסייע בשימור האוריינטציה היחידתית של העובדים ומונעת מהם ראייה רוחבית של שירות המדינה.

גם המנגנון הקיים הינו בעייתי זאת משום היעדר שקיפות- עובד אשר מועבר שלא מרצונו מקבל את הכרעת הוועדה רק לאחר העברתו, דבר העלול לגרום לתחושות של מתח וחרדה, היות ולעיתים פערי השכר הם משמעותיים. העובדה כי אין קריטריונים שקופים מקשה גם על תכנון התקציב של חלק מהיחידות משום שלא ידוע האם ובאיזה גובה ישולמו הפרשי השכר. בנוסף, פרוצדורת שימור השכר הינה סבוכה, ונעשית באופן ידני ולא ממחשב.

המלצות דו"ח ועדת הרפורמה

כאמור, דו"ח הרפורמה מציין את הצורך להגברת הניידות בשירות המדינה, כאמצעי לניוד של ידע וכישורים וריענונם. יש לציין כי נושא שימור השכר אינו מחזר מפורשות בדו"ח, אך הוא פועל יוצא של חלק ניכר מן ההמלצות שמהותן הגברת הניידות זאת משום שמהווה חסם משמעותי למעבר של עובדים. הלה עסק באופן עקיף בנושא של שימור שכר כאמצעי לעידוד ניידות בין יחידות השירות השונות כאשר קבע:

"גודלו של שירות המדינה, מורכבותו, השונות והגיוון בתחומי העיסוק, כמו גם התרבות הארגונית, אינם מעודדים כיום מעבר בין משרדי והופכים משימה זו למורכבת ומצריכה תכנון ארוך טווח. לצד זאת, ניתן אף להשתמש בכללים הקיימים כיום לצורך קידום של יעדי הרפורמה בטווח המידי..."⁷

וכמו כן:

⁷ דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013), עמ' 181.

"לשם קידום שירות מדינה יציב, תוך שיפור ממשקי העבודה, הגברת שיתוף פעולה וסטנדרטיזציה באופן העבודה בין המשרדים השונים, ייקבעו מסלולי קריירה רוחביים בשירות המדינה. לעניין זה, "מסלולי קריירה רוחביים" – מסלולים מקצועיים שבמסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בתוך משרד ממשלתי משרדי ממשלה שונים..."⁸

בהתאם לכך, ניתן המנדט לצוות עבודה זה: "מטרות המדיניות לשמירת זכויות שכר היא להציע מנגנונים לשימור שכר כאמצעי מפתח לתמרוץ תנועות רוחב בתוך שירות המדינה".⁹

⁸ <http://www.csc.gov.il/databases/articlesandpublications/documents/reformreport2013.pdf>

⁹ שם, שם

מתודולוגיה

לצורך בחינת הנושא לפני ולפנים, בחנו את הנעשה במספר מדינות בעולם, בהקשר של שימור שכר עובדים שהועברו. נבדקו נהלי השימור של בריטניה, ארה"ב ואוסטרליה. כמו כן, נעזרנו במידע הקיים לגבי נהלי שימור השכר הקיימים בארגונים מהמגזר הפרטי בישראל. בחינת הנהלים נעשתה על מנת להבין לא רק את התנאים בהם ישומר שכרו של עובד, אלא גם כדי להבין כיצד מתבצע נוהל זה בפועל.

כפי שכבר צוין, אחד הקשיים המהותיים בבסיס עבודתנו הינו השוני הגדול בין השכר ורכיביו השונים בין יחידות השירות הציבורי. לצורך כך, התוודענו אל רכיבי השכר השונים הקיימים ביחידות השונות. באמצעות נתונים אודות מספר המכרזים, נעשה ניסיון לייצר סימולציה של העלויות האפשרויות לצורך שימור השכר. דבר זה סייע לחדד ולהבהיר את היקף העלויות הצפויות כתוצאה מאימוץ מדיניות חדשה, ובאמצעות כך לייצר קריטריונים נאותים לשימור שכר.

בחינה השוואתית בארץ ובעולם

סוגיית שימור השכר הינה סוגיה אשר עולה תדיר בארגונים ממשלתיים אך גם באלו הפרטיים. סוגיה זו הינה תולדה של הצורך הניהולי לנייד עובדים מתפקידיהם לתפקידים אחרים.

בארה"ב קבע ה- Office of Personnel Management, הגוף המקביל לנציבות שירות המדינה, כי כלל הסוכנויות והארגונים הפדרליים בארה"ב מחויבים בשימור שכר העובדים אשר הועברו מתפקידם שלא מרצונם, כתוצאה מהחלטות ניהוליות, ונמצאים תחת מערכת כיסוי התשלומים.¹⁰ במסגרת זו, זכאים לשימור שכר כלל העובדים אשר הועברו מתפקידם עקב צמצומים בכוח אדם, כמו גם אלו שתפקידם עבר שינוי ונקבע לו שכר נמוך יותר או נמצאים בהכשרות שונות (למשל השתלמויות). לעיתים, ניתנת לסוכנות הספציפית בה מועסק העובד האפשרות לשקול שימור שכר גם עבור עובדים שאינם עונים על הקריטריונים הללו.

אם זאת, הסוכנות רשאית שלא לשמר את שכר העובדים במקרים מסוימים, כגון העברת העובד לתפקיד בעל שכר נמוך לפי בקשתו, במידה ומדובר בעובדים זמניים, וכן עובד אשר מועבר לתפקיד שאינו מכוסה ע"י המערכת לכיסוי תשלומים. גם לאחר שימור השכר, עשוי העובד לאבד את זכותו לכך אם מוצעת לו משרה סבירה שבה שכרו זהה או גבוה מזה שהוא מקבל אך הוא איננו מוכן לעבור אליה. לדוגמא, במשרד המסחר האמריקאי תנאי שימור השכר הללו מחייבים, אך בסמכותה של הסוכנות להציג תנאים נוספים. למשל, עובד אשר שכרו שומר זכאי להמשיך וליהנות מזכות זו במידה ולאחר שנתיים לא הצליח להגיע

10 U.S government, Office of personal management, Fact Sheet: Pay Retention, available at: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-administration/fact-sheets/pay-retention>

באופן עצמאי לדרגה בעלת שכר זהה.¹¹ חשוב לציין כי מפאת גודלה של ארה"ב, כולל שימור השכר לא פעם גם תוספת תשלום שנועדה לפצות את העובד על הצורך במעבר פיזי לתפקידו החדש.

שימור שכר קיים גם בשירות הציבורי בבריטניה. כך למשל, במחוז לסטרשייר ישנו נוהל שלפיו כאשר עובד מועבר למשרה המדורגת כדרגה אחת מתחת למשרתו הקודמת, שכרו הקודם יישמר. לעובד תעמוד הזכות לשימור שכרו במשך שנתיים או עד ששכרו בתפקיד החדש ישווה אל שכרו הקודם (המוקדם מבין השניים). במידה והעובד הועבר לתפקיד שמדורג יותר מדרגה אחת פחות מתפקידו הקודם, ישומר שכרו של העובד לפי השכר של דרגה אחת לפחות מעל דרגת משרתו החדשה. יתרה מזאת, האחריות על התשלום עבור שימור השכר, תושט על מקום העבודה ממנו הועבר. שימור השכר מתייחס אך ורק לשכרו הבסיסי של העובד, ולא חל על תשלומים נוספים שמקבל העובד, דוגמת הלוואות.¹²

אף באוסטרליה, ישנו נוהל שימור שכר מסודר, אך במודל מעט שונה מזה הקיים בארה"ב ובריטניה. כך למשל, הנוהל הקיים בממשלת דרום אוסטרליה קובע כי עובד זכאי לשימור שכרו אם הועבר למשרה אחרת עם שכר נמוך יותר, אך זכות זו תלויה בותק שצבר העובד: לעובדים המועסקים בין שנה לשנתיים, יינתן שימור שכר למשך חצי שנה, לעובדים אשר מועסקים מעל לעשר שנים יינתן שימור שכר לתקופה של עד שנה. בנסיבות מסוימות, יתאפשר שימור שכר לתקופה ארוכה יותר.¹³

נהלים של שימור שכר קיימים גם במגזר הפרטי בישראל. במגזר הבנקאי בישראל ישנו נוהל שימור שכר המתקיים במרבית הבנקים. כך למשל, בבנק אוצר החייל ישנו שימור שכר עבור עובדים שההנהלה החליטה כי הם מועברים מתפקידם עקב צרכים ארגוניים שונים. כך לדוגמה, כאשר מוקם סניף חדש וההנהלה מעוניינת בהעברת מנהלים אליו, חרף העובדה שדרגת שכרם מורדת, שכרם בפועל יישמר. גם כאשר מנהל מועבר עקב ביצועים לא מספקים, שכרו נשמר באופן מלא, אך שחיקתו תבוא לידי ביטוי בכך שכאשר יתקיימו דיוני שכר, שכרו לא יועלה. מעבר לכך, בעולם הבנקאי לעיתים רבות ישנה חשיבות לשימור סמלי סטטוס כמו גודל משרד, הזמנה לכנסים וכו', ולכן לא פעם מותנות העברות עובדים מתפקידיהם לא רק בשימור השכר עצמו אלא גם בשימורם של אותם סמלים.

¹¹U.S department of comers ,Grade & Pay Retention, available at: http://hr.commerce.gov/Practitioners/CompensationAndLeave/DEV01_006191

¹² Leicestershire county council, Redeployment Policy and Procedure, available at: <http://politics.leics.gov.uk/documents/s40192/>

¹³ Government of south Australia, DETERMINATION 2, EXCESS EMPLOYEES – INCOME MAINTENANCE, available at: <http://publicsector.sa.gov.au/policies-standards/award-info/>

קריטריון/מדינה	ארה"ב	בריטניה	אוסטרליה
נסיבות ביצוע השימור	שימור שכר יבוצע לעובדים אשר מועברים מיחידותיהם בהתאם לטובת המערכת.	השימור מתבצע כאשר משתנה הגדרת תפקיד או עובד מועבר מתפקידו.	שימור שכר יתבצע כשעובדים מועברים או שהגדרת תפקידם משתנה.
תוקף השימור	השימור שמעניקה הסוכנות תקף לשנתיים, אך ניתן לשלול אותו עוד לפני כן בתנאים מסוימים.	שימור השכר תקף למשך שנתיים או עד הגעת העובד לדרגה אשר בה השכר זהה. השימור מבוצע רק לשכר הבסיס.	לאחר תקופה של בין 6-12 חודשים (תלוי בותק) ייפסק השימור

הישג נדרש

קביעת מדיניות לשימור שכר שתסייע בהגברת המוביליות בשירות המדינה - לרוחב, למטה, ולמעלה.

מדיניות זו, תייצר תמרוץ עבור עובדים אשר מעוניינים לעבור בין היחידות השונות, לעשות כן. זו היא תתורגם למנגנון, אשר מצד אחד יהיה מוכוון שימור ובעל קריטריונים שקופים שיסירו את חוסר הוודאות מצד העובדים, ומצד שני מתוחם בבהירות כדי למנוע "פריצת סכר" מבחינה תקציבית. מדיניות זו אף תסייע בתכנון ארוך טווח, משום שתאפשר מתן אומדנים מדויקים באשר לעלויות ולמעברים בין היחידות השונות.

אתגרים בקביעת המדיניות

נושא שימור השכר טומן ברובו מורכבות גדולה, גם משום ההשלכות התקציביות שעלולות להיות לו, וגם משום אלו. משום כך, כל קביעת מדיניות צריכה לכל הפחות להכיר באתגרים העומדים בפתחה.

האתגר הראשון הינ ערכי-פסיכולוגי במהותו נוגע בעניין השוויון. אם אכן תגובש מדיניות אחידה ותוגבר הניידות, עלולים להיווצר מצבים בעייתיים בהם ישנם פערי שכר משמעותיים בין שני עובדים באותו התפקיד ביחידה מסוימת, לאחר ששכרו של אחד מהם, שומר לאחר העברתו. למעשה, עקב השוני הגדול בשכר, פערים שכאלו יכולים להתקיים גם בין עובד למנהלו. לעניין זה עשויות להיות השלכות פסיכולוגיות על העובדים ה"מקוריים" ביחידה, כמו גם לגרור התנגדויות מצד ועדי עובדים שיתרעמו על חוסר השוויון.

אתגר שני, הוא תקציבי- כיצד מאפשרים שימור שכר והגברת הניידות, אך בד בבד לא גורמים לעלויות תקציביות משמעותיות. יש לציין בהקשר זה, שעלות שימור השכר צפויה לגדול מדי שנה, לא רק משום הגידול הרצוי במספר העובדים המעוניינים לעבור, אלא משום שהצורך בשימור הוא ארוך טווח. כלומר, עלות השימור תחול על כל העובדים שאושרו לקבלו, לאורך כל השנים. אתגר זה מעלה את השאלה באשר לפרק הזמן הנחוץ לשימור שכר, כזה שיבטיח את כי המדיניות החדשה לא תהיה "פריצת סכר" תקציבית, אך מנגד לא יתריע את העובדים מלעבור, שלמעשה תרוקן את המדיניות מתוכן.

בנוסף לאתגרים הבסיסיים הללו, ישנם כאלו שנמצאים בטווח, ומעלים סוגיות אשר יש להן השלכות גם ברמה הערכית וגם ברמה התקציבית. נושא של שימור השכר לפי רכיבים הוא אחד מהם. למשל, כיצד יש לנהוג במצב שבו השכר שמשומר נובע בחלקו מרכיבים שאינם רלוונטיים לתפקידו החדש של העובד, כגון רמת פעילות. יתרה מזאת, כיצד יש לנהוג במקרה שבו רכיבי השכר הם תלויי תפוקות, כמו שעות נוספות, כאשר ביחידה החדשה אין מכסה שכזאת. סוגיה זו, כלומר האם יש לתת תשלום לעובד עבור עבודה שלא בוצעה בפועל, הינה בעלת משמעויות תקציביות וערכיות כאחד.

אתגר שני מסוג זה הינו העלויות והנזק העלול להיגרם כתוצאה מניידות יתר. כלומר, הסרה כמעט מוחלטת של חסם השכרתגורם לכך שלא יהיה רצף והמשכיות ביחידות, זאת משום הקלות היחסית שבה ניתן לעבור מיחידה ליחידה. מצב זה עשוי לגרור למצבים של חוסר יציבות וקושי בשימור ידע ביחידות שירות המדינה, אשר עלולים בתורם לפגוע בפעילותן השוטפת. כך, מצד אחד העלויות התקציביות תגדלנה, אך המטרה שלשמה נוצרה המדיניות, תפוספס. אתגר נוסף הינו החשש לשימוש לרעה במדיניות החדשה, למשל כדרך להיפטרות מעובדים בעייתיים. גם במקרה זה עלול להיווצר מצב שבו העלויות גדולות, אך המטרה הוחטאה.

אתגר אחר אשר יש לתת עליו את הדעת, ועשוי להקשות על יישום מוצלח של המדיניות, הוא התנאים ההעסקה השונים הקיימים בין היחידות בשירות המדינה, כאשר לעיתים מדובר בתנאים שהם שווי ערך כספי- למשל זמן נסיעה, הגדרת תפקיד וכו', ולעיתים מדובר בתנאים פיזיים, למשל משרד גדול. במקרים שכאלו עשוי להיווצר קושי בשימור, בדיוק בגלל שישנו קושי לכמתם. חרף זאת, יש להכיר בכך שלאותם תנאים עשויים להיות השפעה גדולה על ההחלטה של עובד האם לעבור או לא.

מעל לכל זה, יש להתחשב בעובדה כי הבקרה והשליטה על מדיניות זו ותוצריה, הינה מורכבת ביותר. ניתן למדוד באופן פשוט את העלייה בניידות ומעברם של עובדים, אם כי את מטרותן, קרי, ריענון הידע והכישורים, יהיה בעייתי יותר לכמת. השינוי המיוחל יוכל לבוא לידי ביטוי רק לאחר מספר שנים, כחלק מתהליך ארוך של מעבר בין יחידות.

שלל האתגרים הללו, והניסיון להציע מענה הולם להם, עמדו לנגד עינינו בבואנו לבחון את החלופות השונות ליצירת המדיניות. במסגרת החלופה שנבחרה, הקפדנו כי מרבית האתגרים יקבלו מענה הולם, אם כי ייתכן שבמשך הזמן, יהיה צורך בהתאמות נוספות של המדיניות ומנגנוניה על מנת לייצר מענה מתאים יותר למציאות המשתנה.

הצגת החלופות

כדי לספק מענה לאותם אתגרים שהוצגו, ולהציע מתווה אשר יתחשב במגבלות הקיימות כיום בשירות המדינה, קבענו מספר יסודות בסיסיים עבור כל החלופות. ראשית, המנגנון שנבנה נועד להציע מענה לאוכלוסייה רחבה ככל הניתן. עם זאת, כפי שכבר הוצג, הוחלט כי מפאת המורכבות הרבה של מבנה השכר בשירות המדינה, החלופות המוצעות לא יחולו כרגע על עובדים ממערכת הביטחון, חלק מעובדי מערכת הבריאות כמו רופאים ואחיות, וכן על עובדים בדירוגי מחקר. הסיבות לכך נובעות מהייחודיות הרבה של מערכת השכר של היחידות והעובדים הללו. כך למשל, עובדים של מערכת הביטחון זכאים לתוספות ורכיבי שכר שונים מאלו הקיימים בשאר יחידות שירות המדינה, דבר שעשוי להפוך את עלות השימור לגבוהה במיוחד, מה גם שישנה בעייתיות מסוימת בהמשך שימור תוספות שכאלו. משום כך, אנו סבורים כי יש להתייחס לאוכלוסיות אלו בהמשך הדרך.

שנית, חרף הצורך בשימור שכר העובדים, יש צורך להתחשב במגבלות התקציביות הקיימות בשירות המדינה. בהתאם לקיים בשירות המדינה במדינות אחרות, ראינו לנכון לקבוע כי שימור השכר ישחק לאורך הזמן. פירוש הדבר הוא, ששימור השכר יפחת כנגד כל עלייה בשכר שיקבל העובד במקום העבודה החדש, עד ששכרו שם ישתווה לשכר המשומר, אז יופסק השימור לחלוטין. עקרון זה מבטיח מצד אחד הוגנות כלפי העובדים ששכרם משומר, ומנגד מונע עלויות תקציביות גבוהות.

שלישית, מנגנון השימור יהיה שקוף ובעל קריטריונים הידועים לעובדים. עקרון זה יאפשר לעובדים להעריך את סיכוייהם לזכות בשימור שכר ובכך לסייע להם בהחלטה האם ברצונם לעבור ליחידה אחרת. עקרון זה יסייע להפיג את החשש הטבעי ממעבר באמצעות השקיפות, ויהפוך את ההליך לנוח וידידותי, כאשר מנגד יציב מגבלות מסוימות. בכך יתבצע סינון של העובדים המעוניינים להגיש מועמדותם למשרה כלשהי, דבר שיחסוך משאבים רבים, הן לעובדים והן לשירות המדינה. בנוסף, עקרון זה יאפשר בקרה נרחבת יותר על מנגנון שימור השכר, שאיננה קיימת היום. כך תתאפשר שליטה תקציבית טובה יותר וכן הליך הוגן כלפי כלל העובדים.

תהליך מאקרו לשימור שכר

כלל החלופות שיוצגו מבוססות על תהליך אחד וסדור, לפי קריטריונים ידועים וברורים. השוני בין החלופות יבוא לידי ביטוי באופן שימור השכר.

הליך שימור השכר יחל כאשר עובד מביע את רצונו לעבור לתפקיד אחר. בטרם יגיש את בקשתו למעבר, יוכל העובד לבחון בעצמו האם הוא עומד בתנאי הסף לשימור שכר, בהתאם לקריטריונים הבאים:

- המועמד עובר מדירוג דרגה לדירוג דרגה או מחחה אישי לחחה אישי.
- ותק בתפקיד הנוכחי של 3 שנים ומעלה ביום פרסום המכרז.
- דרגות התקן של המועמד הן עד מתח דרגות 41-43 (כולל) בדירוג המח"ר או עד למתח דרגות מקביל בדירוגים המקבילים להם.
- פער שכר פנימי של עד 2000 ₪ בין תפקידו הנוכחי לתפקיד המוצע, בנוסף לפער בשכר הברוטו.
- המועמד נמצא בממוצע המשרדי או מעליו בהערכת עובדים.

מסלול ירוק - במידה והעובד עומד בכלל התנאים המצטברים שהוצגו לעיל, הוא זכה לשימור שכרו מיום קליטתו במשרה החדשה.

מסלול כתום - מיועד לעובדים אשר עונים על מרבית הקריטריונים שצוינו לעיל למעט הימצאות מעל הממוצע המשרדי בהערכת עובדים או פער שכר הגבוה מ-2000 ₪ ועד ל-4000 ₪. באפשרותם להגיש בקשה לוועדה משרדית (מעבר בתוך המשרד) שתורכב מאחראי במשרד הקולט לפי הגדרת התקשי"ר בפסקה 01.111, חשב המשרד, רפרנט המשרד בנש"מ או לחילופין להגיש בקשה לוועדה בין משרדית (מעבר בין משרדים) שתורכב מאחראי במשרד הקולט לפי הגדרת התקשי"ר, חשב המשרד הקולט, רפרנט המשרד הקולט בנש"מ ואחראי במשרד המעביר, בהתאם לסוג הניוד המתבקש. ועדה זו תדון בבקשתם ובמידה ותמצא לנכון, שכרו של העובד ישומר.¹⁴ על הוועדה להגיש את המלצתה עד שבוע לפני התכנסות ועדת הבוחנים לדיון במכרז אליו הגיש העובד מועמדות. בשנה הראשונה להחלת נוהל, החלטות הוועדה במסלול הכתום יהיו בגדר המלצה בלבד ויעלו לוועדת המסלול האדום. זאת לצורכי בקרת הנוהל ואופן השימוש בו.

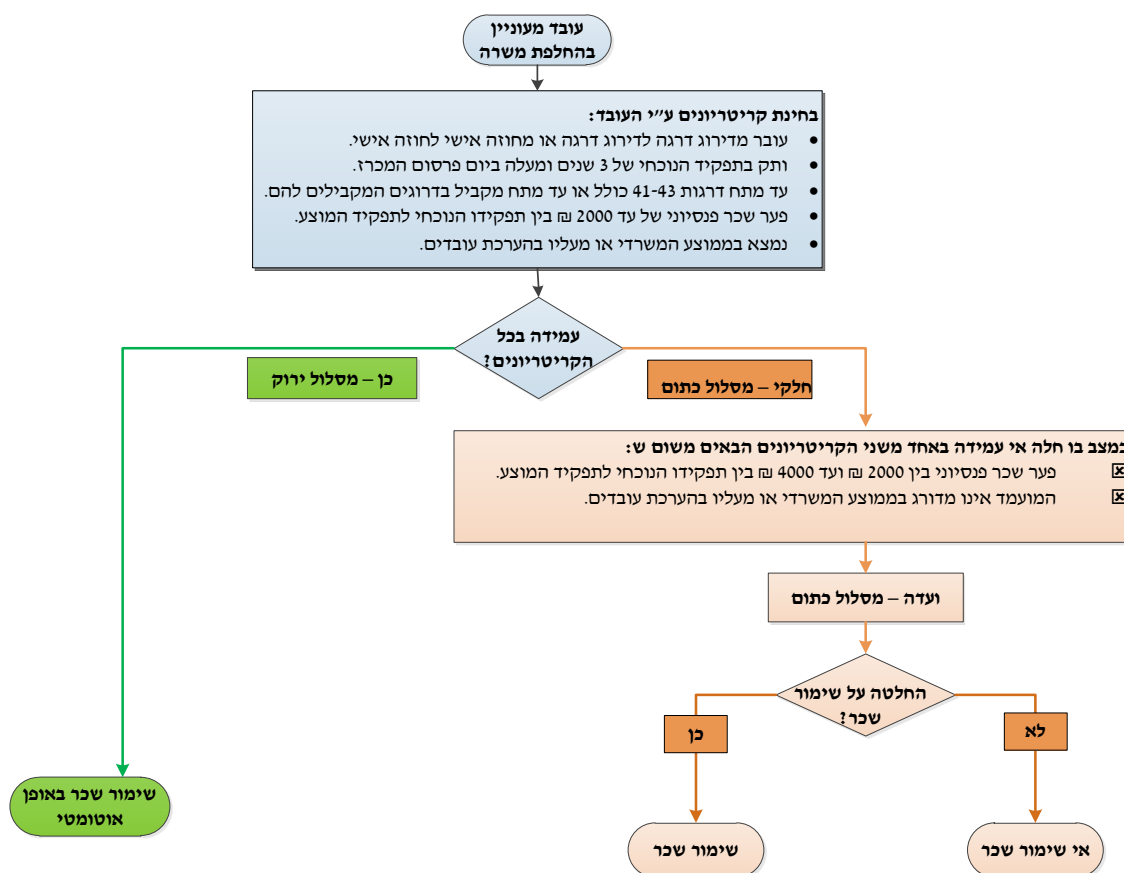
במקרה ומדובר במקרים חריגים של מעבר שלא מרצון, או אי עמידה בתנאי המסלול הירוק ואי קבלה במסלול הכתום קיים מסלול נפרד שבו ידונו בבקשת השימור של העובד.

¹⁴ בשנה הראשונה להחלת נוהל, החלטות הוועדה במסלול הכתום ישמשו בגדר המלצה בלבד ויעלו לוועדת המסלול האדום. זאת לצורכי בקרת הנוהל ואופן השימוש בו.

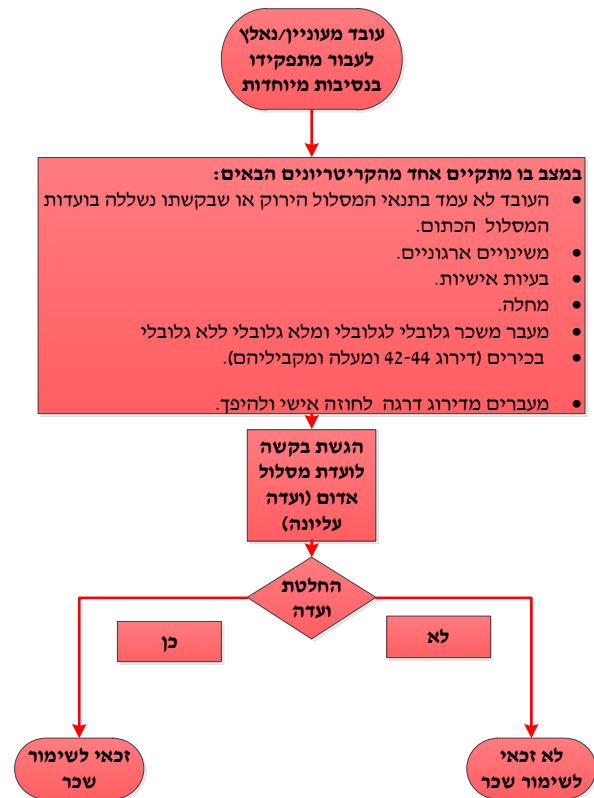
מסלול אדום (ועדה עליונה בראשות הנציבות ואגף החשב הכללי במשרד האוצר) - מיועד עבור עובדים אשר אינם עומדים בקריטריונים של המסלול הירוק או הכתום (ובשנה הראשונה להחלת הנוהל - מיועד גם לעובד שעבר במסלול הכתום). מסלול זה נועד לבחינת זכאות שימור שכר לעובדים במקרים חריגים לרבות אילוצים מיוחדים - כאשר מדובר במעברים מצרכי המערכת, כתוצאה משינויים ארגוניים, בעיות אישיות, מחלה, מעבר משכר גלובלי ללא גלובלי ומלא גלובלי לגלובלי, בכירים (דירוג 42-44 ומעלה ומקביליהם) ומעברים מדירוג דרגה לחחה אישי ולהיפך.

על הועדה העליונה (מסלול אדום) להגיש את המלצתה עד שבוע לפני התכנסות ועדת המחליטים לדיון במכרז אליו הגיש העובד מועמדות.

מסלול ירוק וכתום:



מסלול אדום:



לאחר הגשת הבקשות, ידונו הוועדות או האחראים הממונים על הנושא במשרדים בהן, כאשר הפרמטרים הבאים יילקחו בחשבון:

טיב העובד	סביבת העובד	סוג ניווד	רכיבי שכר	פרטי עובד	סיבת ניווד
<ul style="list-style-type: none"> הערכת עובד המלצת מנהל עמידה ביעדים 	<ul style="list-style-type: none"> שכר העמיתים במשרד אליו מועבר העובד. 	<ul style="list-style-type: none"> ניוד רוחבי (בין משרדי) תוך משרדי מחוץ לשירות המדינה ניוד בין דירוגים ניוד בין סוגי העסקה (כתב מינוי/ חוזה אישי) 	<ul style="list-style-type: none"> שכר נוכחי שכר עתידי שכר פנסיוני פערים (סה"כ ולכל רכיב) 	<ul style="list-style-type: none"> ותק בתפקיד מומחיות מקצועית פוטנציאל ניהולי דרגה ניסיון 	<ul style="list-style-type: none"> רצון העובד סיבה בריאותית צורך של המערכת

אופן שימור השכר -

לאחר ההחלטה על שימור השכר, ישומר בפועל רק שכר היסוד המשולב (הפנסיוני) כאשר עבור הרכיבים האחרים, התשלום יהיה לפי החלטה פרטנית. בשנתיים הראשונות יהיה מדובר בשימור מלא, בשנה השלישית והרביעית, מערך שימור של 66% מהפער תוספת שימור השכר הנוכחית, ואילו מהשנה החמישית ואילך, שימור של עד 50% מערך תוספת השמירה נוכחית. תוספת שמירת השכר תתקזז כנגד כל עלייה בשכר הפנסיוני.

לדוגמא: שכרו הפנסיוני של עובד בתפקידו הקודם עמד על 9,000 ₪, ושכרו הפנסיוני בתפקידו החדש הינו 8,000 ₪. בשנה הראשונה ערך תוספת שמירת השכר יהא 1,000 ₪. כעבור שנה, עקב עלייה בותק, שכרו הפנסיוני בתפקידו החדש הינו 8,080 ₪, ועל כן בשנה השנייה ערך תוספת שמירת השכר יהא 920 ₪. כעבור שנה נוספת, עקב עלייה בותק ועלייה בדרגה, שכרו הפנסיוני החדש הינו 8,700 ₪ (קרי, פער של 300 ₪). לפיכך, במהלך השנה השלישית ערך תוספת שמירת השכר יהא 198 ₪ (300 ₪ * 66%).

שכר עובדי המדינה כולל רכיבי עבודה נוספת והחזרי הוצאות המצריכים בחירה פרטנית באופן הבא:

על המשרד הקולט לבחון הקצאה של רכיבי עבודה נוספת והחזר הוצאות בהתאם לצרכיו ומגבלותיו.

שעות נוספות - מכסת השעות הנוספות יינתנו לפי צרכי התפקיד ובהתאם למגבלות המשרד. התשלום יינתן רק בהתאם לביצוע בפועל.

כוננויות - אין שימור כוננויות.

שכר עידוד:

- כאשר במשרד / תפקיד החדש אין שכר עידוד - שנה ראשונה ושניה - 50%, שנה שלישית ורביעית - שימור של 25%, שנה חמישית ואילך - אין שימור.
- שכר עידוד כאשר במשרד/ תפקיד החדש יש שכר עידוד - לפי הנוהל במשרד החדש.

תקן רכב - מתן התנאים טרם המעבר של העובד בהתאם למגבלות וצרכי המשרד

החזר הוצאות - לא יהיה שימור.

עלויות שכר משוערות

על מנת לגבש תמונה מדויקת ככל הניתן על העלויות הצפויות במסגרת אימוץ מדיניות חדשה, וחלופה אשר תאפשר זאת, ביצענו על סמך הנתונים הקיימים בדינו, חישוב שכזה. עלות שימור השכר תושפע משני פרמטרים עיקריים: מספר המרכזים בהם נדרש שימור, בין אם משרדיים או בינמשרדיים, וכן עלות פער השימור בחודש. ניתוח העלויות מתבסס על הנתונים הבאים: עלות העסקה חודשית ממוצעת = 12,900 ש"ח, ¹⁵ מספר מכרזים בשנה = 2,414¹⁶, כאשר ישנה שחיקה של 20% בשנה מערך תוספת שמירת השכר (שחיקה מלאה תוך 5 שנים).

עלויות שכר שנתיות לשימור בטווח הארוך (במיליוני שקלים)

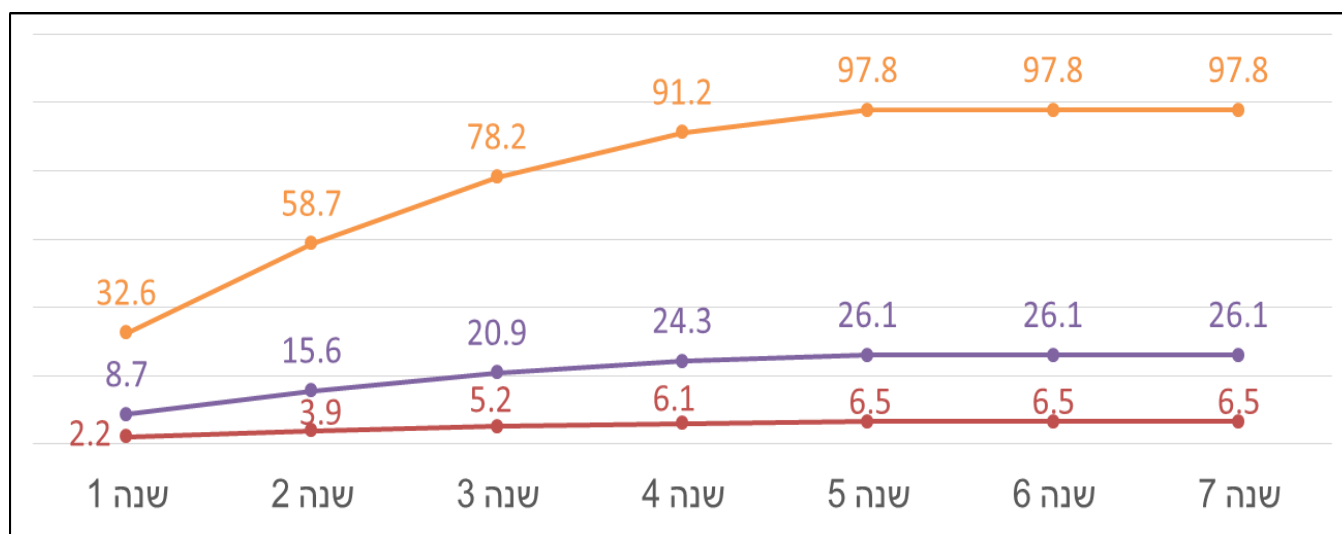
אחוז המכרזים בהם נדרש שימור שכר			עלות הפער לשימור
25%	10%	5%	

¹⁵ עלות ההעסקה החודשית שתושפע באופן ישיר או עקיף כתוצאה משמירת השכר, ללא החזרי הוצאות וללא רכיבים חד שנתיים כמו הבראה וכד', בהתאם לדירוגים הרלוונטיים. לפי נתונים שהתקבלו ממשרד האוצר נכון למאי-2015.

¹⁶ המספר המשוקלל של המכרזים המשרדיים והבינמשרדיים בשנת 2012, לפי דו"ח נציבות שירות המדינה

32.6	13.0	6.5	1,500 ₪
65.2	26.1	13.0	3,000 ₪
97.1	39.1	19.6	4,500 ₪

עלות שימור השכר השנתיות, במיליוני שקלים, לאורך השנים



מהנתונים הללו עולה, כי עלות שימור השכר המינימלית תהיה 6.5 מיליון שקלים לאורך שבע שנים. כלומר, אם רק ב-5% מן המרכזים בכל שנה, יהיה צורך בשימור שכר של 1500 ₪, זו תהיה העלות הכוללת של מדיניות זו לאורך זמן. לעומת זאת, במקרה שבו ב-25% מן המקרים לאורך 7 שנים יהיה צורך בשימור שכר של 4,500 ₪, בסופן תגיע העלות ל-97.8 מיליוני שקלים.

חרף העובדה כי מדובר בסכומים גדולים, אנו סבורים כי תרחיש זה איננו סביר, חזאת מכמה סיבות. ראשית, כפי שכבר הוצג, פערי השכר הקיימים בין היחידות השונות הם רק סיבה אחת לחוסר הניידות

בשירות המדינה. כך למשל, אדם אשר יחידתו ממוקמת במרחק קצר מביתו, סביר שייקח זאת בחשבון כאשר הוא שוקל האם לעבור ליחידה אחרת, גם אם יהיה זכאי לשימור שכר. כלומר, גם אם עבור חלק מהעובדים שימור השכר הינו החסם הגדול ביותר, עבור חלק מהם ישנם שיקולים נוספים אשר מנחים את החלטתם. על כן, מצב שבו בכל שנה כמה מאות עובדים עוברים בכל שנה, הינו בלתי סביר.

שנית, הקריטריונים שהוצגו, גם עבור המסלול הירוק וגם עבור זה הכתום מהווים מנגנון סינון אשר מצמצם משמעותית את אוכלוסיית העובדים הזכאים לשימור שכר. יתרה מזאת, בהחלטה על אישור או דחיית הבקשה, ישנו צורך להוכיח כי העברת העובד תהיה לטובת המערכת כמו גם להצדיק את פערי השכר העלולים להיווצר בעקבות המעבר, בין העובד המעובר לבין שאר העובדים. כך למשל, במסגרת המסלול הכתום, תידרש וועדה משרדית להכריע האם שימור שכר עבור עובד מסוים אכן מצדיק את טובת המערכת תוך כדי התחשבות בהשפעה הפסיכולוגית שעשויה להיות על שאר העובדים מפאת פערי השכר ביניהם, במיוחד כאשר מדובר בסכומים לא מבוטלים. הקריטריונים הללו יגרמו לכך שבמקרים בהם אין הגבלה על סכום השימור, כמו במסלול הכתום, אישור שימור השכר לא יעשה כלאחר יד. באשר למסלול הירוק, הוא כאמור מגביל את סכום השימור, כך שהעלויות הצפויות ממנו, אינן מגיעות לסכום המרבי שצוין.

שתי הסיבות הללו גרמו לנו להאמין כי סכום המקסימום שהוצג, הוא בבחינת "התסריט הגרוע ביותר" וכי הסיכוי כי הוא יתרחש איננו גבוה. יתרה מזאת, אנו סבורים כי הגברת הניוד הינה גם תהליך תודעתי בקרב עובדי שירות המדינה, ועל כן אנו צופים שעד שלא תשתנה תודעה זו, אנו לא צפויים להיות עדים למעברים במספרים גדולים בתוך שירות המדינה, אשר עלותם הכספית מתקרבת לסכומי המקסימום שהוצגו.

הקריטריונים לבחינת החלופות

הקריטריונים הנורמטיביים

אפקטיביות (20%)

חלופה אפקטיבית תהיה קביעת מדיניות סדורה וקוהרנטית, אשר היישום שלה ישיג את מטרות המדיניות ויביא לתוצאה הרצויה ולתועלת לשירות המדינה. יצירת מדיניות ומנגנונים לשימור שכר אשר יסייעו להגביר את הניידות בשירות המדינה.

הוגנות (10%)

חלופה הוגנת תהיה כזו שתייצר מדיניות לפיה יוצגו קריטריונים ברורים ואחידים לשימור שכר שיחולו על כלל העובדים באופן שוויוני. כמו כן, תציע פתרונות אפשריים למצבים בו שימור השכר יגרום פערים בין העובדים ביחידות וגם תגדיר באיזה אופן ישולמו רכיבי השכר שהם תלויי-תפוקות.

שקיפות (5%)

באיזו מידה החלופה הנבחרת מבטיחה שקיפות, כלומר, מספקת את המידע הברור ביותר לעובדים באשר לסיכויים לזכות בשימור שכר. כמו כן, באיזו מידה החלופה מאפשרת בקרה.

יעילות (15%)

עד כמה החלופה מציעה תועלת מרבית לעומת ההשקעה שמצריכה. החלופות נבחנות בהתאם לאופן שבו יפיקו את התוצאה האפקטיבית ביותר- הגברת הניידות, ע"י יצירת מנגנון סדור ומהיר אשר יחסוך לשירות המדינה ולעובדים זמן ומשאבים.

הקריטריונים הביצועיים

עלות (20%)

חישוב של העלות הכוללת של יישומה המוצלח של המדיניות. החלופות ייבחנו לאור השאלה מהי העלות הצפויה של החלתן. כל מנגנון של שימור שכר כרוך בהוצאה תקציבית לא מבוטלת, אולם קיים צורך ברור לנסות ולשמור על מסגרת התקציב.

ישימות פוליטית (5%)

החלופות ייבחנו לאור ההתנגדויות הצפויות להן, ולקשיים ביישומן מבחינה פוליטית. אילו חלופות צפויות לעורר התנגדויות רבות מצד ועדי העובדים, המשרדים השונים ועוד.

השפעות עקיפות שליליות (10%)

החלופות ייבחנו לפי תוצרי הלוואי השליליים העלולים להיות נלווים ליישומן: חוסר יציבות, ניידות יתר וכו'. כלומר, באיזו מידה כל חלופה מבטיחה כי גם, כי לצד הגברת הניידות, לא תיווצר מציאות של "דלת מסתובבת" ביחידות שירות המדינה.

ישימות מעשית (15%)

באיזו מידה המדיניות המוצעת תהיה פשוטה וקלה ליישום, מבחינה תשתית, יכולת פיקוח, משאבים, טכנולוגיה וכו'. כלומר, באיזו מידה מציעה החלופה מנגנונים אשר יהיה קל ליישםם לאור המגבלות והאילוצים הקיימים.

החלופות

חלופה א'

שימור דרוג לעובדים

עובד המעוניין לעבור לתפקיד אחר, דירוגו ישמר, ובהתאם לכך, גם שכרו. פירוש הדבר, שעובד אשר נמצא בדירוג מסוים, יזכה לשמור עליו גם כאשר יעבור לתפקיד אחר לגמרי. חלופה זו מבטיחה אפקטיבית מרבית- שכן השכר משומר במלואו, אולם היא בעייתית מבחינות רבות. לשימור הדירוג עלולות להיות השפעות רוחביות משמעותיות, כמו גם השלכות תקציביות ומשפטיות. כך למשל, עובד שנמצא בדירוג משפטן, עובר לתפקיד אחר ודירוגו נשמר, זכאי לקבלת תוספת ביגוד מתוקף דירוגו, למרות שבתפקידו החדש אין צורך בהן.

יתרה מזאת, במרוצת השנים עשוי להיווצר מצב שבו אותו עובד עבר בין תפקידים שונים כאשר דירוגו הראשוני נשמר. מצב זה עלול לגרום למעין "כאוס" ארגוני וקושי לביצוע מעקב ותכנון אסטרטגי ארוך טווח. כך למשל, יהיה קושי לאתר מחסור עתידי במקצועות מסוימים, כאשר אין הלימה בין מספר העובדים הרשומים במערכת תחת המקצועות הללו, לבין אלו שעוסקים בכך בפועל. זוהי הסיבה שאנו מאמינים כי חלופה זו היא הפחות מיטבית מבין כולן.

חלופה ב'

שמירת פערי שכר מלאים- "ברוטו מול ברוטו"

שימור השכר יעשה בהתאם לסכום הכולל המשולם לעובד מדיי חודש, כולל כלל התוספות והרכיבים להם הוא זכאי במקום עבודתו ממנו הוא מעוניין לעבור, במידה ואושר השימור, לאחר שעמד בתנאים של אחד מהמסלולים. כלומר, במידה ואכן קיבל אישור שכזה, ישולם לעובד את ההפרש בין משכורתו הנוכחית לזו הצפויה לאחר המעבר, ללא התחשבות ברכיבים מהם הורכבה.

יתרונה הברור של חלופה זו, היא העובדה כי היא פשוטה ליישום- אין צורך להתייחס למרכיבים השונים של השכר, ולאופן שבו הם ישולמו לעובד המועבר. כמו כן, היא האפקטיבית ביותר משום שהיא מבטיחה שאין מצב בו העובד המועבר יפגע בשכרו, ועל כן מקלה על ביצוע מעברים והגברת הניידות. אולם, לחלופה זו ישנן כמה חסרונות שלא ניתן להתעלם מהם. ראשית, מבחינה ערכית, ישנה בעייתיות כאשר עובד מסוים יקבל משכורת המורכבת מחלקה מרכיבים שהם תלויי ביצוע- כמו למשל שעות נוספות, מבלי לבצען בפועל. יתרה מזאת, יש לשאול האם זה ראוי שעובד יקבל תוספות מסוימות, אשר אינן רלוונטיות לתפקידו החדש, בדיוק כמו עובדים אשר כן זכאים להן מתוקף עבודתם. כך למשל, האם אין בעייתיות

מסוימת בכך שעובד שעבר ליחידה אחרת ימשיך לקבל תוספת סיכון במשכורתו, למרות שבתפקידו החדש הוא איננו חשוף לסיכון שכזה, בדיוק כמו חבריו ליחידה הקודמת אשר כן.

מעבר לכך, ליישום חלופה זו עלולות להיות כמה השלכות תקציביות בעייתיות. תשלום של הפער, בהתעלם מרכיבי השכר, עלולים לגרום למצב של אופורטוניזם וניצול מצדם של עובדים מסוימים. כך למשל, עובד מסוים עשוי לבקש העברה לתפקיד בעל תוספות ייחודיות אשר יעלו משמעותית את משכורתו, כמו מכסה של שעות נוספות ולאחר זמן קצר יחסית, לבקש לעבור לתפקיד אחר, שלא נדרשות בו שעות נוספות, כאשר שכרו משומר. כך יוצר מצב שבו עובד יכול להישאר במשך שנים רבות עם תשלום עבור השעות הנוספות, מבלי שיבצע אותן בפועל.

חלופה ג'

שימור הרובד הפנסיוני, "העליון" של השכר, ללא רכיבים אחרים

לאחר ההחלטה על שימור השכר, ישומר בפועל רק שכר הבסיס, הפנסיוני של העובד באופן אוטומטי, כאשר בשנתיים הראשונות יהיה מדובר בשימור מלא, בשנה השלישית והרביעית, שימור של עד 66% מהשכר, ואילו מהשנה החמישית ואילך, שימור של עד 50%, זאת מתוך ההנחה כי תהיה עלייה מסוימת בשכר בכל מקרה.

עבור הרכיבים האחרים, התשלום יהיה לפי החלטה פרטנית. המשרד הקולט יידרש להקצות לעובד את הרכיבים שיאפשרו לו להגיע לפוטנציאל ההשתכרות הקודם, עד כמה שניתן לפי צרכי המשרד. כך למשל, עובד אשר אושרה בקשתו לשימור, תשומר משכורתו הבסיסית, כאשר באחריות המשרד לאפשר לו מכסה של שעות נוספות שתאפשר לו להגיע לרמת השתכרות דומה לזו במשכורתו הקודמת. הרכיבים שיקצה המשרד יהיו לפי הרלוונטיות לתפקידו. כלומר, במידה והתפקיד החדש אליו הועבר העובד, אין בו צורך בביצוע שעות נוספות, לא יוכל העובד לקבל מכסה לביצוען.

כיוון ששכר העובדים ביחידות שונות בשירות המדינה מורכב מרכיבים ותוספות רבות, המצריכות בחינה, במסגרת חלופה זו, יטופלו הרכיבים באופן הבא:

שעות נוספות- מכסת השעות הנוספות יינתנו לפי צרכי התפקיד והמשרד.

כוננויות- אין שימור כוננויות (למעט כוננויות הסכמיות).

תקן רכב- מתן התנאים האחרונים של העובד. אם היה לעובד רכב צמוד ואין צורך ברכב צמוד בתפקידו החדש – יקבל בתפקידו החדש תקן רכב ד'.

החזר הוצאות-לא יהיה שימור

שכר עידוד כאשר במשרד / תפקיד החדש אין שכר עידוד- שנה ראשונה ושניה – 50%, שנה שלישית ורביעית – שימור של 25%, שנה חמישית ואילך – אין שימור.

שכר עידוד כאשר במשרד / תפקיד החדש יש שכר עידוד-לפי הנוהל במשרד החדש

חלופה זו, יתרונה הברור הוא שהיא חסכונית מבחינה תקציבית. היא מבטיחה כי עלויות שימור השכר יהיו קטנות יחסית, לעומת שימור מלא. יתרה מזאת, היא מבטיחה כי התוספות שניתנו בגין ביצוע יוותרו כאלו ולכן מאפשרת ניצול טוב יותר של המשאבים המושקעים בשימור השכר, ומונעת אופורטוניזם. מעבר לכך, חלופה זו מבטיחה מידה לא מבוטלת של הוגנות, גם כלפי העובד וגם כלפי סביבתו, שכן התשלום לעובד נעשה על סמך ביצועיו בפועל ולא באופן אוטומטי. מנגד, חסרונה של חלופה זו נובע מהעובדה כי היא איננה אוטומטית ועל כן סבוכה יותר לביצוע. בניגוד לחלופות הקודמות, אשר מצריכות הליך פשוט למדי, חלופה זו מצריכה תכנון וחשיבה, על מנת לאפשר לעובד להגיע לשכרו הקודם. כמו כן, מאותה סיבה בדיוק, חלופה זו עשויה להרתיע עובדים מלבצע מעבר שכזה, משום מורכבות התהליך.

דיון בחלופות לפי הקריטריונים

קריטריונים	משקל	שמור דירוג לעובדים	ברוטו מול ברוטו	שימור הרובד הפנסיוני	משוקלל א	משוקלל ב	משוקלל ג
שקיפות	5%	2	2	4	0.1	0.1	0.2
אפקטיביות	20%	4	4	2	0.8	0.8	0.4
הוגנות	10%	1	2	4	0.1	0.2	0.4
יעילות	15%	2	2	4	0.3	0.3	0.6
ישימות פוליטית	5%	1	3	4	0.05	0.15	0.2
השפעות שליליות עקיפות	10%	1	1	4	0.1	0.1	0.4
ישימות מעשית	15%	1	3	3	0.15	0.45	0.45
עלות	20%	2	3	5	0.4	0.6	1
				ניקוד משוקלל:	2	2.7	3.65

החלופה המועדפת

כפי שניתן לראות מניתוח החלופות לעיל, החלופה המועדפת הן על פי הקריטריונים הנורמטיביים והן על פי הקריטריונים הביצועיים היא חלופה ג' - שימור הרובד הפנסיוני.

חלופה ג' - שימור הרובד הפנסיוני, היא החלופה הטובה ביותר, המאפשרת מצד אחד יעילות ועלויות סבירות, אך מנגד מאפשרת את ביצוע השימור בפועל, תוך שמירה על הוגנות כלפיי העובד, סביבתו

והמערכת. חלופה זו נבחרה משום ההכרה כי יש צורך בפישוט של תהליך שימור השכר והנגשתו לכלל אוכלוסיית העובדים, אך מנגד, יש צורך לשמור על מסגרת תקציבית כלשהי.

בניגוד לשתי החלופות האחרות – שימור דרוג עובדים וברוטו מול ברוטו חלופה זו מאפשרת בקרה ומעקב אחר תהליך שימור השכר, ומונעת קבלת החלטות בעניין זה כלאחר יד. היא מונעת מצבים אפשריים של אופורטוניזם וניצול מצד עובדים מסוימים, כמו גם את האפשרות לכאוס ארגוני ותקציבי, כפי שהוצג. חסרונה העיקרי של חלופה זו, הוא כאמור, שהיא מורכבת יותר ביחס לשתיים האחרות, ומצריכה תכנון ומשאבים לא מבוטלים מהמשרדים. הפיכת התהליך למורכב יותר גם עשויה להרתיע עובדים מסוימים ממעברים. אולם אנו סבורים כי חסרון זה הינו בטל בשישים זאת משום שהחלופה כן מאפשרת שימור שכר מלא במקרים רבים, ולכן גם אם עובדים מסוימים לא ירצו לבצע מעבר שכזה, מפאת הפגיעה בשכרם, לא יהיה מדובר במספרים גדולים. יתרה מזאת, עובדים אשר מעוניינים לבצע מעבר שכזה ממניעים אופורטוניסטים, ימנעו מלעשות כן.

פרק בקרה, מדידה והערכת ביצועים

1. כללי

האגף לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה יישם בקרות ליישום מדיניות אוריינטציה לשירות המדינה, באמצעות "נוהל חליפת בקרה", בהתאם לתורת הבקרה לניהול ההון האנושי ולתפישת ההפעלה הנובעת ממנה.

1. מטרת הנוהל

א. בחינת אופן השגת המטרה והיעדים של המדיניות, כמפורט להלן:

קביעת מדיניות לשימור שכר שתסייע בהגברת המוביליות בשירות המדינה
(לרוחב, למעלה ולמטה) או לכל הפחות שלא תהווה חסם

מטרות משנה/ יעדים:

1. פרסום מדיניות ונהלים בהירים וברורים
 2. פתוח יכולות ומנגנונים התומכים בניהול, שליטה, בקרה ושקיפות
 3. ניהול פרואקטיבי המסייע לקידום המוביליות
- ב. בדיקת היקף מימוש המדיניות ההנחיות והאפקטיביות של השפעותיה.
- ג. המלצה לנציב שירות המדינה על עדכון או שינוי במדיניות בהתאם להישגים המתוכננים אל מול הביצועים בפועל.

3.מדדים

מערך המדידה כולל מספר מדדי בקרה. להלן:

1.מדדי בקרה להנעה והטמעת התהליך

על מנת שתתקיים מדידה ובקרה שוטפת על יישום המדיניות, ישנם תנאים הכרחיים למערך המדידה אשר מהווים אבני דרך מרכזיות להנעת התהליך והטמעתו במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

לאחר שיתקיימו כל התנאים שלעיל, ניתן יהיה לבצע מדידת בקרה שוטפת על אופן יישום המדיניות והצלחתה, בהתאם ליעדים שנקבעו.

קוד	תהליך/ מדד	משימה	גורם אחראי לביצוע	תאריך יעד לביצוע	אחוזי ביצוע
1	נוהל	נוהל שימור שכר+ כתיבת תקשי"ר כללי	אגף שכר+ חשכ"ל+ נש"מ	1.6.2016	
2	ועדת חריגים	הקמתה של ועדת חריגים	נש"מ+ אוצר	1.6.2016	
3	ועדות משרדיות	העברת פניה למשרדי הממשלה להקמת ועדות	נש"מ	1.6.2016	
4	מחשבון שכר	פיתוח מחשבון שכר	אוצר+ נש"מ	1.12.2016	
5	מסגרת תקציבית	קביעה של מסגרת תקציבית שנתית (5 מ')	אגף התקציבים	1.7.16	

2. מדדי בקרה שוטפים על ביצוע התהליך

מדידת בקרה שוטפת על אופן יישום המדיניות והצלחתה, בהתאם למטרות וליעדים שנקבעו.

מדדי הבקרה השוטפים יכנסו לשגרות בקרה וניהול ברמת המשרדים (סמנכ"ל משא"נ), נציבות (רפרנטים), ואגף הבקרה.

מדדי הביצוע מפורטים בטבלה הבאה:

קוד	עולם תוכן, מטרת או יעדים	שם המדד	תיאור מדד	סוג המדידה	יחידת מידה	תקופת המדידה	מימד המדידה	רף עמידה ביעדים תקן 100%	הערות
1.	שיפור איכות הניהול	ועדת חריגים	אחוז הבקשות שהוגשו לוועדת החריגים מסך הבקשות שהוגשו לוועדה	תפוקה	אחוז	2016	ועדה בנש"מ / וועדות משרדיות	20%	
2.			משך זמן טיפול בבקשות (צמצום / ירידה של X% בזמן הטיפול)	תהליך	אחוז	2016	וועדה בנש"מ / וועדות במשרדים	40% 3 שבועות	
3.	תקציב	יעד תקציבי	ניצול המסגרת התקציבית	תפוקה	אחוז	2016	משרדים		עד מל"ח לשנה. כאשר מגיעים ל 50% ניצול מתכנסי שובם להערכת מצב
4.	מוביליות	פניות לניוד	מספר הבקשות לשימור שכר שלא אושרו (שנתי) בכל אחד משלושת המסלולים	תוצאה	אחוז	2016	וועדה / משרדים	20%	יש ליצור רשימה של סיבות לדחייה
5.	מוביליות	מספר הניודים במסלולים	מספר העובדים שעברו לתפקיד אחר באמצעות מנגנון שימור שכר בכל אחד מהמסלולים	תוצאה	שכיחות	2016	המשרד הקולט		

4. שגרות ניהול

אגף בקרה יפעל להטמעת שגרות בקרה לבחינת יישום המדיניות, תוך שימוש בכלים של "חליפת הבקרה",
הן ברמת משרדי הממשלה ויחידות הסמך והן ברמת נציבות שרות המדינה, כמפורט להלן:

סוג דיווח	מטרת הדוח	אחראי דיווח	תקופת דיווח	גורם מטפל / אחראי	הערות
דוח יישום המדיניות	ביצוע פיקוח ובקרה אחר יישום המדיניות ויכולת לביצוע שינויים במידת הצורך	גוף מטה מתכלל/רפרנט המשרד בנש"מ	חצי שנתי	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	כל שנה- דו"ח מובנה
דוח יישום מדיניות- פרסום מדד	הצגת אופן הצלחת המדיניות ועמידה במטרה וביעדים בהתאם למדדי הבקרה שנקבעו	אגף הבקרה	שנתי	נציב שירות המדינה	יפורסם במסגרת דוח שנתי ברבעון ראשון של כל שנה

אחרית דבר

הרפורמה הנעשית כיום בשירות המדינה, רואה חשיבות גדולה בהגברת הניידות בין היחידות השונות. לראייה, התייחסות לעניין זה שזורה בחלקים רבים ושונים של הדו"ח. הניסיון להגביר את הניידות עמד לנגד עיניו של צוותנו בעת תהליך העבודה ובחירת החלופות. במהלך עבודתנו התוודענו למורכבות הרבה הקיימת במבנה השכר בשירות המדינה, כמו גם לסוגיות והדילמות השונות העולות כתוצאה מהעיסוק בשימור שכר.

לאחר בחינת הנתונים הקיימים, הגענו למסקנה כי יש צורך במדיניות שימור שכר חדשה, שמתוכה ייווצרו מנגנונים אשר יאפשרו הליך שימור שכר נרחב, ולא רק במקרים חריגים כפי שקיים היום, באופן ברור ומסודר. האתגר המשמעותי ביותר, היה הניסיון למצוא פתרון שמחד גיסא יבטיח מנגנון אפקטיבי ויעיל לשימור שכר, אך מאידך גיסא ייקח בחשבון את המשמעויות התקציביות והערכיות של מהלך שכזה. שלל החלופות אשר בחנו הציעו פתרון שכזה, אולם אנו סבורים כי החלופה שנבחרה, חלופה ג', נותנת את המענה הטוב ביותר לצורך בשימור שכר.

כפי שצינו, לא עלה בידינו להרחיב את העיסוק לכלל אוכלוסיית עובדי המדינה, לרבות עובדי מערכת הביטחון, מסיבות שהזכרו לעיל. לצערנו, מפאת המגבלות תחתן עבדנו, כמו גם המורכבות הרבה הכרוכה בהבנה מעמיקה של אוכלוסיות אלו, לא עלה בידינו לעסוק בהם. לאור זאת, אנו ממליצים כי יוקם צוות ייעודי לצורך קביעת מדיניות ומנגנונים עבור אוכלוסיות אלו.

החלופה אשר הצגנו מצריכה עוד עבודה ותכנון נוסף, אך אנו סבורים כי מדובר בבסיס טוב להחלטה של המדיניות המיוחלת. כולנו תקווה כי עבודתנו המאומצת, שנפרשה במסמך זה, תיצור את אותו שינוי מיוחל, אשר השפעותיו ללא ספק ישפיעו באופן משמעותי על שירות המדינה המיוחלת.

רשימת מקורות

דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013).

Leicestershire county council, Redeployment Policy and Procedure, available at:

<http://politics.leics.gov.uk/documents/s40192/>

Government of South Australia, Determination 2, Excess employees – Income Maintenance : <http://publicsector.sa.gov.au/policies-standards/award-info/>

U.S government, Office of personal management, Fact Sheet: Pay Retention, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-administration/fact-sheets/pay-retention>

U.S department of comers ,Grade & Pay Retention, http://hr.commerce.gov/Practitioners/CompensationAndLeave/DEV01_006191

נספחים

נספח א' - דוגמה להבדלים בדרגה 41 במשרד להגנת הסביבה

ערך שעה	71.90	63.55	63.23	59.23	41.19	26.80	32.70	36.10
מהנדסים 12 ואקדמאים 11 - 20 שנות וותק (תואר שני)	מהנדסים 12 ואקדמאים 11 - 20 שנות וותק	מהנדסים 12 ואקדמאים 11 - 20 שנות וותק	אקדמאים 587	מפקחים 510	משפטנים 987	כלכלנים 551	כלכלנים 514	
בסיס (כ-185 שעות/גלובאלי)	13,241.95	11,704.87	11,644.15	10,907.98	7,585.97	4,935.68	6,022.46	6,647.64
שווי שעה נוספת 125% (10 שעות)	-	794	790	-	515	335	409	451
שווי שעה נוספת 150% (5 שעות)	-	477	474	-	309	201	245	271
כוננויות (2) כוננויות)	-	-	674	-	439	286	349	385
שכר פנסיוני + ע.ג.	13,241.95	12,975	13,582	10,907.98	8,849	5,757	7,025	7,754

