

A 3D illustration featuring a path of white puzzle pieces on a light gray surface. At the top of the path, four blue human figures stand in a row. At the bottom, four orange human figures stand in a row. The path leads from the orange figures towards the blue figures. The puzzle pieces are arranged in a winding line, with some pieces missing, suggesting a journey or a process of discovery.

הכשרה מקצועית בישראל

ירדן גזית

11/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

הכשרה מקצועית בישראל

ירדן גזית

מכון ירושלים לחקר שווקים

ממשלת ישראל גובה יותר מ-600 מיליון ש"ח במסים, בהם היא מממנת תכניות הכשרה לעובדים פוטנציאליים, אשר יעילותן אינה נבדקת כראוי.

הכשרות מקצועיות במימון ממשלתי מהוות זה זמן רב, ובמדינות מפותחות רבות, כלי למאבק באבטלה. ישנם מודלים שונים לאופן מתן ההכשרות, כאשר לכל מודל יתרונות וחסרונות. נייר זה יבחן את מצבו של המנגנון הממשלתי להכשרה מקצועית, ואת מידת הצורך בו. הנייר ימליץ על כמה קווים מנחים בבחירת מודל ההכשרה המקצועית המתאים ביותר לישראל.

האגף להכשרה מקצועית

משרד התמ"ת מפעיל מערך הכשרות מקצועיות אשר הכשיר בשנת 2007 כ-25,500 בני אדם (רובם הגדול בהשתלמויות ערב, ופחות מ-20% בהשתלמויות יום המיועדות לדורשי עבודה).¹ תקציב האגף להכשרה מקצועית בשנת 2010 הוא כ-620 מיליון ש"ח,² והוא כולל גם מסלולים להכשרת בני נוער ולהכשרת טכנאים והנדסאים. המערך כולל חמישה מרכזים ממשלתיים הפזורים ברחבי הארץ (כרמיאל, תמרה, חולון, ירושלים ואשקלון), וכן קורסים בפיקוח המשרד הנערכים על ידי גופים פרטיים הנבחרים במכרז. כמו כן ישנה אפשרות להכשרה מקצועית במפעלים במסגרת מסלול "כיתה במפעל", לפיו מפעל יכול להכשיר עובדים במימון משרד התמ"ת במידה והוא מתחייב להעסיק חלק מהם לאחר תום תקופת ההכשרה.

בעיות

כבר בשנת 1999 העיר מבקר המדינה על כך שלאגף אין מערך הערכה ומדידה לבדיקת יעילות התוכניות. הוא המליץ על "בדיקה תקופתית, גם מטעם גוף חיצוני, בדבר המועילות של ההכשרה והשתלבות הלומדים בעבודות קבועות". בנוסף טען המבקר, כי אין התאמה בין הענפים בהם מכשיר האגף את

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לומדים ומקבלי תעודות בקורסים להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים בפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה", שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 8.39.

² משרד האוצר, פרטי התקציב לשנת 2010,

הלומדים לבין שיעור המשרות הפנויות במשק המרוכזות בענפים אלה או לבין שיעורי ההשמה בעבודה של בוגרי קורסים קודמים. המבקר הביא את מקצוע עיצוב החן כדוגמה למקצוע בו שיעור ההשמה נמוך ולמרות זאת חלק ניכר מההכשרות המקצועיות מתמקדות בו, ואת ענף הבנייה כענף בו שיעור המשרות הפנויות במשק גבוה ביחס לשיעור המוכשרים בקורסים של משרד התמ"ת בתחום.³ דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצא, כי בשנת 2001 9% מסך הבוגרים הוכשרו בבניין, למרות שבענף זה נרשמו שלישי מסך המשרות הפנויות במשק.⁴

המבקר מצא כי בשנת 1998 רק כ-1,235 תלמידים למדו בהכשרה פנים-מפעלית (בשיתוף מעסיקים), מתוך כ-32,000 לומדים במסלולים השונים להכשרת מבוגרים. המבקר מצא כי מבין הלומדים במסלול מבוגרים-יום בשנת 1997, רק כ-30% עבדו במקצוע כחצי שנה לאחר סיום הקורס. 35% עבדו במקצוע אחר, והשאר לא עבדו כלל.⁵ סקר שערך מינהל תכנון וכלכלה במשרד התמ"ת בשנת 2004 בדק את שיעורי התעסוקה והחשיפה למקצוע בקרב בוגרי הכשרות כחמש שנים בממוצע מיום סיומן. לפי ממצאי הסקר, רק כ-30% עבדו במקצוע. אמנם 56.4% נחשפו אליו, כלומר עבדו בו בנקודת זמן מסוימת, אך כמעט מחצית מתוכם לא עבדו במקצוע לאחר חמש שנים. 26.4% לא עבדו כלל.⁶

על אף הזמן הרב שחלף והשינויים הרבים שנעשו מאז פרסום דו"ח המבקר, נראה כי הבעיות עליהן הצביע עדיין קיימות. המעקב אחר מועילות הקורסים נעשה בידי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אשר מפרסם מעת לעת סקירות על מצבם התעסוקתי של בוגרי קורסים להכשרה מקצועית – ולא בידי גוף חיצוני. המינהל מפרסם נתונים על תוכניות שונות להכשרה מקצועית, אך אינו עורך השוואה בין תוכנית לתוכנית. חלק מן הסקירות מתבססות על נתונים מן העבר שכבר אינם רלוונטיים לאופי ההכשרות ולמצב השוק. לדוגמה, בסקירה שפורסמה ביוני 2008 פורסמו נתונים על מצבם התעסוקתי של בוגרי קורסים, אשר התבססו על סקר שנערך בשנת 2004.⁷ גם כאשר ישנם נתונים, האגף אינו מפרסם יעדי השמה המסתמכים עליהם, וכשאינן יעדים אי אפשר למדוד הצלחה.

מסקירות המינהל עולה כי ישנו עדיין חוסר התאמה בין ההכשרות שהאגף מציע לבין המשרות הפנויות במגזר הפרטי. בשנת 2007, לדוגמה, הוכשרו בענף הבניין רק 5.6% ממקבלי התעודות של האגף, למרות שברבעון הראשון באותה שנה כ-16% מהמשרות הפנויות במגזר העסקי היו בענף זה. 4.6% מבוגרי האגף הוכשרו בתחום ההארחה, למרות שבתחום האירוח והאוכל היו 13% מהמשרות הפנויות במגזר העסקי. האגף התמקד בענפים כמו טיפוח חן (12.2%) ומטפלות (6.6%), אף על פי ששיעור ההשמה במקצועות אלה (32.2% ו-39.5% בהתאמה) נמוך באופן משמעותי משיעורי ההשמה במקצועות

³ מבקר המדינה, לוח מבקר המדינה 50 לשנת 1999 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2000), ע' 465.

⁴ שרה צוובנר, האגף להכשרה מקצועית (ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2001).

⁵ מבקר המדינה, לוח 50 ב, ע' 468.

⁶ אלון פורת, מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים – תמונת מצב מעקב ארוך טווח (ירושלים: משרד התמ"ת, 2008).

⁷ שם.

אחרים (השיעור הממוצע עמד על 44.7%).⁸ ענפים אלה אינם נמדדים בנפרד על ידי הלמ"ס, אולם נראה כי שיעור המשרות הפנויות בהם קטן בהרבה מזה של בוגרי קורסי ההכשרה של האגף.⁹

הדו"ח של מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אשר בחן את שיעור ההשמה במקצוע של בוגרי קורסים אשר נערכו בשנת 2007 בפיקוח האגף להכשרה מקצועית במשרד, מצא, כי שנה וחצי לאחר סיום הקורס, שיעור ההשמה במקצוע עמד על 44.7%. 28.4% עבדו במקצוע אחר, וכ-27% לא עבדו כלל.¹⁰ זאת כאשר במהלך שלוש השנים שקדמו לקורס, רק כ-35% לא עבדו כלל, ואילו השאר עבדו בממוצע 2.5 שנים מתוך ה-3. בתוכנית השוברים של המשרד, בה הממשלה ממנת את השתתפותם של לומדים בהכשרות אשר נערכות על ידי מוסדות פרטיים, המצב דומה. כעשרה חודשים לאחר סיום הקורס, 43.1% עובדים במקצוע, וכ-30% לא עובדים כלל.¹¹

האם הממשלה מוציאה מעט מדי על הכשרה?

מקורות רבים, וביניהם בנק ישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומרכז אדווה, מצטטים מחקרים של ה-OECD, לפיהם ממשלת ישראל מוציאה על הכשרה מקצועית שיעור נמוך יחסית מהתל"ג בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.¹² חלקם מסיקים מכך כי על הממשלה להוציא יותר על תוכניות מסוג זה.

מסקנה זו בעייתית משלוש בחינות:

ראשית, כאשר שיעור האבטלה בישראל עומד (ברבעון השני של 2010) על 6.2% בעוד הממוצע ב-OECD הוא 8.6%, ראוי לשאול האם כדאי לאמץ מדיניות למאבק באבטלה אשר במקומות בהן היא מיושמת לא הביאה לשיפור המצב.

שנית, ארגון ה-OECD עצמו אמנם רומז על תרומה אפשרית של תוכניות כאלה לירידה בשיעור האבטלה, אך הוא מציין במפורש כי המסקנות בנוגע לקשר בין תוכניות כאלה לבין ירידה בשיעור האבטלה אינן חד משמעיות. דו"ח מקיף של הארגון משנת 2006 על אסטרטגיות למאבק באבטלה דן בהרחבה בהכשרות מקצועיות, ומצא, כי תוכניות ההכשרה במדינות שונות מגיעות לתוצאות שונות בתכלית. כותבי הדו"ח מציינים כי השאלה "בכמה, אם בכלל, על ממשלות להגדיל את השקעתן בהכשרות

⁸ אלון פורת, מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנה וחצי לאחר סיום לימודיהם (ירושלים: משרד התמ"ת, 2009).

⁹ שיעור בוגרי הקורסים מתוך: למ"ס, "לומדים ומקבלי תעודות" 2010, לוח 8.39. שיעור המשרות הפנויות במשק מתוך: מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, ביקוש לעובדים במגזר העסקי, רבעון ראשון 2007, ע' 10. יש לציין שכמות בוגרי הקורסים נמוכה יותר מכמות המשרות הפנויות.

¹⁰ פורת, מצבם התעסוקתי... כשנה וחצי לאחר סיום לימודיהם.

¹¹ אלון פורת, מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסגרת תוכנית השוברים של שירות התעסוקה (ירושלים: משרד התמ"ת, 2009).

¹² בנק ישראל, הכשרה מקצועית בישראל, הודעה לעיתונות, 1 באוגוסט 2007; אליעזר שוורץ, הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – דמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית) – אומדן עלות (ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2008); מרכז אדווה, הכשרה מקצועית – Out? (תל אביב: מרכז אדווה, 2006).

טרם נענתה על ידי המחקר הכלכלי".¹³ במקום אחר הם כותבים, כי "הראיות אינן מצביעות באופן משכנע על תת-השקעה בהכשרה מקצועית".¹⁴

שלישית, דו"ח ה-OECD אינו מתמקד בשאלה האם כדאי או לא כדאי להגדיל את תקציב ההכשרות המקצועיות, אלא ב"מאפיינים הרצויים של תוכניות כאלה, במקרה בו הממשלה מחליטה להתערב". השאלה התקציבית במקרה זה משנית. חשוב יותר לבחון את היעילות של התוכניות בתקציב הקיים וללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות כיצד ניתן לשפר אותן מאשר להגדיל את התקציב על חשבון צרכים אחרים.

ה-OECD מציין שלושה מאפיינים של מדיניות יעילה יותר:

1. למדיניות גישה מעורבת, המשלבת לצד תמריצים כלכליים גם מאמץ לשפר את יעילות השוק בתחום ההכשרות (בין השאר באמצעות פיתוח מנגנון חוזי-משפטי המגן על מעסיק במקרה בו העובד זכה להכשרה במימון המעביד והתפטר לאחר תקופה קצרה)
2. ההכשרות אינן ממומנות כולן על ידי הממשלה אלא גם על ידי המעסיקים והעובדים
3. דגש רב מושם על איסוף נתונים המאפשרים מדידה והערכה של יעילות התוכנית.¹⁵

גם בנק ישראל הגיע למסקנה שכסף איננו כל הסיפור. הבנק מצא, כי "צמצום ההכשרה המקצועית נבע לא רק משיקולי חיסכון, אלא גם מהבנה כי מערך ההכשרה המקצועית כפי שהוא הופעל בעבר לא היה יעיל די הצורך". הבנק המליץ "להפקיד את ביצוע ההכשרה בידי גורמים במגזר הפרטי... [ו] לתכנן הכשרה מקצועית בשיתוף עם המעסיקים".¹⁶ הכלכלן דן בן דוד ממרכז טאוב הגיע למסקנות דומות במאמר שפרסם בשנת 2009. לדברי בן דוד, "מעורבות מעסיקים בהכשרה מקצועית תורמת לגידול בשיעורי התעסוקה ובשדרוג התעסוקה". הוא מציע לעודד הקמת מרכזי הכשרה טכנולוגיים במכללות. "ישנה חשיבות מיוחדת למעורבות המגזר העסקי ביוזמה זו", הוא כותב.¹⁷

מדוע מעורבות המגזר הפרטי כה מועטה?

למרות ההמלצות של ה-OECD, בנק ישראל, בן דוד ואחרים, מעורבותו של המגזר הפרטי בתוכניות ממשלתיות להכשרה מקצועית דוגמת "כיתה במפעל" זניחה. מעסיקים רבים בכל ענפי המשק מספקים הכשרה מקצועית לעובדיהם באופן וולונטרי. הם נושאים בעלות המלאה של ההכשרה כיוון שהם יודעים שהם ייהנו מהרווח שיתקבל מעבודה יעילה יותר של עובדים בעלי כישורים. הם אינם מעורבים בתוכניות ממשלתיות, על אף שהשתתפות מזכה מעסיקים בסיוע כספי.

¹³ OECD, *OECD Employment Outlook 2006*, chap. 3, p. 109.

¹⁴ *Ibid.*, p. 111.

¹⁵ *Ibid.*, p. 117.

¹⁶ בנק ישראל, *הכשרה מקצועית בישראל*.

¹⁷ דן בן דוד, *תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל* (ירושלים: מרכז טאוב, 2009).

סיבה אחת לכך היא שהממשלה עודנה מקצה את רוב תקציב ההכשרה המקצועית לתוכניות שאינן קשורות באופן ישיר למעסיקים. מתוך תקציב של 62 מיליון ש"ח לקורסים למבוגרים בשנת 2010, רק 2.9 מיליון ש"ח מיועדים למסלול הכשרה בעבודה.¹⁸ סיבה נוספת היא ההליך הארוך והמסורבל אותו נדרש מעסיק לעבור על מנת להשתתף בתוכנית. ראשית, על מעסיק להתחייב להעסיק במשרה מלאה למשך שנה לפחות 9 עובדים, ולדאוג להשמתם בעבודה של עובדים נוספים. עובדה זו בלבד יש בה כדי להרתיע עסקים קטנים ובינוניים שאינם יכולים להעסיק כמות גדולה של עובדים בלתי מנוסים בבת אחת. נוסף על כך, על המעסיק להמציא אישור מהנדס בטיחות מורשה המעיד כי המבנה בו תתקיים ההכשרה בטיחותי. עליו גם לקבל לקורס את המועמדים אשר נבחרו על ידי ועדה המורכבת מנציג האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, נציג שירות התעסוקה ונציג המעסיק.¹⁹

יש לשער כי פישוט ההליכים יאפשר לחברות נוספות להשתתף בתוכניות הללו, אך גם בכך טמונות סכנות. שוק עבודה יעיל מבוסס על כך שמעסיק בוחר להתקשר עם עובד לאחר ששקל את העלות מול התועלת. תמריצים ממשלתיים להעסיק עובדים מסוימים עלולים לגרום לעיוותים בשוק, כאשר במקום התועלת שתצמח למעביד ולמשק מעובד יצרני, עובדים יועסקו על בסיס התמורה שתינתן למעסיק על ידי הממשלה. כבר בשנת 1999 הזהיר מבקר המדינה, אשר הסתמך על עמדת אגף התקציבים באוצר, מפני עיוותים אלה:

הניסיון של הפעלת מסלול הכשרה פנים-מפעלית בשנים עברו מלמד, כי אין רווח למשק מתוכנית זו, היות שמעסיקים פולטים עובדים וקולטים מובטלים במקומם. מעסיק מרחיב את הפעילות ומגדיל את מספר העובדים מתוך שיקולי עלות-תועלת לטווח הארוך, ולכן סבסוד תקופתי של שכר עבודה אינו יכול להשפיע על מצבת העובדים. מתן סובסידיה להעסקת עובדים נוספים מממנת משרות שהיו נוצרות ממילא, וזאת תוך השפעה מצומצמת, אם ישנה, על גידול במספר העובדים. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לבחון האם ההכשרה הפנים-מפעלית, כפי שבוצעה, היא פתרון ראוי להתמודדות עם בעיית האבטלה.²⁰

מעסיקים יודעים אילו כישורים הם מחפשים אצל עובדים פוטנציאליים, ועובדים (וגם חסרי עבודה) יודעים אילו כישורים מתוגמלים על ידי מעסיקים, והיכן ניתן לרכוש את אותם כישורים. כאשר הכישורים מיוחדים ולא ניתנים לרכישה בקלות במגזר העסקי או במערכת החינוך, מעסיקים דואגים להכשיר בעצמם את עובדיהם. לעובדים ולמעסיקים כאחד יש אפוא עניין בהכשרה מקצועית. לא ברור

¹⁸ משרד האוצר, פרטי התקציב לשנת 2010, ע' 15.

¹⁹ משרד התמ"ת, פנייה לקבלת הצעות להכשרת דורשי עבודה במסלול כיתה במפעל, 18 בפברואר 2010.

²⁰ מבקר המדינה, לוח 50ב, ע' 461.

מדוע זהו תפקידה של הממשלה להכשיר אדריכלים, מעצבי פנים והנדסאי קולנוע וטלוויזיה (חלק מהמקצועות בהם ניתן לקבל הכשרה במימון ממשלתי).²¹

סיכום

גם אילו מערך ההכשרה המקצועית היה יעיל, לא הייתה הצדקה להוציא 620 מיליון ש"ח בשנה מכספי ציבור עבור שירות הניתן בשוק הפרטי. אולם הסכום הלא מבוטל הזה מושקע בהכשרות מקצועיות כאשר לאורך שנים רבות כל הסקירות והמחקרים מראים כי רוב בוגריהן אינם עוסקים במקצוע בו הוכשרו, וכ-30% מהם אינם עובדים כלל.

לפיכך יש לאפשר למעסיקים ולעובדים לקבוע מהם הכישורים הנדרשים בשוק, וכיצד יש לרכוש אותם, כאשר הכשרות ייעשו על חשבונם של המעסיקים והעובדים, אשר גם ייהנו מפירותיהן. רק כך ניתן יהיה להבטיח שוק עבודה יעיל עם שיעורי אבטלה נמוכים.

²¹ חדשות האגף להכשרה מקצועית, גיליון מספר 57, אפריל 2009.