

מחוץ לקופסה: מנגנון חדש לפתרון בעיות במגזר הציבורי בישראל ובעולם

שי וינבלום



מרץ 2026

שי וינבלום, בעל תואר שני בגלובליזציה ומדיניות עבודה בתוכנית Global Labour University של ארגון העבודה הבינלאומי ותואר ראשון בחינוך בלתי פורמלי והיסטוריה במכללת בית ברל. חוקר בפורום ארלוזורוב.

אני מבקש להודות ל**אדם בלומנברג**, סמנכ"ל כלכלה ומדיניות ומנכ"ל האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים החדשה, על הסיוע בהבנת הסוגיה שבה עוסק נייר זה ועל שיתוף המידע בנושא זה; ל**אפרים מליכין**, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, על הוספת נקודת המבט של המדינה בנוגע לסוגיה; ול**שני שרביט**, סמנכ"לית בכירה למנהל והון אנושי במשרד הבריאות, על נקודת המבט של מעסיק ציבורי לגבי האופן שבו פועלת הקופסה לפתרון בעיות ברמת השטח.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

4	תקציר
7	מבוא
9	א. מקרי בוחן של שימוש בקופסה לפתרון בעיות
9	אירלנד
9	משא ומתן על שכר במגזר הציבורי באירלנד: סקירה כללית
10	הקופסה לפתרון בעיות: סעיף משא ומתן מקומי
11	דנמרק
11	משא ומתן על שכר במגזר הציבורי בדנמרק: סקירה כללית
12	הקופסה לפתרון בעיות: קרנות שכר ייעודיות
13	ישראל
13	משא ומתן על שכר במגזר הציבורי בישראל: סקירה כללית
14	הקופסה לפתרון בעיות
17	ב. הקופסה לפתרון בעיות - הזדמנויות ואתגרים
17	ההזדמנויות הגלומות בקופסה לפתרון בעיות
20	האתגרים הגלומים בקופסה לפתרון בעיות
22	סיכום
25	מקורות

תקציר

מבוא

- תנאי העבודה והשכר במגזר הציבורי בעולם נקבעים, במקרים רבים, בדרך של הסכמים קיבוציים החלים על כלל המועסקים בו.
- אופן הסדרה זה מבטיח מבנה שכר עקבי ושוויוני לרוחב המגזר הציבורי ומאפשר שליטה של הצדדים על רמות השכר בו, אך מתקשה להתמודד עם קשיים הנובעים מתנאים נקודתיים בחלקיו השונים של המגזר הציבורי.
- ההתמודדות עם בעיה זו הובילה, במקרים מסוימים, לביזור המשא ומתן לרמה המקומית, מהלך המקושר לעלייה ניכרת באי-השוויון בהכנסות.
- דרך נוספת להתמודד עם הבעיה המובנית של משא ומתן ריכוזי היא מנגנון "הקופסה לפתרון בעיות", שבבסיסו עומד שימוש בשיעור מוסכם של העלות הכוללת של הסכם השכר לפתרון מוסכם של בעיות נקודתיות במשא ומתן בין הצדדים.
- מדינות רבות בעולם אינן משתמשות ב"קופסה לפתרון בעיות". על כן, בנייר זה אנו מבקשים לסקור את הדוגמאות הקיימות בעולם לשימוש בקופסה, ובמרכזן ישראל, ולזהות את התועלות והחולשות שלהן ביחס להסדרה מיטבית של תנאי השכר במגזר הציבורי.

מקרי בוחן של קופסה לפתרון בעיות

אירלנד

- בהסכם השכר לשנים 2024-2026 נכלל, לראשונה, סעיף "משא ומתן מקומי" (Local Bargaining).
- סעיף זה, שגובהו 3% מעלות הסכם השכר, יועד לפתרון דרישות שכר ברמת המקצוע, הדירוג או קבוצת עובדים, והתקציב עבורו יבשיל בשתי פעימות, האחת במהלך תקופת ההסכם הנוכחי והשנייה בהסכם השכר הבא.
- למרות שמו, ההסכמות תחת סעיף זה לא ייעשו במשא ומתן מקומי אלא ברמה הארצית.
- אם הצדדים לא יגיעו להסכמה על חלוקת הכספים, יעבור הנושא לגישור בנציבות ליחסי עבודה, ובמידת הצורך לבית הדין לעבודה.
- עוד קבע ההסכם, כי לא יוכלו להינקט צעדים ארגוניים שביב דרישות השכר במסגרת מנגנון זה, וכי ההסכמות במסגרתו לא יהוו בסיס לדרישות שכר נוספות.

- ◀ כחלק ממגמת ביזור חלקי של המשא ומתן על השכר במגזר הציבורי בסוף שנות ה-80, הוקמו בהסכמים הארציים "קרנות שכר ייעודיות" (Wage Pools), המיועדות לטיפול בקבוצות עובדים מובחנות. על פי רוב מופנות קרנות אלה לטיפול בפערי שכר מגדריים או במשתכרים שכר נמוך.
- ◀ היקפן של קרנות אלה הוא שיעור אחוזי מסך עלות הסכם השכר, אך שיעור נמוך יחסית. כך, קרן השכר הייעודית ב-2018, הנחשבת לגבוהה יחסית, עמדה על 0.3%.
- ◀ בניגוד למקרה האירי ולמקרה הישראלי, האופן שבו נעשה שימוש בכספי קרנות השכר הייעודיות נקבע במשא ומתן ברמה המקומית.

- ◀ הסכם המסגרת לשנים 2023-2027, הקובע את תנאי שכרם של כלל עובדי המגזר הציבורי המאוגדים בהסתדרות החדשה, כלל לראשונה מנגנון של "קופסה לפתרון בעיות". מנגנון זה נבנה על בסיס התנסויות דומות בהסכמי מסגרת קודמים.
- ◀ לקופסה זו הוקצבו 3% מהעלות הכוללת של הסכם המסגרת, שיבשילו בחמש פעימות לאורך תקופת ההסכם. עוד הוסכם על כמה אפיקים תקציביים נוספים שיועברו אליה.
- ◀ השימוש בכספי הקופסה לפתרון בעיות נקבע בתוכנית רב-שנתית בין ההסתדרות ובין אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
- ◀ בניגוד למקרה האירי, ההסכם על הקופסה לפתרון בעיות לא כולל מנגנון ליישוב מחלוקות, והוא מתבסס על יכולתם של הצדדים להגיע להסכמות.
- ◀ מנגנון הקופסה לפתרון בעיות מהווה, למעשה, הרחבה של השקט התעשייתי במסגרת הסכם המסגרת, שכן ההסתדרות לא תוכל להעלות דרישות שכר מעבר לאלה הכלולות בו, למעט בהחרגות המפורטות בהסכם.

הקופסה לפתרון בעיות - הזדמנויות ואתגרים

- ◀ הקמתו של מנגנון קופסה לפתרון בעיות מתאפשר מעצם העובדה כי הוא כולל תועלות לשני הצדדים: למעסיק הציבורי מובטחים ודאות פיסקלית ושקט תעשייתי לאורך כל תקופת ההסכם, ואילו לארגוני העובדים מבוטח מנגנון זה סכום כסף, על פי רוב בהיקפים משמעותיים, לטיפול בבעיות שכר וסכסוכי עבודה, חלקם ארוכי שנים.
- ◀ עוד נהנים ארגוני העובדים מהיכולת לטפל בבעיות של אי-שוויון בשכר לרוחב המגזר הציבורי ומהאפשרות לשפר את תנאי השכר של קבוצות עובדים מוחלשות.

- ייתרון נוסף הוא חיזוק הדיאלוג החברתי, כפועל יוצא של ההסכמה על ניהול מנגנון זה, כמו גם האמון המשתמע מכך והמשא ומתן המתמשך על השימוש בו.
- מנגד, האתגר המרכזי של הקופסה לפתרון בעיות הוא היכולת ליישם אותה בפועל. למרות שהתקציב שכלול בה מוסכם מראש, יישומה מסתמך על הגעה להסכמות. כאשר לא קיים מנגנון מוסכם ליישוב מחלוקות, כמו בישראל, הדבר עלול להביא את ארגוני העובדים למבוי סתום.
- בנוסף, הסמכות המורחבת של ארגוני העובדים להחליט על הקצאת תקציבים ליישוב סכסוכים הופכת אותם, ולא את המדינה, לכתובת עבור קבוצות עובדים שהקופסה לפתרון בעיות לא חלה עליהן.
- אתגר נוסף הוא שהקצאת תקציב לקבוצות עובדים מובחנות עלולה לגרום למתיחות פנים-ארגונית ולשחיקת הסולידריות בין העובדים.

סיכום

- מנגנון הקופסה לפתרון בעיות הוא מנגנון חדש יחסית, שלא נעשה בו עדיין שימוש רחב היקף.
- השוואת הדרכים השונות שבהן נעשה בו שימוש מעלה כי הוא מאפשר התמודדות עם צרכים ייחודיים, ובמיוחד את שיפור תנאי השכר של קבוצות עובדים מוחלשות.
- מעבר לאתגרים ולהזדמנויות, מאפיין משמעותי נוסף שעולה מהשוואת מקרי הבוחן הוא היקף הקופסה לפתרון בעיות, וזאת משום שהוא מכתיב את מספר העובדים העשויים ליהנות ממנה ואת שיעור העלאות השכר שהיא תממן.
- לדוגמה הישראלית לשימוש ב"קופסה" יש כמה מאפיינים ייחודיים שמהם אפשר ללמוד: מקורות תקציביים הנוספים לאלה המעוגנים בהסכם, הגמישות הניתנת לארגון העובדים ביישומה בפועל של הקופסה, והיכולת להפנות את הכספים הכלולים בה לקבוצות עובדים מוחלשות.
- הקופסה לפתרון בעיות היא מנגנון בעל פוטנציאל למטב את הסדרת השכר במגזר הציבורי ולשכלל את יכולת הצדדים להתמודד עם מערכת שכר מורכבת זו.

**תנאי העבודה והשכר
במגזר הציבורי נקבעים
בדרך כלל דרך הסדרה
קיבוצית ברמה הריכוזית
הגבוהה ביותר, אולם
מערכות ריכוזיות אלה
מתקשות לתת מענה
מספק לבעיות הנובעות
מהתנאים השונים
ברמת המקצוע או מקום
העבודה היחיד**

**"הקופסה לפתרון בעיות"
היא מנגנון שבו שיעור
מסוים מכלל עלות
הסכמי השכר במגזר
הציבורי מוקצה לטיפול
בבעיות נקודתיות
המוסכמות בין הצדדים.
האופן שבו מחולקים
כספים אלה בפועל
מוסכם אף הוא בין
הצדדים**

מודל מקובל של קביעת תנאי העבודה והשכר במגזר הציבורי הוא דרך הסדרה קיבוצית ברמה הריכוזית הגבוהה ביותר. כלומר, הסכמות בין ארגוני העובדים למעסיק הציבורי, החלות על כל המועסקים במגזר הציבורי. משא ומתן ריכוזי זה נועד להבטיח מבנה שכר עקבי ושוויוני ברמות השונות ובחלקים השונים של המגזר הציבורי, לצד שליטה טובה של הצדדים על רמות השכר (OECD, 2024).

מנגד, מערכות ריכוזיות אלה מתקשות לתת מענה מספק לבעיות הנובעות מהתנאים השונים ברמת המקצוע או מקום העבודה היחיד (OECD, 2024). ההתמודדות עם בעיה זו הובילה, בין היתר, למגמה הרווחת של ביזור ההסדרה הקיבוצית במגזר הציבורי, בין אם במעבר למשא ומתן ברמה המקומית בלבד ובין אם במעבר למשא ומתן המשלב הן את הרמה הארצית והן את הרמה המקומית (OECD, 2024; OECD, 1994). הספרות המחקרית מצאה כי ביזור של משא ומתן מהרמה הכללית או הרמה הענפית לרמה המקומית מקושר עם עלייה ניכרת באי-השוויון בהכנסות, כמו גם עם ירידה בכוחם של ארגוני העובדים להשפיע על מדיניות כלכלית-חברתית (וקנין וגנאל וקלדור, 2025).

דרך נוספת להתמודד עם הצורך לתת מענה לבעיות נקודתיות היא זו העומדת במרכז נייר זה - "הקופסה לפתרון בעיות". ברמה הבסיסית ביותר, "הקופסה לפתרון בעיות" היא מנגנון שבו שיעור מסוים מכלל עלות הסכמי השכר במגזר הציבורי מוקצה לטיפול בבעיות נקודתיות המוסכמות בין הצדדים. האופן שבו מחולקים כספים אלה בפועל מוסכם אף הוא בין הצדדים. בניגוד למשא ומתן משולב, שבמסגרתו חלק מתנאי השכר נקבעים במשא ומתן מקומי, מנגנון הקופסה לפתרון בעיות משמר את מערכת ההסדרה הכוללת, וכפועל יוצא גם

^א על אף שהמנגנון הנדון בנייר זה לובש צורות שונות ונקרא בשמות שונים במדינות שנבחנו, בנייר זה אנו משתמשים במושג "קופסה תקציבית" עבור כלל הדוגמאות לשם הנוחות והבהירות.

את כוחם של הצדדים בהסדרת המערכת כולה.

**כוחה העיקרי של
הקופסה לפתרון בעיות,
שהיקפה ולוח הזמנים
למימושה מעוגנים
בהסכם השכר בין
הצדדים, הוא שהיא
משיאה תועלות לשני
הצדדים השותפים
למשא ומתן**

כוחה העיקרי של הקופסה לפתרון בעיות, שהיקפה ולוח הזמנים למימושה מעוגנים בהסכם השכר בין הצדדים, הוא שהיא משיאה תועלות לשני הצדדים השותפים למשא ומתן. מצד ארגון העובדים, הכספים הכלולים בה מאפשרים מידה גבוהה של גמישות ויכולת לפתור בעיות נקודתיות, חלקן ארוכות שנים. מצד המדינה, מנגנון זה מאפשר להבטיח שקט תעשייתי יציב וארוך טווח, שכן עצם ההסכמה עם ארגון העובדים על הבעיות שיפתרו במהלך תקופת ההסכם מבטיחה שלא יפרצו סכסוכי עבודה בלתי צפויים (בלומנברג, 2025).³

**מטרת נייר זה היא
לסקור את מנגנוני
הקופסה לפתרון בעיות
בשלוש המדינות שבהן
נמצא כי נעשה שימוש
בקופסה כזו: אירלנד,
דנמרק וישראל**

השימוש בקופסה לפתרון בעיות אינו רווח במדינות רבות בעולם. מטרת נייר זה היא לסקור את מנגנוני הקופסה לפתרון בעיות בשלוש המדינות שבהן נמצא כי נעשה שימוש בקופסה כזו - אירלנד, דנמרק וישראל - ואת התועלות והחולשות שלהם ביצירת מענה נקודתי לבעיות שכר לצד מענה רחב לכלל המגזר הציבורי.

חשוב לציין, שמנגנון הקופסה לפתרון בעיות הוא התפתחות חדשה בעולם יחסי העבודה במגזר הציבורי. על כן, אין בנמצא ספרות מחקרית המנתחת את היתרונות, החסרונות וההשפעות הארוכות טווח של מנגנון זה. מכיוון שכך, הנייר הנוכחי נסמך על העמדות הרשמיות שהציגו הצדדים הנוגעים לדבר.

³ ריאיון עם אדם בלומנברג, סמנכ"ל כלכלה ומדיניות ומנכ"ל האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים החדשה, 30 ביוני 2025.

משא ומתן על שכר במגזר הציבורי באירלנד: סקירה כללית

**בין השנים 1987-2009
התנהל המשא ומתן על
השכר בכלכלה האירית
במסגרת "שותפות
חברתית", שבה העלאות
השכר והקלות המס
נקבעו במשא ומתן
בין הממשלה, ארגוני
העובדים וארגוני
המעסיקים**

בין השנים 1987-2009 אופיין המשא ומתן על השכר בכלכלה האירית ברמה הגבוהה ביותר של ריכוזיות והתנהל במסגרת מה שכוונה "השותפות החברתית" (Social Partnership). במסגרת זו נקבעו כלל העלאות השכר והקלות המס במשא ומתן משולש בין הממשלה, ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים. על אף שלהסכמים אלה לא היה תוקף חוקי, הצדדים היו מחויבים להבטיח להיצמד לעקרונות שנקבעו בהם (Maccarrone and Erne, 2023).

מודל זה של "שותפות חברתית" הסתיים בתגובה למשבר הפיננסי של 2008, וזאת לאחר החלטתו של ארגון המעסיקים הגדול במדינה לפרוש מהשיחות, ואחרי שמשא ומתן בין הממשלה לארגוני העובדים במגזר הציבורי הגיע למבוי סתום והממשלה עיגנה קיצוצי שכר בחקיקה חד-צדדית (Maccarrone and Erne, 2023; worker-participation.eu¹).

**עקב התפרקות מודל
השותפות החברתית,
הסכמי השכר מחייבים
כיום את אישור העובדים
בדרך של הצבעה**

המשא ומתן הריכוזי על השכר במגזר הציבורי התחדש ב-2010 ברמה הלאומית, כשתוצאה משמעותית של התפרקות מודל השותפות החברתית הייתה שהסכמי שכר אלה מחייבים כיום את אישור העובדים בדרך של הצבעה. משמעות הדבר היא שעובדי המגזר הציבורי יכולים לדחות הסכם שהושג בין הצדדים בניגוד להמלצת ארגוני העובדים שלהם, כפי שאכן קרה בשנת 2013 (Maccarrone and Erne, 2023).

תנאי השכר עבור כלל עובדי המגזר הציבורי, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, נקבעים במסגרת הסכמי מסגרת הנחתמים בין המדינה לארגוני העובדים, על פי רוב לתקופות של שלוש שנים (International Labour Organization, 2015).

¹ worker-participation.eu: National Industrial Relations: Ireland

**בינואר 2024 נחתם
הסכם השכר לשנים
2024-2026, הכולל
סעיף הנקרא משא
ומתן מקומי, שבמסגרתו
הוקצו עד 3% מעלות
הכוללת של ההסכם
למענה על דרישות שכר
נקודתיות על פי דירוג,
מקצוע או קבוצה**

בינואר 2024 נחתם הסכם השכר הכולל לשנים 2024-2026, שאושר על ידי עובדי המגזר הציבורי בחודש מרץ של אותה שנה (Fórsa, 2024a; SIPTU, 2024). על אף שהוסכם בין הצדדים כי במהלך תוקפו של ההסכם לא יעלו ארגוני העובדים דרישות שמשמעותן הגדלת עלות השכר במגזר הציבורי, ההסכם כלל, לראשונה, סעיף הנקרא משא ומתן מקומי (Local Bargaining Clause). במסגרת סעיף זה הוקצו עד 3% מעלות הכוללת של ההסכם למענה על דרישות שכר נקודתיות על פי דירוג, מקצוע או קבוצה (Fórsa, 2024b). תקציב זה יוקצה בשתי פעימות: הראשונה, בגובה 1% מהעלות הכוללת של ההסכם, תשולם עד ה-1 בספטמבר 2025; 2% הנותרים ישולמו במסגרת הסכם השכר הכולל הבא שיחתם ויכלול כבר את ההסכמות שהושגו בתקופת המשא ומתן במסגרת ההסכם הנוכחי (Fórsa, 2024b).

עוד הסכימו הצדדים כי לא יינקטו כל צעדים ארגוניים לקידום הדרישות שיועלו במשא ומתן במסגרת מנגנון זה או מעבר לו, וכי ההסכמים שיושגו במסגרת הקופסה לפתרון בעיות לא יוכלו להוות בסיס לדרישות שכר נוספות. בנוסף, נקבע כי הסכמות הנוגעות לתנאי עבודה ענפיים או חוצי-דירוג לא יגעו בתשלום על שעות נוספות, שעות נוכחות שבועיות במשרד, חופשה שנתית, ימי מחלה והסדרים פנסיוניים (The Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation, 2024).

**על פי ההסכם, ארגוני
העובדים יקיימו תהליך
פנימי של קבלת
החלטות לגבי קבוצות
העובדים שיוכלו ליהנות
מתוספות שכר במסגרת
סעיף זה, ולאחר מכן
יעלו את הדרישות
המוסכמות בפני המדינה**

על אף שמו של הסעיף, אין הכוונה שדרישות אלו ייחתמו ברמה המקומית, והוא נקרא כך על מנת להבחין בין העלאות השכר הכוללות ובין העלאות השכר שישולמו במסגרתו. על כן, לפי ההסכם, סוגיות שיטופלו במסגרת הקצאה זו יוסכמו אף הן ברמה הארצית (Fórsa, 2024b).

על פי ההסכם, ארגוני העובדים יקיימו תהליך פנימי של קבלת החלטות לגבי קבוצות העובדים שיוכלו ליהנות מתוספות שכר במסגרת סעיף זה, ולאחר מכן יעלו את הדרישות המוסכמות בפני המדינה. לוחות הזמנים שנכללו בהסכם קבעו, כי המשא ומתן עם המדינה על העלאות שכר אלו יחל ביולי 2024 ויוכל להימשך עד חודש יוני 2025 (SIPTU, 2024; Fórsa, 2024b).

עוד נקבע בהסכם, כי במקרים שבהם הצדדים למשא ומתן במסגרת הקופסה לפתרון בעיות לא יצליחו להגיע להסכמה, העניין יעבור להליך גישור בנציבות ליחסי עבודה (Workplace Relations Commission)⁷, ובמידת הצורך יעבור הלאה, לדיון בבית הדין לעבודה או בכל מנגנון מקביל לגישור או בוררות (The Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation, 2024).

בינואר 2025 הגיש Fórsa, ארגון העובדים הגדול ביותר במגזר הציבורי באירלנד, את הדרישה הראשונה במסגרת סעיף המשא ומתן המקומי. הדרישה, שהועלתה לגבי שכרם של פקידי מרחבי המגזר הציבורי, גובשה על ידי סקר שנערך בקרב חברי הארגון. בין היתר, כללה הדרישה סעיפים הנוגעים למבנה דרגות השכר של הפקידים, שינויים בפרק הזמן של מעבר בין דרגות והעלאת תקרת שכר הפקידים (Fórsa, 2025). מאוחר יותר באותו חודש הגיש גם ארגון העובדים SIPTU במסגרת סעיף זה דרישה להעלאת קצבת ההסעדה בשטח לעובדי המחלקה לעבודות ציבוריות (SIPTU, 2025).



משא ומתן על שכר במגזר הציבורי בדנמרק: סקירה כללית

תנאי העבודה והשכר של עובדי המגזר הציבורי בדנמרק מוסדרים באמצעות הסכם קיבוצי ברמה הריכוזית הגבוהה ביותר. עם זאת, בניגוד למקרה האירי, המשא ומתן אינו נעשה עבור כלל עובדי המגזר הציבורי, אלא מתחלק למשאים ומתנים נפרדים עבור עובדי הממשלה המרכזית ועבור עובדי המחוזות והשלטון המקומי

ככלל, תנאי העבודה והשכר של עובדי המגזר הציבורי בדנמרק מוסדרים באמצעות הסכם קיבוצי ברמה הריכוזית הגבוהה ביותר. עם זאת, בניגוד למקרה האירי, המשא ומתן אינו נעשה עבור כלל עובדי המגזר הציבורי, אלא מתחלק למשאים ומתנים נפרדים עבור עובדי הממשלה המרכזית ועבור עובדי המחוזות והשלטון המקומי (Lind, 2019). ההסכמים בין הצדדים נחתמים אחת לשנתיים או שלוש שנים בממוצע והם אחראים למרבית העלאות השכר (Dahl Christensen, 2024)⁸.

למרות המסורת של הסכמים ריכוזיים, מסוף שנות ה-90 של המאה ה-20 החלה מגמה של ביזור חלק מהמשא ומתן על השכר לרמה המקומית. על אף שמגמה זו הושתתה בתגובה

⁷ גוף סטטוטורי עצמאי שהוקם ב-2015, ומופקד, בין היתר, על טיפול ראשוני בתלונות על יחסי עבודה, יישוב סכסוכים ואכיפת זכויות בעבודה. הוועד המנהל של הנציבות מורכב מנציגי המגזר העסקי ומאנשי ארגוני עובדים בעבר ובהווה.

⁸ תכתובת דואר אלקטרוני עם כריסטיאן דאהל כריסטיאנסן, יועץ בסוכנות הדנית לעובדים ויכולות, 14 במאי 2024.

**למרות המסורת של
הסכמים ריכוזיים, מסוף
שנות ה-90 של המאה
ה-20 החלה מגמה של
ביזור חלק מהמשא
ומתן על השכר לרמה
המקומית**

למשבר הפיננסי ב-2008 על מנת לאפשר העלאות שכר ריאליות לכלל המועסקים במגזר הציבורי, החל מ-2018 החל מהלך מחודש להרחבת המשא ומתן המקומי (Andersen et al., 2021).

אחד הביטויים של ביזור זה הוא המערכת המכונה "שכר חדש" (New Pay) שהוקמה ב-1998. כיום חלה מערכת זו על כ-80% מכלל המועסקים במגזר הציבורי, וזאת בהשוואה ל-10% בלבד ב-2007 (Andersen et al., 2021; Dahl Christensen, 2024). מבנה השכר במערכת זו מורכב משכר

בסיסי, הנקבע בהסכמים הקיבוציים הכלליים ומהווה כ-90% מהשכר הכולל, ו-10% הנותרים נקבעים ברמה המקומית וכוללים תשלום תלוי ביצועים (אישי או קבוצתי ובהתאם ליעדים איכותיים ו/או כמותיים המוסכמים מראש), תשלומים חד-פעמיים, תוספות בגין מימוניות ותוספות בגין תפקיד או אחריות (Dahl Christensen, 2024; The Danish Employee and Competence Agency, 2011).

הקופסה לפתרון בעיות: קרנות שכר ייעודיות

**בסוף שנות ה-80 של
המאה ה-20, כחלק
ממגמה של ביזור
ההסדרה הקיבוצית,
נוצרו קרנות שכר
ייעודיות, שהן אחוז
מוסכם מכלל העלות של
הסכם השכר ומיועדות
לטיפול בקבוצות עובדים
ספציפיות**

כאמור, הרוב מכריע של תוספות השכר במגזר הציבורי בדנמרק, על רמותיו השונות, נקבע באופן ריכוזי וחל על כלל העובדים המכוסים. עם זאת, בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20, כחלק ממגמה של ביזור ההסדרה הקיבוצית, נוצרו קרנות שכר ייעודיות (Wage Pools) (Hansen and Krachler, 2024). קרנות אלה הן אחוז מוסכם מכלל העלות של הסכם השכר, והן מיועדות לטיפול בקבוצות עובדים ספציפיות (Hensen, 2025)¹.

בשנים האחרונות, המשא ומתן על הסכמי השכר הכלליים במגזר הציבורי נערך בין המעסיק הציבורי ברמות השונות ובין קואליציה מאוחדת של ארגוני העובדים השונים. גובנה ומטרתיהן של קרנות השכר הייעודיות נקבע בדיונים פנימיים בין ארגוני העובדים, ולאחר מכן הנושא עולה למשא ומתן עם נציגי המדינה. האופן שבו יחולקו קרנות אלה מעוגן בהסכם השכר הסופי בין הצדדים (Hensen, 2025).

¹ תכתובת דואר אלקטרוני עם פרופסור ננה ווסלי הנסן, מכון המחקר ליחסי עבודה (FAOS) באוניברסיטת קופנהגן, 9 באפריל 2025.

המודל הדני לא כולל מנגנון ייעודי ליישוב מחלוקות לגבי קרנות השכר. כל השימוש בכספים המועברים אליהן נקבע במהלך המשא ומתן על ההסכם הקיבוצי הכללי. במקרה שבו מתעוררות מחלוקות שאינן מיושבות בדרך של משא ומתן, הצדדים רשאים לנקוט בצעדים ארגוניים (שביתות או השבתות מגן), בהתאם למקובל ביחסי העבודה במדינה. כדי למנוע את השימוש בצעדים ארגוניים, הבורר הרשמי יכול לפתוח בהליך בורות. אם גם הליך זה מסתיים ללא הצלחה, הצדדים ינקטו בצעדים ארגוניים, שיגיעו לסיום בדרך של חקיקה בפרלמנט. בכל מקרה, עם החתימה על ההסכם, הצדדים מחויבים לשקט תעשייתי כל עוד הוא בתוקף (Hensen, 2026).

קרנות השכר רגישות מבחינה פוליטית, שכן כל סכום המוקצה להן יורד מסך התקציב הנותן לכלל העובדים במגזר הציבורי, ועל פי רוב הן מיועדות להעלאות שכר למקצועות המאופיינים בכוח עבודה נשי או לקבוצות המשתכרות שכר נמוך

על פי רוב, קרנות אלה מהוות אחוז קטן ביותר מסך העלות הכוללת של הסכמי השכר. כך, למשל, הסכם השכר בשנת 2018 כלל קרן שכר ייעודית בגובה 0.3% מכלל עלות ההסכם, שיעור הנחשב גבוה במיוחד (Hensen, 2025; Lønstrukturkomitéen, 2022). עוד יש לציין, כי קרנות אלה נחשבות לרגישות מבחינה פוליטית, שכן כל סכום המוקצה להן יורד מסך התקציב הנותן לכלל העובדים במגזר הציבורי (Hensen, 2025). קרנות אלה מיועדות, על פי רוב, להעלאות שכר למקצועות המאופיינים בכוח עבודה נשי או לקבוצות המשתכרות שכר נמוך (Hensen, 2025).

ישראל



משא ומתן על שכר במגזר הציבורי בישראל: סקירה כללית

שכרם ותנאי עבודתם של עובדי המגזר הציבורי בישראל נקבעים דרך הסכמים קיבוציים ארציים רב-שנתיים, הנקראים רב-שנתיים, הנקראים הסכמי מסגרת

שכרם ותנאי עבודתם של עובדי המגזר הציבורי בישראל נקבעים דרך הסכמים קיבוציים ארציים רב-שנתיים, הנקראים הסכמי מסגרת (בלומנברג, 2025; מבקר המדינה, 2022). הסכמים אלה, הנחתמים בין המעסיקים הציבוריים השונים - ממשלת ישראל, מרכז השלטון המקומי, מוסדות להשכלה גבוהה וכיו"ב - חלים על כלל העובדים המיוצגים על ידי ההסתדרות, כ-250 אלף עובדות ועובדים (בלומנברג, 2025). עובדי ההוראה והרופאים המועסקים במערכות הציבוריות אינם מכוסים במסגרת זו, אלא דרך הסכמים הנחתמים בין המעסיקים הציבוריים השונים לארגוני העובדים שלהם.

הסכמי המסגרת של המגזר הציבורי כוללים תוספות שכר אחידות (שקליות ו/או אחוזיות), המוחלות בצורה רוחבית על כלל העובדים המכוסים על ידם. מצד המעסיק הציבורי, חשיבותם העיקרית של הסכמי המסגרת היא השגת ודאות פיסקלית ארוכת טווח וכן שקט תעשייתי מרבי במהלך תקופת ההסכם (בלומנברג, 2025).

הקופסה לפתרון בעיות

רקע כללי

הסכם המסגרת שנחתם ביולי 2023, כלל לראשונה גם מנגנון של "קופסה לפתרון בעיות" בשיעור של 3% מהעלות הכוללת של ההסכם

בחודש יולי 2023 חתמו ההסתדרות ואגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר על הסכם מסגרת שיהיה בתוקף עד 31.12.2027. במסגרת ההסכם ניתנו תוספות שכר אחוזיות ושקליות בשווי ממוצע של כ-11% ומענק חד-פעמי בגובה 6,000 ש"ח, הוסכם על קיצור שבוע העבודה במגזר הציבורי בשתי פעימות, וכן על קידום תהליכים שנועדו לשפר את השירות לציבור, כגון ניווד עובדים והכנסת טכנולוגיות חדשות. הסכם זה כלל גם, לראשונה, מנגנון של "קופסה לפתרון בעיות" בשיעור של 3% מהעלות הכוללת של ההסכם,

המיועד ל"פתרון בעיות", שכוון לאפשרות לפתור סכסוכים נקודתיים במקצועות וענפים ספציפיים, וזאת על מנת לשמור על השקט התעשייתי שעליו הוסכם בין הצדדים (משרד האוצר, 2023).

הקופסה לפתרון בעיות נכללה אומנם לראשונה בהסכם המסגרת האחרון שנחתם עבור עובדי המגזר הציבורי, אך ניתן לראותה כתוצר של התפתחות מתמשכת על פני כמה הסכמי שכר בין ההסתדרות למדינה. על כן, לפני שנערוך דיון מפורט במנגנון הקופסה לפתרון בעיות, נסקור את המנגנונים שקדמו לה והובילו, בסופו של דבר, להכללתה בהסכם 2023.

תהליך היווצרותה של הקופסה לפתרון בעיות

כאמור, הסכמי המסגרת קובעים תוספות שכר קבועות ורוחביות עבור עובדי המגזר הציבורי. הסכם המסגרת שנחתם בין ממשלת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה באפריל 2016, והיה תקף בין 1.1.2013 ל-31.12.2017, כלל מלבד העלאות אלה גם שורת העלאות סקטוראליות, שמהן נהנו, בין היתר, העובדים הסוציאליים ועובדי המקצועות הפרה-רפואיים (בלומנברג, 2025).

הסכם מסגרת זה פקע כמתוכנן בסוף שנת 2017, אך הסכם מסגרת חדש לא נחתם עד החתימה על הסכם 2023. בתקופת ביניים זו אפשר למצוא דוגמה ראשונית למנגנון

המזכיר את זה של הקופסה לפתרון בעיות. ביוני 2020, אחרי שביתה של 16 ימים, הוסכם על סיום סכסוך העבודה שעליו הכריז איגוד העובדים הסוציאליים. ההחלטה על סיום השביתה לא הגיעה אחרי הגעה להסכם קיבוצי, אלא אחרי שסוכם בין הצדדים על הקצאת 200 מיליון ש"ח, שיהוו את המסגרת התקציבית להסכם כזה, עוד לפני הפתיחה במשא ומתן (בלומנברג, 2025).

בנובמבר 2021, על רקע הלחצים לחתימה על הסכם מסגרת חדש, אך בתגובה למשבר הכלכלי שנוצר בעקבות התפשטות מגפת הקורונה, הוסכם בין ההסתדרות למשרד האוצר שלא לחתום על הסכם שיכלול העלאות שכר רוחביות. במקום זאת הסכימו הצדדים על מסגרת תקציבית של 500 מיליון ש"ח, שיחולקו לקבוצות עובדים ספציפיות במגזר הציבורי בהתאם להסכמות בין יו"ר ההסתדרות לממונה על השכר במשרד האוצר (בלומנברג, 2025; פרי, 2025). כספים אלה הוקצו, בסופו של דבר, להסכמי עבודה של עובדים במקצועות הבריאות, לעובדי מנהל ומשק בבתי החולים, בעלי מקצועות פרה-רפואיים, טכנאי רנטגן ומיקרוביולוגים. העובדה כי המסגרת הכספית להסכמים אלה הייתה מובטחת צמצמה משמעותית את סכסוכי העבודה במגזר הציבורי (בלומנברג, 2025).

הקופסה לפתרון בעיות בהסכם 2023

**הסכם המסגרת שנחתם
ב-2023 כלל הקצאה
של 3% מעלות הכוללת
לצורך פתרון בעיות,
ובעיקר למימון הסכמי
שכר ייעודיים, מתן מענה
לצרכים שונים בצורה
שתבטיח יציבות וודאות
ביחסי העבודה במגזר
הציבורי לאורך כל
תקופת ההסכם וטיפול
נקודתי במגוון סקטורים**

כפי שצוין קודם לכן, הסכם המסגרת שנחתם ב-2023 כלל הקצאה של 3% מעלות הכוללת לצורך פתרון בעיות, ובעיקר למימון הסכמי שכר ייעודיים, מתן מענה לצרכים שונים בצורה שתבטיח יציבות וודאות ביחסי העבודה במגזר הציבורי לאורך כל תקופת ההסכם וטיפול נקודתי במגוון סקטורים: עובדות ועובדים סוציאליים, עובדי מנהל ומשק, אחיות ואחים, טכנאי רנטגן, עובדי בתי חולים פסיכיאטריים, טכנולוגים רפואיים, עובדי הנהלת בתי המשפט ועוד (משרד האוצר, 2023).

פרטיו של מנגנון זה עוגנו בהסכם נפרד שנחתם בין ממשלת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה ב-17.7.2023 (להלן, "הסכם הקופסה לפתרון בעיות"). סך היקפה של הקופסה לפתרון בעיות מוערך במעל מיליארד ש"ח (פרי, 2025).

על פי הסכם הקופסה לפתרון בעיות, היקפה הכולל יבשיל בחמש פעימות לאורך תוקפו של ההסכם. עם זאת, הצדדים רשאים להגיע להסכמות שהיקפן הכספי לאורך תקופת ההסכם יעלה על החלק של הקופסה שכבר הבשיל בזמן ההגעה אליהן, אך

עדיין לא חורג מההיקף התקציבי המלא של הקופסה שהובטח בהסכם המסגרת. עוד כלל ההסכם כמה אפיקי הכנסה לקופסה לפתרון בעיות, המתווספים ל-3% המובטחים על ידי המדינה בהסכם המסגרת. כספים אלה נובעים מהפרשים תחשיביים או מפשרות שאליהן הגיעו הצדדים לגבי סוגיות שכר רוחביות (בלומנברג, 2025).

השימוש בכספי הקופסה לפתרון בעיות נקבע בתוכנית רב-שנתית בין ההסתדרות לאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, הכוללת את הענפים או המקצועות שיטופלו במסגרתה וכן את העלויות המשוערות של הסכמי העבודה בהם (בלומנברג, 2025). עם זאת, חשוב לציין, כי ההסכם אינו כולל מנגנון ליישוב מחלוקות, אלא קובע כי ההכרעה לגבי השימוש בכספים תיעשה בהחלטה משותפת של הממונה על השכר ויו"ר ההסתדרות (דורי, 2023). על כן, יישומה של הקופסה לפתרון בעיות נשען על יכולתם של הצדדים להגיע להסכמות, ללא שימוש בצעדים ארגוניים.

הסכם הקופסה לפתרון בעיות כלל כמה אפיקי הכנסה, המתווספים ל-3% המובטחים על ידי המדינה בהסכם המסגרת. כספים אלה נובעים מהפרשים תחשיביים או מפשרות שאליהן הגיעו הצדדים לגבי סוגיות שכר רוחביות

השימוש בכספי הקופסה לפתרון בעיות נקבע בתוכנית רב-שנתית בין ההסתדרות לאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, הכוללת את הענפים או המקצועות שיטופלו במסגרתה וכן את העלויות המשוערות של הסכמי העבודה בהם

ההסכם אינו כולל מנגנון ליישוב מחלוקות, אלא קובע כי ההכרעה לגבי השימוש בכספים תיעשה בהחלטה משותפת של הממונה על השכר ויו"ר ההסתדרות

ב. הקופסה לפתרון בעיות - הזדמנויות ואתגרים

כפי שנאמר לעיל, שניים ממקרי הבוחן שהצגנו (אירלנד וישראל) הם חדשים יחסית, ועל כן לא עמדו למבחן מחקרי כלשהו. לכן, ניתוח ההזדמנויות והאתגרים שמציב מנגנון הקופסה לפתרון בעיות שנציג בפרק זה יסתמך על הניתוח שמציגים הצדדים שעומדים מאחוריו, כלומר המעסיק הציבורי וארגוני העובדים.

ההזדמנויות הגלומות בקופסה לפתרון בעיות

הקדשת סכום כסף משמעותי לפתרון בעיות נקודתיות, כמו במקרה האיירי ובמקרה הישראלי, מסתמכת על ההנחה כי הכסף יניב תועלות עבור שני הצדדים במערכת יחסי העבודה.

מצד המעסיק הציבורי, העובדה כי נתונה מסגרת תקציב מוסכמת לפתרון סכסוכי עבודה כספיים, כמו גם הסכמה כללית לגבי הענפים או מקומות העבודה שלהם יוקצו כספים אלה, מבטיחה בראש ובראשונה שקט תעשייתי ארוך טווח. למעשה, קיומה של קופסה לפתרון בעיות מבטיח את יישובם של סכסוכי עבודה קיימים, חלקם ארוכי שנים, וכן מבטיח שלא יפרצו סכסוכי עבודה חדשים בנושא שכר בכל תקופת הסכם השכר. משמעות נוספת של שקט תעשייתי זה היא הוודאות כי לא יידרשו תקציבים נוספים לצורכי שכר במגזר הציבורי מעבר לאלה שעליהם הוסכם בקופסה לפתרון בעיות (בלומנברג, 2025).

מעבר לזה, מצב העניינים שקדם לקופסה לפתרון בעיות יצר, מנקודת מבטו של משרד האוצר, תרבות ארגונית שהעניקה תמריץ לעובדים לפעול בצורה של סכסוכי עבודה על מנת לקבל מענה לדרישותיהם, ובמקרים רבים "להמציא" רפורמות או להציג כל שינוי בכוח אדם, גם המצומצם ביותר, כ"שינוי ארגוני". לעומת זאת, מנגנון הקופסה מייצר תרבות ארגונית שבה ידוע מראש מהי המסגרת התקציבית הנתונה לפתרון בעיות שכר וכן מי הן האוכלוסיות שיהנו ממסגרת זו, ועל ידי כך אינו מתגמל קבוצות עובדים על נקיטה בצעדים ארגוניים (מלכין, 2025).¹

ברמה הרחבה ביותר, מנקודת המבט של משרד האוצר הישראלי, קודם לקופסה לפתרון בעיות, קבוצות עובדים שלא נקטו בצעדים ארגוניים, ועל פי רוב לא זכו

¹ ריאיון עם אפרים מלכין, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, 28 בספטמבר 2025.

לתוספות שכר, אומנם "חסכו" הוצאה נוספת מהקופה הציבורית, אך ההשלכות על רמת השירות היו משמעותיות. כך, לדוגמה, הפסיכולוגים בשירות הציבורי נאבקו במשך שנים ארוכות על הסכם שכר חדש אך ללא נקיטת צעדים ארגוניים, וכתוצאה מכך שלא הגיעו להסכם עד יישום הקופסה לפתרון בעיות, התערער מצבו של מערך בריאות הנפש הציבורי (מלכין, 2025).

בפועל, עבור המעסיק הציבורי יצרה הקופסה לפתרון בעיות מסגרת תקציבית נתונה, אשר ניתן לקיים עליה חשיבה משותפת, הן עם הגוף המתקצב - משרד האוצר - והן עם ארגוני העובדים. מצב עניינים זה מייצר שקט ארגוני, וזאת בניגוד למצב שבו המקור התקציבי אינו ידוע או אינו זמין. מעבר לכך, גם ברמת השטח, מצב העניינים קודם לקופסה הוביל לכך שקבוצות עובדים "חזקות" יחסית, כלומר כאלה שיכולות לנקוט בצעדים ארגוניים משמעותיים, היו אלו שתוגמלו. העובדה כי המסגרת התקציבית נתונה מראש, כמו גם הענפים או המקצועות שבהם היא מיועדת לטפל, הביאה לכך שניתן להיענות לצרכים של קבוצות עובדים אחרות. במילים אחרות, הקופסה אפשרה לפתור בעיות "אמיתיות", חלקן ארוכות שנים, ולא בתגובה ללחצים שונים (שרביט, 2025)^ה.

עבור ארגוני העובדים גלומים במנגנון זה כמה יתרונות. ראשית, גם ארגוני העובדים נהנים מהוודאות התקציבית הניתנת למדינה. כלומר, מובטחים להם סכומי כסף משמעותיים לטיפול בדרישות שכר ספציפיות, שאין צורך לקיים משא ומתן נוסף על היקפם.

**לארגוני העובדים נתונה
במידה רבה הסמכות
להחליט על הקצאת
סכומים משמעותיים
לטיפול בבעיות שכר,
חלקן מתמשכות
וארוכות שנים, על בסיס
סדרי העדיפויות שהם
עצמם מציבים**

מבחינה פורמלית, השימוש בכספי הקופסה לפתרון בעיות מחייב משא ומתן עם המדינה. עם זאת, יתרון נוסף של מנגנון זה עבור ארגוני העובדים הוא שבמידה רבה נתונה להם הסמכות להחליט על הקצאת סכומים משמעותיים לטיפול בבעיות שכר, חלקן מתמשכות וארוכות שנים, על בסיס סדרי העדיפויות שהם עצמם מציבים, באופן שלא היה להם ללא מנגנון זה. מעבר לכך, העובדה כי המסגרת הכוללת מוסכמת וידועה, אך ההסכמים הקיבוציים הספציפיים אינם מתומחרים מראש, מאפשרת לארגוני העובדים גמישות בהקצאתה. כך, במקרה שעלותו של הסכם ענפי עולה על העלות המשוערת, נתונה להם היכולת להקציב לו סכום נוסף מתוך הקופסה, ולשנות בהתאם את לוח הזמנים ליישום שאר התקציב (בלומברג, 2025).

^ה ריאיון עם שני שרביט, סמנכ"לית בכירה למנהל והון אנושי במשרד הבריאות, 26 בנובמבר 2025.

**יתרון משמעותי נוסף
של הקופסה לפתרון
בעיות נוגע לטיפול
באי-השוויון בהכנסות
במגזר הציבורי, הן
מבחינה מהותית והן
מבחינה מעשית**

יתרון משמעותי נוסף של הקופסה לפתרון בעיות נוגע לטיפול באי-השוויון בהכנסות במגזר הציבורי, הן מבחינה מהותית והן מבחינה מעשית. מבחינה מהותית, כל מקרי הבוחן שנכללו בנייר זה מקצים באופן מקדמי את כספי הקופסה לפתרון בעיות לטיפול באוכלוסיות פגיעות או חלשות. האופן המובהק ביותר הוא במקרה הדני, שבו כספי הקופסה מיועדים מראש לטיפול בפערי שכר מגדריים ובעובדים המשתכרים שכר נמוך (Hensen, 2025). שקט תעשייתי ומיצוי תביעות הם חלק מכל הסכם שכר, בין אם כלולה בו קופסה לפתרון בעיות ובין אם לא. בפועל, במקרה הישראלי, בהסכמי מסגרת קודמים, עובדים חזקים יותר, כלומר כאלה שיש להם מנופי לחץ משמעותיים, יכלו לנקוט בצעדים ארגוניים ולקבל תוספות שכר מעבר לאלו שהיו כלולות בהסכם. הקופסה לפתרון בעיות, מכיוון שהשימוש בה נתון לשיקול הדעת של ארגון העובדים, הופכת למעשה את המצב: הכספים הנתונים במנגנון זה מוטלים לכיוון עובדים חלשים יותר דווקא (בלומנברג, 2025). כך בא לידי ביטוי היתרון המעשי של הקופסה.

**היתרון המעשי של
הקופסה בא לידי
ביטוי בכך שהכספים
מוטים לכיוון עובדים
חלשים יותר**

פועל יוצא נוסף וחיובי של הקופסה לפתרון בעיות הוא חיזוק הדיאלוג החברתי^ט. אף שעצם ההגעה להסכם שכר רחב וארוך טווח מבטאת מידה משמעותית של דיאלוג חברתי, ההסכמה על ניהול מנגנון זה, כמו גם האמון המשתמע מכך והמשא ומתן המתמשך על השימוש בו, מרחיבים בהכרח את הדיאלוג בין הצדדים ויכולים לשמש בסיס להרחבה משמעותית נוספת שלו.

**פועל יוצא נוסף וחיובי
של הקופסה לפתרון
בעיות הוא חיזוק
הדיאלוג החברתי**

^ט ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) מגדיר דיאלוג חברתי כ"כל צורה של משא ומתן, התייעצות או חילופי מידע בין נציגי ממשלה, מעסיקים ועובדים על נקודות עניין משותפות ביחס למדיניות כלכלית או חברתית". הדיאלוג החברתי נמצא כמקדם יציבות, ממשל דמוקרטי והשתתפות של בעלי העניין במשק, ועשוי גם לשפר את יחסי העבודה ולקדם שקט תעשייתי.

האתגרים הגלומים בקופסה לפתרון בעיות

האתגר המשמעותי ביותר שמציב מנגנון הקופסה לפתרון בעיות הוא יישומה המלא בהתאם לתוכנית האסטרטגית של ארגוני העובדים

האתגר המשמעותי ביותר שמציב מנגנון הקופסה לפתרון בעיות הוא יישומה המלא בהתאם לתוכנית האסטרטגית של ארגוני העובדים. כאמור, המסגרת התקציבית הכוללת של הקופסה מובטחת מראש. עם זאת, המשא ומתן הקיבוצי על השימוש בכספי הקופסה עלול שלא להסתיים בהסכמה. בהיעדר מנגנון ליישוב חילוקי דעות, כמו במקרה הישראלי, החלטה של המדינה שלא להעביר את התקציב המוסכם מעמידה את ארגוני העובדים בפני מבוי סתום, אף אם עומדים לרשותם אמצעים משפטיים או ארגוניים (בלומנברג, 2025).

אתגר נוסף הוא שארגוני העובדים הופכים למעשה לתלונות של עובדים המרגישים כי צורכיהם לא סופקו

אתגר נוסף, הנובע ממסכותם הרחבה של ארגוני העובדים להחליט על הקצאת תקציבים ליישוב סכסוכים, הוא שארגוני העובדים הופכים למעשה לכתובת לתלונות של עובדים המרגישים כי צורכיהם לא סופקו. כלומר, במקרה שבו ההסכמה אינה משיעה את רצונה של קבוצת עובדים ספציפית, הבעיה אינה מול המדינה, כפי שקורה בדרך כלל, אלא דווקא מול ארגון העובדים שבו הם מאוגדים, שכן הוא זה שהחליט היכן להשקיע את כספי הקופסה לפתרון בעיות ובאיזה שיעור (בלומנברג, 2025).

האתגר המרכזי בחתימת הסכם המסגרת הבא יהיה למסד את מנגנון הקופסה לפתרון בעיות כך שלא יישען על הזהות הפרסונלית של מי שמאייש את התפקידים הרלוונטיים

כאמור, המקרה הישראלי נבנה על בסיס יחסי אמון אישיים בין הצדדים ומתבסס על יכולתם להגיע להסכמות. יחסי אמון אלו היו גם הבסיס להשגת ההסכמה הפנימית בכל אחד מהצדדים לפעול בדרך של מנגנון הקופסה לפתרון בעיות. היכולת להשיג הסכמה זו התאפשרה, בין היתר, משום שהצדדים לא נדרשו להסדיר את פעולת המנגנון בצורה מפורטת (מלכין, 2025). לכן, האתגר המרכזי בחתימת הסכם המסגרת הבא יהיה למסד את מנגנון הקופסה לפתרון בעיות כך שלא יישען על הזהות הפרסונלית של מי שמאייש את התפקידים הרלוונטיים (ובפרט, יו"ר ההסתדרות והממונה על השכר והסכמי עבודה באוצר). על אף שמיסוד כזה יאפשר לשמר מנגנון שמשיא פירות לשני הצדדים, הוא עלול להתגלות כקשה לביצוע (מלכין, 2025).

**מנגנון הקופסה הוא
רגיש מבחינה פוליטית,
שכן כל סכום המוקצה
לקופסה נגרע מזה הניתן
לחלוקה לכלל העובדים.
מצב זה עלול ליצור
מתיחות פנים-ארגונית
בין קבוצות שונות של
עובדים המרגישות
שקופחו ולשחוק את
הסולידריות בין קבוצות
עובדים שונות**

הסכם השכר במגזר הציבורי באירלנד, שבו נקבעה הקופסה לפתרון בעיות, עורר התנגדות מצד ארגון המורים הגמלאים Teachers' Union of Ireland Retired Members' Association, RMA-TUI), וזאת מכיוון שהפעילה הראשונה של הקופסה, בשיעור של 1% מהעלות הכוללת של הסכם השכר, לא תחול על עובדי המגזר הציבורי שיצאו לגמלאות. לטענת הארגון, הסדר זה יפגע בהצמדה שבין שכר העובדים הפעילים לקצבה הפנסיונית של אלה שיצאו לגמלאות (Retired Members' Association of TUI, 2024).

ונקודה אחרונה: כפי שניתן לראות באופן הברור ביותר במקרה הדני, מדובר במנגנון רגיש מבחינה פוליטית. כל סכום המוקצה לקופסה לפתרון בעיות מתוך כלל התקציב להסכמי השכר נגרע, בהכרח, מזה הניתן לחלוקה לכלל העובדים (Hensen, 2025). מצב זה עלול ליצור מתיחות פנים-ארגונית בין קבוצות שונות של עובדים המרגישות שקופחו ולשחוק את הסולידריות בין קבוצות עובדים שונות (Hensen, 2025).

הסדרת השכר במגזר הציבורי על ידי משא ומתן קיבוצי ברמה הריכוזית הגבוהה ביותר יוצרת קושי בהתמודדות עם בעיות הנובעות מתנאים או צרכים ברמת מקום העבודה. בנייר זה סקרנו את המנגנון של קופסה לפתרון בעיות כחלופה לפתרון אחר ומקובל, ביזור המשא ומתן לרמה המקומית, שעלול להביא לעלייה ברמות אי-השוויון ולהחלשה של יכולת התיאום של רמות השכר.

מנגנון הקופסה לפתרון בעיות הוא התפתחות חדשה יחסית, שלא נעשה בה עדיין שימוש רחב היקף. על כן סקרנו את מנגנוני הקופסה לפתרון בעיות בשלוש המדינות שבהן נמצא כי נעשה שימוש בקופסה כזו: אירלנד, דנמרק וישראל. השוואת המאפיינים השונים של כל אחת מהדוגמאות, המוצגת בטבלה שלהלן, מראה כי מנגנון זה לא רק מאפשר התמודדות עם קשיים באופן נקודתי אלא גם את שיפור תנאי העבודה של קבוצות עובדים מוחלשות.

השוואה של מנגנון הקופסה לפתרון בעיות בין המדינות שנבחנו

 ישראל	 אירלנד	 דנמרק	
מסגרת התקציב המוקצה להסכם המסגרת	מסגרת התקציב המוקצה להסכם הכללי	מסגרת התקציב המוקצה להסכם הכללי	המקור התקציבי
3% מעלות הסכם המסגרת בחמש פעימות, בתוספת תקציבים מערוצי הכנסה נוספים שסוכמו בין הצדדים	3% מעלות השכר ביחידת מיקוח (דירוג, קבוצת עובדים, קטגוריית עובדים) בשתי פעימות - 1% בהסכם האחרון, 2% בהסכם הבא	בין 0.02% ל-0.3% מהעלות הכוללת	היקף הקופסה
כללית	כללית	מקומית	רמת קבלת ההחלטות
משא ומתן בין האוצר להסתדרות על נושאים שההסתדרות מעלה	משא ומתן ברמה הלאומית	משא ומתן ברמה המקומית	אופן קבלת ההחלטות
פתרון בעיות וטיפול בסקטורים מוגדרים	פתרון בעיות שכר או בעיות מבניות ברמה המקומית	סגירת פערי שכר, העלאה לעובדים בשכר נמוך, גיוס ושימור עובדים במקצועות מוגדרים	היעדים
אין מנגנון ליישוב סכסוכים	הליך גישור בנציבות ליחסי עבודה ובבית הדין לעבודה	במסגרת המנגנון הכללי ליישוב מחלוקות	דרך יישוב מחלוקות

**היקפה התקציבי של
הקופסה הוא מאפיין
משמעותי, שאינו טכני
בלבד. יכולתה של
הקופסה לפתרון בעיות
לאפשר את הטיפול
בעיוותי שכר, לחזק
אוכלוסיות מוחלשות
ולהבטיח שקט תעשייתי
כרוכה מהותית בגודל
התקציב העומד לרשות
הצדדים**

מעבר לאתגרים ולהזדמנויות הטמונים במנגנון הקופסה, ההשוואה בין המדינות מעלה מאפיין משמעותי נוסף: היקפה התקציבי של הקופסה. במקרה הדני מדובר על קופסה בהיקפים מוגבלים וקטנים, ואילו במקרה האירי ובמקרה הישראלי מדובר באחוז משמעותי מכלל עלות הסכם השכר. נזכיר שהמקרה הישראלי כולל העברת סכומים נוספים ומשמעותיים אל הקופסה, מעבר לאלו שעוגנו בהסכם השכר.

חשוב להדגיש: מאפיין זה אינו טכני בלבד. יכולתה של הקופסה לפתרון בעיות לאפשר את הטיפול בעיוותי שכר, לחזק אוכלוסיות מוחלשות ולהבטיח שקט תעשייתי כרוכה מהותית בגודל התקציב העומד לרשות הצדדים.

המודל הישראלי של הקופסה לפתרון בעיות כולל מאפיינים נוספים שמהם אפשר ללמוד:

◀ **העברת תקציבים נוספים אל הקופסה**, מעבר לאלה

שעוגנו בהסכם השכר. ההיקף המצטבר של כלל המקורות התקציביים של הקופסה מאפשר לארגון העובדים (ההסתדרות) להתמודד באופן רחב יותר עם בעיות שכר נקודתיות.

◀ **הסמכות הנרחבת יחסית שניתנת לארגון העובדים** בתכנון השימוש בכספי הקופסה לפתרון בעיות וביישומה בפועל, מחזקת את יכולתה לטפל דווקא בקבוצות עובדים חלשות.

◀ **הגמישות הנתונה לצדדים** בניהול היישום בפועל של הקופסה מאפשרת להם להגיע להסכמות נקודתיות שעלותן גבוהה מזו שתוכננה, ולשנות בהתאם את לוחות הזמנים המוסכמים לפתרון הבעיות הנוספות.

מנגנון הקופסה לפתרון בעיות מביא תועלת לשני הצדדים למשא ומתן, הן למעסיק הציבורי והן לארגוני העובדים. עובדה זו הופכת מנגנון זה לכלי בעל פוטנציאל למטב את ההסדרה הקיבוצית של שכר עובדי המגזר הציבורי ולשכלל את האופנים שבהם מתמודדים הצדדים עם המורכבות של מערכת שכר זו. אנו מקווים שנייר זה יתרום לתשתית של ידע, שתוכל לסייע להרחבת השימוש במנגנון הקופסה לפתרון בעיות במדינות נוספות בעולם.

מקורות

מקורות ראשוניים

- בלומנברג אדם, סמנכ"ל כלכלה ומדיניות ומנכ"ל האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים החדשה, ריאיון, 30 באפריל 2025
- מלכין אפרים, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, ריאיון, 28 בספטמבר 2025
- שרביט שני, סמנכ"לית בכירה למנהל והון אנושי במשרד הבריאות, ריאיון, 26 בנובמבר 2025
- Dahl Christensen Christian, דאהל כריסטיאנסן כריסטיאן, יועץ בסוכנות הדנית לעובדים ויכולות, דואר אלקטרוני, 14 במאי 2024
- Prof. Hansen Wesley Nana, פרופ' הנסן ווסלי ננה, מכון המחקר ליחסי עבודה (FAOS) באוניברסיטת קופנהגן, דואר אלקטרוני, 9 באפריל 2025, 17 בפברואר 2026

מקורות משניים

- דורי, א' (2023). הסעיף הסודי בהסכם בין ההסתדרות לאוצר: קופה של מיליארדים להעלאות שכר. גלובס, 6 במרץ 2023.
- וקנין גנאל, ד' וקלדור, י' (2025). הסדרה ענפית של יחסי עבודה: שינוי הפרדיגמה בעולם ותמונת המצב בישראל. פורום ארלוזורוב.
- מבקר המדינה (2022). מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי.
- משרד האוצר (2023). ההסתדרות ומשרד האוצר חתמו על הסכם המסגרת למגזר הציבורי. הודעה לעיתונות, 18 ביולי 2023.
- פרי, נ' (2025). ארנון בר-דוד: "אם מתווה לוין-סער לא יוביל להפסקת החקיקה, לא עשינו שום דבר". הפודקאסט של נדב פרי. 12 בינואר 2025.

- Andersen, S. K., Hansen, N. W., Madsen, J. S., and Due, J. (2021). Employment relations in Denmark. In: Bamber, G. J., Cooke, F. L., Doellgast, v., and Wright, C. (eds.), *International and Comparative Employment Relations: Global Crises and Institutional Responses*, 213–237. Sage Publications.

- Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2024). *Public Service Agreement 2024–2026*. Government of Ireland.
- Fórsa (2024a). *Public Sector Pay Deal Ratified by Unions*.
- Fórsa (2024b). *FAQs: Public Sector Pay Agreement*.
- Fórsa (2025). *First Local Bargaining Claim Lodged*.
- Hansen, N. W., and Krachler, N. (2024). Conditions for cross-professional union coalition-building: When enough is enough, but solidarity also has its limits! *Economic and Industrial Democracy*, 45(2), 530–555.
- International Labour Organization (2015). *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*.
- Lind, J. (2019). *Denmark: The sacred cow of collective bargaining is still alive*. In: Müller, T., Vandaele, K., and Waddington, J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an End Game*, Volume II, 151–172. ETUI.
- Lønstrukturkomitéen (2022). *Udviklingen i de kollektive aftaler*.
- Maccarrone, V., and Erne, R. (2023). *Ireland: Trade unions recovering after being tipped off balance by the Great Recession?* In: Waddington, J., Müller, T., and Vandaele, K. (eds.), *Trade Unions in the European Union*, 585–624. ETUI.
- OECD (1994). *Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries*. Public Management Occasional Papers No. 2. OECD Publishing.
- OECD (2024). *Salary Systems in Public Administration and Their Reforms: Guidance for SIGMA Partners*. SIGMA Paper No. 71. OECD Publishing.
- Retired Members' Association of TUI (2024). *RMA Review Public Service Agreement 2024–2026*.
- SIPTU (2025). *Local Bargaining Claims Served on All Employers in State Related Sector*. *SIPTU Bulletin*, 29 January 2025.
- The Danish Employee and Competence Agency (2011). *Employment in the Danish State Sector*.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות.



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיצוק העבודה המאורגנת והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול מבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil

במדינות רבות מוסדרים תנאי השכר במגזר הציבורי בהסכמים קיבוציים החלים על כלל המועסקים בו. הסדרה זו מסייעת ביצירת מבנה שכר עקבי ושוויוני, אך מתקשה להתמודד עם בעיות הנובעות מהתנאים השונים ברמת המקצוע, הסקטור או מקום העבודה הספציפי. פתרון מקובל לקושי זה הוא ביזור המשא ומתן לרמה המקומית, מהלך שעלול פגוע ביתרונות המשא ומתן הריכוזי ולתרום לעלייה באי-השוויון בהכנסות. במרכז נייר זה עומד פתרון חלופי להתמודדות עם בעיה בסיסית זו, שאותו אנו מכנים "הקופסה לפתרון בעיות": מנגנון שבו אחוז מסוים מעלותו של הסכם השכר לכלל המגזר הציבורי מוקצה לטיפול בבעיות נקודתיות דרך משא ומתן קיבוצי ברמה הריכוזית. למעסיק הציבורי מעניק מנגנון זה שקט תעשייתי ארוך טווח וכן ודאות פיסקלית לאורך תקופת ההסכם. לארגוני העובדים, ובמידה רבה גם למעסיק הציבורי, "הקופסה" מאפשרת לטפל בבעיות שכר, חלקן ארוכות שנים, לצמצם אי-שוויון ולחזק קבוצות עובדים חלשות.

לדוגמה הישראלית לשימוש ב"קופסה" יש כמה מאפיינים ייחודיים שמהם אפשר ללמוד. ראשית, מלבד הכספים המוקצים לקופסה לפתרון בעיות מכוח הסכם השכר, מועברים אליה גם כספים ממקורות שונים, הנובעים מסיכומים בין הצדדים על סוגיות שכר שונות, ותוספת זו מאפשרת מענה רחב יותר לבעיות שכר. שנית, יישומה של הקופסה לפתרון בעיות נעשה במסגרת תוכנית של ארגון העובדים (ההסתדרות, במקרה זה) שסוכמה עם המדינה, אך לארגון העובדים ניתנת מידה של גמישות באופן שבו מתוקצבים ההסכמים הנחתמים במסגרתה. תקציב זה נשמר גם במצבים של קושי פיסקלי, כמו מלחמת ה-7 באוקטובר, ולכן מאפשר לצדדים לקדם הסכמי שכר גם בתקופות מאתגרות. ולבסוף, הסמכות הנרחבת הניתנת לארגון העובדים ביישום הקופסה לפתרון בעיות מחזקת את האפשרות להשתמש בה לטובת קבוצות עובדים מוחלשות.

בנייר זה אנו סוקרים שלוש דרכים של שימוש בקופסה לפתרון בעיות דרך מקרי בוחן בינלאומיים: אירלנד, דנמרק וישראל. בנוסף, אנו בוחנים את האתגרים וההזדמנויות של המנגנון כפי שהם באים לידי ביטוי בשלוש המדינות שבחנו.