

שקלים
חדשים

200
בנק ישראל
התש"פ
2020

פורום
ארלזורוב

כלכלה הוגנת | חברה צודקת



תמונת מצב העובדים והעובדות בישראל

שחיקה מתמשכת

השכר במגזר הציבורי בישראל

לעומת השכר במגזר הפרטי

בהשוואה בין-לאומית

עדכון לנתוני 2023

יובל שליסל ויוני בן בשט

אפריל 2025



עיקרי הממצאים

1. בשנת 2023 היה השכר במגזר הציבורי בישראל בין הנמוכים ביותר בהשוואה לשכר במגזר הפרטי ב-25 מדינות OECD - פער של כ-27%.
2. למרות התאוששות המשק ממשבר הקורונה, פער השכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לא הצטמצם בשנים 2022-2023.
3. לא תמיד היה זה כך. במשך כשלושה עשורים, משנת 1995 ועד 2023, חלה שחיקה מתמשכת בשכר במגזר הציבורי: במהלך תקופה זו גדלו פערי השכר בין המגזר הציבורי לפרטי בכ-30%.
4. **ישראל ממשיכה להיות חריגה בקרב המדינות המפותחות בשחיקת השכר במגזר הציבורי.**
5. שכר נמוך מדי במגזר הציבורי בהשוואה למגזר הפרטי עלול להוות חסם בפני הבטחת מגזר ציבורי איכותי.

הערות חשובות מהמחקר הקודם (לן וכן בשט, 2023)

- הפער בין השכר במגזר הציבורי לשכר במגזר הפרטי יכול להיות אחת הסיבות שמשפיעות על איכות השירותים הציבוריים.
- מאפיינים שונים של מדינות, כמו קיומו של צבא סדיר בהיקף גדול או שיעור ילודה גבוה, עשויים להשפיע על הפער בין השכר במגזר הציבורי לשכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית. יחד עם זאת, השוואה על פני תקופה ממושכת מבטלת את ההשפעות של המאפיינים הייחודיים והקבועים של כל מדינה. בישראל, לדוגמה, צבא בהיקף גדול היה גם בשנת 1995 וגם בשנת 2023, כך שאי אפשר להסביר את הגידול בפער השכר בין המגזרים בישראל באמצעות מאפיין זה, משום שהוא היה קיים בכל התקופות שנבדקו.
- הערה:** מתודולוגיית הסקירה הנוכחית זהה לזו של הסקירה הקודמת (לן וכן בשט, 2023).

1. בהשוואה בינלאומית, השכר במגזר הציבורי בישראל ממשיך להיות נמוך מאוד בהשוואה לשכר במגזר הפרטי

איור 1: פער השכר למועסק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, לעומת 1995 ו-2001, מדינות שונות



מגזר ציבורי - ענפים OPQ - מנהל ציבורי וביטחון, חינוך ובריאות ורווחה. מגזר פרטי - ענפים B-N
מקורות הנתונים: OECD.STAT, חשבונאות לאומית - תמורה לעבודה; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

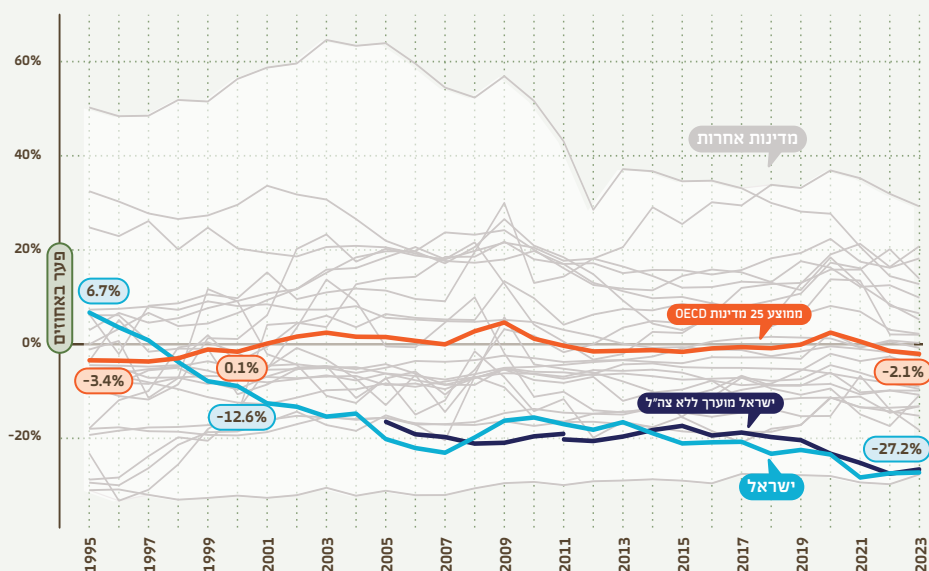
איור 1 מתאר את הפער באחוזים בין השכר למועסק במגזר הציבורי ובין השכר למועסק במגזר הפרטי בישראל וב-24 מדינות נוספות¹ החברות ב-OECD בשנת 2023 (באיור: עמודות) לעומת שנת 2001 (מעוינים) ושנת 1995 (ריבועים). מהאיור עולה, כי בשנת 2023 שילמה ישראל שכר נמוך מאוד לעובדי המגזר הציבורי שלה - כ-27% פחות מהשכר במגזר הפרטי, ובפער גדול משאר מדינות שנסקרו. ככל שהשכר במגזר הציבורי נמוך יותר בהשוואה למגזר הפרטי, כך קשה יותר להבטיח כי כוח אדם איכותי יגיע וישאר בשירות הציבורי. הפער הגדול, ביחס למדינות האחרות, מלמד על מדיניות חריגה לרעה של ממשלות ישראל ביחס לשכר עובדי הציבור.

ההגדרה למגזר הציבורי שבה אנו משתמשים כוללת את כל העובדים בענפי הסדר Q, P ו-O: ענפי מנהל ציבורי וביטחון, חינוך, בריאות ורווחה. באופן משלים, המגזר הפרטי מוגדר בתור העובדים בכל שאר ענפי הסדר. גישה נוספת להגדרת המגזר הציבורי היא החלוקה המוסדית לפי ההגדרות של מערכת החשבונאות הלאומית - SNA08. גישה זו כוללת במגזר הציבורי את כל העובדים שמקבלים תלוש שכר מגוף ממשלתי. ההגדרה הענפית נפוצה יותר בספרות, ואנו מעדיפים אותה משתי סיבות. ראשית, הנתונים הענפיים זמינים והם בני השוואה בין המדינות. שנית, בשל תהליכי הפרטה ומיקור חוץ, עובדים רבים בענפים אלו מועסקים על ידי חברות פרטיות. זאת על אף שהממשלה היא המכוננת של השווקים הללו, כלומר, קובעת בפועל את רמת השכר בהם.

¹ בהשוואה לסקירה הקודמת, נתוני שוודיה השתנו משמעותית, לאורך כל תקופת המדגם, בשל עדכון רטרואקטיבי שביצעה הלשכה הסטטיסטית השוודית בעקבות דו"ח של רשות המיסים השוודית. העדכון בוצע בשנת 2024 (SCB Statistics Sweden, 2024). בנוסף, בסקירה הנוכחית השמטנו את אירלנד, בשל שינוי משמעותי מאוד שחל בנתונים שלהם ב-OECD לשנים 1995-1997, שלא עלה בקנה אחד עם פרסומים רשמיים של המדינה.

2. למרות התאוששות המשק ממשבר הקורונה, פער השכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לא הצטמצם

איור 2: פער השכר למועסק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, השוואה בין-לאומית, 2023-1995



מגזר ציבורי - ענפים OPQ - מנהל ציבורי וביטחון, חינוך ובריאות ורווחה. מגזר פרטי - ענפים B-N
 ישראל: ההערכה ללא צה"ל, לפי שכר למשרת שכיר מתוני הבט"ל (ירחון שכר ותעסוקה). נתוני מגמה מנוכחי עונתיות. קיים
 שבר בסדרה בשנת 2011.

מקורות הנתונים: OECD.STAT, חשבונאות לאומית - תמורה לעבודה; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

איור 2 מתאר את התפתחות הפער באחוזים בין השכר למועסק במגזר הציבורי ובין השכר למועסק במגזר הפרטי בין השנים 1995 ל-2023. מגמת הירידה בישראל משקפת את הרחבת הפער לטובת השכר במגזר הפרטי. בפרט, עדכון הנתונים לשנים 2023-2022 מצביע כי למרות התאוששות המשק ממשבר הקורונה, פער השכר שהתרחב במהלך המשבר, לא חזר לרמתו ב-2019.

באופן כללי, ממוצע ה-OECD שומר על יציבות ביחס השכר בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי. בשנת 2020, שנת הקורונה, עלה מעט השכר במגזר הציבורי ביחס לשכר

במגזר הפרטי (הקו הכתום), אך הוא חזר למגמה הקודמת בשנים שלאחר מכן. עלייה זו ייתכן שנבעה מהרחבה חריגה של השירותים הציבוריים שנדרשה בהתמודדות עם נגיף הקורונה, וגרמה לקצב עלייה גדול יותר של השכר במגזר הציבורי בהשוואה לקצב גידול השכר במגזר הפרטי. בישראל, לעומת זאת, לא נראה שהייתה מגמה דומה בהתמודדות עם מגפת הקורונה.

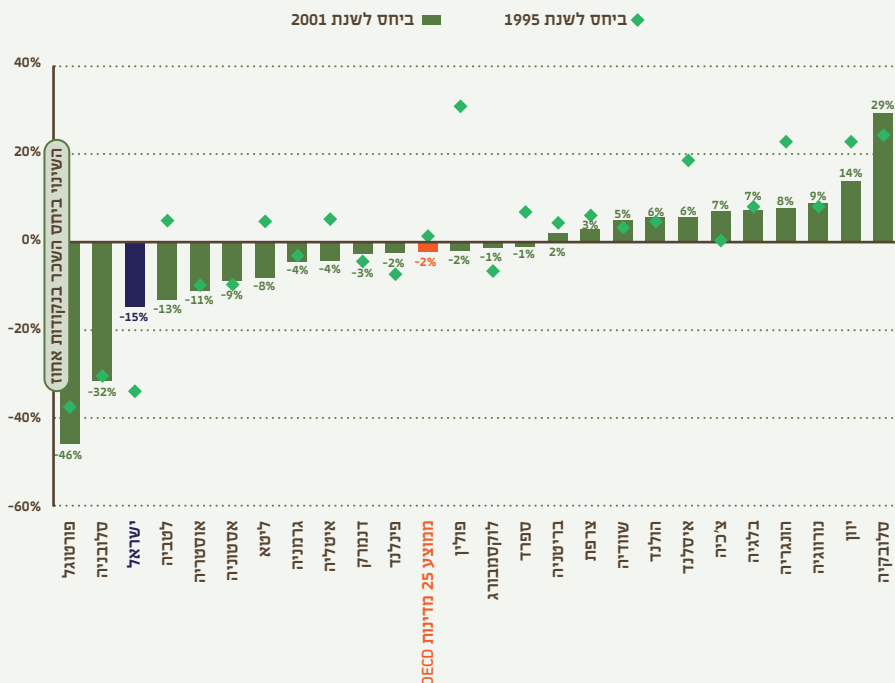
חשוב לציין, כי בשנים 1993-1995, שקדמו לנתונים שאנו מציגים כאן, נחתמו בישראל הסכמי שכר במגזר הציבורי שהביאו לעליות שכר משמעותיות, חריגות יחסית למגמה ארוכת השנים (מזר, 2022). על כן, אנו מציגים גם את שנת 2001 כשנת השוואה. בשנה זו היה השכר במגזר הפרטי בשיאו (מזר, 2022), ואף חלק העובדים בתוצר המגזר העסקי היה בשיאו (בן בשט, 2022). על כן, שנה זו מהווה נקודת השוואה מחמירה ביחס לשנת 1995.

בניגוד למרבית המדינות המפותחות, בישראל פועל צבא סדיר גדול, כאשר שכרם של חיילי החובה נמוך באופן ניכר משכר המינימום הקבוע בחוק, מה שעשוי להרחיב את הפער עוד יותר. כדי להתמודד עם ההטיה הזו הוספנו באיור 2 הערכה של פערי השכר ללא חיילי צה"ל (חובה וקבע) החל מ-2005². מהנתונים עולה שגם בניכוי השכר של חיילי צה"ל, הפער עודנו גדול.

² הנתונים עבור סדרה זו לקוחים מהמוסד לביטוח לאומי ואינם כוללים עובדים זרים בשל מחסור בנתונים. נעזרנו במסמך "נתוני זרים בישראל" של רשות האוכלוסין מאוקטובר 2024 כדי לבצע חישוב גס לגבי אחוז העובדים הזרים מתוך כוח העבודה בכל מגזר. אנו מניחים שבתוספת שכר העובדים הזרים הפער יגדל עוד יותר, מכיוון שבענפי הבריאות והרווחה, שנכנסים תחת ההגדרה שלנו למגזר הציבורי, אחוז העובדים הזרים מתוך כוח העבודה גדול יותר מאשר במגזר הפרטי.

3. השינוי בפער השכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי הוא חריג מאוד

איור 3: השינוי בפער השכר למועסק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, מדינות שונות, 2023, ביחס ל-1995 ול-2001



מגזר ציבורי - ענפים OPQ - מנהל ציבורי וביטחון, חינוך ובריאות ורווחה. מגזר פרטי - ענפים B-N
מקורות הנתונים: OECD.STAT, חשבונאות לאומית - תמורה לעבודה; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 3 מציג את השינוי בפער השכר למועסק בנקודות האחוז בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בין השנים 2001 ל-2023 (באיור: עמודות), ובין השנים 1995 ל-2023 (מעוינים). בדומה לתוצאות מהסקירה הקודמת, גם בעדכון הנתונים לשנת 2023, מגמת שחיקת השכר במגזר הציבורי בישראל חריגה בהשוואה למדינות אחרות: שחיקת השכר מראה ירידה של 15 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2001 (34 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 1995), בעוד שב-11 מדינות מתוך 25 שנבחנו, השכר במגזר הציבורי גדל מהר יותר מזה שבמגזר הפרטי.

אומנם פורטוגל וסלובניה מראות מגמה דומה לזו שבישראל בשחיקת השכר במגזר הציבורי מאז 2001, אולם בתחילת התקופה הנמדדת, וכך גם בשנת 2001, יחס השכר במגזר הציבורי במדינות אלה היה הגבוה ביותר מכל מדינות ה-OECD שנסקרו (איור 1). בשנת 2023 היה השכר במגזר הציבורי בפורטוגל ובסלובניה גבוה מהשכר במגזר הפרטי בפער של 13% ו-2%, בהתאמה, בעוד שבישראל השכר במגזר הציבורי היה דווקא נמוך, והפער בינו ובין השכר במגזר הפרטי עמד על 27.2% מהשכר.

מנתונים אלה עולה, שהשחיקה בשכר במגזר הציבורי בהשוואה לשכר במגזר הפרטי בישראל היא ייחודית וחריגה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, ועלולה להוות חסם בפני הבטחת מגזר ציבורי איכותי. ככל שהשכר במגזר הציבורי ממשיך להישחק אל מול המגזר הפרטי, כך קשה לגייס כוח אדם איכותי למערכות הציבוריות.

מקורות

בן בשט, י' (2022). [היפרדות השכר מהפריזון בישראל וירידת חלק העובדים בהכנסה](#). פורום ארלוזורוב.

לן, ע' ובן בשט, י' (2023). [שחיקה מתמשכת: השכר במגזר הציבורי בישראל לעומת השכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית](#). פורום ארלוזורוב.

מזר, י' (2022). [התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר העסקי](#). בתוך: [מדיניות מוניטרית בתקופת יציבות מחירים \(עמ' 167-209\)](#). בנק ישראל.

SCB Statistics Sweden (2024). [Revised GDP in May 2024](#).

**פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת
חייהם 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,
וחיזוק 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 נבחרי 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