



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



תגובת השכר במגזר העסקי והציבורי בעקבות משבר הקורונה

שרי אסיף, נעם דמרי, יובל ויזן, אדית זנד

מחקרים לדיון 140
ניסן התשפ"ב, אפריל 2022





המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

תגובת השכר במגזר העסקי והציבורי בעקבות משבר הקורונה

שרי אסיף¹, נעם דמרי², יובל ויזן¹, אדית זנד³

1. צוות תכנון ואסטרטגיה, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
2. מינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי
3. חטיבת המחקר, בנק ישראל

מחקרים לדין 140

ירושלים, ניסן התשפ"ב, אפריל 2022

www.btl.gov.il

תמצית

- מחקר זה בוחן את השפעת המשבר על השכר הממוצע וההכנסה הממוצעת (משכר ודמי אבטלה) לשכיר במגזר הציבורי והעסקי בשנת 2020.
- הניתוח של השפעת המשבר על השכר הממוצע לשכיר מתמקד בשכירים שהמשיכו לעבוד ברצף בשנים 2017–2020 (להלן: מתמידי תעסוקה), כדי לנטרל את השפעת השינוי בתמהיל השכירים על השכר הממוצע במהלך שנת 2020.
- השינוי בהכנסה הממוצעת לשכיר נבחן בקרב השכירים שקיבלו שכר או דמי אבטלה ברצף בשנים 2017–2020 (להלן: מתמידי כוח עבודה), במטרה לבחון את השינוי בהכנסה הממוצעת של השכירים שעבדו ערב המשבר.
- בקרב מתמידי התעסוקה נרשמה עלייה מתונה של 2.6% בשכר הממוצע לשכיר בשנת 2020. בקרב מתמידי כוח העבודה נרשמה יציבות בהכנסה הממוצעת לשכיר (עלייה של 0.7%), אחרי עליות של 5%–6% בשנים הקודמות.
- האומדן לשכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים בשנת 2020, בניכוי השפעת שינוי תמהיל המועסקים, עלה בכ-1.6%, לעומת גידול של כ-4.5% בשנים קודמות.
- ב"ענפי קרבה", שבהם נדרשת נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית גבוהה, נרשמה בשנת 2020 יציבות בשכר בקרב מתמידי התעסוקה ופגיעה בהכנסה בקרב מתמידי כוח העבודה.
- המשבר פגע באופן דיפרנציאלי גם בענפים שאינם "ענפי קרבה". במגזר העסקי שיקפו ההבדלים בעוצמת הפגיעה כנראה את היכולת להתאים את הפעילות למגבלות הריחוק החברתי. במגזר הציבורי ההבדלים נבעו מהחתימה על הסכמי העסקה שצמצמו את הפעילות בחלק מהענפים, בעוד שענפים אחרים הוחרגו מהם (מערכות החינוך והבריאות) בעקבות הצורך לשמר את פעילותם הרציפה ואף להרחיבה.

תוכן

1.....	תמצית
3.....	מבוא
6.....	מסד נתונים ומתודולוגיה
7.....	מאפייני השכירים במגזר הציבורי והעסקי
9.....	ניתוח תוואי התפתחות השכר וההכנסה במגזר הציבורי ובמגזר העסקי, לפי ענפים
12.....	ניתוח של תוואי התפתחות השכר וההכנסה, לפי ענפים
16.....	המגזר הציבורי
19.....	ביבליוגרפיה
20.....	נספחים

מבוא

התפרצות וירוס הקורונה החלה בישראל בסוף פברואר 2020. להתפשטות המגפה, ובעיקר לצעדי מיגור התחלואה שנקטו, הייתה השפעה רבה על כלכלת ישראל. בעבודה זו אנו מנתחים את המגמות המרכזיות בשכר ובהכנסה (משכר ודמי אבטלה) בשנת 2020 בעקבות משבר הקורונה, תוך כדי דגש על השוואת המגמות בין המגזר הציבורי לעסקי. לשם כך אנו עושים שימוש בנתוני שכר ונתוני דמי אבטלה עדכניים המאפשרים לנו לנתח את מגמות השכר וההכנסה שהתרחשו בפועל בשנת 2020, תוך כדי הבחנה בין המגזרים.

המשבר הבריאותי חייב לנקוט בצעדים של ריחוק פיזי, במטרה להאט את קצב ההדבקה. כדי להתמודד עם רמת התחלואה, נכנסו במהלך חודש מרץ לתוקף תקנות שעת חירום שהגבילו באופן משמעותי את הפעילות הכלכלית במשק. נוסף על כך, הוטלו שלושה סגרים כוללים במהלך השנה שבהם הושבת חלק ניכר של הפעילות. התפתחויות אלה הובילו לירידה של כ-28% במספר משרות השכיר בין חודש מרץ לחודש אפריל 2020, מכ-3.6 מיליון משרות ל-2.6 מיליון משרות. בהמשך השנה עלה וירד מספר משרות השכיר כתוצאה מההגבלות השונות שהוטלו על המשק, אך מספרן נותר נמוך בהשוואה לערב המשבר. שיעור התעסוקה צנח באופן חסר תקדים (עובדים בחל"ת עקב קורונה לא נספרו כמועסקים) בקרב גילאי 15+, מ-61.1% בשנת 2019 ל-53% בשנת 2020¹. לאירועים אלה הייתה השפעה משמעותית על השכר וההכנסות של העובדים, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי. פגיעת המשבר התאפיינה בשונות מאוד גדולה, הן במגזר הציבורי והן במגזר העסקי.

במגזר העסקי: הענפים שספגו את עיקר עוצמת המשבר היו הענפים שבהם הפעילויות דורשת נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית גבוהה. ענפים אחרים חוו ירידה בביקוש למוצריהם, אם בגלל שהם מספקים מוצרים ושירותים לענפים שנפגעו ישירות או בגלל שינויים בהרגלי הצריכה שנבעו מהמשבר. עם זאת, ההערכות של העסקים לעבודה מותאמת למגבלות הריחוק הפיזי ולעבודה מרחוק הצליחה להפחית במידה משמעותית את עוצמת הפגיעה.

לשם התמודדות עם השלכות המשבר על המגזר העסקי וצמצום ממדי הפגיעה, הופעלו כמה כלי סיוע שנועדו לתמוך בעסקים ובעובדים שנפגעו. הסיוע הממשלתי כלל בראש ובראשונה הגמשה של התשלומים לעובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ולמובטלים, לצד הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה והגדלת סכומי הקצבה². ההגמשה של מנגנון החל"ת באה לידי ביטוי בויתור על חובת המעסיקים לשלם קודם לכן את מלוא ימי החופשה והזכויות לעובדים, ובכך אפשרה למעסיקים לצמצם את עלויות השכר שלהם. במקביל, ניתנו מספר הקלות לקבלת דמי אבטלה:

¹ מבוסס על ממצאים מסקרי כוח אדם של הלמ"ס. קבוצת המועסקים כוללת את כל הנסקרים שעבדו באופן מלא או חלקי בשבוע הקובע או נעדרו מסיבות שאינן קשורות למשבר. קבוצה זו אינה כוללת את מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת, כלומר את "נעדרי הקורונה" – מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות למשבר: צמצום היקף העבודה, השבתה של העסק וכיו"ב.
² במקביל לסיוע הממשלתי למועסקים, ניתנו מענקי פיצוי לעסקים, מענקים לעצמאיים והוקמו קרנות למתן הלוואות לעסקים בערבות חלקית של המדינה למעסיקים.

קוצרו תקופת האכשרה המקנה זכאות לדמי אבטלה ותקופת החל"ת המזכה בדמי אבטלה,³ הוראה תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה⁴ והוגדלו סכומי הקצבות לאוכלוסיות ספציפיות.⁵

למשבר הקורונה הייתה השפעה דיפרנציאלית גם בקרב הענפים השונים המרכיבים את המגזר הציבורי. את עיקר הפגיעה בשכרם ספגו עובדי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. הם נדרשו לצאת לחופשות חירום מרוכזות שעליהן הוחלט במסגרת הסכמי שכר מיוחדים שנחתמו כדי להתמודד עם המשבר. במסגרת ההסכמים יצאו עובדי המגזר הציבורי לחופשות חירום משני סוגים: (1) חופשת חירום מרוכזת – צמצום הפעילות לחיונית בלבד והוצאתם של כ-35% מהעובדים במגזר הציבורי⁶ (כ-200 אלף עובדים) לחופשה בתשלום במהלך מרץ ואפריל; (2) הוצאת מספר מצומצם של עובדים שהעסקתם לא התאפשרה במהלך התקופה, לאור מגבלות הריחוק החברתי, לחופשה ב'הסדר' – מנגנון המדמה חל"ת פנימי על חשבון המעסיק.⁷ מנגד, מערכות הביטחון, החינוך והבריאות הוחרגו מהסכמי היציאה לחופשה. במערכות החינוך והבריאות הגיעו להסכמות בעקבות הצורך לשמר את פעילותן הרציפה ואף להרחיבה, במידה רבה באמצעות הרחבת היקף תעסוקה של העובדים הקיימים.

בעבודה זו אנו מנתחים את השפעת המשבר על השכר וההכנסות מדמי האבטלה/משכר (להלן: ההכנסות) של עובדי המגזר הציבורי והעסקי. הסכמי ההעסקה שנחתמו בתקופת החירום אומנם מנעו את ההוצאה לחל"ת של מרבית עובדי המגזר הציבורי, אך חלק ניכר מעובדי מגזר זה נפגעו במידה מסוימת ממשבר הקורונה. הפגיעה באה לידי ביטוי הן בחלק מרכיבי השכר והן באופנים שאינם נצפים בשכר, כמו הוצאתם לחופשה מרוכזת. בקרב עובדי המגזר העסקי קיימת שונות גבוהה באופן פגיעת המשבר. חלק מהענפים נפגעו באופן משמעותי בעקבות החלת מגבלות הריחוק החברתי והשכר בהם ירד בעיקר כתוצאה מירידה בהיקף שעות העבודה ופגיעה ברכיבי הכנסה שונים. הגמשת התנאים לזכאות לחל"ת והרחבת הזכאות לקבלת דמי אבטלה סייעו בשימור יחסי עובד-מעביד ומיתנו את הפגיעה בהכנסה של עובדי המגזר העסקי, ובפרט בהכנסה של העובדים בענפים אלו. מנגד, יש ענפים שהמשיכו לתפקד כמעט כרגיל לאורך השנה, והעובדים בהם חוו עליות שכר בדומה לשנים שלפני המשבר.

³ קוצרה תקופת האכשרה המקנה זכאות לדמי אבטלה מ-12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים טרם היציאה לאבטלה ל-6 חודשים. הזמן המינימלי בחל"ת המזכה בדמי אבטלה עמד תחילה על 30 יום ולאחר מכן קוצר ל-14 יום.

⁴ תקופת הזכאות הוראה בתחילת התקופה כמה פעמים. רק בסוף יולי, כחלק מהתוכנית "רשת הביטחון הכלכלית 2020–2021" הוחלט להאריך את משך הזכאות לדמי אבטלה תחילה עד לסוף יוני 2021 ולאחר מכן הוחלט להאריך את משך הזכאות עד סוף 2021 עבור מובטלים מעל גיל 45 (מובטלים אלה היו זכאים למחצית ימי האבטלה שהיו זכאים להם ממרץ 2020 עד לסוף השנה).

⁵ הוגדלו סכומי הקצבות שניתנו לאוכלוסייה המבוגרת (עבור נשים בנות 62–67 הפעילה הממשלה הסדר "כפל קצבות" שאפשר קבלת קצבת זקנה ודמי אבטלה במקביל; ועבור האוכלוסייה מעל גיל 67, גברים ונשים אשר אינם זכאים לדמי אבטלה מפאת גילם, ניתן "מענק הסתגלות"), צעירים מתחת לגיל 28 עם ילד קיבלו דמי אבטלה מלאים ולא מופחתים, וכן אלה שנמצאו בהכשרה מקצועית היו זכאים לדמי אבטלה מלאים.

⁶ הסדר זה חל רק על 70% מעובדי משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והתאגידים הממשלתיים. מאחר ששך העובדים בענפים אלה מהווים 50% מסך העובדים במגזר הציבורי, שיעור העובדים במגזר הציבורי שנכללו בהסדר עומד על 35%. ראו נספח 1.

⁷ ההסכם הראשון נחתם ב-18 למרץ, בהתאם להסכם זה הוצאו כ-35% מהעובדים במגזר הציבורי שלא הוגדרו כעובדים חיוניים לחופשה בתשלום, אך על חשבון ימי החופשה הצבורים או העתידיים שלהם. ההסכם השני נחתם ב-19 לאפריל ולמעשה האריך את חופשת העובדים האלה, אך הוסכם כי מחצית מניצול ימי החופשה יהיו על חשבון העובד והשאר על חשבון המעסיק. מעבר לפגיעה בעקבות הסדרי החופשה הכפוייה נפגעו גם מרכיבי שכר נוספים, כגון תשלומים בגין החזר הוצאות ועבודה נוספת שלא משולמים כשהעובד בחופשה. ההסכם השלישי נחתם ב-3 למאי ולמעשה סימן את חזרת המגזר הציבורי לעבודה ב'שגרת קורונה' בסוף הסגר הראשון, במסגרתו סוכם כי כלל העובדים יחזרו לעבודה, למעט חלק קטן מהעובדים שהעסקתם לא התאפשרה במהלך התקופה. עובדים אלה כוללים גופים שפעילותם השוטפת הצטמצמה באופן קיצוני, כדוגמת פעילות הפיקוח והבקרה בגבולות (ברוב החודשים המספר עמד על 200 עובדים, אולם בתקופות הסגרים המספר זינק לכ-1000 עובדים). הוחלט כי העובדים שלא ניתן להעסיקם בצורה יעילה יכללו בהסדר שבמסגרתו המעסיק ישלם לעובדים כ-67.5% משכר הבסיס שלהם – הסדר המדמה חל"ת פנימי על חשבון המעסיק. בנוסף, על פי ההסכם, הועמדו לרשות המעסיקים כלי גמישות ניהולית כגון התאמת שעות העסקת עובדים, שינוי הגדרות תפקיד, נידוד עובדים והטמעת טכנולוגיות חדשות תוך כדי שמירה על שקט תעשייתי וללא תשלום ותוספת שכר.

בחלק הבא נציג את מסדי הנתונים שעליהם אנו מתבססים בעבודה ואת השוואות השכר וההכנסה בתקופת המשבר ביחס לשנים קודמות. לאור השונות הרבה בין הענפים, הן בתוך המגזר העסקי והן במגזר הציבורי, נבחין בניתוח זה בין ענפים במגזר העסקי שהעבודה בהן דורשת נוכחות פיזית (להלן – "ענפי קרבה") לבין ענפים שאינם דורשים נוכחות פיזית.⁸ במגזר הציבורי בחרנו להציג את מערכת הבריאות בנפרד משאר הסקטורים, כי שירותי הבריאות עמדו בחזית המאבק בנגיף ולכן פעילותם הורחבה בהיקף נרחב.

לאחר מכן נציג את השוואות השכר וההכנסה לפי פילוח ענפי, כדי להמחיש את השונות בפגיעה גם ביתר הענפים.

בחלק האחרון נרחיב על התגובה של המגזר הציבורי למשבר, בהתייחס לסקטורים השונים בתוכו.

⁸ ראה OECD Economic Outlook, Vol 2021. בפרסום זה נערכה חלוקה ענפית לענפים שהעבודה בהן דורשת נוכחות פיזית (ענפי קרבה) לאלו שלא. בענפי קרבה נכללים: מסחר סיטונאי וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים (G), שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות (H), שירותי אירוח ואוכל (I), בידור, פנאי ואומנות (R) ושירותים אחרים (S).

מסד נתונים ומתודולוגיה

כדי לבחון את תוואי השכר וההכנסה של שכירים, אנו משתמשים בנתוני שכר שנתיים מקובצי עובד מעביד לשנים 2017–2020. נתונים אלה מוזגו עם נתונים מנהליים מפורטים על מערכת תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. נתוני השכר השנתיים מבוססים על דיווחי המעסיקים לביטוח הלאומי באמצעות טופס 126, והם כוללים את חודשי העבודה של העובד אצל המעסיק באותה שנה וכן את סך התשלומים לעובד במהלך התקופה.⁹ לפיכך השכר הנומינלי הממוצע לכלל השכירים חושב על בסיס שנתי, באמצעות חלוקת סך התשלומים של כל השכירים בשנה במספר חודשי העבודה שלהם באותה שנה. נתוני ההכנסה הנומינליים השנתיים כוללים, נוסף לשכר השנתי, גם את סך תשלומי דמי האבטלה של העובד.¹⁰ השכירים חולקו לעובדים במגזר העסקי ובמגזר הציבורי באמצעות שימוש בתיקי המעסיק של העובדים¹¹ ועל בסיס ההגדרות של הממונה על השכר באוצר, קרי כלל הגופים המפוקחים והמתוקצבים על ידי משרד האוצר מכוח חוק יסודות התקציב.¹² נוסף על כך, יוצגו נתוני שכר חודשיים המתבססים על קובץ נתונים נפרד של אגף השכר במשרד האוצר. קובץ זה כולל את נתוני פרט מלשכות השכר במשרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מערכת החינוך הממשלתית ומערכות הבריאות הציבורית. דרך נתונים אלו אפשר לבחון את הפגיעה לפי רכיבי שכר ומרכיבים נוספים שאינם נצפים בשכר הכולל.

הניתוח יתמקד בשכירים בני 23 ומעלה, מתוך שלוש הקבוצות הבאות:

- 1) סך השכירים: שכירים שעבדו לפחות חודש אחד במהלך התקופה הנסקרת, כלומר בין השנים 2017–2020.
- 2) מתמידי תעסוקה (בעלי משרה אחת): שכירים שעבדו במשרה אחת במהלך כל התקופה הנסקרת, כלומר לאורך תקופה של 48 חודשים הם הועסקו במשרה אחת בלבד מדי חודש.
- 3) מתמידי כוח העבודה: שכירים שהשתתפו בכוח העבודה, כלומר היו מועסקים או קיבלו דמי אבטלה במהלך כל התקופה הנסקרת, 48 חודשים רצופים.¹³

ראשית, נבחן את התפתחות השכר הממוצע לשכיר בקרב מתמידי התעסוקה במהלך התקופה. ניתוח זה יאפשר לבחון את השפעת המשבר על השכר, לצד נטרול השינוי בתמהיל השכירים בתקופת המשבר. שינוי זה נגרם מהעובדה ששכרם של אלה שעבודתם הופסקה היה נמוך משכרם של אלה שהמשיכו לעבוד. בחינת התפתחות השכר הממוצע לשכיר בקרב מתמידי התעסוקה תאפשר לנטרל שינוי זה בתמהיל השכירים. ההתמקדות בשכירים מתמידי התעסוקה שעבדו במשרה אחת נובעת

⁹ טופס 126 מפרט את סך התשלומים לעובד במהלך תקופת הדיווח ואת חודשי העבודה. הטופס משודר על ידי המעסיקים לביטוח הלאומי שלוש פעמים בשנה. בינואר דיווח ראשוני עבור כל השנה שעברה, באפריל דיווח סופי עבור כל השנה שעברה וביולי דיווח עבור המחצית הראשונה של השנה השוטפת. בדומה לשלושת השנים שקדמו, גם בשנת 2020 כ-98% מהעסקים שדיווחו על פעילות כלשהי לאורך השנה באמצעות טופס 102 (דיווח חודשי שוטף של מעסיקים לביטוח הלאומי) העבירו דיווח על כל השנה באמצעות טופס 126 במהלך 2021. נערכו כמה בדיקות כדי לוודא את ההתאמה של דיווחים אלה לדיווחים אחרים: 1) בדיקה של השכר הממוצע למשרת שכיר עבור כלל השכירים שמתקבל מנתוני טופס 126 מעלה התאמה גבוהה מאוד לשכר הממוצע למשרת שכיר שמתפרסם על בסיס נתוני טופס 102 ברמה השנתית (פער של כ-0.3%). 2) בדיקה של סך השכירים שעבדו כשכירים בחודש דצמבר בשנת 2019 מנתוני טופס 126 תואמים את מספר העובדים שדיווחו כי הכנסתם העיקרית נבעה מעבודה שכירה באותו חודש לפי סקר כוח אדם (פער של 1.7%).

¹⁰ תשלומי דמי הלידה משולמים בתשלום אחד עבור כל תקופת הזכאות, ולכן לא נכללו בהכנסה לעובד.

¹¹ המעסיק של עובד שעובד במספר משרות במקביל נקבע על פי המשרה המניבה ביותר של אותו עובד.

¹² הגדרה זו שונה מהגדרת הלמ"ס לענפי השירותים הציבוריים המבוססת על הגדרות בינלאומיות וכוללת בין היתר מלכ"רים ציבוריים ואת ענף המחקר והפיתוח, ודומה יותר להגדרת הלמ"ס למגזר הממשלתי. כ-40% מהעובדים בשירותים הציבוריים לפי הגדרת הלמ"ס אינם מועסקים בגופים המפוקחים או המתוקצבים על ידי המדינה.

¹³ לנשים שקיבלו דמי לידה במהלך התקופה נזקפו 4 חודשי פעילות בשוק העבודה, על בסיס תקופה של 15 שבועות זכאות לדמי לידה.

מהצורך לנטרל גם את השינוי בתמהיל המשרות של עובדים עם יותר ממשרה אחת במהלך התקופה.

שנית, נדון בהתפתחות ההכנסה הממוצעת בקרב שכירים מתמידי כוח העבודה שהיו פעילים בשוק התעסוקה (עבדו בשכר או קיבלו דמי אבטלה) לאורך תקופת המשבר. רוב המובטלים נכללו בקבוצה זו, כתוצאה מהגמשת מנגנון החל"ת והרחבת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. התמקדות בשינויים בהכנסה הממוצעת בקרב שכירים מתמידי כוח העבודה משני המגזרים ובענפים השונים תאפשר להשוות את עומק הפגיעה של הקבוצות השונות.

מאפייני השכירים במגזר הציבורי והעסקי

תחילה נשווה בלוח 1 את מאפייני השכירים במגזר הציבורי והעסקי ערב המשבר, בקרב כלל השכירים ובקרב קבוצות יציבות יותר מבחינה תעסוקתית: קבוצת מתמידי כוח העבודה ומתמידי התעסוקה (ומתמידי התעסוקה בעלי משרה אחת).

לוח 1: מאפייני סך השכירים, שכירים מתמידי כוח עבודה, שכירים מתמידי תעסוקה ושכירים מתמידי תעסוקה בעלי משרה אחת, לפי מגזר (דצמבר 2019)

	מתמיד תעסוקה בעלי משרה אחת		מתמיד תעסוקה		מתמיד כוח-עבודה		סה"כ שכירים	
	מגזר עסקי	מגזר ציבורי	מגזר עסקי	מגזר ציבורי	מגזר עסקי	מגזר ציבורי	מגזר עסקי	מגזר ציבורי
אחוז נשים	0.57	0.35	0.59	0.37	0.63	0.43	0.65	0.45
	(0.50)	(0.48)	(0.49)	(0.48)	(0.48)	(0.50)	(0.48)	(0.50)
גיל	48.36	47.37	47.47	46.93	46.14	45.37	45.03	44.07
	(10.00)	(11.82)	(10.20)	(12.00)	(10.62)	(11.92)	(11.56)	(13.06)
מספר ילדים	2.74	2.43	2.76	2.42	2.76	2.38	2.62	2.23
	(1.69)	(1.78)	(1.80)	(1.87)	(1.83)	(1.89)	(1.85)	(1.97)
ערבים	0.14	0.11	0.15	0.12	0.15	0.12	0.15	0.16
	(0.34)	(0.31)	(0.36)	(0.32)	(0.36)	(0.33)	(0.36)	(0.36)
מספר משרות ממוצע	1.00	1.00	1.13	1.10	1.14	1.09	1.13	1.09
	(0.03)	(0.04)	(0.40)	(0.40)	(0.41)	(0.38)	(0.39)	(0.35)
שכר ממוצע (₪)	17928	18977	17495	18066	16558	15696	14857	12690
	(11380)	(26254)	(11775)	(25559)	(11458)	(21792)	(11306)	(21420)
מספר שכירים	281,707	741,446	389,485	864,699	445,787	1,278,170	604,560	2,313,068

הערות: הטבלה מציגה את המאפיינים של סך השכירים שעבדו בדצמבר 2019, מתמידי כוח העבודה שמוגדרים כשכירים שעבדו או קיבלו דמי אבטלה (/דמי לידה) בשנים 2017-2020, ומתמידי תעסוקה שמוגדרים כשכירים שעבדו בשנים 2017-2020 (שכירים אלו היו בני 23+ בינואר 2017). מספר המשרות הממוצע ושכר הממוצע מתייחסים לחודש דצמבר 2019. סטיית התקן מופיעה בסוגריים.

מקור: עיבודי המחברים לטפסי 126 של המוסד לביטוח לאומי

אפשר לראות כי שיעור השכירים במגזר הציבורי עומד על 20% מסך כלל השכירים במשק.¹⁴ אחוז גבוה מהשכירים במגזר הציבורי הם נשים, יהודים; גילם ומספר הילדים הממוצע שלהם קצת יותר גבוה ביחס למגזר העסקי; והמאפיינים התעסוקתיים (מספר משרות ושכר ממוצע) שלהם קצת יותר גבוהים משל מקביליהם במגזר העסקי. פערי השכר הנ"ל בין המגזרים ערב המשבר מוסברים בחלקם הגדול על ידי המאפיינים האישיים של השכירים בהם וההבדלים באופי המשרות וההעסקה בין שני המגזרים.¹⁵

המעבר לבחינת קבוצות מתמידי כוח העבודה, ועוד יותר מכך לקבוצות מתמידי התעסוקה במגזר הציבורי והעסקי, מקטיף את גודל שתי הקבוצות ביחס לקבוצות המונות את כלל השכירים. עם זאת, הירידה במספר השכירים במגזר הציבורי מתונה יותר בגלל היציבות התעסוקתית המאפיינת את המגזר הזה, כפי שניכר גם במשבר הנוכחי. שיעורי השכירים בקבוצת מתמידי כוח עבודה ומתמידי התעסוקה מסך השכירים במגזר הציבורי עומדים על 73% ו-64% בהתאמה, בעוד ששיעורים אלה במגזר העסקי עומדים על 55% ו-37%.¹⁶ הירידה במספר השכירים, כשעוברים מאוכלוסיית כלל השכירים למתמידי כוח עבודה, נובעת מכך שחלק מהשכירים לא קיבלו שכר או דמי אבטלה במהלך חלק מ-48 חודשים של המדגם. הירידה במספר השכירים מתמידי התעסוקה (מתמידי התעסוקה בעלי משרה יחידה) היא יותר משמעותית, עקב חלקם הקטן יותר של השכירים (שכירים שהיו בעלי משרה יחידה) שקיבלו שכר במהלך כל ה-48 חודשים של המדגם. במילים אחרות, הפער בין אוכלוסיית כלל השכירים לשכירים מתמידי כוח העבודה בא לידי ביטוי במספר העובדים שפרשו או הצטרפו לכוח העבודה בין השנים 2017–2020 ובמובטלים שלא היו זכאים לדמי אבטלה לפחות בחודש אחד בין השנים האלה. בעוד שהפער בין אוכלוסיית כלל השכירים לשכירים מתמידי התעסוקה כולל גם את כל יתר המובטלים, שכן אלה היו זכאים לדמי אבטלה במהלך תקופת המדגם.

השוואת המאפיינים האישיים והתעסוקתיים של סה"כ השכירים ביחס לשכירים מתמידי כוח העבודה וביחס לשכירים מתמידי התעסוקה מעלה כי ככל שהקבוצה יציבה יותר מבחינה תעסוקתית, כך אחוז הנשים בה יורד, הגיל הממוצע ומספר הילדים עולים וכן ניכרת עלייה בשכר החודשי. בדומה לתוואי הירידה במספר השכירים בשני המגזרים, ככל שהקבוצה יציבה יותר מבחינה תעסוקתית כך גם ניכר שינוי חד יותר ברוב המאפיינים בין קבוצות אלה, בעיקר בקרב השכירים במגזר העסקי. העובדה שהמשבר הנוכחי פגע יותר בשכירים בעלי שכר נמוך במגזר העסקי גרמה לכך ששכרם של מתמידי התעסוקה במגזר זה ערב המשבר אף היה גבוה משכרם של מקביליהם במגזר הציבורי. במילים אחרות, קבוצת מתמידי התעסוקה, בעיקר במגזר העסקי, היא קבוצה חלקית וסלקטיבית של כלל השכירים, והם בעלי מאפיינים תעסוקתיים חזקים יותר

¹⁴ שיעור זה נמוך משיעור השכירים שמועסקים בשירותים הציבוריים לפי הסיווג של הלמ"ס שעומד על כ-30%, דבר שנובע ככל הנראה מהגדרות שונות למגזר ציבורי כפי שפורט לעיל.

¹⁵ הבדלים אלה, כמו גם השונות הגדולה יותר במאפייני העובדים במגזר הפרטי ביחס למגזר הציבורי, מתועדים באופן נרחב בספרות הכלכלית. בנוסף, נמצא כי ננות הלימוד וממוצע המיומנויות בקריאה, יכולות מתמטיות ופתרון בעיות בסביבה מתוקשרת גבוהות יותר במגזר הציבורי ביחס למגזר הפרטי בישראל ובמרבית מדינות ה-OECD על סמך התוכנית להערכה בין לאומית של מיומנויות בקרב מבוגרים – PIAAC (מזר 2018).

¹⁶ ממצאים דומים התקבלו מניתוח שיעורי מתמידי התעסוקה מסך השכירים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובמערכת הבריאות הממשלתית על פי נתוני אגף השכר במשרד האוצר. שיעורים אלה עומדים על 59%, 50% ו-58% בהתאמה. בנוסף, נערכה בדיקת רגישות שנועדה לבדוק כיצד הגמשת הקריטריונים להכללת שכירים לקבוצות מתמידי כוח העבודה ומתמידי תעסוקה משפיעה על גודלן. הגדרות שונות של מתמידי כוח העבודה ומתמידי תעסוקה שבהן כוללים שכירים שקיבלו שכר/דמי אבטלה בכל החודשים מלבד חודש אחד או שניים מצביע על כך שגודלן של הקבוצות עולה רק במעט. בפרט, הכללת שכירים שקיבלו שכר/דמי אבטלה במהלך 47 חודשים מתוך 48 חודשי המדגם מגדיל את שיעור מתמידי כוח העבודה/מתעסוקה מסך השכירים בכ-6 נקודות האחוז, ומעבר ל 46 חודשים מגדיל את שיעורם בכ-10 נקודות האחוז.

מייצוגם בסך אוכלוסיית השכירים.¹⁷ מגמה זו אף מתחדדת בקרב מתמידי התעסוקה בעלי משרה יחידה. אף כי מדובר בקבוצות סלקטיביות של שכירים, אנו מעריכים שניתוח התפתחות השכר שלהם מאפשר לקבל אומדן להתפתחות השכר בקרב כלל השכירים במשק, בנטרול השפעת השינוי בתמהיל השכירים בתקופת המשבר.

ניתוח תוואי התפתחות השכר וההכנסה במגזר הציבורי ובמגזר העסקי, לפי ענפים

האופן השונה שבו נקבע השכר בשני המגזרים השפיע על תוואי התפתחותו במשבר. ככלל, אופן קביעת השכר בשני המגזרים שונה במהותו, למרות קיומם של קשרים ארוכי טווח בדפוסי השכר בשני המגזרים הנובעים מתחרות על אותם העובדים. במגזר העסקי השכר מושפע בעיקר מכוחות הביקוש וההיצע של העובדים, ובמגזר הציבורי השכר נגזר בראש ובראשונה מהסכמי שכר קיבוציים הקובעים את שכרם של מרבית העובדים במגזר זה.¹⁸ בתקופת המשבר הבדלים אלו באו לידי ביטוי אף יותר: במגזר העסקי מעסיקים קיבלו החלטות לגבי כוח האדם בעיקר על בסיס שיקולים עסקיים אל מול הירידה בפעילות המשק, מה שהוביל לירידות בשכר בעיקר בענפים שהעבודה בהן דורשת נוכחות פיזית. במגזר הציבורי שאינו נשען על מקסום רווחים, ההחלטות התקבלו באופן שונה. הסכמי ההעסקה שנחתמו בזמן זה כיוונו בראש ובראשונה להבטיח את הרציפות התפקודית של המגזר הציבורי בתקופת המשבר, שחלקו אף עמד בחזית המאבק בנגיף. יתר על כן, בחתימת הסכמי ההעסקה נכנסו שיקולים נוספים של יציבות תעסוקתית והבטחת הכנסה לעובדים בתקופת המשבר. שיקולים אלו באו לידי ביטוי גם ברשת הביטחון שהמדינה פרשה בפני העובדים במגזר העסקי, באמצעות הגמשת התנאים לזכאות לחל"ת, הרחבת הזכאות לקבלת דמי אבטלה ומענקים שניתנו למעסיקים לעידוד המשך העסקה.

נתוני השכר הממוצע לשכיר בקרב סך השכירים בין השנים 2017–2020 מצביעים על גידול מהיר בשכר בשנים האחרונות, מגמה שהתחזקה בשנת 2020. נרשמה עלייה של 5.5% בשכר הממוצע לשכיר בשנת 2020, לעומת עלייה מתונה יותר של כ-4.5% בשנים קודמות. את המגמה הזו הובילה התפתחות השכר הממוצע לשכיר במגזר העסקי, בעוד שהמגזר הציבורי התאפיין בקצב גידול מתון יותר גם בתקופת המשבר (איור 1).

במהלך המשבר עלה השכר הממוצע לשכיר במגזר העסקי באופן חד כתוצאה משני תהליכים: שינוי בתמהיל השכירים מחד והמשך עליות השכר בקרב השכירים מתמידי התעסוקה מאידך. השכירים שהפסיקו לעבוד בעקבות המשבר, בין אם כתוצאה מפיטורים ובין אם כתוצאה מהוצאתם לחל"ת, התאפיינו בשכר נמוך יותר ערב המשבר ביחס לשכירים שהמשיכו לעבוד לאורך כל המשבר. שינוי תמהיל השכירים הוביל לעלייה חדה בשכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים במגזר העסקי, מגמה שנתמכה על ידי המשך עליות שכר בקרב מתמידי התעסוקה בחלק מהענפים. במגזר הציבורי,

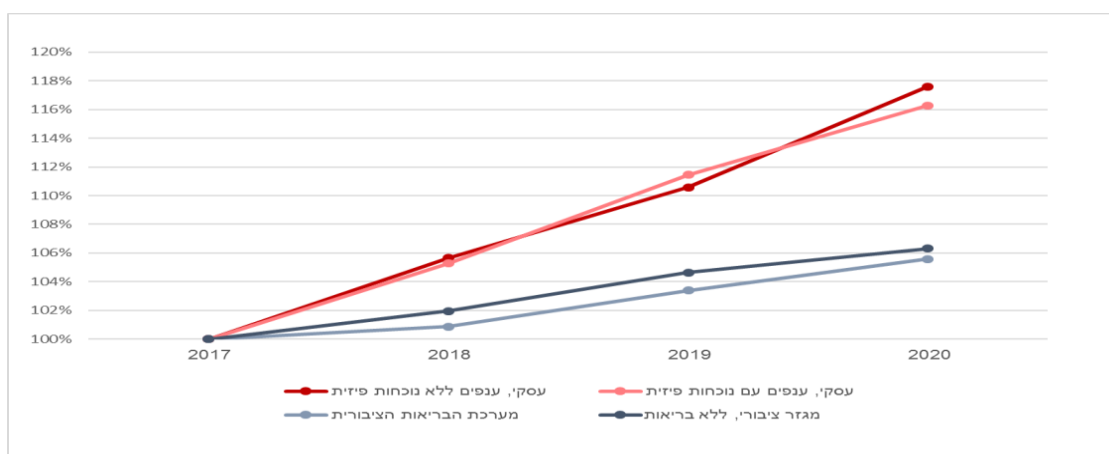
¹⁷ בדיקת שיעור השכירים שקיבלו שכר במהלך 48 חודשים ברצף, מבלי לכלול את תקופת המשבר, מלמדת שחלק ניכר מהירידה בגודל הקבוצה נובעת מפגיעת המשבר בתעסוקה (למשל, שיעור מתמידי התעסוקה מסך השכירים בין השנים 2016–2019 עמד על 57%).

¹⁸ הקשרים ארוכי הטווח בין תוואי השכר במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי תועדו במחקרים רבים. Lamo et al. 2008 מצביעים על מתאם חיובי בין השכר במגזר העסקי ובמגזר הציבורי על פי נתונים ממדינות ה-OECD בין השנים 1960–2006, בהובלת השכר במגזר העסקי. מאמר נוסף המתאר את קשרי הגומלין בהתפתחות השכר בשני המגזרים של Afonso and Gomes 2014. מאמר זה מראה כי דווקא המגזר הציבורי משפיע על תוואי התפתחות השכר במגזר העסקי יחד עם משתנים נוספים, כגון קצב גידול הפריון הכולל ושיעור האבטלה, זאת על פי אמידה של מודל דינמי של שוק העבודה באמצעות נתונים של מדינות ה-OECD לשנים 1973–2000. מזר (2015) בחן את הקשרים ארוכי טווח בין תוואי השכר בשני המגזרים גם בישראל.

לעומת זאת, נרשמה עלייה מתונה יותר בשכר ביחס לשנים קודמות. אמנם מרבית העובדים המשיכו לעבוד, אך שכרם עלה פחות ביחס לעלייה בשנים קודמות בגלל פגיעה ברכיבי עבודה נוספת והחזר הוצאות כתוצאה מהסכמי ההעסקה שנחתמו במהלך התקופה (עליית שכר של 2.1% בקרב עובדי מערכת הבריאות, ועלייה מתונה יותר של 1.6% בקרב שאר עובדי המגזר הציבורי).

איור 1: מדד שכר נומינלי חודשי ממוצע לשכיר כלל השכירים

שנים 2017–2020, בסיס 2017=100



מקור: עיבודי המחברים לטפסי 126 של המוסד לביטוח לאומי

כדי להבין מה קרה לשכר הממוצע לשכיר בתקופת המשבר (תוך כדי נטרול השפעת הרכב השכירים), נבחן את התפתחות השכר בקרב מתמידי התעסוקה בעלי משרה יחידה. בחרנו להתמקד בבחינת השכר של מתמידי התעסוקה בעלי משרה יחידה, בגלל הירידה במספר הממוצע של משרות השכיר בקרב מתמידי התעסוקה שנרשמה בתקופת המשבר (ירידה של 2% בשני המגזרים).¹⁹ התפתחות זו בשכר מוצגת באיור 2 המצביע על התמתנות בקצב גידול השכר הממוצע לשכיר בשנת 2020. זו עלייה של 2.6% לעומת 5.5% בשנים קודמות, בהובלת התמתנותו בענפי קרבה.

מעבר לפגיעה בשכרם של מתמידי התעסוקה המועסקים בענפי קרבה שנותר יציב בשנת 2020, נרשמו עליות דומות בשכר הממוצע לשכיר בשנת 2020 הן במגזר הציבורי והן בשאר ענפי המגזר העסקי. במגזר העסקי כולו, קרי בענפים הדורשים נוכחות פיזית וגם באלו שאינם דורשים נוכחות עלה השכר בשנים 2018 ו-2019 בממוצע כ-6% בשנה. בשנת 2020, המגמה משתנה כך שבענפים שאינם דורשים נוכחות פיזית התמתנה עליית השכר השנתית והגיעה ל-3% בשנה, ואילו בענפים הדורשים נוכחות השכר הממוצע לא עלה כלל. התמתנות זו בקצב עליית השכר של מתמידי התעסוקה (בעלי משרה יחידה) התרחשה ככל הנראה על רקע ירידה בהיקף שעות העבודה ופגיעה ברכיבי הכנסה שונים.²⁰ גם במגזר הציבורי הייתה שונות במידת השפעת המשבר על השכר הממוצע לשכיר. במערכת הבריאות הציבורית השכר בשנת 2020 המשיך את המגמה שהייתה בשנים לפני

¹⁹ התפתחות השכר בקרב מתמידי התעסוקה בעלי משרה אחת ומעלה הייתה דומה לזו של מתמידי התעסוקה בעלי משרה אחת. השכר הממוצע לשכיר בקרב מתמידי התעסוקה עלה במגזר הציבורי ב-2.5% בשנת 2020, הן במערכת הבריאות הציבורית והן בשאר הענפים במגזר הציבורי. עליית השכר הממוצע לשכיר בקרב מתמידי התעסוקה בענפי קרבה עמדה על 0.7% בעוד שבשאר ענפים המגזר העסקי עלייה זו עמדה על 3%.

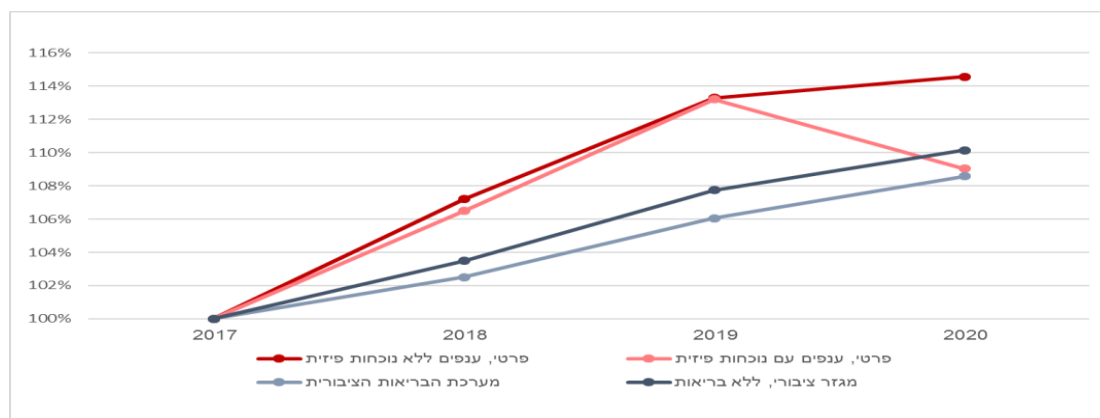
²⁰ לפי ניתוח הנתונים מסקרי כוח אדם, ניכרת ירידה מסוימת בשעות העבודה בקרב מתמידי התעסוקה בענפים אשר ספגו פגיעה קשה יותר במהלך המשבר. מספר שעות העבודה השבועיות בתקופת המשבר ירדו בהשוואה לתקופה מקבילה אשתקד בענפים, כגון ענף שירותי תחבורה אחסנה דואר ובלדרות (ירידה של 2 שעות שבועיות), ענף שירותי אירוח ואוכל (ירידה של 1.3 שעות שבועיות), ענף אמנות, בידור ופנאי (ירידה של 3.2 שעות שבועיות). לעומת זאת, בחלק מהענפים האחרים נרשמה עלייה בשעות העבודה השבועיות, כך שבסך שעות העבודה בכלליות שמרו על יציבות בתקופת המשבר.

המשבר, עם עליית שכר שנתית ממוצעת של כ-3.6%. במגזר הציבורי ללא מערכת הבריאות, התמתנה עליית השכר הממוצעת לשכיר מכ-4% בשנה ל-2.9% בשנת 2020, פועל יוצא של הפגיעה בתשלומי החזר הוצאות ועבודה נוספת בעיקר בחודשי הסגר הראשון (נספח ג'). יש לציין כי הירידה בקצב עליית שכרם של השכירים מתמידי התעסוקה (בעלי משרה יחידה) במגזר הציבורי איננה כוללת את הירידה בשכר כתוצאה מהסדרי החופשה הכפויה. הסדרים אלו פגעו בעובדים ששילמו ממכסת ימי החופשה השנתית שלהם, אך מכיוון שהם המשיכו לקבל שכר חודשי קשה לכמת את הפגיעה בכסף כי הפגיעה תלויה בהעדפות העובדים.²¹

אפשר להסיק שהגידול בשכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים, בניכוי שינוי הרכב המועסקים הייחודי שחל בתקופת המשבר, עמד על כ-1.6% לעומת גידול של כ-4.5% בשנים קודמות. הערכה זו מתבססת על כך שלפני המשבר השפעתם של שכירים ש"אינם מתמידי תעסוקה" הקטינה את קצב גידול השכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים בכאחוז אחד בכל שנה, ביחס לקצב גידול השכר בקרב שכירים מתמידי התעסוקה. זאת ככל הנראה על רקע יותר כניסות מציאות של שכירים ש"אינם מתמידי תעסוקה" ממעגל התעסוקה, שכירים המאופיינים בשכר יותר נמוך משכירים "מתמידי תעסוקה" (ראה לוח 1). לפיכך גידול השכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים, בניכוי שינוי הרכב המועסקים בשנת 2020, מוערך בכ-1.6%. זהו קצב גידול הנמוך בכאחוז אחד מקצב גידול השכר בקרב שכירים מתמידי התעסוקה בשנה זו (2.6%).²²

באופן דומה אפשר להסיק שהגידול בשכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים, בניכוי שינוי הרכב המועסקים בשנת 2020 במגזר הציבורי ובמגזר העסקי בענפים שאינם ענפי קרבה, עמד על כ-2%, בעוד שבענפי קרבה השכר הממוצע לשכיר בקרב כלל השכירים בניכוי השפעת הרכב המועסקים ירד בכאחוז אחד.

איור 2: מדד שכר נומינלי חודשי ממוצע לשכיר בקרב מתמידי תעסוקה (בעלי משרה יחידה) שנים 2017–2020, בסיס 2017=100



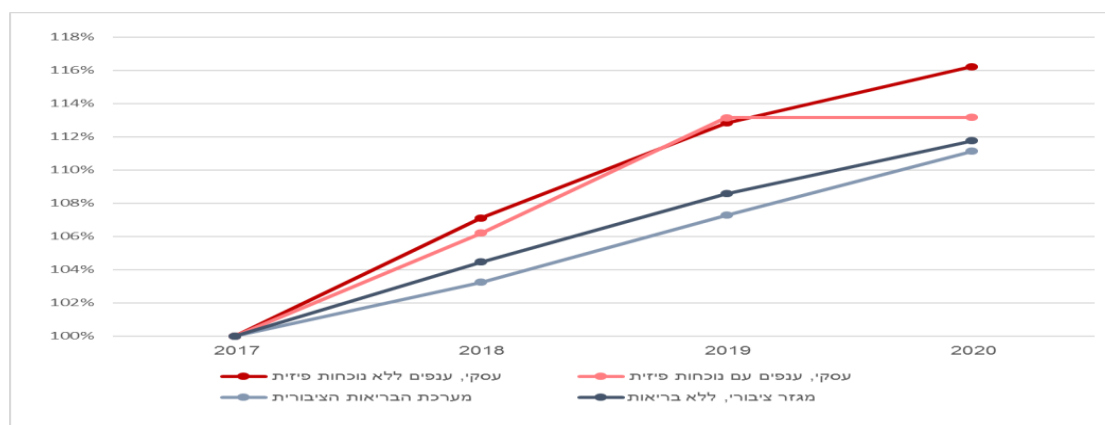
מקור: עיבודי המחברים לטפסי 126 של המוסד לביטוח לאומי

²¹ מנגנון החופשה הכפויה צמצם משמעותית את פעילות הגופים הציבוריים וחל בעיקר על עובדי משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים שהוקמו על פי חוק וחלק מהחברות הממשלתיות בחודשים מרץ ואפריל 2020, גופים המהווים כמחצית מעובדי המגזר הציבורי (איור נ"1). על פי נתוני נוכחות של עובדי משרדי הממשלה (הנתונים נלקחו ממערכת מרכזייה ומייצגים כ-70% מעובדי משרדי הממשלה), סך השעות השנתיות של ניצול חופשת החירום הסתכמו בכ-87 שעות בממוצע לעובד. דיון מקיף בנושא מופיע בחלק האחרון של סקירה זו. יש לציין כי ייתכן ומנגנונים דומים פעלו גם במגזר העסקי.

²² אומדן זה מתיישב עם אומדן נוסף לשכר הנומינלי החודשי למשרת שכיר מנוכה שינוי הרכב המועסקים שנבנה במסגרת דוח בנק ישראל לשנת 2020, פרק ה' (לפירוט על האומדן הנוסף ראה הסברים בעמודים 67–68). לפי האומדן הנוסף, השכר הנומינלי למשרת שכיר מנוכה שינוי הרכב המועסקים רשם עלייה של 1.5% בשנת 2020, אחרי עלייה של 3% בשנת 2019.

עומק הפגיעה בהכנסות של השכירים בשני המגזרים בא לידי ביטוי בהכנסתם של השכירים מתמידי כוח העבודה (כלומר שכירים שהיו מועסקים או קיבלו דמי אבטלה במהלך התקופה). ההכנסה הממוצעת לשכיר בקרב קבוצה זו עלתה בשנת 2020 ב-0.7% בלבד, לעומת עליות של כ-5.7% בשנים קודמות. נרשמה ירידה של 3.7% בהכנסה הממוצעת לשכיר בקרב מתמידי כוח העבודה בענפי קרבה, כשמנגד בענפים במגזר העסקי (שאינם דורשים קרבה פיזית) ההכנסה הוסיפה לגדול במתינות (עלייה של כ-1.1%) אחרי עליות שנתיות חדות בכלל המגזר העסקי שנעו בין 6%-ל-7% בשנים שלפני המשבר. הפגיעה הקשה יותר שספגו ענפי קרבה נובעת הן מכך ששכרם של אלה שהמשיכו לעבוד כל התקופה בענפים אלה לא עלה²³ והן כתוצאה מכך ששיעורי האבטלה באותם ענפים היו גבוהים ביחס לשאר הענפים.²⁴ גם במגזר הציבורי קצב העלייה בהכנסותיהם של מתמידי כוח העבודה ירד מעט, בהשוואה לשנים קודמות (גידול של 3% בשנת 2020 ביחס לגידול של 4% בשנים קודמות).

איור 3: מדד הכנסה נומינלית חודשית ממוצעת לשכיר בקרב מתמידי כוח העבודה שנים 2017–2020, בסיס 2017=100



מקור: עיבודי המחברים לטפסי 126 של המוסד לביטוח לאומי

ניתוח של תוואי התפתחות השכר וההכנסה, לפי ענפים

הסתכלות מפורטת יותר על הענפים המרכיבים את המגזר העסקי והציבורי מאפשרת לבחון את השונות בפגיעת המשבר בשכר ובהכנסה הממוצע לשכיר.

איור 4 מציג את השינוי בשכר הממוצע לשכיר בקרב מתמידי התעסוקה (בעלי משרה יחידה) לפי ענפים, ואיור 5 מציג את השינוי בהכנסה משכר ודמי אבטלה בקרב מתמידי כוח העבודה לפי ענפים.

²³ הירידה בשכר אף הושפעה מצמצום מספר המשרות לשכיר בשני המגזרים (ירידה של 2% בשני המגזרים).
²⁴ לוח 2 שמופיע בהמשך מציג את שיעור השכירים מתמידי כוח העבודה שקיבלו דמי אבטלה (בחדש אחד לפחות) בשנת 2020 לפי חלוקה ענפית. שיעור זה עמד על 42% בענפי קרבה ועל 26% בשאר ענפי המגזר העסקי.

לוח 2: מאפייני תעסוקה ושכר ערב המשבר ובמהלכו, לפי ענפים

2020–2019

שיעור השינוי בהכנסה הממוצעת לשכיר (מתמידי כוח העבודה)	שיעור השינוי בשכר הממוצע לשכיר (מתמידי תעסוקה)	שיעור מקבלי דמי אבטלה מסך השכירים (מתמידי כוח העבודה)	הכנסה ממוצעת משכר (מתמידי כוח העבודה)	משקל השכירים (מתמידי כוח העבודה)		
					שנת 2020 (אחוזים)	שנת 2019 (אלפי ₪)
		שנת 2020 (אחוזים)	שנת 2019 (אלפי ₪)	שנת 2019 (אלפים)		
-12.4	-2.5	70.3	10.6	2.5	שירותי אירוח ואוכל	מגזר עסקי-ענפים הדורשים קרבה
-11.6	-8.2	40.1	14.6	3.6	שירותי תחבורה ואחסנה	
-8.9	-3.3	57.6	12.4	1.1	אמנות, בידור ופנאי	
-0.5	2.4	36.5	14.1	12.9	מסחר סיטוני וקמעוני	
-1.4	2.0	40.9	10.8	3.4	שירותים אחרים	
-3.7	0.0	42.1	13.3	23.6	סה"כ	
-5.0	0.1	36.6	9.7	5.0	שירותי ניהול ותמיכה	מגזר עסקי ללא הענפים הדורשים קרבה
-4.1	-3.8	29.9	15.3	1.0	פעילויות בנדלן	
0.0	1.8	15.4	17.3	0.3	חשמל ומים	
0.4	2.7	28.1	14.7	4.7	בינוי	
0.7	2.2	22.1	17.5	12.5	תעשייה חקלאות וכרייה וחציבה	
0.8	2.9	29.7	17.9	8.3	שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים	
1.3	2.6	17.3	20.7	4.4	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	
4.3	5.8	17.9	25.7	6.8	מידע ותקשורת	
0.7	2.3	34.0	10.3	4.2	חינוך פרטי	
-0.1	1.8	31.4	10.4	6.1	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד	
2.2	3.0	26.3	16.5	53.3	סה"כ	
1.7	2.7	10.5	11.5	6.9	שלטון מקומי	מגזר ציבורי ללא מערכת הבריאות הציבורית
1.6	2.1	8.8	18.7	1.3	השכלה גבוהה	
2.2	2.7	7.1	23.9	3.1	חברות ממשלתיות ותאגידים	
2.7	2.9	4.6	14.0	5.5	מערכת החינוך הממשלתית	
0.9	1.0	4.5	17.3	2.1	משרדי ממשלה	
2.2	2.9	7.8	15.8	18.9	סה"כ	
2.5	4.8	3.8	19.5	1.7	בתי חולים ממשלתיים ותאגידי בריאות	מערכת הבריאות הציבורית
2.3	3.0	2.9	21.6	2.5	קופות חולים	
2.4	3.6	3.3	20.7	4.3	סה"כ	

הערות: מקבלי דמי האבטלה בקרב השכירים מתמידי כוח העבודה, מוגדרים כשכירים שקיבלו במהלך השנה דמי אבטלה בלפחות אחת מהמשרות שעבדו בהן לפחות בחודש אחד במהלך השנה האמורה.

מקור: עיבודי המחברים לטפסי 126 של המוסד לביטוח לאומי

כפי שאפשר לראות, הענפים שספגו את עיקר ירידות השכר וההכנסה הם הענפים במגזר העסקי שבהם נדרשת נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית גבוהה ואפשר היה לעבוד בהם מהבית במידה מוגבלת, קרי ענפי קרבה.²⁵ הפעילות בענפים אלו, ובכללם ענפי שירותי אירוח ואוכל, שירותי תחבורה ואחסנה, ענף אומנות בידור ופנאי, ענף הנדל"ן ושירותי ניהול ותמיכה, נפגעה באופן משמעותי לא רק ממגבלות הריחוק החברתי, אלא גם מירידת ביקושים בעקבות הימנעות של אנשים או פגיעה בהכנסתם. הפעילות בענפים אלה הוגבלה ועסקים רבים בהם נאלצו לסגור באופן חלקי או מלא את פעילותם. הממצאים מצביעים על כך שפגיעה זו התבטאה לא רק בסגירה חלקית או מלאה של עסקים רבים ופיטוריהם או הוצאתם לחל"ת של עובדים רבים בענפים אלו, אלא גם בפגיעה בשכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד בהם, פגיעה שהתרחשה ככל הנראה על רקע צמצום בשעות העבודה, ואולי גם פגיעה בתנאי העבודה ובשכרם השעתי.²⁶

ענפים אחרים לעומת זאת, הן במגזר הציבורי והן במגזר העסקי, חוו עליות קלות בשכר ובהכנסה הממוצעת לשכיר. עם אלה נמנים ענפים, כגון ענף המסחר, ענף הבינוי וענף התעשייה, חקלאות וכרייה וחציבה. בענפים אלה אומנם נרשמו עליות קלות בשכר בקרב השכירים מתמידי התעסוקה, אבל היקפי האבטלה הנרחבים בהם הביאו ליציבות בהכנסתם הממוצעת (לוח 2). בין הענפים הנוספים שבהם נרשמו עליות קלות בשכר ובהכנסה הממוצעת לשכיר נמנים ענפים במגזר הציבורי, כגון משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והתאגידים הממשלתיים. צמצום הפעילות של הענפים האלה במגזר הציבורי במהלך הסגר הראשון והוצאתם לחופשה בתשלום על חשבון ימי החופשה הצבורים או העתידיים שלהם, פגע באופנים שאינם נצפים בשכר אך גם במרכיבי שכר שונים, כגון תשלומים בגין החזר הוצאות ועבודה נוספת, כפי שהם באים לידי ביטוי באיור 4 ו-5.

לעומתם, השכר וההכנסות הוסיפו לעלות בענפים אחרים, אם כי בשיעורים מעט מתונים יותר ביחס לשנה הקודמת. עליות שכר אלה אפיינו ענפים במגזר העסקי והציבורי כאחד. ענף המידע והתקשורת (ההייטק) הוא הענף שבו עליית השכר הייתה המשמעותית ביותר, ככל הנראה על רקע היכולת לעבוד מהבית ועליית הביקוש למוצרים בענף זה. ענפים אחרים שנרשמה בהם עליות שכר היו ענפי הבריאות (עובדי בתי החולים, תאגידי הבריאות וקופות החולים) והחינוך הממשלתיים. ככלל, מערכות הביטחון, החינוך והבריאות הוחרגו מהסכם היציאה לחופשה ובמערכות החינוך והבריאות הגיעו להסכמות בעקבות הצורך לשמר את פעילותן הרציפה. עובדי מערכת החינוך התבקשו להעביר את תכני הלימוד למסגרת של למידה מקוונת מרחוק או בקפסולות (כיתות קטנות). שכרם של עובדי בתי החולים הוסיף לעלות אף בשיעור גבוה יותר ביחס לשנים קודמות, על רקע ההגדלה של היקף העבודה שלהם והצורך לספק מענה תפעולי שיאפשר למערכת להתמודד עם המשבר הבריאותי.

²⁵ ראה דוח בנק ישראל לשנת 2020 פרק ה' בדבר המתאם בין הענפים שנפגעו תעסוקתית יותר במשבר (נרשמה בהם ירידה גדולה יותר במספר המועסקים) לשיעור העבודה מהבית ושיעור עובדי המכירות והשירותים ועובדים כללים מסך העובדים בענף.
²⁶ כאמור, על פי נתוני סכ"א, נרשמה ירידה בהיקף שעות העבודה של מתמידי העבודה בענפים אלו.

המגזר הציבורי

בפרק זה נציג נתונים מפורטים על הסקטורים במגזר הציבורי המהווים כ-70% מעובדי המגזר הציבורי: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, בתי החולים במערכת הבריאות ומערכת החינוך הממשלתית. הניתוח שיוצג בפרק זה מתבסס על קובץ הנתונים של אגף השכר במשרד האוצר שמפרט את נתוני השכר החודשיים של עובדי המגזר הציבורי ומאפשר בחינה ברמת רכיב שכר. בניית הנתונים במגזר הציבורי נתמקד במתמידי התעסוקה: שכירים במגזר הציבורי שקיבלו שכר מעבודה לאורך כל התקופה הנסקרת.

עיקר ההשפעה של משבר הקורונה על עובדי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות באה לידי ביטוי דרך חופשות החירום המרוכזות שעליהן הוחלט במסגרת הסכמי ההעסקה. במסגרת הסכמים אלה יצאו עובדי המגזר הציבורי לחופשות חירום משני סוגים: חופשת החירום המרוכזת – צמצום הפעילות לחיונית בלבד והוצאת העובדים לחופשה בתשלום במהלך מרץ ואפריל 2020; והוצאת עובדים לחופשה ב'הסדר' – מנגנון המדמה חל"ת פנימי לעובדים במגזר הציבורי. לחופשות חירום אלו הייתה השפעה מרכזית על שכר העובדים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. הוצאת עובדים רבים לחופשה מרוכזת במהלך מרץ ואפריל גרמה לפגיעה בשכרם דרך רכיבי העבודה הנוספת והחזר הוצאות, כפי שאפשר לראות בנספח 3. באיור 6 אפשר לראות בבירור את ההשפעה זו על עובדי משרדי הממשלה – ירידת השכר במשרדי הממשלה מתחילה בחודש אפריל ומגיעה לשיאה במאי, שבו ירד השכר הממוצע במשרדי הממשלה ב-4.3% ביחס למאי 2019. בחודשים שלאחר מכן חוזר שכר משרדי הממשלה למגמה הצפויה ואף מפצה במעט על ירידת השכר במהלך אפריל ומאי. כפי שאפשר לראות בנספח 4, ההוצאה להסדר החל"ת הפנימי נעשתה בהיקפים נמוכים הרבה יותר והתרכזה בעיקר בחודשים מאי ואוקטובר (ומקבלת ביטוי בתלוש השכר לחודש העוקב). כאמור, בנטרול משבר הקורונה היינו מצפים לעליית שכר שנתית אוטומטית בקרב העובדים במשרדי הממשלה. בין השנים 2017–2019 עמד קצב הגידול בסך הוצאות השכר של העובדים במשרדי הממשלה (כ-35 אלף עובדים), לרבות עלויות מעסיק, על 3% בשנה. בשנת 2020 הוצאות השכר עלו בכ-1.3% בלבד. נתון זה מבוסס הן על עליית השכר הממוצע השנתי והן על גידול בכמות העובדים. אם הוצאות השכר בשנת 2020 היו דומות לממוצע השנים הקודמות, הוצאות השכר המוערכות היו גבוהות בכ-280 מיליון ₪.

מערכת הבריאות הציבורית, המהווה כ-15% מכלל המגזר הציבורי, תפסה מקום מרכזי ביותר בכל הקשור להתמודדות עם משבר הקורונה. מערכת הבריאות הציבורית כוללת את בתי החולים הציבוריים, תאגידי הבריאות וקופות החולים (לרבות בתי החולים בבעלות שירותי בריאות כללית). בין הגופים במערכת הבריאות קיימת שונות בהשפעת המשבר על שכר העובדים. בבתי החולים הציבוריים נחתמו הסכמים שהסדירו את עבודת הצוותים הרפואיים במשמרות בקפסולות מופרדות, כדי למזער את הסיכון בחשיפה לחולי קורונה ובהשבתת מחלקות רפואיות בעקבות בידוד אנשי צוות רפואי. שינוי זה דרש מעבר לעבודה במשמרות שונות מהרגיל ובהפרדה מוחלטת בין הצוותים כדי למנוע הדבקה. כמו כן חוסר הוודאות חייב את המערכת להיערך לתרחישים החמורים ביותר, והסכמי ההעסקה הבטיחו באופן אפריורי שהצוותים הרפואיים יספקו את כל היקף העבודה שאליו תידרש המערכת. כדי להבטיח זאת, קבעו הסכמי ההעסקה שבמהלך תקופת ההסכם הצוותים הרפואיים בבתי החולים יקבלו שכר לפי השכר הממוצע, כולל עבודה נוספת. השכר שנקבע לפי נוסחה זו התקבל במנותק מהיקף העבודה שנדרש בפועל מהצוותים, והוא נועד להבטיח שלבתי

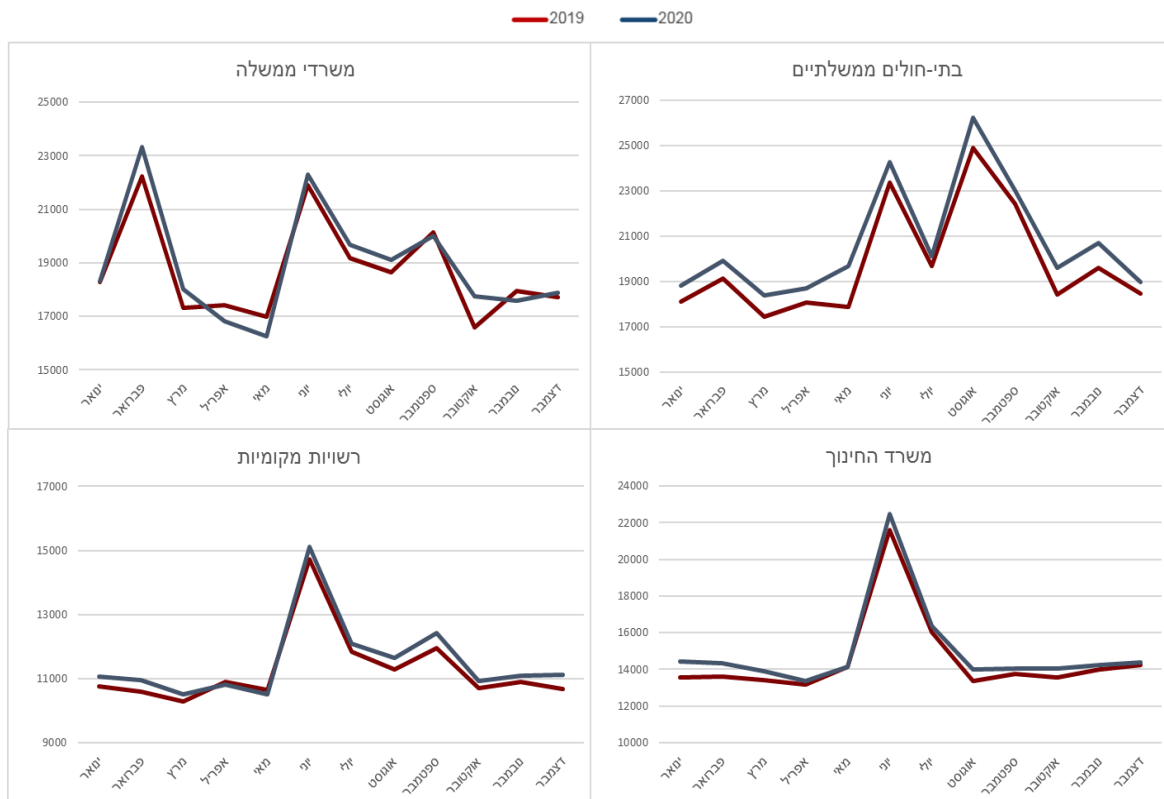
החולים יהיה היצע עבודה גמיש ככל האפשר בעת הצורך כמו גם הקניית גמישות מרבית למנהלי בתי החולים בניהול כוח האדם בהתאם לנסיבות. כמו כן ההסכמים הסדירו תגמול נוסף לעובדים שנדרשו לכמות משמרות בהיקף משמעותי מעבר לשעות העבודה השגרתיות בעקבות המשבר הבריאותי. תגמול זה ניתן רק על בסיס עבודה שנעשתה בפועל ורק לעובדים שנדרשו להגדיל את היקף עבודתם באופן ניכר. כמו כן נחתמו הסכמי שכר לעובדי המעבדות לביצוע בדיקות לאיתור נגיף הקורונה. הסכמים אלה העניקו תגמול מיוחד לעובדי המעבדות על הרחבת שעות פעילות המעבדות כך שיפעלו בלילות ובסופי השבוע ועל ביצוע היקף בדיקות נרחב. בניגוד למרבית הסקטורים במגזר הציבורי, בקרב עובדי בתי החולים אפשר לראות את המשך עליית השכר שראינו עוד לפני 2020. בעוד שבמחלקות מסוימות בבתי החולים חלה עלייה בהיקף העבודה בעקבות המשבר, הרי בקופות החולים ובתאגידי הבריאות היקף העבודה קטן בעקבות החשש מצד המטופלים להגיע פיזית למרפאות ולקבל שירות רפואי שאינו דחוף. הירידה בביקושים גרמה להקטנה בתשלומים המבוססים על ביצוע פרוצדורות רפואיות או על עבודה נוספת. בנספח 2 אפשר לראות שבבתי החולים השכר הממוצע עלה בשנת 2020 בשיעורים גבוהים ביחס לשנים קודמות וגם בקופות החולים השכר המשיך לעלות בשיעורים דומים לשנים קודמות. בתאגידי הבריאות, לעומת זאת, השכר ירד מעט ביחס לשנים קודמות, בעיקר בגלל הירידה הדרסטית בחודשים אפריל ומאי שהתרחשה כתוצאה מהנחיית משרד הבריאות שאסרה לקיים כל פעילות אלקטיבית בתקופה זו.²⁷

במערכת החינוך, המהווה כ-20% מהמגזר הציבורי, הוחלט להפסיק את הלימודים הפרונטליים בבתי הספר ולהעבירם ללמידה מקוונת מרחוק. פתרון הלמידה מרחוק הוחל באופן אחיד על כלל מערכת החינוך הציבורית, ללא אבחנה בין שכבות גיל או קבוצות אוכלוסייה שונות, אף כי פתרון זה אינו מתאים באותה המידה לקבוצות השונות. פתרון זה היה יעיל פחות בקרב אוכלוסיות שטכנולוגית הלמידה מרחוק אינה נגישה להם, ובמיוחד עבור שכבות הגיל הנמוכות בגנים ובבתי הספר היסודיים, שלאורך שנת 2020 חזרו לסירוגין ללמידה פיזית באופן חלקי ובהתאם למגבלות. כדי למנוע היווצרות של פערים לימודיים בעקבות שנת הקורונה, נבחנה האפשרות של השלמת שעות לימוד פרונטליות במהלך חופשת הקיץ. פתרון זה נבחן מספר פעמים לאורך השנה ולבסוף לא צלח בעקבות שילוב של גורמים – התנגדות ארגוני המורים למהלך, התנגדות חלקית מצד גורמים מקצועיים במשרד החינוך והתערבות של בית הדין לעבודה במקרים אחדים. למרות ייחודה של שנת הלימודים זו והפגיעה ברציפות הלימודית, מגמת העלייה בשכר המורים נשמרה כבשנים קודמות כמו גם מספר המורים המועסקים במערכת, בשונה מגופים אחרים במערכת הציבורית.

במוסדות ההשכלה הגבוהה הושגה הסכמה עם צוותי ההוראה על אחריותם להשלים את כלל תכני הלימודים שהעברתם נפגעה בעקבות שנת הקורונה.

²⁷ מספר השכירים בבתי החולים, קופות החולים ותאגידי בריאות עומד על 36.2 אלף, 20 אלף ו-4.4 אלף שכירים בהתאמה.

איור 6: מגמות שכר חודשי במגזר הציבורי, לפי גופים, מתמידי תעסוקה, 2019–2020



מקור: עיבודי המחברים לתוני אגף השכר והסכמי עבודה

ביבליוגרפיה

Lamo, A., Pérez J.J., and Schuknecht, L., (2008). Public and private sector wages co-movement and Causality, ECB Working Paper 963.

Afonso, A., and Gomes, P., (2014). Interactions between private and public sector wages, Journal of Macroeconomics, vol. 39

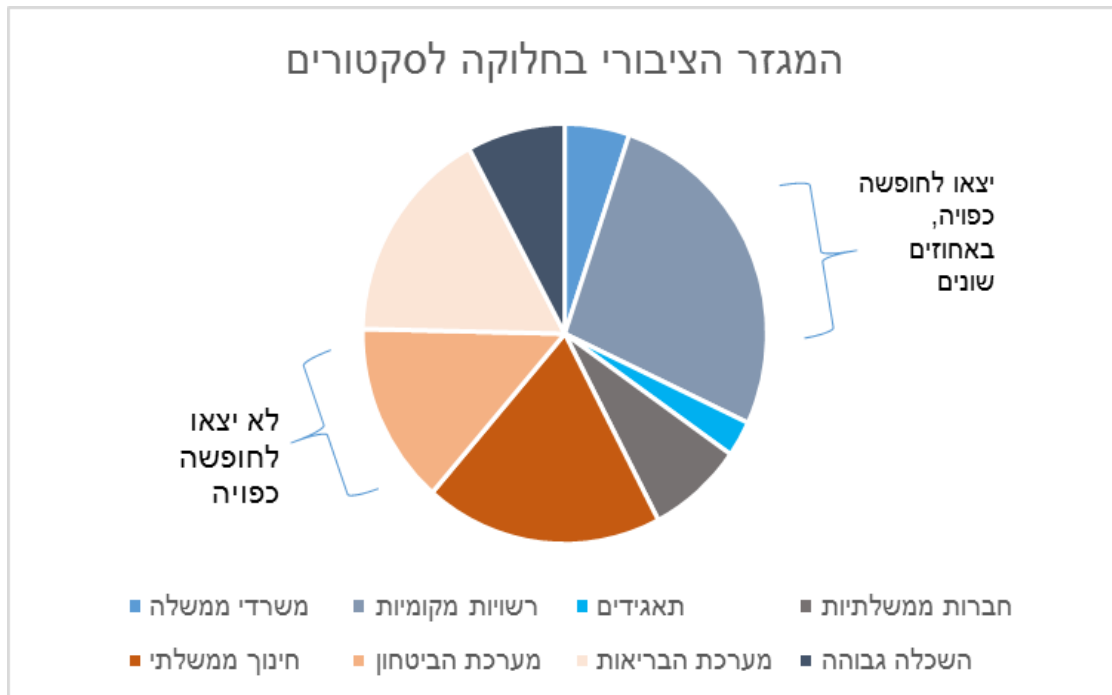
OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021

דוח בנק ישראל 2020, פרק ה'.

מזר (2015). התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי, סקר בנק ישראל 88, סדרת מאמרים לדיון 2015.03.

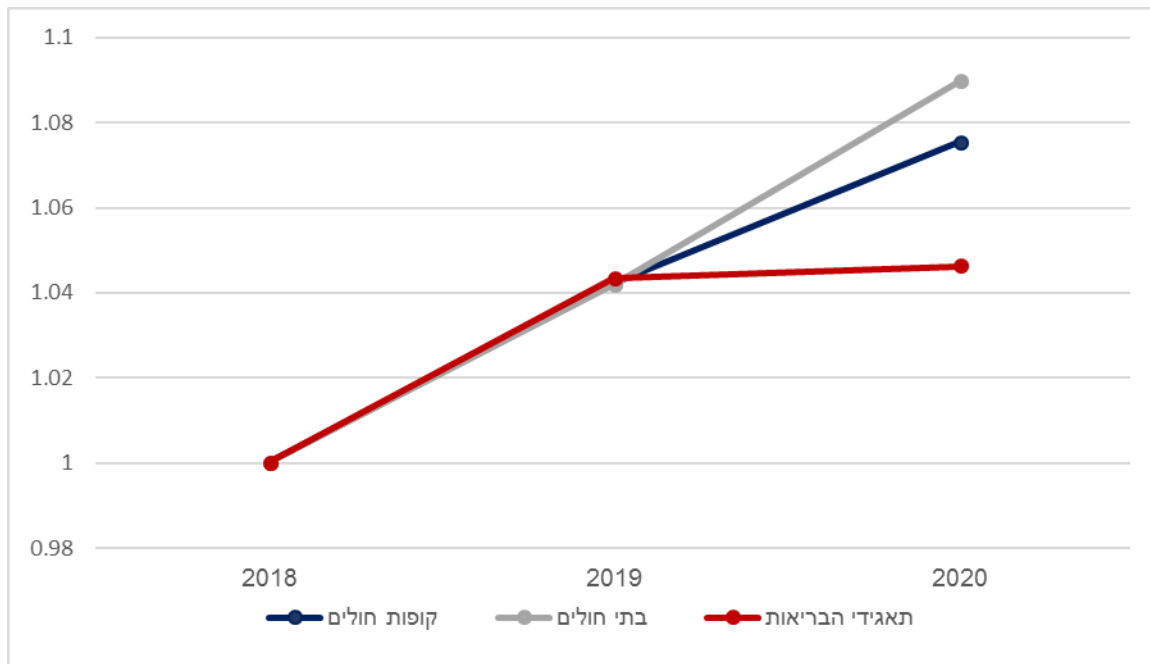
מזר (2018). ההבדלים בין המגזרים הציבורי והעסקי במיומנויות העובדים המשכילים ובתשואה שהמיומנויות משיאות לשכר והקשר בין המשתנים: עדויות מסקרי PIAAC, סקר בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2018.01

נספח 1: מדיניות חופשת החירום בגופי המגזר הציבורי



מקור: עיבודי המחברים לנתוני אגף השכר והסכמי עבודה

נספח 2: מדד שכר נומינלי חודשי ממוצע לשכיר
מתמידי תעסוקה במערכת הבריאות הציבורית, לפי גופים,
שנים 2018–2020, בסיס 2018=100

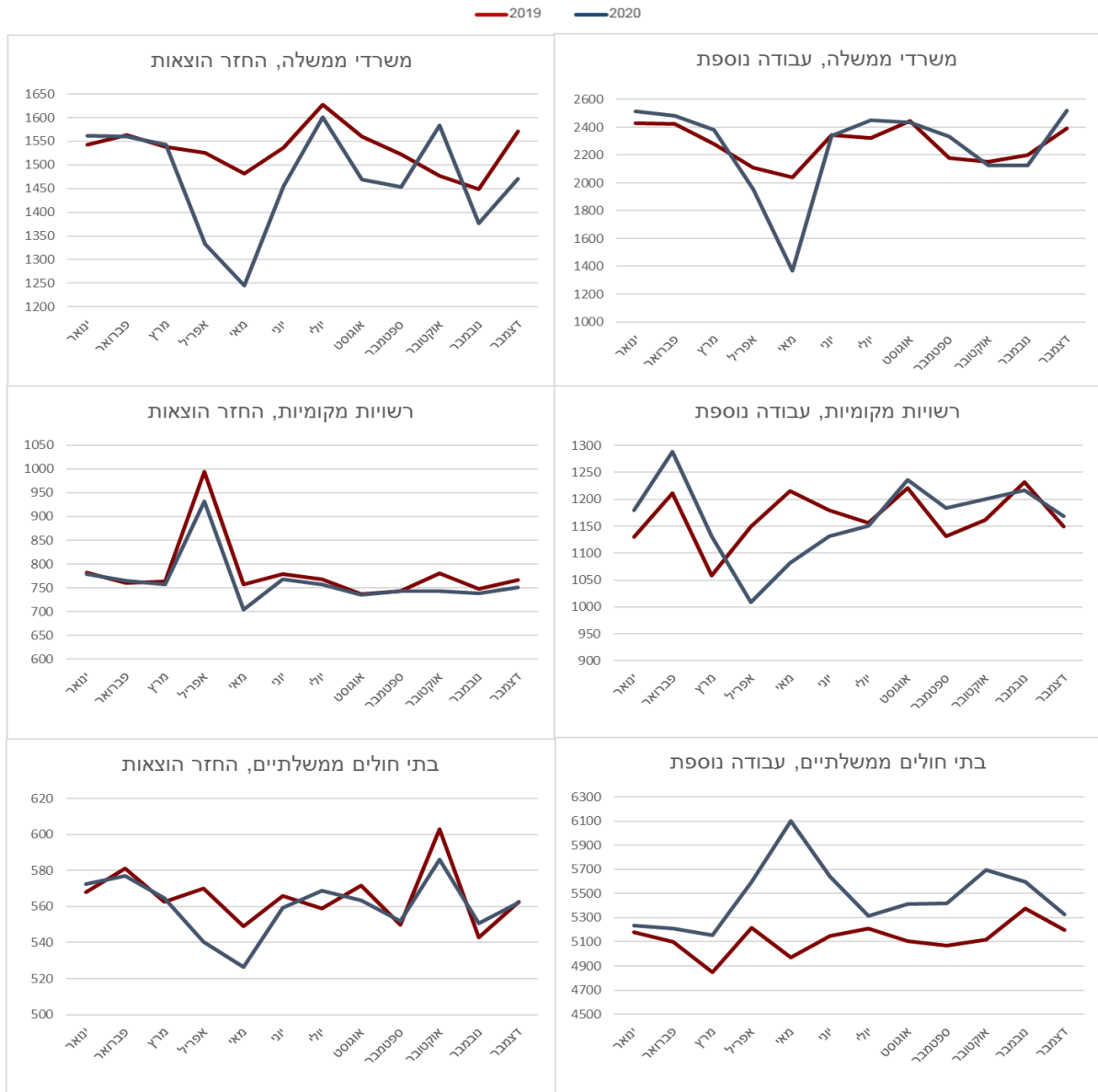


מקור: עיבודי המחברים לנתוני אגף השכר והסכמי עבודה

נספח 3: מגמת תשלום חודשי עבור החזר הוצאות ועבודה נוספת, לפי גופים,

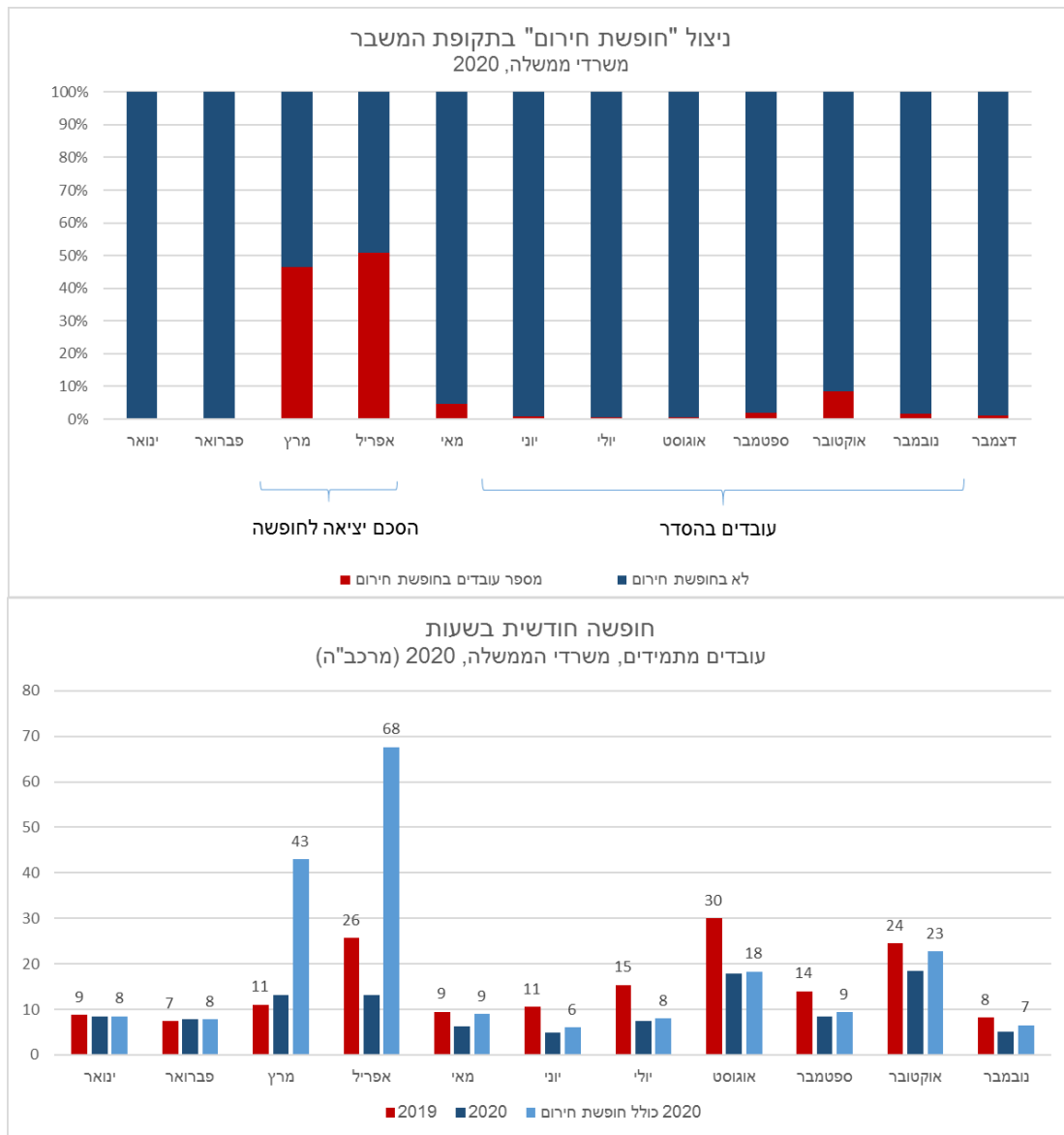
מתמידי תעסוקה במגזר ציבורי

שנים 2019-2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני אגף השכר והסכמי עבודה

נספח 4: הסדרי חופשה בתקופת המשבר
עובדים מתמידים, משרדי ממשלה
שנת 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני אגף השכר והסכמי עבודה ומרכב"ה

Abstract

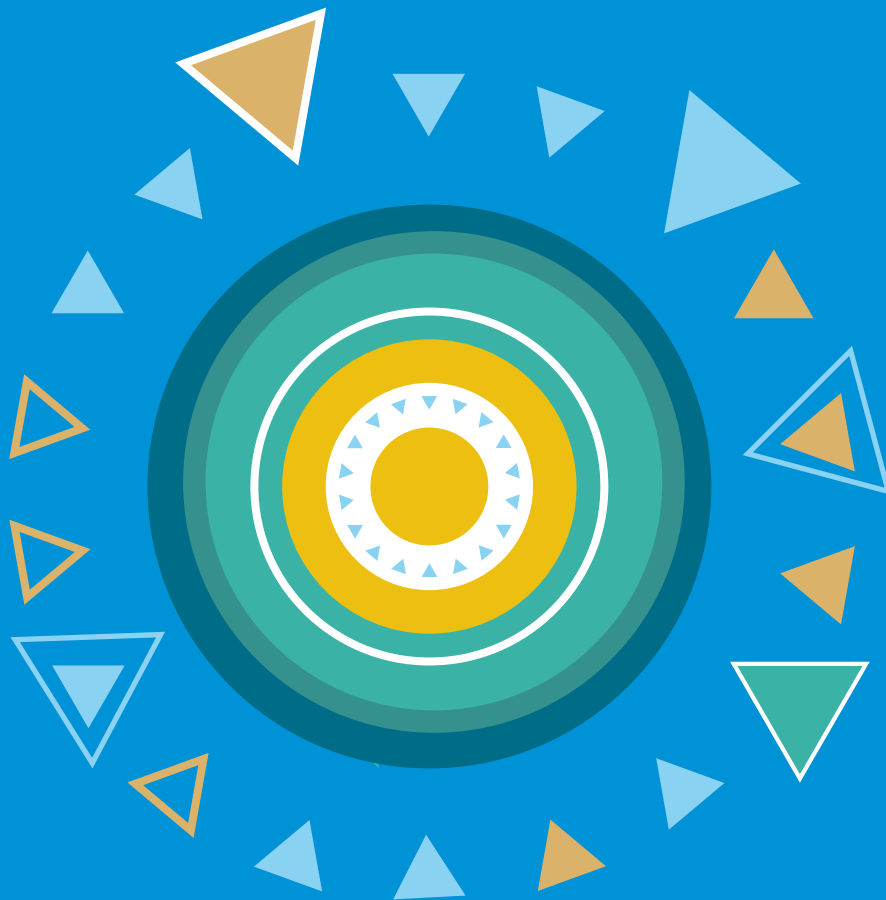
- This paper examines the impact of the Covid-19 crisis on the average wage and income (from wage and unemployment benefit) of employees in the public and private sector during 2020.
- The analysis of the effect of the crisis on employee's average wage focuses on employees who worked continuously, without exiting the labour force, in the years 2017-2020 (hereafter: persistent workers). This allows us to control for the effect of changes in the composition of employees on the average wage in the course of 2020.
- The change in the employee's average income is examined among employees who received either wages or unemployment benefits continuously through 2017-2020 (hereafter: persistent workforce), in order to assess the change in the average income among employees who were working before the crisis.
- Among the persistent workers, a moderate increase of 2.6% in employee's average wage has been recorded in 2020 and among the persistent workforce, a stable increase in the average income of 0.7% has been observed, after an increase of 5% - 6% in both measures in previous years.
- The estimated employee's average wage, controlling for the effect of the change in employees composition, have increased by nearly 1.6%, in comparison with a growth rate of 4.5% in previous years.
- Among employees in "high contact sectors", which require physical proximity and high personal interaction, a wage stability has been recorded for persistent workers, and an income decline among persistent workforce.
- In other sectors, a differentiated affect of the crisis has been observed. In the private sector, these differences were mainly derived by the capacity of businesses to adopt social distancing measures. In the public sector, differences emerged on the ground of several collective employment agreements that were signed in 2020. In most parts of the public sector, operations have been reduced, while others have continued to work in regular capacity (education system and security forces) and even expanded their operations to cope with the health crisis (Healthcare).



Wage Patterns in the Private and Public Sectors during Covid-19 Crisis

Sheri Asif¹, Noam Damri², Yuval Vizan¹, Edith Sand³

1. Planning and Strategy team, Salary and Employment Agreements Division, Ministry of Finance
2. Research and Planning Administration, National Insurance Institute
3. Research Department, Bank Israel



Wage Patterns in the Private and Public Sectors during Covid-19 Crisis

Sheri Asif, Noam Damri, Yuval Vizan, Edith Sand

