

**פער שכר בשירות הציבורי בישראל בשנות התשעים -  
מדיניות או זהילה?**  
**צבי זוסמן\* לדן זכאי\***

**עיקר הממצאים**

בשנים 1992-1996 עלה השכר למשרד שכיר בשירותים הציבוריים בשיעור ריאלי של כ-20 אחוזים – תוצאה הסכמי שכר חריגים ווחילת שכר בעקבותיהם. כתוצאה לכך גדל מאוד פער השכר בין בכירים לזרועים: השכר הריאלי בחמשון העליון של העובדים עלה ב-33 אחוזים, בעוד שהשכר בחמשון התחתון עלה ב-18 אחוזים, ולפיכך גדל הפער בין חמשוניים אלו ב-14 אחוזים. פער השכר גדל למורות המדיניות המוצחרת של ההסתדרות ושל הממשלה לשמר על הפערים ששמרו ערב העלות השכר: עדכון טבלאות השכר בהסכם השכר שהעצמו היה מצמצם את פערו השכר בשירותים הציבוריים בשיעור של 15 אחוזים. התרחבות הערים נבעה בעיקר מנגנוני של זהילת שכר – קידום מואץ בדרגות ותוספות שכר אישיות.

מנגנון הקידום המואץ בדרגות תרם להרחבת פער השכר ב-11 אחוזים, משום שבצמראת שיעור עליות השכר הנובע מקידום היה גבוה יותר ושיעור העובדים שהוعلו בדרגה היה גבוה יותר.

תוספות השכר האישיות (למשל בגין רכב) עלו בתקופת האינפלציה המהירה משיעור של 20 אחוזים מהשכר הממוצע ליותר מ-60 אחוזים. בתקופה הנדונה ירד משקלו בשכר, ומאחר שהירידה הייתה תלולה יותר אצל שכר נמוך, היא פעלה להרחבת פער השכר ב-22 אחוזים. בעלי השכלה אקדמית, המתרכזים בחמשון העליון, נהנו יותר מנגנוני זהילה, ותיגמולם הרב יחסית תרם לשיליש מסך הגדול של פער השכר. להגדלת הפער פעל גם העלייה בתיגמול הרב של עובדים בכירים במשרדי ממשלה "מועדפים" ובחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים, גידול מספרם של המטרופים לשירות בתקופה זו, מרביתם לחמשון התחתון, ובKİיעת שכר נמוך יותר לנכensis.

\* בנק ישראל, מחלקת המחקר.

תודות מוקרכ לבר למתרדיינים – לניהה כסיר בסמינר של מחלקה מחקר בבנק ישראל, לראובן גוזנאו בסמינר מ"א במחלקה לכלכלה אוניברסיטה העברית ולדניאל פרמן בכנס השנתי של האגודה הישראלית לכלכלה, גם על הסיווע הסטטיטיסטי. תודה גם ליבכל רכבלסקי, המנוחה על השכר; לヨשי כהן, המשנה לממונה; לאחנוטל בן זוהר, מנהלת בכירה; ליצחק חזן, סגן בכיר לחשב הכללי; לעפרה פרלמנטור, מנהלת פרויקט השכר. תודה מקרוב לב לאיינה טביבק, לאלון גיל, לפבל סוייפר, ליבבל מרגלית וליבבל מזור מחלקה מחקר בבנק ישראל, שעוזרו בהכנה בסיס הנתונים, שיפורו וניתוחו; לציפי וייס וליפעת כהן, שתיקינו במסילות טיווות רכונות של העבודה. כל הטעויות שנותרו הן באחריות המחברים.

## 1. מבוא

עליות השכר בעקבות ההסכם שנחתמו בשנים 1993 ו-1994 בין הממשק הציבורי לאיגודים המקצועיים נחשבות לאחד ההצלחות הגדולות של המדיניות הכלכלית, כישלון המעיב על הצלחות דבota בתהומות אחיהם של הכלכלה ובמיוחד על קליטת גל העלייה של שנות התשעים<sup>1</sup>. אכן בשנים 1992-1996, שאליין התיחסו הסכמים אלו, עליה השכר למשרת שכיר בשירותים הציבוריים בשיעור ללא תקדים של 82 אחוזים – עלייה ריאלית של 19.7 אחוזים. מי שביקרו את מדיניות השכר הציבורי, בעיקר על הכישלון במישור המקרו-כלכלי – עליות חריגות של השכר במגזר הציבורי, שהביאו לגידול הגירעון התקציבי. חריגות אלה היו אחת הסיבות העיקריות להרעה במאזן התשלומים ולקיים חריפים התקציב של שנת 1997; הקיצוצים הביאו להחרפת ההאטה בפעולות המשקית, שהחלה במחצית השנייה של 1996, עקב דעיכת גל העלייה, ונמשכה עד 1999 (דווחות בנק ישראל לשנים 1996 עד 1999)<sup>2</sup>. עם זאת, לאחר מעשה הוושג תמורה העלייה החדר-פעמיה הגדולה בשכר הסכם קיבוצי רב-שנתי, שאחרי הארכה נמשך חמישה שנים, וגם בשנים שלאחר מכן, 1998-2000, הוסכם על מדיניות שנوعדה לשומר על השכר הריאלי ולא להעלות. הbijouterie השכר של האיגודים המקצועיים, בפרט של האקדמאים, הושפכו בין השאר לעלייה של שיעור המש האפקטיבי על בעלי שכר גבוה, שהביאה להקטנת העלייה בשכר הנטו בהשוואה לעליית שכר הבוטון. ביטול דרגות נמוכות שהיו מתחת לשכר המינימום והבלעת מספר תוספות שכר בתוך השכר המשולב, כפי שנעשה בהסכם האמורים, הקטינו את מספר מקבלי השלמת שכר המינימום. הבלתי תוספות אלו בשכר יכולה להיחש גם כתיקון מסוים של בניית השכר הביעתי בשירותים הציבוריים.

שאלה שנדונה פחות היא ההשפעה של הסכמים אלה על פערו השכר בתוך השירות הציבורי. אינדיקטורים שונים מצביעים על גידול הפערים האלה בתקופה הנדונה: גידול שיעורם של העובדים שכרכם נמור משני שלישים מן השכר החזוני במשך כובל (OECD, 1999), שכר החמשון התיכון עלה פחות מזה של החמשון העלון, וגם מודיע פיזור כללי מעידים על גידול אי-השוויון בקרב כל השכירים בשירותי הציבורי<sup>3</sup> (לוח 1 וダイגרמה 1). התפתחות זו מפтиעה על רקע מדיניות השכר המוצחרת לשירות

<sup>1</sup> ראו למשל אל' טל, "מחדרי שוחט, מאבקי נאמן" וכן ג' חוליק, "שכר ועונשו", "הארץ" 8.12.1997 ו-17.5.1998, בהסתממה.

<sup>2</sup> דין בתחילת המאה ובהשפעה הראשונית של הסכמי השכר הэн על השכר בשירות הציבורי והן במישור המקרו-כלכלי אפשר למצוא אצל זסמן וזכאי (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 אחוזים ו-16 אחוזים מכל השכירים, בהתאם. שכירים אלה הוציאו ערך מס' שעות עבודה ימי עבדה בחודש ו/או של שעות עבודה בשבוע ו/או ערך שכר חודשי מותאם בגין מספר שעות עבודה שהשכר עבורן נמור בכ-30 אחוזים משכר המינימום. ניכוי ותיקון דומה של בעלי שכר נמור נעשה גם בסיס הנתונים של אוכלוסייה עובדי השירות הציבורי שעליו מbasiss השנתה בפרק הבאים.

הציבורי: ממשלות ישראל והסתדרות הסכימו על מדיניות שכר שלפיה השכר של עובדים לא מיומנים בשירות הציבורי יהיה גבוה משכרם של עובדים אלה ב{}{
 } מגזר העסקי, ושכרם של עובדים מיומנים ו.akademim יהיה נמוך משכרן של קבוצות אלו ב{}{
 } מגזר העסקי (גروس, 1983). הعلاות שכר בשיעורים שונים בשירות הציבורי יסודות התקציב 1986, שהגביל את הعلاות השכר בגופים שונים בשירות הציבורי הרחוב עד לדינה שהוסכמה או הונגה לגבי עובדי המדינה. ואכן, עד היום אוחז בעלי השכר תנוון בשירות הציבורי קטן מאשר במגזר העסקי וכך גם פער השכר בין החמשון העלין לתחתון (לוח 1). בפרט – המדיניות שגובשה לקרה החתימה על

**לוח 1 : שכירים בעלי שכר נמוך בישראל<sup>1</sup>, 1992 ו-2000**

העסק במגזר הציבורי	2000		1992		בעלי שכר נמוך מכל השכרנים במגזר <sup>1</sup>
	בשירותים הציבוריים	בשירותים הלאומיים	במגזר הציבורי	במגזר הלאומי	
25.1	16.4	25.9	14.8		
0.774	0.635	0.735	0.536	מקדם ההשתנות בשכר	
5.36	4.89	5.49	4.09	יחס השכר בין החמשון <sup>2</sup> העלין לתחתון <sup>2</sup>	

(1) שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החזינו בכלל המשק.

(2) התפלגות השכירים בכל מגזר, מחולקת בנפרד לחמשוני שכר.

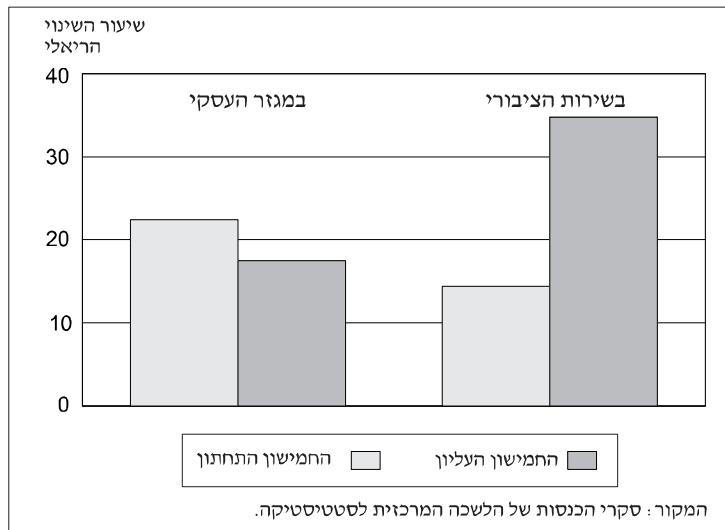
המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הסכם השכר ב-1993 ו-1994 הייתה אמורה להעלות את השכר בדירוגים המקבעים השונים באופן אחד, ככלומר לשמור את פער השכר ביניהם. לאחר הعلاות השכר הגדלות והולפה מדיניות זו במחצית השנייה של שנות התשעים במדיניות של שמירה על השכר הריאלי – מדיניות שהייתה אמורה אף היא לשמור על פער השכר – וזו הייתה בתוקף עד אמצע 2003. גידולם של פער השכר בשירות הציבורי בשנות התשעים מפתיע גם על רקע התיצבות פער השכר במגזר העסקי במהלך תקופה זו, לאחר גידולם המהיר בשנים הקודמות.<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> בעוד שהשווה שיטתי של שינויים בפער השכר בשירות הציבורי לאלה במגזר העסקי הוא מחייב למסגרת עבודה זו, מן הרואי להתייחס בקצרה למצאי המפתח של עלייה שכר גבוהה יחסית לחמשון התחתון במגזר העסקי. וזאת דווקא בתקופה שבה גודל מאוד ההיצוע של עובדים זרים בלתי מיומנים, שפעל בשנים 1995-2000 להגדלת פער השכר בין עובדים "ישראלים" ("חלשים"), דהיינו בלתי מיומנים ובבעל השכלה נמוכה, לבין עובדים "חזקים" – מיומנים ובעל השכלה גבוהה יותר (גוטלב, 2002).

דיאגרמה 1

שיעור השינוי בשכר הריאלי של החמשון התחתון והעליון  
לפי מגזרים, 1992 עד 2000  
(בהריבוב קבוע של עובדים, אחוזים)



מטרת העבודה זו היא לבחון שתי סתיות-לכארה: (א) בין המדיניות המוצחרת של הממשלה – הعلاות איחודות בשכר – לבין הסכמי השכר הקיבוציים שנחתמו לדירוגים הבאים, כתוצאה של מומ"מ בין המעסיק הציבורי לאיגוד המ מקצועי; (ב) בין המדיניות וההסכם בין גידול הפעירים בפועל במספר מישורים: במישור הראשון נבחן אם שינויים בהרכב העובדים יכולים להשיב את גידולם של פערי השכר הנמדדים. השירות הציבורי עובר תהליך אקדמייזציה מהיר, וניתן לשער שהזאת האקדמאים, שהם בעלי שכר גבוה יותר, יילך ויגדל, בעיקר בחלק העליון של התפלגות השכר. גם תוכנות אחורות של הון אונשי כגון ותק מקצוע, ותק במקומות העבודה ותק בארץ, ומאפיינים של הגוף שהעובד מועסק בו משפיעים על השכר, ושינויים בהרכב העובדים לפי תוכנות אלה עשויים להשפיע גם הם על פערו השכר. המישור השני שבו נבחן את הסתייה בין המדיניות המוצחרת לפועל השכר בפועל הוא תרגום המדיניות הכלכלית של שמירה על פערו השכר להסכם הקיבוציים, שנחתמו

---

ממצא זה אינו עומד בסתייה לנוטונים המובאים לעיל, המראים אף הם ירידה בשכר המוצע של עובדיםישראלים "חלשים" בכל המגזר העסקי, אך עלייה ניכרת של השכר בחמשון התחתון. אחד ההסברים לעליית השכר הגоляה ייחסה בחתימת התפלגות השכר היא העלאה רצפת שכר המינימום על פי החוק שאושר ב-1987-19 והעלאות נוספות של הרצפה לאחר מכן (פלג ואחרם, 2003). גם במחקר של מעלה פריש (1999) מסתמנת האטה בגידול הפרשיות במגזר העסקי. כמו כן, נתוניים עדכניים על השינויים בממדי אי-השוויון מראים כי במדינות שבהן אי-השוויון בחכמת הכלכלה גדול במידה ניכרת במהלך שנות השבעים והשמונים – למשל בארה"ב, אנגליה, הולנד וקנדה – נפק הגדול במהלך שנות התשעים (2002, Prasad ;2002, Atkinson ).

עם האיגודים הרובים המציגים עובדים בעלי רמות השכלה שונות – דירוגים של אקדמיים, סמי אקדמיים ולא אקדמיים. כמו כן נבחן את ההשפעה של שני מגנוני זהילה החשובים המשפיעים על השכר – בשירות הציבור – תוספות שכר אישיות (הছוזר הוציאות רכ卜, השלים עברו שעתו נוספת וכו') וקידום בדרגה של עובדים (כתוצאה משינוי בעיסוק או בתוך חום הדרגות בעיסוק הנוכחי). מגנונים אלה נקבעים ברמות ניהול נמוכות יותר, ועשויים להזק או לקוז את ההשפעה של הסכמי השכר הקיבוציים, הנקבעים ברמת מומ"מ גבוהה, על פער השכר. במישור השלישי נבחן את השפעת השינויים בתיאום תוכנות הון אנושי ומאפיינים אחרים על השכר הכלול של העובד ועל פער השכר.

מבנה העבודה הוא כדלקמן: פרק 2 מוצגים פער השכר בין החמשון התחתון לחמשון העלון בשירות הציבור והשפעה השינויים בהרכבת העובדים על פערם אלה. פרק 3 מוצגת השפעת מגנוני השכר העיקריים על פער השכר – ההסכם הקיבוציים, הקובעים בעיקר את השינויים בשכר הבסיסי לדירוג ולדרגה, תוספות השכר האישיות וקידום העובדים בדרגה. פרק 4 בוחן באיזו מידת עליות השכר הדיפרנציאלית בתקופה הנסקרת הון תואמת של תיגמול מועדף לעובלי השכלה גבוהה יותר ולהכנות הון אנושי נוספים. כמו כן נבחן את ההשפעה של חוק שכר המינימום ושל שכר הכנסה לעובדים המctrפים אל השירות הציבורי על פער השכר.

מהמחקר עולה שהשכר המקורי לגידול פער השכר בין הצמרת לחתית הוא הגידול הרב של השכר שניתן לדירוגים של בעלי השכלה סמי-אקדמית, לדירוגי האקדמיים ולDİRוגים של נבחרי ציבור, המקרים את רוב העובדים בחמשון העלון. אמנים השינויים בטבלאות השכר הבסיסי כפי שנקבעו בהסכם הקיבוציים, המשקפים את "מדיניות השכר", פועלו לצמצום ממשמעות של פער השכר, אך השפעה זו קוזזה ויוטר על ידי המנגנונים של זהילת השכר – תוספות אישיות וקידום בדרגות, שפלו כל אחד להגדלת הפערים בשכר;brוטו. לשינויים בהרכבת העובדים בתחום החמשונים הנמוכים והגבוהים – לפי הדירוגים, הוווקט הממצווי, הוווקט בארץ וקובוצת המשרדים – לא הייתה השפעה רבה על גידול ההפרשות. חוק שכר המינימום פועל צפוי לצמצום הפערים, אמנים בשיעור נמוך. לירידה בשכר הכנסה של עובדים חדשים, שרוכם הצטופו לחמשון התחתון, הייתה תרומה משמעותית להגדלת הפערים. עם זאת, בתום התקופה הנחקרת פער השכר ואחו בבעלי השכר הנמוך בשירותים הציבוריים היו עדין קטנים יותר מאשר במגזר העסקי.

יש לזכור שזהילת שכר נרחבת דרך תוספות שכר וקידום בדרגות מקורה לעיתים בהסכמי השכר שייצרו את המנגנונים המאפשרים את זהילה, למשל תוספות חדשות כಗמול השתלמות א' וב', הוספה דרגות חדשות בדירוגים ובעסוקים ואך קציבי קידום. במלים אחרות: ההסכם יצרו את הפוטנציאל לזהילה, ואולם מידת הניצול של פוטנציאל זה נקבעה בדרך כלל בدرجים היורכדים נמוכים יותר ולכון הוגדרה בזהילה.

## 2. פער שכר גולמיים והשפעת הרכב העובדים על הפערים

בפרק המבוא הצבענו על גידול פער השכר בין החמשונים בשירות הציבורי בשנים 1992 עד 1999, על פי סקר הכנסות של הלמ"ס. בהמשך נציג את הפערים ואת הגורמים המסבירים את גידולם תוך שימוש בסיס נתונים מוקף של השכר בשירות הציבור. יתרונוטיו של בסיס זה הם בכיסוי מספר גדול של עובדים ובאפשרות לקבל פרטים על תוכנות ההון האנושי שלהם, על הגוף או המשרד שהם מעסיקים בו וכן על רכיבי שכרכם – הדוגה, השכר הבסיסי והתוספות האישיות, פרטים שאינם בנמצא במקרים אחרים.<sup>5</sup>

מדידת שינויים בשכר על ידי התמקדoot בקצבות של התפלגות השכר היא שיטה מקובלת. בעבודה זו התמקדנו בהשואת החמשון התחתון לעליון. לעיתים קרובות משווים חוקרם את הקצה העליון של העשורון הנמוך לתחתית העשורון העליון, וזאת בין השאר כדי להימנע מהשפעה של מקרים חריגיים וקיצוניים בתחום ובזמן. שיטה זו דומה להשואת הממצאים של החמשון התחתון ושל החמשון העליון, שבה השתמשו כאן. בחלוקת מהמחקרים נמדדים הפערים על ידי השוואת העשורונים העליון והתחתון (Peracchi, 2001). אחד המניעים להעדפת המין לפער על המין לפי דרגות הוא ששינויים בשירות הציבור במבנה הדירוגים והדרגות ובחתפלגות העובדים לפיהם מקשים על השוואת פערים על פני זמן לפי הדרגות.

**לוח 2 : שינויים בשכר הריאלי בשירות הציבור ופער השכר ברוטו, 1992 ו-1999**

		השינוי הריאלי	
		בשכר ברוטו	החמשון
1999	1992		
1.00	1.00	18.1	התחתון
1.76	1.63	27.6	השלישי
4.02	3.57	32.9	העליון

המקור: עיבודי בנק ישראל.

כפי שאפשר לראות מלוח 2, השכר הריאלי בחמשון התחתון עלה בשיעור של 18.1 אחוזים, לעומת עלייה של 32.9 אחוזים בחמשון העליון. הפער בין החמשון העליון לתחתון עלה מ-3.57 ל-4.02, גידול של 12.6 אחוזים.<sup>6</sup> פער השכר גדלו חז

<sup>5</sup> בעובדים חריגים טיפולנו כDrvken: לא כלנו מי שעבד בחלק מסוימת נמוך מאוד או תוך היעדרות גדולה, ולעובדים חלקיים אחרים תקנו את השכר למשרה מלאה לפי שיורר החלקיים. כמו כן לא כלנו מקבל שכר חריגים נוספים בגין נערם בשלבי ההכשרה והתnicיה, עובדים מבוגרים שחכמים בשירות הציבור מזוועה חלקית נגד פסיה ציבורית, בעליים המקבלים מלגות שכר שאין זהות לשכר הרגיל ועובדים במשרה רגילה ששכרם נמוך באופן בלתי סביר.

<sup>6</sup> בין העשורון העליון לתחתון הפערים היו 4.73 ב-1992 וגדלו בשיעור של 20.5 אחוזים, ל-5.5.

בין החמשון התחתון לשליishi והן בין החמשון העלון לשליishi. במלים אחרות: החמשון העלון זו מאמץ ההתפלגות כלפי מעלה, והתחתון זו מהאמץ כלפי מטה.<sup>7</sup> כפי שאפשר לראות מdiagרמה 2, גידול הפערים אינו נובע מתנדות מקריות בשכר המוצע משנה לשנה, אלא נוצר במליך העלייה הגדולה של השכר הריאלי בשנים 1995 ו-1996, עם השלמת הביצוע של הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1993 ו-1994. כך התיצבה בחלק השני של התקופה הנחקרה רמת פערם גבוהה משמעותית מאשר בתקופה הראשונה, תוך תנודות קטנות בלבד משנה לשנה, לפני ואחרי העלות השכר הגדולות.

את גידול שכר השירות הציבורי ניתן לפרק לשני רכיבים עיקריים: האחד – שינויים בהרכב העובדים (ה”כמות”) בחמשונים התחתון והעליון, עשויים להגדיל את הפער גם בהנחה שלא חל שינוי בשכר; השני הוא שינויים דיפרנציאליים בתיגמול (ה”מחיר”) לסוגים שונים של עובדים (תכונות), הנמצאים בפרופורציות שונות בחמשון התחתון והעליון של ההתפלגות. את השינוי בתיגמול נבחן בהרכב קבוע של עובדים.<sup>8</sup>

בנitorה השפעת השינויים בהרכבת התמקדו במספר תכונות ומאפיינים של עובדים האמורים להשפיע על שכרם, ועל פיהם, מיינו את העובדים ל”קבוצות”, בתחילת התקופה ובסיומה.

**תכונות הנון האנושי:** רמת ההשכלה כפי שהיא מתחבطة בDIROG שבו משובץ העובד – עובדים מנהליים ללא השכלה על תיכון, עובדים בדרוגים סמי-אקדמיים (אחיות, טכנאים וכו') ועובדים בעלי תואר אקדמי<sup>9</sup>; שונות הוווק בשירות הציבורי –

<sup>7</sup> הפערים הגלמיים כאן קטנים יותר מאשר בסקרי ההכנסות שהובאו בפרק הראשון, שכן בסיס הנתונים שלנו כולל רק גופים בכשלות ציבורית מלאה. הבסיס שלנו אינו מכסה גופים פרטימיים שנזוטנים השירותים המוגדרים כציבוריים (כתביות וכו'), אשר בהם השכר נמוך, וכן אינו מכסה גופים עם צמרת שכר גבוהה מאוד כגון שירותי רפואיים, מכללות ואוניברסיטאות פרטיות וכו', המסוגים בסקר ההכנסות בענפי השירותים הציבוריים גם אם הם אינם כבילים המגזר הציבורי.

<sup>8</sup> הפירוק נעשה כדלקמן: נסמן ב- $\Delta$  קבוצה מבין  $n$  קבוצות עובדים, כל אחת עם חזן אנושי ומאפיינים אחרים שונים בחמשון.

<sup>9</sup> יהיה השכר המוצע בכל קבוצה ו- $q$  משקל הקבוצה בחמשון:

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

↓                          ↓                          ↓                          ↓

אינטראקציה + השפעת שינויים בהרכב + השפעת שינויים בתיגמול = שינוי בשכר בחמשון בתקופה הנחקרה כאן גורם האינטראקציה הוא בעל השפעה קטנה בלבד, ולכן התעלמנו ממנו בהמשך הדיון.

פירוק לרכיבים תוך שקלול לפי השכר והרכב בסוף התקופה נתן תוצאות דומות.

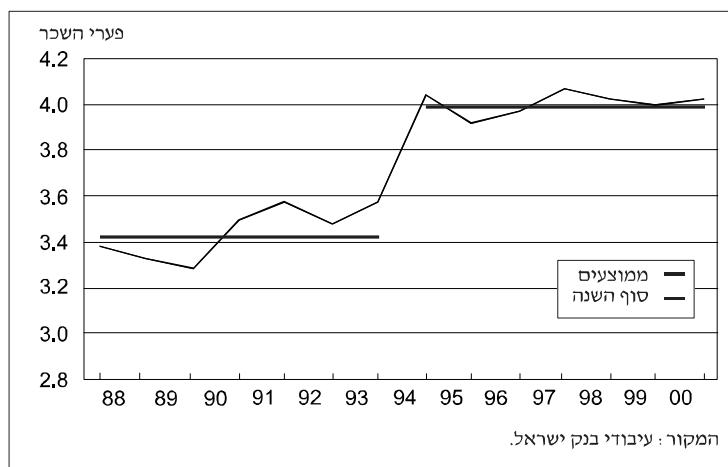
<sup>9</sup> נוסף על רמת ההשכלה, DIROG שהשתמשנו בו לחולקת העובדים לקבוצות עשי לשיקף גם את כוחם הארגוני של העובדים באותו משליח יד.

תוך דגש מיוחד על עובדים בעלי ותק נמוך (פחות מ-5 שנים) ששכרים בכניסה לשירות הציבור עשו להיותמושפע יותר מהמצב הכלכלי השוטף.

הגוף שבו מועסקים העובדים: לאחר שיש הבדלים בשכר של עובדים דומים בין משרדיה הממשלתית ובינם לבין גופים שונים בשירות הציבור (זכאי, 2000), חילקו את העובדים לארכע קבוצות: הראשונה, שהיא הבסיס – עובדים במשרדי ממשלה – בתחומי הכלכלה והחברה ורשויות מקומיות (משרדיים "מועדפים"); השלישית – עובדים במשרדי ממשלה בתחום השלטון והMINTEL (משרדיים "מועדפים"); השנייה – משרתים במשטרת, שבה נהוג שיטת שכר שונה; הרבעית – עובדים תאגידיים ציבוריים וחברות עסקיות בבעלות המגזר הציבורי, שאינם כפופים לניצבות שירות המדינה, וכן מוגבלים פחות בניהול משאבי אנוש.

דיאגרמה 2

פערו השכרי בין החמישון העליון לתחתון וממוצעים תקופתיים  
דצמבר 1988 עד 2000



**עליהם חדשים:** בשנות התשעים קלטה ישראל גל עלייה גדול מדינות חבר העמים. העולים, מרביתם בעלי הון אישי רב, שכבו בשלבים הראשונים של קליטתם בדירותים ובדרגות נמוכים. במשך הזמן החל תהליך של שיקום הון האנושי, הם קודמו, ושכרים עליה<sup>10,11</sup>.

<sup>10</sup> האובדן של הון אישי של עלים חדשים ושיקמו לאחר מכן לוגנה על ידי Weiss and Eckstein (2003). לגבי קליטתה וופאים עלים בשירות הציבור, תוך אובדן חלק מהונם האנושי, ראו זוסמן וזכאי (1998).

<sup>11</sup> לא ציינו את דרגת העובד כאחת התכונות של העובדים לאחר שאנו סבורים שיש קשר הדוק מאוד בין דרגה נמוכה בשירות הציבורי לשכר נמוך וחיפשנו את השינויים בהרכב התכונות המשפחתיות, בין השאר, על הדרגה כפי שהיא משקפת בשכר. בשלב זה גם לא טיפולנו בהשפעת המגדר של העובד, שהשפעתו נמצאה נמוכה יחסית במחקר קודם (zosman וזכאי, 2003), וכן לא טיפולנו בנפרד בגילו של העובד, המתואם עם הוותק.

בלוח 3 מובאים השינויים בהרכב העובדים, לפי התכונות והמאפיינים העיקריים שצינו לעיל, שינויים העשויים להשפיע על השכר: הגוף שבו מושך העובד, תכונות ההון האנושי שלו והוותק בארץ. כפי שניתן לראות מולה זה יש הבדלים משמעותיים בהרכב העובדים בין החמשונים: כך, למשל, בחמשון התיכון קרוב ל-80 אחוזים מהעובדים מושבצים בדירותים מינהליים, לעומת כ-20 אחוזים בלבד בחמשון העליזן. כמו כן למעט ממחצית העובדים בחמשון התיכון הם בעלי ותק קטן מ-5 שנים, בעוד שבחמשון העליזן יש רק מעטים בוותק כזה. ולבסוף – העולים החדשים נקלטו בשיעורים גבוהים יותר בחמשון התיכון.

**לוח 3 : הרכבת העובדים בשירות הציבורי לפי משתנים המשפיעים על השכר,**

**1999 ו-1992 (אחוזים)**

	בחמשון העליזן		בחמשון התיכון		בסך כל השירות הציבורי		התכונה	
	1999	1992	1999	1992	1999	1992		
<b>א. הממשק הציבורי</b>								
1. משרות לא מועדפים <sup>1</sup>	.444	.440	.653	.775	.547	.555		
2. משרות מועדפים <sup>2</sup>	.066	.055	.100	.083	.066	.049		
3. משטוחה	.220	.155	.187	.074	.233	.217		
4. התאגידים והברות של המגזר הציבורי	.270	.350	.059	.068	.154	.180		
<b>ב. ההון האנושי</b>								
הדריוג המנהלי עובדים חדשים: הוותק	.197	.226	.789	.785	.531	.572		
המקצועי (4-0 שנים)	.062	.053	.555	.503	.214	.210		
הוותק המקצועי הממוצע (שנתיים)	21.9	22.8	6.7	7.8	14.8	14.9		
<b>ג. הוותק בארץ</b>								
עלים חדשים <sup>3</sup>	.047	.015	.117	.066	.077	.032		

(1) בעיקר משרות חברה וככללה ורשויות מקומיות.

(2) משרדי ראש הממשלה, החוץ, המשפטים והפנים, חברי הכנסת, שרים, וחברי הנהלת בית המשפט.

(3) עלים חדשים כוללים את כל העובדים שעלו לארץ לאחר 1989. הוותק הממוצע שלהם בארץ גדול לאורך תקופת המחקר.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

אף שתקופת של שבע שנים (1992 עד 1999) היא קצרה מכדי לעמוד על מלאה השינויים המתרחשים בשירות הציבורי, מספר שינויים בולטו לעין: האחד – ירידת בשיעור העובדים בדירותים המנהליים ועליה מקבילה בשיעור הסמי-אקדמיים

והאקדמיים בכלל העובדים, ובפרט בחמישון הعليון. שינויים אלה משקפים את הגידול המהיר של היעד האקדמיים, ואת העידוד לרכישת השכלה אקדמית תוך כדי עבודה בשירות הציבורי. העלייה בהשכלה מקורה הן במערכת ההשכלה gabohah בישראל, ובפרט ברכיבו המככלות (שבחלקו איכוחה ההוראה והתארים נמכה יותר) והן בಗל העלייה של ראשית שנות התשעים, שבו שיעור בעלי השכלה אקדמית היה גבוה במיוחד. השינוי השני הוא עלייה בשיעור העובדים בעלי ותק של פחות מ-5 שנים בחמישון התחתון. השינוי השלישי הוא במיזה רבה שוק עבודה פנימי: בשנים 1992 עד 1999 התרחבה התעסוקה של עובדים בגופים בהם נטוניים שלנו בכ-13 אחוזים, והתקבלו בעיקר עובדים בתחום הסולם (לוח 11). השינוי השלישי הוא גידול מספר העובדים בחמישון התחתון ופחות בעליון, גידול המשקף את מדיניות הקיליטה של בעליים בחלק מהגופים בשירות הציבורי, למשל במערכת הבריאות (זוסמן וזכאי, 1998).

בלוח 4 מוצגת ההשפעה הכלולת של השינויים העיקריים בהרכבת העובדים על השכר המוצע בחמישונים. כפי שניתן לראות, ההשפעה של כלל השינויים בהרכב העובדים קטנה יחסית ומתבטאת בהקטנת הפערים בין החמישון התחתון לעליון מ-3.57 ל-3.55, דהיינו בשיעור של 0.5 אחוז. השינויים בהרכב בתוך החמישונים תרמו רק מעט, 0.1 אחוז, להעלאת השכר הריאלי בחמישון התחתון – והקטינו מעט את זה שבhamsterון הعليון – ב-0.6-0.7 אחוז. השפעת השינויים בהשכלה העובדים (הדרוג), תוד ניטול השינויים האחרים בהרכב מראה שהאקדמייה כשלעצמה, ברמות השכר של שנת 1992, תרמה לפערים בין החמישון התחתון לעליון 1.8 אחוזים<sup>13,12</sup>. ניתן אף לא ליחס את עיקר הגידול של פערו השכר בין החמישון התחתון לעליון לשינויים דיפרנציאליים בתיגמול לסוגים השונים של העובדים.

**לוח 4: שינויים בהרכבת העובדים והשפעתם על פער השכר, 1992 ו-1999**

החמשון <sup>1</sup>	השפעת השינוי בהרכבת העובדים, פער שכר ב-1999, בתיגמול בתיגמול קבוע של תוכנות העובדים, קבוע של חכונות העובדים, על השינוי בשכר 1992			
	בחמישון הعليון = 1.00	אחדות	עיר שכר גולמיים	עיר שכר ב-1999, בתיגמול קבוע של תוכנות העובדים, קבוע של חכונות העובדים, על השינוי בשכר 1992
התחתון	1.00	1.00	0.1	
השלישי	1.63	1.63	-0.1	
הعليון	3.55	3.57	-0.6	

1) תיגמול של תוכנות ושל מאפיינים של שנת 1992. לשכיחות התוכנות, בכל האוכלוסייה וכחמיישונים נבחרים, וראו לוח 3 בפרק זה.  
המקור: עיבודי בנק ישראל.

<sup>12</sup> שקלול האקדמייה ברמות השכר של 1999 במקום באלה של 1992 הגדיל את הפערים ב-2.2 אחוזים.

<sup>13</sup> בחישוב ההשפעה של השינויים בהרכבת העובדים לא נכלל השינוי באחוו העובדים בחלוקת משרה, שנשאר קבוע בחמישון התחתון ועלה בחמישון הعليון ב-0.3 אחוז בלבד.

### 3. השפעת מגנוני השכר השונים על הערים

השכר בשירות הציבורי נקבע במספר רמות של משא ומתן קיבוצי ושל החלטות אדמיניסטרטיביות. בrama העליונה משרד האוצר, כמייצג את המעסיק הציבורי, והסתדרות הכללית (החדשה), כמייצגת את העובדים, קובעים את מדיניות השכר המוצהרת, המתורגם לאחר מכן להסכם המפרט טבלאות שכר לכל אחד מהדרוגים רבים<sup>14</sup>. תרגום המדיניות להסכם מפורטים נעשה במשא ומתן קיבוצי נפרד בין המעסיק הציבורי לאיגוד המוצע המשווים המיציג את העובדים בדיווג. טבלאות השכר לכל דיווג קובעות את מספר הדרגות והשכר הבסיסי לכל דרגה ואת התוספת עבור כל שנה ותק. הסדרים מוסדיים נוספיםם, הקובעים את השכר של כל עובדי המגזר הציבורי, הם הסכם תוספת היוקר הארץ (שבתנאי יציבות המהירים של השנים האחרונות לא השפייע רבות על השכר) וחוק שכר המינימום, שהחלף בשנת 1987 את הנוהג של קביעת שכר מינימום בהסכם קיבוציים. כמו כן קיימים הסכמים קיבוציים נפרדים במקומות העבודה בעלי מעמד עצמאי יותר ועם איגודים שאינם שייכים להסתדרות החדשה (המוראים, הרופאים, הסגל האקדמי וכו').

מלבד ההסכם הקיבוציים וההסדרים המוסדיים האחרים שתוארו לעיל משפייעים על השכר של קבוצות עובדים או של עובדים אינדיוידואליים מגנונים נוספיםם, ושני העיקריים הם תוספות שכר אישיות וקידום בדרגה. תוספות השכר האישיות ניתנות לקבוצות מסוימות של עובדים, כגון עובדי מס המכנה, עובדי משוד הביטחון ועובדי הכנסת, וזאת בהסכם מיוחדים ניהול מומ' נמכות יתרה בהיררכיה – בין המעסיק לבין נציגות העובדים במקום העבודה. כן ניתנות תוספות אישיות לעובדים יחידים, כגון החזר הוצאות רכב ותשולם עבור שעות נוספות, על פי החלטות של דרגי ניהול נמכות יתרה. מגנון שני המשפייע רבות על שכר הפרט הוא קידומו בדרגה – תוך מעבר לעיסוק בכיר יותר או בתחום הדרגות של עיסוקו הנוכחי, תחום הנקבע בהסכם הקיבוציים. גם ההחלטה על קידום הפרט מת金陵ת בرمות ניהול הנמכות יחסית<sup>15</sup>.

כל אחד מהמגנונים הקובעים את השכר עשוי להשפייע באופן שונה על מבנה השכר של כלל העובדים ועל הפרשיות בין עובדים בעלי שכר גבוה ונמוך. בעבודה זו נצטמצם לבחינת השפעתם של המגנונים שתוארו לעיל, כל אחד בנפרד, על גידול פרי השכר בין העובדים בחמשון העליון והתחתון. וזאת בהינתן גידול של 13 אחוזים בעיר זה, כתוצאה ממשנים בתגמול לפי תוכנות הון אנושי ומאפיינים אחרים<sup>16</sup>. התמונות נאמנו כדלקמן: חושב שכר ממוצע היפוטטי לחמשון התחתון ולהמשון

<sup>14</sup> בכלל אחת מהקטגוריות – מינאים, סמי-אקדמיים ואקדמיים – יש מספר דירוגים.

<sup>15</sup> מגנונים נוספיםם שאינם קידום רגיל בטולם הדרגות הם למשל מעבר לחוזים אישיים ויצירת דיווגים חדשים ושוניים עבור עובדים בכירים ומידפים.

<sup>16</sup> סך כל השינוי/global בינוי השינוי המזערני הנובע ממשנים בהרכב העובדים.

העליון ב-1999, שבו השינוי היחידי הופיע על השכר של תקופת הבסיס (1992) הוא המנגנון שנבדק. בהמשך נציג תוצאות אלה עבור השינויים בטבלאות השכר הבסיסי שנקבעים בהסכם הקיבוציים, וכן עבור תוספות השכר ועבור הקידום. נוסף על כך נבחן בנפרד את השפעה של חוק שכר המינימום ושל קביעה שכר הכנסה לשירותה הציבורית, שהשפעתו על קבוצות עובדים מצומצמות יותר, בעיקר בחמשון התחתון, אך השפעתם על הפערים עשויה להיות בעלת עניין מיוחד.<sup>17</sup>

#### **א. השפעת ההסכם הקיבוציים על הפערים**

נקודת המוצא להעלאות השכר בשירות הציבור בערך הייתה מדיניות השכר, שבאה לידי ביטוי בהסכם מסגרת כללי בין ההסתדרות הכללית לממשלה, אשר היה אמור להנחות ולתחום את העלאת השכר במ"מ הקיבוצי בין המעסיקים הציבוריים לבין האיגודים המ鹹וציאים השונים. אולם, בוגרום לעבר, לא נחתם ב-1993 ההסכם מסגרת כלל, אלא נרשם "מצרך הבנה" בין יוזר האיגוד המ鹹וציא לבין ההסתדרות לבין הממונה על השכר, ובו נקבעו עקרונות להסכם: תוספת דרגות בצמרת, הכללת תוספות שכר לפנסיה ומסגרת עלות "כפי שסטוכמה בין שור האוצר לבין מזכ"ל ההסתדרות", מסגרת שלא פורסמה באותה עת. השלב הבא בקביעת השכר בפועל היה תרגום "מצרך הבנה" – המדיניות – להסכם שכר פרטניים עם האיגודים המ鹹וציאים השונים ע"פ שירות הציבור. "מצרך הבנה", יחד עם הסכם השכר הראשוני שנחתם עם עובדי הדירוג המנהלי (האחד) בממשלה, המכונה "הסכם ה-19.2-19.3 אוחזים" (ההסכם המקורי), היו אמורים להיות הבסיס לניהול מ"מ על העלאות שכר דומות עם האיגודים השונים, לפחות בשנים 1993 עד 1996<sup>18</sup>. היוזק הטענה שמדיניות השכר, כפי שהיא בא לידי ביטוי בהסכם הקיבוציים, אכן הייתה להעלאות שכר אחידות מתאפשר מסעיף בהסכם שנחתם לראשונה עם עובדי הדירוג המנהלי, וכן נאמר כי במידה שהדירוגים אשר ייחתמו מאוחר יותר יקבלו תוספה שכר גובהות יותר, תינתן תוספת זו גם למי שהתחמו ויאשווים. מדיניות העלאות שכר אחידות מצאה ביטוי גם בטבלאות השכר הפורמליות של הדירוגים הגבוהים (המנהל, אחד, המהיר, המהנדסים והטכנאים), שכן דומות. זאת ועוד, גם דירוגים מ鹹וציאים נוספים צמודים לטבלאות אלו או לשינויים בהן – בהסכם הצמדה (זכאי, 2000).

בפועל נחתמו הסכמי השכר עם האיגודים השונים במועדים שונים, בין אוגוסט 1993 לדצמבר 1994, ולא תיאום פורמלי בין דירוג לדירוג. ההסכם הראשון עם הדירוג אחד בממשלה נפתח מחדש, והשכר הוועלה שוב, אחרי החתימה על ההסכם

<sup>17</sup> השפעת חוק שכר המינימום היא דרך תוספת שכר מיוחדת – "השלמת שכר מינימום" – הנינתה לעובדים הצעירים. שכר הכנסה של עובד המטרוף לשירות הציבור נקבע על ידי שיבוץ בדרגה וחקצת התוספה האישיות שהוא מקבל.

<sup>18</sup> ה"מצרך" נחתם ב-21.7.1993; "הסכם ה-19.2-19.3 אוחזים" נחתם ב-23.8.93.

עם העובדים המינהליים ברשות המקומות, שבו נקבעוعلاות שכר אשר חרגו מ"הסכם ה-19 אוחזם". בכך נחתמו עם האיגודים של מספר משלחי יד מועדים – כגון המורים, הרופאים, האחים, הסגל האקדמי והעובדים הסוציאליים –علاות שכר גבוהות הרבה יותר, מה שהביא שוב לפתחה ההסכם עם הדירוג המינהלי. בין הסיבות להعلاות השכר הגבוהה לחלק משליחי היד המועדים הוזכרו התמיכת הפוליטית-ציבורית הרחבה שזכה להן, כוחם הארגוני הרוב והעובדת שלא היו להם מקבילות במגזר העסקי.<sup>19</sup>

ניתן לגוזר קירוב להשפעת ההסכם הקיבוציים על פער השכר על פי השינויים בטבלאות השכר הבסיסי, הנקבעים בהסכם אלה, מתוך הנחה שההשפעה העיקרית של ההסכם היה על השכר הבסיסי ועל התשלום לכל שנה ותק בכל דרגה, עד לתקרת שנות הוויה. בתקופה הנחקרה נקבעו בהסכם הקיבוציים מספר שינויים נוספים בטבלאות השכר, שבחלקו יצרו פוטנציאל לzechila ובחלקו נראה לשינויים בשכר הבסיסי אף שלא היו כאלו:

- ביטול דרגות בתחום הסולם והוספות דרגות בראשו, שייצרו מירוח לקידום עובדים בלי לשבש את ההיררכיה של הדרגות. תזוזות העובדים שנתאפשרה בעקבות שינויים אלה ועתיותה היו כאמור גם על פי החלטות ברמות אדמיניסטרטיביות נמוכות יותר וייחסו בעובדותו למנגנון הקידום, ולא לשינויים שהתחייבו מההסכם הקיבוציים.
- מספר תוספות שכר אישיות בעלות תחולת רחבה בוטלו, ובמקומן הוגדל השכר הבסיסי (שינוי שנווד בין השאר לכולול את התוספות האישיות בשכר לצורכי היישוב הפנסי). הכללת התוספה נתפסה כאן כגדול השכר הבסיסי על פי הסכמים (וכירידה בתוספה), אף ששינוי זה לא השפיע למעשה על השכר ברוטו.
- תקרת השנים המרבית שעובה מושלמת תוספה הוויה התקופה הנחקרה. שינוי זה נכלל כאן כשינוי בהרכב העובדים, משום שהוא מתבטא בעלייה בשנות הוויה (בתשלום) ולא היה ניתן לכלול אותו בשינויים של השכר הבסיסי, הנקבעים בהסכם.

<sup>19</sup> "קיים נושא שכבד מאוד על התקציב וומודרת שאלת כיצד ישפייע על המשק הישראלי והוא ההסכם השכר במגזר הציבורי [...] אני רוצה להזכיר הכנסת, עשרה פעמים עמדתי כאן מעל הדוכן כאשר חברי הכנסת גם מהאופוזיציה וגם מהקואליציה חזרו ודרשו לתaskan את שכרם של המורים, של העובדים הסוציאליים, של המרצים, של האחים, ואני היתי צריך לנחל משא ומתן בלי לקבל ייבוי ותמכה מכנסת ישראל. היו עשרה הצעות, בכלל זה הצעות אי האימון, הצעות לסדר הימים ושאלות בתחום השכר [...] אני מאוד מוקוה שהגילהה למגזר העסקי תהיה מינימלית. המקצועות שקיבלו תוספות גדולות אין להם מקבילות במגזר העסקי, לא מורים, לא רופאים, לא עובדים סוציאליים, לא מרצים באוניברסיטאות". שר האוצר ביגה שוחט, מיליאת הכנסת, נספח 13, ישיבה 261, 24.10.94.

בשלב זה לא היה ניתן לאמוד בנפרד את השפעתם הכתותית של שינויים אלו על השכר המשולב ולשייכם למידניות כפי שהיא מתבטאת בהסטכמים ולזיהלה. מכל מקום, לפי הערכתנו אין בהם כדי לשנות את מסקנות העובודה. מכל את השפעת השינויים בטבלאות השכר הבסיסי להמשנים התחתון והעליון חישבנו כדלקמן:

א. חילקו את כלל העובדים בשירות ב-1992 ובס-1999 לתאים של דירוגים, ובכל דירוג לפי הדרגה וקבוצות שנות הווותק, והישבנו את שיעור השינוי בשכר הבסיסי בכל תא.

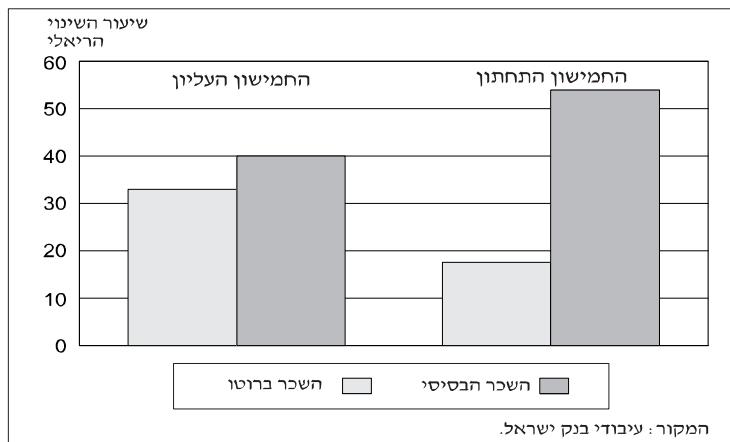
ב. גוזנו את השינוי בשכר הבסיסי הממוצע בכל חמישון; זאת על ידי שיקולו שיעורי השינוי בכל תא, כפי שהם בסעיף א', לפי הרכב העובדים וסך שכום הבסיסי בכל תא בחמשון בשנת 1992.

ג. חישבנו שכר בסיסי היפותטי לשנת 1999 על ידי הכפלת סך השכר הבסיסי בפועל ב-1992 בכל חמישון בשיעור השינוי הממוצע בשכר הבסיסי לאותו חמישון, כפי שהושב בסעיף ב'.

ד. חישבנו שכר ברוטו היפותטי לשנת 1999 בכל חמישון. על ידי החלפת השכר הבסיסי בפועל ב-1992 בשכר הבסיסי ההיפותטי בס-1999 כפי שהושב בסעיף ג'; יתר רכיבי השכר הושארו ברמתם בפועל ב-1992.

בדיאגרמה 3 מובאים השינויים בשכר הבסיסי הממוצע לעובד בכל חמישון, שהישובם מתואר בסעיפים א' ו-ב' לעיל, בהשווה לשינויים בשכר הברוטו הממוצע בפועל (בهرכב קבוע של עובדים). כפי שניתן לראות מהדיאגרמה, השכר הבסיסי בחמשון העליון עלה פיוח מאשר בחמשון התחתון.

דיאגרמה 3  
השינוי הריאלי של השכר הבסיסי ושכר הברוטו,  
1992 ו-1999  
(בהרכבת קבוע של עובדים, אחוזים)



לוח 5 מביא את השפעת ההסכם הקיבוצים על השינויים בפער השכר בין החמשון התחתון לעליון בשנים 1992-1999. ב-1992 הפער בשכר הבסיסי כפי שהוא לעיל הוא 3.09, נמוך ב-13 אחוזים מהפער בשכר הכלול. בין 1992 ל-1999 הפער בשכר הבסיסי פחת ב-11 אחוזים, בעוד הפער בשכר הכלול גדל ב-13 אחוזים. באותה תקופה ההפרש בין פער השכר היפוטטי לשנת 1999 (שהושב על פי ההנחה שהשוני היחיד בין 1992 ל-1999 הוא בשכר הבסיסי) לבין פער השכר בפועל ב-1992 היה אמור לזרום ב-15 אחוזים. נמצאים אלה עולה שההסכם הקיבוצים הכלליים כשלעצמם פעלו ממשמעותית לצמצום פער השכר.

#### לוח 5: השפעת ההסכם הקיבוצים על פער השכר, 1992 ו-1999

(החמשון התחתון = 1.00)

החמשון 1999	הפער בשכר הבסיסי בהרכבת שבכר הבסיסי בלבד <sup>1</sup>		הפער בשכר הברוטו בפועל	
	1999	1992	1999	1992
התחתון	1.00	1.00	1.00	1.00
העליון	3.04	2.75	3.09	4.02

1) החישוב על פי המתואר בסעיפים א'-ד' דלעיל.  
המקור: עיבודי בנק ישראל.

בסיום: הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1993 ו-1994 היו אמורים לשקף מדיניות של עליות שכר בשיעורים אחידים. במידה שניתן ללמידה מהשכר הבסיסי על תרגום המדיניות להסכם קיבוצים, תוצאה המומ"מ הקיבוצי שהתנהל עם הדירוגים השונים בתקופה הנחקרת, המסקנה היא שההסכם אף פעל לצמצום פער השכר בין התחתייה לחלק העליון של התפלגות השכר. שכפי שנראה להלן, השפעה זו קוזזה ויוטר על ידי זהילת השכר באמצעות מנגנון השכר האחרים – תוספות השכר האישיות והקידום – שפלו להגדלת הפער.

#### ב. השפעת התוספות האישיות על פער השכר

עד לתחלת שנות השבעים היה השכר הרכיב העיקרי בשכוו של עובד בשירות הציבור. מאז שנת 1974 גדל מאוד חלון של התוספות האישיות – מ-20 אחוזים מן השכר ליותר מ-60 אחוזים בשנת 1992. התראחות התוספות נועצה בהיותן מנגנון חשוב לביטול השחיקה בשכר הבסיסי הריאלי, שלא בהתאם במילואו לאינפלציה המהירה אשר החלה להתפתח במהלך השבעים, והגעה לשיא ב-1984 (1985-1996, Sussman and Zakai).

מאחר שהתוספות הוענקו על בסיס אישי, או לקבוצות קטנות של עובדים, הן גורמו לעלייה ניכרת בפייזור הכללי של השכר, ובפועל בין עובדים המשובצים באותו דירוג או אף באותה דרגה בדירוג (זוסמן וזכאי, 1994). אחרי יצוב האינפלציה הצטמצמה שהיקת השכר הבסיסי הריאלי, ובמשך הזמן אף נסכה לגמרי, וההשיבות של תוספות אלו הלכה ופחתה. כך, למשל, מ-1992 ל-1999 ירד חלק התוספות בשכר מ-60 ל-47 אחוזים בחמישון התחתון ומ-67 ל-63 אחוזים בחמישון העליון. חלק מתהיליך זה נבע, כאמור, גם מהכבלת תוספות מסוימות בשכר הבסיסי. אמדנו את ההשפעה של התוספות האישיות על פער השכר באותה דרך שבה אמדנו את השפעות השכר הבסיסי, שתוארה בסעיף הקודם. עבור החמשון התחתון והעליון חושב שכר היפוטטי ל-1999, המשקף את השינוי בתוספות האישיות בלבד, בהרכבת קבוע של עובדים. תוצאות החישוב מובאות בלוח 6<sup>20</sup>.

**לוח 6 : השפעת תוספות האישיות על פער השכר, 1992 ו-1999**  
(החמשון התחתון = 1.00)

הפער בשכר הברוטו ההיפוטטי – בגין השינוי בתוספות האישיות בלבד <sup>1</sup>	הפער בתוספות האישיות בהרכבת קבוע		הפער בשכר ברוטו בפועל		החמשון התחתון העליון	
	1999	1999	1992	1999	1992	
1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	התחתון
4.36	5.43	4.02	4.02	3.57	4.02	העליון

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

המקור: עיבודי בנק ישראל.

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

בסיכום: אמנם התוספות האישיות מגדיילות את הפער, משום ששיעורן בחמישון העליון גבוהה יותר, והפחיתן הייתה אמורה להקטין את הפער – אולם מאחר שהן הופחתו יחסית יותר בחמישון התחתון, הן תרמו דווקא להגדלת הפערים.

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

#### ג. השפעת קידום עובדים על פער השכר

ההיררכיה בשירות הציבורי מאופיינת ברמות של תפקידים שלכל אחד מהם צמוד תחום מצומצם של דרגות. קידום עובד לפקיד רם יותר ולדרגה גבוהה יותר, הקשורה לתפקיד זה, משפך את שכרו – אך ככלעצמו אין אמור לשנות את המבנה היררכי במקום העבודה, את עלות העבודה הממוצעת ואת הפער בשכר העובדים בין החמשון התחתון לעליון. זאת בתנאי שהקידום הוא לפקיד (ודרגה) שהתפנה בגל עזיבה או פרישה למלאות של העובד שאיש אותו, ובתנאי שהעובד הקודם מקבל את השכר המומוצע בדרגה החדשה (כולל התוספות האישיות)<sup>21</sup>. בפועל שיעורי הקידום בדרגות היוזם בהרבה מהנדש למילוי התפקידים שהתפנו (וגם מהנדש מהתרחבות השירות הציבורי), ושימשו למניעת השחיקה של השכר הריאלי בתקופת האינפלציה המהירה, בדומה לתוספות השכר האישיות. כך עלו שיעורי הקידום השנתיים המומוצעים מ-15 עד 20 אחוזים בשנות השישים ליותר מ-40 אחוזים בשנות השבעים והשמונים. עם האטת האינפלציה ירד גם שיעורי הקידום השנתיים, אך בסוף התקופה הנחקרת הם היו עדיין גבוהים מאשר לפני האצת האינפלציה. הקידום המהיד התאפשר הן על ידי הרחבת גודלה היחסית של הצמרת והן על ידי הגדלת מספר הדרגות הצמודות לפקיד, תוך ביטול דרגות בתחום סולם הדרגות ותוספת דרגות בראשו. (דרגה השכיחה עלה מ-1975 ל-1999 ב-9 רמות; זוסמן וחכאי, 2003).

השפעת הקידום על השכר, ועל פער השכר, נקבעת על ידי שני גורמים:

- העלייה בשכר המתאפשרת כתוצאה מקידום לדרגה גבוהה יותר, בחמשונים התחתון והעליון, דהיינו שיפוע עקום השכר לפי דרגות בחמשונים אלו.
- שכיחות הקידום בתחום ובסוג.

בהתבסס על מחקרים קודמים (זוסמן וחכאי, 1994, 2003) ניתן להניח ששיעור העלייה בשכר כתוצאה מקידום בדרגה אחת יהיה גדול יותר בצמרת, בגל תלילות הולכת וגדלה של עקום השכר לפי דרגות בשירות הציבורי. לעומת זאת שכיחות הקידום בחלק העליון של סולם הדרגות היא בדרך כלל הנמוכה ביותר.

את תרומת הקידום לפער השכר בין החמשון התחתון לעליון אמדנו כך:

א. אמדנו את התרומה של קידום בדרגה אחת לשכר בחמשון על פי השווי התיאורתי של רה-DİRוג העובדים בחמשון – קידום בו-זמני של כל העובדים ששחו בחמשון בשנת 1992 בדרגה אחת. הנהנו שרה-DİRוג מעלה את שכרו של כל עובד מהשכר המומוצע בדרגת המוצא שלו לשכר המומוצע בדרגה הבא<sup>22</sup>.

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

<sup>22</sup> על פי דר, 1993.

ב. חישבנו את השינוי בדרجة הממוצעת בחמשונים התחתון והעליון מ-1992-<sup>23</sup> 1999.

ג. התרומה של הקידום לשכר הממוצע בחמשון הושבה על ידי הכפלת השווי הממוצע של קידום בדרגה אחת בכל חמישון (כמפורט ב-א'). בשינוי במספר הדרגות (כמפורט ב-ב').

ד. השכר ההיפוטטי בשני החמשונים ב-1999, בהנחה שהקידום הוא השינוי היחיד בשכר, הושב על ידי הכפלת השכר הממוצע בכל אחד מהחמשונים ב-1992-1999 בתרומת הקידום לשכר בכל חמישון.

בלוח 7 מוצגת ההשפעה של הקידום על פער השכר. כפי שאפשר לראות, תרומה הקידום לשכר הממוצע בחמשון התחתון, 13 אחוזים, קטנה יותר מאשר בחמשון העליון, 25 אחוזים. זו היא תוצאה של שני גורמים: האחד הוא עיקום שכר תלול יותר בחמשון העליון, שכור השווי התיאורתי של רה-דירוג הוא 18 אחוזים, לעומת 10 אחוזים בלבד בחמשון התחתון. השני – בגיןו לכך שהוא במקצת בחמשון העליון: שכר אחידה בתקופה הנחקרת, גם שיעור הקידום היה גבוה במקצת בחמשון העליון: הדרגה הממוצעת לגביה כל העובדים (שהיא ביטוי של עלות העובדים למיטק) עלה בו ב-1.4 דרגות לעומת 1.2 דרגות בחמשון התחתון. שני הגורמים יחד תרמו לעלייה בפער השכר ההיפוטטי 11 אחוזים.

**לוח 7 : השפעת הקידום על פערו השכר, 1992 ו-1999**  
(ההמשון התחתון = 1.00)

	פער השכר ההיפוטטי ב-1992, כתוצאה מקידום בלבד	התרומה של הקידום לעליית שכר הממוצע	הפער בשכר הברוטו בפועל		ההמשונים 1999 1992
			התקנון	העלין	
		(אחוזים)			
	1.00	13	1.00	1.00	התקנון
	3.97	25	4.02	3.57	העלין

המקור : עיבודי בנק ישראל.

7. השפעת ההסכם הקיבוצי, הטעסנות האישית והקידום על פערו השכר לוח 8 מסכם את ההשפעה של המנגנונים העיקריים הקובעים את השכר בשירות הציבור – ההסכם הקיבוצי, הטעסנות האישית והקידום – על פער השכר

<sup>23</sup> יש לציין שהשינוי בדרجة הממוצעת בחמשון אינו מושפע רק מקידום העובדים ששחו בחמשון בתחילת התקופה, אלא גם ממהבדלים בין הדרגות של אלה ששחו ב-1992 בחמשון, אך עוכבו אותו, לבין הדרגות של אלה שהצטרפו לחמשון, הן מתוך המערכת הציבורית והן מבוחן.

בין החמשון התחתון לעליון בשנים 1992-1999. מנגנוני אלה אמורים להסביר את השינוי הכללי בפער השכר ברוטו, שהושב לרכיב קבוע של עובדים לפי תוכנות הון אנושי ומאפיינים אחרים. בפועל נותרה שארית בלתי מוסברת, הנובעת מהאיונטראקטיב בין המנגנונים השונים, וכן מקרים אחרים שנעשו בהישוב ההשפעה של כל מנגנון בנפרד.

הلوוח מראה את ההשפעה הניכרת של השינויים בשכר הבסיסי, כפי שנקבעו בהסתכמים הקיבוציים לצמצום פער השכר. המדיניות כוונה לשמור על פער השכר, וההסתכמים הקיבוציים אף פועלו לצמצם – אולם מטרה זו לא הושגה; זאת בעיקר בגלל ההשפעה הגדולה יותר של זילת השכר – תוספות אישיות וקידום – להרחבת הערים.<sup>24</sup>.

**לוח 8 : תרומתם של מנגנוני השכר לשינוי בפער השכר, 1992 עד 1999 (%)**

1999-1992	
13	השינוי בפער השכר ברוטו
-1	תרומת השינוי בהרכבת העובדים
14	השינוי בפער השכר ברוטו – בהרכבת קבוע של עובדים
	<b>תרומת מנגנוני השכר :</b>
-15	שכר משולב (בסיסי) – ההסתכמים קיבוציים
22	תוספות שכר אינדיידואליות
11	קידום
-4	שארית

המקור: עיבודי בנק ישראל.

#### 4. שכר המינימום ושכר הכנסה לשירות הציבורי והשפעתם על הפערים

נוסף על דיוון במנגנוני שכר כללים שהשפיעו על השכר והפערים (פרק 3), יש עניין בבחינת ההשפעה של שני כליל מדייניות, שפלו בעיקר בעלי שכר נמוך: חוק שכר המינימום וקבעת שכר הכנסה של עובדים המצטרפים לשירות.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> נשארת שאלת פתווחה: האם ההשפעה המרחביה של זילת השכר על השכר ועל הפערים הובאה בחשבון בעת החתמה על ההסתכמים הקיבוציים? מחקרים על הקשר בין הסמכים לבני זהילה שכר במדיניות סקנדינביה (בעיקר שכדיה ווורכגיה) המציגים על ידי Flanagan (1999), מלמדים שברך כלל זילת השכר הצפוייה הובאה בחשבון בהסתכמי השכר הכלליים, וכאשר צמצום הפרשיות השכר עמד במרכז ההסתכמים אלה, היעדים השוויוניים בהם קווו לחילוץ על ידי זילת השכר ברמות היררכיות נמוכות יותר של קביעת שכר.

<sup>25</sup> חוק שכר המינימום מופעל על ידי הענקת תוספה שכר אישית מיוחדת, "השלמת שכר מינימום", למי שזכה לכך על פי החוק. שכר הכנסה של עובד בשירות הציבורי נקבע חן על ידי קביעת דרגת הכנסה, הקובעת את

**א. השפעת חוק שכד מינימום על שכר העובדים בחמשון התחתון**

בין אפריל 1972 לאפריל 1987 נקבע שכר המינימום בהסכם קיבוציים, ושיטה זו גרמה לתנודות גדולות ברצפת שכר המינימום יחסית לשכר המומוצע. כמו כן הוכנסו שינויים תכופים בראשית תוספות השכר, שאוthon אין לכלול בהגדרת השכר לצורך המבחן אם השכר של פרט הוא מתחת לשכר המינימום ומצדיק השלמה. באפריל 1987 נקבע שכר המינימום בחוק בשיעור של 45 אחוזים מהשכר המומוצע, ובאוקטובר 2001 הועלתה הרצפה ל-47.5 אחוזים. כמו כן נקבע בחוק מגנון לעדכונו על פי שינויים בשכר המומוצע במשק, והוגדרו רוכבים שאינם חלק מהשכר לצורך החוק.

כפי שהראיינו בפרק הראשון אחוז בעלי השכר הנמוך במגזר העסקי גבוה יותר מאשר בשירות הציבורי, שלגביו נקבעה מדיניות של תשלום שכר גבוהה יותר לעובדים בעלי מינוינות נמוכה. لكن, בשירות הציבורי חוק שכר המינימום אמרור להיות בעל השפעה פחותה. ואולם, שני גורמים הגבירו את השפעת החוק על השכר בשירות הציבורי:

א. התנודתיות הרובה של השכר בשירות הציבורי גרמה לתנודות מקבילות באחוז העובדים ששכרים נמוך מהרצפה שוקבעה בחוק; בשנת 1992, אחרי תקופה ממושכת שבה לא נחתמו הסכמי שכר בשירות הציבורי, 75 אחוזים מן העובדים בחמשון התחתון היו זכאים להשלמת שכר מינימום, ואילו בסוף 1996, אחרי הعلاות השכר הגדולות במסגרת הסכמי שכר לשנים 1993 עד 1996, רק 3 אחוזים מהעובדים בחמשון זה היו זכאים להשלמה. שיעור זה עלה שוב ל-42 אחוזים בשנת 1999 (לוח 9). לאחר שבתקופת עליות השכר הגבות, 1993 עד 1996, על השכר המומוצע בחמשון התחתון הרובה מעיל לרצפת שכר המינימום (17 לעומת 9 אחוזים) ריאלית, התהפקה מגמה זו בשנים 1999-1999, ובהן הוא עלה באחוז אחד בלבד, לעומת עלייה של 14 אחוזים ברצפת שכר המינימום (דיאגרמה 4).

ב. רכבי השכר שאינם נכללים בהגדרת השכר לצורך החוק הם בעלי השיבות רבה בשירות הציבורי: שיעורם בשנת 1992 היה כ-63 אחוזים מהשכר המומוצע בחמשון התחתון. כתוצאה מהכפלת תוספות שכר אישיות בתפקיד הבסיסי, משקלן לצורך החוק ירד ל-57 אחוזים, אולם עובדים רבים בעלי שכר גבוהה יחסית זכאים עדין להשלמת שכר מינימום; בחמשון השני, שבו השכר ברוטו של העובד בעיל השכר הנמוך ביותר בשנת 1999 היה גבוהה ב-86 אחוזים מרצפת שכר המינימום, קיבלו את ההשלמה 8.6 אחוזים מהעובדים (לוח 9).

---

השכר הבסיסי, והן על ידי היkp התוספות האישיות הניתנות לו. لكن השפעתם כבר כוללת במקרים של המנגנון העיקרי בפרק הקודם.

**לוח 9 : מקבל השלם שכר מוגנים וחולקה של ההשלמה בסך תשלומי השכר  
בשירות הציבור, 1992-1996 ו- 1999**

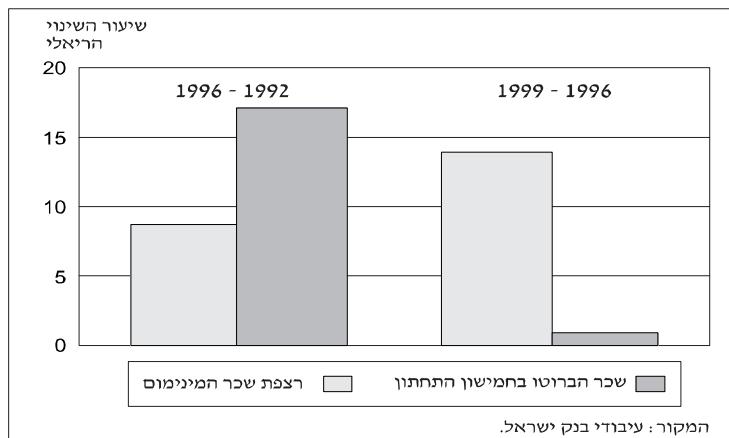
השנה	ההשלמה כאות מסך השכר ברוטו <sup>1</sup>	שיעור העובדים הזכאים להשלמת שכר המוגנים		
		ההמשון התחתון	ההמשון השני	ההמשון התחתון
1992	5.6	11.9	40.4	74.6
1996	1.6	2.6	0.7	3.3
1999	3.2	5.5	8.6	42.1

1) השכר ברוטו בהרכב קבוע של עובדים לפי תכונות הון אגושי ומאפיינים אחרים.  
המקור: עיבודו בנק ישראל.

את השפעת שכר המוגנים על השכר בחמשון התחתון ועל פער השכר היישנו בדומה ליחסוב ההשפעה של ההסכם הקיבוצים, שתוואר לעיל. היישנו שכר היפותטי לשנת 1999, על ידי הפקחת השלמת שכר המוגנים הממוצעת מהשכר של החמשון התחתון בשנת 1992 והופסקת השלמת שכר המוגנים, כפי שהיא בפועל בשנת 1999, לחמשון זה. פער השכר היפותטי ב-1999 בהנחה של השפעת שכר המוגנים בלבד חושכ כיחס בין החמשון התחתון, כפי שתוואר לעיל, לשכר בפועל בחמשון העליון בשנת 1992<sup>26</sup>.

דיאגרמה 4

שיעוריהם בקצבת שכר המוגנים ובשכר הברוטו של  
החמשון התחתון, 1992 עד 1999  
(בהרכבת קבוע של עובדים, אחוזים)



<sup>26</sup> בחמשון העליון לא שולמה השלמת שכר מוגנים ב-1999, ולכן בחישוב כאן השכר של חמישון זה ב-1999 אמרו להיות זהה לשכרו ב-1992.

**לוח 10 : השפעת חוק שכר מינימום על פער השכר, 1992 ו-1999**

(החמיישון התחthon = 1.00)

	הപער בשכר הברוטו		הപער בשכר הברוטו בפועל		החמיישון התחthon
	ההיפוטטי כتوزאה מהשינוי ב להשלהמת שכר המינימום בלבד	בניכוי ההשלמה לפיה החוק	1999	1992	
1999	1999	1992	1999	1992	העליןן
1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	התחthon
3.67	4.11	3.91	4.02	3.57	העליןן

המקור: עיבודו בנק ישראל.

כפי שאפשר לראות בלוח 10, ב-1992, השלמת שכר המינימום פעלת לצמצום פער השכר. ללא ההשלמה, הפער ב-1992 היה גבוה ב-10 אחוזים מהפער בפועל. ב-1999 הפער השכר בניכוי השלמה שכר המינימום היה גבוה ב-2 אחוזים בלבד מהפער בפועל, דבר המסביר את הירידה בחשיבותה ההשלמה בסוף התקופה הנחקרת, אז היא הייתה רק 6 אחוזים מהשכר ברוטו בחמיישון התחthon, לעומת 12 אחוזים ב-1992.

הירידה באחוזו מכך השלמת שכר המינימום ובחשיבותה ההשלמה בשכר ברוטו נשתקפת בשכר ההיפוטטי ב-1999, שלפיו היה הפער אמרו לגדל ב-3 אחוזים לעומת 1992. זהו שינוי קטן, אך לא מבוטל, ביחס לשינוי הכלול בפער, שהוא 13 אחוזים. עם זאת יש לציין, כי לאחר שבשנת 1996 השלמת שכר המינימום כמעט נעלמה בשירותי הציבור, הרי ב-1999 היא שבה ועולה, עלייה שנמשכה גם בשנים האחרונות.

**ב. השפעת שכל הכנסה לשירות הציבור על פער השכל**

שכרו של עובד בשירות הציבור מעוגן בהסדרים מסוימים שונים, ולפחות בטוויה הקצר הוא קשייה כלפי מטה. עם זאת ניתן להשபיע על השכר הממוצע ועל סך הוצאות השכר על ידי קביעת שכרם של עובדים המציגים לשירות הציבור ברמה נמוכה מזו של שכר עובדים בעלי תוכנות הון אנושי ומאפיינים דומים שהתקבלו לשירות בתפקידות קודמות. המעניין יכול להזכיר את שכר הכנסה על ידי העובד בדרגה נמוכה יותר בתחום הדרגות של העיסוק, ו/או על ידי הענקת "סל" קטן יותר של תוספות שכר אישיות – החזר הוצאות רכב, שעות נוספות לפְרִישׁוּם, שעות נוספות גלובליות ועוד. לעיתים נקבע בגופים שונים שכר כנסה נמוך יותר, ואך שכר נמוך יותר בהמשך הקוריאה באמצעות הסכם קיבוצי מיוחד המכונה "הסכם דור ב'", או פתיחת מסלולי העסקה העוקפים את ההסכמים הקיבוציים כגון חווים אישיים והעסקה דרך חברות כוח אדם.

כאן נבדוק אם בשנות התשעים נעשה שימוש בכלים של קביעת שכר כניסה נמוך לעובדים שאינם בעליים חדשים, ואם הייתה לכך השפעה על פער השכר בין החמשון והתחתון לעליון.<sup>27</sup>

בפוטנציה, קביעת שכר הכניסה בשירות הציבור יכולה להיות עליה השפעה גדולה על פער השכר, הן מושם שמספר המטרפים לשירות הוא גדול, והן מושם שהם מרכזים במיוחד בחמשון התחתון. כפי שאפשר לראות מלוח 11, ב-1999, העובדים שהצטרכו לשירות באربع השנים הקודמות (1999-1996) היו 20.3 אחוזים מכלל העובדים, לעומת שיעור נמוך יותר ב-1992, 17.0 אחוזים; בחמשון התחתון שיעורם ב-1999 היה 47.5 אחוזים מכלל השוהים בחמשון זה, לעומת כ-38.8 אחוזים ב-1992. בחמשון העליון שיעוריהם יותר – 7.7 אחוזים ב-1999 ו-5.3 אחוזים ב-1992.<sup>28</sup> התרפלגות דומה של מטרפים מתකלת גם לשנים 1999 עד 2002.

כדי להעריך את השימוש בכלים של קביעת שכר כניסה לעובדים מטרפים יש להגדיר מהו שכר כניסה.<sup>29</sup> שכרו של עובד בערך הכניסה לשירות עשו ליקבע שכר זמני נמוך יותר, ואינו משקף בהכרח את השכר המתאים שייקבע לו בסוף תהליך הקליטה והשבוץ.<sup>30</sup> לכן הגדרנו בעובדה זו מטרף עובד בעל ותק של שנה עד ארבע שנים בשירות הציבור. מדיניות השכר כלפי מטרפים יכולה להיות דיפרנציאלית בהתאם להשכלה העובד – אקדמי, סמי-אקדמי או עובד ללא השכלה על תיכון ("מיןהלי"). מדיניות של הזרת שכר יכולה להיות מופעלת בעיקר כלפי עובדים המטרפים לשירות עם מעט ותק מקצוע (עד ארבע שנים), או גם כלפי מי משתמשים עמו ותק רב יותר שצברו אצל אחרים. לכן חולקו המטרפים לשלויש קבוצות השכלה ושתי קבוצות ותק מקצוע.

**שינויים בשכר הכניסה עצמו לאורך ומן שעשוים לשקף לא רק מדיניות שונה מטרפים, אלא גם שינוי ברמת השכר של כלל העובדים. השוואה פשוטה של שכר המטרפים באربع השנים 1996-1999 לשכר המטרפים באربع השנים 1988-1992**

<sup>27</sup> קביעת שכר כניסה נמוך יותר לעובלים שהגינו בתחילת שנות התשעים הייתה, כאמור, נוהג גוףן ביזור. בעבורה זו התייחסנו להובד עולה חדש כל תכונה של הון אנושי, מושם שהשכר הנמוך יחסית שבו נקלטו בעליים היה במידה רבה תוצאה של אי הכרה בהון אנושי שנרכש בברית המועצות לשעבר. לעומת זאת ראינו בשינויים בשכר הכניסה של עובדים ומלאים בארץ, המטרפים לשירות, כלפי של מדיניות שכר, הימול להפחית את השכר של עובדים חדשים, הדומים בכל התכונות והמאפיינים לותיקים בשירות וশכרים מוגן על ידי הסכמים הקיבוציים.

<sup>28</sup> הכניסה הרבה יחסית של עובדים לחמשון התחתון, יחסית לחמשון גבויים יותר, מטרפה לממצאים אחרים של פהיהם השירות הציבורי הוא שוק עמידה פנימי.

<sup>29</sup> בבסיס הנתונים שהשתמשנו בו קשה לזהות את השכר של עובד ביום המטרפו.

<sup>30</sup> במקרים רבים נהוג לקבל עובדים בשכר התחלתי נמוך יותר, וכן מה לאחר מכן לשכרים לרמה המשקפת את כישוריים ואת העבודה שהם מוציאים. לכן כלנו כאן בהגדרת "מטרף" מי שהऋף במהלך השנים שלפני בדיקת השכר. בדיקת שכרים של מטרפים השוהים בחמשון התחתון מעוררת תקופה ארוכה מדי. יכולה להטעות, מפני שבמהלך תקופה מסוימת חלק מהמטרפים ה"מושלמים" יותר הספיקו לעבור לחמשון גבוה יותר ולכן אינם נתפסים בהגדרת המטרפים לחמשון התחתון.

## לוח 11: המצטרפים לשירות הציבורי לעומת השוהים בו, 1992 עד 2002

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

(1) כולל בעליים ומציגים.

(2) מצטרפים מקרוב הותיקים בארץ, לא כולל את בעליים שהגיעו אחריו 1989.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

מתעלמת מהעליה הניכרת בשכר של כלל העובדים בשירות הציבורי במהלך התקופה הנחקרת, שכן עניינו כאן הוא בשאלת אם השינוי בשכר העובדים המציגים בתקופה מאוחרת יותר היה נמוך משכר המציגים בתקופה מוקדמת יותר יחסית לשכר העובדים האחרים, גם אם במונחים ריאליים מוחלטים שכיר המציגים המאוחרים היה גבוה מזה של המציגים המוקדמים. כדי לאמוד את השינוי בשכר היחסי של המציגים במהלך התקופה הנחקרת היישנו בין שכיר המציגים המוקדמים (1992–1988) לשנת 1992 לבין שכיר המציגים המאוחרים (1999–1992) בשנת 1999, בשתי קבוצות ותק ובשלוש קבוצות השכלה. את השינוי בשכר המציגים חילקו בשינוי השכר של העובדים הוותיקים יותר בין שני מוגדים אלה באותה תא.

**לוח 12 : השוואת שכרם של המציגים לשכר העובדים השווים תקופה ארוכה יותר  
בשירות הציבורי, 1992 ו-1999<sup>1</sup>**

היחס בנקודות אחזו	שכר חברתו היחסי									
	1999		1992		השוויים		המשתפים		המשתפים	
	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית	ותק מקצועית
5 ש שנים ו יותר -0.09	ש עד 4 שנים ו יותר -0.09	ש עד 4 שנים ו יותר 0.77	ש עד 4 שנים ו יותר 0.62	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.86	ש עד 4 שנים ו יותר 0.71	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.54	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.01
5 ש שנים ו יותר -0.09	ש עד 4 שנים ו יותר 0.77	ש עד 4 שנים ו יותר 0.59	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.76	ש עד 4 שנים ו יותר 0.53	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.53	ש עד 4 שנים ו יותר 1.00	ש עד 4 שנים ו יותר 0.01	ש עד 4 שנים ו יותר 0.06

(1) ההישוב נעשה לגבי מציגים ושוויים שאינם בעליים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

חוצאות היישוב זה מובאות בלוח 12. השכר היחסי של המציגים אכן ירד מ-1992 ל-1999. הירידה הייתה בשלוש קבוצות עובדים: המציגים בעלי השכלה נמוכה יחסית – עד תיכון ועד בכלל – ("מניהליים") בוותק המצועית של עד ארבע שנים ושל 5 שנים ומעלה; שתי קבוצות שבן הירידה של כ-9 נקודות אחזו בשכר היחסי, והמציגים הסמי-אקדמיים בעלי ותק נמוך, שאצלם הייתה ירידת של 8 אחזים. לעומת זאת, השכר היחסי של סמי-אקדמאים בעלי ותק מקצועי גבוהה עלתה ב-2 אחזים. שכר המציגים האקדמאים עלתה בשתי רמות הותק, ובמיוחד אצל האקדמאים בעלי ותק מקצועי נמוך.

כאמור, פערו השכר בפועל ב-1992 וב-1999 מוחשכים על פי שכר כל העובדים הנמצאים בנקודת זמן אלו בחמשונים הנ"ל (השווים הותיקים, העולים והמצטרפים). חישבנו את השפעת השינויים בשכר הכנסתה על פער השכר, בהנחה שזה השינוי היחיד בשכר. השינוי בשיעור השכר היחסי של המctrופים בכל תא של השכלה וותק מקצועי, כפי שהושב לעיל, שוקל על פי סך שכר המctrופים ששחו בחמשון התיכון ב-1992 בכל תא. חישבנו שכר הייפותטי לחמשון בין 1992 ל-1999, בהנחה שהשינוי בשכר המctrופים הוא השינוי היחידי בין 1992 ל-1999. באופן דומה נגנו גם ביחס למctrופים לחמשון העלון. הפער הייפותטי ב-1999, שהוא תוצאה של חישוב זה, מובא בלוח 13.

**לוח 13 : השפעת השינויים בשכר הכנסתה (היחסי) על פער השכר, 1992 ו-1999  
(ההמשון התיכון = 1.00)**

	הפער בשכר של המctrופים בלבד כتوزאה מהשינוי בשכר הכנסתה היחסית		הפער בשכר בהרכבת קבועה בפועל		ההמשון התיכון	
	1999	1999	1992	1999	1992	
התיכון	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
העלון	3.81	4.10	3.85	4.02	3.57	

המקור: עיבודי בנק ישראל.

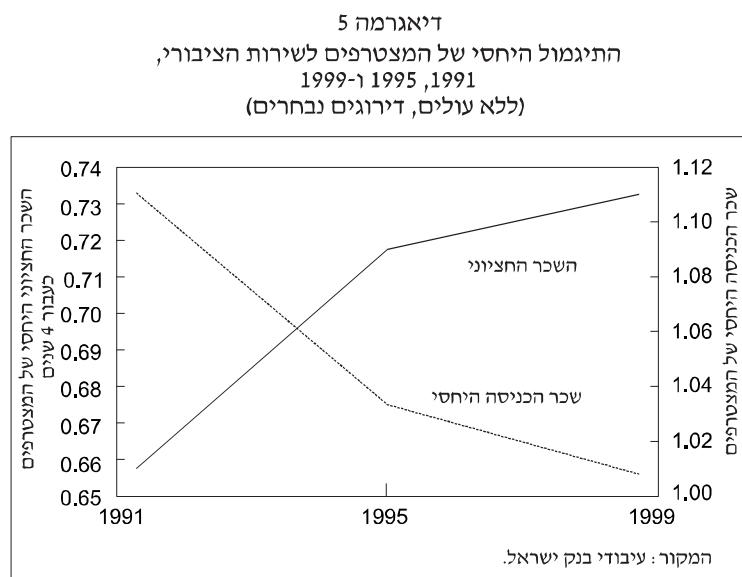
כפי שאפשר לראות מהלוח, הפער בין שכר הכנסתה של עובדים בחמשון התיכון והעלון גובה מהפער בין השכר של כלל העובדים בחמשונים אלה, והוא אף גדול ב-6 אחוזים בין 1992 ל-1999. עם זאת, בכלל האctrופות מצומצמת בלבד של עובדים ישר לחמשון העלון, אין לייחס ממשמעות רבה לשכר הכנסתה של עובדים בחמשון זה. ההשפעה של שכר הכנסתה על פער השכר הייפותטי ב-1999 היא של 7 אחוזים – השפעה ממשמעותית, המשקפת בעיקר את הירידה בשכר הכנסתה לחמשון התיכון.

מהנתונים שהובאו ניתן להסיק על שימוש מכון בשכר הכנסתה, כדי להביא להפחתה בשכר, וכتوزאה מכך לגידול בפערים<sup>31</sup>. בדיקות ראשוניות מראות שהמגמה של הפחתת שכר הכנסתה נמשכה גם בשנים 1999-2002, וביתר שאת. חשוב להזכיר כי עובדים שהתקבלו לעובודה בתקופה זו דרכ' חברות כוח אדם וקבלנים, ושכרם יכול להיות נמוך עוד יותר, אינם כוללים כאן.

<sup>31</sup> בבדיקה ששכר המctrופים שנשארו בחמשון התיכון יש, כאמור, הטיה מסויימת כלפי מטה, משום שהוא איננה מתייחסת גם לשכרם של המctrופים שעשו לחמשונים גבוהים יותר. לעומת זאת שכר המctrופים בחמשון העלון מטה כלפי מעלה, משום שהוא אינו כולל את שכר המctrופים לחמשון זה, שירדו לחמשונים נמוכים יותר.

שאלה מעניינת היא אם ההפחתה השכרי היחסית למתטרפים לשירות הציבורי, שהלכה וגברת במהלך התקופה, פוצטה על ידי העלאה מהירה יותר של שכרם היחסית בהמשך <sup>32</sup> שירותם.

דיגרמה 5 מראה את הקשר בין הירידה בשכר הכנסתה היחסית של המתטרפים, כפי שהוגדר לעיל, לבין השינוי בשכרם כעבור ארבע שנים. כך, למשל, לגבי המתטרפים בשנים 1987-1991, נבדק השינוי בשכר בין 1991 ל-1995 ב-9 שנים, לעומת זאת בשנת 1991-1995, השינוי בשכרם היה של 5 שנים וויתר ב-1991-1995, שהם בעליות ותק של 9 שנים וויתר ב-5 שנים. נמצא שהעובדים המתטרפים אכן פוצצו על שכר כניסה נמוך יחסית בעליית שכר גובהה יותר בהמשך <sup>33</sup>.



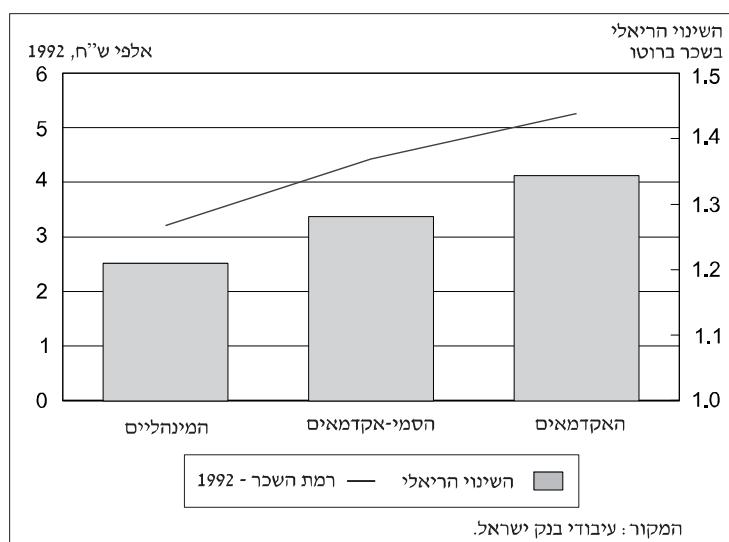
<sup>32</sup> אלו מודים לשופט אונומי של העבודה שהעליה שאלת זו.

<sup>33</sup> חשוב לציין שדיגרמה 5 מראה שעם הירידה בשכר היחסי החזינווי של מתטרף, במהלך התקופה הנחקרת, אכן גדל סיכוי לעלייה שכר מהירה יותר לאחר מכן. אולם אין להסיק מכך שבנקודות זמן מסוימות, עובד שהתקבל בסalary entrance נמוך יותר יתפרק מהר יותר, בשכו בעtid, מעובד שהתקבל באותו זמן עם שכר כניסה גבוהה יותר. יתרה מזאת, בבדיקה שעשינו מצאנו שבנקודות זמן מסוימת ככל ששכר העובד בהצטרכותו גבוה יותר כך העלייה בשכו לאחר מכן מהירה יותר.

## 5. השינויים בשכר לפי תכונות ומאפיינים והשפעתם על הפערים בשנים הנחקרות

בפרק 3 הראינו שלמעשה כל הגידול של פער השכר בין החמשון לעליון – 13 אחוזים – הוא תוצאה שלינויים בתגם של תכונות הון אנושי ומאפיינים אחרים, ככלומר תוצאה של שינוי "מחירים". בפרק זה נבחן את השינויים שהלכו בתיגמול הדיפרנציאלי של תכונות הון אנושי ומאפיינים ספציפיים, ובעיקר בתיגמול של דמותה השכלתית שנותה. זאת תוך התמקדות בשינויים בשכר הכלול של העובד והתעלמות מהמנגנונים השונים – הסכמים, תוספות אישיות וקידום – שדריכם בוצעה ההעלאה. דיאגרמה 6 מראה את רמת השכר בשנת 1992 ואת השינויים בשכר הכלול של עובדים לפיקובוצות השכלתית (עובדים מנהליים ועובדי כפויים, סמי אקדמיים וקדמיים). זאת כאשר המשקלות לפי תכונות ומאפיינים אחרים בכל קבוצה נשארו קבועים. כדי שאפשר לראות מהdíגרמה, רמת השכר בשנת 1992 גבוהה יותר בכל שרטה ההשכלתית גובהה יותר. דבר זה משקף את מדיניות התגמול של בעלי השכלתית – כפי שהיא התבטאה בהסכם קיבוצים ובוחילה. אולם, שלא בהתאם לכוננות מדיניות השכר המוסכמת בשנים הנחקרות כאן, שדגלה בעליות שכר דומות לכל קבוצות העובדים, השכר עלה יותר מכל שרטה ההשכלתית גובהה יותר.

דיאגרמה 6  
רמת השכר ב-1992 ושיעור השינוי של השכר הריאלי  
בשירותציבור, 1992 עד 1999  
(כל העובדים, לפי קבוצות השכלתית)



ניסינו לבדוק את ההשפעה הבו-זמנית של כל אחת מתכונות הhone האנושי והמאפיינים האחרים, האמורים להשפיע על השכר, על ידי אמידת משווהות שכר לכל אוכלוסייה העובדים בתחום התקופה ובסימונה. גודל המkładמים שנאמדדו יכול להצביע על החשיבות של משתני hone האנושי והמאפיינים האחרים בקביעת השכר. לשינוי בערך המkładמים יכול להצביע על תרומתו של כל משתנה בנפרד לשינוי בשכר ובפער השכר.

מקדמי הרגסיה של תכונות hone האנושי ומאפיינים אחרים במשוואת שכר, שנאמדים בשיטה לינארית וגילה (OLS), מובסים על ההנחה שהמקדים אחידים לאורך כל התפלגות השכר. ואולם, במקרים שונים נמצא שהתמורה להשכלה הולכת ועולה באופן יחסית כל השכר גבוה יותר, וזאת מכמה סיבות: ראשית, מיסוי פרוגרסיבי, המקטין יחסית את התמורה להשכלה אחורי מס אצל בעלי הכנסת גבוהה, עשוי להביא לתיגמול גבוה יותר להשכלתם, כדי לשמר על תשואה נקייה סבירה; שנית, יש מיתאמים חובי בין השכלה לבין יכולות אחרות, שהן גבוהות יותר בחלוקת העליון של התפלגות; ושלישית, לעובדים הבכירים בעלי השכלה אקדמית כוח ארגוני, המאפשר להם להשיג הטבות שכר גדולות. (ראו גם Machado and Mata ; 2001 ; Fersterer and Winter-Ebmer , 2003). אמידת המקדים ברגסיה לינארית נפרדת בכל חמשון של התפלגות השכר, כדי לבחון הבדלים בתשואה, עלולה להטות את התוצאות<sup>34</sup>. לכן אמדנו את המקדים ברגסיה אחויזנים (quantile) , שבא נאמדים המקדים עבור נקודות שונות בהתפלגות השכר תוך התחשבות בהתפלגות כולה<sup>35</sup>.

ברגסיה שאמדנו המשנה המוסבר הוא לוג שכרו של העובד,  $W_{log}$ , והמשתנים המסבירים הם:

השכלה העובד, שנאמדה על פי הדירוג שבו הוא משובץ – מינהלי ועובדת כפיים  $Ed_0$ , סמי אקדמי  $Ed_1$  וקדמי  $Ed_2$  . קבוצות המשרדים או הגופים – המעציקים: משרדים שאינם "מועדפים" ורשותות מקומיות  $Q_0$  , משרות "מועדפים"  $Q_1$  , משטרת  $Q_2$  , תאגידים וחברות בבעלות המגזר הציבורי  $Q_3$  .

ותיק או עולה – עולה חדש  $Im$  הוגדר כמי שעלה אחרי 1989, והשאר הוגדרו כוותיקים.

<sup>34</sup> ניסינו לבחון אם יש חבדה במקדים של הגורמים המסבירים לפי רמת השכר כאשר אומדים משווהות שכר נפרדות לחמשונים הנמוך והעליון. בדיקה זו פחota מהימנה, משום שהעובדים מנויינים לפי המשנה התלויה – גובה השכר – ובשני החמשונים הפיזור של המשנה המוסבר קטן יחסית. עם זאת ניתן לומר כי בעוד שהתוספה בדירוגים האקדמיים גדולה יותר בחמשון העליון, ואף עלתה במידה משמעותית בין 1992 ל-1999, אין למעשה חוספת לعبادים (המעטים) בדירוג האקדמי, הנמצאים בעשיון התיכון.

<sup>35</sup> שיטת h-quantile regression מתחילה אצל Koenker and Hallock (2001)

עובד מצטרף – נוסף על מספר שנות הווותק המKeySpecי הוכנס לרגרסיה משתנה דמה של עובד מצטרף בעל ותק של 4-0 שנים<sup>36</sup>.  $M_z$ , המשתנים דלעיל הוגדרו כמשתני דמה. נוסף על משנה דמה נכלג גם משתנה רציף: הווותק המKeySpecי – מספר שנות הווותק שהוכרו לעובד לצורך היישוב השכר,  $V$ . הרgresיה שנא마다 היא:

$$\text{Log}W = a_0 + a_1 Ed_1 + a_2 Ed_2 + a_3 Q_1 + a_4 Q_2 + a_5 Q_3 + a_6 Im + a_7 V + a_8 M_z,$$

כאשר  $\text{Log}W$  הוא השכר הריאלי ברוטט. הוצאות ורגסית האחוזונים מובאות בלוח 14. משתני הדמה הם: ההשכלה, מקום העבודה, להיות העובד עולה והיותו מצטרף. משתני הבסיס לאמידת ההשפעה של משתני הדמה הם, בהתאם: עובד מנהלי (שאינו סמי-אקדמי  $Ed_1$  או אקדמי  $Ed_2$ ), עובד במשרד לא מועדף (שאינו משרד  $Q_0-Q_3$ ), ותיק בארץ (שאינו  $Im$ ) ועובד בעל ותק של 4 שנים יותר (שאינו מצטרף,  $M_z$ ). הווותק איןו אלא משתנה רציף (הנמדד בשנים).

הרגרסיה נא마다 בנפרד לשנים 1992 ו-1999 כדי לעמוד על השינויים שהלכו במקדים במהלך התקופה הנחקרת. הרגסיות נאמדו לגבי החלק התתיתון של ההתפלגות (האחוזון ה-0.10), המשקף את אמצע החמשון התתיתון, והחלק העליוןון (האחוזון ה-0.90), המשקף את אמצע החמשון העליון של ההתפלגות. כפי שאפשר לודאות מהליה, כל המשתנים בשתי השנים מובאים<sup>37</sup>. אכן, לגבי משתנים מסוימים יש הבדל בולט בין המקדים בחלק העליון של ההתפלגות (האחוזון ה-0.90) לבין חלקה התתיתון (האחוזון ה-0.10). כפי שנמצא במחקריהם אחרים, אקדמאים נהנים מתמורה גבוהה בהרבה אם הם נמצאים בחלק העליון של ההתפלגות, בעודם שlayer סמי-אקדמיים תוספות המתמורה בחלקים העליון והתחתון של ההתפלגות השכר דומות. מעניין שרק עובדים בחלק העליון של ההתפלגות נהנים מתמורה גבוהה יותר במשרדים וגופים מועדים. זאת פרט לשוטרים, שהתמורה היחסית שלהם גבוהה יותר דזוקא לגבי אלו שבתתית ההתפלגות. השפעת שנות הווותק בשירותו הציבורי על השכר היא גדולה במיוחד במקצת בחלק העליון של ההתפלגות. השכר ההתחלתי של עובד מצטרף נמוך בשני הקצוות של ההתפלגות השכר (האחוזונים), אך ההבדל במצטרפים בין שני האחוזונים הוא קטן. לגבי בעלי השכר מופחת יותר בתתית ההתפלגות,

<sup>36</sup> ברגרסיה מצטרף כולל, נוסף על ותיקים בארץ, גם בעליים מצטרפים, משום שהיוותם בעליים באח לידי ביטוי במשתנה "עליה".

<sup>37</sup> פרט למקדם אחד: השפעת משרד "מעודף" באחוזון ה-0.10 בשנת 1992.

בעוד שלגביה העולים (המעטים) הנמצאים בחלק העליון של ההתפלגות כמעט אין אובדן שכר.

**לוח 14 : משווהות השכר ברוטו ( $\omega$  log) שנאמדו בשיטת Quantile Regression-ה-ה-1992-1999 (ערכי / בסוגרים)**

1999		1992		הקבוע
האחוזון ה-0.90	האחוזון ה-0.10	האחוזון ה-0.90	האחוזון ה-0.10	
8.203	7.557	8.013	7.385	
(1,354.8)	(1,869.0)	(1,360.1)	(1,747.4)	
				ההשכלה <sup>1</sup>
0.289	0.271	0.228	0.214	סמי-אקדמית
(59.1)	(80.5)	(45.2)	(56.5)	
0.786	0.343	0.682	0.238	אקדמי
(171.9)	(111.4)	(133.8)	(65.1)	
				מקום העבודה <sup>2</sup>
0.343	0.016	0.238	0.006	משרדים "מועדפים"
(43.5)	(2.8)	(25.7)	(0.96)	
0.045	0.305	0.043	0.323	משטרה
(9.3)	(94.1)	(8.3)	(87.9)	
0.326	0.038	0.283	0.087	תאגידיים וחברות
(68.1)	(11.3)	(59.4)	(24.9)	
				מאפיינים נוספים
-0.046	-0.018	-0.046	-0.110	עליה
(-19.4)	(-11.2)	(-12.1)	(-38.9)	
0.022	0.017	0.021	0.015	ותק מקצועי (שנתיים)
(88.6)	(97.8)	(84.1)	(78.5)	
-0.087	-0.095	-0.060	-0.042	מצטרף
(-16.7)	(-30.2)	(-11.5)	(-11.5)	
0.348	0.258	0.319	0.241	$R^2$

1) הבסיס הוא עובדים מינהליים.

2) הבסיס הוא משרדים שאינם מועדפים: משרדי כלכלה, משרדי חברה, גופים שאינם כפופים לניציבות השירות המדינה ורשות מקומית.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

האומדנים לשתי השנים 1992 ו-1999 מאפשרים לעמוד על השינויים העיקריים שהלכו במקדים בתקופה הנחקרת. בראש וראשונה גדל התיגמול של ההשכלה בתחום ההתפלגות ובחלקה העליון. בהשפעת הגוף שבו מועסק העובד חלו שינויים ממוקדים יותר, והעליה בהיגמול של העובדים בחלק העליון של ההתקפות בולטת במיוחד במשרדים מודפסים ובתאגידים וחברות. העולים בקצב ההתח桐 של ההתקפות, שכרכם היה נמוך במידה מסוותית ב-1992, הגיעו כמעט את כל הפער ביןם לוווקאים ב-1999, בעוד ששכר העובדים בחלק העליון נותר עדין נמוך יותר. בתורמתו הותק בשירות הציבור נרשמה עלייה קלה בלבד, אך לעומת זאת השכר ההתח桐י של עובדים מצטרפים ירד יותר בחלק ההתח桐, אך גם בחלק העליון של ההתקפות.<sup>38</sup>

אם נתרגם את המקדים שנאמדו לשקלים, הרי ההשכלה האקדמית כשלעצמה של עובד בחמשון העליון (המייצג באחוזון 0.90) גבוהה בשנת 1999 ב-3,967 ש"ח מתרומת ההשכלה האקדמית בחמשון ההתח桐 (אחוזון 0.10). בהשוואה לשכר של עובד דומה בדירוג המינימלי (לא השכלה על תיכון או גבוהה), תרומת ההשכלה האקדמית גבוהה יותר ב-5,144 ש"ח בחמשון העליון וב-1,177 ש"ח בחמשון ההתח桐. תוספת השכר בין 1992 ל-1999 עברו השכלה אקדמית היא 1,453 ש"ח בחמשון העליון ו-489 ש"ח בתפקידן, הכול במחידר שנת 1999.

הסביר אפשרי לתיגמול הגבוה יותר להשכלה אקדמית בחמשון העליון, בהשוואה לחמשון ההתח桐 (כאשר תכונות הון אנושי אחרות והגוף המופיע מוחזקות קבועות) הוא היחס השונה בין בעלי תואר ב"א לבעלי תארים גבוהים יותר בכל אחד מהחמשונים. בעוד שבחמשון העליון מספר בעלי תואר ב"א ומספר בעלי התארים הגבוהים יותר הם פחות או יותר שווים, הרי בחמשון ההתח桐 בעלי התארים הגבוהים יותר הם פחות מחמשית מבני ב"א. ניתן גם שבעלי תואר ב"א ממוסד להשכלה גבוהה אינטואיטיבית יותר בחמשון העליון, אולם לפי שעה אין בידינו מידע לבדוק על כך. הסבר אפשרי נוספת הוא שבסמך הנוכחי לא הובאו בחשבון הבדלים

<sup>38</sup> לשם השוואة, חישבנו גם רגסיה ליניארית רגילה (OLS) של השכר על אותן משתנים שברגסית האחוזונים (quantile regression). ברגסיה רגילה זו נמדד השכר בשקלים מתוך הנחה שהוא שכל משנתה מסכבי משפטים באופן אחיד על השכר בשקלים לאורך כל התקופה השכר. להנחה זו יש הצעון מסוים כאשר מזוכר בرمת ההשכלה, משומש שבשוווי משקל השקעה של פרט בהשכלה גבוהה, שהיא אחדה אצל בעלי תואר דומאה, תהיה שווה לתרומות ההשכלה לשכר. תוצאות הרגסיה הרגילה (OLS) דומות לאלה שנתקבלו מרגסית האחוזונים, המקדים כולם מובהקים בשתי השנים 1992 ו-1999, ורמת ההסביר סבירה ( $R^2_{adj}$ ) בין 0.36 ל-0.39. כך, למשל, הפער בשכר ההיפותטי הנובע אך ורק ממקדמי ההשכלה היה גדול ב-9 אחוזים, לעומת גידול הפער בפועל, בניכוי השינויים בהרכבת העובדים, שהיה בשיעור של 14 אחוזים. עוד ניתן למלמד מרגסית זו, שבמועד שהשכר הריאלי הממווצע עלה על פי בסיס הנתונים בין 29 אחוזים בין השנים 1992 ל-1999, השכר המוחושב של עובד בעל ותק ממוצע של 14.8 שנים, הנשאר בדירוג המינימלי, במושך לא מוערך, היה אמור לעלות ב-18 אחוזים בלבד. שכמו המוחושב של עובד דומה בדירוג סמי אקדמי היה אמור לעלות ב-30 אחוזים ובדריגות האקדמיים ב-35 אחוזים.

בתגמול בין אקדמאים בעלי משיחי יד שונים, הדורשים כישורים שונים. יתרון שהכישורים האישיים של בעלי תואר אקדמי הנמצאים בחמשון העליון גובים מalone של בעלי תואר דומה הנמצאים בחמשון התיכון, הבדלים שלא נצפו כאן ישירות.

בדיקה נוספת שערכו מראה כי בשירות הציבור בעלי אקדמי המועסקים במשיחי יד שכרכם בדרך כלל גבוהה יותר, מרכיבים יותר בחמשון העליון. דוגמה אחת למשיחי יד כזה הם השוטרים האקדמאים: כפי שאפשר לראות מלווה 15, שכרכם החזיוני של השוטרים בעלי תואר אקדמי שלהם בעלי ותק של 25 עד 30 שנה גבוהה ב-28 אחוזים משכרכם החזיוני של כל בעלי התארים האקדמיים בוותק דומה. ועוד, קבוצת שוטרים זו מתרכזת יותר בחמשון העליון, ושיעורם מגיעה ל-39 אחוזים מכלל האקדמאים בעלי אותו ותק בחמשון זה. שיעורם של שוטרים אלו בקרוב לכל האקדמאים בשירות הציבור בעלי אותו ותק הוא נמוך יותר ומגיע ל-19.5 אחוזים בלבד. דוגמה נוספת הם הרופאים בעלי ותק של 25 עד 30 שנה; שכרכם החזיוני של כל הרופאים בוותק זה גבוהה ב-74 אחוזים משכרכם של כל בעלי התארים האקדמיים בוותק דומה. גם רופאים ותיקים אלה מרכזים בחמשון העליון, שבו הם מהווים 16 אחוזים מכלל בעלי תואר אקדמי בעלי ותק דומה. זאת בעוד ששיעור הרופאים בקרוב לכל האקדמאים בוותק דומה הוא 2.8 אחוזים בלבד.

בחמשון התיכון בשירות הציבור המצב הפוך. בחמשון זה מרכיבים יותר אקדמאים במשיחי יד שביהם השכר בדרך כלל נמוך יותר. דוגמה לכך הם האקדמאים במדעי החברה והרוח (מח"ר) בעלי ותק נמוך, 5 עד 10 שנים: שכרכם של אלו נמוך ב-8 אחוזים משכרכם של כל האקדמאים בעלי ותק זה. זאת ועוד, שיעורם של האקדמאים במח"ר בוותק זה בחמשון התיכון הוא 47 אחוזים מכלל האקדמאים בוותק זה בחמשון זה, לעומת שיעור נמוך יותר – 5 אחוזים – של כל עובדי המח"ר בוותק של 5 עד 10 שנים, בקרוב כל האקדמאים בוותק זה בשירות הציבור. דוגמה נוספת לריכוז בעלי משיחי יד שביהם השכר בדרך כלל נמוך בחמשון התיכון הם עובדי הוראה בשירות המדינה: שכרכו של עובדי הוראה בעל תואר אקדמי בוותק של 5 עד 10 שנים נמוך ב-37 אחוזים מזו של כל האקדמאים בעלי ותק דומה. משקלם של עובדי ההוראה בעלי ותק זה בחמשון התיכון בקרוב כל האקדמאים בעלי ותק זה באותו חמשון הוא 64 אחוזים, לעומת משקלם של כל עובדי ההוראה האקדמאים בוותק זה בקרוב ככל האקדמאים בוותק זה – 1.4 אחוזים בלבד.<sup>40,39</sup>

<sup>39</sup> עובדי הוראה כאן אינם כוללים מורים המכבלים את שכרכם ממשרד החינוך ומהרשויות המקומיות; הם כוללים מפקחים ומורים המשרתים ממשרדי ממשלה ובמוסדות חינוך ופנימיות המופעלים ישירות על ידי משרד החינוך.

<sup>40</sup> ניתוח מפורט יותר של השפעת רמת התואר האקדמי ומשיח היד של האקדמאים על השכר יובא במחקר על עלות האקדמייה בשירות הציבור, מחקר הנמצא בשלבי עבודה.

**לוח 15 : אקדמיים לפי משלח יד, קבוצות ותק וחמיישון שכר, 1999**  
**(קבוצות נבחרות)**

א. עובדים בעלי ותק של 25-30 שנים				
משקל משלח היד בקבוצת הוותק	השכר	החינוך	החינוך	משלח היד
בأוכלוסייה בHAMISHON כולה	העלין	הHIGHLY COLLEGE EDUCATED	הHIGHLY EDUCATED	אקדמיים אקדמיים רופאים
19.5	39	128		שוטרים אקדמיים
2.8	16	174		רופאים

ב. עובדים בעלי ותק של 5-10 שנים				
משקל משלח היד בקבוצת הוותק	השכר	החינוך	החינוך	משלח היד
בأוכלוסייה בHAMISHON התיכון	העלין	התיכון	הHIGHLY EDUCATED	אקדמיה במדעי החברה והרווחה עובדיה הוראה אקדמיים
5	47	92		אקדמיה במדעי החברה והרווחה
1.4	64	63		עובדיה הוראה אקדמיים

1) יחסית לשכר החזינו של כל האקדמיה בקבוצת הוותק.

המקור : עיבודי בנק ישראל.

בעזרת המקדים של הרוגטאות לשנים 1992 ו-1999 ניתן לחשב את התרומה של המשתנים השונים, כל אחד להוד, לגידול פער השכר בין החמיישונים הנובע משינויים בתיגמול לתוכנות, ובמיוחד משינויים בתיגמול להשכלה. תוצאות חישוב זה מובאות בלוח 16<sup>41</sup>. מהلوح ניתן להסיק על התרומה הניכרת של העלייה בתיגמול ההשכלה לגידול הפער. אמן תיגמול ההשכלה גדול גם בחמיישון התיכון, אך כאמור משקל הסמי-אקדמיים והאקדמיים בחמיישון זה נמוך מńskלים בחמיישון העלין, ולכן תרומתם לעליית השכר בו נמוכה יחסית. כמו כן ניתן לראות את ההשפעה של הגורף שבו מועסק העובד, שפעלה אף היא, בעוצמה רבה, להגדלת הפערים. גורם נוסף שפעל להגדלת הפערים היה הקטנת שכר הכנסה, בעיקר אצל המצטרפים לחמיישון התיכון. לבסוף – השינויים בתיגמול הוותק, ובמיוחד צמצום פער השכר בין עלויים לוויתיקים בرمות השכר הנמוכות, פועלו לצמצום מסוים של פער השכר בין החמיישון התיכון לעליון<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> בדיקת יכולת הניבוי של פער השכר בעזרת regression-quantile מראה שהשכר המוחשב לשנת 1992 עברו האחוון 0-10 ומייחס לחמיישון התיכון, מוטה כלפי מטה, והשכר המוחשב באופן כזה עברו האחוון 0.90 ומייחס לחמיישון העלון, מוטה כלפי מעלה. אותה הטיה קיימת גם לגבי הפער ב-1999 (בהרכבת קבוצת של עובדים), אף כי במידה פחותה במעט.

<sup>42</sup> על העלייה הגדולה בתיגמול הייחסי של ההשכלה במגזר העסקי ראו מאור שביט וסנג-אנדבלד (2004).

**לוח 16 : תרומת השינויים בתיגמול ההשכלה ומשתנים אחרים לגידול בפער השכר  
בשירות הציבור התחתון לעליון, 1992 עד 1999**

1999-1992 (אחוזים)	
13.0	הגידול בפועל בפער
13.3	הגידול המוחשב בפועל על פי רגסית Quantile
4.9	תרומת השינוי בתיגמול ההשכלה – אקדמית וסמי-אקדמית
3.3	תרומת השינוי בתיגמול בגוף בו מועסק העובד
-1.8	תרומת השינויים בתיגמול ותק וועלם
3.1	תרומת השינוי בשכר הכנסה
3.8	תרומת גורמים אחרים ואינטראקציה

המקור: עיבודי בנק ישראל.

## 6. סיכום

בעבודה זו הצבענו על גידול משמעותי של פער השכר בשירות הציבור בין החמשון התחתון של העובדים לחמשון העליון בשנים 1992 עד 1999. הפורומים, שהיו יציבים בשנים 1992 ו-1993, התרחכו בשנים 1994 ו-1995 – سبحان ניתנו תוספות גדולות במסגרת השכר לשנים 1993–1996. הפורומים גדולים שנוצרו נשארו ברמתם הגבוהה בשנים 1996–1999. הגידול של פער השכר מפתח לnocה המדיניות המוצחרת של המשיק הציבורי ושל הסתדרות הכללית לשמר על פער השכר שהיו ערבות העלות השכר. מצאנו שగידול הפורומים אינו תוצאה של שינויים בהרכבת כוח האדם בחמשונים האמורים לפי תוכנות הון אנושי ומאפיינים אחרים, שאמורים להשפיע על השכר. בפרט, גידול חלקם של עובדים בעלי השכלה אקדמית בחמשון העליון, שהוא אמור להשפיע על עליית השכר בחמשון זה, קוזע על ידי שינויים אחרים בהרכבת העובדים, שפעלו בכיוון הפוך. כל השינוי בפורומים הוא תוצאה של שינויים בתמורה לתוכנות השונות ובפרט להשכלה.

בחינת המנגנוןים שבאמצעותם גדל פער השכר מביאה למסקנות הבאות:

- **השינויים בשכר הבסיסי שנקבעו בהסכם הקיבוציים עם האיגודים המקצועיים השונים, והיו אמורים לתרגם את מדיניות השכר הכללית המוצחרת, פעלו כשלעצמם (וכפי שהוכרז במדיניות הפורמלית) להקטנה משמעותית של הפער.**
- **השפעה זו לצמצום הפער קוזזה ויותר על ידי המנגנוןים העיקריים של זהילה השכר – שימוש גורף בקידום בדרגות ובמתן תוספות שכר, שהתרחשו בישראל בתקופת האינפלציה המהירה והמשיכו להשפיע על השכר גם לאחר הייזוב. זהילת השכר כתוצאה מקידום פعلاה לטובה בעלי השכר הגבוה, משום שאצלם תוספת**

- השכר היחסית בגין קידום היא גדולה יותר, וגם משום שבניגוד למצופה, אחו  
המקודמים היה גבוה יותר בחמשון העליון.
- זחילת שכר באמצעות תוספות שכר אישיות הייתה גם היא לטובה בעלי שכר גבוה, ומהתחלת התקופה הנחקרה היה משקל התוספות רב יותר בחמשון העליון. אמן בשנים 1992–1999 ירד משקלן בשכר, בין היתר משום שחלק מהן הוכלל בשכר הבסיסי, ואולם צמצום משקל התוספות האישיות היה בעל השפעה גדולה יותר אצל המועסקים בחמשון התחתון, ולכנן גם מגנון זה פעל להורחתה הפער.
  - בchnerו בנפרד את השפעת חוק שכר המינימום וקבעת שכר הכנסה בעת ההצטרופת של עובד לשירות הציבורי. שנייהם היו אמורים להשפיע בעיקר על השכר בחמשון התחתון, ודרכו – על פער השכר. שכר המינימום אמור לצמצם הפרשי שכר, אולם המספר הגדל של עובדים שזכו בשנת 1992 להשלמת שכרם למינימום הצטמצם מאוד אחרי הعلاות השכר הגדולות בשנים 1993–1995. שיעור המקבלים את ההשלמה עלה מחדש מ-1996 ועד שנת 1999, אך נשאר נמוך יחסית ל-1992–1995. לכן, השפעת הכוונים השונים בפועל מגנון זה הסתכמה דוקא בהגדלת ההפרשיות, אך בשיעור נמוך. שכר הכנסה לשירות הציבורי הופחת יחסית לשכר השווים בו, ויחד עם גידול מספר המctrופים לחמשון התחתון פעל להרחבת משמעותית של הפער בין החמשון התחתון לעליון. עם זאת, עובדים שנכנסו במהלך התקופה הנחקרה בשכר יחסית נמוך פוצזו בעלות שכר גדולות יותר בהמשך שירותם.
  - מאחרי עיקר הגידול של פער השכר הכללי – בסיסי, קידום ותוספות אישיות – עומדת העלייה הגדולה בתיגמול בעלי השכלה אקדמית, ובמידה מסוימת גם סמי-אקדמית, לשירות הציבורי. לאחר שבעל השכלה גבוהה מתרכזים בחמשון העליון, התוצאה אכן הייתה גידול הפער בין לחמשון התחתון. גם העלייה בתיגמול של עובדים בכירים במדדים "מועדפים" ובחברות ממשלתיות ו>tagidim ציבוריים הרכזה בנסיבות ההתקפלות ופעלה להגדלת הפער.
  - מבדיקות ראשונות לתקופה שאחרי זו הנדונה כאן עלה שבשנים 2000–2002 פער השכר נשאר דומה לזה שבסנת 1999. עם זאת מסתמנת ירידת בתיגמול היחסי של אקדמיים. י对照 שתיגמול נמוך יותר של העולים יהסית לוותיקים דומים נפסק לקראת סוף התקופה. שכרם היחסי של המctrופים נשאר נמוך. שיעור המctrופים לחמשון התחתון מכלל המctrופים המשיך וعلاה אף שישורם בכל המועסקים ירד, מה שمعد על המשך המגמה של גיוס עובדים בעלי שכר נמוך יותר.
  - אף שעבודה זו אינה עוסקת בניתוח של הערים והינויים שהלו בהם בשנות התשעים במגזר העסקי, מן הראי לפחות שם אחרי הרחבה הערים בשירות הציבורי, שתוארה בעבריה, הם היו, בסוף התקופה, עדין נמנועים מآلלה שבמגזר העסקי.

כידוע, מבנה השכר בשירות הציבור פחות כוחות כלכליים בטוחה הקצר, אך ייתכן שגידול פער השכר בשנות התשעים הוא התאהמה, בפיgor, לפערם הגדולים שנפתחו במגזר העסקי בשנות השמונים. אכן יש סימנים שבמהלך התקופה הנחקרה נסגרו בחלקים הפערים שהיו לטובה בעלי השכלה גבוהה במגזר העסקי (זוסמן וזכאי 1999 ; מאור שביט וסבג-אנדבלד, 2004).

גם בפרשנטיביה בין-לאומית, פער השכר בשירות הציבור גבוהים אך עדין אין חרייגים, גם אחרי שגדלו במהלך התקופה הנחקרה. בהשוואה לערים בין גברים במגזר הציבורי באראה"ב (בamodel הפדרלי, במדינות השונות וברשות מקומיות; Borjas (2002), הפערים בישראל בשנת 1999 גבוהים, אך לא באופן חריג: בסוף התקופה סטטיסטית התקן של לוג השכר של העובדים בשירותים הציבוריים הדיא 0.54, לעומת 0.5 באראה"ב, פער השכר ברוטו בין האחוזון ה-10 ל-90 בלוג הוא 1.48 בישראל, לעומת 1.3 באראה"ב; השכר הממוצע של בעל השכלה גבוהה (B.A. ומעלה) בישראל גבוהה בכ-1.54 מזוהה של בעל השכלה תיכונית, לעומת פער של 1.3 באראה"ב.

\* \* \*

בחינת הגידול בפער השכר בתקופה הנחקרה מעלה שאלות אחדות – שמחייבות מחקר נוספת, הריאוניה: האם העלייה החדה בתיגמול ההשכלה האקדמית, בשעה שגם התעסוקה של עובדים אלה גדלה משמעותית, מסקפת עלייה אמיתית בביטחון להשכלה? האם הביקוש לעובדים אקדמיים גדול, כתוצאה ממשינויים טכנולוגיים בשירות הייזור של שירותי ציבוריים, או ב"סל" השירותים המספקים? או שמא נוצר "עודף" להשכלה גבוהה ויקרה, שאין מולחה גידול של פרוון הייזור? שאללה שנייה היא מדוע התהווות כוחם של העובדים המאוגדים במשלחי יד אקדמיים בא לדי ביטוי דווקא בהשפעתם על הקידום והתוספות האישיות, הנקבעים ברמות מוגדרות, ולא בהסכם קיבוציים ובשכר הבסיסי, שעליהם מתנהל המוגדרות בדרגים היורכניים גבוהים.

לבסוף, בדיקות ראשונות מראות שהתרחבות הפער בשכר בין החמשון התתיכון לעליון הייתה מלווה בגידול ניידות עובדים מהחמיישון התיכון כלפי מעלה, ניידות שהייתה יכולה להיות פיצוי לעובדים בעלי שכר נמוך המתמידים בשירות הציבור על גידול הפערים מ-1992 ל-1999.

### ביבליוגרפיה

- בנק ישראל, דין וחשבון 1996, 1997, 1998, 1999, 1999.
- גוללב, ד' (2002), "השפעת עובדים לא-ישראלים על העסקה, שכר ואי-שוויון, עד 2000", *לבנון לכלכלה*, 4, 49, 736-694.
- גורוס, א' (1983), על השכר במגזר הציבורי ובמגזר העסקי, בתוך: זוסמן, צ' ומ' פלבר (עורכים), *עיונים בכלכלה 1981*, 157-172.
- דר, ו' (1993), גודל עליית השכר בעת קידום, בנק ישראל, מחלוקת המחקר, טיוטה.
- ועדה ציבורית לחוק שכר מינימום (2000), *דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל*, יולי.
- זוסמן, צ' ודר' זכאי (1994), *מדיניות ריסון שכר ומנגנונים מפצים – המגזר הציבורי 1999-1974*, בנק ישראל, מחלוקת המחקר, טיוטה, דצמבר.
- \_\_\_\_\_, (1998), "פרודוקס: היצוע חד של רופאים בעליים ועליה תלולה של שכר הותיקים, 1990 עד 1995", *לבנון לכלכלה*, 1 (מאי), 28-63.
- \_\_\_\_\_, (1999), *הסכם השכר במגזר הציבורי 1993-1997: פוסט מודטם לאשוני*, בנק ישראל, מחלוקת המחקר, טיוטה, אפריל.
- \_\_\_\_\_, (2003), "מקידום הרואיים לקידום גורף: השירות הציבורי בישראל 1999-1975", *סקר בנק ישראל*, 75 (מרס), 85-112.
- זכאי, ד' (2000), *הצמחות שכר פודמליות וכבלתי פודמליות בין לדינגים שונים בשירות הציבור בישראל*, טיוטה.
- נאור שביט, ג' ומ' סנג-אנדבלד (2004), מדידת פער שכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בישראל: ממצאים משימוש ברגסיה אחוונית, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והتكنון, מחקרים וסקרים מיוחדים, 83, אפריל.
- معالם, י' ור' פריש (1999), *העליה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1997-1996*, בנק ישראל, מחלוקת המחקר, סדרת מאמרם לדין, 99.06, אוגוסט.

- 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. and R. Winter-Ebmer (2003). "Are Austrian Returns to Education Falling Over Time", *Labour Economics* 10, (February), 73-89.
- Flanagan, R.J. (1999). Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective, *Journal of Economic Literature* 37 (September), 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).
- Koenker, R. and K.F. Hallock (2001). "Quantile Regression", *Journal of Economic Perspectives*, 15, No. 4, Fall.
- Machado, J.A.F. and J. Mata (2001). "Earnings Functions in Portugal 1982-1994: Evidence from Quantile Regressions", *Empirical Economics*, 26, 1, (March).
- OECD (1999). "Making Work Pay", *Economic Outlook*, 66, chapter 5. 151-159.
- Prasad, E.S. (2002). "Wage Inequality in the United Kingdom, 1975-1999", IMF Staff Papers 49, No. 3, 339-363.
- Peracchi, F. (2001). Earnings Inequality in International Perspective, in Ed. F. Welch, *The Causes and Consequences of Increasing Inequality*, 117-192.
- Sussman, Z. and D. Zakai (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*, 21, No. 3 (July), 557-591.