

הנטל על עובדי המגזר הציבורי

בנימין פפרמן¹

התוכנית הכלכלית מבקשת לקצץ באופן ניכר בהוצאות הממשלה כדי לקדם בו זמנית שני יעדים: למנוע הידרדרות המשק למשבר כלכלי חריף, ולחזק שינויים מבניים שמטרתם הגברת התחרות, והקטנת המעורבות הממשלתית בפעילות הכלכלית.

על פי התוכנית הכלכלית, עיקר הפיטורים והפחתת השכר ייפול על עובדי המגזר הציבורי. בדברי ההסבר לתוכנית הדגישו מומחי האוצר, כי עתה הגיע תורם של עובדי המגזר הציבורי לשאת בנטל לאחר שבשנתיים האחרונות מרבית הפיטורים התרחשו במגזר העסקי, ש אליהם התווספה אשתקד, לראשונה מאז תחילת שנות ה-60, ירידה בשכר הנומינלי בשיעור הקרוב ל-1.5%. למרות התפתחויות אלו, במגזר הציבורי המשיכו התעסוקה והשכר לגדול בשנתיים האחרונות.

האם התוכנית הכלכלית השוותה את הנטל בין המגזרים כפי שמתכנניה בקשו לעשות? ומי נשא בנטל יותר מהאחרים? מה בין השוואת הנטל לבין החלוקה הצודקת שלו? כיצד הגיבה ההסתדרות על תוכנית הממשלה בדבר השינויים המבניים במגזר הציבורי? בהמשך התייחסנו לשאלות הללו בעזרת ממצאי סקר מעסיקים הנערך ברשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה מאז 1997 באמצעות חברת B.D.I למידע עסקי.

הערכתנו הינה כי אובדן השכר של מפורטי המגזר העסקי והירידה בשכרם של עובדיו (להלן 'הנטל') יגיע בין השנים 2001-2005 לסך של 5.5 מיליארד ש"ח. שנת 2002 צפויה להיות שנת שיא הנטל ושיעורו יגיע ל- 40% מסך הנטל לכל התקופה. בשאר השנים יהיה הנטל נמוך יותר ככל שהצמיחה תהיה גבוהה יותר.

לעומת המגזר העסקי צפוי הנטל על עובדי המגזר הציבורי להגיע בשנתיים הקרובות במסגרת התוכנית הכלכלית ל-4.5 מיליארד ₪. הסכום כולל את ההיטל על השכר, דחיית תשלום תוספת היוקר ואובדן השכר ברוטו של למעלה מ-3000 מפורטים צפויים.

יוצא מכך, כי התוכנית הכלכלית לא השוותה את סך הנטל בין המגזרים כפי שביקשו מתכנניה לעשות. צפוי כי סך הנטל על עובדי המגזר הציבורי יהיה קטן ב- 1 מיליארד ש"ח ביחס לנטל על עובדי המגזר העסקי. לו הפחתת השכר של עובדי המגזר הציבורי היתה מגיעה בממוצע ל- 5.5% ויותר כפי שביקשו מתכנני התוכנית להטיל, ולא 4% כפי שהוטל בפועל, אזי סך הנטל בין המגזרים היה משתווה. את הפער ניתן לייחס במידה רבה למאבקה של ההסתדרות בתוכנית הכלכלית.

השוואת הנטל בין מגזרי המשק אינה יכולה להיות נדונה במנותק מחלוקתו הצודקת. הנטל על המגזר העסקי, שהוא כפול בגודלו מהציבורי, מתפרס למשך תקופה ארוכה יותר ולפיכך פחות חריף בעוצמתו, וחל על שתי קבוצות עובדים עיקריות: מפורטים שאיבדו את מקום עבודתם ועובדים חדשים שנקלטו בשכר התחלתי נמוך מכפי שקיבלו בעבר. הנטל בגין ההתפתחויות הכלכליות בשנים האחרונות מורגש פחות בקרב העובדים הותיקים במגזר העסקי ששכרם הממוצע לא נפגע מהיותו רגיש פחות להאטה במשק בשל ההגנה וההעדפה שעובדים אלה זוכים לה. לעומת זאת – הנטל על עובדי המגזר הציבורי על פי התוכנית הכלכלית הוא בעל עוצמה

¹ מנהל הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העו"ר. העמדות המובעות במאמר הן דעותיו בלבד. benif@molsa.gov.il

חריפה ומיידית שכן מרוכז בתקופה קצרה יחסית והוא יוחל על העובדים במגזר זה בכלל ועל בעלי השכר הגבוה, שהם העובדים הוותיקים בפרט.

כך למשל מצאנו כי בשנתיים האחרונות בשל העמקת ההאטה המגזר העסקי נטה להחליף עובדים יקרים בזולים יחסית. שיעור ההחלפה הגיע במונחים שנתיים ל-35% מסך התעסוקה. שכרו הממוצע ברוטו של עובד חדש שאייש משרה היה נמוך ב-11% משכרו של עובד שנפלט. יתרה מזאת, המגזר העסקי לא הסתפק רק בהחלפת עובדים, אלא הגדיל את פליטת העובדים מעבר לאיוש משרות, ב-10 אלפים עובדים בממוצע לחודש. לעומתם, שכרם החודשי ברוטו של העובדים שנותרו במקומות העבודה, הוותיקים יחסית, עלה דווקא בשנתיים האחרונות בפחות מ-1% בממוצע שנתי בעוד שעל פי התוכנית הכלכלית צפוי שכרם של עובדי המגזר הציבורי לרדת ב-4% בשנתיים הקרובות. נתוני המגזר העסקי הם ממוצעים לכלל המגזר והם שונים בין ענפי כלכלה ומשלחי יד.

לו היינו רוצים לחלק באופן צודק יותר את הנטל בין עובדי שני המגזרים, היה המגזר הציבורי צריך לשאת בתוכנית הכלכלית בנטל שלא יעלה על 2.75 מיליארד ש"ח על פי גודלו היחסי בהשוואה ל-4.5 מיליארד ש"ח שישא בו בפועל. היתרה, כ-1.25 מיליארד ש"ח, הינה עודף הנטל שכפתה התוכנית הכלכלית על עובדי המגזר הציבורי לשם הבראת הכלכלה הישראלית, ומקורו בחלוקה בלתי צודקת של הנטל בין המגזרים. אילו ההסתדרות הייתה מתמקדת במו"מ עם הממשלה בהגנה על עובדים וותיקים יחסית, בדומה להתנהגותם של עסקים בשנים האחרונות, ומסכימה להפחתת שכר במגזר הציבורי בסכום שאינו עולה על הנטל הצודק, אזי ניתן היה לצמצם את נטל הפחתת השכר לעובדי המגזר הציבורי בלמעלה מ-30% בממוצע, אולם במחיר של הגדלת פיטורים ופרישה מוקדמת של 12 אלף עובדים מעבר לפיטורי 3000 עובדים עליהם הוחלט בתוכנית הכלכלית. למעשה הצליחה ההסתדרות במאבקה לכפות על התוכנית הכלכלית את גישת ה- job sharing על חשבון הפחתה ניכרת בשכרם של העובדים הוותיקים יחסית ודחיית תוכנית

הממשלה לפטורי עובדים שאמורים היו להיות בסיס לשינויים מבניים במגזר הציבורי. התוכנית הכלכלית הצליחה להטיל לטווח הקצר את עיקר הנטל על המגזר הציבורי, אך לא יותר מ-75% משתוכנן. אולם, יותר מכל היא לא הצליחה בתוכניתה לצמצם את התעסוקה במגזר הציבורי כבסיס לתחילתם של שינויים מבניים שביקשה לעשות במגזר זה לטווח הארוך. השאלה היא כלום בוני התוכנית הכלכלית לא הציבו יעדים שאפתניים מדי, ששמטו מלכתחילה את הסיכוי לחיבור בין יעדי הטווח הקצר לבין הטווח הארוך לגבי המגזר הציבורי.

הסיבוב הבא צפוי להיות ב-2005 לאחר שההסתדרות התחייבה לשמור על שקט תעשייתי עד אז. על פי התוכנית צפויה להגיע הצמיחה בשנה זו ל-4% ויותר. בצמיחה כזו קשה יהיה לשכנע את הציבור להמשיך ולוותר על שכרו, וכל שכן להסכים לפטורים ושינויים מבניים במגזר הציבורי. לכן השינויים המבניים ההכרחיים במגזר הציבורי יאלצו להמתין לאחת משתי האפשרויות הבאות: למשבר הכלכלי העמוק הבא, או לחילופין לתוכנית ממשלתית המוותרת על טפול בשיטת ההלם והמדגישה לא רק את הימה אלא גם את היאוך לשנות. חוסר הצלחתה של התוכנית ביחס לשינויים המבניים ההכרחיים במגזר הציבורי אמורה להגדיל דווקא את הסיכוי להבאת תוכנית ממשלתית מיוחדת לשינויים מבניים במגזר הציבורי, ואם זה לא יקרה אזי ככל הנראה לא הופקו הלקחים הנכונים.