

מסמך מדיניות

יולי 2016

מותה בטרם עת של ההכשרה המקצועית בישראל

מסמך מדיניות

מחקר וכתיבה: מיכל דגן

איסוף וריכוז נתונים: עו"ד טלי ניר, עו"ד מיטל רוסו, מיכל דגן

עריכה: טל דהן, עו"ד טלי ניר

יולי 2016

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



www.acri.org.il

תוכן עניינים

- 3**..... תקציר
- 3..... עשר עובדות על ההכשרה המקצועית בישראל
- 4..... עיקרי ההמלצות
- 6**..... **1. האם ההכשרה המקצועית בישראל נעלמת?**
- 9**..... **2. הכשרה מקצועית – אתגרים מול מעשה**
- 15**..... **3. מי מקבל היום הכשרות מקצועיות בישראל?**
- 16..... א. הפקרת המובטלים
- 19..... ב. התעלמות מאנשים עובדים
- 21..... ג. שכחו אותן/ם בבית: מבוגרים ומבוגרות בגיל +45
- 27**..... **4. קידום שוויון מגדרי בתעסוקה ובהכשרות מקצועיות**
- 30**..... **5. מה כן נותנת המדינה? מסלולי ההכשרה של משרד הכלכלה**
- 32..... היעלמותן של הכשרות היום, כיתה במפעל והכשרה תוך עבודה (OJT)
- 34..... תוכנית השוברים – הפרטה כהמתה
- 38**..... **6. מה תעשה חקיקה להכשרה המקצועית?**

מסמך זה מציג תמונת מצב של מערכת ההכשרה המקצועית למבוגרים בישראל.¹ המסמך מפרט שורה של המלצות חיוניות לפיתוח מדיניות הכשרה מקצועית ממשלתית, אשר תענה על צרכי האוכלוסייה ועל האתגרים של עולם התעסוקה הישראלי.

עשר עובדות על ההכשרה המקצועית בישראל²

1. בין השנים 2002-2014 קוצץ תקציב ההכשרות המקצועיות בישראל ב-83%.
2. בשנת 2014 עמד תקציב ההכשרות המקצועיות על כ-45.6 מיליון ש"ח – נמוך בכ-53 מיליון ש"ח מתקציב 1995.
3. בשנת 2014 רק 5,701 נשים וגברים למדו במסגרת הכשרות מקצועיות, שהם כ-16.5% ממספר הלומדים בשנת 2002. בשנת 2015 רק 4,050 איש ואישה היו אמורים ללמוד במסגרות השונות – 69% ממספר הלומדות והלומדים ב-2014.
4. בשנת 2014 פקדו את לשכות התעסוקה 501,200 דורשות ודורשי עבודה, אך רק 7,888 מתוכם (1.5%) הופנו לקורסי הכשרה מקצועית במסגרת האגף להכשרה מקצועית, ורק 3,723 סיימו את לימודיהם (0.74%).
5. בשנת 2014 רק 278 מובטלים, המהווים 0.4% בלבד מבין כלל המובטלים באותה שנה, השתתפו בהכשרות מקצועיות. המספר הנמוך של המובטלים הלומדים הוא תולדה של מדיניות ממשלתית: החל משנת 2002 מתמקדת המדיניות הממשלתית בהכשרות מקצועיות של האוכלוסייה שמחוץ למעגל העבודה במטרה להעלות את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. מובטלים ואנשים עובדים הזקוקים להכשרות מקצועיות חסומים הלכה למעשה מלהשתתף בהן.

¹ ההגדרה "הכשרה מקצועית למבוגרים" מופיעה במסמכים שונים העוסקים בהכשרות מקצועיות בהקשר לשתי קבוצות נבדלות: א. "מבוגרים" בניגוד לבני נוער המוכשרים במסגרות של מערכת החינוך; ב. "מבוגרים" בהתייחס לאוכלוסייה המזדקנת בכוח העבודה (גיל +45, +50, או גיל אחר). בכדי למנוע בלבול, **במסמך זה ההגדרה "הכשרה מקצועית למבוגרים" תתייחס לקבוצה הראשונה, כלומר מי שאינם בני נוער. כאשר נתייחס לאוכלוסייה המזדקנת נציין את סף הגיל, למשל "האוכלוסייה בגיל +45".**

² **הגדרות:** 1. **משתתפים בכוח העבודה:** נשים וגברים עובדים או מי שבזמן נתון הם מובטלים אך מעונינים ויכולים לעבוד ומחפשים עבודה באופן פעיל; 2. **אנשים מחוץ לכוח העבודה:** נשים וגברים שאינם עובדים וגם לא מחפשים עבודה; 3. **דורשי עבודה:** כל מי שמתייצב בשירות התעסוקה. אוכלוסייה זו כוללת: מובטלים מקבלי קצבת אבטלה, מקבלי הבטחת הכנסה, מקבלי שני סוגי הקצבאות, ודורשי עבודה שאינם זכאים לקצבה כלשהי; 4. **מובטלים:** אנשים הכלולים בכוח העבודה אך אינם עובדים והם זכאים לקצבת אבטלה.

6. בשנת 2014 רק 19% מבין הלומדים במסלולי יום מתוקצבים היו בני 39+. זאת למרות שבני 45+ מהווים 79% מהמובטלים והמובטלות המצויים בעומק אבטלה חריף (מעל 270 יום).
7. שיעור הנשים במקצועות הלימוד בקורסים המתוקצבים במסלול יום מעיד על הסללה מגדרית: בשנת 2014 רק 42% מכלל הלומדים היו נשים; 98% מהלומדים בקורס מטפלות היו נשים; לעומת זאת נשים היו רק 2.6% מהלומדים בקורס מתכת ומכונות.
8. ישראל משקיעה רק כ-0.15% מהתמ"ג במדיניות תעסוקה פעילה (ALMP), בהשוואה ל-0.66% במוצע במדינות ה-OECD.
9. ה-OECD מגדיר את המחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן כאיום על הכלכלה הישראלית. המחסור במקצועות התעשייה מוערך ביותר מ-10,000 עובדים ועובדות מקצועיים, והוא צפוי לגדול בשנים הקרובות.
10. פעילות ההכשרות המקצועיות בישראל אינה מוסדרת בחקיקה, בניגוד למצב הקיים במדינות המפותחות.

עיקרי ההמלצות

תקציבים:

✓ יש להעלות באופן דרסטי את תקציבי ההכשרות המקצועיות ולגזור אותם בשיעור יחסי מהתמ"ג ו/או מתקציב המדינה, כך שיענו לצורכי המשק והאוכלוסייה, בדומה לנעשה במדינות מפותחות.

חקיקה:

✓ עיגון ההכשרה המקצועית בחקיקה מקיפה, שתכלול גם הגדרות תקציביות.
 ✓ תיקון חוק הביטוח הלאומי, כך שיקבע תשלום של 100% דמי אבטלה ללומדים במסגרת הכשרה מקצועית והענקתם עד לתום הקורס, אף מעבר לתקופת הזכאות הבסיסית.
 ✓ הסדרה והכרה בהכשרות מקצועיות הנרכשות במסגרת השירות הצבאי.

מהלכים אסטרטגיים:

✓ הקמת פורום ציבורי למערכת ההכשרה המקצועית, אשר יכלול את מגוון בעלי העניין – גופים ממשלתיים, מעסיקים, נציגות של תוכניות תעסוקה, נציגות של ארגוני עובדים ודורשי עבודה, ונשות ואנשי מחקר.
 ✓ פיתוח, תקצוב והטמעה של תוכניות למידה לאורך החיים, שיכשירו אנשים עובדים ויסייעו להם להתמיד ולהתפתח בתעסוקה ולפתח מיומנויות שיקדמו את המשק.

- ✓ הרחבה אסטרטגית של תוכניות הכשרה ברמה גבוהה, המגובות בשיתופי פעולה עם התעשייה ונתמכות בחקיקה מתאימה.
- ✓ קידום מעורבות פעילה של צמרת משרד הכלכלה בדיונים לקראת העלאת גיל הזכאות לפרישה לנשים, ופיתוח תוכנית היערכות של הכשרות מקצועיות לקראת מהלך צפוי זה; פיתוח תוכנית הכשרות כחלק מההיערכות למגמת הזדקנות האוכלוסייה.
- ✓ הגדרת יעד לכניסת נשים למקצועות טכנולוגיים ותעשייתיים; עידוד השתתפות של נשים בהכשרות מקצועיות מתאימות באמצעות פנייה יזומה ותמרוץ המשתתפות.
- ✓ בחינה מחודשת של תוכנית השוברים: תרומתה לקידום כוח האדם המקצועי בישראל ומידת ההצדקה שיש להפיכתה לתוכנית דגל שדוחקת לשולי השוליים את שאר מסלולי ההכשרות.
- ✓ ביצוע רפורמה בפעילותה של קרן מעגלים, כך שתעניק סיוע הכשרתי רלוונטי למעגלים רחבים של עובדים מבוגרים במקצועות שוחקים.

שיפורים נחוצים:

- ✓ הסרת החסמים הביורוקרטיים בתוכניות של הכשרה מקצועית.
- ✓ שילוב והרחבה של תוכניות הכוללות סטאז' ו-dual system כאלמנט מבני איכותי בהכשרה.
- ✓ התאמה של תוכניות הלימוד בהכשרות המקצועיות להתפתחויות המקצועיות והטכנולוגיות, ולשפר את איכות ההוראה.

מחקר ומידע:

- ✓ עריכת מחקר מקיף לגיבוש המלצות למדיניות הכשרות מקצועיות, על סמך סקירת צרכי המשק בהווה וניתוח מגמות ותחזיות הקשורות להתפתחויות טכנולוגיות ולכניסת מקצועות חדשים למשק.
- ✓ הקמת מאגר נתונים מקיף, מעודכן וזמין של צרכי המשק ושל ההכשרות המקצועיות הזמינות, המבוסס על הגדרות אחידות.

1. האם ההכשרה המקצועית בישראל נעלמת?

שנת 2002 הייתה שנת שיא ושגשוג של מערכת ההכשרה המקצועית למבוגרים בישראל. ב-20 השנים שבין 1995 ל-2014 לא הייתה עוד שנה כמוה, שבה נקבעו שלושה שיאים: שיא תקציבי – מעל 273 מיליון ש"ח הופנו להכשרות מקצועיות; שיא במספר הלומדים – 34,189, מהם 53%

נשים; ושיא במגוון המסלולים – 14 מסלולי לימוד. בשנה שלאחריה החל הקיצוץ הגדול: בשנת 2003 קוצץ התקציב ביותר ממחצית, ובשנת 2005 הוא כבר צנח אל מתחת ל-100 מיליון ש"ח. מאז הוא ממשיך לצנוח: בשנת 2014 עמד התקציב על כ-45.6 מיליון ש"ח – 46.3% מתקציב שנת 1995, שני עשורים לפני כן; 2015 אף היא לא הייתה שנת בשורות; התקציב שהוקצה בה עמד על 46 מיליון ש"ח בלבד. ובמילים אחרות: במהלך 13 השנים האחרונות "ייבשה" ממשלת ישראל את מערכת ההכשרה המקצועית ורוקנה אותה מתפקידה החיוני, וזאת תוך התעלמות מגידול האוכלוסייה ומצורכי המשק ואתגריו. מהנתונים המוצגים בלוח 1 עולה כי בין השנים 2002-2014 קוצץ תקציב ההכשרות המקצועיות בישראל בכ-83%³.

לוח 1: שינויים בתקציב ההכשרה המקצועית למבוגרים במשרד הכלכלה בשנים 1995-2014



³ נתוני התקציב, מספר הלומדים ופירוט לגבי מסלולים ומקצועות לימוד התקבלו ממשרד הכלכלה במסגרת בקשות חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח. התקציב מובא כאן בערכים ריאליים.

התכווצות תקציבי ההכשרות ניכרת גם ביחס לתקציב המדינה: בין שנת 2000 לשנת 2012 קטן בחצי שיעור ההוצאה להכשרות המקצועיות מתוך כלל התקציב: מכ-0.32% מכלל התקציב לכ-0.16%.⁴ השוואה למדינות ה-OECD מבליטה את המצב העגום בישראל: ישראל משקיעה רק כ-0.15% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) במדיניות תעסוקה פעילה (ALMP) בהשוואה ל-0.66% במוצע במדינות הארגון,⁵ והיא מדורגת במקום ה-24 (והשמיני מהסוף) בין מדינות הארגון. לכך מצטרף תקצוב ממשלתי נמוך במיוחד של שירות התעסוקה הציבורי, הממקם את ישראל בתחתית הרשימה המדרגת את ההשקעה הממשלתית בשירות תעסוקה ציבורי יחסית לתמ"ג במדינות הארגון.⁶

בשנת 2014 פקדו את לשכות התעסוקה בישראל 501,200 דורשות ודורשי עבודה,⁷ אך רק 7,888 מהם (1.5%) הופנו לקורסי הכשרה מקצועית במסגרת האגף להכשרה מקצועית, ורק 3,723 (0.74%) סיימו את לימודיהם, מהם 44.5% נשים.⁸

לוח 2: שינויים במספר הלומדים במסגרת הכשרות מקצועיות בשנים 1995-2015⁹



⁴ [הצעה לרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית בישראל – סיכום המלצות הפרויקט](#), מרכז מאקרו לכלכלה מדינית וקרן פרידריך אברט, דצמבר 2012 (להלן: "הצעה לרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית בישראל"). המקור: נתוני החשב הכללי (עד שנת 2010, נתוני ביצוע בפועל).

⁵ תמיר אגמון ואיתמר מילרד, [ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity בשוק העבודה בדנמרק, בשוודיה ובפינלנד בהשוואה לישראל](#). הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2014 (להלן: "ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity"). (הנתון נכון לשנת 2010).

⁶ [OECD Employment Outlook 2015](#), OECD, 2015, p 118.

(להלן: "OECD Employment Outlook 2015"). (הנתונים נכונים לשנת 2011).

⁷ [דצמבר 2014 – נתוני שירות התעסוקה – לחודש דצמבר וליסיום שנת 2014](#), הודעה לעיתונות באתר שירות התעסוקה.

⁸ בהתבסס על נתונים שהועברו משירות התעסוקה במסגרת בקשות חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח.

⁹ בהתבסס על נתונים שהועברו ממשד הכלכלה. לתשומת הלב: קיים פער בין נתונים אלו לבין הנתונים שהועברו משירות התעסוקה.

במקביל לצמצום הדרסטי בתקציב ובמספר הנהנים מההכשרות, הצטמצם גם המגוון של מסלולי הלימוד: בתקציב לשנת 2015 נרשמו ארבעה מסלולי הכשרה בלבד: הכשרה בקורסי יום מתוקצבים, קורסים במלונאות, כיתה במפעל והכשרה תוך עבודה (on the job training – OJT), ותוכנית השוברים.¹⁰ תקציב 2015 מציג את הבולטות של תוכנית השוברים על פני תוכניות אחרות: לפי התכנון לשנת 2015 יועדו ללמוד בתוכנית השוברים 2,200 אישה ואיש, שהם 54% מסך 4,050 הלומדים בכלל ההכשרות; לתוכנית יועד תקציב של 20 מיליון ש"ח, ששיעורו 43% מכלל תקציב ההכשרות. החל משנת 2013 מפלסת תוכנית השוברים את דרכה בנחישות ובמהירות למרכז הבמה החבוטה של ההכשרות המקצועיות בישראל. התפתחות זו משקפת הפרטה מואצת, שעלולה לסמן את מגמת חיסולם של המסלולים האחרים.¹¹

המלצה:

יש להעלות באופן דרסטי את תקציבי ההכשרות המקצועיות ולגזור אותם בשיעור יחסי מהתמ"ג ו/או מתקציב המדינה, כך שיענו לצורכי המשק והאוכלוסייה ויתאימו לתקציבים במדינות המפותחות.

¹⁰ מסלולי הכשרה אלה יתוארו בהמשך, בפרק 5: "מה כן נותנת המדינה? מסלולי ההכשרה של משרד הכלכלה".

¹¹ הנתונים התקבלו ממשרד הכלכלה במסגרת בקשות חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח.

2. הכשרה מקצועית – אתגרים מול מעשה

להכשרה מקצועית מיועדים שני תפקידים עיקריים: ראשית, הענקת כלים לאוכלוסיות רחבות להשתלב, להתמיד ולהתפתח בתעסוקה, ובכך לסייע לצמצום הפערים בחברה ולמאבק בעוני; ושנית, הכשרת עובדים

מיומנים בהתאם לצרכים המתפתחים של המשק בהווה ובהתאם לתחזיות לעתיד, ובכך לתרום להעלאת פריון העבודה ולצמיחת הכלכלה.

ה-OECD והמדינות החברות בו כבר אימצו לפני שנים רבות "מדיניות תעסוקה פעילה" (ALMP), הכוללת תוכניות הכשרה מקצועית מתוקצבות ומותאמות לצרכים המתפתחים, מתוך הכרה כי מדיניות כזו חיונית לשגשוג החברתי-כלכלי של המשק ושל האוכלוסייה כאחד. בישראל דבר זה לא קרה, למרות שהתאחדות התעשיינים מתריעה מזה שנים על מחסור כרוני של אלפי עובדים מקצועיים במשק בכלל, ובמקצועות ספציפיים בתעשייה בפרט.¹² הכלכלן שלמה מעוז הסביר זאת במילים פשוטות כשנשאל על תוכנית האוצר להורדת מיסים בגין עודפי גבייה: "אם כבר יש עודף, אני ככלכלן רוצה להסתכל על העתיד. אני הייתי לוקח את הכסף הזה, עושה בו שימוש להכשרה מקצועית, להכין הנדסאים, בתי ספר טכנולוגיים. שיהיה לי אנשים. זה מה שחסר לי. אין לי את האנשים האלה לתעשייה לשנים הבאות".¹³

האתגר של צמצום אי-השוויון, שהחריף במדינות רבות ובפרט בישראל בשנים האחרונות, תלוי במדיניות ציבורית של השקעה במיומנויות מעודכנות. מדיניות כזו מצמצמת פערי שכר ומדגישה את הקשר ההדוק בין מיומנויות העובד והעובדת לבין הפרודוקטיביות שלהם ושכרם.¹⁴

בכדי להתמודד עם האתגר העצום של פיתוח כלכלי תוך שמירה על זכויות העובדים אף אומץ במדינות שונות מודל ה-Flexicurity, המשלב שלושה מרכיבים: (1) גמישות בגיוס ובפיטורים של עובדות ועובדים; (2) רשת ביטחון חברתית נדיבה; (3) מדיניות תעסוקה פעילה. המודל, שנוסח לראשונה על ידי ראש ממשלת דנמרק בתחילת שנות התשעים, מניח כי איזון נכון בין מרכיבים אלה תורם הן לצמיחת המשק ולעלייה בפריון התוצר, והן לפיתוח מיומנויות העובדים והבטחת הסיכויים להשתלבותם ולהתקדמותם בעבודה.

¹² טל לוטן, **נייר עמדה בנושא: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל**, התאחדות התעשיינים, דצמבר 2011 (להלן: "נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל").

¹³ "העולם הבוקר", תוכנית הבוקר של "רשת", 3.9.2015, <http://bit.ly/1QmSlax> (החל מדקה 41).

¹⁴ **OECD Employment Outlook 2015**, ה"ש 6 לעיל.

לוח 3: מרכיבי מודל ה-Flexicurity בישראל ובשלוש מדינות נורדיות (2010)¹⁵

מדינה	גמישות*: עובדים קבועים / זמניים	רשת ביטחון – מספר חודשי אבטלה	השקעה במדיניות תעסוקה פעילה (ALMP) כאחוז מהתמ"ג	הכשרה (בתוך ALMP) כאחוז מהתמ"ג	תמיכה ממשלתית בשוק התעסוקה כאחוז מהתמ"ג**
ישראל	1.58 / 2.22	7	0.15%	0.07%	0.81
דנמרק	1.79 / 2.32	24	1.91%	0.42%	3.48
שבדיה	1.17 / 2.52	14	1.14%	0.09%	1.87
פינלנד	1.88 / 2.17	23	1.04%	0.53%	2.82
OECD	2.08 / 2.29	17	0.66%	0.17%	1.69

* גמישות נמדדת בסולם EPL (Employment Protection Legislation) להגנה על עובדים, כאשר מדד נמוך מלמד על גמישות גבוהה.

** סה"כ תמיכה ממשלתית בשוק התעסוקה: מדיניות אקטיבית (ALMP) + מדיניות פסיבית (דמי אבטלה + פרישה מוקדמת).

לוח 3 מראה כי רמת הגמישות בשוק התעסוקה בישראל גבוהה בהשוואה לממוצע ה-OECD (משמע, רמת ההגנה על עובדים נמוכה מהממוצע). נוסף על כך, רשת הביטחון הניתנת לעובדים בדמות משך הזכאות לדמי אבטלה, וכן ההשקעה הממשלתית בתעסוקה ובהכשרות מקצועיות, נמוכות יחסית למדינות הנורדיות ולממוצע ה-OECD. משמעות הדבר היא כי בישראל קל יותר לפטר עובדים, המפוטרים זוכים לדמי אבטלה קצרי מועד והם אינם מקבלים את הסיוע שלו הם זקוקים כדי להבטיח שישובו לעולם העבודה ויפתחו אופק תעסוקתי. המחסור האקוטי בהכשרות מקצועיות הוא חלק משמעותי בסיפור הזה. כשבוחנים את שוק התעסוקה בישראל, ההשפעה של מחסור זה ברורה.

על פניו, נראה שהתעסוקה בישראל במגמת שיפור: בין השנים 2004-2013 גדל מספר המשתתפים בכוח העבודה ב-755,600 איש ואישה, מספר המועסקים גדל ב-868,600 ומספר הבלתי מועסקים ירד ב-113,100. בתקופה זו, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה בכ-3.3% ושיעור האבטלה ירד בכ-5.5%. אולם באותה תקופה ממש חלה גם

¹⁵ ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity, ה"ש 5 לעיל.

עלייה בפערי השכר, כיוון שחלק ניכר מהעובדות והעובדים החדשים מרוויחים שכר נמוך. בשנת 2011 שיעור מקבלי השכר הנמוך בישראל עמד על 22.1% מהעובדים בהשוואה ל-16.1% במוצע מדינות ה-OECD.¹⁶ כידוע, עובדים שהשכלתם ומיומנות התעסוקה שלהם נמוכות משתכרים שכר נמוך.

ריבוי העובדים הלא מיומנים נחשב לאחד הגורמים לפריון העבודה הנמוך בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. הנתונים מדגימים היטב עד כמה ישראל מפגרת בתחום פריון העבודה: בשנת 2012 התוצר לשעת עבודה בישראל עמד על 34.5 דולר לשעת עבודה בהשוואה ל-45.3 דולר במוצע ב-OECD, 58.6 דולר בדנמרק, 52.4 דולר בשוודיה ו-49.3 דולר בפינלנד.¹⁷ שוק תעסוקה גמיש שבו ריבוי עובדות ועובדים לא מיומנים המועסקים בשכר נמוך יוצר פערים, מקבע כלכלה דואלית ומשריש את העוני.¹⁸

השקעה גבוהה יותר במדיניות תעסוקה פעילה, ובמרכז הכשרות מקצועיות אפקטיביות, תוכל לשפר את פריון העבודה, להבטיח עבודות בשכר הולם יותר ולהקטין את הפערים הרחבים בישראל.¹⁹ הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) דנה גם היא בנושא ההכשרה המקצועית ופרסה המלצות לשיפורה. הוועדה העריכה את עלות יישום המלצותיה בכ-120 מיליון ש"ח בלבד, בעוד שמימושו צפוי להשפיע על כ-120,000 משקי בית.²⁰

כאמור, חסרים כיום למשק הישראלי בעלות ובעלי מקצוע מיומנים ומוכשרים במקצועות התעשייה ובמקצועות אחרים. מחסור זה מוערך ככעשרות אלפי עובדות ועובדים,²¹ והוא צפוי לגדול בשנים הבאות עם יציאתם לגמלאות של אנשי מקצוע מיומנים, עולים מחבר המדינות לשעבר.²² חיילים וחיילות משוחררים שהוכשרו ועבדו במסגרת שירותם הצבאי כאנשי מקצוע במגוון מקצועות היו יכולים להשתלב במקצועות אלה, ובכך לתת מענה חלקי למחסור הגובר. אך ההכשרה המקצועית הנרכשת במסגרת השירות הצבאי אינה

¹⁶ [ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity](#), ה"ש 5 לעיל.

¹⁷ [ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity](#), ה"ש 5 לעיל.

¹⁸ [אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010](#), המועצה הלאומית לכלכלה, 18.4.2007. בתוך: אילנית בר, [תיאור וניתוח ממדי העוני והאי שוויון בישראל ובמדינות מפותחות](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יוני 2012.

¹⁹ ראו גם את המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין: מישל סטרבצ'ינסקי, [מעידוד תעסוקה לעידוד פריון: חוברת הכנה לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013 (להלן: "מעידוד תעסוקה לעידוד פריון").

²⁰ [דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל](#) (מהדורה שניה), יולי 2014 (להלן: "דוח הוועדה למלחמה בעוני") בעמ' 36-37 (הקישור לדוח מאתר מאתר מרכז מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל).

²¹ אבי עמית, [הוויתור שמונע מאזרחים למצוא עבודה משתלמת](#), nana10, 12.9.2015.

²² במסמך עמדה של התאחדות התעשיינים משנת 2010, מדובר על מחסור כרוני של אלפי עובדים מקצועיים בתחום התעשייה. ראו: [נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל](#), ה"ש 12 לעיל.

מוכרת על ידי משרד הכלכלה, אשר מערים חסמים וקשיים על תהליך ההסמכה האזרחי של בעלי מקצוע שהוכשרו במסגרת הצבא.²³ ללא הסמכה מוכרת, דרכם לעבודה במקצוע שרכשו בצבא חסומה.

ככל הידוע לנו, לא קיימים סקרים רשמיים המציגים תחזיות מבוססות לגבי הצרכים המתפתחים של המשק והתעשייה בישראל לכוח אדם מקצועי בהווה ולעתיד, אשר לוקחות בחשבון התפתחויות טכנולוגיות וכניסה של מקצועות חדשים.²⁴ תחזיות מעין אלה אמורות לשמש כלי עבודה בסיסי של מעצבי מדיניות ההכשרות, וחסרון מציב סימן שאלה לגבי האופן שבו מתקבלות החלטות לגבי המקצועות הנלמדים. כשל זה אף מייצג כשל רחב עוד יותר של היעדר ריכוז מקיף, מפולח, מדויק וזמין של נתונים הקשורים לתוכניות ההכשרה המקצועית ולהפעלתן, כמו גם תופעה של נתונים לא תואמים לגבי מספרי הלומדים בין מקורות שונים והיעדר אחידות בהגדרות, המקשה על השוואות בינלאומיות.²⁵

דוח ה-OECD מגדיר את המחסור הגובר בכוח אדם מקצועי ומיומן כאיום על הכלכלה הישראלית.²⁶ איום זה הוא אתגר אסטרטגי למערכת ההכשרה המקצועית. למרות זאת, לא נראה שמדיניות הממשלה בנושא מתייחסת לאיום הזה ברצינות הנדרשת. היצע ההכשרות המקצועיות נמוך ביחס למדינות רבות אחרות ב-OECD, רמתן נמוכה, הן אינן מעודכנות בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות ותקצובן הולך ומצטמצם. נוסף על כל אלה, משרד הכלכלה מקשה על הלומדים ועל המעסיקים, אינו פועל לאינטגרציה בין הגופים השונים שפועלים לעידוד תעסוקה, ומפעיל ביורוקרטיה מייגעת אשר מונעת מימוש מלא של מעט ההכשרות הקיימות (הרחבה על כך בפרק 5 להלן).

החשיבות שיש לקידום ולפיתוח מערכת הכשרה מקצועית מתקוצבת כהלכה, איכותית, נגישה ומוותאמת לצורכי המשק, המעסיקים והאוכלוסייה כאחת, מודגשת בסקירות העוסקות בשוק התעסוקה בישראל, והן כוללות גם המלצות לשיפור. המלצות כאלה

²³ הצעת חוק בנושא זה הונחה על ידי חברת הכנסת ענת ברקו בתאריך 29.7.2015: [הצעת חוק שירות בטחון \(תיקון – הכרה אזרחית בהכשרות וקורסים צבאיים\), התשע"ה-2015](#).

²⁴ מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה נוהג לערוך סקרים תקופתיים של משרות פנויות המוגדרות כסמן למצב שוק התעסוקה ולאבטלה, אך סקרים אלו אינם משמשים מקור לניסוח תחזיות כבסיס למדיניות.

²⁵ לדוגמה, בנק ישראל מכליל בתוך ההגדרה של ALMP גם סבסוד מעונות יום, מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) ותעסוקה מוגנת, ואילו לפי ה-OECD אין הוצאות אלה כלולות במדיניות תעסוקה פעילה.

²⁶ Pauline Musset, Malgorzeata Kuczera & Simon Field, [A Skills beyond School Review of Israel](#), OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, 2014

(להלן: "A Skills beyond School Review of Israel").

עולות ממסמכים שנכתבו עבור משרד הכלכלה,²⁷ מדוח הוועדה למלחמה בעוני²⁸ ומפרסומי ה-OECD,²⁹ כמו גם מדוחות של עמותות אזרחיות ושל ארגונים לשינוי חברתי הפועלים לקידום שוויון הזדמנויות ולצמצום פערים בשוק התעסוקה.³⁰ בהתבסס על המלצות אלה התקיימה במהלך השנים, וממשיכה להתקיים, פעילות לקידום מדיניות, שהובילה הקואליציה להכשרה מקצועית ביוזמת מרכז מהות, ומובילה בשנים האחרונות האגודה לזכויות האזרח.³¹

קובלנות באשר לתוכניות ההכשרה המקצועית – היקפן, איכותן, נגישותן, התאמתן לצורכי המשק והמעסיקים, מגוון המקצועות, והחסמים הביורוקרטיים הקשים המאפיינים את הפעלתן – נשמעות תדיר גם מהתאחדות התעשיינים,³² ממעסיקים אחרים ומגופים המפעילים תוכניות תעסוקה לקידום קבוצות מודרות באוכלוסייה. כך למעשה, סביב מצבה הקשה של מערכת ההכשרה המקצועית נוצרת תמימות דעים נדירה בין גופים שבדרך כלל לא נוטים לראות דברים עין בעין. לאורך שנים יושבים על המדוכה גופים מגוונים ובעלי ידע מקצועי וניסיון רב, והם מנתחים נתונים ומגמות, עורכים השוואות, מתריעים על כשלים ומגבשים המלצות לקידום מערכת ההכשרה המקצועית, מתוך דאגה עמוקה לעתיד המשק ולזכויות העובדות והעובדים. אך דעתם כמעט ולא נשמעת, והיא אינה מצליחה להסיט מערכת זו ממסלול הדעיכה שבו היא לכודה ולהוביל לשינוי.

²⁷ ראו: [הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה – דו"ח סופי](#) (דוח ועדת אקשטיין), משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, יוני 2010; [דו"ח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי \(OECD\): שוק העבודה והמדיניות החברתית – ישראל](#), משרד התמ"ת, יוני 2012 (הקישור לדוח מאתר מרכז מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל).

²⁸ [דוח הוועדה למלחמה בעוני](#), ה"ש 20 לעיל.

²⁹ [A Skills beyond School Review of Israel](#), ה"ש 26 לעיל.

³⁰ ראו: [הכשרה מקצועית – OUT? – נייר עמדה](#), מרכז אדוה, פברואר 2006; [הצעה לרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית בישראל](#), ה"ש 4 לעיל; [מעידוד תעסוקה לעידוד פריון](#), ה"ש 19 לעיל; מיכל דגן וגליה אביאני, [קידום הכשרה מקצועית בישראל – מסמך עמדה](#), הקואליציה להכשרה מקצועית, הפורום לקידום כוח עבודה רב-גילי ומרכז מהות, 2012 (להלן: "קידום הכשרה מקצועית בישראל – מסמך עמדה"); מיכל דגן, [הקרו למקצועות שוחקים – מסמך עמדה](#), הקואליציה להכשרה מקצועית והפורום לקידום כוח עבודה רב-גילי, יולי 2012 (להלן: "הקרו למקצועות שוחקים – מסמך עמדה").

³¹ גילוי נאות: כותבת דוח זה חתומה על שני מסמכי עמדה בנושא, ובמסגרת תפקידה כמנהלת מרכז מהות יזמה וריכזה את פעילות הקואליציה להכשרה מקצועית.

³² [נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל](#), ה"ש 12 לעיל.

המלצות:

- ✓ הקמת פורום ציבורי למערכת ההכשרה המקצועית ברוח המלצות ועדת אקשטיין משנת 2010, שיכלול את מגוון בעלי העניין – גופים ממשלתיים, מעסיקים, נציגות של תוכניות תעסוקה וארגוני עובדים.
- ✓ הרחבה אסטרטגית של תוכניות הכשרה ברמה גבוהה, המגובות בשיתופי פעולה עם התעשייה ונתמכות בחקיקה מתאימה.
- ✓ ביצוע מחקר לניתוח מגמות ותחזיות הקשורות לדרישות להכשרות מקצועיות.
- ✓ הקמת מאגר נתונים מקיף, מעודכן וזמין על תוכניות ההכשרה המקצועית והפעלתן.
- ✓ הגדרה מעודכנת של מקצועות לימוד חיוניים והענקת מלגות ללומדים אותם.
- ✓ הסרת חסמים ביורוקרטים בתוכניות הכשרה מקצועיות.
- ✓ שילוב והרחבה של תוכניות הכוללות סטאז' ו-dual system³³ כאלמנט מבני איכותי בתוכניות ההכשרה.
- ✓ העלאת הרמה של סגלי ההוראה והתאמת תוכניות הלימוד להתפתחויות המקצועיות והטכנולוגיות.
- ✓ הכרה בהכשרות מקצועיות הנרכשות במסגרת השירות הצבאי.

³³ Dual education system – קורסים המשלבים לימוד מקצוע במסגרת מכללה או בית ספר מקצועי יחד עם חניכה במפעל. מודל זה צמח מקורסים בתחום התעשייה, אך נכון להחילו גם על קורסים בתחום מקצועות השירות והטיפול.

3. מי מקבל היום הכשרות מקצועיות בישראל?

תוכניות ההכשרה המקצועית אמורות לפנות לשלושה קהלים פוטנציאליים, המובחנים זה מזה לפי מיקומם התעסוקתי:

(1) **נשים וגברים הנמצאים מחוץ לכוח העבודה** – אנשים שאינם עובדים וגם לא מחפשים עבודה. הכשרה מקצועית עשויה לקדם את השתלבותם

בתעסוקה;

(2) **מובטלות ומובטלים הנזקקים להכשרה בתוכניות הסבה מקצועית או שדרוג מיומנויות** – אנשים שנפלטו זה מקרוב מהעבודה, מקבלים קצבת אבטלה וכלולים בהגדרת "כוח העבודה של המשק". אנשים אלה מחפשים עבודה באופן פעיל ומעוניינים להשתלב בתעסוקה מהר ככל האפשר. הכשרה מתאימה יכולה לסייע להם לחזור לתעסוקה מלאה ולמנוע התדרדרות לעומק אבטלה חריף.

(3) **עובדות ועובדים שהאופק התעסוקתי שלהם פגיע**, ובהם: עובדים בתת תעסוקה (משרה ארעית ו/או חלקית), מועסקים במקצועות שוחקים, מבוגרים (מעל גיל 45), עובדים המוגדרים כלא מקצועיים, עובדים הזקוקים לעדכון בכדי להתמיד בעבודה, ומי שמחפשים אופק תעסוקתי טוב יותר.

סקירה של תוכניות ההכשרה המדולדלות שעדיין מוצעות, מעלה כי הן מיועדות למי שכלולים בקבוצה הראשונה בלבד – מי שמצויים מחוץ לכוח העבודה; הן כמעט ולא פתוחות לקהל של מובטלים ושל אנשים עובדים. בכך מייצגת ההכשרה המקצועית את מדיניות התעסוקה הישראלית, שלאורך שנים מתמקדת במובהק בהעלאת שיעור ההשתתפות בעבודה ותו לא.³⁴ יעדים אסטרטגיים כצמצום ממדי העוני ואי-השוויון,

³⁴ המדיניות התעסוקתית המתמקדת בהעלאת שיעור התעסוקה באמצעות שילוב אוכלוסיות רחבות בכוח העבודה, התבצעה בשנים 2002-2003 באמצעות קיצוץ תקציבי נרחב, ובהמשך דרך "תוכנית ויסקונסין" בגלגוליה השונים: "מרווחה לתעסוקה", "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה". מדיניות זו קיבלה תנופה עם הצטרפות ישראל למדינות ה-OECD בשנת 2010 ועם הקמת תחום הממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה בשנת 2012, והיא מתמקדת בהעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של אוכלוסיות "מיוחדות", בעיקר חרדים וערבים. לצורך השגת יעד זה הוקמו ברחבי הארץ מרכזי הכוון לאוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה החרדית. במסגרת השירותים שהם מעניקים, מפנים המרכזים את המשתתפים גם לתוכניות הכשרה – קורסים של משרד הכלכלה ותוכנית השוברים. מרכזים אלה פועלים בנפרד משירות התעסוקה ומופעלים על ידי חברות לתועלת הציבור. מחד גיסא, הקמתם של המרכזים מנגישה שירותים לקהלי היעד בהתאם לצרכים; מאידך גיסא, מדובר בהפרטה מואצת של שירותים דרך הקמת גופים העוקפים את שירות התעסוקה ומצמצמים את פעילותו ואת השפעתו, ובביזור שפוגם ביישום מסודר של מדיניות ובתהליך הפקת לקחים. באשר לתוכניות ההכשרה, אף שבכל מרכז מועסק/ת ממונה הכשרות אשר אמור/ה גם ליזום קורסים, הם נתקלים באותה בירוקרטיה מייגעת שעליה מתלוננים רבים. בפועל, ככל הידוע לנו, לא התבצעו קורסים דרך מרכזי

הגדלת כושר ההשתכרות, פיתוח מיומנויות שיסייעו לעובדים לשמר רצף תעסוקתי בשוק תעסוקה גמיש, היערכות לקראת העלאה צפויה של גיל הפרישה לנשים וצמצום פערים מגדריים לא אומצו. הלכה למעשה אין להם ביטוי בתוכניות ההכשרה שעדיין פעילות.³⁵

א. הפקרת המובטלים

34.8% מתוך 210,786 דורשות ודורשי עבודה שפקדו את לשכות התעסוקה בחודש דצמבר 2014 (73,342 איש ואישה) צברו מעל 270 ימי אבטלה ומוגדרים כמי שנתונים בעומק אבטלה חריף. קבוצה זו מצויה בסיכון גבוה להיסחף לקטגוריה המוגדרת כ"מתייאשים" ולהיפלט מכוח העבודה. הכשרה מקצועית אמורה לסייע להם למצוא עבודה ולהתפרנס. אך מאז הקיצוצים הנרחבים בשנים 2002-2003 דווקא קבוצה זו אינה יעד ממשלתי להכשרות מקצועיות.

בשנת 2002 אף קוצצו ב-30% דמי האבטלה למקבלי קצבת אבטלה המשתתפים בהכשרות מקצועיות. שנה לאחר מכן הורעו גם תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בתקופת ההכשרה המקצועית: עד 2003, מי שקיבלו דמי אבטלה ולמדו בקורסים של משרד התמ"ת המשיכו לקבל דמי אבטלה לכל משך הקורס, אף מעבר לתקופת הזכאות הבסיסית. החל משנת 2003 בוטלה הטבה זו.³⁶ שינויי מדיניות אלו, שנעשו באמצעות חוק ההסדרים, הקשו מאד על מקבלי דמי אבטלה להשתתף בקורסי הכשרה וצמצמו באופן משמעותי את הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית. ואכן, כפי שאפשר לראות בלוח 4 להלן, משנת 2003 ניכרת ירידה דרמטית במספר המובטלים המשתתפים בהכשרות המקצועיות, עד לשיעור מזערי מכלל מקבלי קצבת האבטלה. בפועל, משמעות המהלך היא שמקבלי קצבת אבטלה כמעט ואינם משתתפים כיום בקורסים להכשרה מקצועית. הנהנים העיקריים מקורסים אלו הם מקבלי הבטחת הכנסה.

ההכון. בנושא ההכשרות, מרכזי ההכון מוגדרים כגופים מפנים לתוכנית השוברים. נוסף על מרכזי ההכון לאוכלוסייה החרדית והערבית שפועלים תחת משרד הכלכלה, מוקמים גם מרכזי הכון תחת משרד הרווחה.

³⁵ קרן מעגלים מפעילה תוכניות הכשרה במטרה לסייע לעובדים במקצועות שוחקים להתמודד עם קשיים הנובעים מהעלאת גיל הפרישה. לדעתנו, כפי שיורחב בהמשך הפרק, פעילות הקרן – הן בהגדרותיה והן בביצועיה – לא עונה על מטרה זו.

³⁶ אלון פורת, [ממצאי סקר בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים בוקר כחמש שנים מתום הכשרתם](#), משרד התמ"ת – מינהל מחקר וכלכלה, יוני 2008.

לוח 4: שיעור מקבלי דמי אבטלה שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית בשנים 2014-2002³⁷

שנה	מספר הלומדים	שיעור מסך מקבלי דמי אבטלה
2002	13,931	14.4%
2003	4,767	6.8%
2004	778	1.3%
2005	654	1.1%
2006	647	1.1%
2007	469	0.9%
2008	396	0.8%
2009	530	0.7%
2010	356	0.6%
2011	493	0.9%
2012	357	0.6%
2013	212	0.3%
2014	278	0.4%

דבריו של נציג מרכז ההשקעות בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ביולי 2008 בהתייחסו למחסור בעובדים מיומנים במקצועות המתכת, מדגישים את משמעות המצב: "אותם מפעלים שקיבלו תמיכה [ממשלתית] נתקלו בקשיים בגיוס עובדים במקצועות המתכת. הבעיה העיקרית היא דמי קיום של אנשים שרוצים לבוא להכשרה מקצועית, אולם דמי האבטלה מקוצצים להם ב-30% בתקופת הזכאות ולכן אנשים פשוט לא באו".³⁸

³⁷ הנתונים לשנים 2002-2008 בתוך: אסתר טולדנו, [מקבלי דמי אבטלה בשנת 2008](#), המוסד לביטוח לאומי – מנהל המחקר והתכנון, אפריל 2009; הנתונים לשנים 2009-2014 בתוך: אסתר טולדנו, [מקבלי דמי אבטלה: סקרים תקופתיים מס' 226, 231, 237, 245, 254, 266](#), המוסד לביטוח לאומי – מנהל המחקר והתכנון, 2010-2015.

³⁸ בתוך: אליעזר שוורץ ועמי צדיק, [מגמות המסתמנות בשוק העבודה הישראלי והתקנות בדבר תשלום דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית](#), הכנסת – מרכז המידע והמחקר, פברואר 2009 (להלן: "מגמות המסתמנות בשוק העבודה הישראלי"), בעמ' 5.

במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות חקיקה במטרה להחזיר את המובטלים והמובטלות לקורסים להכשרה מקצועית. ביולי 2008 התקבל תיקון לחוק הביטוח הלאומי, אותו יזם חבר הכנסת אמנון כהן מש"ס. התיקון מטיל על שר התמ"ת לקבוע, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, מקצועות להכשרה מקצועית שבהם ישולמו מלוא דמי האבטלה ולא רק 70% מתוכם. בהמשך לכך קבע שר התמ"ת מספר מקצועות הכשרה חיוניים (שהוגדרו "מקצועות מחליפי עובדים זרים"), אשר הלומדים בהם זכאים למלוא דמי האבטלה.³⁹ בשנים שלאחר מכן, בין היתר ביזמת הקואליציה להכשרה מקצועית, נעשו מספר ניסיונות לקדם הצעות חוק שיבטיחו למובטלות ולמובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית קצבה בשיעור מלא לכל תקופת ההכשרה: בכנסת ה-18 נוסחה הצעת חוק,⁴⁰ שעליה חתמו מרבית חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ובראשם חברי הכנסת אילן גילאון וחיים כץ (יו"ר הוועדה); בשל פיזור הכנסת והקדמת הבחירות ההצעה לא קודמה. בכנסת ה-19 הניח חבר הכנסת אילן גילאון פעמיים את הצעת החוק על שולחן הכנסת: בפעם הראשונה היא הועלתה למליאה חרף התנגדות ועדת השרים לחקיקה, ונפלה בהצבעה; בפעם השנייה היא לא קודמה בשל התנגדות חברי הקואליציה.⁴¹ בכנסת ה-20 הוגשה הצעה לגמלת אבטלה ללומדים בהכשרות מקצועיות על ידי חבר הכנסת מאיר כהן (לשעבר שר הרווחה).⁴²

מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך את העלות הכוללת של החזרת 100% דמי אבטלה לכל הלומדים והלומדות בהכשרה מקצועית לכל תקופת הקורס בסך של 39.3 מיליון ש"ח.⁴³ שנה לאחר מכן פרסם המרכז אומדן נוסף, שמעריך את העלויות הכרוכות בהגדלת דמי האבטלה ללומדים בקורסים מ-70% ל-100% במיליוני שקלים בודדים בלבד. בניתוח הודגש כי "התקנות המוצעות אמנם עתידות להביא להגדלת ההוצאה הממשלתית האקטיבית על שוק העבודה, אולם בהתחשב בעלייה החדה הצפויה בשיעור האבטלה [...] נראה שמדובר בשינוי קטן לנוכח הצרכים [...] כמו כן, ראוי לזכור כי ההוצאה האקטיבית בשוק העבודה בישראל נמוכה פי שלושה מהממוצע במדינות האיחוד האירופי".⁴⁴ בשל מספרם המועט של המובטלות והמובטלים הלומדים במסגרת

³⁹ תקנות הביטוח הלאומי (סוגי הכשרה מקצועית שבהם ישולמו דמי אבטלה בשיעור מלא), תשס"ט-2009.

⁴⁰ [הצעת חוק הביטוח הלאומי \(תיקון – דמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית\), התשע"ב-2012](#), פ/4353/18.

⁴¹ [הצעת חוק הביטוח הלאומי \(תיקון – דמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית\), התשע"ג-2013](#), פ/556/19.

⁴² [הצעת חוק הבטחת הכנסה \(תיקון – זכאות לגמלה למי שמצוי בהכשרה מקצועית\), התשע"ה-2015](#), פ/2006/20.

⁴³ אליעזר שוורץ, [הצעת חוק הביטוח הלאומי \(תיקון – דמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית\), התשס"ז-2007 – אומדן עלות](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2008.

⁴⁴ [מגמות המסתמנות בשוק העבודה הישראלי](#), ה"ש 38 לעיל, בעמ' 7.

הכשרה מקצועית, ובשל העלויות הנמוכות של החזרת המצב כפי שהיה טרום קיצוצי 2002 ו-2003, אנו רואים חשיבות רבה במיוחד בתיקון החקיקה.

המלצה:

יש להעביר בחקיקה תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שבו ייקבע תשלום של 100% דמי אבטלה ללומדות ולומדים במסגרת הכשרה מקצועית, שיוענק עד לתום הקורס, אף מעבר לתקופת הזכאות הבסיסית.

ב. התעלמות מאנשים עובדים

הדינמיות של שוק התעסוקה וההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות דורשות פיתוח מיומנויות והתעדכנות מתמדת בידע ובכישורים חדשים לכל מי שמצוי בגיל העבודה, כולל אנשים עובדים. מומחים בעולם העבודה מדגישים כבר שנים את החשיבות של תוכניות למידה לאורך החיים (Lifelong Learning Programs - LLP), ורואים במדינה את האחראית להנעת הטמעתן בשוק התעסוקה המקומי. שכן, על אף שלכל איש ואישה יש אחריות לרכוש ידע ומיומנויות לאורך חייהם, מדובר באינטרס של המדינה לקדם השכלה, ידע, מקצועיות ומיומנויות של כלל אזרחיה.⁴⁵

מדיניות הכשרה לאורך החיים נחוצה מסיבות נוספות: (1) התמודדות עם התופעה המתרחבת של עובדים עניים, ומתן כלים למוביליות בתפקידים ובשכר; (2) פיתוח מיומנויות שיעלו את סיכויי העובד או העובדת למצוא עבודה חדשה במקרה ויפוטרו, בהתחשב במציאות הנוכחית של שוק תעסוקה גמיש שאין בו קביעות ושמעניק למעסיקים כוח רב בפיטורי עובדים (מדיניות ה-Flexicurity); (3) הכשרת עובדות ועובדים להכנסתם של מקצועות חדשים לשוק העבודה; (4) התמודדות עם הסוגיות של שחיקה בעבודה; העלאת גיל הזכאות לפרישה לנשים; אפשרות עתידית של ביטול חובת הפרישה; המגמה המתרחבת של נשים וגברים מעל גיל פרישה המעוניינים או נאלצים להמשיך לעבוד; והעלייה בתוחלת החיים. כל אלה מחייבים היערכות מקיפה באמצעות מדיניות מתקצבת והטמעת תוכניות למידה לאורך החיים הכוללות אנשים עובדים.

⁴⁵ הפתיחה, וכן חלקים נרחבים בפרק זה, מבוססים על: קידום הכשרה מקצועית בישראל – מסמך עמדה, ה"ש 30 לעיל.

במדינות המפותחות ניתן דגש ללמידה לאורך החיים. כך לדוגמה, בשנת 1997 אימצה ממשלת שוודיה מדיניות של "מינוף הידע" (Knowledge Lifting), נקראת גם Adult Education Initiative), שמטרתה לקדם מיומנויות של עובדים ועובדות ברמת השכלה נמוכה. במסגרת מדיניות זו הושקה תוכנית מקיפה ואינטנסיבית להכשרת מבוגרים, שמסייעת לאוכלוסייה להיערך לעתיד תוך כדי עבודה. על פי פרופ' צבי אקשטיין, לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל, המודל השוודי הוא מודל מוצלח שנותן תמורה למשק.⁴⁶ מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת סוקר מגוון רחב של תוכניות הכשרה שמפעילות מדינות אירופאיות: תוכניות אלה, המכוונות לעובדות ולעובדים בכל הגילים, מסייעות להם להתמיד בעבודה או להשתלב בעבודה חלופית, ומיטיבות גם עם המעסיקים. לדוגמה, הממשלה הגרמנית יישמה תוכנית לעובדים מבוגרים ולעובדים לא מיומנים (continuous training of older and unskilled workers) ובמסגרתה ניתן שיפוי למעסיקות ולמעסיקים המקיימים הכשרה מקצועית.⁴⁷

הנתון הבא יכול להעיד על הנחיצות הרבה של הכשרות מתמשכות בישראל: מחקר של ה-OECD משנת 2005 מצא כי 33% מהעובדים בישראל מדווחים על צורך בהכשרה נוספת כדי לבצע את תפקידם, בהשוואה ל-22% במוצע במדינות ה-OECD.⁴⁸ אלא שלא כמו במדינות מפותחות בעולם, בישראל לא קיימת תוכנית לאומית העוסקת בקידום תהליכי למידה לאורך החיים.

במשרד הכלכלה קיים מסלול עסקי (קרוי גם "מסלול ערב") שנועד בעיקר לאנשים עובדים המבקשים להתעדכן בידע מקצועי חדש. המסלול אינו מתוקצב על ידי המשרד, כך ששכר הלימוד משולם על ידי הלומדות והלומדים. במסגרת מסלול זה, מכללות שנמצאות בפיקוח משרד הכלכלה מפעילות תוכניות לימודים, והמשרד מעניק לבוגרים תעודות גמר. דמי הלימוד נקבעים על ידי המכללות לפי מחירי השוק. מדובר במסלול מופרט של הכשרה מקצועית שעלותו לתקציב המדינה מזערית.

המסלולים המתוקצבים על ידי משרד הכלכלה – קורסים במסלול יום, הכשרה במפעל, הכשרה תוך עבודה (OJT) ותוכנית השוברים – אינם פתוחים לאנשים עובדים המעוניינים בהשתלמות ובהמשך פיתוח הקריירה התעסוקתית שלהם.⁴⁹ תוכנית השוברים אמנם מאפשרת מתן שובר להכשרה ל"עובד בעבודה בלתי מקצועית שקיבל

⁴⁶ מתוך דברים שנשא פרופ' צבי אקשטיין בכנס של עמותת חמישים פלוס מינוס ב-10.1.2011.
⁴⁷ אורי טל-ספירו, [דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2013.

⁴⁸ Glenda Quintini, [Right for the Job: Over-Qualified or Under-Skilled?](#) OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 120, OECD Publishing, 2011.

⁴⁹ על פי נתונים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ב ב-8.5.2011. ראו גם: [נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל](#), ה"ש 12 לעיל.

הפניה מנומקת מאחד הגופים המפנים⁵⁰, אך בפועל המשרד נוקט בגישה מחמירה שמוציאה מכלל ההגדרה של "עובדים לא מקצועיים" עובדי ייצור ועובדים בתחום המסחר ושירות הלקוחות. גישה זו כמעט ומרוקנת מתוכן את ההנחיה הכתובה.

משמעה של המדיניות הקיימת: משרד הכלכלה רואה בהכשרות המקצועיות אמצעי להגברת שילובן של אוכלוסיות בתעסוקה, ואינו מכיר בהן כאמצעי להתמקצעות של אנשים עובדים, להתקדמות תעסוקתית ולצמצום תופעת העובדות והעובדים העניים. היעדרן של תוכניות למידה לאורך החיים הפונות לאנשים עובדים הוא בבחינת מחדל המבטא קוצר ראות וחוסר היערכות של מערך ההכשרה המקצועית להתמודדות עם האתגרים הקשורים להתפתחויות טכנולוגיות מהירות ולכניסת מקצועות חדשים למשק, לתופעת העובדים העניים, להתרחבות גישות העסקה גמישות, למגמת התבגרות האוכלוסייה ולצפי להעלאת גיל הפרישה לנשים. לכשל זה השלכות נרחבות על המשק הישראלי.

המלצה:

יש לפתח, לתקצב ולהטמיע מדיניות ותוכניות של למידה לאורך החיים שיכשירו אנשים עובדים וסייעו להם ולהן לפתח מיומנויות שיקדמו את המשק ויאפשרו להם להתמיד ולהתפתח בתעסוקה.

ג. שכחו אותן/ם בבית: מבוגרים ומבוגרות בגיל 45+⁵¹

העלייה בתוחלת החיים, ההעלאה הצפויה של גיל הזכאות לפרישה לנשים, המגמה המתרחבת של מבוגרים המבקשים להמשיך ולעבוד מעל גיל הפרישה ומגמות מתגברות לביטול גיל חובת הפרישה, מחייבים היערכות מקיפה של מדיניות התעסוקה ופיתוח הכשרות מקצועיות שיאפשרו לאוכלוסייה המבוגרת להישאר בכוח העבודה, להתפרנס ולהמשיך ולתרום למשק.

⁵⁰ [תוכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה](#), משרד הכלכלה, הוראות המנהל הכללי מס' 1.6 (להלן: "תוכנית למתן שוברים – הוראות מנכ"ל מס' 1.6").

⁵¹ 45 הוא הגיל שמעליו נחשב האדם למבוגר בשוק התעסוקה. ראו: רוני הכהן, [תעסוקת מבוגרים בישראל: סקירה בנושא מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי](#), שירות התעסוקה, פברואר 2014 (להלן: "מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי").

לוח 5. התפלגות דורשי עבודה לחודש דצמבר 2014 לפי קבוצות גיל:⁵²

גיל	מספר דורשי עבודה	שיעור מתוך כלל דורשי העבודה	מספר דורשי עבודה המובטלים מעל 270 יום	שיעור קבוצת הגיל מתוך דורשי העבודה המובטלים מעל 270 יום
סה"כ	210,786		73,342	
24-18	12,636	6%	969	1.3%
34-25	43,293	20.54%	4,252	5.8%
44-35	48,066	22.8%	10,209	13.9%
54-45	48,176	22.85%	21,410	29.2%
64-55	52,307	24.81%	32,662	44.5%
+65	6,293	3%	3,840	5.2%

כבר היום, נשים וגברים בגילאי +45 מהווים יותר ממחצית מכלל המובטלות והמובטלים (50.7%, ראו לוח 5 לעיל). בני ובנות ה-45+ מהווים גם 79% מהקבוצה הנתונה בעומק אבטלה חריף (מעל 270 ימי אבטלה). שיעור זה גבוה בכ-30% משיעורם מכלל המובטלים. נתונים אלו מספרים את סיפורם של המבוגרות והמבוגרים בשוק התעסוקה, שכאשר הם נקלעים לאבטלה הם מתקשים להיחלץ ממנה.⁵³ סקירה של שירות התעסוקה משנת 2014 קובעת עוד כי הקבוצה הפגיעה ביותר מבחינה תעסוקתית בקרב עובדים ועובדות מבוגרים בישראל הם בעלי השכלה ורמות שכר נמוכות (פחות מ-12 שנות לימוד), אשר עובדים פחות לעומת עשורים קודמים וסובלים מירידה חדה בתעסוקה בגילאים המבוגרים.⁵⁴

ומה מציעה לקבוצה זו מערכת ההכשרות המקצועיות?

⁵² עיבוד של נתונים מתוך: **דצמבר 2014 – נתוני שירות התעסוקה – לחודש דצמבר וליסיום שנת 2014: הודעה לעיתונות**, שירות התעסוקה, 26.10.2014 (להלן: "נתוני שירות התעסוקה דצמבר 2014").

⁵³ הכרה בקושי למצוא עבודה בגיל מבוגר באה לידי ביטוי בנוהל של שירות התעסוקה, הפוטר מקבלי קצבאות (הבטחת הכנסה ו/או דמי אבטלה) מעל גיל 50 מהתייצבות שבועית בלשכות ומשמר את זכאותם לקצבה גם בהתייצבות חודשית. הפער בין הגדרת גיל +45 כגיל מבוגר בתעסוקה לעומת יישום נוהל המכיר בקשייהם התעסוקתיים של בני ובנות +50, מעיד על חוסר בהירות באשר להגדרות ולמשמעותן המעשית.

⁵⁴ **מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי**, ה"ש 51 לעיל.

משרד הכלכלה לא מקיים הכשרות ייעודיות לבני ובנות +45, והם משתתפים בכלל ההכשרות. מעניין לשים לב לכך שבפילוחי המשרד הנוגעים להכשרות מקצועיות, העובדים המבוגרים נכנסים לקטגורית הגיל שמוגדרת "39+", למרות שההגדרה המקובלת במשרד הכלכלה למבוגרים בתעסוקה היא "בני +45". לא ברור מדוע נבחר גיל +39 כדי לייצג אוכלוסייה זו בהקשר להכשרה מקצועית, מה גם שבדרך כלל מקובל להציג קטגוריות של פילוחי גיל לפי עשורים (ראו לדוגמה לוח 5 לעיל). משמעות הדבר היא שהצגת הנתונים מבלבלת ומטעה, ובלתי אפשרי להסיק ממנה לגבי מספרם של בנות ובני ה-45+ שהשתתפו בהכשרות מקצועיות. מהנתונים שמפורטים בלוח 6 עולה כי רק 19% מתוך הלומדות והלומדים בקורסי הכשרות מקצועיות הם בני +39. מכאן אפשר להסיק ששיעורם של בנות ובני ה-45+ בקרב המשתתפים בהכשרות המקצועיות נמוך מ-19%, בעוד שכאמור לעיל שיעורם בקרב כלל דורשי העובדה עומד על קרוב ל-51%, והם מהווים כ-79% מבין הנתונים בעומק אבטלה חריף.

לוח 6. נתוני לומדים לשנת 2014 בהכשרת יום מסלולים מתוקצבים, לפי קבוצות גיל:⁵⁵

גיל	מספר לומדים	שיעור באחוזים
סה"כ	3,586	100%
17	1	-
18-24	1,229	34%
25-39	1,675	47%
39+	681	19%

מדיניות זו מתקיימת כשבמקביל ממשלת ישראל מקדמת העלאה של גיל הזכאות לפרישה לנשים, ובזירה הציבורית מתלהט הוויכוח בנושא זה. ועדת ניסן, שמונתה על ידי הממשלה, המליצה בשנת 2011 להעלות את גיל הזכאות לפרישה לנשים ל-67 ולהשוותו לגיל הפרישה של גברים. בסימום של מאבק סוער החליטה הכנסת, בניגוד לדעת הממשלה, לדחות את המהלך לשנת 2017, בכפוף למסקנות ועדה ציבורית, במטרה לאפשר למדינה ולמשק להיערך כראוי לקראת השלכותיו הצפויות.

⁵⁵ הנתונים הועברו לאגודה לזכויות האזרח ממשרד הכלכלה לפי דרישה על בסיס חוק חופש המידע.

למרבה הצער, לא הרבה נעשה מאז. שר האוצר מינה ועדה ציבורית לבחינת הנושא בסוף חודש מרץ 2016, דהיינו רק לקראת סוף התקופה שקבעה הכנסת. ככל הידוע לנו, משרד הכלכלה אינו שותף למהלכים להעלאת גיל הזכאות לפרישה לנשים. מצב זה אינו תקין. סוגיית העלאת גיל הפרישה מוצגת כסוגיה תקציבית, וההנחיות בדבר הצורך בהיערכות שוק התעסוקה נשמעות בלשון רפה ומוצגות כ"צעדים משלימים". לדעתנו העלאת גיל הפרישה היא נושא תעסוקתי, והיערכות שוק התעסוקה אינה בבחינת "צעדים משלימים" אלא מהווה תנאי להיתכנותה של העלאה כזו.⁵⁶ על משרד הכלכלה להיכנס בדחיפות לעובי הקורה, ולגבש מדיניות מתאימה הכוללת הכשרות מקצועיות איכותיות ומתוקצבות כתנאי לביצוע מהלך בנושא.

עד כמה דואגת קרן מעגלים לבעלי מקצועות שוחקים?⁵⁷

קרן מעגלים – הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים (ע.ר.) נוסדה לאחר העלאת גיל הפרישה לגברים בשנת 2004, כחלק מעסקת החבילה שנערכה בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, ההסתדרות החדשה ומשרד הכלכלה (אז משרד התמ"ת). מטרת הקרן הוגדרה כסיוע לעובדים ולמעסיקים במגזר הפרטי בפתרון קשיים שנוצרו לבעלי מקצועות שוחקים בגיל 50 ומעלה עקב העלאת גיל הפרישה. תוכנית הסיוע כוללת הכשרות מקצועיות או תשלום קצבת פרישה מוקדמת בכפוף לקריטריונים. תקציב הקרן הועמד על 600 מיליון ש"ח לעשר שנים – 60 מיליון ש"ח בשנה.

כחלק מההסכם על הקמת הקרן הייתה אמורה לקום ועדה ציבורית שתגבש קריטריונים להגדרת מקצוע שוחק ונהלים למימוש המטרות, אך בתשובה לפניית הקואליציה להכשרה מקצועית נמסר בשנת 2012 ממשרד התמ"ת כי: "...נושא קיומה של הוועדה הציבורית ופעולתה אינו ידוע לאנשי המקצוע במשרד התמ"ת".⁵⁸ הקרן החלה לפעול רק בשנת 2012, לאחר שבנובמבר 2011 נחתם החוזה לפעולתה, וזאת בעיצומו של המאבק בנושא העלאת גיל זכאות הפרישה לנשים. במהלך המאבק הוצגה פעילות הקרן כמענה לנשים ולגברים שנפלטו מכוח העבודה טרם גיל הפרישה הרשמי.

מספר עובדות על פעילות הקרן: (1) הקרן מממנת קורסים במכללות לעובדים ולעובדות מעל גיל 50 שעומדים בקריטריונים להגדרת מקצוע שוחק, ושהמעסיק או המעסיקה שלהם נתנו לכך את הסכמתם; (2) בשנת 2014 היו רשומים כמועמדים לקורסים 6,482

⁵⁶ לניירות העמדה של האגודה לזכויות האזרח ושל מרכז מהות, הפורום לקידום כוח עבודה רב-גילי ופורום נשים לתקציב הוגן, הפורסים חזון חברתי להעלאת גיל הפרישה, ראו: **העלאת גיל הפרישה לנשים**, אתר האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, <http://www.acri.org.il/he/11751>.

⁵⁷ להרחבה ראו: **הקרן למקצועות שוחקים – מסמך עמדה**, ה"ש 30 לעיל.

⁵⁸ מכתב מלשכת שר התמ"ת מתאריך 30.7.2012.

אנשים, 48.6% מתוכם נשים. מן הרישומים לא ברור כמה מהם למדו בפועל; (3) ניצול תקציבי: בשנת 2013 נוצלו 18% מתקציב הקורסים ו-14% מהתקציב הכללי; בשנת 2014 נוצלו 100.4% מתקציב הקורסים ו-63.5% מהתקציב הכללי; (4) דמי קיום בגין יציאה לפנסיה מוקדמת כמעט ולא שולמו בשנים הללו; (5) נציגי משרד הכלכלה והאגף להכשרה מקצועית חברים בוועדת ההיגוי של הקרן, אשר מחליטה על מדיניותה.

הביקורת על פעילות הקרן ועל כשליה המבניים מלווה אותה מאז הקמתה. כיום היא אינה נותנת מענה מספק וראוי לעובדות ולעובדים מבוגרים הזקוקים לשדרוג מיומנויות ו/או להסבה מקצועית על מנת להתמיד בתעסוקה עד הגיעם לגיל הפרישה. אלה הם חלק מהחסמים שמונעים זאת:

(1) הקרן מותאמת לצורכיהם של מעסיקים גדולים במגזר הפרטי, והם קהל היעד לפעילותה. בפועל, עובדים בעסקים קטנים, עובדי קבלן ועובדים עצמאיים לא יכולים לקבל סיוע מהקרן; (2) עובדים במגזר הציבורי אינם רשאים לקבל סיוע מהקרן. עובדה זו פוגעת במיוחד בנשים, המאיישות 64.2% מהמשרות בשירות המדינה;⁵⁹ (3) העובדה שהמעסיק צריך לאשר השתתפות מגדירה אותו, ולא את העובד השחוק, כלקוח של התוכנית; (4) הגדרת הקריטריונים למקצוע שחוק, המדגישים שחיקה גופנית ולא מתייחסים לשחיקה נפשית, מותאמת יותר לגברים ופחות לנשים; (5) לא קיים בתוכנית מרכיב סטאז', שהוא חיוני למי שזקוקים להסבה מקצועית. מכאן שהקורסים שמתקיימים הם קורסי רענון או שדרוג בלבד.

המשמעות היא שהקרן מיטיבה עם קבוצה מצומצמת יחסית של מעסיקים ושל עובדים, אך אינה ממלאת את יעודה כמסייעת למבוגרים ולמבוגרות בעלי מקצועות שחוקים. עיקר מהותה מתמצה בהשגת "שקט תעשייתי" מצד ארגוני המעסיקים וההסתדרות, שהקמתה הייתה התנאי שהציבו למשרד האוצר להעלאת גיל הפרישה לגברים בשנת 2004.⁶⁰

⁵⁹ [ד"ר וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2013](#), משרד האוצר, דצמבר 2014.

⁶⁰ גילוי נאות: כותבת מסמך זה חקרה את פעילות הקרן וכתבה מסמך עמדה כבסיס לפעילות למען שינוי דגשים בפעילות הקרן (הקרן למקצועות שחוקים – מסמך עמדה, ה"ש 30 לעיל).

המלצות:

- ✓ יש להגדיר את בנות ובני ה-45+ כאוכלוסיית יעד להכשרות מקצועיות; יש לפתח, לתקצב ולהטמיע תוכניות הכשרה שיאפשרו להם להתמיד בתעסוקה עד גיל הפרישה ולאחריו.
- ✓ על משרד הכלכלה להפוך לגורם מחויב ומוביל במסגרת הדיונים להעלאת גיל הפרישה לנשים, ולקדם תוכניות היערכות לקראת העלאת גיל הפרישה.
- ✓ יש לקדם שינויים בפעילותה של קרן מעגלים, כך שתעניק סיוע בהכשרות מקצועיות רלוונטיות למעגלים רחבים של עובדות ועובדים בעלי מקצועות שחקים.

4. קידום שוויון מגדרי בתעסוקה ובהכשרות מקצועיות

מדד המגדר מצביע על כך שאי-השוויון המגדרי בשוק התעסוקה נותר עמוק, אף שלאורך השנים חלו בו תנודות מסוימות: עומק אי-השוויון המגדרי בתעסוקה עומד על 30% בשקלול של שבעה מרכיבים: השתתפות בשוק התעסוקה, שכר חודשי

ממוצע, שכר שעתי ממוצע, שכר חציוני, עבודה במשרות חלקיות, עבודה בחברות כוח אדם ותגמולי מעסיקים. מדד המגדר המקצועי, המשקף סגרגציה (בידול) לפי משלחי יד לפי ענפי תעסוקה, מציג עומק אי-שוויון העומד על 50%.⁶¹

נתוני הלמ"ס לשנת 2014 מצביעים על פערים מגדריים במגוון פרמטרים:⁶²

(1) **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה:** בקרב נשים שיעור ההשתתפות עמד על 59.2%, בהשוואה ל-69.5% בקרב גברים.

(2) **שכר:**⁶³ שכרם החודשי הממוצע של גברים עמד על 10,683 ש"ח לעומת 7,280 ש"ח אצל נשים, פער של 68.1%. פערי השכר המגדריים מתבטאים גם בהכנסות החודשיות של עצמאים: הכנסותיהן של נשים עצמאיות הגיעו ל-60% מהכנסותיהם של גברים עצמאיים (7,406 ש"ח לעומת 12,440 ש"ח, בהתאמה); נוסף על כך, שיעור הנשים בשירות המדינה אשר קיבלו השלמה לשכר המינימום בשנת 2013 עמד על 43.8% לעומת 29.5% מהגברים, פער מגדרי של 48.5%.

(3) **העסקה חלקית:** מתוך כלל הנשים המועסקות, רק 67.3% הועסקו במשרה מלאה (35 שעות שבועיות ומעלה), וזאת בהשוואה ל-86.7% מהגברים. מכאן ששיעור הגברים המועסקים במשרה חלקית עומד על כמחצית משיעורן של הנשים (16.4% לעומת 32.7%, בהתאמה). קרוב למחצית מהנשים המועסקות באופן חלקי (17.3% מתוך 32.7%) העידו כי הן עובדות כך שלא מרצון.

(4) **סגרגציה (בידול) תעסוקתי:** 32% מכלל הנשים העובדות הועסקו בשישה משלחי יד נשיים, המתאפיינים בשכר נמוך ובהעדר הזדמנויות לקידום: טיפול סיעודי בבית,

⁶¹ הגר צמרת-קרצ'ר, **מדד המגדר: אי-שוויון מגדרי בישראל 2015**, מכון ון-ליר בירושלים ושוות:

המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, 2015.

⁶² נתוני הפערים המגדריים לקוחים מתוך הסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלא אם צוין אחרת. ראו: שלי מזרחי סימון, **נשים בישראל: סוגיות מרכזיות**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מאי 2015 (להלן: "נשים בישראל: סוגיות מרכזיות"). מרבית הנתונים מתייחסים לשנת 2014 אלא אם צוין אחרת.

⁶³ נתוני השכר מתייחסים לשנת 2013. מקור: **נשים בישראל: סוגיות מרכזיות**, ה"ש 62 לעיל.

הנהלת חשבונות, הוראה בבתי ספר ובגני ילדים, מזכירות, עובדות מכירה וזבניות. רק 35.5% מהמועסקים בתחום ההייטק הן נשים.

(5) **השפעת הגיל על אי-השוויון המגדרי בתעסוקה:** חוסר השוויון המגדרי בתעסוקה מתרחב עם הגיל, והוא מתבטא במספר פרמטרים: (א) השתתפות בכוח העבודה – הפער המגדרי בהשתתפות בכוח העבודה מתרחב בהתמדה ככל שהגיל עולה: בעוד שבגילאי 54-45 הוא עומד על כ-11%, הרי שבגילאי 55-59 הוא עולה לכ-13%, ובגילאי 60-64 הוא מזנק עד לכ-23%;⁶⁴ (ב) שכר – פערי השכר בין גברים לנשים מתרחבים בהתמדה עם הגיל: בגילאי 25-34 גברים משתכרים בכ-2,000 ש"ח בממוצע יותר מנשים. עשור לאחר מכן, בגילאי 45-54, מזנק הפער ליותר מפי שניים והוא עומד על כ-4,500 ש"ח בממוצע;⁶⁵ (ג) העסקה חלקית – רווחת יותר ב"גילאי הקצה" של כוח העבודה: בגילאים הצעירים של השתתפות בכוח העבודה (18-24) ובגילאים המבוגרים (מגיל 45 ואילך), הן בקרב גברים והן בקרב נשים. אולם בכל הגילים העסקה חלקית רווחת יותר אצל נשים מאשר אצל גברים, בין היתר בגלל ששוק העבודה אינו ידידותי לאימהות ולמטפלות בקרובים חולים. בגילאי 25-34 שיעור הנשים המועסקות חלקית גבוה בכ-17% משיעור הגברים, ובגילאי 55-64 הפער מגיע קרוב ל-28%.⁶⁶ (ד) ירידה בהשתתפות בכוח העבודה – החל מגיל 45 יש ירידה בהשתתפות בכוח העבודה הן אצל נשים והן אצל גברים. ירידה זו הולכת וגוברת מגיל 55, והיא בולטת יותר אצל נשים. השוואה בין שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקטגורית הגיל 55-64 לבין קטגורית הגיל 45-55 מצביעה על כך שאצל גברים הירידה עומדת על 10.4% בעוד שאצל נשים היא 17.6%.⁶⁷

כפי שעולה מדוח מדד המגדר לעיל,⁶⁸ פערים מגדריים ואי-שוויון בתעסוקה הם תופעה המבוססת על אפליה מבנית ואינם בגדר מקרים נקודתיים.⁶⁹ על כן, יוזמות רבות לקידום תעסוקתי של נשים במדינות אירופה מתמקדות בהכשרה מקצועית. לדוגמה, בגרמניה מופעלות תוכניות לקידום נשים למקצועות טכנולוגיים ומדעיים ותוכניות לקידום נשים

⁶⁴ [רבעון סקרי כוח אדם ינואר-מרס 2013](#), לוח 1.10, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל 2013.

⁶⁵ [סקר הכנסות 2011](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2013.

⁶⁶ [סקר כוח אדם 2011](#), לוח 3.2, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ינואר 2013.

⁶⁷ [נשים בישראל: סוגיות מרכזיות](#), ה"ש 62 לעיל.

⁶⁸ [נשים בישראל: סוגיות מרכזיות](#), ה"ש 62 לעיל.

⁶⁹ נוגה דגן-בוזגלו, יעל חסון ואריאן אופיר, [פערי שכר מגדריים בישראל](#), מרכז אדוה ותוכנית שוות ערך, מאי 2014.

בעמדות בכירות. מרבית התוכניות מכוונות לכניסת נשים למקצועות גבריים. פעמים רבות יוזמות אלה מתגבשות על רקע מחסור בכוח אדם בתחום מסוים.⁷⁰

נשאלת השאלה: איזה מענה מספקת מערכת ההכשרות המקצועיות בישראל בנושא קידום שוויון מגדרי? למרבה הצער, בשונה מהתוכניות בעולם המפותח, לא רק שמערכת זו אינה תורמת את חלקה לצמצום הפערים המגדריים, אלא שהיא ממשיכה לשעתק אותם. הנתונים שבלוח 8 מראים כי בשנת 2014 רק כ-42% מהלומדים בקורסים מקצועיים במסלולי יום מתוקצבים היו נשים, בעוד ששיעורן מתוך דורשי העבודה עמד על 55.7%. יתר על כן, שיעור הנשים שלמדו בחמשת הקורסים המרכזיים להכשרה מקצועית ב-2014 (שבהם למד המספר הרב ביותר של תלמידים), מתוך 16 מקצועות שנלמדו בשנה זו) מעיד על הסללה מגדרית ברורה.

לוח 8. שיעור הייצוג של נשים בחמשת המקצועות הלימוד המרכזיים בשנת 2014.⁷¹

שם הקורס	מספר התלמידים	מספר הנשים	שיעור הייצוג של נשים
סה"כ ב-16 קורסים	3,587	1,521	42%
חשמל ואלקטרוניקה	680	141	21%
הארכה	546	243	44.5%
מחשבים	510	132	26%
מטפלות	372	366	98%
מתכת ומכונות	348	9	2.6%

השינוי לא יקרה מעצמו. בכדי שהכשרות מקצועיות ישמשו ככלי לקידום שוויון מגדרי – כפי שהן צריכות להיות, וכמתבצע בתוכניות במדינות מפותחות – יש לנקוט במדיניות אקטיבית המעודדת באופן נמרץ שילוב של נשים במקצועות הנחשבים לגבריים.

המלצה:
יש לפעול להעלאת היקף ההשתתפות של נשים בקורסים מקצועיים, בדגש על השתתפותן של נשים מבוגרות ועל מאבק בהסללה ובסגרגציה המגדרית.

⁷⁰ נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון, [מדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים – מבט בינלאומי](#), מרכז אדוה ותוכנית שוות ערך, בעמ' 36.

⁷¹ הנתונים הועברו לאגודה לזכויות האזרח ממשרד הכלכלה לפי דרישה על בסיס חוק חופש המידע.

5. מה כן נותנת המדינה? מסלולי ההכשרה של משרד הכלכלה

האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד הכלכלה מפעיל הכשרות מתוקצבות למבוגרים בשני מסלולים עיקריים: (1) קורסים המופעלים בשלושה אופנים עיקריים: קורסי יום מתוקצבים, הכשרה במסגרת כיתה במפעל והכשרה תוך עבודה (OJT - on the job training); (2) תוכנית השוברים.⁷² לפי נתוני משרד הכלכלה, תקציב ההכשרות לשנת 2014

עמד על 45,608 מיליון ש"ח, והוא נוצל במלואו.

כפי שיפורט בהמשך, שני מסלולי ההכשרות מתאפיינים בחסמים קשים: תוכנית השוברים מתאימה במהותה לאוכלוסייה מהמעמד הבינוני, אינה נגישה מספיק לאוכלוסיות עניות המרוחקות משוק התעסוקה ומהמרכז, ואין לה תרומה משמעותית למשק הישראלי. מסלולי ההכשרות סובלים מביורוקרטיה כבדה המקשה על לומדים ועל מעסיקים, רמתם המקצועית אינה גבוהה דיה, ומרכיבי הסטאז' הכלולים בהם לא מפותחים.

השוואה של נתוני לוח 9 (בעמוד הבא) לשנת 2014 לעומת שנת 2015 מציגה מגמות מדאיגות מאוד:

(1) **קיצוץ של מספר הלומדות והלומדים בכלל המסלולים, כולל תוכנית השוברים:** בשנת 2015 לומדים במסגרת כלל מסלולי ההכשרות, כולל השוברים, רק 4,050 אישה ואיש, שהם 69% מהלומדים בשנה קודמת.

(2) **קיצוץ של כ-27% בתקציב הקורסים (הכשרת יום, מלונאות, כיתה במפעל ו-OJT).**

(3) **קיצוץ דרסטי של 68% בתקצוב הכשרות יום (פרט למלונאות), שמעיד על כך שמדובר במגמת חיסול. בהתאמה, חל קיצוץ דרסטי במספר הלומדות והלומדים בהכשרות יום עד ל-375 לומדים – 16% ממספרם בשנת 2014.**

(5) **העדפה ברורה של תוכנית השוברים:** כפי שיפורט בהמשך, תוכנית השוברים מייצגת למעשה הפרטה של קורסי ההכשרה המקצועית. בשנת 2015 (השנה השלישית להפעלת התוכנית במתכונתה המלאה), תקציב השוברים מהווה כבר כ-43.5% מתקציב ההכשרות כולן. בהתאם להעלאת הנתח התקציבי עלה מספרם של הלומדות והלומדים במסגרת זו: בשנת 2015 הם מנו 2,200 איש ואישה – מעל ל-54% מכלל המבוגרים הלומדים בהכשרות.

⁷² שני המסלולים יתוארו בהמשך הפרק. נוסף עליהם מתקיימים תחת פיקוח האגף קורסים במסלולים עסקיים (מסלול ערב) אותם מממנים הלומדים. מעורבות האגף מסתכמת בהענקת תעודות הסמכה למסיימים.

לוח 9. תקציב הכשרות ומספר לומדים לפי מסלולים בשנים 2014-2015⁷³

לומדים 2014- 2015	תכנון 2015 (תקציב באלפי ש"ח)		שנת 2014				מסלולים
	סה"כ לומדים ****	תקציב	שיעור הנשים	מתוכם נשים	סה"כ לומדים	תקציב (באלפי ש"ח)	
16%	375	6,000	34.5%	810	2,352	18,816	הכשרת יום
154%	850	15,000	43.5%	241	552	12,144	מלונאות
105%	625	5,000	66%	393	596	4,768	כיתה + במפעל OJT
53%	1,850	26,000	41%	1,444	*3,500	35,728	סה"כ – מסלולים
94%	2,200	20,000	65%	1,514	**2,342	17,565	שוברים
69%	4,050	***46,000	51%	2,958	5,842	45,608	סה"כ – מסלולים + שוברים

* השוואה בין הנתונים שהועברו לאגודה לזכויות האזרח ממשרד הכלכלה ומשירות התעסוקה מעלה אי התאמות מסוימות. עם זאת, התבוננות בנתונים מביאה למסקנה כי הרוב המוחלט של משתפי הקורסים הופנו דרך שירות התעסוקה.

** מספר זה אינו תואם למספר 2,115, אשר מופיע בנתונים של שירות התעסוקה לשנים 2015-1995.

*** תקציב 2015 המוצג כאן מבוסס על שנת 2014, והוא הועבר לידינו טרם אישור התקציב השנתי בכנסת.

**** חסרים נתונים לגבי ייצוג נשים בשנה זו.

⁷³ עיבוד של נתוני משרד הכלכלה שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח לפי דרישה על בסיס חוק חופש המידע. הנתונים לשנת 2015 מציגים תכנון, ולא ביצוע בפועל.

היעלמותן של הכשרות היום, כיתה במפעל והכשרה תוך עבודה (OJT)

שלושת המסלולים שמפעיל כיום האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה מצומצמים מאד בהיקפיהם:⁷⁴

(1) **קורסי יום מתוקצבים:** מתבצעים במרכזי ההכשרה של משרד הכלכלה, ובסיומם מוענקת תעודת הסמכה ממשלתית. כאמור, בשנת 2014 התבצעו קורסים ב-16 מקצועות.

(2) **כיתה במפעל:** ההכשרה מתבצעת במקצועות שהוכרו לצורך זה על ידי משרד הכלכלה. היא מתקיימת ברובה במפעל, ולעתים כוללת גם פרקי הכשרה עיוניים במרכז הכשרה מוכר. פתיחת כיתה מותנית במספר מינימום של 12 לומדות ולומדים. המפעל מעמיד כוח אדם ייעודי לשם ההכשרה, ומתחייב לקלוט לעבודה במשרה מלאה לפחות 66% מהמשתלמים. המימון מועבר על ידי משרד הכלכלה. מסלול זה אינו מיועד לעובדות ולעובדים – לא במפעל עצמו ולא מחוצה לו – אלא לדורשי עבודה בלבד. כלי זה ממומש באופן חלקי ביותר בשל הליכים בירוקרטיים שוחקים, וכפועל יוצא מכך מספר הלומדות והלומדים לא עונה על צרכי המשק לכוח אדם מקצועי בכלל, ובתעשייה בפרט, כך שהמחסור הכרוני בעובדים מקצועיים נמשך.

(3) **הכשרה תוך עבודה (OJT):** מיועדת למספר קטן של לומדות ולומדים (לפחות שלושה מהם שאינם עובדי המפעל המכשיר). המפעל מתחייב להעמיד להם חונך, ובמסגרת ההכשרה מתקיימים יחסי עובד-מעביד. בתמורה, המפעל מקבל מימון חודשי לחונך וסבסוד לכל לומד/עובד במסגרת ההכשרה.

בשנת 2014 הפנו לשכות התעסוקה 7,888 דורשות ודורשי עבודה למסלולי הכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה, מתוכם סיימו את הכשרתם 3,728 איש ואישה. באותה שנה הפעיל משרד הכלכלה 16 קורסים במסגרת הכשרת יום, ובנוסף קורסי הכשרה במפעל והכשרות תוך כדי עבודה. דוח ה-OECD מאפיין את משתתפי הקורסים כמחפשות ומחפשי עבודה צעירים, כמחציתם מקבלי קצבאות.⁷⁵

מחקר שבדק את מצבם התעסוקתי של 1,454 בוגרי קורסים בשנת 2011 (מדגם מייצג מתוך 4,400, מתוכם 20% ערבים ו-80% יהודים) כשנתיים לאחר תום הקורס, העלה כי

⁷⁴ תיאור מאפייני הקורסים מתוך: [נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל](#), ה"ש 12 לעיל.

⁷⁵ [A Skills beyond School Review of Israel](#), ה"ש 26 לעיל.

מעל 78% היו מועסקים בעבודה כלשהי, מתוכם קרוב ל-45% במקצוע שלמדו. רק 6.4% נפלטו מכוח העבודה.⁷⁶

נייר עמדה של התאחדות התעשיינים מציין את הכשלים המרכזיים של הקורסים:⁷⁷

- (1) ביורוקרטיה מייגעת, המאימת לשתק את מסלולי ההכשרה במפעל וה-OJT.
 - (2) איכות נמוכה של ההכשרות – היעדר תשתיות מתאימות במרכזי ההכשרה, ובכלל זה ציוד מיושן שאינו מתאים להתקדמות הטכנולוגית המהירה.
 - (3) סגלי הוראה במספר ובאיכות לא מספקים, הן באשר לידיע המקצועי והן באשר ליכולות הדידקטיות של המרצים.
 - (4) תוכניות לימוד לא מעודכנות לפי צורכי המשק וההתפתחויות הטכנולוגיות, כך שהן מתבצעות תוך נתק מהמעסיקים. בחלקו, כשל זה הוא תולדה של סגלי הוראה לא מעודכנים.
 - (5) נגישות נמוכה של חמשת מרכזי הכשרה שבהם מתקיימים קורסי היום, אשר מקשה על לומדים ולומדות המתגוררים ביישובים מרוחקים.
 - (6) שיווק לקוי של ההכשרות: העבודה המקצועית בתעשייה סובלת, שלא בצדק, מתדמית ירודה, אשר מדירה לומדים פוטנציאליים, מרחיקה נשים ואינה אטרקטיבית למורים איכותיים, ועל כן מחייבת פעילות מיתוג ושיווק אינטנסיבית.
- נוסף על כך נציין:

- (7) חוסר נגישות לקהלים של מובטלים ושל אנשים עובדים, שעליו עמדנו לעיל.
- (8) היעדר תוכניות סטאז' או מסלולים של dual system (שילוב של למידה במכללה מקצועית וחניכה במקום העבודה), שיגבירו את סיכוייהם של הלומדות והלומדים להשתלב בתעסוקה.

מעסיקים ומובילי תוכניות לקידום אוכלוסיות מגוונות לתעסוקה רואים בהיעדר התנסות מעשית איכותית של הלומדים, כשל מרכזי של הקורסים המתבצעים במסגרת הכשרות יום. דוח של מרכז מאקרו מציג המלצות לרפורמה בנושא זה.⁷⁸ הניסיון העולמי מלמד על יתרונותיו של מודל ה-dual system, שלפיו כשליש משעות הלימוד מתקיימות במכללות מקצועיות וכשני שלישי מהקורס מתבצע כחניכה במקום העבודה, עבור קורסים במגוון

⁷⁶ אלון פורת, **מצבם של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול יום כשנתיים מסיום הקורס (בוגרי 2011)** (מצגת), משרד הכלכלה – מינהל מחקר וכלכלה, 2014.

⁷⁷ **נייר עמדה: הכשרה מקצועית למבוגרים בישראל**, ה"ש 12 לעיל.

⁷⁸ **הצעה לרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית בישראל**, ה"ש 4 לעיל.

מקצועות. בהקשר זה, כדאי ללמוד ממאמר שפורסם בכתב העת האינטרנטי להכשרה וחינוך מקצועי וטכנולוגי באסיה,⁷⁹ אשר סוקר תוכניות ומודלים של חניכה מקצועית במספר מדינות (מתפתחות ומפותחות). החוקרות מדגישות כי מודל חניכה צריך להיות מותאם למאפייני המדינה. המלצותיהן העיקריות הן: מתן דגש לקשר בין הכשרה ברמה גבוהה לאימון איכותי; מיתוג ושיווק התוכניות, בעיקר במדינות שבהן מעמד ההכשרה המקצועית נמוך; והפיכת התוכניות לאטרקטיביות בכך שהן יהוו מסלול להמשך לימודים והתפתחות, ולא יציגו "תחנה סופית".⁸⁰

הנתונים המוצגים בלוח 9 לעיל מצביעים על כך שמסלול הקורסים להכשרה מקצועית של משרד הכלכלה מצוי בעיצומה של מגמת חיסול: רק 1,850 איש ואישה היו אמורים ללמוד במסלול זה בשנת 2015 כולה. למרות שבמהלך השנים הצטברו תלונות קשות על מערכת זו, אשר מוצגות גם במסמך זה, אין מקום להשלים עם ההמתה הכואבת של מערכת ההכשרות המקצועיות הלאומית. מהלך החיסול שמתבצע כעת פוגע אנושות הן בדורשות ובדורשי העבודה והן במשק הישראלי כולו. חשוב לזכור שמדובר בהכשרות חיוניות, שיש לעשות כל מאמץ לאפשר להן לשגשג. המהלך הנכון הוא לשנות כיוון, ולבנות מחדש את ההכשרות המקצועיות תוך הקצאת התקציבים הנדרשת וביצוע השיפורים הנדרשים בכל החזיתות.

תוכנית השוברים – הפרטה כהמתה

תוכנית השוברים מאפשרת לאנשים מחוץ למעגל העבודה לקבל מהמדינה השתתפות כספית בקורס להכשרה מקצועית בשוק הפרטי. כפי שיפורט בהמשך, קבלת הסיוע מותנית בשייכות לאוכלוסיות היעד של התוכנית. כמו כן, סכום הסיוע ומשך קבלת הסיוע מוגבלים. את סכום הסיוע המלא ניתן לקבל רק לאחר סיום הקורס.

התוכנית תופסת בשנתיים האחרונות את מקומה כתוכנית הדגל הממשלתית להכשרות מקצועיות, ומשמעה הפרטה מוחלטת של קורסי ההכשרה המקצועית. התוכנית החלה לפעול באופן מלא בשנת 2013 לאחר מספר שנות הרצה, ומגמת הגידול שלה מעלה חשש כי בכוונת הממשלה להפוך אותה למסלול העיקרי, ואולי הבלעדי, להכשרות מקצועיות בישראל.

⁷⁹ The Online Journal for Technical and Vocational Education and Training in Asia, www.tvet-online.asia.

⁸⁰ Erica Smith & Roslin Brennan Kemmis, [Good practice principles in apprenticeship systems: An international study](#), In: TVET@sia, issue 1, 2013.

(להלן: "Good practice principles").

ראשיתה של תוכנית השוברים בהחלטת ממשלה מס' 1996 מיום 15.7.2010, שעל פיה יש להקצות לפחות 20% מתקציבי ההכשרה המקצועית לצורך הכשרות במסגרת תוכנית השוברים.⁸¹ הנתונים מצביעים על כך שמתחילת הפעלתה סומנה תוכנית השוברים כתוכנית מועדפת בעלת פוטנציאל לדחוק לשוליים את שאר מסלולי ההכשרה. כבר בשנה הראשונה להפעלתה עברה התוכנית את היעד שהוגדר לה; בשנת 2015, שנתיים לאחר תחילת הפעלתה הרשמית, היא כבר תופסת נתח של מעל 50% מהלומדים והלומדות.

לוח 10. לומדים בתוכנית השוברים, 2015-2013

שנים	לומדים בכלל תוכניות ההכשרה המקצועית	מספר לומדים בתוכנית השוברים	שיעור הלומדים בשוברים מתוך כלל ההכשרות
2013	4,174	1,182	28%
2014	5,842	2,342	40%
2015 (תכנון)	4,050	2,200	54%

הוראות חוזר מנכ"ל משרד הכלכלה משנת 2015⁸² כוללות הגדרות של שתי קבוצות המהוות אוכלוסיות יעד של התוכנית: קבוצה א' מוגדרת כבעלת עדיפות עליונה בהתאם למדיניות הממשלה להשגת יעדי התעסוקה: גברים חרדים, נשים ערביות, דרוזיות, בדוויות וצ'רקסיות ואנשים עם מוגבלות. קבוצה ב' כוללת אוכלוסיות המוגדרות כמי שעידוד העסקתן הוא חלק ממדיניות הממשלה.⁸³

⁸¹ [המדיניות הכלכלית לשנים 2011 – 2012: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב](#), החלטות הממשלה. 21.7.2010.

⁸² [תוכנית למתן שוברים – הוראות מנכ"ל מס' 1.6](#), ה"ש 50 לעיל.

⁸³ בתוך קבוצה ב' נכללים: נשים חרדיות, גברים ערבים, דרוזים, בדווים וצ'רקסים, הורה במשפחה חד-הורית, דורשי עבודה המופנים על ידי שירות התעסוקה, צעירים בסיכון, תושבים באזורי עדיפות לאומית, ועוד. דורשי עבודה בגיל +55 גם הם כלולים בקבוצה זו, אך כפי שניתן לראות בלוח מס' 6, שירות התעסוקה מציג נתונים של לומדים בגיל +39 ולא ניתן ללמוד מהם על מספר בני ובנות ה-55 שהופנו על ידי השירות לתוכנית השוברים.

חוזר המנכ"ל מפרט את הגופים המפנים לתוכנית השוברים: שירות התעסוקה; מרכזי הכוון ייעודיים למגזר החרדי, למגזר המיעוטים, וליוצאי אתיופיה; מרכזי הכוון במסגרת רשות מקדמת תעסוקה; מרכזים ותוכניות המופעלים על ידי תב"ת; מוקדי שטח הממומנים על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים; תוכניות המופעלות ע"י ועבור משרד הרווחה; וועדת סל שיקום של משרד הבריאות.

אחת הבעיות המרכזיות של תוכנית השוברים היא שהתשלום על הקורס משולם על ידי המשתתף או המשתתפת עצמם. הם יכולים לקבל החזר על מרבית עלויות הקורס, בתנאי שהם מתקדמים בקורס ובעבודה במקצוע שנלמד. גובה ההחזר עומד על עד 90% מהתשלום ששילמו הלומד או הלומדת על קורס שעלותו עד 9,000 ש"ח. ההחזר מבוצע בשלוש פעימות, האחרונה שבהן עם סיום הקורס והצגת תעודה. לומדים שמתחילים לעבוד במקצוע הנלמד עד 13 חודשים מיום סיום הקורס זכאים גם למענק השמה חד פעמי.

בסקר שנערך על בוגרות ובוגרי תוכנית השוברים שלמדו בשנת 2010 (בתקופת ההרצה) ובדק את השתלבותם בתעסוקה חצי שנה לאחר תום הקורס, נמצא כי 73.5% מהם עבדו, מתוכם 47.2% במקצוע שלמדו. נוסף על כך מדגישים הממצאים את השיעור הגבוה של העובדים במקצוע הנלמד שהגיעו לקורס דרך מדור אבטלה לעומת מי שהגיעו ממדור הבטחת הכנסה (50.8% ו-25.8%, בהתאמה). נתון זה מעיד על הצורך של מקבלי דמי אבטלה בהכשרות מקצועיות, שכאמור לעיל, כיום אין לו מענה כלל בתוכניות משרד הכלכלה. יש לציין לחיוב כי כבר בשלבים ראשונים אלו ניכר הייצוג הגבוה של נשים בתוכנית – 66.8%⁸⁴ מגמה זו התבססה בשנים 2013-2014, שבהן מספר הנשים עמד על 61% ו-66%, בהתאמה. ייתכן כי בשל הגמישות היחסית של התוכנית בבחירת הקורס הנלמד, מיקומו ושעות הלימוד היא מתאימה יותר לנשים. עם זאת, יש לחקור נושא זה לעומק כדי להפיק לקחים מתאימים באשר לתועלות שיש בה לקידומן התעסוקתי של נשים.

למרות גמישות התוכנית, הביקורת עליה רבה:

- (1) תוכנית השוברים מציגה תהליך הפרטה העוקף את תוכניות ההכשרה הוותיקות ו"מייבש" אותן, להלכה ולמעשה.
- (2) בשל נוהלי התשלום ותנאי ההחזר, התוכנית במתכונתה הנוכחית אינה מתאימה לאנשים מאוכלוסיות מעוטות הכנסה, שמתקשים לגייס מימון ראשוני לקורס ולהמתין לשלוש הפעימות שבהן יועבר להם ההחזר.
- (3) השוברים מוגבלים לקורסים שעלותם עד 9,000 ש"ח ואורכם עד 12 חודשים. התניות אלה אינן מאפשרות לימוד בקורסים איכותיים, ובכך נחסמת בפני צעירים רבים האפשרות ללמוד מקצוע מבוקש.
- (4) תוכנית השוברים חסרה מרכיב של סטאז' משמעותי, שבמקצועות מסוימים הוא שלב חיוני בדרך להשתלבות בתעסוקה.

⁸⁴ אלון פורת, [מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסגרת תוכנית השוברים – מחזור 4](#) (מצגת), משרד הכלכלה – מינהל מחקר וכלכלה, מרץ 2013.

(5) המודל הגמיש של התוכנית, על אחת כמה וכמה כאשר הופכים אותה לתוכנית דגל, לא מאפשר לרכז מאמצים לטובת מהלך אסטרטגי של הכשרה מקצועית העונה על מגמות מתפתחות בשוק התעסוקה.

מחקר מקיף שנערך בשנת 2013 על תוכנית השוברים ותרומתה לפתרון בעיית האבטלה⁸⁵ מעלה ממצאים מדאיגים המחייבים התייחסות, ובהם: (1) רוב מקבלי ומקבלות השוברים – כ-67% – הם בני 25-44, ורק כ-21.5% הם בני 45 ומעלה; (2) תוכנית השוברים תורמת פחות מדי למשק הישראלי בכך שהיא לא מכוונת למקצועות נדרשים, במרכזם עובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי ובעלי מקצועות טכניים; (3) יותר ממחצית דורשי העבודה שקיבלו שוברים מתגוררים ביישובים לא פריפריאליים, עובדה המהווה החמצה מבחינת יעדי התוכנית; (4) הקבוצה הגדולה של מקבלי השוברים היא בעלי השכלה תיכונית; 10% הם בעלי השכלה של תואר ראשון ושני. אוכלוסיות אלה כלל אינן מוגדרות כאוכלוסיות יעד של התוכנית; (5) רק 19% מהלומדים והלומדות מצאו עבודה במקצוע הנלמד (לפי פרמטר של קבלת התשלום השלישי); (6) רק 30% מהתקציב המוקצה לתוכנית נוצל על ידי שירות התעסוקה. כמו כן הסכום הממוצע ששולם לכל מי שקיבל שובר עומד על 1,427 ש"ח בלבד.

המלצות:

- ✓ היפוך מגמה בתוכנית הממשלתית להכשרות מקצועיות: עצירת תהליך ההתכווצות של הקורסים להכשרה מקצועית והיערכות תקציבית ואיכותית לשיפורם, תוך הסרת חסמים ביורוקרטיים.
- ✓ בחינה מחודשת של תוכנית השוברים: תרומתה לקידום כוח האדם המקצועי בישראל ומידת ההצדקה שיש להפיכתה לתוכנית דגל, שדוחקת לשולי השוליים את שאר מסלולי ההכשרות.

⁸⁵ נור פרו ז'הראלדין, [בחינת תוכנית השוברים המופעלת על ידי שירות התעסוקה הישראלי ככלי מדיניות לפתרון בעיית האבטלה](#), מכון מילקן, דצמבר 2013.

6. מה תעשה חקיקה להכשרה המקצועית?

פעילות ההכשרה המקצועית בישראל מעולם לא עוגנה בחקיקה, למרות הצורך הברור במערכת הכשרה מקצועית אפקטיבית המושתתת על מדיניות עקבית וארוכת טווח. כתוצאה מכך, ההכשרה המקצועית כפופה לנסיבות פוליטיות ולתקציבים משתנים. מצב זה מונע פיתוח מקצועי איכותי של מערך ההכשרות, פוגע ביכולת התכנון הממשלתית וביכולת לתקשר עם מעסיקים ביחס לצורכי ההכשרות, ואינו מאפשר פיתוח הזדמנויות תעסוקתיות לאוכלוסיות פוטנציאליות.

בשנות ה-80 נעשה ניסיון לקדם שתי הצעות חוק להסדרת ההכשרות המקצועיות, אך הן נתקלו בהתנגדות עזה מצד משרדי ממשלה.⁸⁶ בשנת 2010 יזמה האגודה לזכויות האזרח הצעת חוק לעיגון ההכשרה המקצועית בחקיקה, שעליה חתמו חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, אך היא לא קודמה בשל התנגדות הממשלה.⁸⁷

בשונה מהמצב בישראל, מדינות מפותחות רבות הסדירו בחקיקה את פעילות ההכשרה המקצועית, והדבר מבטא את הכרתן בחשיבות של הכשרת כוח אדם מקצועי ומיומן כגורם משמעותי בתחרות הגלובלית. היעדר החקיקה בישראל מייצג את הפערים בינה לבין מדינות אלו בהיבטים רבים של שוק התעסוקה, כגון: היקף ההכשרות, הסדרת מקצועות, הסמכות וסטנדרטים מקצועיים, והתפתחות לאורך חיי העבודה (life long learning). לפיכך, יש לראות בחקיקה מהלך אסטרטגי שיבטא את מחויבות המדינה להכשרות המקצועיות ויאשר את הכרתה בהכשרות ככלי להגשמת זכות היסוד של כל אדם לקיום בכבוד. מהלך כזה יתמוך בתכנון מקצועי ארוך טווח, יעמיד את ישראל בקו אחד עם אמנות והסדרים בינלאומיים, יסייע להסדיר את היחסים בין בעלי העניין, וימנע זעזועים הפוגמים בהפעלה תקינה של ההכשרות.⁸⁸

המלצה:

יש לעגן את פעילות ההכשרה המקצועית בחקיקה מקיפה, הכוללת גם הגדרות תקציביות.

⁸⁶ אמיל מלול, סוגיות בחקיקה והכשרה מקצועית: נייר עמדה. טיוטא לקראת דיון על הצעת חוק הכשרה מקצועית, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה – אגף בכיר להכשרה ולפיתוח כוח אדם, 2010.

⁸⁷ [הצעת חוק אחריות המדינה להגברת התעסוקה, לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה, התשע"א-2010](#), פ/18/2641.

⁸⁸ [Good practice principles](#), ה"ש 80 לעיל.