

# פרק ה'

## סוגיות בשוק העבודה

- שוק העבודה התאפיין השנה בביקוש גבוה לעובדים, בשיעור אבטלה נמוך, ובגידול במספרן של שעות העבודה למועסק ובשיעור המשרות הפנויות. הגידול המהיר בביקוש לעובדים והעלייה בשיעור המשרות הפנויות הקיפו טווח רחב של ענפים ומשלחי יד.
- השכר הנומינלי למשרת שכיר עלה בשנים האחרונות בכ-2%—2.5%, בדומה לקצב ביתר המדינות ב-OECD. זהו הקצב שמנבא מודל סטטיסטי המביא בחשבון את העובדה שבמדינות המפותחות קיים בטווח הארוך קשר בין השכר לבין הפריזון, שיעור האבטלה והציפיות לאינפלציה.
- השכר הריאלי בניכוי מדד המחירים לצרכן עלה באופן משמעותי בשנתיים האחרונות. השנה אף עלה במעט משקלם של סך תשלומי השכר בתוצר, לאחר שבמשך שנים הוא נשחק.
- קצב העלייה בשכרם הנומינלי של העובדים במגזר הציבורי התמתן מאוד ב-2015—2016, וירד אל מתחת לקצב העלייה של השכר במגזר העסקי לאחר שבשנתיים הקודמות הוא עלה עליו. השכר במגזר הציבורי צפוי להוסיף לעלות בקצב אטי יחסית עקב הסכמי השכר שנחתמו לתקופה המסתיימת ב-2019, אולם לאורך זמן השכר בשני המגזרים עולה בקצב דומה.

## 1. מדוע השכר הנומינלי עולה בקצב מתון כאשר שוק העבודה מתהדק?

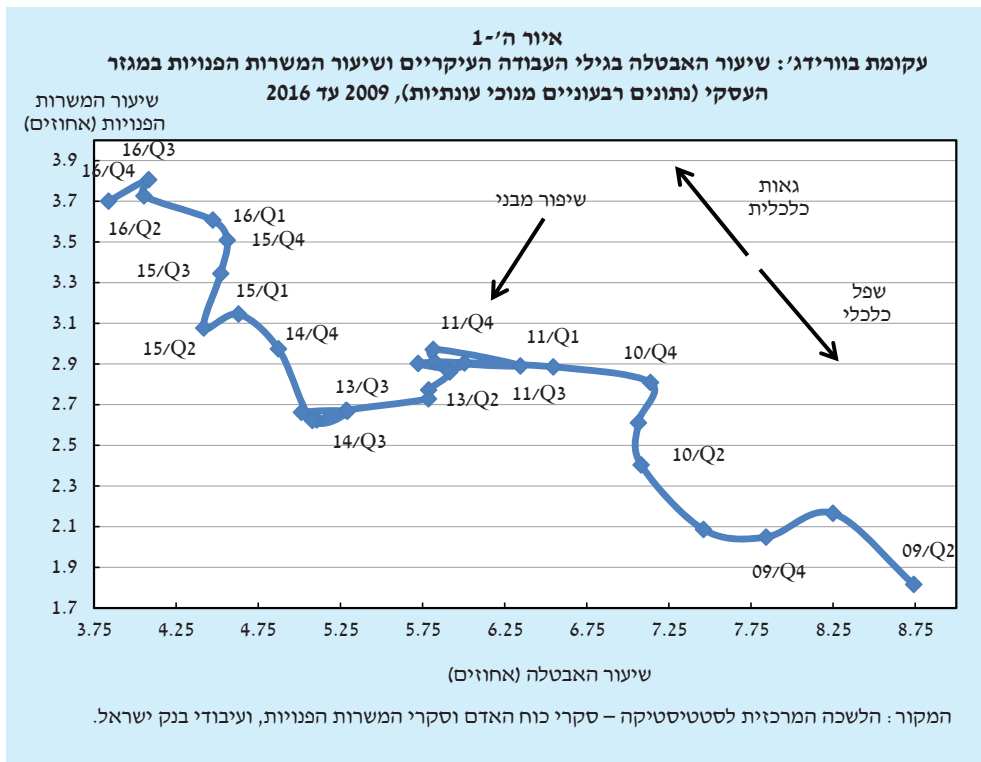
עם המרכזיות בסוגיות הניצבות כיום בפני המשק והוועדה המוניתרית בבנק ישראל נמנית השאלה מדוע קצב האינפלציה כה נמוך אף על פי ששוק העבודה קרוב לתעסוקה מלאה והמשק צומח בקצב גבוה. חלק מהתשובה נעוץ בהתפתחויות בצד היצע המוצרים – העלייה בתחרות והירידה במחירי המוצרים המיובאים שסקרנו בפרקים א' ו-ג'. חלק נוסף נוגע לכך שהשכר הנומינלי עולה בקצב מתון בהתחשב במצבו של שוק העבודה, ולהלן ננסה לעמוד על הסיבות לדבר.

מתחילת 2009 שיעור האבטלה במשק יורד באופן רצוף כמעט. מ-2014 עולה במקביל שיעור המשרות הפנויות. לכן אנו רואים תנועה שמאלה ולמעלה על עקומת בוורידג' – העקומה המציגה את הקשר בין משתנים אלה ומשקפת את מצבו של שוק העבודה (איור ה'-1). בתקופה זו גדל גם מספר החברות המדווחות על קושי בגיוס עובדים (איור ה'-2), בין השאר מפני שהגידול בהיצע העובדים האט כי בגילי העבודה העיקריים חלה התמתנות בקצב הגידול של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. זאת ועוד, בשנת 2016 עלה בכ-1.5% מספרן של שעות העבודה למועסק, לאחר שבמשך כמה שנים הוא ירד ולאחר שב-2015 הוא שמר על יציבות. מספר המועסקים גדל השנה ב-2.2%, דומה לקצב אשתקד ונמוך מעט מהקצב שאפיין את גידולו מאז תחילת העשור. כתוצאה מתהליכים אלו גדל השנה חלקו של השכר בתוצר לאחר שנים של ירידה.

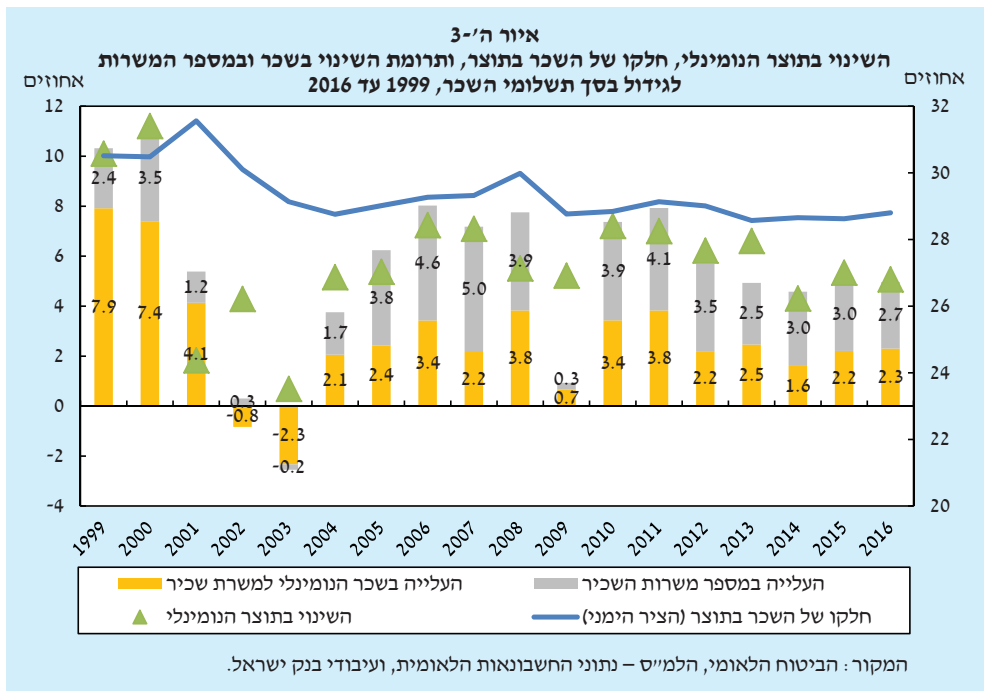
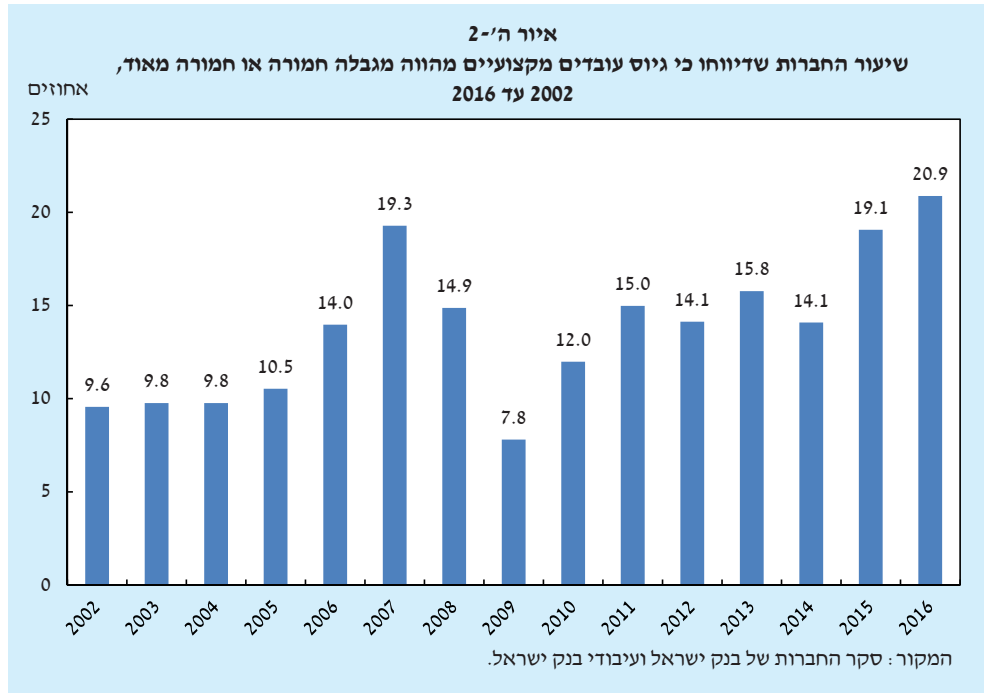
סך השכר הנומינלי המשולם במשק למשרות שכיר עלה מתחילת העשור הקודם בקצב נמוך במעט מקצב הגידול של התוצר הנומינלי, אך בשנות המשברים – 2002 ו-2009 – הוא עלה בקצב

מתחילת 2009 שיעור האבטלה במשק יורד באופן רצוף כמעט, ומ-2014 עולה במקביל שיעור המשרות הפנויות.

השנה גדל חלקו של השכר בתוצר לאחר שנים של ירידה.



פרק ה': סוגיות בשוק העבודה



נמוך בהרבה (איור ה-3)<sup>1</sup>. מספר משרות השכיר התרחב מ-2013 בכ-3%, והשכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר עלה בכ-2%—2.5% לשנה, דומה לקצב הממוצע ב-15 השנים האחרונות ואף נמוך ממנו במקצת.

חרף ההתהדקות בשוק העבודה, קצב עלייתו של השכר הנומינלי לא האיץ. כדי לנסות להבין מדוע, נבחן אם מדובר בתופעה חריגה בהשוואה לעבר ולמדינות מפותחות אחרות. לשם כך נתמקד במדינות OECD ובתקופה המשתרעת בין 1999 ל-2015, ונשתמש במשוואה שכוללת את המשתנים המקרו-כלכליים המשפיעים על התפתחות השכר הנומינלי – פרויון העבודה, שיעור האבטלה והציפיות לאינפלציה. כפי שנראה להלן, את התופעה מסבירים שני תהליכים: (1) הירידה בסביבת האינפלציה הגדילה משמעותית את השכר הריאלי מנקודת מבטו של הצרכן, ו-(2) חלה ירידה בקצב הגידול של התוצר לעובד.

**פריון העבודה** (התוצר הריאלי לשעת עבודה) משמש אומדן מקובל לתפוקה השולית של העובדים לאורך זמן. היסטורית נָדל הפריון עם הזמן כתוצאה משיפורים טכנולוגיים ומעלייה בהון לעובד ובהון האנושי של העובדים. התיאוריה הכלכלית גורסת שעם עליית התפוקה גְדלה יכולתו של המעסיק להעלות את השכר ולשמור על רווחיות, ולכן נצפה כי פרויון העבודה ועלותה- בניכוי-מחירי-היצרן ישתנו לאורך זמן בשיעור דומה. השפעה דומה על השכר נוצרת גם כאשר רווחיות היצרנים גדלה כתוצאה מעלייה במחירי המוצרים ו/ או מירידה בעלות התשומות האחרות – התפתחויות שמתבטאות במחירי התוצר.

בשוק עבודה תחרותי מעסיק אינו יכול לשלם לעובד לאורך זמן פחות מתרומתו השולית לתפוקה, שכן במקרה כזה יעדיף העובד לעבור למעסיק שמוכן לשלם יותר. אולם בפועל מתקיימים לעתים פערים בין עליית השכר לגידול בפריון במשך תקופות בלתי זניחות, כתוצאה משינויים בהיצע העובדים, מהתפתחויות בשוק המוצרים, משינוי בכוח המיקוח של העובדים, ומצעדי מדיניות בשוק העבודה (למשל הפחתה בשיעור המס הסטטוטורי על עבודה, העלאה בשכר המינימום ועוד). אלו יכולים להתבטא בשינויים בשיעור האבטלה ו/ או במחסור בעובדים.

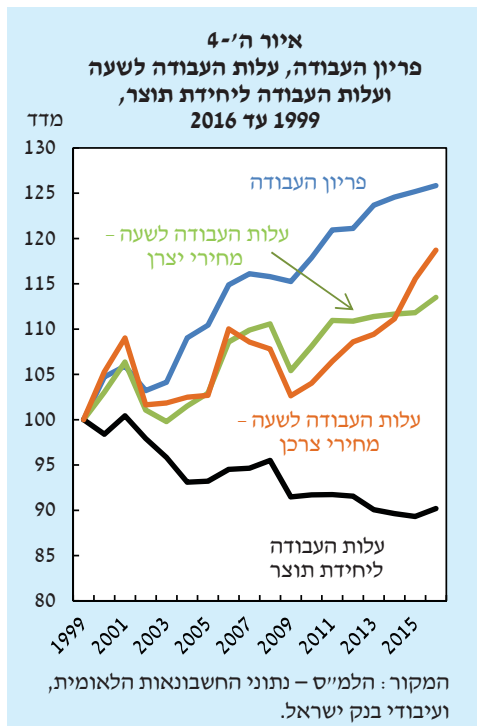
איור ה-4 מראה כי משנת 1999 עלה פרויון העבודה מהר יותר מעלות ההעסקה לשעה (סך התמורה לעבודה מחולק במספר שעות העבודה במשק, הקו הירוק באיור ה-4)<sup>2</sup>. עיקר הפער נוצר משום שהשכר ירד בתקופות המשברים – בין 2001 ל-2004 וב-2009 –

חרף ההתהדקות בשוק העבודה, קצב עלייתו של השכר הנומינלי לא האיץ.

השכר הנומינלי עלה במידה מתונה עקב הירידה בקצב הגידול של התוצר לעובד, ומשום שהירידה בסביבת האינפלציה העלתה משמעותית את השכר הריאלי מנקודת מבטו של הצרכן.

פריון העבודה ועלותה צפויים להשתנות לאורך זמן בשיעור דומה.

משנת 1999 עלה התוצר לשעת עבודה מהר יותר מעלות ההעסקה לשעה.



<sup>1</sup> בשנים אלה שרר במשק מיתון, והתוצר הנומינלי צמח בשל עלייה במחירי התוצר – 4.5% ב-2002 ו-3.8% ב-2009.

<sup>2</sup> השכר למשרת שכיר והעלות הנומינלית לשעת עבודה עלו באותו קצב בין 1995 ל-2016.

<sup>3</sup> ב-2009 ירד השכר עקב המשבר הפיננסי הגלובלי. ירידה זו משקפת את גמישותו של שוק העבודה בישראל, מאפיין שמנוע באותה שנה גידול חריג בשיעור האבטלה. ראו בנק ישראל (2012), סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 132. <http://www.boi.org.il/develop/develop132/develop132.pdf>

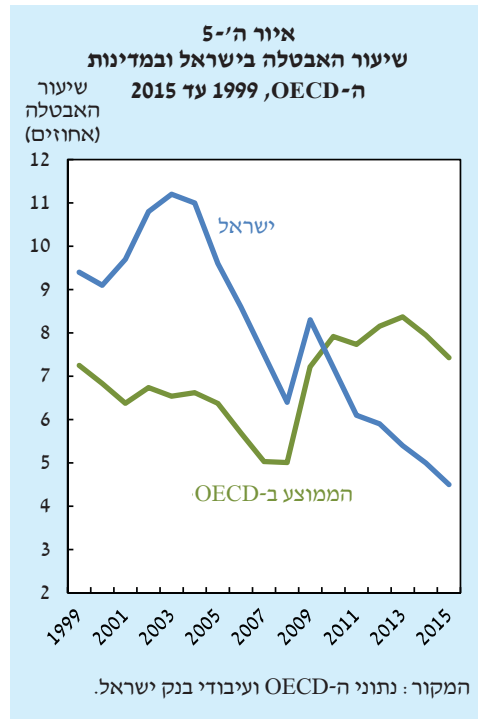
ומשום שבשני המקרים שב תוואי הפריון לקו המגמה הקודם בשעה שתוואי עלות ההעסקה לא שב אליו. התפתחויות אלה מעידות שיש לבחון אילו גורמים אחרים, נוספים לפריון, עשויים להשפיע על התפתחות השכר בטווח הקצר.

הירידה המתמשכת בעלות העבודה ליחידת תוצר אינה תופעה ייחודית לישראל.

מאחר שנוצר פער בין תוואי הפריון לתוואי של עלות העבודה, במשך הזמן ירדה המנה המתקבלת מחלוקה של עלות העבודה בפריון – היינו עלות העבודה ליחידת תוצר. הירידה המתמשכת בנתון זה אינה תופעה ייחודית לישראל. בעולם מייחסים חלק ניכר ממנה לתהליך הגלובליזציה, שכן הוא הגדיל את ניידות ההון והעצים את התחרות בשוקי העבודה והמוצרים, ולכן צמצם את כוח המיקוח של העובדים במדינות המפותחות. בישראל מתווספים לכך הגידול בהשכלת האוכלוסייה, העלאת גיל הפרישה וההפחתה בתשלומי ההעברה, שכן אלה הגדילו את היצע העבודה בשיעור ניכר<sup>4</sup>. כן מתווספים בישראל עוד שני גורמים. ראשית, הפחתת המס המשמעותית הגדילה את שכר הנטו מנקודת מבטו של הצרכן. שנית, בשנתיים האחרונות לא עלו מחירי הצרכן בישראל בשעה שמחירי התוצר עלו, והדבר העלה את השכר מנקודת מבטו של העובד מבלי לשחוק את רווחי היצרן (איור ה'-4, הקו כתום)<sup>5</sup>.

**שיעור האבטלה** משמש מדד חשוב למצב

שוק העבודה. כאשר השכר גבוה מהתפוקה השולית של העובדים – למשל כתוצאה מזעזועים שפוגעים בפריון, התערבות מוסדית שמעלה את השכר, התייקרות של תשומות אחרות, או ירידה מחזורית בביקוש – חלק מהעסקים הופכים לבלתי רווחיים ומפסיקים לפעול, ואחרים מנסים להעלות שוב את הרווחיות באמצעות צמצום במספר העובדים, תהליך שמרחיב את האבטלה. מצב כזה יוצר על העובדים לחץ להסכים להפחתת שכר כדי להימנע מפיטורים, ועל אלו שאינם עובדים הוא יוצר לחץ להסכים לקבל שכר נמוך כדי להשיג מקום עבודה. נוסף לכך, בתקופות שבהן גדל מספר המצטרפים לשוק העבודה עשוי להיווצר עודף היצע של עובדים (אבטלה), והדבר יוצר לחץ להפחית את השכר שכן מלאי ההון עובר התאמה לגידול בתהליך מתמשך. מאידך גיסא, בתקופות שבהן שיעור האבטלה נמוך גדל כוח המיקוח של העובדים, ומעסיקים שזקוקים לעובדים חדשים, או מעוניינים לשמר את הקיימים, נאלצים להציע שכר גבוה יותר.



<sup>4</sup> תיבה ב'-2 בתוך בנק ישראל (2008), *דין וחשבון לשנת 2007*, מרחיבה את הדין על הירידה שחלה בישראל בתמורה לעבודה ומציגה השוואה בין-לאומית. <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doch08/p2.pdf>

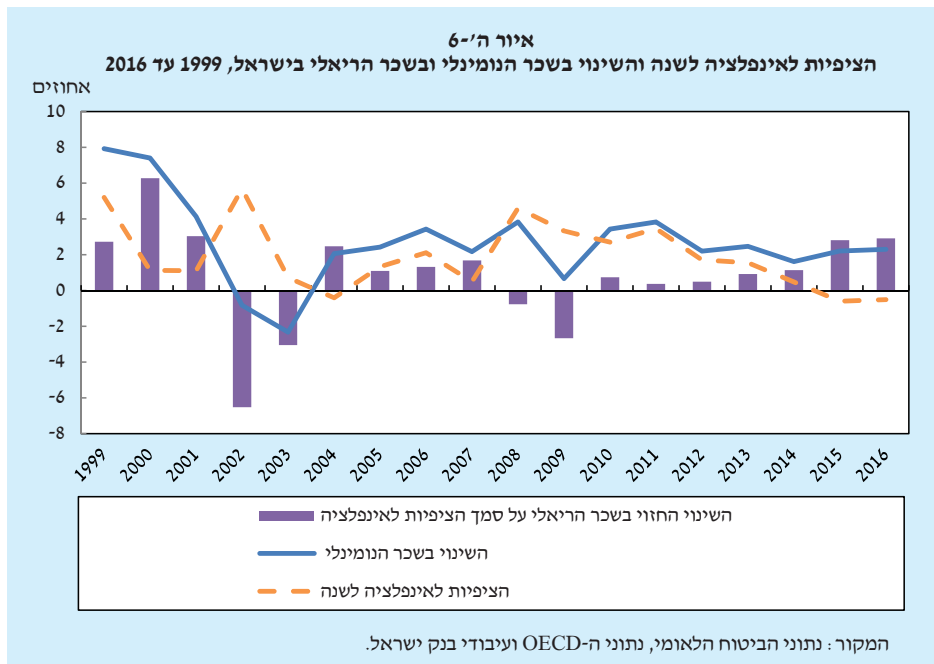
<sup>5</sup> סעיף 44 מרחיב את הדין בפער שנוצר בשנים האחרונות בין התפתחות מחירי התוצר להתפתחות מחירי הצרכן. ראו גם איור א'-5.

רמת האבטלה בישראל נמוכה מאוד בהשוואה לעבר – כמו גם בהשוואה לעולם, בין השאר מפני שהיא התרחבה במידה פחותה במשבר הפיננסי – וזאת לאחר שנים שבהן סבל המשק משיעור אבטלה גבוה יחסית (איור ה-5). מאחר ששיעור האבטלה בישראל נמוך, לחצי השכר כיום אמורים להיות משמעותיים יותר. המודל האקונומטרי אכן מעלה כי בשנים האחרונות שיעור האבטלה הנמוך בישראל מפעיל על השכר לחץ כלפי מעלה, והוא תרם לעלייה שנרשמה בשנים האחרונות בשכר הנומינלי.

**הציפיות לאינפלציה** משקפות מנקודת ראותו של העובד את ההתפתחות הצפויה בכוח הקנייה של השכר, ומנקודת מבטו של המעסיק הן מהוות קירוב למחיר הצפוי של התפוקה. תיאורטית אפוא עלייה בציפיות לאינפלציה מובילה לכך שהעובדים דורשים שכר נומינלי גבוה יותר והמעסיקים מוכנים לשלמו, בהנחה ששאר המשתנים נותרים קבועים<sup>6</sup>. ציפיות האינפלציה לטווח הקצר בישראל ירדו בשיעור חד בשלוש השנים האחרונות, ולכן גורם זה עשוי להסביר חלקית מדוע השכר הנומינלי מתרחב בקצב מתון יחסית בשעה ששוק העבודה מתהדק. איור ה-6 מראה כי משנת 2012 התפתחו הציפיות לאינפלציה לשנה בכיוון שונה מהשכר הנומינלי: הן ירדו בהתמדה ואילו השכר עלה בקצב יציב. פער זה התבטא בכך שהעלייה בשכר הריאלי, במונחי המחיר לצרכן, האיצה בשנתיים האחרונות לקצבים גבוהים מאלה שנראו בכל השנים שחלפו מתחילת העשור הקודם (איור ה-6).

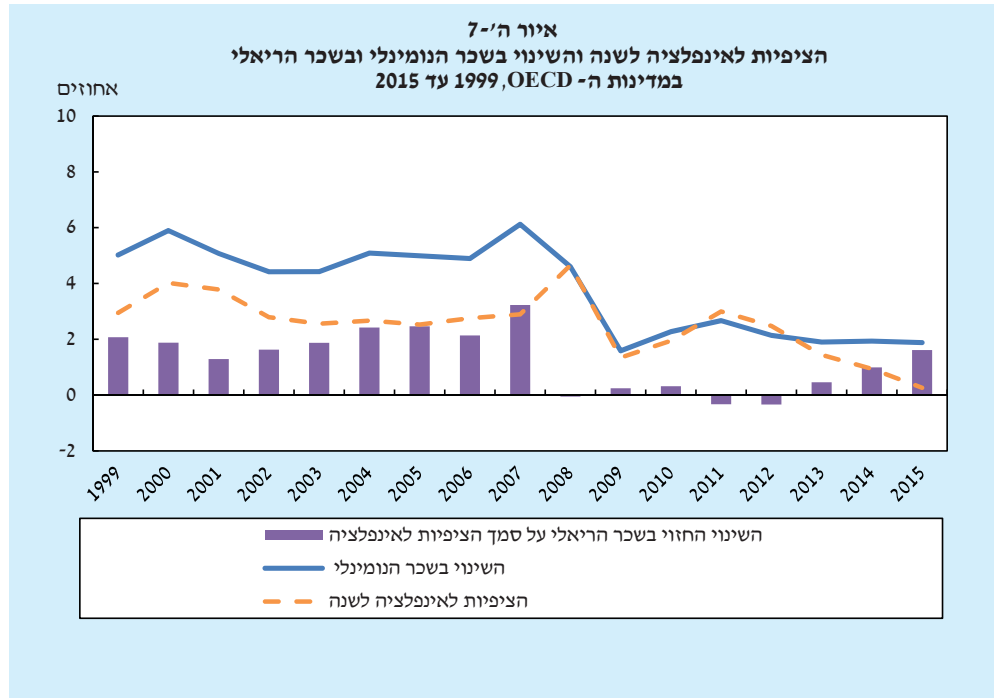
גם הנתונים על מדינות ה-OECD מעידים כי קיים קשר חיובי בין הציפיות לאינפלציה לבין השכר הנומינלי. כפי שמראה איור ה-7, משנת 2011 ירדו הציפיות בשיעור ניכר אך קצב העלייה בשכר הנומינלי האט במידה פחותה, ולכן ניכרה האצה בקצב השינוי של השכר הריאלי.

משנת 2012 התפתחו הציפיות לאינפלציה לשנה בכיוון שונה מהשכר הנומינלי: הן ירדו בהתמדה בשעה שהשכר עלה בקצב יציב.



<sup>6</sup> מדובר כמובן במתאם בין המשתנים ולא בהכרח בזיהוי של כיוון ההשפעה, שכן הציפיות עצמן מושפעות מהשכר.

## פרק ה': סוגיות בשוק העבודה



**לוח ה'-1**  
**התרומות לעלייה בשכר הנומינלי, 1999 עד 2015**

סטטיית התקן	המקדם	
0.045	-0.396	שיעור האבטלה
0.068	0.330	הציפיות לאינפלציה
0.034	0.452	השינוי בתוצר לעובד
	508	מספר התצפיות
	33	מספר המדינות
	0.517	R-sq (within)

המקור: נתוני ה-OECD ועיבודי בנק ישראל.

שינוי בגובה 1% בתוצר הנומינלי לעובד מתואם עם עליית שכר נומינלית שגובהה כ-0.5%; כאשר מביאים בחשבון את הציפיות לאינפלציה עליית השכר מגיעה לכ-0.8%.

אמדנו את הקשר בין השינוי השנתי בשכר הנומינלי לבין שלושת המשתנים שתוארו לעיל – התוצר (הנומינלי) לעובד, שיעור האבטלה והציפיות לאינפלציה – באמצעות שימוש בנתוני פאנל על 33 ממדינות ה-OECD בתקופה המשתרעת מ-1999 עד 2015. תוצאות האמידה מוצגות בלוח ה'-1 ומלמדות כי שינוי בגובה 1% בתוצר לעובד מתואם עם עלייה שגובהה כ-0.5% בשכר; כאשר מביאים בחשבון את הציפיות לאינפלציה מוצאים כי גמישותו של השכר הנומינלי ביחס לתוצר הנומינלי עומדת על כ-0.8%.<sup>7</sup> נוסף לכך התוצאות מלמדות כי כצפוי, יש קשר שלילי בין שיעור העלייה בשכר לשיעור האבטלה וקשר חיובי בינו לבין הציפיות לאינפלציה.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> הגמישות קטנה מעט מ-1, והיא משקפת את הירידה שחלה במשך הזמן במשקלה של עלות העבודה בתוצר.

<sup>8</sup> כאשר אמדנו את המודל תוך התייחסות לתשע המדינות שדמו לישראל מבחינת שיעור האבטלה (שוודיה, סלובניה, פינלנד, גרמניה, אוסטרליה, צ'ילה, צ'כיה, קנדה ובלגיה), קיבלנו תוצאות דומות לתוצאות במדגם הכללי.

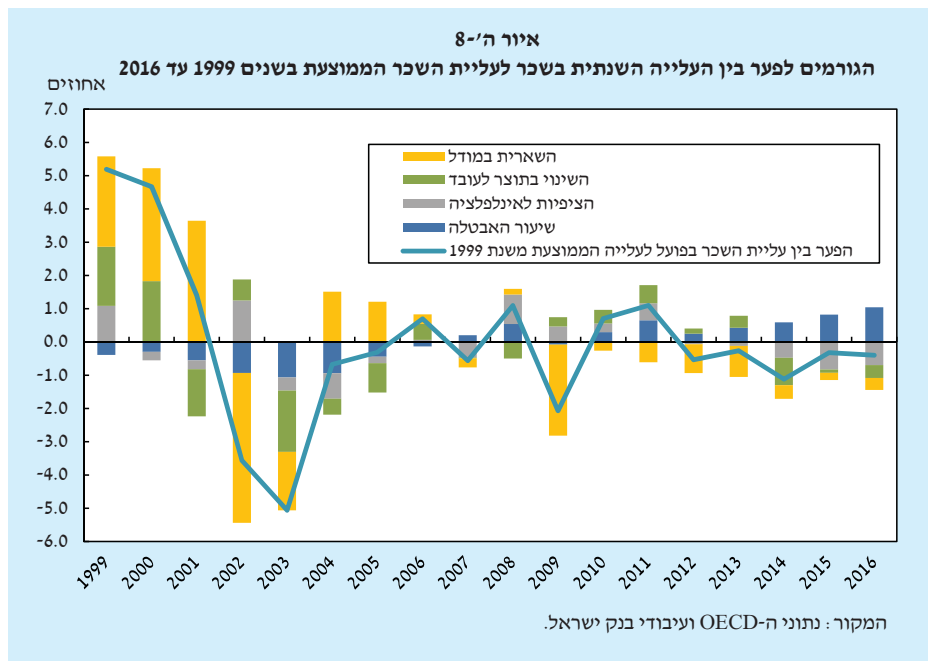
איור ה'-8 מראה כיצד השתנה בפועל השכר הנומינלי בישראל ואיזה שינוי חזה המודל, והוא מעיד שבארבע השנים האחרונות עלה השכר הנומינלי בשיעור נמוך אך במעט מהחזוי לפי שאר המשתנים ברגרסיה<sup>9</sup>,<sup>10</sup>. על פי המקדמים שנמצאו, הירידה בציפיות לאינפלציה בישראל תרמה לירידה בקצב גידולו של השכר הנומינלי כ-0.3 נקודת אחוז בשנת 2014, 0.7 נקודת אחוז בשנת 2015, וכ-0.6 נקודת אחוז בשנת 2016. עוד מראה האיור את התרומה שהעלו הציפיות הנמוכות לאינפלציה והשינוי בתוצר לעובד לכך שהשכר בשלוש השנים האחרונות לא עלה בקצב גבוה מהממוצע הרב-שנתי חרף מצבו ההדוק של שוק העבודה ושיעור האבטלה הנמוך. כמו כן אפשר לראות כי ב-2002 וב-2009 ירד השכר בפועל באופן משמעותי יחסית לירידה שמנבא המודל, ודומה כי בשנות המיתון ספג כוח המיקוח של העובדים פגיעה שהוא לא התאושש ממנה (ראו גם איור ה'-4, הקו השחור).

הרגרסיה מעלה שאם מביאים בחשבון את התפתחות המשתנים (התוצר לעובד, הציפיות לאינפלציה ושיעור האבטלה) משנת 1999, מוצאים כי שיעורו החזוי של סך העלייה בשכר הנומינלי בישראל נמוך בכ-6.5% מהשיעור ביתר החברות ב-OECD, כלומר ב-0.4% לשנה. בפועל עומד הפער הכולל בעלייה על כ-27% אחוזים, כלומר על 1% לשנה (2.8% בישראל לעומת 3.8% ביתר המדינות). פירוש הדבר שהמודל מצליח להסביר כ-40% מהפער הקיים בתקופת המחקר בין עלייתו השנתית של השכר הנומינלי בישראל לעלייתו השנתית ביתר המדינות. השכר בישראל עולה לאט יותר כיוון שהגידול בתוצר הנומינלי לעובד אטי יותר (3.1% לשנה לעומת 4.1% ביתר המדינות) והציפיות לאינפלציה נמוכות יותר. מאידך גיסא, שיעור האבטלה הנמוך בישראל מוביל לכך שהעלייה בשכר הנומינלי הייתה גבוהה יותר.

בארבע השנים האחרונות עלה השכר הנומינלי בשיעור נמוך אך במעט מהחזוי.

בשלוש השנים האחרונות תרמה הירידה בציפיות לאינפלציה כ-1.6 נקודת אחוז לירידה בקצב עלייתו של השכר הנומינלי.

השכר בישראל עולה לאט מהשכר ב-OECD בעיקר מפני שהתוצר הנומינלי לעובד בישראל גדל לאט יותר.

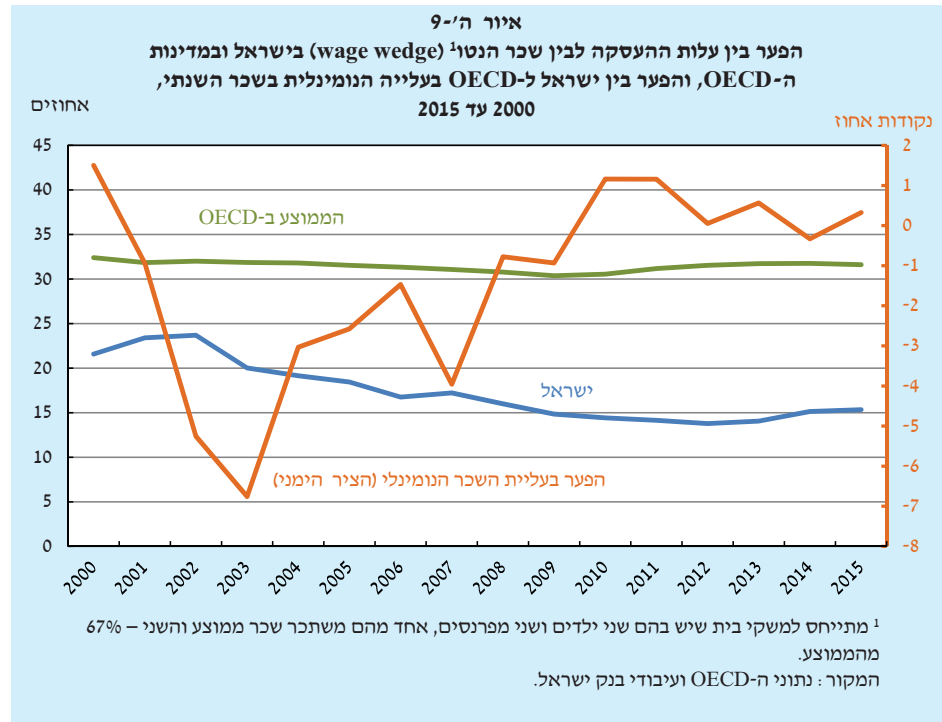


<sup>9</sup> מבחן לשורש יחידה (unit root) מלמד שהשאריות במודל סטציונריות. כלומר המודל מתאים מבחינה סטטיסטית גם למדגם המלא וגם למדגם החלקי.

<sup>10</sup> נציין כי בשנת 2016 עלה השכר במגזר העסקי ב-2.7%, בהתאם לתחזית המודל, ואת עליות השכר בשנה זו מיתן השכר במגזר הציבורי (ראו דיון בהמשך).



## פרק ה': סוגיות בשוק העבודה



השכר נטו למשרת שכיר  
 עלה משנת 1999 מהר  
 מהשכר ברוטו.

אחד ההסברים לכך שבעשור האחרון נוצר בין ישראל ל-OECD פער בעליית השכר נעוץ בעובדה שהמסים על השכר בישראל הופחתו במידה משמעותית וחרוגה מאז 2003, ומהלך זה העלה את שכר הנטו של העובדים גם אם שכר הברוטו נותר בעינו<sup>11</sup>. השכר הריאלי נטו למשרת שכיר עלה משנת 1999 בכ-19%, כלומר ב-1.0% לשנה בממוצע, בשעה שהשכר הריאלי ברוטו עלה בכ-13% בסך הכול, כלומר ב-0.7% לשנה.

איור ה'-9 מציג קירוב להפחתת המסים – הפער באחוזים בין עלות ההעסקה למעביד לבין שכר הנטו של המועסק (wage wedge) – בישראל וביתר המדינות. מחקרים בארץ ובעולם<sup>12</sup> הראו כי הפחתה בשיעורי המס על השכר גורמת לירידה בקצב הגידול של שכר הברוטו, משום שהיא מתחלקת בין המעסיקים לעובדים בהתאם לכוח המיקוח של כל אחד מהצדדים, ולכן היא עשויה להסביר חלקית מדוע שכר הברוטו בישראל עלה ב-2003–2008 באטיות יחסית לעלייתו במדינות האחרות (איור ה'-9, הציר הימני). אולם יש לציין כי באמידה הנוכחית לא מצאנו קשר סטטיסטי מובהק בין השינוי בגובה המס לבין השינוי בשכר.

<sup>11</sup> ראו תיבה ו'-1 בתוך בנק ישראל (2011), *דין וחשבון לשנת 2010*.  
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doch11/p6.pdf>

<sup>12</sup> ברנדר ופוליצר ניתחו כיצד שינויים בשיעורי המס משפיעים על שכר הברוטו בישראל והראו כי 65% מהם מגיעים לעובדים ו-35% למעסיקים. ראו ברנדר ע' וע' פוליצר (2014), "ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית מסים", מאמר לדיון, חטיבת המחקר בבנק ישראל. מזר מראה כי להעלאה במס ישיר יש השפעה שלילית קצרת טווח על התוצר (מזר י' [2014]), "המדיניות הפיסקלית והשפעתה על התוצר ועל רכיביו", *סקר בנק ישראל מס' 87*. הירידה בתוצר מצדה מתבטאת בירידה של שכר הברוטו.

<http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201408h.pdf>  
 Gonzales-Paramo M. and A. Melguizo (2009), "Who Bears Social-Security Taxes? A Meta-Analysis Approach", Instituto de Estudios Fiscales, 20/09  
 Fuchs V. R., A. B. Krueger and J. M. Poterba (1998), "Economists' Views About Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics", *Journal of Economic Literature* No. 36 (3), 1387-1423.

**תיבה ה'-1**

**סביבת האינפלציה והסכמי השכר במגזר הציבורי**

דוגמה להשפעתה של סביבת האינפלציה על התפתחות השכר משמשים הסכמי השכר במגזר הציבורי. לוח 1 מפרק את העלייה בשכר העובדים במנהל הציבורי<sup>1</sup> לגידול הנובע מהסכמי השכר (הטור השני משמאל) ולגידול הנובע מזחילת השכר (הטור השלישי מימין), קרי קידום בדרגות ובדירוגים ו/ או גידול בוותק. הלוח מראה כי בשעה שקצב הזחילה של השכר הנומינלי יציב מאוד, סביב 2% לשנה, חלה האטה בעלייה הנובעת מהסכמי השכר, וזו האטה את העלייה בשכר הנומינלי של כלל העובדים במנהל הציבורי (הטור הראשון מימין).

**לוח 1**

**מרכיבי העלייה בשכר העובדים במנהל הציבורי<sup>1</sup>, 1999 עד 2015**

E=B-A	D=B-C	C	B	A	
השפעת השינוי בהרכב (מצטרפים ופורשים)	הסכמי השכר (שארית השינוי בשכר שהגורמים האחרים אינם מסבירים)	הזחילה בשכרם של העובדים המתמידים	סך העלייה בשכר העובדים המתמידים	סך העלייה הנומינלית בשכרם של כלל העובדים	השנים
-3.2	8.1	2.2	10.37	7.17	1999
-2.4	4.0	1.9	5.88	3.49	2000
-3.0	6.8	2.3	9.18	6.20	2001
-3.0	3.2	2.3	5.54	2.57	2002
-2.8	-2.5	2.3	-0.17	-3.01	2003
-0.9	0.8	2.1	2.90	2.02	2004
-2.2	5.0	2.1	7.08	4.92	2005
-1.9	5.6	2.1	7.72	5.79	2006
-5.6	1.6	2.0	3.56	-2.01	2007
-3.4	5.8	2.0	7.86	4.42	2008
-0.5	-0.0	2.0	1.98	1.51	2009
-3.4	5.2	2.0	7.21	3.84	2010
-3.8	6.1	1.9	8.04	4.24	2011
-2.8	5.0	2.1	7.17	4.40	2012
-0.3	3.9	2.1	6.05	5.79	2013
-2.3	2.7	2.2	4.86	2.52	2014
-3.5	2.1	2.2	4.26	0.73	2015

<sup>1</sup> הסבר על בניית הלוח מופיע אצל מזור י' (2015), "התפתחות השכר במגזר הציבורי בישראל והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי", סקר בנק ישראל מסי' 88. המקור: נתוני המל"מ ועיבודי בנק ישראל.

התפתחות זו מעידה כי הסכם השכר המרכזי במגזר הציבורי – הסכם המסגרת שבעקבותיו שכרם של עובדי המגזר צפוי לעלות ב-7.75% במשך 4 שנים עד שנת 2019 – מתאפיין בתוואי נומינלי מתון יחסית להסכמים בעבר (ראו פירוט בלוח 2). בשנים 2010–2013 קבעו הסכמי המסגרת עליית שכר ממוצעת שגובהה כ-2% לשנה

<sup>1</sup> ענף במגזר הציבורי שכולל בעיקר את העובדים במשרדי הממשלה, במשטרה ובמוסד לביטוח לאומי – כ-120,000 עובדים.

**איור 1**  
**התפתחות השכר הנומינלי<sup>1</sup> במגזר העסקי**  
**ובמגזר הציבורי, 2009 עד 2016**

מדד  
 (מרץ 2009=100)

המגזר הציבורי  
 המגזר העסקי

<sup>1</sup> ממוצע נע של שלושה חודשים.  
 המקור: הביטוח הלאומי, הלשכה המרכזית  
 לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

(נוסף לזחילת השכר הקשורה בוותק או בהסכמים ענפיים), ב-2014 הסכימו הממשלה וההסתדרות "לפסוח" על תוספת שכר, וב-2015 הן הסתפקו בהעלאה שגובהה 1% בלבד<sup>2</sup>. ההסכם לשנים הבאות קבע שהתוספת לשנת 2016 תעמוד על 1% ותשולם רק מחודש יולי, התוספת לשנת 2017 תינתן בספטמבר ותעמוד על 1.75%, התוספות לשנת 2018 ישולמו ביוני ובדצמבר ויעמדו על 1.5% ו-1.75%, בהתאמה. ביוני 2019 צפויים העובדים לקבל את הפעימה האחרונה – 1.75%. נראה לפיכך כי ההסכמים התבססו על ההערכה שבסביבת אינפלציה נמוכה מאוד זחילת השכר כבר מעניקה תוספת שכר ריאלית, ולכן ניתן להסתפק בתוספות מתונות יותר.

הסכמי השכר המצמצמים הוליכו השנה ליציבות בשכר הנומינלי במגזר הציבורי<sup>3</sup>, והעלייה בשכר הנומינלי בכלל המשק שיקפה עלייה בשכר הנומינלי במגזר העסקי. כאשר מביאים בחשבון טווח מעט ארוך יותר, מוצאים כי בין 2009 ל-2013 נע השכר בשני המגזרים בקצב דומה; בין 2013 ל-2015 הוא עלה לאט יותר במגזר העסקי בעקבות הגידול המהיר בהיצע העבודה במשק; ומ-2015 הוא עולה מהר יותר במגזר העסקי, בעקבות הגידול המשמעותי בביקוש לעובדים<sup>4</sup> (איור 1)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> התוספת שניתנה לעובדים בשנת 2015 למעשה נדחתה מהשנה הקודמת: ביוני 2013 הסכימו הממשלה וההסתדרות לדחות לינואר 2015 את התוספת בגובה 1% שהייתה אמורה להינתן החל מיולי 2013. על פי ההיגיון הטמון בתוספת שנתית לשכר בהסכם מסגרת, הגיעה לעובדים תוספת נוספת בשנת 2015. בהסכם המסגרת החדש נקבע כי תוספת זו תינתן לעובדים כסכום חד-פעמי בשתי פעימות בנות 1,000 שקלים כל אחת, והיא לא תיכלל בבסיס השכר.

<sup>3</sup> המגזר הציבורי כולל כ-600 אלף משרות של מועסקים במגזר הציבורי. לעומת זאת, השירותים הציבוריים כוללים גם משרות של מועסקים במגזר העסקי.

<sup>4</sup> הדבר מתבטא כזכור בתזוזה כלפי מעלה על עקומת בוורידג'. ראו איור ה'-1.

<sup>5</sup> מזר מראה כי מתחילת העשור הקודם השכר בשני המגזרים נע ביחד והם משפיעים זה על זה, אולם בשנות התשעים הוביל השכר במגזר הציבורי את התפתחות השכר במשק. מזר י' (2015), "התפתחות השכר במגזר הציבורי בישראל והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי", סקר בנק ישראל מס' 88. <http://www.boi.org.il/Research/DocLib2/סקר%2088%2088h-3n.pdf>

לוח 2

הסכמי השכר הגדולים (הסכמי המסגרת) שנחתמו במגזר הציבורי, 2010 עד 2019

הערות	האינפלציה בפועל או האינפלציה שהשוק צופה	התוספת השנתית	השנים
נוסף להמשך היישום של הסכמי השכר המשמעותיים במשרדי החינוך והבריאות	כ-2.1% לשנה בממוצע	2% לשנה בממוצע	2013—2010
	-0.2%	0%	2014
החל מחודש יולי, ונוסף למענק חד-פעמי בגובה 1,000 ש"ח שניתן בינואר ואינו נכלל בבסיס השכר	1.00%	1%	2015
החל מחודש ספטמבר, ונוסף למענק חד-פעמי בגובה 1,000 ש"ח שניתן בינואר ואינו נכלל בבסיס השכר	-0.2%	1%	2016
החל מחודש מרץ	0.30%	1.75%	2017
החל מחודש יולי	0.75%	1.50%	2018
החל מחודש דצמבר	0.75%	1.75%	2018
החל מחודש יוני	1.40%	1.75%	2019

המקור: אגף השכר במשרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

## 2. התפתחות השכר הנומינלי והתעסוקה בענפי המשק

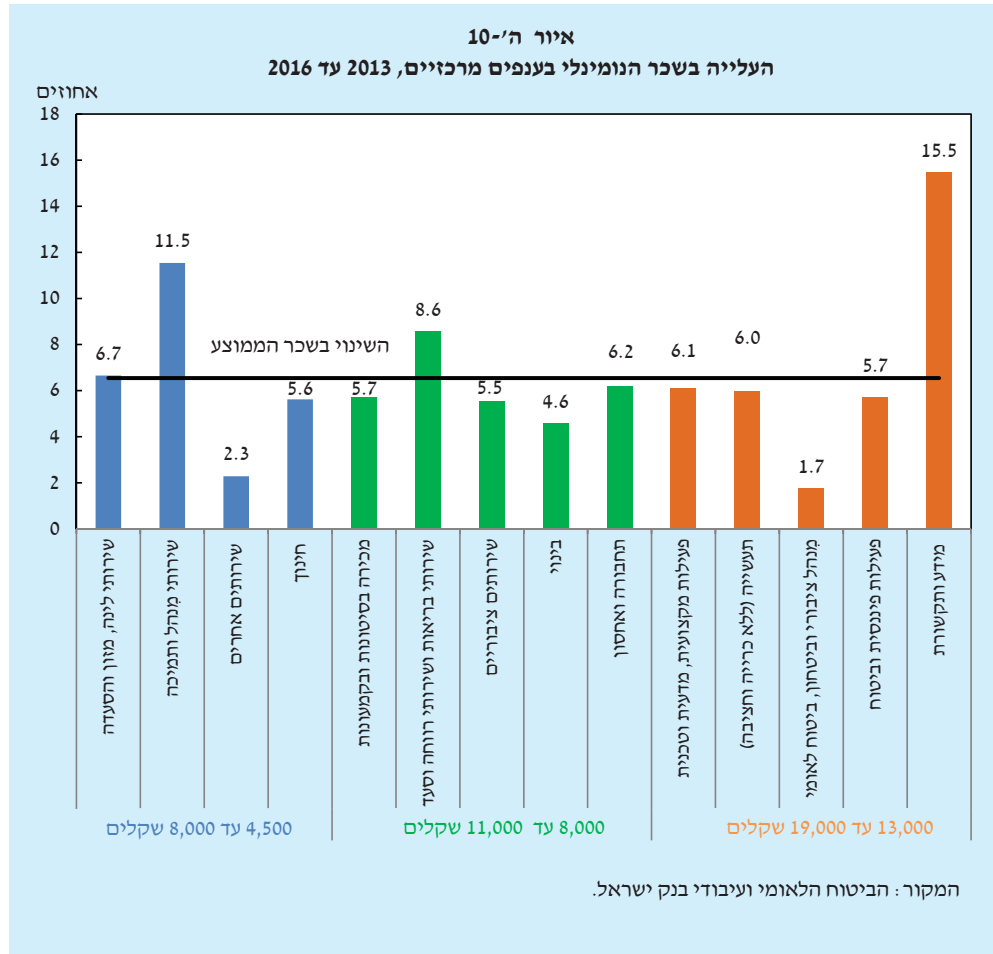
התפתחות השכר והתעסוקה בענפים השונים נובעת מתהליכים בשוק העבודה ובשוק המוצרים. באופן תיאורטי, גידול בביקוש למוצרים ושירותים מסוימים מוביל לגידול בביקוש לעובדים בענפים שמספקים אותם. הדבר מתבטא בגידול במספר המועסקים, ובעת מחסור בעובדים – גם בעלייה במספר המשרות הפנויות. העלייה בביקוש לעובדים מובילה לעלייה כלל-משקית בשכרם של העובדים הרלוונטיים לענפים אלו, מכיוון שעובדים בענפים אחרים יכולים לעבור לענפים שהביקוש לתפוקתם גדל וליהנות מעליית השכר.

בניגוד לעליית הביקוש בענף ספציפי, עליית הביקוש בטווח רחב של ענפים ומשלחי יד מעידה על גידול נרחב בביקוש במשק. כדי לאפיין כוחות אלה באופן מדויק יותר, נבחן כיצד התפתחו השכר, התעסוקה ושיעור המשרות הפנויות בענפי המשק השונים<sup>13</sup>. כפי שנראה להלן, בכל הענפים נרשמה בשנים האחרונות עלייה בשכר הנומינלי ובמספר המשרות והמועסקים, ושיעור המשרות הפנויות גדל באופן ניכר במרבית משלחי היד. מכאן שחל גידול נרחב בביקוש במשק. איור ה'-10 מדרג כמה ענפי משק מרכזיים לפי רמת השכר הנומינלי בהם ומציג את השינוי שחל בו בארבע השנים האחרונות<sup>14</sup>. האיור מראה כי השכר הנומינלי עלה מאז 2013 בכל הענפים, ובמרבית הענפים הוא עלה באופן די דומה. עוד הוא מראה כי השכר עלה במידה רבה יותר בשני

כמעט בכל הענפים נרשמה בשנים האחרונות עלייה בשכר הנומינלי ובמספר המשרות והמועסקים. שיעור המשרות הפנויות גדל באופן ניכר במרבית משלחי היד.

<sup>13</sup> בעזרת נתוני הביטוח הלאומי לגבי משרות השכיר ובעזרת סקרי ההוצאות וסקרי כוח האדם של הלמ"ס.

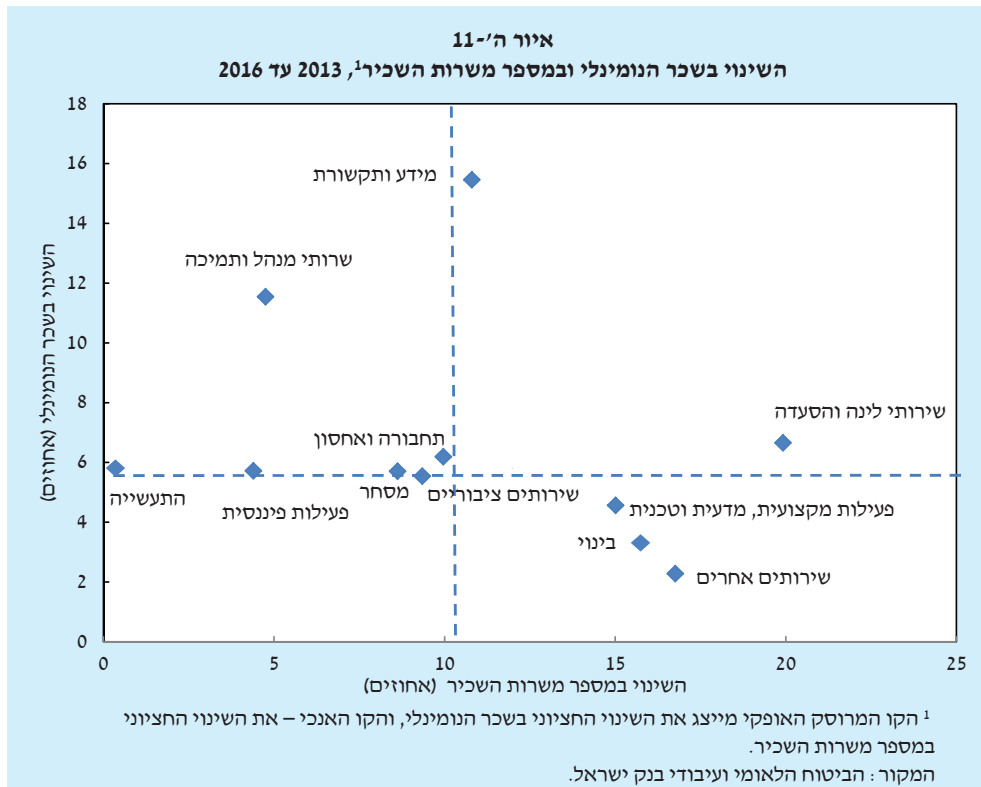
<sup>14</sup> ענפים אלה כוללים כ-97% מסך משרות השכיר במשק.



ענפים: (1) שירותי מנהל ותמיכה (כ-8.5% מהמשרות במשק), ענף שמתאפיין ברמת שכר נמוכה יחסית, ו-(2) מידע ותקשורת (כ-5% מהמשרות במשק), ענף שמתאפיין בהון אנושי ובשכר גבוהים; אולם נראה כי בענף זה אין מדובר בעליית שכר חריגה אלא בשינוי בהרכב העובדים<sup>15</sup>. בדומה לשכר, גם מספרן של משרות השכיר צמח בשנים האחרונות בכל הענפים (הציר האופקי באיור ה'-11), למעט בענף התעשייה; אולם להבדיל משיעורי הגידול של השכר, שיעורי הגידול במקרה זה הציגו פיזור רחב יחסית. בולטים במיוחד השירותים המקומיים, ענפים שמתאפיינים ברמת שכר נמוכה, שכן מספר המשרות בהם עלה מהר יותר. ענפי המסחר והשירותים הציבוריים<sup>16</sup> דומים לממוצע של יתר הענפים הן מבחינת הגידול בשכר והן מבחינת הגידול במספר המשרות.

<sup>15</sup> כאשר עורכים ניתוח בעזרת נתונים מפורטים של סקרי כוח האדם, מוצאים כי מספר העובדים בענף המידע גדל ביותר משליש בשעה שבענף התקשורת הוא ירד בכ-20%. את הירידה מסבירה בעיקר ירידה במשרות המתאפיינות בשכר נמוך (לדוגמה, מספר עובדי המכירות בענף ירד למחצית ממספרם בשנת 2012), שכן מספר העובדים שמשלח ידם אקדמי ירד בכ-10%–15% ומספר ההנדסאים הטכנולוגיים אף גדל. לעומת זאת, מספר העובדים בענף המידע גדל בכל משלחי היד.

<sup>16</sup> הענפים הציבוריים כוללים כ-1.2 מיליון משרות. החלק שתשלומי השכר בענפים הציבוריים מהווים בסך תשלומי השכר עלה מעט בשנים האחרונות, מ-26.5% ל-27.1%, עקב גידול מהיר במספר המשרות בענף החינוך ובשכר בענף הבריאות. אלה מייצגים את הגידול בביקוש המקומי לשירותים הללו, ובמידה מסוימת גם את מדיניות הממשלה. השירותים הציבוריים כוללים בתוכם גם את המגזר הציבורי עצמו, כ-600 אלף משרות. בין 2012 ל-2016 לא חל שינוי בחלק שמספר משרות השכיר במגזר הציבורי מהווה בסך המשרות במשק: הוא נותר כ-17%. כמו כן לא חל שינוי בחלק שתשלומי השכר במגזר הציבורי מהווים בסך תשלומי השכר למשרת שכיר.



ניתוח לפי מספר המשרות מראה כי השינוי בהתפלגות העובדים בין הענפים מרים תרומה נמוכה יחסית להסבר התפתחות השכר בארבע השנים האחרונות (2013–2016). ערכנו סימולציה במטרה לבדוק כיצד היה השכר משתנה אלמלא השתנה הרכב הענפים, ומצאנו כי השכר הנומינלי הממוצע היה גדל בכ-6.9% לעומת כ-6.2% בפועל. כאשר בחנו בעזרת סקרי ההוצאות כיצד השפיעו תכונות העובדים על התפתחות השכר הנומינלי לשעה בין 2012 ל-2015, מצאנו כי הגידול בשנות ההשכלה תרם לעלייה בשכר 1.5 נקודת אחוז מתוך כ-9.5%. מנגד, הגידול בשיעור הנשים, החרדים והערבים, והתפלגות גיליהם של העובדים, הפחיתו ממנו כ-0.6 נקודת אחוז.

עוד עולה מאיור 11-11 ומהניתוח הענפי כי אין קשר סטטיסטי מובהק בין השינוי במספר משרות השכיר לבין התפתחות השכר למשרת שכיר לפי ענפים, ומכאן שעובדים מתניידים בין הענפים.

עליית השכר בענפים המתאפיינים בשכר נמוך נובעת ככל הנראה בעיקר מגידול בביקוש לשירותיהם. השכר בהם עלה, מספר משרות השכיר בהם עלה מהר יותר מהממוצע במשק, וגדל שיעור המשרות הפנויות בקרב משלחי היד המתאפיינים בשכר נמוך (לוח ה-2). מאחר שענפים אלו לא התאפיינו בגידול בהשכלת העובדים (גידול בהון האנושי), הדבר אינו מסביר את הגידול המהיר בשכרם. במילים אחרות, בענפים אלו עלה הגידול בביקוש על הגידול בהיצע. קרוב לוודאי שהדבר נובע במידה רבה מהגידול המהיר בצריכה הפרטית (ראו פרק ב'). נראה כי ההסכם הנוגע להעלאה בשכר המינימום שנחתם בין ההסתדרות והמעסיקים, והורחב לכלל המשק לאחר שהממשלה אימצה אותו, מיסד את המגמות האלה ולא שימש גורם עיקרי להן. שכר המינימום עצמו עלה נומינלית באופן משמעותי בשלוש השנים האחרונות – כ-10% (כ-12% בניכוי מחירי

ניתוח לפי מספר המשרות מראה כי השינוי בהתפלגות העובדים בין הענפים תורם מעט יחסית להסבר התפתחותו של השכר בארבע השנים האחרונות.

מספר המשרות עלה במיוחד בשירותים המקומיים, ענפים שמתאפיינים ברמת שכר נמוכה.

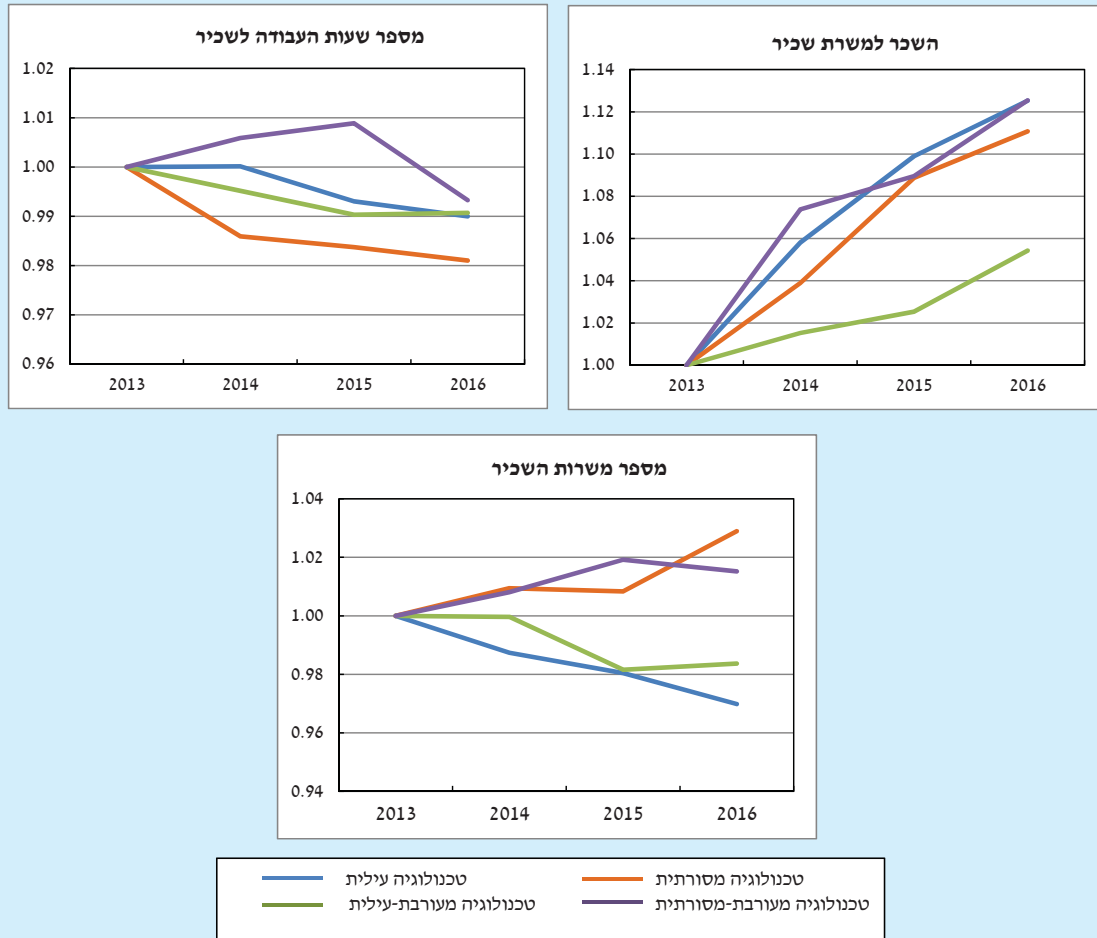
לוח ה'2-

שיעור משורות השכיר הפנויות לפי משלח יד, הגידול בהן, והגידול בסך הביקוש לעובדים, 2013 עד 2016

מספר המשורות הפנויות, 2016	הגידול הכולל בביקוש לעובדים – המשורות הפנויות והמועסקים (אחוזים)	2016-2013	התפרש בנקודות אחוז	שיעור המשורות הפנויות (אחוזים)				
				2016-2013	2016	2015	2014	2013
14,722	15.7	0.26	1.57	1.51	1.19	1.31	בעלי משלח יד אקדמי	
5,856	28.4	1.50	4.78	4.30	3.29	3.28	בעלי משלח יד אקדמי	
3,469	14.8	0.36	2.42	2.35	1.99	2.05	בעלי משלח יד אקדמי	
1,390	24.2	0.55	1.66	1.27	1.16	1.12	בעלי משלח יד אקדמי	
30,724	5.4	1.53	4.51	3.89	3.32	2.97	עובדי מכירות ושירותים	
2,045	14.7	0.02	0.52	0.45	0.36	0.49	מנהלים	
8,163	-1.0	0.15	1.67	1.46	1.24	1.52	הנדסאים, טכנאים, סוכנים ובעלי משלח יד נלווה	
6,446	-10.6	1.04	2.50	2.25	1.68	1.47	פקידים כלליים ועובדי משרד	
9,888	10.1	1.71	4.53	3.72	2.82	2.82	עובדים בלתי מקצועיים	
22,032	2.5	1.66	4.48	3.68	2.88	2.82	עובדים מקצועיים בתעשייה	
2,018	12.7	0.19	0.88	0.59	0.64	0.69	משלח יד בלתי ידוע	
96,999	12.4	0.79	2.66	2.32	1.97	1.87	סה"כ	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבויי בנק ישראל.

איור ה'-12  
התפתחויות בענף התעשייה (מדד, 2013=1), עד 2016



הצרכן), וזאת בהשוואה לכ-11.5% (ולכ-5.8% ריאלי) בשלוש השנים שבין 2010 ל-2013, ולכ-5% (כ-5% ריאלי, כלומר שחיקה) בין 2007 ל-2010. מהניתוח לעיל עולה כי העליות בשכר ובביקוש לעובדים התרחשו במשק בהיקף נרחב, ולא הצטמצמו לקבוצות מסוימות של ענפים או משלחי יד. מלוח ה-3 מתברר כי הביקוש לעובדים – כמו גם המחסור בהם, תופעה שמתבטאת בשיעור המשרות הפנויות ובגידולו – עלו כמעט בכל משלחי היד, בין שהם משתייכים לצווארון הכחול ובין שהם משתייכים לצווארון הלבן. כאשר מפלחים את התפתחות השכר והתעסוקה בענף התעשייה לפי עוצמות טכנולוגיות<sup>17</sup>, מוצאים כי מספר משרות השכיר גדל לאט בכל תת-הענפים, ובטכנולוגיה העילית הוא אף יורד, ובמקביל השכר עולה במידה ניכרת (איור ה'-12). שילוב זה עשוי להעיד כי ענף התעשייה – ענף

שכר המינימום בניכוי מדד המחירים לצרכן עלה באופן משמעותי בשלוש השנים האחרונות.

<sup>17</sup> טכנולוגיה עילית, מעורבת-עילית, מעורבת-מסורתית ומסורתית.



**לוח ה'-3**  
**מספר המהנדסים בגילים 30—54 בענפים המרכזיים, 2012 עד 2015**

שנה	ענפים ותעשייה וחרושת	בינוי	מידע ותקשורת	שירותים		סה"כ
				מקצועיים	מדעיים וטכניים	
מספר עובדים						
2012	22,088	1,746	2,797	26,325	52,956	
2013	22,581	2,613	3,541	28,894	57,629	
2014	22,842	2,761	2,542	30,251	58,396	
2015	23,573	2,431	2,728	33,144	61,876	
שיעור השינוי	7%	39%	-2%	26%	17%	

המקור: סקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הביקוש לעובדים – כמו גם המחסור בהם – עלו כמעט בכל משלחי היד. מספר המהנדסים גדל במיוחד בענף השירותים המקצועיים, ואילו בענף התעשייה הוא גדל במתינות.

סחיר ברובו – מתקשה להתמודד על העובדים בשוק המקומי משום ששכרם האלטרנטיבי בענפים אחרים עלה. תופעה זו בולטת במיוחד בענפי הטכנולוגיה העילית: ייתכן כי התחרות עם ענפי השירותים המתקדמים דחפה למעלה את השכר והקשתה עליהם לשמר את העובדים. השערות אלה מקבלות תמיכה מלוח ה'-3: הלוח מציג את מספר המהנדסים בענפי המשק משנת 2012, והוא מראה כי מספרם הכולל גדל, וכי הוא גדל במיוחד בענף השירותים המקצועיים בשעה שבענף התעשייה הוא גדל במתינות.

