

## פערי שכר בשירות הציבורי בישראל בשנות התשעים, מדיניות או זחילה?<sup>1</sup>

צבי זוסמן \* דן זכאי \*\*

סדרת מאמרים לדיון 2004.02  
מאי 2004

<sup>1</sup> תודות מקרב לב לאלו שהעירו בדיונים על טיוטה של העבודה במסגרות שונות: במיוחד למתדיינים ניצה קסיר בסמינר של מחלקת המחקר בבנק ישראל, לראובן גרונאו בסמינר מ"א במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית ולדניאל פסרמן בכנס השנתי של האגודה הישראלית לכלכלה וגם עבור הסיוע הסטטיסטי שנתן. כמו כן ליובל רכלבסקי הממונה על השכר, ליוסי כהן המשנה לממונה על השכר, לחמוטל בן דור מנהלת בכירה בממונה על השכר, ליצחק כהן סגן בכיר לחשב הכללי ולעפרה פרלמוטר מנהלת פרויקט השכר, על סיוע רב שהגישו לנו בנתונים ועל הערות שקיבלנו.  
תודות מקרב לב לאירנה ספיבק, אלון גיל פבל סוייפר ויובל מזר ממחלקת המחקר בבנק ישראל שעזרו כל אחד בשעתו ובתחומו להכנת בסיס הנתונים, לשיפורו במהלך העבודה ולניתוחים, לציפי וייס ויפעת כהן שבסבלנות רבה תיקנו במסירות טיטות רבות של העבודה. כל הטעויות שנותרו הם באחריות המחברים.  
\* המכללה האקדמית של ת"א-יפו ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.  
\*\* מחלקת המחקר, בנק ישראל <http://www.boi.gov.il>

**הדעות המובאות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל**

## תקציר העבודה

בשנים 1992-96 עלה השכר בשירות הציבורי בשיעור ריאלי של כ-20 אחוזים, בהסכמי שכר חריגים גבוהים ודרך זחילת שכר שבאה בעקבותיהם. היבט חשוב של עליות שכר אלה הוא גידול ניכר בפער השכר בין בכירים לזוטרים. השכר הריאלי בחמישון העליון של העובדים עלה ב-33 אחוזים, בעוד שהשכר בחמישון התחתון עלה ב-18 אחוזים. כתוצאה מכך, גדל הפער בין חמישונים אלו ב-14 אחוזים. הגידול בפער השכר נוצר למרות המדיניות המוצהרת של ההסתדרות ושל הממשלה לשמור על הפערים שהיו קיימים ערב העלאות השכר: עידכון טבלאות השכר בהסכמי השכר כשלעצמו היה מצמצם את פערי השכר בשירות הציבורי בשיעור של 15 אחוזים.

הרחבת הפערים נגרמה בעיקר ע"י שני מנגנונים חשובים של זחילת שכר:

האחד, קידום מואץ של עובדים בדרגות, שפעל להרחבת פער השכר בשיעור של 11 אחוזים, הן משום שהעלייה בשכר כתוצאה מקידום היא בשיעור גדול יותר בצמרת והן משום ששיעור העובדים שהועלה בדרגה היה גבוה יותר בצמרת.

מנגנון שני שפעל להרחבת פערי השכר היו תוספות השכר האישיות (כגון תוספות בגין רכב, וכו') שעלו בתקופת האינפלציה המהירה מ-20 ליותר מ-60 אחוזים מהשכר הממוצע. בתקופה בשיעור הנדונה כאן הייתה ירידה במשקלן בשכר, שהייתה יותר גדולה אצל בעלי שכר נמוך, והיא השפיעה להרחבת פערי השכר בשיעור של 22 אחוזים.

בעלי השכלה אקדמאית ובמידה מסויימת גם סמי-אקדמאית, המתרכזים בחמישון העליון, נהנו יותר ממנגנוני הזחילה, והתיגמול הרב יחסית שלהם תרם כשליש מסך הגידול בפער השכר. גם העלייה בתיגמול הרב של עובדים בכירים במשרדי ממשלה "מועדפים" ובחברות ממשלתיות ותאגידי ציבוריים פעלה להגדלת הפער.

הגידול במספר המצטרפים לשרות בתקופה הנדונה, מרביתם לחמישון התחתון, והירידה בשכרם היחסי של הנכנסים פעלו גם הם להרחבה משמעותית של הפער.

## פערי שכר בשירות הציבורי בישראל בשנות התשעים,

### מדיניות או זחילה?

#### תוכן העבודה

1. מבוא
2. פרק א' פערי שכר גולמיים והשפעת הרכב העובדים על הפערים.
3. פרק ב' השפעת מנגנוני השכר השונים על הפערים.
4. פרק ג' שכר מינימום ושכר כניסה לשירות הציבורי והשפעתם על הפערים.
5. פרק ד' השינויים בשכר לפי תכונות ומאפיינים והשפעתם על הפערים.
6. סיכום

## מבוא

עליות השכר בעקבות ההסכמים שנחתמו בשנים 1993-1994, בין המעסיק הציבורי לאיגודים המקצועיים, נחשבות לאחד הכשלונות הגדולים של המדיניות הכלכלית, המעיב על הצלחות רבות בתחומים אחרים של הכלכלה ובמיוחד על קליטת גל העלייה של שנות התשעים<sup>1</sup>. אכן בשנים 1992-1996 אליהם התייחסו הסכמים אלו עלה השכר בשירות הציבורי (ש"צ) בשיעור ללא תקדים של 82 אחוזים שהם עלייה ריאלית של 19.7 אחוזים. אלה שביקרו את מדיניות השכר הצביעו בעיקר על הכישלון במישור המאקרו-כלכלי – עליות חריגות בשכר במגזר הציבורי, שהביאו לעלייה בגירעון התקציבי. חריגות אלה היו אחראיות במידה רבה להרעה במאזן התשלומים, לקיצוצים חריפים בתקציב של שנת 1997 ולהשפעה המצמצמת של קיצוצים אלה על ההאטה בפעילות המשקית שהחלה במחצית השנייה של 1996 כתוצאה מסיום גל העלייה, ונמשכה עד 1999 (דוחות בנק ישראל 1996 עד 1999)<sup>2</sup>. אומנם לאחר מעשה התברר שתמורת עלייה חד-פעמית גדולה בשכר הושג הסכם קיבוצי רב-שנתי שאחרי הארכה נמשך ל-5 שנים וגם בשנים שלאחר מכן – 1998-2000 הוסכם על מדיניות שנועדה לשמור על השכר הריאלי ולא להעלותו. תביעות השכר של האיגודים המקצועיים ובפרט האקדמאיים הושפעו בין השאר גם מעליית שיעור המס האפקטיבי על בעלי שכר גבוה, דבר שהביא להקטנת העלייה בשכר הנטו בהשוואה לעליית שכר הברוטו. ביטול דרגות נמוכות שהיו מתחת לשכר המינימום והבלעת מספר תוספות שכר בתוך השכר המשולב, כפי שנעשה בהסכמים הני"ל, הקטינו את מספר מקבלי השלמת שכר המינימום. הבלעת תוספות אלו בשכר יכולה להחשב גם כתיקון מסוים של מבנה השכר הבעייתי בשירות הציבורי.

שאלה שנדונה פחות היא ההשפעה של הסכמים אלה על פערי השכר בתוך שירות הציבורי. אינדיקטורים שונים מצביעים על גידול בפערים אלו בתקופה הנדונה: גדל שיעורם של העובדים בעלי שכר נמוך משני שלישים מהשכר החציוני במשק כולו, (OECD 1999), שכר החמישון התחתון עלה פחות מזה של החמישון הגבוה, ובנוסף גם מדדי פיזור כללי מעידים על גידול באי השוויון בקרב כל השכירים בש"צ<sup>3</sup> (ראה לוח 1 וציור 1). התפתחות זו מפתיעה על רקע מדיניות השכר המוצהרת לשירות הציבורי: ממשלות ישראל וההסתדרות הסכימו על מדיניות שכר שאמורה הייתה לקיים בש"צ שכר גבוה יותר

<sup>1</sup> ראה למשל א. טל, "מחדלי שוחט, מאבקי נאמן" וכן ג. רולניק "השכר ועונשו", "הארץ" 8.12.1997 ו-17.5.1998 בהתאמה.  
<sup>2</sup> דיון על תהליך המו"מ ועל ההשפעה הראשונית של הסכמי השכר הן על השכר בשירות הציבורי והן במישור המאקרו כלכלי אפשר למצוא אצל זוסמן, זכאי 1999.

<sup>3</sup> הממצאים על עליית הפרשיות נתקבלו לאחר שמסקרי ההכנסות הוצאו כ-210 אלף שכירים ב-1992 ו-310 אלף איש ב-2000, שהם 20%-16% מכלל השכירים בהתאמה. שכירים אלה הוצאו בשל ימי עבודה נמוכים בחודש ואו שעות עבודה נמוכות בשבוע ואו שכר חודשי מתוקן עבור שעות העבודה הנמוך בערך ב-30 אחוזים משכר המינימום. ניכוי ותיקון דומה של בעלי שכר נמוך נעשה גם בבסיס הנתונים של אוכלוסיית עובדי השירות הציבורי עליו מבוסס הניתוח בפרקים הבאים (פרטים ראה בנספח).

לעובדים בלתי מיומנים ושכר נמוך יותר לעובדים מיומנים ואקדמאיים, יחסית לשכר קבוצות אלו בסקטור העסקי (גרוס, 1983). העלאות שכר בשיעורים אחידים קיבלו חיזוק בחוק יסודות התקציב 1986, שהגביל את העלאות השכר בגופים שונים בשירות הציבורי הרחב עד לרמה שהוסכמה או הונהגה לגבי עובדי המדינה. ואכן, עד היום אחוז בעלי שכר נמוך בש"צ הוא קטן מאשר בסקטור העסקי וכך גם פער השכר בין בחמישון העליון לתחתון (לוח 1). בפרט, המדיניות שגובשה לקראת החתימה על הסכמי השכר ב-1993 ו-1994 אמורה היתה להעלות את השכר בדרוגים המקצועיים השונים באופן שווה, דהיינו לשמר את פערי השכר ביניהם. לאחר העלאות השכר הגדולות הוחלפה מדיניות זו במחצית השנייה של שנות ה-90' במדיניות של שמירה על השכר הריאלי – מדיניות שהייתה אמורה אף היא לשמור על פערי השכר – והיא היתה למעשה בתוקף עד אמצע 2003. הגידול בפערי השכר בש"צ בשנות התשעים מפתיע גם על רקע התייצבות פערי השכר בסקטור העסקי במהלך תקופה זו, לאחר גידולם המהיר בשנים קודמות<sup>4</sup>.

**לוח 1: שכירים בעלי שכר נמוך בישראל 1992, 2000 \***

2000		1992		
סקטור עסקי	שירותים ציבוריים	סקטור עסקי	שירותים ציבוריים	
25.1	16.4	25.9	14.8	בעלי שכר נמוך מכלל השכירים בסקטור*
0.774	0.635	0.735	0.536	מקדם ההשתנות בשכר
5.36	4.89	5.49	4.09	יחס השכר בין חמישון עליון לתחתון**

המקור: סקרי הכנסות למ"ס.

\* שכר הנמוך משני שלישי מהשכר החציוני בכלל המשק.  
\*\* התפלגות השכירים בכל סקטור מחולקת בנפרד לחמישוני שכר.

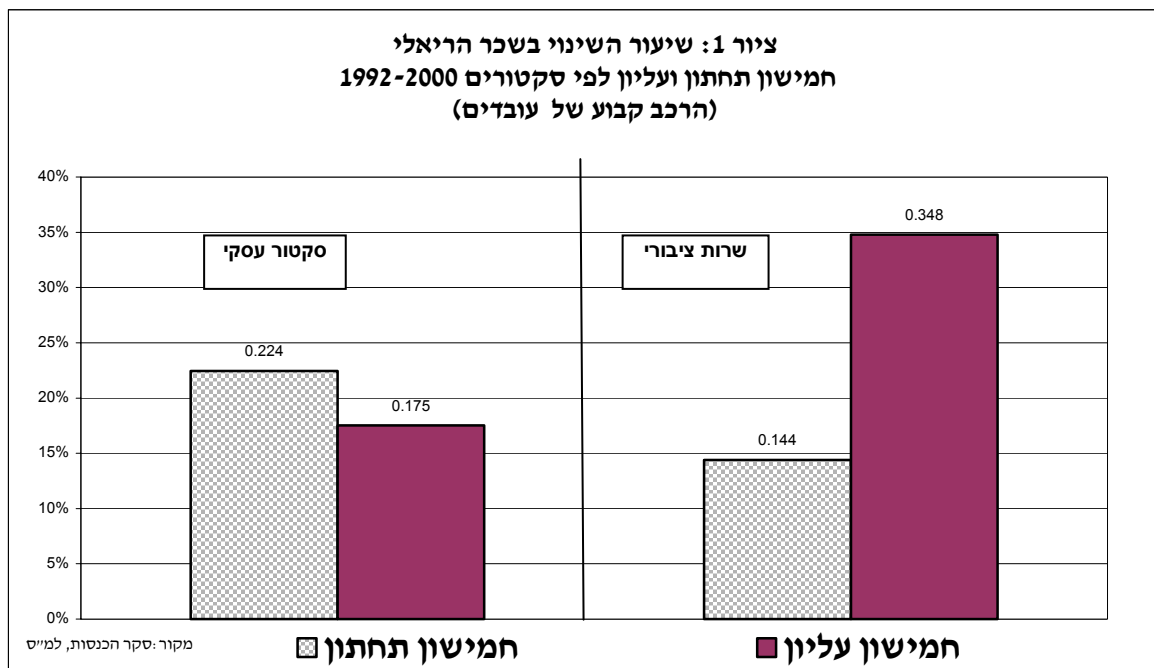
מטרת עבודה זו היא לבחון, האחד, את הסתירה לכאורה בין המדיניות המוצהרת של הממשלה – העלאות אחידות בשכר – לבין הסכמי השכר הקיבוציים שנחתמו לדרוגים השונים, הסכמים שהם תוצאה של המו"מ בין המעסיק הציבורי לאיגוד המקצועי. בשנית, נבחן את הסתירה לכאורה בין

<sup>4</sup> בעוד שהשוואה שיטתית של שינויים בפערי השכר בשירות הציבורי לאלה בסקטור העסקי היא מחוץ למסגרת עבודה זו, מן הראוי להתייחס בקצרה למימצא המפתיע של עליית שכר גבוהה יחסית בשכר בחמישון התחתון במגזר העסקי. זאת, בתקופה שבה גדל מאוד ההיצע של עובדים זרים בלתי מיומנים שפעל בשנים 1995-2000 להגדלת פערי השכר בין עובדים ישראלים "חלשים" דהיינו בלתי מיומנים ובעלי השכלה נמוכה לבין עובדים "חזקים" – מיומנים ובעלי השכלה גבוהה יותר (גוטליב 2002).

מימצא זה אינו עומד בסתירה לנתונים המובאים לעיל, המראים אף הם ירידה בשכר הממוצע של עובדים ישראלים "חלשים" בכל המגזר העסקי, אך עלייה ניכרת בשכרם בחמישון התחתון. אחד ההסברים לעליית השכר הגדולה יחסית בתחתית התפלגות השכר היא העלאת ריצפת שכר המינימום על פי החוק שאושר ב-1987, והעלאות נוספות של הריצפה לאחר מכן (פלוג ואחרים, 2003).

גם במחקרם של מועלם, פריש (1999), מסתמנת האטה בגידול בהפרשות במגזר העסקי. כמו כן, נתונים עדכניים על השינויים בממדי אי השוויון מראים שבמדינות שבהן גדל אי-השוויון בהכנסה הכלכלית באופן ניכר במהלך שנות ה-70 וה-80 כמו בארה"ב, אנגליה, הולנד וקנדה נפסק במהלך שנות ה-90 הגידול באי-השוויון (Prasad 2002, Atkinson 2002).

מדיניות והסכמים לבין גידול הפערים בפועל במספר מישורים: *במישור הראשון* נבחן אם שינויים בהרכב העובדים יכולים להסביר את הגידול בפערי השכר הנמדדים. השי"צ עובר תהליך אקדמיזציה מהיר, וניתן לשער שאחוז האקדמאיים, שהם בעלי שכר גבוה יותר, ילך ויגדל בעיקר בחלק העליון של התפלגות השכר. כמו כן, גם תכונות הון אנושי אחרות כגון וותק מקצועי, וותק במקום העבודה, עולים חדשים וכו', ומאפיינים של הגוף בו מועסק העובד, משפיעים על השכר, ושינויים בהרכב העובדים לפי תכונות אלה עשויים גם כן להשפיע על פערי השכר. *המישור השני* שבו נבחן את הסתירה בין המדיניות המוצהרת לבין פערי השכר בפועל – הוא תירגום המדיניות הכללית, של שמירה על פערי השכר, להסכמים הקיבוצים שנחתמו עם האיגודים הרבים המייצגים עובדים בעלי רמות שונות של השכלה: דרוגים אקדמאיים, דרוגים סמי אקדמאיים, ודרוגים לעובדים ללא השכלה כזו. כמו כן נבחן את ההשפעה של שני מנגנוני הזחילה חשובים המשפיעים על השכר בשי"צ:



תוספות שכר אישיות (כגון החזר הוצאות רכב, תשלום עבור שעות נוספות וכו') וקידום בדרגה של עובדים (בין אם כתוצאה משינוי בעיסוק ובין אם בתוך תחום הדרגות בעיסוק הקיים). מנגנונים אלה נקבעים ברמות ניהול יותר נמוכות, ועשויים לחזק או לקזז את ההשפעה של הסכמי השכר הקיבוציים, הנקבעים ברמת מו"מ גבוהה, על פערי השכר. *במישור שלישי* נבחן את השפעת השינויים בתיגמול תכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים על השכר הכולל של העובד.

מבנה העבודה יהיה כדלקמן: *בפרק א'* מוצגים פערי השכר בין החמישון התחתון לחמישון העליון בשירות הציבורי והשפעת השינויים בהרכב העובדים על פערים אלה. *בפרק ב'* מוצגת השפעת מנגנוני השכר העיקריים על פערי השכר: ההסכמים הקיבוציים הקובעים בעיקר את השינויים בשכר הבסיסי לדרוג ולדרגה, תוספות השכר האישיות וקידום העובדים בדרגה. *פרק ג'* בוחן באיזה מידה עליות השכר הדיפרנציאליות בתקופה הנסקרת הן תוצאה של תיגמול מועדף לבעלי השכלה גבוהה יותר ולתכונות הון אנושי נוספות. כמו כן נבחן את ההשפעה של חוק שכר מינימום ושל שכר הכניסה של עובדים המצטרפים לשירות הציבורי על פערי השכר.

מהמחקר עולה שההסבר העיקרי לגידול בפערי השכר בין הצמרת לבעלי שכר נמוך הוא הגידול הרב בשכר שניתן לדרוגים של בעלי השכלה סמי אקדמאית, לדרוגים האקדמאיים ולדרוגים של נבחרים, דירוגים אלו כוללים את רוב העובדים בחמישון העליון. אמנם השינויים בטבלאות השכר הבסיסי כפי שנקבעו בהסכמים הקיבוציים, המשקפים את "מדיניות השכר", פעלו לצמצום משמעותי בפערי השכר, אך השפעה זו קוזזה ויותר על ידי המנגנונים של זחילת שכר: תוספות אישיות וקידום בדרגות, שפעלו כל אחד להגדלת הפערים בשכר הברוטו. לשינויים בהרכב העובדים בתוך החמישוניים הנמוכים והגבוהים – לפי הדרוגים, לפי וותק מקצועי, לפי וותק בארץ ולפי קבוצת המשרדים – לא היתה השפעה רבה על הגידול בהפרשיות. חוק שכר מינימום פעל כצפוי לצמצום הפערים אם כי בשיעור נמוך. לירידה בשכר הכניסה של עובדים שהצטרפו, ברובם לחמישון התחתון, הייתה השפעה משמעותית להגדלת הפערים. עם זאת, בתום התקופה הנחקרת כאן עדיין היו פערי השכר ואחוז בעלי השכר הנמוך קטנים יותר בשירותים הציבוריים מאלה שבסקטור העסקי.

יש לזכור שזחילת שכר נרחבת דרך תוספות שכר וקידום בדרגות מקורה לעיתים בהסכמי השכר שיצרו את המנגנונים המאפשרים את הזחילה, כגון הסכמה על תוספות חדשות כמו גמול השתלמות א' וב', תוספת דרגות חדשות בדרוגים ובעיסוקים ואף קביעת קצבי קידום. במילים אחרות ההסכמים יצרו את הפוטנציאל לזחילה אולם, מידת הניצול של פוטנציאל זה נקבעת בד"כ בדרגים הירארכיים יותר נמוכים ולכן הוגדרו כזחילה.

## פרק א': פערי שכר גולמיים והשפעת הרכב העובדים על הפערים.

בפרק המבוא הצבענו על גידול בפערי השכר בין החמישוניים, בין 1992 ל-1999 בשירות הציבורי, מתוך סקרי הכנסות של הלמ"ס. בפרק זה ובהמשך נציג את הפערים, ואת הגורמים המסבירים את גידולם, תוך שימוש בבסיס נתונים מקיף של השכר בשירות הציבורי שעמד לרשותנו. יתרונו של בסיס זה הוא בכיסוי מספר גדול של עובדים, ובאפשרות לקבל פרטים על תכונות הון אנושי שלהם, על הגוף או המשרד בו הם מועסקים וכן על רכיבי השכר של הפרט: דרגתו, שכרו הבסיסי והתוספות האישיות שלו, פרטים שאינם בנמצא במקורות אחרים.<sup>5</sup>

מדידת שינויים בפערי שכר ע"י התמקדות בקצוות של התפלגות השכר היא שיטה מקובלת. בעבודה זו התמקדנו בהשוואת החמישון התחתון לעליון. לעיתים קרובות משווים חוקרים את הקצה העליון של העשירון הנמוך לתחתית העשירון העליון וזאת בין השאר כדי להימנע מהשפעה של מקרים חריגים וקיצוניים בבסיס ובצמרת. שיטה זו דומה להשוואת הממוצעים של החמישון התחתון ושל החמישון העליון בה השתמשנו כאן. בחלק מהמחקרים נמדדים פערים על ידי השוואת העשירון העליון והתחתון (ראה Peracchi 2001). אחד היתרונות של שימוש בחמישוניים, כשהמיון נעשה לפי שכר ולא לפי דרגות, הוא שבשירות הציבורי חלו שינויים במבנה הדרוגים והדרגות ובאיושם, דבר המקשה על השוואת פערים על פני זמן לפי הדרגות.

### לוח 2: שינויים בשכר הריאלי בשירות הציבורי ופערי השכר ברוטו - 1992-1999

פערי שכר ברוטו		השינוי הריאלי בשכר ברוטו	החמישון
1999	1992		
1.00	1.00	18.1	תחתון
1.76	1.63	27.6	שלישי
4.02	3.57	32.9	עליון

המקור: עיבודי בנק ישראל.

כפי שאפשר לראות מלוח 2 השכר הריאלי בחמישון התחתון עלה בשיעור של 18.1 אחוזים לעומת עלייה של 32.9 אחוזים בחמישון העליון. הפער בין החמישון העליון לתחתון עלה מ-3.57 ל-4.02, גידול של 12.6 אחוזים.<sup>6</sup> פערי השכר גדלו הן בין החמישון הראשון לשלישי והן בין החמישון העליון לשלישי.

<sup>5</sup> טיפלנו בעובדים חריגים באופן הבא: לא כללנו מי שעבד בחלקיות משרה נמוכה מאוד או תוך היעדרות גדולה, לעובדים חלקיים אחרים תקננו את השכר למשרה מלאה לפי שיעור החלקיות. כמו כן, לא כללנו מקבלי שכר חריגים נוספים כגון נערים בשלבי הכשרה וחניכה, עובדים מבוגרים ששכרם בש"צ מקוּזז חלקית כנגד פנסיה ציבורית, עולים שמקבלים מלגות שכר שאינן זהות לשכר הרגיל ועובדים במשרה רגילה ששכרם נמוך באופן בלתי סביר.

<sup>6</sup> בין העשירון העליון לתחתון הפערים היו 4.73 ב-1992 וגדלו בשיעור של 20.5 אחוזים ל-5.70.



במילים אחרות, החמישון העליון זז מאמצע ההתפלגות כלפי מעלה, והתחתון זז מהאמצע כלפי מטה.<sup>7</sup> כפי שאפשר לראות מצויר 2, הגידול בפערים אינו נובע מתנודות מקריות בשכר הממוצע משנה לשנה, אלא נוצר תוך כדי העלייה הגדולה בשכר הריאלי בשנים 1995-1996, במהלך השלמת הביצוע של הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1993-1994. כך התייצבה בחלק השני של התקופה הנחקרת רמת פערים גבוהה באופן משמעותי מזו שבתקופה הראשונה, תוך תנודות קטנות בלבד משנה לשנה, לפני ואחרי העלאות השכר הגדולות.

ניתן לפרק את הגידול בפערי השכר בש"צ לשני רכיבים עיקריים. **האחד**; שינויים בהרכב העובדים ("הכמות") בחמישון התחתון והעליון, שעשויים להגדיל את הפער גם בהנחה שלא חל שינוי בשכר לעובד בעל תכונות זהות. הרכיב **השני** הוא שינויים דיפרנציאליים בתגמול ("המחיר") לסוגים שונים של עובדים (תכונות), הנמצאים בפרופורציות שונות בחמישון התחתון והעליון של ההתפלגות. את השינוי בתגמול נבחן בהרכב קבוע של עובדים.<sup>8</sup>

בניתוח השפעת השינויים בהרכב התמקדנו במספר תכונות ומאפיינים של עובדים האמורים להשפיע על שכרם ומיינו את העובדים "לקבוצות" על פיהם, בראשית התקופה ובסופה.

**תכונות ההון האנושי**: רמת ההשכלה כפי שהיא מתבטאת בדירוג שבו משובץ העובד – עובדים מינהליים ללא השכלה על תיכונית, עובדים סמי אקדמאים (אחיות, טכנאים וכו') ועובדים בעלי תואר אקדמאי<sup>9</sup>; שנות וותק בשירות הציבורי – תוך דגש מיוחד על עובדים בעלי וותק נמוך (פחות מ-5 שנים) ששכרם בכניסה לש"צ עשוי להיות מושפע יותר מהמצב הכלכלי השוטף.

<sup>7</sup> הפערים הגולמיים כאן קטנים יותר מאלו שבסקרי הכנסות שהובאו בפרק א' שכן בסיס הנתונים שלנו כולל רק גופים בבעלות ציבורית מלאה. הבסיס שלנו אינו מכסה גופים פרטיים שנותנים שירותים המוגדרים כציבוריים (בתי אבות וכו') ושבהם השכר נמוך וכן אינו מכסה גופים עם צמרת שכר גבוהה מאוד כגון שירותים רפואיים פרטיים, מכללות ואוניברסיטאות פרטיות וכו' המסווגים בסקר הכנסות כענפי השירותים הציבוריים, גם אם הם אינם בבעלות הסקטור הציבורי.

<sup>8</sup> הפירוק נעשה באופן הבא: נסמן ב- $i$  קבוצה מבין  $n$  קבוצות עובדים, כל אחת עם הון אנושי ומאפיינים אחרים שונים בחמישון.

$w$  יהיה השכר הממוצע בכל קבוצה  $q$ - $i$  משקל הקבוצה בחמישון:

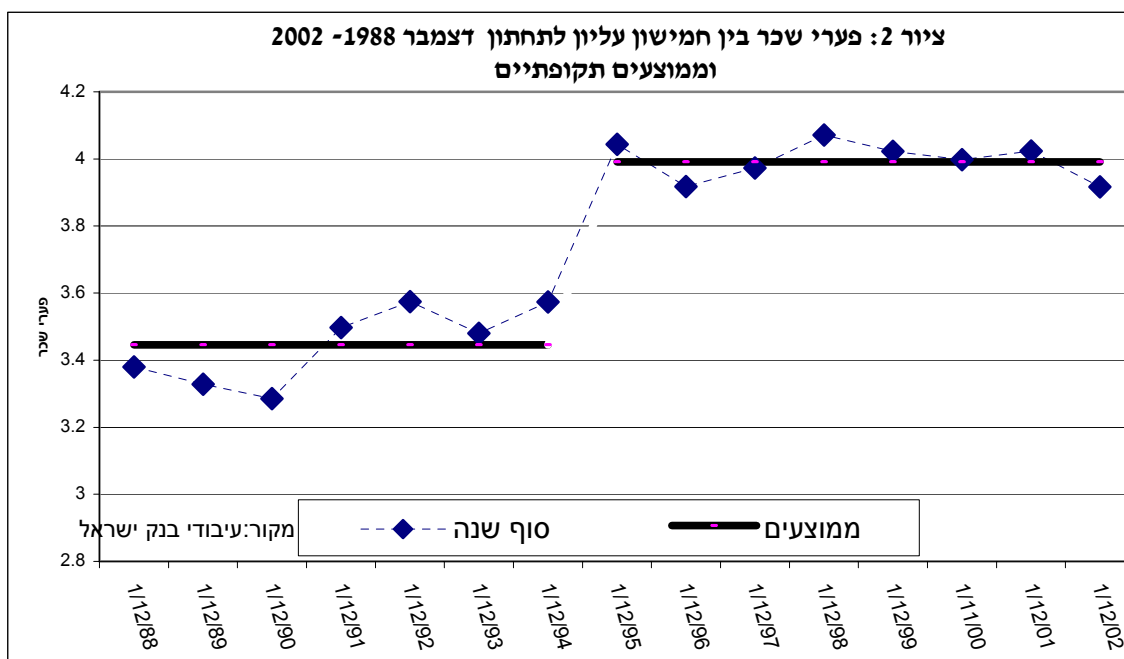
$$\frac{\sum_{i=1}^n w_{it+1} q_{it+1}}{\sum_{i=1}^n w_{it+1} q_{it+1}} = \frac{\sum_{i=1}^n w_{it+1} q_{it}}{\sum_{i=1}^n w_{it} q_{it}} + \frac{\sum_{i=1}^n w_{it} q_{it+1}}{\sum_{i=1}^n w_{it} q_{it}} + \frac{\sum_{i=1}^n \Delta w \Delta q}{\sum_{i=1}^n w_{it} q_{it}}$$

אינטראקציה + השפעת שינויים בהרכב + השפעת שינויים בתיגמול = שינוי בשכר בחמישון

בתקופה הנחקרת כאן, גורם האינטראקציה הוא בעל השפעה קטנה בלבד, והתעלמנו מנו בהמשך הדיון. אגב, פירוק לרכיבים תוך שיקלול לפי שכר והרכב בסוף התקופה, נתן תוצאות דומות.

<sup>9</sup> בנוסף לרמת ההשכלה, דירוג בו השתמשנו לחלוקת העובדים לקבוצות עשוי גם לשקף את כוחם הארגוני של העובדים באותו משלח יד.

**הגוף בו מועסקים העובדים:** מאחר שקיימים הבדלים בשכר עובדים זומים בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובינם לבין גופים שונים בשירות הציבורי (זכאי 2000), חילקנו את העובדים לארבע קבוצות: הראשונה היא משרדי ממשלה בתחומי כלכלה וחברה ורשויות מקומיות (משרדים שאינם "מועדפים") שהיא הבסיס. הקבוצה השנייה היא משרדי ממשלה בתחום השלטון והמינהל (משרדים "מועדפים"), השלישית היא משרתים במסגרת שבה נהוגה שיטת שכר שונה, והרביעית היא תאגידים ציבוריים וחברות עסקיות בבעלות הסקטור הציבורי שאינם כפופים לנציבות שרות המדינה ולכן מוגבלים פחות בניהול משאבי אנוש.



**עולים חדשים:** בשנות התשעים הייתה קליטה של גל עלייה גדול ממדינות חבר העמים. העולים, מרביתם בעלי הון אנושי רב, שובצו בשלבים הראשונים של קליטתם בדרוגים ובדרגות בעלי שכר נמוך יותר. במשך הזמן החל תהליך של שיקום ההון האנושי והם קודמו לשכר גבוה יותר<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> האובדן של הון אנושי של עולים חדשים, ושיקומו לאחר מכן תועד לדוגמה ע"י Eckstein, Weiss (2003). לגבי קליטת רופאים עולים בשירות הציבורי, תוך אובדן חלק מההון האנושי שלהם, ראה זוסמן, זכאי (1998).  
<sup>11</sup> לא ציינו את דרגת העובד כאחת התכונות של העובדים מאחר שאנו סבורים שיש קשר הדוק מאוד בין דרגה נמוכה בשייך לשכר נמוך וחיפשו את השינויים בהרכב תכונות המשפיעות בין השאר על הדרגה כפי שהיא משתקפת בשכר. בשלב זה גם לא טיפלנו בהשפעת המגדר של העובד, שהשפעתו נמצאה נמוכה יחסית במחקר קודם (זוסמן, זכאי 2003), וכן לא טיפלנו בנפרד בגילו של העובד, המתואם עם הוותק.

**לוח 3: הרכב העובדים בש"צ לפי משתנים המשפיעים על השכר, 1992-1999  
(אחוזים)**

חמישון עליון		חמישון תחתון		סה"כ שירות ציבורי		התכונה
1999	1992	1999	1992	1999	1992	
<b>א. המעסיק הציבורי</b>						
.444	.440	.653	.775	.547	.555	1. משרדים שאינם מועדפים*
.066	.055	.100	.083	.066	.049	2. משרדים מועדפים**
.220	.155	.187	.074	.233	.217	3. משטרה
.270	.350	.059	.068	.154	.180	4. תאגידים וחברות סקטור ציבורי
<b>ב. הון אנושי</b>						
.197	.226	.789	.785	.531	.572	דרוג מינהלי
.062	.053	.555	.503	.214	.210	עובדים חדשים: וותק מקצועי (0-4 שנים)
21.9	22.8	6.7	7.8	14.8	14.9	וותק מקצועי ממוצע (שנים)
<b>ג. וותק בארץ</b>						
.047	.015	.117	.066	.077	.032	עולים חדשים***

המקור: עיבודי בנק ישראל

\* בעיקר משרדי חברה, כלכלה, ורשויות מקומיות.

\*\* משרד רה"מ, החוץ, משפטים, פנים, ח"כ, שרים, והנהלת בתי המשפט.

\*\*\* עולים חדשים כוללים את כל העובדים שעלו לארץ לאחר 1989. לאורך תקופת המחקר הוותק הממוצע שלהם בארץ גדל.

בלוח 3 מובאים השינויים בהרכב העובדים לפי התכונות והמאפיינים העיקריים שצויינו לעיל והעשויים להשפיע על השכר. הגוף שבו מועסק העובד, **תכונות הון אנושי** של העובד, (השכלה, וותק מקצועי, ועובדים חדשים שאינם עולים), **וותק בארץ** עולים שהגיעו אחרי 1989. כפי שניתן לראות מלוח זה יש הבדלים משמעותיים בהרכב העובדים בין החמישוניים: כך למשל בחמישון התחתון קרוב ל-80 אחוזים מהעובדים משובצים בדרוגים מינהליים לעומת כ-20 אחוזים בלבד בחמישון העליון. כמו כן למעלה ממחצית העובדים בחמישון התחתון הם בעלי וותק קטן מ-5 שנים בעוד שבחמישון העליון יש רק מעטים בוותק כזה. לבסוף העולים החדשים נקלטו בשיעורים גבוהים יותר בחמישון התחתון. למרות שתקופה של שבע שנים (1992-1999) היא קצרה יחסית על מנת לעמוד על מלוא השינויים המבניים המתרחשים בשירות הציבורי, מספר שינויים בלטו לעין: **האחד**, חלה ירידה בשיעור העובדים בדירוגים מינהליים, ועלייה מקבילה בשיעור העובדים הסמי אקדמאיים והאקדמאים בכלל העובדים, ובחמישון העליון בפרט. שינויים אלה משקפים את הגידול המהיר בהיצע האקדמאים, ואת עידוד רכישת השכלה אקדמאית תוך כדי עבודה בש"צ. הגידול בהשכלה מקורו הן ממערכת ההשכלה הגבוהה

בישראל, ובפרט מריבוי מכללות (שבחלקן הינן בעלות איכות הוראה ותארים יותר נמוכה) והן מגל העלייה של ראשית שנות התשעים שבו שיעור בעלי השכלה אקדמית היה גבוה במיוחד. שנית, חלה עליה בשיעור העובדים בעלי וותק של פחות מ-5 שנים בחמישון התחתון. הש"צ הוא במידה רבה שוק עבודה פנימי: בשנים 1992-1999 חלה התרחבות התעסוקה של עובדים בגופים שהם בבסיס הנתונים שלנו בכ-13 אחוזים והתקבלו בעיקר עובדים בתחתית הסולם (ראה לוח 11 להלן). שלישית, הגידול במספר העולים הן בחמישון התחתון ופחות בעליון משקף את מדיניות הקליטה של עולים בחלק מהגופים בש"צ, למשל במערכת הבריאות (זוסמן, זכאי, 1998).

בלוח 4 מובאת ההשפעה הכוללת של השינויים העיקריים בהרכב העובדים על השכר הממוצע בחמישונים. כפי שניתן לראות, ההשפעה של כלל השינויים בהרכב העובדים היא קטנה יחסית ומתבטאת בהקטנת הפערים בין החמישון התחתון לעליון מ-3.57 ל-3.55, דהיינו בשיעור של -0.5 אחוזים. השינויים בהרכב כשלעצמם בתוך החמישונים תרמו רק במעט להעלאת השכר הריאלי בחמישון התחתון – ב-0.1 אחוזים, והקטינו במעט את זה שבחמישון העליון – 0.6 אחוזים. השפעת השינויים בהשכלת העובדים (הדירוג), תוך ניטרול השינויים האחרים בהרכב מראה שהאקדמיזציה כשלעצמה, ברמות השכר של שנת 1992, תרמה גידול של 1.8 אחוזים בפערים בין חמישון תחתון לעליון.<sup>12</sup> ניתן איפוא ליחס את עיקר הגידול בפערי השכר בין החמישון התחתון לעליון לשינויים דיפרנציאליים בתיגמול לסוגים השונים של העובדים.

#### לוח 4: שינויים בהרכב העובדים והשפעתם על פערי השכר 1992-1999

החמישון	השפעת השינוי בהרכב העובדים, בתגמול קבוע של תכונות על השינוי בשכר	פערי שכר גולמיים 1992	פערי שכר ב-1999 בתיגמול קבוע של תכונות העובדים בחמישונים*
	%	חמישון תחתון =1.00	חמישון תחתון =1.00
תחתון	0.1	1.00	1.00
שלישי	-0.1	1.63	1.63
עליון	-0.6	3.57	3.55

המקור: עיבודי בנק ישראל

\* תגמול של תכונות ומאפיינים של שנת 1992. שכיחות התכונות, בכל האוכלוסיה ובחמישונים נבחרים, ראה לוח 3 בפרק זה.

<sup>12</sup> שיקלול האקדמיזציה, ברמות השכר של 1999 במקום של 1992, הגדילה את הפערים ב-2.2 אחוזים.  
<sup>13</sup> בחישוב ההשפעה של השינויים בהרכב העובדים, לא נכלל השינוי באחוז העובדים בחלקיות משרה, שנשאר קבוע בחמישון התחתון ועלה בחמישון העליון ב-0.3 אחוזים בלבד.

### פרק ב': השפעת מנגנוני השכר השונים על הפערים.

השכר בשירות הציבורי נקבע במספר רמות של משא ומתן קיבוצי ושל החלטות אדמיניסטרטיביות. ברמה העליונה משרד האוצר כמייצג את המעסיק הציבורי וההסתדרות הכללית (החדשה) כמייצגת העובדים נקבעת מדיניות השכר המוצהרת, המתורגמת לאחר מכן לטבלאות שכר לכל אחד מהדירוגים הרבים.<sup>14</sup> תרגום המדיניות להסכמים מפורטים נעשה במשא ומתן קיבוצי נפרד בין המעסיק הציבורי והאיגוד המקצועי המסויים המייצג את העובדים בדירוג. טבלאות השכר לכל דרוג קובעות את מספר הדרגות ואת השכר הבסיסי לכל דרגה ואת התוספת עבור כל שנת וותק. הסדרים מוסדיים נוספים, הקובעים את השכר של כל עובדי הסקטור הציבורי הם הסכם תוספת היוקר הארצי (שבתנאי יציבות המחירים של השנים האחרונות לא השפיע רבות על השכר), וכן חוק שכר מינימום שהחליף בשנת 1987 את הנוהג של קביעת שכר מינימום בהסכמים קיבוציים. כמו כן קיימים הסכמים קיבוציים נפרדים במקומות עבודה בעלי מעמד יותר עצמאי ועם איגודים שאינם שייכים להסתדרות החדשה (מורים רופאים סגל אקדמי וכו').

בנוסף להסכמים הקיבוציים וההסדרים המוסדיים הנוספים שתוארו לעיל משפיעים על השכר של קבוצות עובדים או של עובדים אינדיווידואליים מנגנונים נוספים ששני העיקריים הם: תוספות שכר אישיות וקידום בדרגה. **תוספות השכר האישיות** ניתנות לקבוצות מסוימות של עובדים, כגון עובדי מס הכנסה, עובדי משרד הביטחון, עובדי הכנסת, וזאת בהסכמים מיוחדים הנקבעים ברמות ניהול מו"מ יותר נמוכות בהירארכיה - בין המעסיק לבין נציגות עובדים במקום העבודה. כן ניתנות תוספות אישיות לעובדים יחידים, כגון החזר הוצאות רכב, תשלום עבור שעות נוספות, וכו', על פי החלטות של דרגי ניהול יותר נמוכים. **מנגנון שני** המשפיע רבות על שכרו של עובד יחיד הוא **קידומו בדרגה** בין אם תוך מינויו לעיסוק בכיר יותר, ובין אם בתוך תחום הדרגות של עיסוקו הקיים, כשתחום זה נקבע בהסכמים הקיבוציים. גם החלטה על קידום הפרט מתקבלת ברמות ניהול נמוכות יותר.<sup>15</sup>

מעצם טבעם, כל אחד מהמנגנונים שקובעים את השכר עשוי להשפיע באופן שונה על מבנה השכר של כלל העובדים ועל ההפרשות בין עובדים בעלי שכר גבוה ונמוך. בעבודה זו נצטמצם לבחינת השפעתם של המנגנונים שתוארו לעיל, כל אחד בנפרד, על גידול פערי השכר בין העובדים בחמישון העליון והתחתון. בהינתן הגידול של 13 אחוזים בפער זה, כתוצאה משינויים בתיגמול לפי תכונות הון

<sup>14</sup> בכל אחת מקטגוריות: מינהליים, סמי אקדמאים ואקדמאים יש מספר דרוגים.

<sup>15</sup> מנגנונים נוספים שאינם קידום רגיל בסולם הדרגות הם מעבר לחוזים אישיים, ויצירת דירוגים חדשים ושונים עבור עובדים בכירים ומועדפים מדירוגים קיימים וכו'.

אנושי ומאפיינים אחרים<sup>16</sup>. אומדן התרומות נעשה בדרך הבאה: חושב שכר ממוצע היפוטי הן לחמישון התחתון והן לחמישון העליון ב-1999, שבו השינוי היחידי שפועל על השכר בפועל של החמישון ב-1992 הוא המנגנון שנבדק. בהמשך נציג את תוצאות אלה עבור השינויים בטבלאות השכר הבסיסי שנקבעים בהסכמים הקיבוציים, וכן עבור תוספות השכר ועבור הקידום. בנוסף נבחן בנפרד את ההשפעה של חוק שכר המינימום ושל קביעת שכר הכניסה לשרות הציבורי שהשפיעו על קבוצות עובדים מצומצמות יותר, בעיקר בחמישון התחתון, אך השפעתם על הפערים עשוייה להיות בעלת עניין מיוחד.<sup>17</sup>

### 1. השפעת ההסכמים הקיבוציים על הפערים

נקודת המוצא להעלאות השכר בש"צ הייתה בעבר מדיניות השכר שבאה לידי ביטוי בהסכם מסגרת כללי שנחתם בין ההסתדרות הכללית לממשלה ושאמור היה להנחות ולתחום את העלאת השכר במו"מ הקיבוצי בין המעסיקים הציבוריים לבין האיגודים המקצועיים השונים. אולם, בניגוד לעבר, לא נחתם ב-1993 הסכם מסגרת כללי, אלא נרשם "מזכר הבנה" בין יו"ר האיגוד המקצועי של ההסתדרות לבין הממונה על השכר שבו נקבעו עקרונות להסכם; תוספת דרגות בצמרת, הכללת תוספות שכר לפנסיה ומסגרת עלות "...כפי שסוכמה בין שר האוצר לבין מזכ"ל ההסתדרות". מסגרת העלות לא פורסמה באותה עת. השלב הבא בקביעת השכר בפועל היה תרגום "מזכר הבנה" - המדיניות - להסכמי שכר נפרדים עם האיגודים המקצועיים השונים בשירות הציבורי. "מזכר הבנה", יחד עם הסכם השכר הראשון שנחתם עם עובדי הדרוג המינהלי (האחיד) בממשלה, המכונה "הסכם ה-19.2 אחוזים" (ההסכם המקורי), היו אמורים להוות את הבסיס לניהול מו"מ על העלאות שכר דומות עם האיגודים השונים, לארבע השנים 1993-1996.<sup>18</sup> חיזוק הטענה שמדיניות השכר, כפי שבאה לידי ביטוי בהסכמים הקיבוציים, אכן היתה להעלאות שכר אחידות מתקבל מסעיף בהסכם שנחתם לראשונה עם עובדי המדינה בדירוג המינהלי שבו נאמר שבמידה שהדרוגים שיחתמו יותר מאוחר יקבלו תוספת שכר גבוהה יותר תינתן תוספת זו גם להם, שחתמו ראשונים. מדיניות העלאות שכר אחידות מצאה ביטוי גם בטבלאות השכר הפורמליות של הדרוגים הגדולים (מינהלי, אחיד, מח"ר, מהנדסים וטכנאים) שהן דומות. זאת ועוד, גם דרוגים מקצועיים נוספים צמודים לטבלאות אלו או לשינויים בהן - בהסכמי הצמדה (זכאי 2000).

<sup>16</sup> סך כל השינוי בפער הגולמי בניכוי השינוי המזערי הנובע משינויים בהרכב העובדים.  
<sup>17</sup> השפעת חוק שכר מינימום היא דרך תוספת שכר מיוחדת - "השלמת שכר מינימום" - הניתנת לעובדים הזכאים. שכר הכניסה של עובד המצטרף לשירות הציבורי נקבע ע"י שיבוצו בדרגה והקצאת התוספות האישיות שהוא יקבל.  
<sup>18</sup> המזכר "נחתם ב-21.7.1993"; "הסכם ה-19.2 אחוזים" נחתם ב-23.8.93.

בפועל נחתמו הסכמי השכר עם האיגודים השונים במועדים שונים, בין אוגוסט 1993 לדצמבר 1994 וללא תיאום פורמלי בין דירוג לדירוג. ההסכם הראשון עם הדירוג האחד בממשלה נפתח מחדש, והשכר הועלה שוב, אחרי החתימה על ההסכם עם העובדים המינהליים ברשויות המקומיות, שבו נקבעו העלאות שכר שחרגו "מהסכם ה-19.2 אחוזים". כמו כן נחתמו עם האיגודים של מספר משלחי יד מועדפים כגון מורים, רופאים, אחיות, סגל אקדמי ועובדים סוציאליים העלאות שכר הרבה יותר גבוהות, מה שהביא שוב לפתיחת ההסכם עם הדירוג המינהלי. מבין הסיבות להעלאות השכר הגבוהות לחלק ממשלחי היד המועדפים הוזכרו התמיכה הפוליטית-ציבורית הרחבה שזכו להן, כוחם האירגוני החזק והעובדה שלא היו להם מקבילות בסקטור העסקי<sup>19</sup>.

ניתן לגזור קירוב להשפעת ההסכמים הקיבוציים על פערי שכר על פי השינויים בטבלאות השכר הבסיסי, הנקבעים בהסכמים אלה, מתוך הנחה שההשפעה העיקרית של ההסכמים היא על השכר הבסיסי ועל התשלום לכל שנת וותק בכל דרגה, עד לתקרת שנות הוותק. בתקופה הנחקרת נקבעו בהסכמים הקיבוציים מספר שינויים נוספים בטבלאות השכר, שבחלקם יצרו פוטנציאל לזחילה ובחלקם נראו כשינויים בשכר הבסיסי אף שלא היו כאלו. בשלב זה לא ניתן היה לאמוד בנפרד את השפעתם הכמותית על השכר המשולב ולשייכם למדיניות כפי שהיא מתבטאת בהסכמים ולזחילה:

- ביטול דרגות בתחתית הסולם, והוספות דרגות בראשו, שיצרו מרווח לקידום עובדים, מבלי לשבש את ההיררכיה של דרגות. תזוזת העובדים שנתאפשרה בעקבות שינויים אלה ועיתוייה היתה כאמור גם על פי החלטות ברמות אדמיניסטרטיביות נמוכות יותר ויוחסה בעבודתנו למנגנון הקידום, ולא לשינויים שהתחייבו מההסכמים הקיבוציים.
- מספר תוספות שכר אישיות בעלות תחולה רחבה בוטלו, ובמקומם הוגדל השכר הבסיסי (שינוי שנועד בין השאר כדי לכלול את התוספות האישיות בשכר לצורך חישוב הפנסיה). הכללת התוספות נתפסה כאן כגידול בשכר הבסיסי על פי הסכמים (וכירידה בתוספות), למרות ששינוי זה לא השפיע למעשה על השכר ברוטו.

<sup>19</sup> "קיים נושא שמכביד מאוד על התקציב ועומדת שאלה כיצד ישפיע על המשק הישראלי והוא הסכמי השכר במגזר הציבורי... אני רוצה להזכיר לחברי הכנסת, עשרות פעמים עמדתי כאל מעל הדוכן כאשר חברי הכנסת גם מהאופוזיציה וגם מהקואליציה חזרו ודרשו לתקן את שכרם של המורים, של העובדים הסוציאליים, של המרצים, של האחריות ואני הייתי צריך לנהל משא ומתן בלי לקבל גיבוי ותמיכה מכנסת ישראל. היו עשרות הצעות בכלל זה הצעות אי האימוץ, הצעות לסדר היום ושאלות בתחום השכר... אני מאוד מקווה שהגלישה למגזר העסקי תהיה מינימלית. המקצועות שקבלו תוספות גדולות אין להם מקבילות בסקטור העסקי, לא מורים, לא רופאים, לא עובדים סוציאליים, לא מרצים באוניברסיטאות..." שר האוצר בייגה שוחט, מליאת הכנסת, כנסת 13, ישיבה 261, 24.10.94.

- תיקרת השנים המירבית עבורה משולמת תוספת הוותק הוגדלה בתקופה הנחקרת. שינוי זה נכלל כאן כשינוי בהרכב העובדים, מאחר שהוא מתבטא בעלייה בשנות הוותק (בתשלום) ולא ניתן היה לכלול אותו בשינויים של השכר הבסיסי, הנקבעים בהסכמים.

לפי הערכתנו אין בכך בכדי לשנות את המסקנות שבעבודה.

את השפעת השינויים בטבלאות השכר הבסיסי עבור החמישון התחתון והעליון חישבנו כדלקמן:

א. חילקנו את כלל העובדים בשרות ב-1992 וב-1999 לתאים של דירוגים ובכל דירוג לפי דרגה וקבוצות שנות וותק, וחישבנו את שיעור השינוי בשכר הבסיסי בכל תא.

ב. גזרנו את השינוי בשכר הבסיסי הממוצע בכל חמישון. חישוב זה נעשה ע"י שיקלול שיעורי השינוי בכל תא, כפי שחושבו בסעיף א', לפי הרכב העובדים וסך שכרם הבסיסי בכל תא בחמישון בשנת 1992.

ג. חישבנו שכר בסיסי היפוטטי לשנת 1999 ע"י הכפלת סך השכר הבסיסי בפועל ב-1992 בכל חמישון בשיעור השינוי הממוצע בשכר הבסיסי לאותו חמישון, כפי שחושב בסעיף ב'.

ד. חישבנו שכר ברוטו היפוטטי לשנת 1999 בכל חמישון. ע"י החלפת השכר הבסיסי בפועל ב-1992 בשכר הבסיסי ההיפוטטי ב-1999 כפי שחושב בסעיף ג', כאשר יתר רכיבי השכר נשארים ברמתם בפועל ב-1992.

בציור 3 מובאים השינויים בשכר הבסיסי הממוצע לעובד בכל חמישון בהשוואה לשינויים בשכר הברוטו הממוצע בפועל (שניהם בהרכב קבוע של עובדים כפי שחושב לעיל). כפי שניתן לראות מהציור, השכר הבסיסי בחמישון העליון עלה פחות מהשינוי בשכר הבסיסי בחמישון התחתון.

לוח 5 מביא את השפעת ההסכמים הקיבוציים על השינויים בפער השכר בין החמישון התחתון לעליון בשנים 1992-1999. ב-1992 הפער בשכר הבסיסי כפי שחושב לעיל הוא 3.09, נמוך ב-13 אחוזים מהפער בשכר הכולל. בין 1992 ל-1999 הפער בשכר הבסיסי פחת ב-11 אחוזים, בעוד שהפער בשכר הכולל גדל ב-13 אחוזים. באותה תקופה הפער בין השכר ההיפוטטי לשנת 1999 (שחושב על פי ההנחה שהשינוי היחידי בין 1992 ל-1999 הוא בשכר הבסיסי), לבין פער השכר בפועל ב-1992, היה אמור לרדת ב-15 אחוזים. ממימצאים אלה עולה שההסכמים הקיבוציים הכלליים כשלעצמם פעלו משמעותית לצמצום פערי השכר.



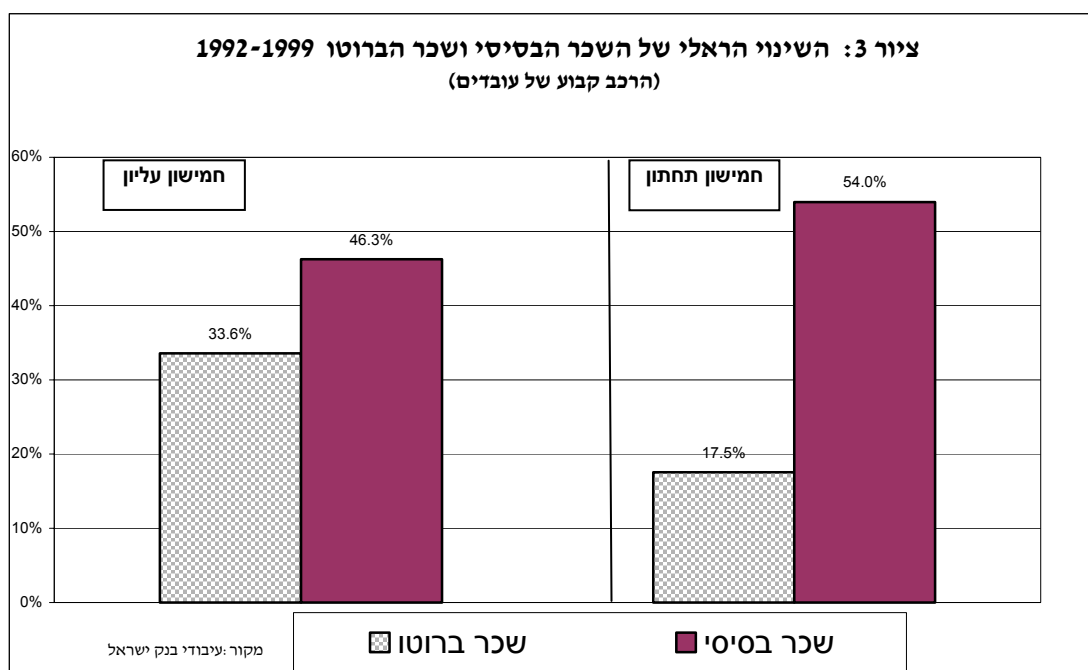
**לוח 5: השפעת ההסכמים הקיבוציים על פערי השכר 1992-1999**

חמישון תחתון = 1.00

חמישון	הפער בשכר ברוטו בפועל		הפער בשכר הבסיסי בהרכב עובדים קבוע		הפער בשכר ברוטו היפוטטי - בגין שינוי בשכר בסיסי בלבד*
	1999	1992	1999	1992	1999
תחתון	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
עליון	4.02	3.57	3.09	2.75	3.04

המקור: עיבודי בנק ישראל.

\* חישוב על פי המתואר בסעיפים א'-ד' דלעיל.



לסיכום: הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1993-1994 היו אמורים לשקף מדיניות של עליות שכר בשיעורים דומים. במידה שניתן ללמוד מהשכר הבסיסי על אופן תירגום המדיניות להסכמים קיבוציים, במו"מ הקיבוצי שהתנהל עם הדרוגים השונים בתקופה הנחקרת, התוצאה היא שההסכמים אכן פעלו לצמצום פערי השכר בין התחתית והחלק העליון של התפלגות השכר. שכפי שנראה להלן השפעה זו יותר מאשר קוזזה על ידי זחילת השכר באמצעות מנגנוני השכר האחרים - תוספות השכר האישיות והקידום, שפעלו להגדלת הפער.

## 2. השפעת התוספות האישיות על פערי השכר

עד לתחילת שנות השבעים היווה השכר הבסיסי את הרכיב העיקרי בשכרו של עובד בשירות הציבורי. מאז שנת 1974 גדל מאוד חלקם של התוספות האישיות והוא עלה מ-20 אחוזים מהשכר, ליותר מ-60 אחוזים בשנת 1992. התרחבות התוספות נעוצה בכך שהן היו מנגנון חשוב לביטול השחיקה בשכר הבסיסי הריאלי, שלא הותאם במלואו לאינפלציה המהירה שהחלה להתפתח במהלך שנות השבעים, והגיעה לשיא ב-5-1984 (Sussman, Zakai 1996).

מאחר שהענקת התוספות הייתה על בסיס אישי, או לקבוצות קטנות של עובדים, הם גרמו לעלייה ניכרת בפיזור הכללי של השכר, ואפילו בפיזור בין עובדים המשובצים באותו דירוג או אף באותה דרגה בדירוג (זוסמן, זכאי, 1994). אחרי ייצוב האינפלציה, הצטמצמה שחיקת השכר הבסיסי הריאלי ובמשך הזמן אף נפסקה לגמרי, והחשיבות של תוספות אלו פחתה, באיטיות. כך למשל, מ-1992 ל-1999 ירד חלק התוספות בשכר מ-60 ל-47 אחוזים בחמישון התחתון, ומ-67 ל-63 אחוזים בחמישון העליון. כאמור לעיל חלק מתהליך זה נבע גם מהכללת תוספות מסויימות בשכר הבסיסי.

אמדנו את ההשפעה של התוספות האישיות על פער השכר באותה דרך, שבעזרתה אמדנו את השפעות השכר הבסיסי ושתוארה בסעיף הקודם. עבור החמישון התחתון והעליון חושב שכר היפוטטי ל-1999, המשקף את השינוי בתוספות האישיות בלבד, בהרכב קבוע של עובדים. תוצאות החישוב מובאות בלוח 6.<sup>20</sup>

### לוח 6: השפעת תוספות השכר האישיות על פערי השכר, 1992-1999

חמישון תחתון = 1.00

חמישון	הפער בתוספות האישיות בהרכב קבוע		הפער בשכר ברוטו בפועל	
	1999	1992	1999	1992
תחתון	1.00	1.00	1.00	1.00
עליון	4.36	4.02	4.02	3.57

המקור: עיבודי בנק ישראל.

\* החישוב על פי השיטה המתוארת בשלבים א-ד' בסעיף 1.

כפי שאפשר לראות מלוח 6, ב-1992 הפער בין התוספות האישיות גבוה ב-13 אחוזים מהפער בשכר ברוטו. בין 1992 ל-1999 הפער בין התוספות גדל בכ-34 אחוזים (לעומת גידול ב-13 אחוזים בפער השכר ברוטו). הפער בין השכר ברוטו ההיפוטטי לשנת 1999 (בהנחה שהשינוי היחיד בין 1992 ל-1999 הוא בתוספות האישיות) לבין פער השכר ברוטו בפועל ב-1992, גדל ב-22 אחוזים.

<sup>20</sup> שיעור השינוי בתוספות בכל תא שוקלל בסך התוספות בתא, בשנת 1992.

לסיכום: אמנם, התוספות האישיות מגדילות את הפער, מאחר ששיעורן גבוה יותר בחמישון העליון, והפחתתן היתה אמורה להקטין את הפער. אולם, מאחר שהן הופחתו יחסית יותר בחמישון התחתון ע"י הבלעת חלקן בשכר הבסיסי, או על ידי גידול איטי יחסית מאשר בחמישון העליון, הן תרמו דווקא להגדלת הפערים.

### 3. השפעת קידום עובדים על פערי השכר

ההיררכיה בשירות הציבורי מאופיינת על ידי רמות של תפקידים כאשר לכל תפקיד צמוד תחום מצומצם של דרגות. קידום עובד לתפקיד רם יותר ולדרגה הגבוהה יותר הקשורה לתפקיד זה משפרת את שכרו. אך, קידום הפרט כשלעצמו אינו אמור לשנות את המבנה ההיררכי במקום העבודה ואת עלות העבודה הממוצעת בכלל, ואת הפער בין שכר העובדים בחמישון התחתון לעליון, בפרט. זאת, בתנאי שהקידום הוא לתפקיד (ודרגה) שהתפנה בגלל עזיבה או פרישה לגמלאות של העובד שאייש אותו, ובתנאי שהעובד המקודם זוכה לשכר הממוצע בדרגה החדשה, (כולל התוספות האישיות)<sup>21</sup>. בפועל, שיעורי הקידום בדרגות היו גבוהים בהרבה מהנדרש כדי למלא תפקידים שהתפנו (וגם כנדרש מהתרחבות השירות הציבורי), ושימשו כדי למנוע את השחיקה של השכר הריאלי בתקופת האינפלציה המהירה, בדומה לתוספות השכר האישיות. כך עלו שיעורי הקידום השנתיים הממוצעים מ-15 עד 20 אחוזים בשנות השישים, ליותר מ-40 אחוזים בשנות השבעים והשמונים. עם האטת האינפלציה ירדו גם שיעורי הקידום השנתיים, אך בסוף התקופה הנחקרת הם נותרו עדיין גבוהים מאלה ששררו לפני האצת האינפלציה. הקידום המהיר התאפשר הן ע"י הרחבת גודלה היחסי של הצמרת והן ע"י הגדלת מספר הדרגות הצמודות לתפקיד, תוך כדי ביטול דרגות בתחתית סולם הדרגות ותוספת דרגות בראשו (הדרגה השכיחה עלתה ב-9 רמות מ-1975 ל-1999) (זוסמן, זכאי, 2003).

השפעת הקידום על השכר, ועל פער השכר, נקבעת ע"י שני גורמים:

- העלייה בשכר המתקבלת כתוצאה מקידום לדרגה גבוהה יותר, בחמישון התחתון והעליון, דהיינו שיפוע עקום השכר לפי דרגות בחמישונים אלו.
- שכיחות הקידום, בתחתית ובצמרת.

בהתבסס על מחקרים קודמים (זוסמן, זכאי, 1994, 2003) ניתן לשער ששיעור העלייה בשכר, כתוצאה מקידום בדרגה אחת יהיה גדול יותר בצמרת, בגלל תלילות הולכת וגדלה של עקום השכר לפי דרגות בש"צ. לעומת זאת, שכיחות הקידום היא בדרך כלל יותר נמוכה בחלק העליון של סולם הדרגות.

<sup>21</sup> גם התרחבות השירות הציבורי, כל עוד היא פרופורציונלית בכל דרגה, לא תשנה את ההיררכיה, ואת עלות העבודה הממוצעת.

אמדנו את תרומת הקידום לפער השכר בין החמישון התחתון לעליון באופן הבא:

א. אמדנו את התרומה של קידום בדרגה אחת לשכר בחמישון על פי השווי התיאורטי של רה-דירוג של העובדים בחמישון - קידום בו-זמני של כל העובדים ששהו בחמישון בשנת 1992 בדרגה אחת. לפי החישוב רה-דירוג מעלה את שכרו של כל עובד מהשכר הממוצע בדרגת המוצא שלו לשכר הממוצע בדרגה אחת גבוהה יותר.<sup>22</sup>

ב. חישבנו את השינוי בדרגה הממוצעת בחמישון התחתון והעליון, מ-1992 ל-1999.<sup>23</sup>

ג. התרומה של הקידום לשכר הממוצע בחמישון חושבה ע"י הכפלת השווי הממוצע של קידום בדרגה אחת בכל חמישון, (כמחושב ב-א'). בשינוי במספר הדרגות (כמחושב ב-ב').

ד. השכר ההיפוטי בשני החמישונים ב-1999, בהנחה שהקידום הוא השינוי היחידי בשכר, חושב ע"י הכפלת השכר הממוצע בכ"א מהחמישונים ב-1992, בתרומת הקידום לשכר בכל חמישון.

#### לוח 7: השפעת הקידום על פערי השכר, 1992-1999

(חמישון תחתון = 1.00)

פער שכר היפוטי ב-1992 כתוצאה מקידום בלבד	התרומה של הקידום לעליית השכר הממוצע (אחוזים)	פער בשכר ברוטו בפועל		החמישונים
		1999	1992	
1.00	13	1.00	1.00	תחתון
3.97	25	4.02	3.57	עליון

המקור: עיבודי בנק ישראל.

בלוח 7 מובאת ההשפעה של הקידום על פער השכר. כפי שאפשר לראות, תרומת הקידום לשכר הממוצע בחמישון התחתון – 13 אחוזים והיא קטנה יותר מזו שבחמישון העליון – 25 אחוזים. זו היא תוצאה של שני גורמים: האחד, עקום שכר תלול יותר בחמישון העליון, שבו השווי התיאורטי של רה-דירוג הוא 18 אחוזים, בהשוואה ל-10 אחוזים בלבד בחמישון התחתון. הגורם השני הוא, שבניגוד למה שהיה אמור לנבוע ממדיניות שכר אחידה בתקופה הנחקרת, גם שיעור הקידום היה גבוה במקצת בחמישון העליון, שבו הדרגה הממוצעת לגבי כלל העובדים (שהיא ביטוי של עלות העובדים למעסיק) עלתה ב-1.4 דרגות לעומת 1.2 דרגות בחמישון התחתון. שני הגורמים יחד תרמו לעלייה בפער השכר ההיפוטי, כתוצאה מקידום בלבד, של 11 אחוזים.

<sup>22</sup> במחקר קודם (דר 1993) נמצא ששכרו של עובד המקודם בדרגה עולה בד"כ בשיעור ההפרש בין השכר הממוצע של כלל העובדים בדרגת המוצא לשכר הממוצע בדרגה החדשה.

<sup>23</sup> יש לזכור שהשינוי בדרגה הממוצעת בחמישון אינו מושפע רק מקידום העובדים ששהו בחמישון בתחילת התקופה, אלא גם מהבדלים בין הדרגות של אלה ששהו ב-1992 בחמישון, אך עזבו אותו, לבין הדרגות של אלה, שהצטרפו לחמישון, הן מתוך המערכת הציבורית והן מחוצה לה.

#### 4. השפעת ההסכמים הקיבוציים, התוספות האישיות והקידום על פערי השכר.

בלוח 8 מובא סיכום ההשפעה של המנגנונים העיקריים הקובעים את השכר בשירות הציבורי - ההסכמים הקיבוציים, תוספות השכר האישיות והקידום - על פער השכר בין החמישון התחתון לעליון בשנים 1992-1999. מנגנונים אלה אמורים להסביר את השינוי הכולל בפער השכר ברוטו, שחושב להרכב קבוע של עובדים לפי תכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים. בפועל נותרה שארית בלתי מוסברת, הנובעת מהאינטראקציה בין המנגנונים השונים, וכן מקירובים אחרים שנעשו בחישוב ההשפעה של כל מנגנון בנפרד.

#### לוח 8: התרומה של מנגנוני השכר השונים לשינוי בפער השכר, 1992-1999 (אחוזים)

1999-1992	
13	השינוי בפער השכר ברוטו
-1	תרומת השינוי בהרכב העובדים
14	השינוי בפער השכר ברוטו - בהרכב קבוע של עובדים
	תרומת מנגנוני השכר:
-15	שכר משולב (הבסיסי) - הסכמים קיבוציים
22	תוספות שכר אינדיוידואליות
11	קידום
-4	שארית

המקור: עיבודי בנק ישראל.

מהלוח אפשר לראות את ההשפעה הניכרת של השינויים בשכר הבסיסי, כפי שנקבעו בהסכמים הקיבוציים הכלליים, לצמצום פער השכר. אולם, המדיניות כפי שהשתקפה בהסכמים בין המעסיק הציבורי לאיגוד המקצועי, בכוונה של שמירה על פערי השכר, לא השיגה את מטרתה. החטאת המטרה היתה בעיקרה בגלל ההשפעה הגדולה יותר של זחילת השכר – תוספות אישיות וקידום – להרחבת הפערים.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> נשאר שאלה פתוחה: האם ההשפעה המרחיבה של זחילת השכר על השכר בכלל ולהגדלת הפערים בפרט, נלקחה בחשבון בעת החתימה על ההסכמים הקיבוציים. מחקרים על הקשר בין הסכמים לבין זחילת שכר במדינות סקנדינביה (בעיקר שבדיה ונורבגיה) המצוטטים ע"י Flauagan, (1999), מלמדים שבדרך כלל זחילת השכר הצפויה נלקחה בחשבון בעת החתימה על הסכמי שכר כלליים, וכאשר צמצום הפרשיות השכר עמדה במרכז ההסכמים הכלליים, היעדים השוויוניים בהסכמים אלה לא קוזזו לחלוטין ע"י זחילת השכר ברמות הירארכיות יותר נמוכות של קביעת שכר.

## **פרק ג': שכר מינימום ושכר כניסה לשירות הציבורי והשפעתם על הפערים.**

בנוסף לדיון במנגנוני שכר כלליים שהשפיעו על השכר והפערים, כמתואר בפרק ב', יש עניין בבחינת ההשפעה של שני כלי מדיניות שפעלו בעיקר על בעלי שכר נמוך: חוק שכר מינימום וקביעת שכר הכניסה של עובדים המצטרפים לשירותים<sup>25</sup>.

### **1. השפעת חוק שכר מינימום על שכר העובדים בחמישון התחתון**

בין אפריל 1972 לאפריל 1987 נקבע שכר המינימום בהסכמים קיבוציים. שיטה זו גרמה לתנודות גדולות בריצפת שכר המינימום יחסית לשכר הממוצע. כמו כן נקבעו שינויים תכופים ברשימת תוספות השכר, שאותן אין לכלול בהגדרת השכר לצורך המבחן אם השכר של פרט הוא מתחת לחוק שכר המינימום ומצדיק השלמה. באפריל 1987 נקבע שכר המינימום בחוק בשיעור של 45 אחוזים מהשכר הממוצע, ובאפריל 2001 הועלתה הריצפה ל-47.5 אחוזים. כמו כן נקבע בחוק מנגנון לעידכוננו על פי שינויים בשכר הממוצע במשק, והוגדרו הרכיבים שאינם חלק מהשכר לצורך החוק.

כפי שהראינו בפרק הראשון אחוז בעלי שכר נמוך גדול יותר בסקטור העיסקי מאשר בשירות הציבורי, שבו קיימת מדיניות של תשלום שכר גבוה יותר לעובדים בעלי מיומנות נמוכה. לכן, בשירות הציבורי חוק שכר מינימום אמור להיות בעל חשיבות פחותה להשלמת שכרם של עובדים שאלמלא החוק היו מקבלים פחות משכר המינימום. אולם, למרות זאת, שני גורמים הגבירו את השפעת החוק על השכר בשירות הציבורי:

א. התנודתיות הרבה של השכר בשירות הציבורי גרמה לתנודות מקבילות באחוז העובדים ששכרם נמוך מהרצפה שנקבעה בחוק; בעוד שבשנת 1992, אחרי תקופה ממושכת בה לא נחתמו הסכמי שכר בשירות הציבורי, 75 אחוזים מן העובדים בחמישון התחתון היו זכאים להשלמת שכר מינימום, הרי בסוף שנת 1996, אחרי העלאות השכר הגדולות במסגרת הסכמי שכר לשנים 1996-1993, רק 3 אחוזים מהעובדים בחמישון זה היו זכאים להשלמה. שיעור זה עלה שוב ל-42 אחוזים בשנת 1999 (ראה לוח 9). בעוד שבתקופת עליות השכר הגבוהות 1993-1996 עלה השכר הממוצע של השוהים בחמישון התחתון הרבה יותר מרצפת שכר המינימום (17 לעומת 9 אחוזים), התהפכה מגמה זו בשנים 1999-1996. בשנים אלה עלה השכר בחמישון התחתון באחוז אחד בלבד, לעומת עלייה של 14 אחוזים ברצפת שכר המינימום, במונחים ריאליים (ראה ציור 4).

<sup>25</sup> חוק שכר מינימום מתבצע ע"י הענקת תוספת שכר אישית מיוחדת – "השלמת שכר מינימום" למי שזכאי לכך על פי החוק. שכר הכניסה של עובד לשירות הציבורי נקבע הן ע"י קביעת דרגת הכניסה, הקובעת את השכר הבסיסי, והן ע"י קביעת היקף התוספות האישיות המוענקות לו. לכן השפעתם כבר כלולה בנתונים על המנגנונים העיקריים שהובאו בפרק הקודם.

ב. רכיבי השכר שאינם נכללים בהגדרת השכר לצורך החוק הינם בעלי חשיבות רבה בשירות הציבורי. שיעורם בשנת 1992 היווה כ-63 אחוזים מהשכר הממוצע בחמישון התחתון. כתוצאה מהכללת תוספות שכר אישיות בשכר הבסיסי, משקלן לצורך החוק ירד ל-57 אחוזים, אולם עובדים רבים בעלי שכר גבוה יחסית זכאים עדיין להשלמת שכר מינימום; בחמישון השני, שבו השכר ברוטו של העובד בעל השכר הנמוך ביותר בשנת 1999 היה גבוה ב-86 אחוזים מרצפת שכר המינימום, קיבלו 8.6 אחוזים מהעובדים את ההשלמה (ראה לוח 9).

**לוח 9: מקבלי השלמת שכר מינימום וחלקה של ההשלמה בסך תשלומי השכר בש"צ 1992-1999**

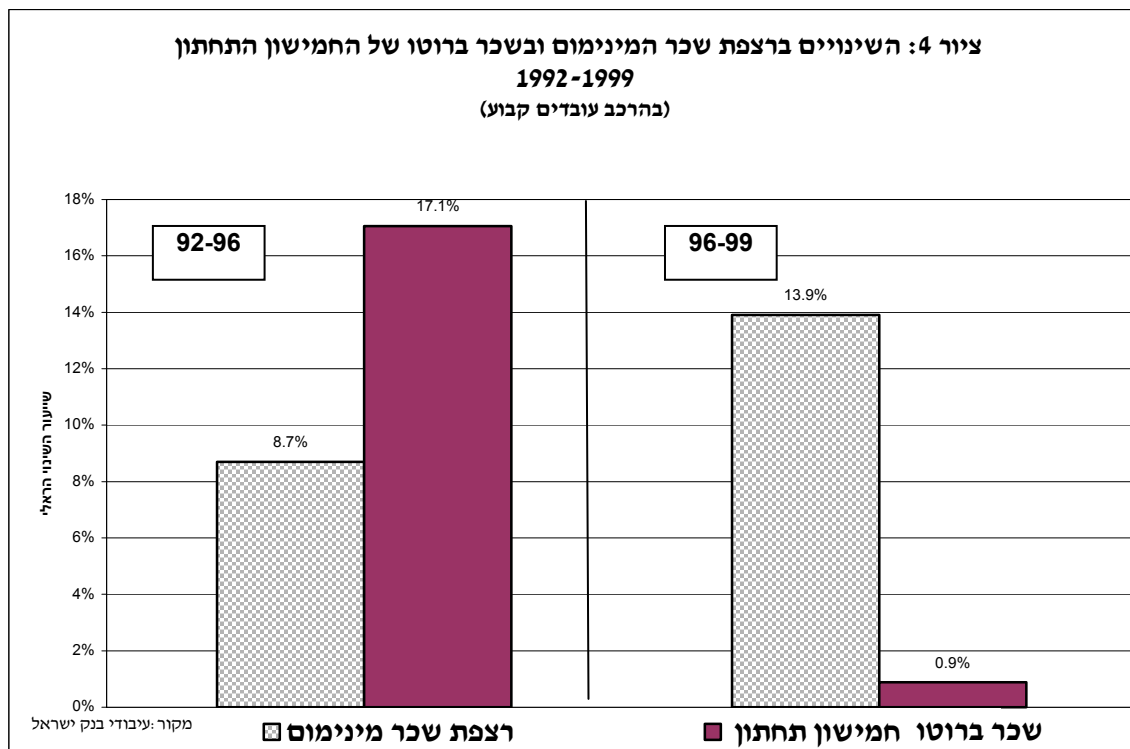
	אחוז העובדים הזכאים להשלמת שכר מינימום		ההשלמה כאחוז מסך השכר ברוטו*	
	חמישון תחתון	חמישון שני	חמישון תחתון	חמישון שני
1992	74.6	40.4	11.9	5.6
1996	3.3	0.7	2.6	1.6
1999	42.1	8.6	5.5	3.2

המקור: עיבודי בנק ישראל.

\* שכר ברוטו בהרכב קבוע של עובדים לפי תכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים

על מנת לבחון את השפעת שכר המינימום על השכר בחמישון התחתון ועל פער השכר השתמשנו בחישוב דומה לזה של בדיקת ההשפעה של ההסכמים הקיבוציים, שתואר לעיל. חישבנו שכר היפוטטי לשנת 1999, ע"י הפחתת השלמת שכר המינימום הממוצעת מהשכר של החמישון התחתון בשנת 1992, והוספת השלמת שכר המינימום בפועל בחמישון זה בשנת 1999. פער השכר ההיפוטטי ב-1999 בהנחה של השפעת שכר המינימום בלבד חושב כיחס בין השכר ההיפוטטי של החמישון התחתון, כפי שתואר לעיל, לשכר בפועל בחמישון העליון ב-1992.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> בחמישון העליון לא שולמה השלמת שכר מינימום, ב-1992 וב-1999 ובחישוב כאן חמישון זה אמור להיות זהה ב-92 ו-99.



**לוח 10: השפעת חוק שכר מינימום על פערי השכר 1992-1999**

חמישון תחתון = 1.00

החמישון	פער בשכר ברוטו בפועל		פער בשכר ברוטו בניכוי ההשלמה לפי החוק	
	1999	1992	1999	1992
תחתון	1.00	1.00	1.00	1.00
עליון	4.02	3.57	4.11	3.91

פער שכר ברוטו היפוטטי ב-1999 כתוצאה משינוי בהשלמת שכר מינימום בלבד

המקור: עיבודי בנק ישראל.

כפי שאפשר לראות מלוח 10, ב-1992, השלמת שכר המינימום פעלה לצמצום פער השכר. ללא ההשלמה, הפער ב-1992 היה גבוה ב-10 אחוזים מהפער בפועל. ב-1999 פער השכר בניכוי השלמת שכר מינימום היה גבוה ב-2 אחוזים בלבד מהפער בפועל, דבר המשקף את הירידה בחשיבות ההשלמה בסוף התקופה הנחקרת, כאשר היא היוותה רק 6 אחוזים מהשכר ברוטו בחמישון התחתון, לעומת 12 אחוזים ב-1992.



הירידה באחוז מקבלי השלמת שכר המינימום ובחשיבות ההשלמה בשכר ברוטו משתקפת בשכר ההיפוטטי ב-1999 שלפיו היה אמור הפער לגדול ב-3 אחוזים לעומת 1992. זהו שינוי קטן, אך לא מבוטל, ביחס לשינוי הכולל בפער שהוא 13 אחוזים. עם זאת יש לזכור, שבעוד שבשנת 1996 נעלמה כמעט השלמת שכר המינימום בשירות הציבורי, הרי ב-1999 נמצאת ההשלמה שוב בעלייה והיא המשיכה לגדול גם בשנים האחרונות.

## **2. השפעת שכר הכניסה לשירות הציבורי על פערי השכר**

שכר עובד בשירות הציבורי מעוגן בהסדרים מוסדיים שונים ולפחות בטווח הקצר הינו קשיח כלפי מטה. עם זאת, ניתן להשפיע על השכר הממוצע ועל סך הוצאות השכר ע"י קביעת שכר נמוך יותר לעובדים המצטרפים לשירות הציבורי, וזאת בהשוואה לשכרם של עובדים בעלי תכונות הון אנושי ומאפיינים דומים שהתקבלו לשירות בתקופות קודמות. המעסיק יכול להוריד שכר כניסה ע"י שיבוץ העובד בדרגה נמוכה יותר בתחום הדרגות של העיסוק, ו/או ע"י הענקת "סל" קטן יותר של תוספות שכר אישיות – כגון החזר הוצאות רכב, שעות נוספות לפי רישום, שעות נוספות גלובליות ועוד. לעיתים נקבע בגופים שונים שכר כניסה נמוך יותר, ואף שכר נמוך יותר בהמשך הקריירה באמצעות הסכם קיבוצי מיוחד המכונה הסכם דור ב', או דרך פתיחת מסלולי העסקה העוקפים את ההסכמים הקיבוציים כגון חוזים אישיים, העסקה דרך חברות כוח אדם וכו'.

כאן נבחן אם בשנות התשעים נעשה שימוש בכלי של קביעת שכר כניסה נמוך בתקופה הנחקרת לגבי עובדים בעלי וותק בארץ, והאם הייתה לכך השפעה על פער השכר בין החמישון התחתון והעליון<sup>27</sup>. בפוטנציה קביעת שכר הכניסה בשירות הציבורי יכולה להיות בעלת השפעה גדולה על פערי השכר הן משום שמספר המצטרפים לשירות הוא גדול, והן משום שהם מרוכזים במיוחד בחמישון התחתון. כפי שאפשר לראות מלוח 11 ב-1999 היו העובדים שהצטרפו לשירות בארבע השנים הקודמות 1996-1999 20.3 אחוזים מכלל העובדים לעומת שיעור נמוך יותר ב-1992, 17.0 אחוזים; בחמישון התחתון שיעורם היה 47.5 אחוזים מכלל השוהים בחמישון זה ב-1999, לעומת כ-38.8 אחוזים ב-1992. בחמישון העליון שיעורם היה קטן יותר: 7.7 אחוזים ב-1999 ו-5.3 אחוזים ב-1992.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> כפי שצויין לעיל קביעת שכר כניסה נמוך יותר לעולים שהגיעו בראשית שנות התשעים הייה נוהג נפוץ ביותר. בעבודה זו התייחסנו לעולה, לעומת וותיק בארץ כאל תכונה של הון אנושי, מאחר שהשכר הנמוך יותר שבו נקלטו עולים היה במידה רבה תוצאה של אי הכרה בהון אנושי שנרכש בברית המועצות לשעבר. לעומת זאת ראינו בשינויים בשכר הכניסה של עובדים וותיקים בארץ המצטרפים לשירות, כלי של מדיניות שכר, היכול להפחית את השכר של עובדים חדשים, הדומים בכל התכונות והמאפיינים לעובדים הנמצאים בשירות וששכרם מוגן ע"י ההסכמים הקיבוציים הקיימים.

<sup>28</sup> הכניסה הרבה יחסית של עובדים לחמישון התחתון, יחסית לחמישונים גבוהים יותר מצטרפת למימצאים אחרים המצביעים על היות השירות הציבורי שוק עבודה פנימי.

**לוח 11: מצטרפים לשירות הציבורי, לעומת שוהים בו, 1992-1999**

חמישונים						
עליון	רביעי	שלישי	שני	תחתון	סה"כ	
						<b>א. עובדים בשירות הציבורי ב-12/1992</b>
17,662	17,252	16,475	13,765	10,315	75,469	1. עובדים שהיו בשירות הציבורי ב-12/1988 וב-12/1992*
1,007 (6.3)	1,307 (8.2)	1,960 (12.3)	4,423 (27.6)	7,309 (45.6)	16,006 (100.0)	2. עובדים וותיקים בארץ שהצטרפו ב-4 השנים הקודמות (מאז 1/1989)**
5.3	6.9	10.4	23.5	38.8	17.0	המצטרפים מקרב הוותיקים בארץ כאחוז מהשוהים בסיום – 12/1992**
						<b>ב. עובדים בשירות הציבורי ב-12/1999</b>
19,274	18,697	17,742	15,261	9,200	80,174	1. עובדים שהיו בשירות הציבורי ב-12/1995 וב-12/1999*
1,633 (7.6)	2,112 (9.8)	2,901 (13.5)	4,845 (22.5)	10,065 (46.6)	21,556 (100.0)	2. עובדים וותיקים בארץ שהצטרפו ב-4 השנים הקודמות (מאז 1/1996)**
7.7	10.0	13.7	22.9	47.5	20.3	המצטרפים מקרב הוותיקים בארץ כאחוז מהשוהים בסיום – 12/1999**
						<b>ג. עובדים בשירות הציבורי ב-12/2002</b>
19,814	19,551	18,350	15,717	9,708	83,140	1. עובדים שהיו בשירות הציבורי ב-12/1998 וב-12/2002*
1,471 (7.2)	1,736 (8.6)	2,653 (12.9)	4,401 (21.6)	10,107 (49.6)	20,360 (100.0)	2. עובדים מקרב וותיקים בארץ שהצטרפו ב-4 השנים הקודמות (מאז 1/1998)**
6.8	8.1	12.2	20.4	46.8	18.9	המצטרפים הוותיקים בארץ כאחוז מהשוהים בסיום – 12/2002**

המקור: עיבודי בנק ישראל

\* כולל עולים ומצטרפים.

\*\* מצטרפים מקרב הוותיקים בארץ, לא כולל את העולים שהגיעו אחרי 1989.

כדי להעריך את השימוש בכלי של קביעת שכר כניסה לעובדים מצטרפים, יש צורך להגדיר מהו שכר כניסה. שכרו של עובד בעת הכניסה לשירות עשוי להקבע כשכר זמני נמוך יותר, ואינו משקף בהכרח את השכר המתאים שיקבע לו בסוף תהליך הקליטה והשיבוץ.<sup>29</sup> לכן הגדרנו בעבודה זו מצטרף כעובד בעל וותק של שנה עד ארבע שנים בשירות הציבורי. מדיניות השכר כלפי מצטרפים יכולה להיות דיפרנציאלית בהתאם להשכלת העובד – אקדמאי, סמי אקדמאי או עובד ללא השכלה על תיכונית

<sup>29</sup> בבסיס הנתונים שבו השתמשנו קיים קושי לזהות את השכר של עובד, ביום הצטרפותו. כמו כן בגופים רבים קיים נוהג של קבלת עובד בשכר התחלתי נמוך יותר, תוך התאמת השכר של עובד זה לרמה המשקפת את כישוריו ואת העבודה שהוא מבצע, זמן מה לאחר מכן. לכן כללנו כאן בהגדרת "מצטרף" מי שהצטרף במהלך ארבע השנים שלפני בדיקת שכרו. בדיקת שכרו של מצטרפים השוהים בחמישון התחתון כעבור תקופה ארוכה מדי עשויה להטעות, מאחר שחלק מהמצטרפים "המוצלחים" יותר, הספיקו לעבור לחמישון גבוה יותר ואינם נתפסים בהגדרת מצטרפים לחמישון התחתון.

(״מינהליי״). כמו כן, מדיניות של הורדת שכר יכולה להיות מופעלת בעיקר כלפי עובדים המצטרפים לשירות עם מעט וותק מקצועי (עד ארבע שנים), או גם לכאלה שמצטרפים עם וותק רב יותר שצברו אצל מעסיקים אחרים. לכן חולקו המצטרפים לשלוש קבוצות השכלה, ושתי קבוצות וותק מקצועי.

שינויים בשכר הכניסה עצמו לאורך זמן עשויים לשקף לא רק מדיניות שונה לגבי מצטרפים, אלא גם שינויים ברמת השכר של כלל העובדים. השוואה פשוטה של שכר המצטרפים ב-1999, (דהיינו שכרם של אלה שהצטרפו בארבע השנים 1996-1999) לעומת שכר המצטרפים ב-1992 (דהיינו שכרם של אלה שהצטרפו בארבע השנים 1988-1992), מתעלמת מהעלייה הניכרת בשכר כלל העובדים בשירות הציבורי במהלך התקופה הנחקרת כאן. לכן, ענייננו כאן הוא בשאלה האם שכר העובדים המצטרפים ב-1999 היה נמוך משכר המצטרפים ב-1992 יחסית לשכר העובדים האחרים, גם אם שכר המצטרפים בשקלים היה גבוה יותר, במונחים ריאליים משכרם ב-1992. כדי לחשב את השינוי בשכר היחסי של המצטרפים, בין 1992 ל-1999 חלקנו את השינוי בשכרם, בכל קבוצת השכלה וותק מקצועי, בשינוי השכר של העובדים שאינם מצטרפים בין שני מועדים אלה באותו תא.

**לוח 12: השוואת שכר מצטרפים יחסית לעובדים השהים תקופה ארוכה יותר בשירות הציבורי, 1992-1999\***

שינוי בשכר היחסי בנקודות אחוז		שכר ברוטו יחסי						קבוצות השכלה
		1999			1992			
		מצטרפים		שהים	מצטרפים		שהים	
ותק מקצועי של 5 שנים ויותר	ותק מקצועי עד 4 שנים	ותק מקצועי של 5 שנים ויותר	ותק מקצועי עד 4 שנים		ותק מקצועי של 5 שנים ויותר	ותק מקצועי עד 4 שנים		
-0.09	-0.09	0.77	0.62	1.00	0.86	0.71	1.00	מינהליים
0.02	-0.08	0.68	0.46	1.00	0.66	0.54	1.00	סמי אקדמאיים
0.01	0.06	0.77	0.59	1.00	0.76	0.53	1.00	אקדמיים

המקור: עיבודי בנק ישראל.

\* החישוב נעשה לגבי מצטרפים ושהים שאינם עולים.

כפי שאפשר לראות מלוח 12, אכן הייתה ירידה בשכר היחסי של המצטרפים, מ-1992 ל-1999. הירידה הייתה אצל שלוש קבוצות עובדים: המצטרפים בעלי השכלה יותר נמוכה – עד תיכונית ועד בכלל – (״מינהליים״) בשתי רמות הוותק המקצועי, שאצלם הייתה ירידה של כ-9 נקודות אחוזים בשכר היחסי, ואצל מצטרפים סמי אקדמאיים בעלי וותק נמוך, ירידה של 8 אחוזים. לעומת זאת, השכר היחסי של סמי אקדמאיים בעלי וותק מקצועי גבוה עלה ב-2 אחוזים. שכר המצטרפים האקדמאיים עלה בשתי רמות הוותק, ובמיוחד אצל האקדמאיים בעלי וותק מקצועי נמוך.

כאמור, פערי השכר בפועל ב-1992 וב-1999 מחושבים על פי שכר כל העובדים הנמצאים בנקודות זמן אלו בחמישונים הנ"ל (השוהים הוותיקים, עולים ומצטרפים). אנו חישבנו את השפעת השינויים בשכר הכניסה על פער השכר, בהנחה שזה השינוי היחיד בשכר. השינוי בשיעור השכר היחסי של המצטרפים בכל תא של השכלה וותק מקצועי, כפי שחושב לעיל, שוקלל על פי סך שכר המצטרפים ששהו בחמישון התחתון ב-1992 בכל תא. חישבנו שכר היפוטטי לחמישון התחתון ב-1999, בהנחה שהשינוי בשכר המצטרפים הוא השינוי היחיד בין 1992 ל-1999. באופן דומה נהגנו גם ביחס למצטרפים לחמישון העליון. הפער ההיפוטטי ב-1999, שהוא תוצאה של חישוב זה, מובא בלוח 13.

**לוח 13: השפעת השינויים בשכר כניסה (יחסי) על פערי השכר 1992-1999**  
חמישון תחתון = 1.00

פער היפוטטי ב-1999 כתוצאה משינוי בשכר הכניסה היחסי	הפער בשכר של המצטרפים בלבד בהרכב קבוע		פער בשכר ברוטו בפועל		
	1999	1992	1999	1992	
1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	חמישון תחתון
3.81	4.10	3.85	4.02	3.57	חמישון עליון

המקור: עיבודי בנק ישראל.

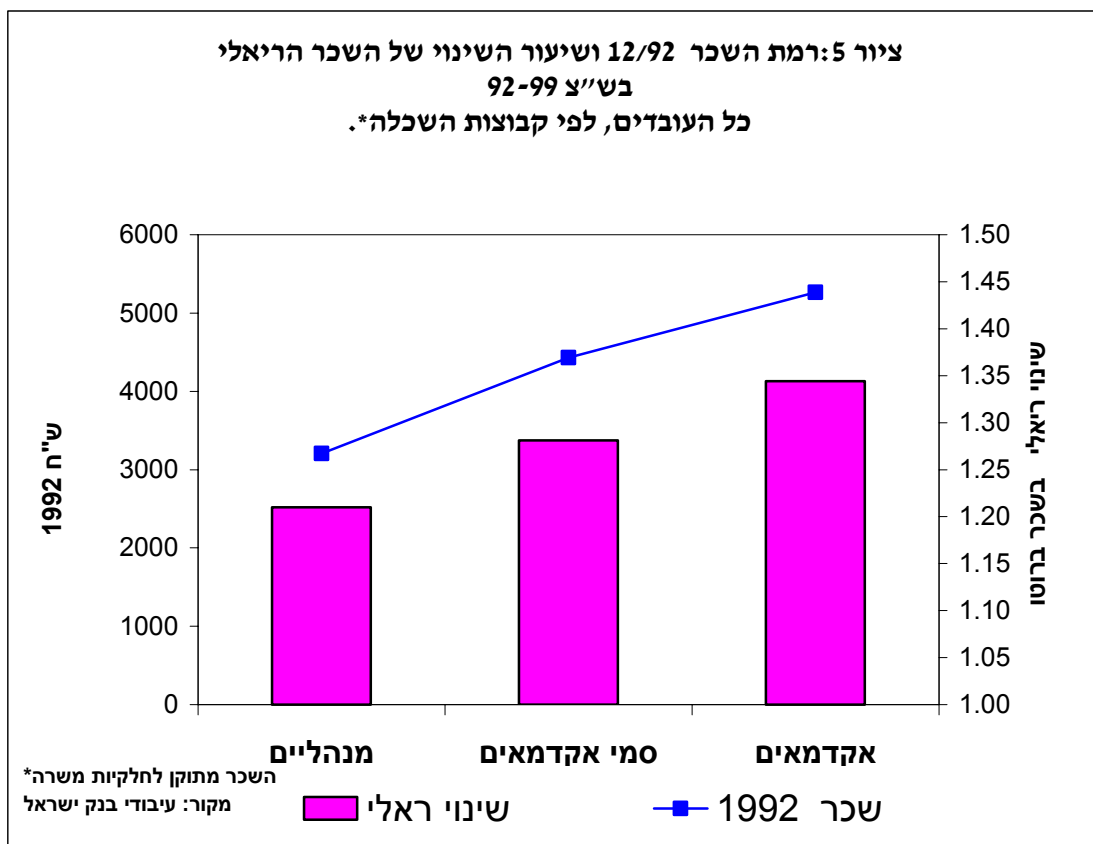
כפי שאפשר לראות מהלוח, הפער בין שכר הכניסה של עובדים בחמישון התחתון והעליון הינו גבוה יותר מהפער בין השכר של כלל העובדים בחמישונים אלה, והוא אף גדל ב-6 אחוזים בין 1992 ל-1999. עם זאת, בגלל הצטרפות מצומצמת בלבד של עובדים ישר לחמישון העליון, אין ליחס משמעות רבה לשכר הכניסה של עובדים בחמישון זה. ההשפעה של שכר הכניסה על פער השכר ההיפוטטי ב-1999 היא של 7 אחוזים – השפעה משמעותית המשקפת בעיקר את הירידה בשכר הכניסה לחמישון התחתון, ואת העלייה במשקל המצטרפים בחמישון זה.

מהנתונים שהובאו ניתן להסיק על שימוש מכוון בשכר הכניסה, כדי להביא להפחתה בשכר, וכתוצאה מכך לגידול בפערים<sup>30</sup>. בדיקות ראשוניות מצביעות על כך שהמגמה של הפחתת שכר הכניסה נמשכה גם בשנים 1999-2002, אף ביתר עוצמה. חשוב להזכיר שעובדים שהתקבלו לעבודה בתקופה זו דרך חברות כוח אדם וקבלנים, וששכרם עשוי להיות נמוך עוד יותר, אינם כלולים כאן.

<sup>30</sup> בבדיקת שכר המצטרפים שנשארו בחמישון התחתון, יש הטייה מסויימת כלפי מטה מאחר שהיא אינה מתייחסת גם לשכרם של המצטרפים שעברו לחמישונים גבוהים יותר. לעומת זאת שכר המצטרפים בחמישון העליון מוטא כלפי מעלה, מאחר שאינו כולל את שכר המצטרפים לחמישון זה, שירדו לחמישונים נמוכים יותר.

### פרק ד': השינויים בשכר לפי תכונות ומאפיינים והשפעתם על הפערים.

בפרק ב' הראינו שלמעשה כל הגידול בפער השכר בין החמישון התחתון לעליון – 13 אחוזים – הוא תוצאה של שינויים בתיגמול לתכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים, כלומר תוצאה של שינויי "מחירים". בפרק זה נבחן את השינויים שחלו בתיגמול הדיפרנציאלי של תכונות הון אנושי ומאפיינים ספציפיים ובעיקר תיגמול רמות השכלה שונות. זאת, תוך התמקדות בשינויים בשכר הכולל של עובד והתעלמות מהמנגנונים השונים – הסכמים, תוספות אישיות וקידום – שדרכם בוצעה ההעלאה. ציור 5 מראה את רמת השכר בשנת 1992 ואת השינויים בשכר הכולל של עובדים, לפי קבוצות השכלה (עובדים מינהליים ועובדי כפיים, סמי אקדמאיים ואקדמאים), זאת כאשר המשקלות לפי תכונות ומאפיינים אחרים בכל קבוצה נשארו קבועים. כפי שאפשר לראות מהציור, רמת השכר בשנת 1992 היא גבוהה יותר, ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר. דבר זה משקף את מדיניות התגמול של בעלי השכלה – כפי שבאה לידי ביטוי בהסכמים קיבוציים ובזחילה. אולם, שלא בהתאם לכוונת מדיניות השכר המוסכמת בשנים הנחקרות כאן, שדגלה בעליות שכר דומות לכל קבוצות העובדים, השכר עלה יותר ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר.



ניסינו לבדוד את ההשפעה הבו-זמנית של כל אחת מתכונות ההון האנושי והמאפיינים האחרים, האמורים להשפיע על השכר, על ידי אמידת משוואות שכר על כל אוכלוסיית העובדים בתחילת התקופה ובסיומה. *גודל המקדמים* שנאמדו יכול להצביע על החשיבות של משתני ההון האנושי והמאפיינים האחרים בקביעת השכר. *השינוי* בערך המקדמים יכול להצביע על תרומתו של כל משתנה בנפרד, על השינוי בשכר ובפערי השכר.

מקדמי הרגרסיה של תכונות ההון האנושי ומאפיינים אחרים במשוואות שכר שנאמדים בשיטה לינארית רגילה (OLS) מבוססים על ההנחה שהמקדמים אחידים לאורך כל התפלגות השכר. במחקרים שונים נמצא שהתמורה להשכלה הולכה ועולה באופן יחסי ככל שהשכר גבוה יותר וזאת מכמה סיבות: ראשית, מיסוי פרוגרסיבי המקטין יחסית את התמורה להשכלה אחרי מס אצל בעלי הכנסה גבוהה עשוי להביא לתיגמול גבוה יותר להשכלתם, כדי לשמור על תשואה נקייה סבירה. שנית, קיים מתאם חיובי בין השכלה לבין יכולות אחרות הגבוהות יותר בחלק העליון של ההתפלגות, ושלישית, כוחם הארגוני של העובדים הבכירים בעלי השכלה אקדמאית המשיגים הטבות שכר גדולות, (ראה גם Fersterer, Winter-Ebner 2003, Machado, Matra 2001). אמידת המקדמים ברגרסיה לינארית נפרדת בכל חמישון של התפלגות השכר, כדי לבחון הבדלים בתשואה, עלולה להטות את התוצאות.<sup>31</sup> לכן אמדנו את המקדמים ברגרסיית אחוזונים (Quantile). שבא נאמדים המקדמים עבור נקודות שונות בהתפלגות השכר, תוך התחשבות בהתפלגות כולה.<sup>32</sup>

ברגרסיה שאמדנו *המשתנה המוסבר הוא לוג שכרו של העובד  $\log W$ , והמשתנים המסבירים הם:*

*השכלת העובד שנאמדה על פי הדירוג בו הוא משוכך* : מינהלי ועבודת כפיים  $Ed_0$ , סמי אקדמאי  $Ed_1$ , ואקדמאי  $Ed_2$ .

*קבוצות המשרדים או הגופים - המעסיקים* : משרדים שאינם "מועדפים" ורשויות מקומיות  $Q_0$ ,

משרדים "מועדפים"  $Q_1$ , משטרה  $Q_2$ , תאגידים וחברות בבעלות הסקטור הציבורי  $Q_3$ .

*וותיק או עולה* : עולה חדש  $Im$  הוגדר כמי שעלה אחרי 1989, והשאר הוגדרו כוותיקים.

<sup>31</sup> ניסינו לבחון אם יש הבדל במקדמים של הגורמים המסבירים לפי רמת השכר, כאשר אמדנו משוואות שכר נפרדות לחמישון הנמוך והעליון. בדיקה זו פחות מהימנה, מאחר שבמקרה זה העובדים ממוינים לפי המשתנה התלוי - גובה השכר, ובשני החמישונים הפיזור של המשתנה המוסבר קטן יחסית. עם זאת ניתן לראות שבעוד שהתוספת בדירוגים האקדמאיים היא גדולה יותר בחמישון העליון, ואף עלתה באופן משמעותי בין 1992 ל-1999, למעשה אין תוספת לעובדים (המעטים) בדירוג אקדמאי, השוהים בעשירון התחתון.

<sup>32</sup> תיאור שיטת ה-Quantile Regression ניתן למצוא ב-(Koeuker, Hallock, (2001).

**עובד מצטרף**: בנוסף למספר שנות הוותק המקצועי הוכנס לרגרסיה משתנה דמה של עובד מצטרף בעל

וותק של 0-4 שנים  $M_Z$ .<sup>33</sup>

המשתנים לעיל הוגדרו כמשתני דמה.

בנוסף למשנה דמה נכלל גם משתנה רציף:

**הוותק המקצועי**: מספר שנות הוותק שהוכרו לעובד לצורך חישוב השכר,  $V$ .

הרגרסיה שנאמדה היא:

$$\text{Log}W = a_0 + a_1 \text{Ed}_1 + a_2 \text{Ed}_2 + a_3 Q_1 + a_4 Q_2 + a_5 Q_3 + a_6 \text{Im} + a_7 V + a_8 M_Z$$

כאשר  $\log W$  הוא  $\text{Log}$  השכר הריאלי ברוטו.

תוצאות רגרסית האחוזונים מובאות בלוח 14. לגבי משתנה הדמי: השכלה, מקום עבודה, עולה ומצטרף שאינו עולה. הבסיס לאמידת ההשפעה של משתני הדמה האחרים הוא עובד מנהלי  $\text{Ed}_0$  (שאינו אקדמאי או סמי אקדמאי), וותיק בארץ (שאינו  $\text{Im}$ ), עובד במשרד לא מועדף ( $Q_0$ ) ושאינו מצטרף  $M_Z$  ובוותק של 4 שנים ויותר. משתנה הוותק המקצועי הוא בשנים.

הרגרסיה נאמדה בנפרד לשנים 1992 ו-1999 כדי לעמוד על השינויים שחלו במקדמים במהלך התקופה הנחקרת. הרגרסיות נאמדו, לגבי החלק התחתון של ההתפלגות (אחוזון 0.10) המשקף את אמצע החמישון התחתון, והחלק העליון (אחוזון 0.90), המשקף את אמצע החמישון העליון של ההתפלגות. כפי שאפשר לראות מהלוח, כל המשתנים בשתי השנים מובהקים<sup>34</sup>. אכן, לגבי משתנים מסויימים, קיים הבדל בולט בין המקדמים בחלק העליון של ההתפלגות (אחוזון 0.90), לבין חלקה התחתון (אחוזון 0.10). כפי שנמצא במחקרים אחרים, אקדמאיים, נהנים מתמורה גבוהה בהרבה אם הם נמצאים בחלק העליון של ההתפלגות, בעוד שלגבי עובדים סמי אקדמאים, תוספת התמורה דומה בחלק העליון והתחתון של ההתפלגות השכר. מעניין, שרק עובדים בחלק העליון של ההתפלגות נהנים מתמורה גבוהה יותר במשרדים וגופים מועדפים. זאת, פרט לשוטרים, שהתמורה היחסית שלהם גבוהה יותר דווקא לגבי אלו שבתחתית ההתפלגות. השפעת שנת הוותק בשירות הציבורי על השכר היא גדולה במקצת בחלק העליון של ההתפלגות. השכר ההתחלתי של עובד מצטרף נמוך בשני הקצוות של התפלגות השכר (האחוזונים) והמקדם השלילי של שכר המצטרף מתחזק במשך התקופה הנחקרת. בכל תקופה בפני עצמה ההבדל במצטרפים בין שני האחוזונים הוא קטן. לגבי עולים; השכר מופחת יותר

<sup>33</sup> ברגרסיה מצטרף כולל בנוסף לוותיקים בארץ גם עולים מצטרפים, מאחר שהיותם עולים בא לידי ביטוי במשתנה "עולה".

<sup>34</sup> פרט למקדם אחד: השפעת משרד "מועדף" באחוזון 0.10 בשנת 1992.

בתחתית ההתפלגות בעוד שלגבי העולים (המעטים) הנמצאים בחלק העליון של ההתפלגות אין כמעט אבדן שכר.

**לוח מס' 14: מקדמי משוואות השכר ברוטו (log w) שנאמדו בשיטת ה-Quantile Regression**

ערכי t בסוגרים

1999		1992		
אחוזון 0.90	אחוזון 0.10	אחוזון 0.90	אחוזון 0.10	
8.203 (1354.8)	7.557 (1869.0)	8.013 (1360.1)	7.385 (1747.4)	קבוע
<b>השכלה*</b>				
0.289 (59.1)	0.271 (80.5)	0.228 (45.2)	0.214 (56.5)	סמי אקדמאי
0.786 (171.9)	0.343 (111.4)	0.682 (133.8)	0.238 (65.1)	אקדמאי
<b>מקום עבודה**</b>				
0.343 (43.5)	0.016 (2.8)	0.238 (25.7)	0.006 (0.96)	משרדים "מועדפים"
0.045 (9.3)	0.305 (94.1)	0.043 (8.3)	0.323 (87.9)	משטרה
0.326 (68.1)	0.038 (11.3)	0.283 (59.4)	0.087 (24.9)	תאגידיים וחברות
<b>מאפיינים נוספים</b>				
-0.046 (-19.4)	-0.018 (-11.2)	-0.046 (-12.1)	-0.110 (-38.9)	עולה
0.022 (88.6)	0.017 (97.8)	0.021 (84.1)	0.015 (78.5)	וותק מקצועי (שנים)
-0.087 (-16.7)	-0.095 (-30.2)	-0.060 (-11.5)	-0.042 (-11.5)	מצטרף
0.348	0.258	0.319	0.241	R <sup>2</sup>

המקור: עיבודי בנק ישראל.

\* הבסיס הוא עובדים מינהליים.

\*\* הבסיס הוא המשרדים שאינם מועדפים: משרדי כלכלה, משרדי חברה, גופים שאינם כפופים לנשי"מ ורשויות מקומיות.

האומדנים לשתי השנים 1992 ו-1999 מאפשרים לעמוד על השינויים העיקריים שחלו במקדמים בתקופה הנחקרת. בראש וראשונה חלה עלייה בתיגמול של ההשכלה בתחתית ההתפלגות ובחלק העליון שלה. בהשפעת הגוף שבו מועסק העובד חלו שינויים יותר ממוקדים, ובעיקר בולטת העלייה בתיגמול של העובדים בחלק העליון של ההתפלגות במשרדים מועדפים ובתאגידיים וחברות. העולים בקצה



התחתון של ההתפלגות, ששכרם היה נמוך באופן משמעותי ב-1992, סגרו כמעט את כל הפער בינם לוותיקים ב-1999, בעוד ששכר העולים בחלק העליון נותר עדיין נמוך יותר. בתרומת הוותק בשירות הציבורי חלה עלייה קלה בלבד, אך לעומת זאת חלה ירידה בשכר ההתחלתי של עובדים מצטרפים, יותר בחלק התחתון אך גם בחלק עליון של ההתפלגות.<sup>35</sup>

אם נתרגם את המקדמים שנאמדו לשקלים, הרי ההשכלה האקדמית כשלעצמה של עובד בחמישון העליון (המיוצג באחוזון 0.90) גבוהה בשנת 1999 ב-3,967 ש"ח מתרומת ההשכלה האקדמית בחמישון התחתון (אחוזון 0.10). בהשוואה לשכר של עובד דומה בדירוג מינהלי (ללא השכלה על תיכונית או גבוהה), תרומת ההשכלה האקדמית גבוהה ב-5,144 ש"ח בחמישון העליון וב-1,177 ש"ח בחמישון התחתון. תוספת השכר בין 1992 ל-1999 עבור השכלה אקדמית היא 1453 ש"ח בחמישון העליון, ו-489 ש"ח בתחתון הכול במחירי שנת 1999.

הסבר אפשרי לתיגמול הגבוה יותר להשכלה אקדמית בחמישון העליון, בהשוואה לחמישון התחתון (כאשר תכונות הון אנושי אחרות והגוף המעסיק מוחזקות קבועות) הוא היחס השונה בין בעלי תואר ב.א לבעלי תארים גבוהים יותר בכל אחד מהחמישונים. בעוד שבחמישון העליון מספר בעלי תואר ב.א ומספר בעלי תארים גבוהים יותר הוא פחות או יותר שווה, הרי בחמישון התחתון, בעלי התארים הגבוהים הם פחות מחמישית מבעלי תואר ב.א. עובדה זו, וכן מיתאם חיובי אפשרי בין רמת הכישורים האישיים של אקדמאי – שלא נצפתה כאן – לבין רמת התואר שלו, עשויים להסביר באופן חלקי את ההבדלים בתיגמול האקדמאיים בין החמישונים, כפי שנאמדו בשיטת רגרסיית האחוזונים. כמו כן, לא הובאו בחשבון הבדלים בתיגמול בעלי תארים אקדמאיים, המועסקים במשלחי יד שונים הדורשים כישורים שונים, שבהם תנאי העבודה שונים ושהם קיימים הבדלים בין השכר בראשית הקריירה וסופה. סביר שאקדמאים במשלחי יד כאלה, שהם בעלי שכר גבוה יותר בסוף התקופה, מרוכזים בחמישון העליון. כך לדוגמא, משקל הרופאים גבוה בחמישון העליון, ושכרם עולה בהרבה על השכר של

<sup>35</sup> לשם השוואה, חישובנו גם רגרסיה של השכר על אותם משתנים שברגרסיה האחוזונים (Quantile Regression), בשיטת רגרסיה לינארית רגילה (OLS). ברגרסיה רגילה זו נמדד השכר בשקלים מתוך הנחה שונה שכל משתנה מסביר משפיע באופן אחיד על השכר בשקלים לאורך כל התפלגות השכר. להנחה זו יש הגיון מסויים, כאשר מדובר ברמת ההשכלה, מאחר שבשיווי משקל השקעה של פרט בהשכלה גבוהה, שהיא אחידה אצל בעלי תואר דומה, תהיה שווה לתרומת ההשכלה לשכר. תוצאות הרגרסיה דומות לאלה שנתקבלו מרגרסית האחוזונים (Quantile Regression), המקדמים כולם מובהקים, בשתי השנים 1992 ו-1999 ורמת ההסבר סבירה. ( $R^2_{adj}$  בין 0.36 ל-0.39). כך לדוגמא, הפער בשכר ההיפוטטי הנובע אך ורק ממקדמי ההשכלה היה גדל ב-9 אחוזים, לעומת גידול בפער בפועל, בניכוי השינויים בהרכב העובדים, בשיעור של 14 אחוזים. עוד ניתן ללמוד מרגרסיה זו שבעוד שהשכר הריאלי הממוצע עלה על פי בסיס הנתונים כאן ב-29 אחוזים בין השנים 1992 ל-1999, השכר המחושב של עובד בעל וותק ממוצע של 14.8 שנים, הנשאר בדירוג המינהלי, במשרד לא מועדף, היה אמור לעלות ב-18 אחוזים בלבד. שכרו המחושב של עובד דומה בדירוג סמי אקדמי היה אמור לעלות ב-30 אחוזים ובדירוגים האקדמאיים ב-35 אחוזים.

בעלי תארים גבוהים אחרים בחמישון זה, אך שכר זה הוא גם פיצוי על שכר נמוך יחסית, ושעות עבודה ארוכות של רופאים הנמצאים בראשית דרכם, בחמישונים נמוכים<sup>36</sup>.

בעזרת המקדמים של הרגרסיות לשנים 1992 ו-1999 ניתן לחשב את התרומה של המשתנים השונים, כל אחד לחוד, לגידול פער השכר בין החמישונים הנובע משינויים בתיגמול לתכונות, ובמיוחד משינויים בתיגמול בהשכלה. תוצאות חישוב זה מובאות בלוח 15.<sup>37</sup> מהלוח ניתן להסיק על התרומה הניכרת של העלייה בתיגמול ההשכלה לגידול בפער. אמנם, תיגמול ההשכלה גדל גם בחמישון התחתון, אך כאמור משקל הסמי אקדמאים והאקדמאים בחמישון זה נמוך ממשקלם בחמישון העליון. כמו כן, ניתן לראות את ההשפעה של הגוף בו מועסק העובד, שפעלה אף היא, בעצמה רבה, להגדלת הפערים. גורם נוסף שפעל להגדלת הפערים היה הקטנת שכר הכניסה בעיקר אצל המצטרפים לחמישון התחתון. לבסוף השינויים בתיגמול הוותק, ובמיוחד צמצום הפער בין שכר עולים לוותיקים ברמות השכר הנמוכות, פעלו לצמצום מסויים בפער השכר בין החמישון התחתון לעליון.

**לוח 15: תרומת השינויים בתיגמול ההשכלה ומשתנים אחרים לגידול בפער השכר בין החמישון התחתון לעליון בשירות הציבורי 1992-1999**

1992-1999 (אחוזים)	
13.0	הגידול בפועל בפער
13.3	הגידול המחושב בפער על פי רגרסיית Quantile
4.9	תרומת השינוי בתיגמול ההשכלה - אקדמאית וסמי אקדמאית
3.3	תרומת השינוי בתיגמול בגוף בו מועסק העובד
-1.8	תרומת השינויים בתיגמול וותק ועולים
3.1	תרומת השינוי בשכר כניסה
3.8	תרומת גורמים אחרים ואינטראקציה

<sup>36</sup> ניתוח מפורט יותר של השפעת רמת התואר האקדמאי ומשלח היד של האקדמאיים, על השכר יובא במחקר על עלות האקדמיזציה בשירות הציבורי. הנמצא בשלבי עבודה.

<sup>37</sup> בדיקת יכולת הניבוי של פערי השכר בעזרת ה-Quantile Regression מראה שהשכר המחושב לשנת 1992 עבור האחוזון ה-0.10 והמיוחס לחמישון התחתון, מוטה כלפי מטה, והשכר המחושב באופן כזה עבור האחוזון 0.90 והמיוחס לחמישון העליון, מוטה כלפי מעלה. אותה הטייה קיימת גם לגבי הפער ב-1999 (בהרכב קבוע של עובדים) אם כי במידה פחותה במקצת.

## סיכום

- בעבודה זו הצבענו על גידול משמעותי בפער השכר בשירות הציבורי בין החמישון התחתון של העובדים לעליון, בין השנים 1992 ל-1999. הפערים שהיו יציבים בשנים 1992-1993, התרחבו בשנים 1994-1995 – שנות עליות השכר הגדולות שניתנו בעת ביצוע הסכמי השכר לשנים 1993-1996. הפערים הגדולים שנוצרו נשארו ברמתם הגבוהה בשנים 1996-1999. הגידול בפער השכר מפתיע לנוכח המדיניות המוצהרת של המעסיק הציבורי ושל ההסתדרות הכללית לשמור על פערי השכר שהיו קיימים ערב העלאות השכר. מצאנו שהגידול בפערים אינו תוצאה של שינויים בהרכב כוח האדם בחמישונים הנ"ל לפי תכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים, שאמורים להשפיע על השכר. בפרט, הגידול בחלקם של עובדים בעלי השכלה אקדמית בחמישון העליון שהיה אמור להשפיע על עליית השכר בחמישון זה קוּזַז על ידי שינויים אחרים בהרכב העובדים, שפעלו בכיוון הפוך. כל השינוי בפערים הוא תוצאה של שינויים בתמורה לתכונות השונות ובפרט להשכלה.

בחינת המנגנונים שדרכם התרחש הגידול בפער השכר, מביאה למסקנות הבאות:

- השינויים בשכר הבסיסי שנקבעו בהסכמים הקיבוציים עם האיגודים המקצועיים השונים, ושהיו אמורים לתרגם את מדיניות השכר הכללית המוצהרת, פעלו כשלעצמם (וכפי שהוכרז במדיניות הפורמלית) להקטנה משמעותית של הפער.
- השפעה זו לצמצום הפער קוּזַזָה ויותר על ידי המנגנונים העיקריים של זחילת השכר- שימוש גורף בקידום בדרגות ובמתן תוספות שכר, שהתפתחו בישראל בתקופת האינפלציה המהירה והמשיכו להשפיע על השכר גם לאחר הייצוב. זחילת השכר כתוצאה מקידום פעלה לטובת בעלי השכר הגבוה, משום שאצלם התוספת היחסית בשכר בגין קידום היא גדולה יותר, וגם משום שבניגוד למצופה אחוז המקודמים היה גבוה יותר בחמישון העליון.
- זחילת שכר באמצעות תוספות שכר אישיות הייתה מוטית גם היא לטובת בעלי שכר גבוה, ומתחילת התקופה הנחקרת היה משקל התוספות רב יותר בחמישון העליון. אמנם, בשנים 1999-1992 ירד משקלן בשכר, בין היתר בגלל שחלק מהן הוכלל בשכר הבסיסי, אולם צמצום משקל התוספות האישיות היה בעל השפעה גדולה יותר אצל המועסקים בחמישון התחתון, ולכן גם מנגנון זה פעל להרחבת הפער.
- בחנו בנפרד את השפעת חוק שכר מינימום וקביעת שכר הכניסה בעת ההצטרפות של עובד לשירות הציבורי. שניהם היו אמורים להשפיע בעיקר על השכר בחמישון התחתון ודרכו על פער

השכר. שכר המינימום אמור לצמצם הפרשי שכר, ברם, המספר הרב של עובדים שזכו בשנת 1992 להשלמת שכרם למינימום הצטמצם מאוד אחרי העלאות השכר הגדולות בשנים 1993-1995. שיעור המקבלים את ההשלמה עלה מחדש מאז 1996 ועד שנת 1999, אך הוא עדיין נמוך יחסית ל-1992. לכן, השפעת הכיוונים השונים בפעולת מנגנון זה הסתכמו דווקא בהגדלת ההפרשות, אך בשיעור נמוך. שכר הכניסה לשירות הציבורי הופחת יחסית לשכר השוהים בו, ויחד עם גידול במספר המצטרפים לחמישון התחתון, פעלו להרחבה משמעותית של הפער בין החמישון התחתון לעליון.

- מאחורי עיקר הגידול בפער השכר הכולל – בסיסי, קידום ותוספות אישיות – עומדת העלייה הגדולה בתיגמול בעלי השכלה אקדמאית, ובמידה מסויימת גם סמי-אקדמאית, בשירות הציבורי. מאחר שבעלי השכלה גבוהה מתרכזים בחמישון העליון, התוצאה אכן הייתה גידול הפער בינו לחמישון התחתון. גם העלייה בתיגמול של עובדים בכירים במשרדים "מועדפים" ובחברות ממשלתיות ותאגידיים ציבוריים התרכזה בצמרת ההתפלגות ופעלה להגדלת הפער.

- בדיקות ראשוניות לתקופה שאחרי זו הנדונה כאן מצביעות על כך שבשנים 2000-2002 פער השכר נשאר דומה לזה שבשנת 1999. עם זאת מסתמנת ירידה בתיגמול היחסי של אקדמאיים. מענין שתיגמול נמוך יותר של העולים יחסית לוותיקים דומים נסגר לקראת סוף התקופה. שכרם היחסי של המצטרפים נשאר נמוך. שיעור המצטרפים לחמישון התחתון מכלל המצטרפים המשיך ועלה אף ששעורם בכל המועסקים ירד מה שמעיד על גיוס עובדים בעלי שכר נמוך יותר.

אף שעבודה זו אינה עוסקת בניתוח של הפערים והשינויים שחלו בהם בשנות התשעים במגזר העיסקי, מן הראוי לציין שגם אחרי הרחבת הפערים בשירות הציבורי שתוארה בעבודה, בסוף התקופה הם היו עדיין נמוכים מאלה שבמגזר העסקי.

כידוע, מבנה השכר בשירות הציבורי פחות חשוף לכוחות כלכליים בטווח הקצר, אך יתכן שהגידול בפער השכר בשנות התשעים היא התאמה, בפיגור, לפערים הגדולים שנפתחו במגזר העסקי בשנות השמונים. אכן יש סמנים לכך שבמהלך התקופה הנחקרת נסגרו בחלקם הפערים שהיו לטובת בעלי השכלה גבוהה במגזר העסקי, (זוסמן זכאי 1999, מאור שביטי, סבג-אנדלברג 2003).

גם בפרספקטיבה בינלאומית, פערי השכר בשירות הציבורי עדיין אינם חריגים, גם אחרי שגדלו במהלך התקופה הנחקרת. בהשוואה לפערים בין גברים בסקטור הציבורי בארה"ב (ממשל פדרלי, מדיניות ורשויות מקומיות, Borgas 2002), הפערים בישראל בשנת 1999 גבוהים אך לא באופן חריג: בסוף התקופה, סטיית התקן של לוג השכר של העובדים בשירותים הציבוריים הוא 0.54, לעומת 0.5 בארה"ב,

פער השכר ברוטו בין האחוזון ה-10 ל-90 בלוג הוא 1.48 בישראל, לעומת 1.3 בארה"ב; השכר הממוצע של בעל השכלה גבוהה (B.A ומעלה) גבוה בישראל כ-1.54 מזה של בעל השכלה תיכונית, לעומת פער של 1.3 בארה"ב.

\* \* \*

בחינת הגידול בפער השכר בתקופה הנחקרת מעלה שאלות אחדות – שמחייבות מחקר נוסף:

הראשונה, האם העלייה החדה בתיגמול ההשכלה האקדמית, בשעה שגם התעסוקה של עובדים אלה גדל משמעותית, משקפת עלייה אמיתית בביקוש להשכלה. האם גדל הביקוש לעובדים אקדמאים כתוצאה משינויים טכנולוגיים בשיטות הייצור של שירותים ציבוריים, או ב"סל" השירותים המסופקים? או שמא נוצר "עודף" השכלה גבוהה ויקרה שאין מולה גידול בפריון הייצור?

שאלה שנייה היא מדוע התחזקות כוחם של העובדים המאוגדים במשלחי יד אקדמאיים בא דווקא לידי ביטוי בהשפעתם על הקידום והתוספות האישיות, הנקבעים ברמות מו"מ נמוכות, ולא בהסכמים קיבוציים ושכר בסיסי שעליהם מתנהל המו"מ בדרגים הירארכיים גבוהים.

לבסוף, בדיקות ראשונות מראות שהרחבת הפער בשכר בין החמישון התחתון לעליון היה מלווה בגידול בניידות עובדים מהחמישון התחתון כלפי מעלה, ניידות שיכולה היתה להוות פיצוי לעובדים המתמידים בשירות הציבורי על הגידול בפערים מ-1992 ל-1999.

ביבליוגרפיה

- בנק ישראל, דין וחשבון 1996, 1997, 1998, 1999.
- גוטליב, ד. (2002), השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי-שוויון, 1995 עד 2000, רבעון לכלכלה 49, מס. 4, דצמבר, עמ' 694-736.
- גרוס, א. (1983), על השכר בסקטור הציבורי ובסקטור העסקי, עיונים בכלכלה 1981, עורכים צ. זוסמן, מ. פלבר, עמ' 172-157.
- דר, ו. (1993), גודל עליית השכר בעת קידום, בנק ישראל, מחלקת המחקר, טיוטה.
- ועדה ציבורית לחוק שכר מינימום (2000), דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל, יולי.
- זוסמן, צ., ד. זכאי (1994), מדיניות ריסון שכר ומנגנונים מפצים – הסקטור הציבורי 1974-1999, בנק ישראל, מחלקת המחקר, טיוטה, דצמבר.
- \_\_\_\_\_ (1998), "פרדוקס: היצע חד של רופאים עולים ועלייה תלולה של שכר הוותיקים, 1990 עד 1995", רבעון לכלכלה, 1, מאי, עמ' 63-28.
- \_\_\_\_\_ (1999), הסכמי השכר במגזר הציבורי 1993-1997: "פוסט מורטם" ראשוני, בנק ישראל, מחלקת המחקר, טיוטה, אפריל.
- \_\_\_\_\_ (2003), מקידום הראויים לקידום גורף: השירות הציבורי בישראל 1975-1999. סקר בנק ישראל 75, מארס, עמ' 112-85.
- זכאי, ד. (2000), הצמדות שכר פורמליות ובלתי פורמליות בין דירוגים שונים בשירות הציבורי בישראל, טיוטה.
- מאור שביט, ג., מ. סבג – אנדבלד, (2003) מדידת פערי שכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בישראל: ממצאים משימוש ברגרסיה אחוזונית, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, טיוטה, אוגוסט.
- מעלם, י., ר. פריש (1999), העלייה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1996-1997, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 99.06, אוגוסט.

References

- Atkinson, T. (2002), Income Inequality and the Welfare State in a Global Era, draft, Kennedy School.
- Borjas, G.J. (2002), The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector, NBER Working Paper 9313, October.
- Fersterer, J., R. Winter-Ebmer, (2003) Are Austrian Returns to Education Falling Over Time, Labour Economics, Vol. 10, Feb.
- Flanagan, R.J. (1999), Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective, Journal of Economic Literature, volume 37, September, pp. 1150-1175.
- Flug, K., N., Kassir and Y. Rubinstein, (2002), The Effects of Minimum Wages on the Demand for Low Skilled Workers and Aggregate Employment: Evidence from the Promised Land, draft, October.

- KoenKuer, R., K.F. Hallock (2001), Quantile Regression, Journal of Economic Perspectives, Vol 15, No. 4, Fall.
- Machado, J.A.F., J. Mata, (2001), Earnings Functions in Portugal 1982-1994: Evidence from Quantile Regressions, Empirical Economics, V. 26, No. 1, March.
- OECD, (1999), "Making Work Pay. "Economic Outlook, , No. 66, chapter 5, pp. 151-159.
- Prasad, E.S. (2002), Wage Inequality in the United Kingdom, 1975-1999, IMF Staff Papers, 49, No. 3, pp. 339-363.
- Peracchi, F. (2001), Earnings Inequality in International Perspective, in Ed. F. Welch, *The Causes and Consequences of Increasing Inequality*, pp. 117-192.
- Sussman, Z., Zakai, D., (1996) The Decentralizations of Collective Bargaining and Changes in the Compensation Structure in Israel's Public Sector, Bank of Israel Research Dep. Discussion Paper 96.04, May.
- Weiss, Y., R.M. Sauer and M. Gotlobovski (2003), "Immigration, Search and Loss of Skill, Journal of Labor Economics, Vol. 21, No. 3, July, pp. 557-591.