

תוכן עניינים

עמוד	
3	מבוא
4	פרק ראשון: סקירת ספרות
7	פרק שני: עיקר ממצאי מחקר מזר(מאמר ליבה)
7	א. מתודולוגיה ומבנה המחקר
7	ב. הקשרים ארוכי הטווח בין תוואי השכר במגזרים הציבורי והפרטי
9	ג. הקשרים קצרי הטווח
9	ד. מאפייני העובדים בשני המגזרים לאורך הזמן
10	ה. השכר במגזר הציבורי בטווח הקצר
12	פרק שלישי: הצגת נתוני 2013-2014
12	א. תוצר
12	ב. שכר
14	פרק רביעי: ניתוח נתוני 2013-2014 לאור ממצאי מזר
16	סיכום
18	ביבליוגרפיה

מבוא

שוק העבודה הישראלי אינו אחיד. מעבר לחלוקה הקונבנציונאלית בין שוק העבודה הציבורי לשוק העבודה הפרטי, הקיים גם בארץ, קיימות גם קבוצות ומגזרים בהם חלוקה זו אינה תמיד ישימה בשל גודל ומבנה שוק העבודה הישראלי. גם השינויים במבנה המשק והחברה מאז קום המדינה, כמו גם שינויים טכנולוגיים, יוצרים מחדש מגמות בשוק העבודה שלא נודעו בעבר. כך למשל, המעבר משוק העבודה הציבורי לשוק הפרטי שהיה חד סטרי ברובו, עד לפני עשרים שנה מן השרות הציבורי לפרטי, הפך לדו סטרי במידה לא מועטה.

גם תהליך הפרטת השירותים הציבוריים, במיוחד בעשרים השנים האחרונות, הביאה לכך שחלוקת המגזר בין הפרטי לציבורי, שוב אינה נמדדת כבעבר על פי המעסיק. בעשורים הראשונים למדינה המגזר הפרטי כמעט ולא עסק באספקת שירותים ציבוריים. רובם המכריע של עובדי המגזר הציבורי, נמנו על עובדי מערכת השלטון המרכזי והמקומי, הסתדרות העובדים¹ והסוכנות היהודית² (חורין, 1969). החל משנות השבעים ובאופן בולט עם האצת הפרטת השירותים הציבוריים נוצר מצב לפיו חלק ניכר משירותים אלה מסופקים על ידי הסקטור הפרטי. לכן, מאפייני המעסיק אינם קובעים את השתייכות העובד למגזר ציבורי או פרטי אלא הענף הכלכלי בו הוא מועסק.

לאור תהליכי ההפרטה, חוקרי המינהל הציבורי נוטים לכלול במונח "מגזר ציבורי" תחומים רבים אשר המחקר הכלכלי רואה בהם חלק מן המגזר הפרטי, לרבות: תקשורת ואפילו בנקאות. הסיבה נעוצה בכך שבראיית חוקרי המינהל הציבורי תחומים אלה פועלים על פי רוב כתוצאה מזיכיון של המדינה, אשר לדעתם מהווה מכשיר הקצאה של מדיניות הפרטה. בתחום הכלכלי מקובל לכלול שלושה ענפים כלכליים ראשיים כשייכים למגזר הציבורי: חינוך, בריאות-רווחה וסעד ומינהל ציבורי, מקומי וביטחון ללא קשר להשתייכות המעסיק (מזר, 2014).

במרס 2014 פרסם יובל מזר מחקר הבוחן התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי מאז שנות ה-90 של המאה העשרים ועד שנת 2012.

¹ במונח הסתדרות העובדים, אין הכוונה לחברת העובדים שכללה מפעלי תעשייה ומוסדות פיננסיים, אלא למערכות הציבוריות כגון: קופת חולים, נעמ"ת וכו'

² חשיבותה של הסוכנות היהודית הייתה רבה בעשורים הראשונים, מאחר וריכזה את תהליכי קליטת גלי העלייה הגדולים, תפקיד שעבר מאוחר יותר לאחריות הממשלה באמצעות משרד הקליטה.

עבודה זו תעסוק בהצגת הנתונים לשנים 2013-2014 ותבחן את המתאם ביניהם לבין ממצאי מזר.

פרק ראשון: סקירת ספרות

ההנחה הרווחת היא כי השכר במגזר הפרטי נקבע לפי כוחות השוק של היצע וביקוש ומשקף את פרוץ העובד. סימטרית, מקובל להניח כי השכר במגזר הציבורי הוא פרי הסכמים קיבוציים או אישיים, זחילת שכר, החלטות פוליטיות ולחצים לרבות: פנים ובין ארגוניים ולחצים חברתיים (Forni and Giordano, 2003; Gregory and Borland, 1999). מעבר לתנאי השוק והביקוש להון אנושי, המחייבים קשר בין המגזרים, חרף מערכות שיקולים נפרדות, הם חולקים פעמים רבות אותן מערכות ומכשירים משפטיים וכלכליים, כמו: מערכת תחיקה (למשל: חוק שכר מינימום, שעות עבודה ומנוחה או פנסיה), או בעלות משותפת³.

הקביעה התיאורטית הרווחת היא כי המגזר התחרותי, קרי: הפרטי, מוביל שינויים בתחום השכר וכי המגזר הציבורי מגיב, או מחקה אותו. קביעה זו מבוססת על כך שהשכר הממוצע במגזר פרטי שווה לאורך זמן לפריון במגזר זה. בתחום זה ישנם מחקרים לא מעטים, דווקא בשווקים הסקנדינביים, המראים כי המגזר הפרטי מוביל את המגזר הציבורי. יתר על כן, ככל שהגורם התחרותי מתעצם בענף מסוים לאור התפתחויות במשק (למשל, גלובליזציה), כן הוא הופך למוביל לגבי שאר ענפי המשק הפרטי, אשר הופכים למודל חיקוי או דרבון לענפי המשק הציבורי (Friberg, 2007).

על פי רוב מניחים כי המונח "שינויי" בשכר, פירושו חיובי, קרי: עליית שכר. אך ה"שינויי" יכול לסמן, בתנאים מסוימים, גם שינוי שלילי: קיצוץ בשכר. לעניין זה נמצא כי גם במקרה של שינוי שלילי, דהיינו: קיצוץ בשכר, המגזר הפרטי נוטה להוביל בהסכמה לקיצוץ, ואילו המגזר הציבורי "נגרר" אחריו בקושי רב. כך למשל במשבר האחרון ביוון, עובדי המגזר הפרטי ניאותרו לקצץ בשכרם, אך עובדי המגזר הציבורי עשו זאת בשיעור קטן ולאחר קשיים מרובים (Christopoulou & Monastiriotes, 2016). חיזוק למגמה זו ניתן למצוא גם במחקר שנעשה בשנה האחרונה לגבי שוק העבודה בספרד, בהשוואה למדינות אחרות באיחוד האירופי. גם במדינה זו העוברת קשיים כלכליים, נמצא באמצעות כמות תצפיות גדולה יחסית, כי המגזר הפרטי נוטה להוביל בהתמודדות

³ כך חברה ממשלתית בבעלות המשק הציבורי העוסקת בתחום עסקי (תעשייה אווירית למשל), ולעומת זאת שירות ציבורי: בית ספר או מוסד רווחה, השייך לחברה או ארגון עסקיים.