

המערך הממשלתי להכשרה מקצועית למבוגרים בישראל - עולם הולך ונעלם

לאקדמאים הזקוקים להסבה מקצועית; הכשרה פנים-מפעלית בתעשייה ובענף הבנייה הכוללת סבסוד שכר; קורסים לאוכלוסיות ייחודיות (לחיילים ערב שחרורם משירות חובה, לחרדים ועוד); פעילות לשיפור ההון האנושי הכללי – קורסי מכינה והכוון קצרים יחסית, והשלמת השכלה לאלו שאינם עומדים בתנאי הסף להשתתפות בקורסים להכשרה מקצועית. המשתתפים בקורסים השונים רובם ככולם חסרי תעסוקה, שהופנו לרוב דרך שירות התעסוקה. במהלך ההכשרה המקצועית זוכים חלק מהמשתתפים לקצבה (דמי אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה) ודמי הלימוד בקורסים נמוכים ביותר.⁵

מסקר מעקב אחר בוגרי הכשרות מקצועיות שנערך במשרד התמי"ת עולה כי כשני שלישים מהם השתלבו בתעסוקה כשנה וחצי לאחר סיום הקורסים, אך שיעורי ההשמה במקצוע שהוכשרו לו היו נמוכים יחסית.⁶ מבדיקה שערך המוסד לביטוח לאומי (סקירה שנתית 2002-2003, תיבה 5.9) עולה כי בקרב מקבלי דמי אבטלה, אלו שהשתתפו בהכשרה מקצועית השתלבו לאחר מכן בעבודה בשיעורים העולים על האחרים, וכי הפער בהסתברות של בוגרי ההכשרה המקצועית למצוא עבודה לבין אלו שלא השתתפו בה גבוה יותר אצל לא-משכילים, בעלי שכר נמוך יחסית ערב האבטלה ומבוגרים – קבוצות המובטלים המתקשות ביותר במציאת תעסוקה.⁷

בשנים האחרונות התקבלו מספר שינויי חקיקה הנוגעים למערך ההכשרה המקצועית, והתחוללה בו רפורמה מקיפה ששינתה את פניו. בתוכנית החירום הכלכלית של יולי 2002 נקבע כי מובטלים חדשים המשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית ייהנו רק מ-70 אחוזים מדמי האבטלה שהיו מגיעים להם. בחוק ההסדרים לשנת 2003 נקבע כי תקופת ההכשרה המקצועית תיחשב במניין ימי הזכאות לקבלת דמי האבטלה לבעלי השכלה של 12 שנות לימוד ומעלה, וכי מובטלים בעלי השכלה נמוכה יותר המשתתפים בהכשרה מקצועית יקבלו דמי אבטלה במשך 138 ימים לכל היותר. תיקוני החקיקה נועדו לקצר את תקופת קבלת דמי

הכשרה מקצועית למבוגרים היא אחד הכלים החשובים שממשלות מפעילות לשם שילוב כוח אדם בשוק העבודה ולשיפור המעמד התעסוקתי, בפרט בקרב אוכלוסיות חלשות. מחקרים מהעולם מלמדים שתוכניות אקטיביות בשוק העבודה בכלל, והכשרה מקצועית בפרט, מסייעות להגדלת שיעור התעסוקה, להעלאת השכר ולצמצום ההסתמכות על תשלומי העברה – בעיקר בטווח הארוך וכאשר ההכשרה המקצועית מלווה בתוכניות נוספות (כגון סיוע בחיפוש עבודה).¹ התרומה של הכשרה מקצועית מקיפה לשילוב מוצלח בשוק העבודה גדולה הרבה יותר מתרומתם של צעדים חלקיים כהקניית הרגלי עבודה.² עם זאת הכשרה מקצועית היא יקרה יותר, והשיפור בהכנסה בזכותה מוגבל,³ ולא תמיד מאפשר למשק הבית להיחלץ מעוני.

כ-200 אלף ישראלים בני 20 ומעלה השתתפו בשנת 2004 בקורסים להכשרה מקצועית מטעם המגזר הפרטי או הציבורי, שכל אחד מהם נמשך מעל 100 שעות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר חברתי 2004). בכ-13 אחוזים מהמקרים מימון הקורסים היה ציבורי.⁴ ההכשרה המקצועית הציבורית מבוצעת בעיקר על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמי"ת), בעצמו או באמצעות מוסדות לימוד חיצוניים, ומפוקחת על ידו.

ההכשרה המקצועית הציבורית למבוגרים במימון משרד התמי"ת מתנהלת במסלולים העיקריים הבאים: קורסי הכשרת יום, בהיקף של כמה מאות שעות לימוד, במיגוון מקצועות – החל בתחומים מתקדמים כמחשבים, המשך בחשמל ואלקטרוניקה ומתכת ומכונות, וכלה בתחומים מסורתיים כטיפול בילדים וטיפול החן; קורסים

¹ לסקירות ראו:

OECD (2006). OECD Employment Outlook 2005; J.P. Martin (2001). "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences", *OECD Economic Studies*, 30(1), 79-113.

² A. Dyke et al. (2005). *The Effect of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes*, IZA DP No. 1520.

³ J.J. Heckman, R.J. Lalonde and J.A. Smith (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", In: O. Ashenfelter and D. Card (editors), *Handbook of Labor Economics*, 3A, 1865-2097.

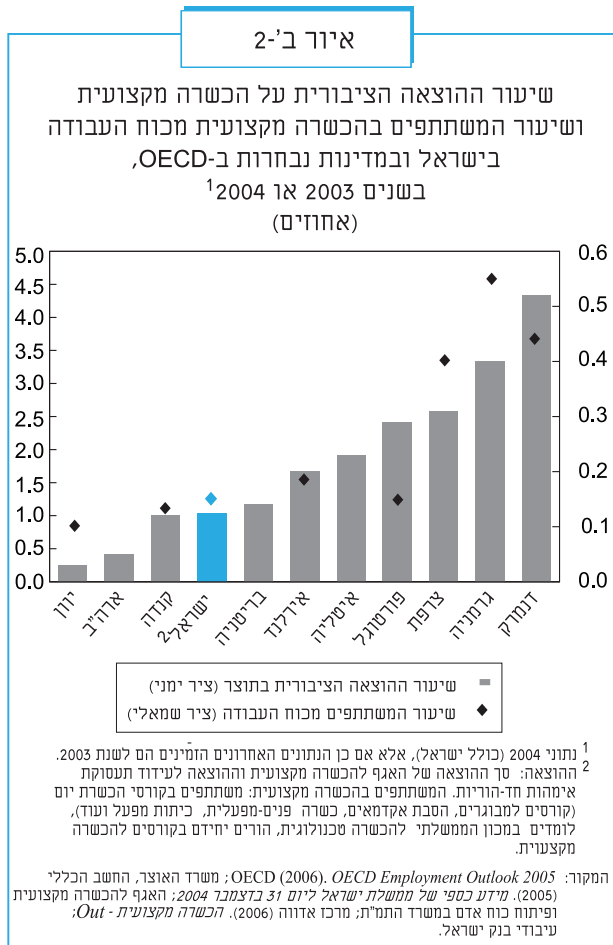
⁴ לא כולל הכשרה של עובדי שירותים ציבוריים על ידי מקום עבודתם.

⁵ נוסף על כך מתקיימים קורסים במימון חלקי או מלא של המשתתפים ובפיקוח משרד התמי"ת – הכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים על ידי המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית וקורסי ערב עסקיים המקנים לרוב תעודת הסמכה. קורסים אלו אינם במוקד הדיון בתיבה זו.

⁶ א' אחיטוב, "י אייל ולי כהן (2002), "ניתוח שינויים בתעסוקה ובשכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית", רבעון לכלכלה, (4)49, 601-577.

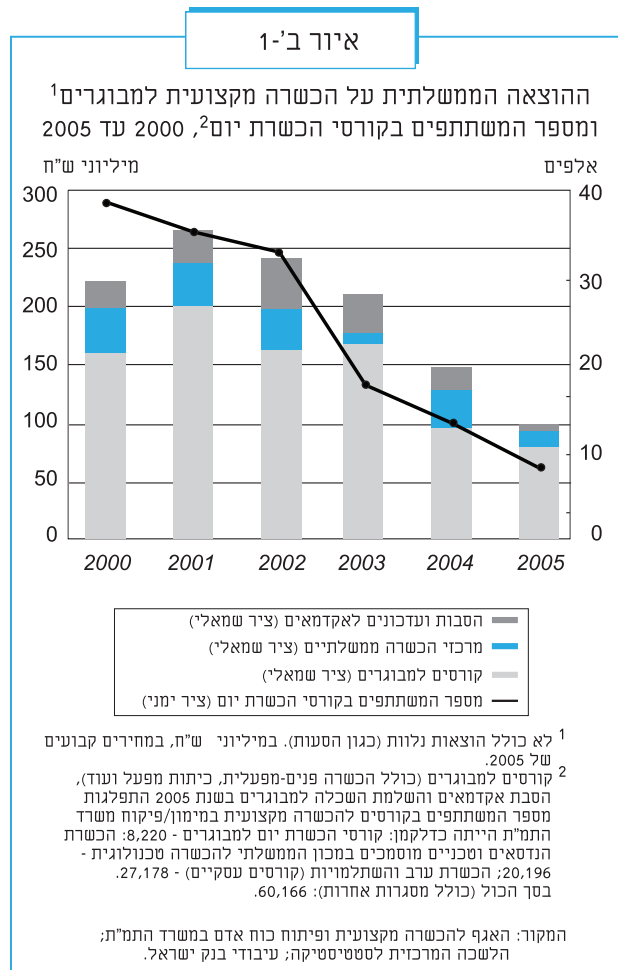
⁷ עם זאת יש להתייחס לתוצאות שני המחקרים בזהירות, משום שהראשון לא כלל קבוצת ביקורת והשני לא פיקח על הסלקטיביות של המשתתפים בקורסי ההכשרה המקצועית.

ושיעור המשתתפים בהכשרה מכוח העבודה בישראל מצויים כיום בשליש התחתון של המדינות שבהשוואה (איור ב'-2).



אכן ראוי למקד את ההכשרה המקצועית בבעלי השכלה נמוכה, משום שאלו נתקלים בקשיים מרובים במציאת עבודה: שיעור האבטלה של בעלי עד 12 שנות לימוד עמד בשנת 2005 על 12.5 אחוזים – לעומת 5.9 אחוזים אצל בעלי השכלה גבוהה – וכרבע מהם חיפשו עבודה למעלה משנה. אינדיקציה עקיפה לקשיים היא שבקרב המתיאשים מחיפוש עבודה בשנת 2004 כ-8 אחוזים ציינו כסיבה חוסר הכשרה מתאימה (או חוסר ניסיון או קשיי שפה), ותופעה זו אפיינה בעיקר צעירים, בעלי השכלה נמוכה וערבים. האוכלוסיות החלשות גם חסרות את האמצעים לממן מכיסן את ההכשרה המקצועית, ומחקרים בעולם ובארץ מצאו כי התשואה להכשרה בקרבן גבוהה יותר. ההתמקדות בבעלי השכלה נמוכה היא כאמור רצויה, אך מותירה מאחור בעלי השכלה גבוהה יותר חסרי מיומנות מקצועית, המתקשים אף הם להשתלב בשוק העבודה.

האבטלה על ידי הקטנת הכדאיות של השתתפות בהכשרה מקצועית, במקביל להתמקדות במובטלים בעלי השכלה נמוכה והפניית המשאבים שייחסכו להרחבת ההכשרה המקצועית למקבלי הבטחת הכנסה. נוסף על כך הוחלט לתת עדיפות להכשרת חרדים וערבים, לתגבר את התוכניות להכשרת עובדים ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים (למשל בנייה), ולהמשיך בתהליך סגירת מרכזי ההכשרה הממשלתיים או להפעילם בידי גורמים חוץ-ממשלתיים.



כתוצאה משינויי החקיקה והקיצוצים המקיפים בתקציב המדינה התכווצה פעילות ההכשרה. כך פחת מספר המשתתפים בקורסי הכשרת יום מכ-34 אלף בשנת 2001 לכ-8 אלפים בשנת 2005 – איור ב'-1 – ושיעור מקבלי דמי האבטלה שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית ירד מ-14 אחוזים לפני שינויי החקיקה לכאחוז אחד אחריהם. התפתחויות אלו השתקפו גם בהוצאה הממשלתית – היא קטנה מלמעלה מרבע מיליארד ש"ח בשנת 2001 לפחות ממאה מיליוני ש"ח בשנת 2005. בהשוואה בין-לאומית משקל ההוצאה הציבורית להכשרה מקצועית בתמ"ג

שינויי החקיקה יצרו קשיים רבים במערך ההכשרה המקצועית. הגבלת תקופת התשלום של דמי האבטלה לבעלי השכלה נמוכה ל-138 ימים מקשה עליהם להשתתף בקורסים ממושכים, שתומתם להגברת סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה גבוהה יחסית. יתר על כן, הכללת תקופת ההכשרה המקצועית במניין ימי הזכאות לדמי אבטלה מתעלמת מהעובדה שלפני שינוי החקיקה של 2003 תקופת ההמתנה לפתיחת קורסים הייתה גורם מרכזי בהתארכות התקופה של תשלום דמי האבטלה, שכן לאחר סיומם ההשתלבות בתעסוקה הייתה מהירה יחסית¹⁰. יש להדגיש שקיצור תקופת הקורסים בתגובה לשינויי החקיקה הביאה לא רק לפגיעה בטיב ההכשרה, אלא גם להתמקדות בהקניית הון אנושי ספציפי ולא בהון אנושי כללי יותר, דבר המקטין את סיכויי ההשתלבות בתעסוקה.

בסיכום, בהתחשב בממדי האבטלה ובעומקה, ובקשיים המרובים של אוכלוסיות רחבות להשתלב בשוק העבודה, התמקדות ההכשרה המקצועית הממשלתית בבעלי השכלה נמוכה הייתה במקומה, אך ראוי להרחיבה גם לאוכלוסיות אחרות בעלות מיומנות נמוכה יחסית, וללוותה בתוכניות אקטיביות נוספות בשוק העבודה, כחונכות וסיוע בחיפוש עבודה. מכל מקום, יש לשקול מחדש את החלטה להכליל את תקופת ההכשרה במניין ימי הזכאות לדמי אבטלה, או לכל הפחות להציע למשתתפים בה הטבה כספית. דוגמאות לכך הן דמי אבטלה חלקיים והלוואה עומדת, שהקצב והשיעור של החזרתה עשויים להיות תלויים חיובית במידת ההצלחה להשתלב בתעסוקה. כן כדאי לבחון את האפשרות להנהיג שכר לימוד דיפרנציאלי, המשמש מנגנון לבחירה עצמית ודרך להענקת סיוע פרוגרסיבי לפי צרכים. לבסוף, יש לקיים מעקב ומחקר מלווה מקיף של השתלבות בוגרי ההכשרה המקצועית בשוק העבודה; תוצאותיו תשמשה, בדרך של היזון חוזר, לשיפור מנגנון מיון המועמדים להכשרה, תמהיל הקורסים, תוכנם ועוד, בהתאם לצורכי שוק העבודה.

מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה העוברים הכשרה מקצועית התרחב מאוד – מכ-1,600 בשנים 2000-2001 לכ-2,900 בשנת 2005, אך עדיין מדובר על 1.6 אחוזים בלבד מהמקבלים גמלה זו, אוכלוסייה שרובה המכריע אינו עובד וסובל מחסמים רבים להשתלבות בתעסוקה. כך, כשליש ממקבלי הגמלה ציינו שהסיוע העיקרי הנדרש להם הוא הכשרה מקצועית⁸.

בשנים האחרונות הונהגו בשוק העבודה שתי תוכניות אקטיביות המיועדות ברובן למקבלי גמלה להבטחת הכנסה: התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה ותוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה", המכונה "תוכנית ויסקונסין"). התוכנית הראשונה כללה סבסוד שכר להורים יחידים ומענק למעסיקים. (לפירוט ראו דוח בנק ישראל לשנת 2003, תיבה ב'-2). כן הוענקו שירותים תומכי עבודה כמעונות יום, השתתפות בדמי נסיעה והכשרה מקצועית. מתוך כ-62 אלף הורים יחידים הזכאים להשתתף בתוכנית השתתפו בקורסים להכשרה מקצועית כ-5,300 – כשמינית מכלל המתייצבים בשירות התעסוקה. התוכנית צפויה להתחדש במהלך 2006. לעומת זאת ב"תוכנית ויסקונסין" חלקה של ההכשרה המקצועית זניח. (לתיאור התוכנית ראו דוח בנק ישראל לשנת 2005, תיבה ה'-1).

היקף האוכלוסייה החרדית המשתתפת בהכשרה מקצועית גם הוא במגמת עלייה, ובשנת 2005 הגיע מספרם לכ-2,300, כשלושה רבעים מהם נשים. רוב רובם של החרדים המקבלים הכשרה מקצועית לומדים בבתי ספר עסקיים, והמימון הוא מכיסם. לאחרונה מקיים האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם בשיתוף "גיוינט ישראל" תוכנית ייחודית להכשרה מקצועית לגברים חרדים, תלמידי ישיבה, המצויים בהסדר "תורת-אומנות" (תוכנית המכונה "פרנסה בכבוד")⁹. קבוצה נוספת שזכתה למיקוד ההכשרה המקצועית היא אוכלוסיית הערבים, ושיעורם בקרב המשתתפים בקורסי הכשרת יום עלה מקצת יותר מעשירית בראשית שנות התשעים לכשליש בשנתיים האחרונות.

⁸ יי קינג ואחרים (2003). מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי הסיוע להשתלבות בעבודה, גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מחקרים וסקרים מיוחדים, מס' 79.

⁹ לפירוט ראו: יי קינג וני גזית (2005). "פרנסה בכבוד" (מחזור א'): תוכנית הכשרה מקצועית לחרדים – מחקר הערכה, מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, דוח מחקר דמ-05-458.

¹⁰ ד' גורדון וא' טולדנו (2002). הכשרה מקצועית למקבלי דמי אבטלה, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, נייר עמדה, נובמבר.