

דברים כלליים

המבקש לנתח את הקשר בין שכר להון אנושי בישראל נתקל בבעיה בסיסית - העדר מידע עדכני על השכלתם של המשתכרים: המידע המעודכן ביותר, המבוסס על סקר ההכנסות של שנת 1998, אינו כולל מידע על התעודות שבידי המשתכרים אלא על מספר שנות הלימוד שלהם בלבד; מידע איכותי יותר נמצא בסקר המורחב של מפקד האוכלוסין, אך סקר זה נערך רק אחת לכ-11 שנים, והאחרון נסב על 1995. בשני המקורות האלה חסר מידע חיוני על ההכשרה המקצועית והניסיון-בעבודה של המשתכר. כדי לאפשר עיצוב מדיניות של הקניית השכלה והכשרה מקצועית לעובדים המצויים בתחתית סולם השכר חשוב אפוא להפנות משאבים לאיסוף שיטתי של מידע עדכני בנושאים אלו - במיוחד ברמה הפנים-מפעלית.

אוכלוסיית המקבלים שכר נמוך - ששכרם ברוטו הוא מתחת לשכר המינימום - מנתה בסוף 1995 כ-268,000 שכירים. כ-10 אחוזים מהם אינם בעלי תעודה, לכ-51 אחוזים מהם אין תעודת בגרות, ורק כ-36 אחוזים מחזיקים בתעודת בגרות או בתעודה לא-אקדמית אחרת. (כך על פי השאלון המורחב של מפקד האוכלוסין והדיר.)

התפתחויות מאמצע שנות התשעים: עובדים מעוטי

השכלה בשכר נמוך וכניסה של עובדים זרים

בשנים 1995 עד 1998 נרשמה הרעה במאפייני ההשכלה של מקבלי שכר נמוך: על פי סקרי ההכנסות גדלה אוכלוסיית העובדים שהשכלתם נמוכה (עד 8 שנות לימוד) בתקופה זו בשיעור שנתי של 10 אחוזים, ומספר העובדים בעלי השכלה נמוכה המשתכרים שכר נמוך גדל בקצב

כפול מזה¹. ממצא זה מחייב הפניית תשומת לב לסיבה נוספת, מעבר למכשול ההשכלתי, כדי להסביר את קצב הגידול המהיר במיוחד של מספר העובדים מעוטי ההשכלה המקבלים שכר נמוך. כפי שיתואר בהמשך, הכניסה הבלתי מבוקרת של עובדים זרים, דווקא לעיסוקים הדורשים מיומנות מועטה, השפיעה בשנים הנסקרות לרעה על יכולת השתכרותם ועל רמת שכרם של עובדים ישראלים בלתי מיומנים.

מדיניות הרשויות בישראל כלפי עובדים זרים הייתה בשנים האחרונות סלקטיבית: מחד גיסא ניתנו אישורים ביד רחבה להבאת עובדים בתחום השכר הנמוך, ומאידך נרתעו הרשויות מלאפשר הבאת עובדים מקצועיים בתחום השכר הגבוה². מספר העובדים הלא-ישראלים גדל במהירות. אף על פי שמספרם המדויק לוט בערפל, מצביעות ההערכות של הלמ"ס ושל הרשות לתכנון כוח אדם על עלייה חדה, במיוחד מאז 1997³.

אוכלוסיית המקבלים שכר נמוך - ששכרם ברוטו הוא מתחת לשכר המינימום - מנתה בסוף 1995 כ-268,000 שכירים. כ-10 אחוזים מהם אינם בעלי תעודה, לכ-51 אחוזים מהם אין תעודת בגרות, ורק כ-36 אחוזים מחזיקים בתעודת בגרות או בתעודה לא-אקדמית אחרת.

¹ מאחר ששיטת איסוף הנתונים לסקר ההכנסות עברה בשנים אלה שינויים ניכרים, יש להתייחס בזהירות לעוצמת הגידול באחוזים של מספר העובדים מעוטי ההשכלה (בכל רמות השכר); עם זאת יש מידה גבוהה יותר של ודאות לגבי הממצא בדבר קצב גידול מהיר יותר (כפול) של מספר העובדים מעוטי ההשכלה המשתכרים מתחת לשכר המינימום.

² מדיניות זו בולטת במיוחד לנוכח הוויכוח שהתנהל בחודשים האחרונים סביב שאלת פתיחתו של שוק העבודה הישראלי לעובדי טכנולוגיה עילית מחו"ל.

³ לגבי 1995 ו-1996 מצוי אומדן של הלמ"ס, ולגבי 1998 ו-1999 - של הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה. הנתונים המקבילים בדוח בנק ישראל נמוכים בכ-57 אלף ל-1998 ובכ-37 ל-1999. לגבי 1997 נעשתה אינטרפולציה על הנתונים והאומדנים שבדוח בנק ישראל. עם זאת הטיעון הבסיסי תקף גם לגבי נתוני דוח בנק ישראל.

לשנה בשנים 1994 עד 1998) עיקרה בעובדים שנכנסו ללא היתר: ההערכות מצביעות על כ-74 אלף עד 89 אלף עובדים זרים ללא היתר בשנות התשעים האחרונות, לעומת כ-47 אלף ב-1995⁴. הכדאיות הגבוהה של העסקת עובדים זרים נובעת בין היתר מאכיפה לקויה במיוחד של חוק שכר המינימום על מעסיקהם⁵.

השכלה, שכר נמוך והרכב הגילים

משקל העובדים המשתכרים שכר נמוך בכלל העובדים בעלי השכלה נמוכה גדל בין השנים 1995 ו-1998 בכל קבוצות הגיל. מלבד זאת, משקל העובדים המשתכרים שכר נמוך שהם בעלי השכלה נמוכה עלה בקרב בני 30 ומעלה, והתופעה מחמירה עם העלייה בגיל. עוד עולה מסקרי ההכנסות, כי בקרב בני 30 ומעלה, יותר ממחצית המשתכרים שכר נמוך אינם בעלי תעודת בגרות, ושיעור זה עולה ל-60 אחוזים בקרב בני 60 עד 64. סביר כי המניע של העובד לשפר את השכלתו פוחת ככל שהוא מתבגר - בין היתר, בגלל ירידת התשואה הצפויה מהשקעתו בלימודים, עם התקצרות התקופה שבה הוא יוכל לעבוד וליהנות מפירות ההשקעה.

נתוני המפקד של 1995 מאשרים תוצאה, הידועה ממחקרים רבים בעולם ובישראל, בדבר הקשר החיובי שבין רמת השכר להשכלה. כך, חלקם של בעלי השכר הנמוך בקרב העובדים שלא סיימו בית ספר יסודי הוא כ-37 אחוזים, ואילו בקרב האקדמאים בעלי תואר שלישי – כ-8 אחוזים בלבד. מכאן שההסתברות של שכיר חסר השכלה להשתכר שכר נמוך גבוהה פי שניים ויותר מזו

⁴ ראה ב' פפרמן (2000), עובדים זרים ללא היתר בישראל, אומדן לסוף 1999, משרד העבודה והרווחה, פברואר, פרסום מס' 2570X.

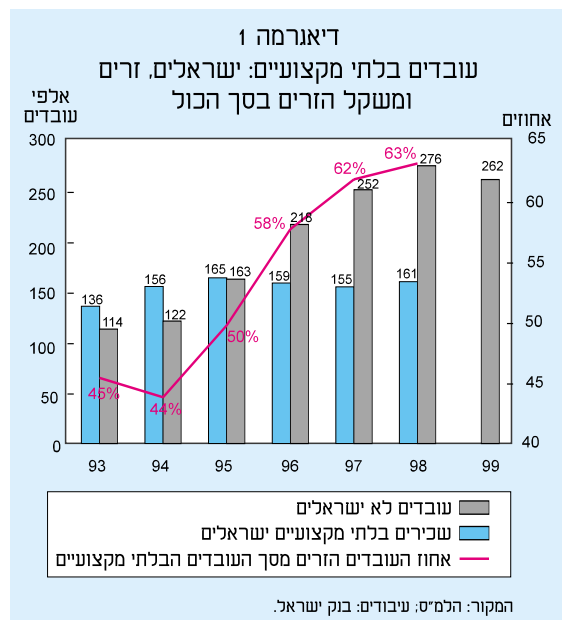
⁵ ראה ד' גוטליב (2000), הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל, הרבעון הישראלי למסים, 100, כ"ח (בדפוס).

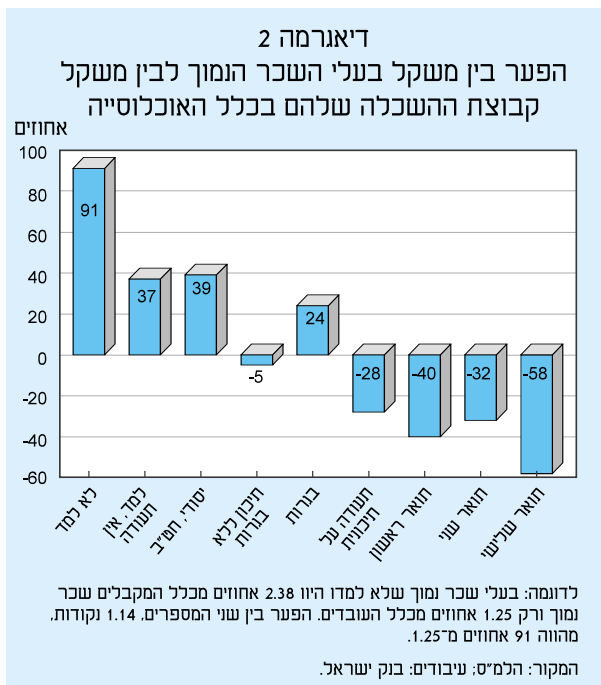
מספר העובדים הלא-ישראלים גדל מכ-114 אלף עובדים ב-1993 לכ-262 אלף ב-1999 (כולל אומדן הרשות לתכנון כוח אדם של מספר העובדים ללא היתר). בתקופה 1994 עד 1998 גדל גם מספר העובדים הפלשתינים, בכ-4.9 אחוזים, כך שמספר העובדים הלא-ישראלים בתחום השכר הנמוך גדל באותה תקופה בכ-19.4 אחוזים לשנה – הכול בממוצע.

בעקבות התפתחויות אלה עלה היחס בין עובדים לא-ישראלים בלתי מקצועיים לעובדים ישראלים בלתי מקצועיים עלייה תלולה. ב-1994 היוו העובדים הזרים כ-44 אחוזים מסך העובדים הבלתי מקצועיים במשק, ואילו ב-1998 הגיע משקלם לכ-63% (דיאגרמה 1).

מכאן שהפגיעה ביכולת ההשתכרות של הישראלים הבלתי מקצועיים נובעת בראש וראשונה ממדיניות ממשלתית במגזר הבלתי מקצועי, אך לא די בכך: העלייה הרבה של מספר העובדים הזרים (קצב מסחרר של כ-42 אחוזים

הפגיעה ביכולת ההשתכרות של הישראלים הבלתי מקצועיים נובעת בראש וראשונה ממדיניות ממשלתית במגזר הבלתי מקצועי.





במיוחד עם השיפור בהשכלה ברמה הבסיסית ביותר. שיפור ניכר נוסף חל עם עליית רמת ההשכלה להשכלה תיכונית. ואולם, תעודת הבגרות כשלעצמה אינה מבטיחה שיפור בכושר ההשתכרות, אלא אם כן משתמשים בה ככרטיס כניסה למוסד להשכלה גבוהה: שיפור משמעותי מושג בעזרת תעודה על-תיכונית או תואר אקדמי. משקלם של בעלי תואר שלישי ששכרם נמוך בקרב המקבלים שכר נמוך קטן בכ-60 אחוזים ממשקלם באוכלוסיית השכירים הכללית.

שאלה מעניינת היא, באיזו מידה התוצאות מושפעות מגילי העובדים. בלוח 1 מחושב השיפור בהתפלגות השכר (העלייה, בנקודות אחוז, של שיעור המשתכרים מעל לשכר המינימום). מתברר כי שיפור ברמת ההשכלה הבסיסית ביותר דרוש בעיקר בקרב בני 30 ומעלה, בעוד שלגבי בני 22 עד 29 דרושה כנראה התמקדות בהשגת תעודה על-תיכונית. המעבר להשכלה תיכונית מועיל בכל קבוצות הגיל הרלוונטיות לשוק העבודה, ואילו ההשקעה בהשגת תעודת בגרות מועילה רק במקרה של המשך הלימודים לשם השגת תארים גבוהים יותר.

של שכיר שסיים בית ספר תיכון ופי ארבעה ויותר מזו של בעל תואר שלישי.

מעניין במיוחד כי משקל בעלי השכר הנמוך בקרב בעלי תעודה על-תיכונית לא-אקדמית אינו גבוה מאשר בקרב בעלי תואר שני אוניברסיטאי, ופירושו של דבר שתעודות על-תיכוניות לא-אקדמיות מקנות לבעליהן סיכוי טוב להתמודד בהצלחה בשוק העבודה. ממצא זה מחזק תוצאות של מחקרים קודמים, אשר התבססו על נתוני מפקד האוכלוסין של 1983, ולפיהן בעלי תעודות מבתי ספר מקצועיים במגמות לא-עיוניות משתכרים בכ-10 אחוזים יותר ממי שסיימו בתי ספר תיכוניים במגמות עיוניות⁶. רצוי שנקודה זו תובא בחשבון במסגרת המדיניות התקציבית בקביעת שיעורי הסבסוד היחסיים של המסלולים האקדמי והלא-אקדמי. המהפכה הטכנולוגית, המתחוללת בשנים האחרונות, ויוצרת פערים ניכרים - כלכליים וחברתיים - בין האוכלוסייה הנהנית מגישה לטכנולוגיה עילית ובין האוכלוסייה שאין לה יכולת כזאת, מחייבת מדיניות תקציבית המעודדת הכשרה בכל רמות ההשכלה, ולא רק ברמת ההשכלה הגבוהה.

רמת ההשכלה כשלעצמה אינה מבטיחה היחלצות משכר נמוך, שכן על פי נתוני מפקד האוכלוסין של 1995 כ-13 אחוזים מקרב המקבלים שכר נמוך הם אקדמאים. כך, למשל, מתקשים רבים מהעולים החדשים לנצל את יתרונות השכלתם בסביבה החדשה, וניתן לשפר את יכולת השתכרותם באמצעות הסבה מקצועית.

משקל המשתכרים שכר נמוך בקבוצת ההשכלה הנמוכה ביותר גבוה ב-91 אחוזים ממשקלם באוכלוסיית השכירים הכללית. פער זה באחוזים יורד ירידה תלולה

Neumann, Sh. and A. Ziderman, (1991). "Vocational Schooling,⁶ Occupational Matching, and Labor Market Earnings in Israel", *The Journal of Human Resources*, 22 (6), 2, 256-281.

Neumann, Sh. and A. Ziderman, (1998). "Vocational Education in Israel: Wage Effects of the VocEd-Occupation Match", *The Journal of Human Resources*, 34, (2), 407-420.

לוח 1: השיפור באחוז המשתכרים שכר גבוה משכר המינימום עקב שדרוג ההשכלה בשלב אחד

(השינוי בנקודות אחוז)

ההשכלה	הגיל				
	64-60	59-50	49-40	39-30	29-22
לא למדו או למדו ללא תעודה	12	15	12	10	-1
תעודת סיום של ביי"ס יסודי, חטיבת ביניים	2	5	2	2	3
תעודת גמר של ביי"ס תיכון ללא בגרות	9	6	8	6	4
תעודת בגרות	-5	0	-1	1	-6
תעודה על-תיכונית	1	0	4	3	6
תואר ראשון	4	3	3	3	0
תואר שני	-4	-3	-4	-3	0
תואר שלישי	11	7	4	4	-1

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הסקר המורחב של מפקד האוכלוסין והדיור וסקר כוח אדם ל-1995. עיבודים: בנק ישראל.

מסקנות מדיניות

- יש לצמצם את מספר העובדים הזרים במשק הישראלי, תוך ביטול ההעדפה של עובדים מעוטי מיומנות. צעד זה, יחד עם שיפור אכיפת חוק שכר המינימום על מעסיקים, בעיקר של עובדים לא-ישראלים, ישפר את כוח התחרות של עובדים ישראלים לא-מיומנים, שחלקם נמצאים כיום בתחתית סולם השכר, וחלקם מובטלים.

- יש לחייב מעסיקים להשקיע בהכשרת עובדיהם, ברובד השכר הנמוך ביותר, כפי שמפורט בהצעת בנק ישראל לשינוי בחוק שכר המינימום⁷. הדבר יביא להשקעה בכיוונים המומלצים, משום שזו באה לענות על הצרכים של המשתכרים שכר נמוך.

יש לצמצם את מספר העובדים הזרים במשק הישראלי, תוך ביטול ההעדפה של עובדים מעוטי מיומנות. יש לחייב מעסיקים להשקיע בהכשרת עובדיהם, ברובד השכר הנמוך ביותר.

⁷ הצעת בנק ישראל לשינוי המדיניות:

www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper02h.htm