

המשרד אף לא דאג לעגן בחוזה את התקשרויותיו עם מפעילי מסגרות הדיור האמורות, למעט עם מפעיל מסגרת אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לאלתר להתקנת תקנות אשר יקבעו סטנדרטים למעון שבו שוהים חוסים שהופנו בידי האגף. על התקנות לקבוע, בין השאר, את התנאים הפיזיים במעון, את השירותים שיינתנו בו, וכן תקני כוח האדם והכישורים הנדרשים מעובדי המעון, כל זאת כדי להבטיח את איכות חייהם של החוסים. על האגף לפעול לרישום של המעונות כדי להבטיח שהם עומדים בדרישות החוק; כמו כן עליו להתקשר בחוזים עם מפעיליהם כדי להבטיח פעילות תקינה בהתאם להנחיות המשרד.

3. עד מועד סיום הביקורת לא קבעה היחידה נהלים המסדירים את הליך הרישום ואת הליך הפיקוח במעונות שבפיקוחה. לא נמצאו מסמכים המעידים כי נערכו במעונות ביקורי פיקוח על כל הקשור בתברואה ובהגנה מפני אש. ברוב מסגרות הדיור שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים לא נעשה פיקוח בתחומים, כגון תזונה, בטיחות וביטחון.

על האגף לשיקום לשפר את מערך הפיקוח על המעונות בכל התחומים, לשם שמירת בריאותם, שלומם וביטחונם של החוסים.

הכשרה מקצועית למובטלים

ריכוז ממצאים

תפקידו של האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) הוא לקדם כוח אדם מקצועי ולהתאימו לצורכי המשק. האגף מפעיל מסגרות שונות להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים ונוער. מסלול "הכשרת מבוגרים-יום" מיועד למובטלים שאינם אקדמאים, הרשומים בלשכות שירות התעסוקה. הקורסים במסלול זה נערכים במימון המשרד. מובטל הזכאי לדמי אבטלה שנשלח להכשרה מקצועית מקבל דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי בעד כל תקופת ההכשרה.

האגף תכנן קורסים להכשרה מקצועית במספר רב מזה שננקב בתחזיות בדבר ההיקף הנדרש שהיו בידי המשרד, זאת - על אף שהרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד צפתה מחסור במועמדים לקורסים, וחרף השיעור הגבוה של בוגרי הקורסים שלא גילו כל עניין במקצוע הנלמד לאחר סיום הכשרתם.

תכנון הקורסים לשנת 1996 קבע את פתיחת רוב הקורסים לשליש הראשון של השנה. פתיחת רוב הקורסים בתחילת השנה פוגעת בסיכוייהם של דורשי עבודה, המגיעים ללשכות שירות התעסוקה בהמשך השנה, ללמוד בקורסים, וביכולתו של האגף להשיג מועמדים מתאימים לקורסים, כדי לספק את הביקוש לכוח אדם מקצועי בענפים חיוניים.

פריסת הקורסים במקומות היישוב השונים באזור המרכז, שהוצגה בחוברת המכרזים לשנת 1996, לא נקבעה לפי פיזור האוכלוסייה הנזקקת להכשרה מקצועית, אלא לפי מיקום הרשתות לחינוך מקצועי ובתי הספר (להלן - מוסדות ההכשרה) שפעלו

במסגרת האגף בשנת 1995. חוברת המכרזים, הקובעת כי יועדף מציע אשר מקום ביצוע ההכשרה המוצע על ידו סמוך ככל האפשר ליישוב הנדרש, צריכה להציג פריסה רצויה ולא מצויה. עריכת חוברת המכרזים בהתאם למיקום מוסדות הכשרה קיימים העניקה יתרון לאותם מוסדות.

ועדת המכרזים פעלה בתנאים שאינם תואמים את הוראות תכ"ס: חומר המכרזים לא אוחסן כראוי; תיבת המכרזים היתה קטנה מדי ולא ננעלה כהלכה; לוועדת המכרזים לא היה מקום התכנסות קבוע. בחודשים ינואר-אפריל 1996 לא נכח נציג היועץ המשפטי של המשרד ב-12 מתוך 18 ישיבות שוועדת המכרזים קיימה.

המידע שנמסר בטופס הצעת המכרז היה חלקי. טופס הצעת המכרז לא מחייב את המציע לפרט מידע חיוני לשם הערכתם ודירוגם של מוסדות ההכשרה. כמה מפקחים מקצועיים העריכו את המתחרים בלי להתייחס להצעות הכתובות בהצעת המכרז. טופס ההערכה, שבאמצעותו מדרגים המפקחים והממונים המחוזיים של האגף את המתחרים במכרז, לא לווה בתיעוד מתאים בדבר סוג הבדיקה שנערכה ובדבר מידע נוסף שעליו נסמכו המפקחים בעת מתן הציונים. ללא תיעוד מתאים, נפגעת יכולת הבקרה והפיקוח של ועדת המכרזים על המפקחים והממונים המחוזיים, בקביעת ההערכה והדירוג של מוסדות ההכשרה.

נתוני המשרד על קליטת בוגרי הקורסים בעבודה, במקצועות שבהם הוכשרו, הצביעו על שיעור קליטה נמוך, בעיקר מחוץ לאזור תל אביב והמרכז. נמצא פער ניכר בשיעור הקליטה בעבודה במקצוע הנלמד בין המקצועות והמחוזות השונים: לעומת שיעור קליטה של כ-70% במקצועות הארחה, חשמל ואלקטרוניקה במחוז תל אביב והמרכז בשנת 1995, היה שיעור קליטה נמוך מ-25% בחשמל ואלקטרוניקה - באזור באר שבע והדרום; במכונאות - באזור חיפה והצפון ובאזור באר שבע והדרום; ובטיפוח החן - באזור ירושלים.

43.9% מקרב בוגרי הקורסים לא גילו כל עניין להיקלט בעבודה במקצוע הנלמד. מיון לקוי של המועמדים לקורסים משפיע - יותר מאשר מצב שוק העבודה - על אי-קליטתם בעבודה לאחר סיום הקורס, במקצוע בו הוכשרו. האגף אינו מצליח למנוע כניסת תלמידים המשתתפים בקורסים לאו דווקא מתוך רצון לעבוד במקצוע הנלמד, אלא מתוך מטרת אחרות, ובהן הארכת משך הזכאות לדמי אבטלה.

לא היו בידי המשרד נתונים מסודרים על קליטת בוגרי הקורסים בעבודה במקצוע הנלמד באזורי פיתוח ובמוקדי אבטלה, אולם המגמות העולות מתוך הנתונים הקיימים מצביעות על שיעורי קליטה נמוכים באזורים אלה, שסבלו מחוסר מקומות עבודה לקליטת בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית.



תפקידו של האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה הוא לקדם את כוח האדם המקצועי ולהתאימו לצורכי המשק והחברה. האגף מפעיל מסגרות שונות להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים ולנוער, והעיקריות בהן: הכשרת מבוגרים, הסבה מקצועית לאקדמאים, הכשרת הנדסאים וטכנאים והכשרת נוער. תקציב האגף בשנת 1996 הסתכם בכ- 571.5 מיליון ש"ח.

הכשרת מבוגרים נעשית בשני מסלולים עיקריים - הכשרת יום והכשרת ערב. במסלול הכשרת מבוגרים-ערב ניתנת ההכשרה בדרך כלל במסגרת קורסים שעורכים גורמי חוץ, והלומדים משלמים שכר לימוד, שברוב המקרים מכסה את כל עלות הקורס. מסלול הכשרת מבוגרים-יום מיועד למובטלים שאינם אקדמאים, הרשומים בלשכות שירות התעסוקה¹. אלה מקבלים ייעוץ מקצועי, עומדים במבדקים, ומופנים להכשרה מקצועית תוך התחשבות במידת התאמתם לקורסים. עמידה בתנאי הקורסים מקנה לבוגרים תעודות מקצוע ממשלתיות. האגף תכנן להכשיר בשנת 1996 במסגרת הכשרת יום כ-21,000 מובטלים. לפי נתוני האגף למדו במסגרת זו בשנת 1995 כ-19,000 תלמידים.

הקורסים במסגרת הכשרת מבוגרים-יום נערכים במימון המשרד, בידי גורמי חוץ או בידי מרכזי הכשרה ממשלתיים שהאגף מקיים. התקציב לשנת 1996, לקורסים למבוגרים בביצוע גורמי חוץ, היה בסך 166.3 מיליון ש"ח. למרכזי הכשרה ממשלתיים הוקצבו 30.1 מיליון ש"ח נוספים. על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, מובטל הזכאי לדמי אבטלה שנשלח להכשרה מקצועית מקבל דמי אבטלה בעד כל תקופת ההכשרה. מובטלים שסיימו הכשרה מקצועית שבמהלכה קיבלו דמי אבטלה, רשאים לקבל שוב דמי אבטלה כמובטלים רגילים במשך תקופה נוספת (ביקורת בנושא ביטוח אבטלה ראה בדוח שנתי 42, עמ' 727, העוסק גם במובטלים בהכשרה מקצועית).

בחודשים אפריל-אוגוסט 1996 בדק משרד מבקר המדינה במשרד את נושא הכשרת מבוגרים בשעות היום. הבדיקה התמקדה בשלושה תחומים: תכנון ההכשרה המקצועית למבוגרים; עריכת מכרזים למסירת עבודות לביצוע קורסים לגורמי חוץ; יעילותה ותרומתה של ההכשרה המקצועית לקליטת בוגרי הקורסים בענפים בהם הוכשרו.

תכנון הכשרה מקצועית למבוגרים לשנת 1996

כלים לאומדן היקף ההכשרה המקצועית הנדרשת

1. תפקיד האגף, שהוא לקדם את כוח העבודה המקצועי ולהתאימו לצורכי המשק, מחייב שתכנית ההכשרה השנתית תיקבע תוך זיקה לביקוש לכוח אדם מקצועי. תכנית בזיקה כזאת אמורה להביא תועלת הן למעסיקים, המחפשים כוח אדם מקצועי בהתאם לצורכיהם, הן לבוגרי הקורסים המבקשים להיקלט בעבודה במקצועות בהם הוכשרו. בעת גיבוש תכנית ההכשרה המקצועית לשנת 1996 היו בידי האגף שתי הערכות בדבר הביקוש הצפוי להכשרת עובדים בידי האגף: האחת - הערכה של שירות התעסוקה לשנת 1996, והאחרת - הערכה של הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד, העוסקת במתן ייעוץ להנהלת המשרד וליחידותיו בנושאים כלכליים תוך התמקדות בנושא שוק העבודה, לשנים 1995-1996.

2. האומדנים של הביקוש הצפוי לכוח אדם ושל הביקוש להכשרת עובדים הנגזר ממנו הם בעייתיים:

(א) שירות התעסוקה מציג את הערכתו בדבר הביקוש להכשרת עובדים בענפים השונים, לפי הביקוש לעובדים מקצועיים המגיע ללשכותיו ממעסיקים, ולפי מספר דורשי העבודה שבלשכות היכולים להיענות לביקוש זה. יתרונה של תחזית שירות התעסוקה נעוץ בפריסה הרחבה של לשכותיו, המאפשרת מיפוי אזורי של הביקוש לכוח אדם העולה מהשטח. עם זאת, מתקשה שירות התעסוקה לאמוד את הביקוש לעובדים מקצועיים: (1) הביקוש לעובדים, המגיע

¹ בהכשרת מבוגרים-יום מוכשרים, נוסף למובטלים, גם חיילים על סף שחרורם מצה"ל ואסירים. הכשרה מקצועית למובטלים אקדמאים מתקיימת במסגרת הסבה מקצועית לאקדמאים.

לשירות התעסוקה משקף בעיקר ביקוש עכשווי ולא כיווני התפתחות לטווח הבינוני ולטווח הארוך בשוק העבודה. (2) הביקוש לעובדים בלשכות שירות התעסוקה מבטא רק חלק משוק העבודה - נתוני הרשות לתכנון כוח אדם מורים כי רק 27.9% מקרב בוגרי ההכשרה המקצועית שעברו במקצוע בו הוכשרו, מצאו עבודה באמצעות זרועות המשרד (15.4% בלבד באמצעות שירות התעסוקה ו-12.5% באמצעות הפנייה ממרכזי ההכשרה של האגף). נתונים אלה מעידים, כי חלק ניכר משוק העבודה האפקטיבי לעובדים מקצועיים מתנהל מחוץ לשירות התעסוקה (בנושא זה, ראה גם דוח שנתי 39, עמ' 466).

(ב) הערכת הרשות לתכנון כוח אדם את היקפי ההכשרה הנדרשים לשנים 1995-1996 הוגשה להנהלת המשרד ולאגף בתחילת דצמבר 1994. ההמלצות להיקף פתיחת הקורסים נשענו על תחזית הביקוש לכוח אדם מקצועי לשנים 1995/96 הנגזר מההנחות המשקיות המפורטות בתקציב הלאומי לשנים 1996-1997, תוך התחשבות בסקר מעקב בוגרים 1994 (ראה להלן), והתייעצות עם גורמי מטה באגף וגורמים חיצוניים למשרד. יתרונה של הערכה זו נעוץ בניתוח המקור-כלכלי ובראייה הכוללת של המשק. עם זאת, מבוססת התחזית על ההנחות המשקיות שבתקציב הלאומי, ולא על מידע עדכני ושוטף המגיע מהשטח באופן שיטתי, ולכן אין להסתמך עליה כמקור יחידי לקביעת היקפי ההכשרה הנדרשים.

הכלים להערכת הביקוש לכוח אדם מקצועי, שעמדו לרשות המשרד לצורך גיבוש תחזית היקפי ההכשרה המקצועית הנדרשים, לא היו מספיקים. הצורך לבסס את תכנית ההכשרה המקצועית על תחזית מקיפה ומדויקת ככל האפשר של הביקוש הצפוי לכוח אדם מקצועי, הניע את הנהלת המשרד להחליט, לקראת שנת 1994, על עריכת סקר מעסיקים באמצעות הרשות לתכנון כוח אדם, במטרה לספק מידע שוטף ועדכני על הביקוש לעובדים על פי חתכים ענפיים ואזוריים. סקר המעסיקים אמור לפתור בעיות עמן מתקשה תחזית שירות התעסוקה להתמודד: עמידה על כיווני ההתפתחות של הביקוש לא רק בטווח הקצר אלא גם בטווח הבינוני, ואיתור פלחי שוק העבודה ששירות התעסוקה אינו מגיע אליהם.

עד למועד סיום הביקורת, בתחילת ספטמבר 1996, לא היו בידי הרשות לתכנון כוח אדם נתונים מסקר המעסיקים שישמשו בסיס להערכת תכנית ההכשרה השנתית הנדרשת.

בתשובתו מנובמבר 1996 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי סקר המעסיקים נמצא בשלב עריכת "מבחן מוקדם" של השאלון ומערך איסוף הנתונים. משנת 1997 תפרסם הרשות לתכנון כוח אדם את ממצאי סקר המעסיקים באופן שוטף, ועל פיו יהיה ניתן לעקוב אחר שינויי תעסוקה בכלל המשק ובכוח העבודה המקצועי בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעשות להשלמת פיתוח הכלים הדרושים להערכת הביקוש לכוח אדם מקצועי ולגבש לפיהם תחזית של היקפי ההכשרה הנדרשים במקצועות ובמחוזות השונים, כדי שיוכל להיעזר בה במידה רבה יותר בעת קביעת תכנית ההכשרה השנתית. מן הראוי שהמשרד יעקוב ויבחן - בתום כל שנה - האם ההערכות והאומדנים שעליהם התבסס, צפו נכונה את צורכי ההכשרה המקצועית, והאם תכנית ההכשרה של האגף היתה בהתאם לתחזית ובהתאם לצורכי המשק.

תכנון ההכשרה המקצועית השנתית

1. להלן ריכוז התחזיות של שירות התעסוקה ושל הרשות לתכנון כוח אדם למספר הקורסים הנדרשים בשנת 1996, לעומת התכנון של האגף, לפי אזוריים (ללא קורסים לעדכון מקצועי וקורסים שסווגו בענף "שונות"):

תכנון האגף	תחזית הרשות לתכנון כוח	תחזית שירות התעסוקה	
	אדם		
205	142	112	מחוז ירושלים
372	278	290	מחוז חיפה והצפון
294	359	290	מחוז תל אביב והמרכז
154	86	98	מחוז באר שבע והדרום
1025	865	790	ס"ה ארצי

הנתונים מצביעים על פער בין תחזית שירות התעסוקה לזו של הרשות לתכנון כוח אדם, הבולט במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב והמרכז. עוד מצביעים הנתונים על פערים גדולים בין התחזיות לבין התכנון של האגף. הפער גדול בעיקר מחוץ לאזור תל אביב והמרכז, בו דומה מספר הקורסים המתוכנן לתחזית שירות התעסוקה, ונמוך מתחזית הרשות לתכנון כוח אדם. האגף תכנן מספר קורסים רב מזה הנדרש בתחזיות, אף על פי שהרשות לתכנון כוח אדם צפתה מחסור במועמדים לקורסים, ולמרות השיעור הגבוה של בוגרי הקורסים שלא גילו כל עניין לעבוד במקצוע הנלמד לאחר סיום הכשרתם (ראה להלן).

2. מועדי הפתיחה המשוערים של הקורסים בשנת 1996 מצביעים על פריסה לא שווה על פני השנה. על פי התכנון היו רוב הקורסים אמורים להיפתח בשליש הראשון של השנה ורק מיעוטם בהמשכה. משרד מבקר המדינה בדק את מועדי הפתיחה המשוערים של 235 קורסים באזור תל אביב והמרכז, שהרשות לחינוך מקצועי ובתי הספר (מוסדות ההכשרה) המקיימים אותם נבחרו במכרז (לא כולל קורסים בענף הבנייה במסגרת פרויקט "אתגר הבנייה"). נקבעו מועדי פתיחה משוערים ל-220 קורסים, מהם - תוכנן לפתוח 152 קורסים (69%) בשליש הראשון של השנה; 52 קורסים (24%) בשליש השני של השנה; 16 קורסים (7%) בשליש האחרון של השנה. מבין 15 הקורסים שלא נקבע להם מועד פתיחה משוער: שישה בוטלו, שניים התחילו בשליש הראשון של השנה, ושבעה לא נפתחו עד למועד סיום הביקורת.

בשנים 1995-1996 היה מספר דורשי העבודה שהתייצבו בלשכות שירות התעסוקה במחצית הראשונה של השנה נמוך במעט ממספר המתאימים במחצית השנייה. בעת גיבוש תכנית ההכשרה, ביקש שירות התעסוקה מהאגף להימנע מקיום קורסים במועדים סמוכים ולדאוג לפריסתם על פני השנה. ריכוז מועדי הפתיחה של רוב הקורסים בשליש הראשון של השנה פוגע בדורשי העבודה המגיעים ללשכות שירות התעסוקה בהמשך השנה: אלה מהם המעוניינים לבחור בהכשרה מקצועית נאלצים להתמודד על מספר קטן יותר של קורסים המוצעים להם, ולהמתין פרק זמן ארוך יותר לקורסים המתאימים להם. פתיחת רוב הקורסים בסמיכות רבה במועד מסוים, ללא התאמה לקצב ההגעה של דורשי העבודה ללשכות שירות התעסוקה במשך השנה - פוגעת ביכולתו של האגף לברור מבין דורשי העבודה את המועמדים המתאימים לקורסים. כך נפגעת גם יכולתו של האגף לספק את הביקוש לכוח אדם מקצועי בענפים חיוניים. מן הראוי שבשנת 1997 יפעל המשרד לפריסה שווה יותר של הקורסים על פני השנה.

בתשובתו הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1997 יפעל לפריסה מאוזנת יותר של הקורסים.

3. הכשרת מבוגרים-יום נעשית, כאמור, בידי גורמי חוץ או בידי מרכזי הכשרה ממשלתיים. בנובמבר 1990 החליטה הממשלה להעביר את מרכזי ההכשרה המקצועית למבוגרים מבעלות ממשלתית לבעלות עמותות ציבוריות או גופים פרטיים. המשרד פעל, בהתאם לעקרון ההפרטה, לצמצום פעולות ההכשרה שבביצוע מרכזי ההכשרה הממשלתיים ולהעברתם לביצוע גורמי חוץ. עם זאת, עדיין פועלים כמה מרכזי הכשרה ממשלתיים בשל הצורך לפתח ולקיים קורסי הכשרה מקצועית במקצועות נדרשים בשוק העבודה שגורמי חוץ אינם ששים להפעילם. בדרך כלל מדובר בהכשרה בתחומים ובמקצועות הדורשים השקעה ניכרת בתשתית (בעיקר - בענפי המתכת החשמל והאלקטרוניקה). תכנית העבודה לשנת 1996 ייעדה 150 מבין 1182 קורסים, לביצוע בשמונה מרכזי הכשרה ממשלתיים. קורסים אלה מיועדים מראש למרכזי ההכשרה, ואינם עומדים למכרז.

הבדיקה העלתה, כי 25 קורסים שתוכננו להיערך במרכזי ההכשרה הממשלתיים בשנת 1996 היו בענפי ההלבשה (13), המטפלות (7), גננות נוי (3) ומינהל (2), שאין סיבה שלא ייערכו באמצעות גורמי חוץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד כי האגף מבצע במרכזי ההכשרה הממשלתיים קורסים שגורמי חוץ אינם נענים להם במכרזים, בעיקר עקב ההשקעה הנדרשת בתשתית. בד בבד הוא פועל להעברת קורסים במקצועות שניתן להעבירם לביצוע גורמי חוץ, וימשיך בכך גם בעתיד. המשרד הסביר שהוא ממשיך את עריכת הקורסים, שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה, במרכזי הכשרה ממשלתיים, משום שהפסקתם כרוכה בפיטורי מורים ומדריכים קבועים מעבודתם.

עריכת מכרזים

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, פוטרות ממכרז התקשרות של משרד בתחום רכישת השכלה או הכשרה מקצועית. עם זאת, התקנות קובעות כי יש להעדיף, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע אף את ההתקשרויות הפטורות ממכרז (לרבות בתחום הכשרה מקצועית) בדרך של מכרז. המשרד אכן פעל לפי הוראה זו, וביצע את ההתקשרויות בדרך של מכרז.

האגף החל בעריכת מכרזים לביצוע קורסים להכשרה מקצועית בשנת 1994. לקראת שנת 1996 פרסם האגף, בסוף אוקטובר 1995, הודעה בעיתונות המזמינה הגשת הצעות מגופים המעוניינים לבצע קורסים להכשרה מקצועית. חוברת המכרזים כללה 719 מכרזים לעריכת 1,065 קורסים. במאוס 1996 פרסם האגף עוד הודעה בעיתונות על 38 מכרזים נוספים ל-41 קורסים. משרד מבקר המדינה בדק את עריכת המכרזים שפורסמו בסוף אוקטובר 1995.

עריכת חוברת המכרזים

1. חוברת המכרזים לשנת 1996 פורסמה בעקבות תכנון הקורסים לשנה זו. בחוברת תכנון הקורסים לשנת 1996 שהכין האגף, צוין - בצד רשימת הקורסים לפי נושא הקורס, נפה ויישוב - מוסד ההכשרה המומלץ בידי האגף לעריכת הקורס. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, שהדבר נעשה כדי שלא יתוכננו קורסים בלי שיהיה מוסד מתאים שיבצע אותם.

אמנם חוברת תכנון הקורסים אינה מונחת בפני ועדת המכרזים בבואה להחליט על מוסד ההכשרה הזוכה, אולם הממונים המחוזיים והמפקחים המקצועיים, שקביעת מוסד ההכשרה המומלץ נעשית על דעתם ובידיעתם, הם המדרגים את מוסדות ההכשרה המתמודדים בכל מכרז ומכרז. לדירוג זה ניתן בוועדת המכרזים משקל מכריע לקביעת הזוכים (ראה להלן). ציון מוסד

הכשרה המומלץ לעריכת הקורסים, וזאת לפני עריכת המכרזים, עלול להשפיע על תוצאות המכרז ולפגוע במהלכו התקין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד כי ציון הגוף המומלץ נעשה באופן חד-פעמי ולא ייעשה עוד.

2. בחוברת המכרזים ביקש האגף לקבל הצעות לעריכת קורסים במקצועות וביישובים, כמפורט בה. מפרט המכרז קובע, כי יועדף מציע אשר מקום ביצוע ההכשרה המוצע על ידו סמוך ככל האפשר ליישוב הנקוב בחוברת המכרזים, זאת נוסף לעמידה בקריטריונים האחרים המצוינים במפרט.

חוברת המכרזים אמורה לשקף את פריסת הקורסים הרצויה ביישובים השונים, באופן שתהיה הלימה בין פריסת הקורסים ביישובים לבין פיזור האוכלוסייה הנזקקת להכשרה מקצועית ולנושאי ההכשרה הנדרשים בכל מקום ומקום. האגף בחר לערוך את המכרזים לפי מקומות יישוב ספציפיים, ולא לפי נפות או אשכולות יישובים סמוכים שהנגישות ביניהם נוחה.

בטבלה שלהלן, השוואה בין נתוני שירות התעסוקה על כוח העבודה מינואר 1996, לבין פריסת הקורסים שבחוברת המכרזים, לשנת 1996, ביישובי השרון הדרומי ובערים הגדולות מדרום לתל אביב:

מכרזים להכשרה		נתוני שירות התעסוקה				
מקצועות		אוכלוסייה				
מספר קורסים	מספר מכרזים	מספר מובטלים (דורשי עבודה שצברו 6 ימי אבטלה ומעלה)	מספר דורשי עבודה	כוח עבודה		
68	34	5398	7898	220200	599900	השרון הדרומי
21	14	388	509	5700	20700	אריאל
14	7	2007	2851	71600	199300	פתח תקווה
-	-	445	636	11200	34000	ראש העין
11	8	1112	1646	52300	146000	כפר סבא
-	-	470	692	24000	63600	רעננה
22	5	976	1564	55400	136200	הרצליה
45	22	5759	8911	244000	649900	ערים גדולות מדרום לתל אביב
-	-	1308	2248	60500	160600	בת ים
32	11	1409	2344	73700	191400	חולון
-	-	1600	2350	67600	184200	ראשון לציון
13	11	1442	1969	42200	113700	רחובות

נתוני הטבלה מראים, כי חוברת המכרזים אינה מייצגת את הקורסים לערים השונות לפי גודל האוכלוסייה הנזקקת להכשרה מקצועית. מספר המובטלים בארבע הערים הגדולות מדרום לתל אביב דומה. על אף זאת, ייעדה חוברת המכרזים - 32 קורסים לחולון, 13 קורסים לרחובות,

ואף לא קורס אחד לבת ים ולראשון לציון. באזור השרון הדרומי קבעה חוברת המכרזים את אריאל, שבה כ-3% בלבד מכוח העבודה וכ-7% בלבד מהמובטלים שבאזור, כיעד ל-31% מהקורסים שנערכו באזור, זאת - לעומת כ-16% מהקורסים שבאזור שתוכננו להתקיים בכפר סבא, שבה כ-23% מכוח העבודה וכ-20% מהמובטלים שבאזור. לפתח תקווה יועדו רק כ-21% מהקורסים שבאזור, אף שבה כ-38% מכוח העבודה, וכ-37% מהמובטלים שבאזור.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי קיים מתאם גבוה (כ-99%) בין היישובים הנקובים בחוברת המכרזים לבין מיקום מוסדות ההכשרה שפעלו במסגרת האגף בשנת 1995. גם ענפי ההכשרה שחוברת המכרזים ייעדה לערים השונות לא נקבעו בהתאם לנושאי ההכשרה הדרושים בכל עיר ועיר, אלא לפי התמחות מוסדות ההכשרה הקיימים בכל מקום. כך, למשל, ייעדה חוברת המכרזים להרצליה אך ורק קורסים בענף המלונאות. בחולון - ייעדה חוברת המכרזים קורסים בענפי המתכת, החשמל והאלקטרוניקה, עץ ומקצועות נלווים בבנייה. לעומת זאת, נקבע כי בפתח תקווה ייערכו קורסים בענפי מטפלות, מינהל, מחשבים ושונות.

בעת תכנון ההכשרה המקצועית קיים מתח בין המצוי - מצאי בתי הספר של רשתות ההכשרה המתמודדות על עריכת הקורסים, לבין הרצוי - פריסת הקורסים לפי פיזור האוכלוסייה הנזקקת להם. לדעת משרד מבקר המדינה, חוברת המכרזים אמורה להציג את המצב הרצוי ולא את המצוי, כדי לתת במידת האפשר עדיפות לאותו מתחרה המתאים עצמו לפריסת הקורסים הרצויה. עריכת חוברת המכרזים לפי יישובים ספציפיים בהתאם למיקום מוסדות הכשרה קיימים מעניקה יתרון למוסדות הללו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד כי בתקופה שבה הופעלו המכרזים נוסו כל אפשרויות החלוקה לפי נפה, יישוב ומחוז. לכל שיטה מעלות ומגרעות משלה. במכרז 1997 ינסה המשרד לערוך שילוב מכרזים על פי דגם יישובי ודגם נפתי, הכול לפי נסיבות העניין.

ועדת המכרזים

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי בכל משרד תמונה ועדת מכרזים, אחת או יותר; בראש הוועדה יעמוד המנהל הכללי של המשרד או נציגו, ובין חבריה יהיו חשב המשרד או נציגו וכן היועץ המשפטי של המשרד או נציגו.

למכרז שפורסם ביום 30.10.95 היה ניתן להגיש הצעות עד 10.12.95. תיבת המכרזים נפתחה ביום 10.12.95, וההצעות שהוגשו הועברו לממונים המחוזיים ולמפקחים המקצועיים של האגף לשם הערכה ודירוג.

הוראות תכ"ם קובעות, שכדי שוועדת המכרזים תוכל לפעול ביעילות ובהקפדה על כללי הסודיות, חיוני להקצות לה תנאים וסידורים הולמים, על פי דרישת יו"ר הוועדה או קצין הביטחון של המשרד. עוד קובעות ההוראות, כי תיבת המכרזים צריכה לעמוד בדרישות האלה: בטיחות, אטימות, התקנים לסגירה בשני מנעולים, נפח אחסון למעטפות שיתאים לסוג המכרז.

ועדת המכרזים פעלה בתנאים שאינם בהתאם להוראות תכ"ם, וכתוצאה מכך התקשתה למיין ולאחסן את החומר הרב שזרם אליה בעקבות המכרזים. בינואר 1996 הודיע האגף לממונה על בינוי נכסים, אמרכלות ומשק שבמשרד, כי החדר של רכזת המכרזים קטן ואינו מאפשר אחסון כל ההצעות בתיקים מסודרים, ולכן המכרזים מפוזרים בארגזים בשלושה חדרים. האגף התריע, כי תיבת המכרזים קטנה והמנעולים שבורים, וכי לוועדת המכרז אין מקום התכנסות קבוע.

בדיקת הפרוטוקולים שנערכו ב-18 הישיבות שוועדת המכרזים קיימה בחודשים ינואר-אפריל 1996, העלתה, כי נציג היועץ המשפטי של המשרד לא נכח ב-12 מהן; בישיבה נוספת השתתף רק בחלקה. בכמה ישיבות נדחו דיונים בנושאים משפטיים בגלל היעדרות נציג היועץ המשפטי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי פרסום כ-700 מכרזים בסוף 1995 יצר צורך לקיים ישיבות רבות בזמן קצר. כדי לא לעכב את פתיחת הקורסים, התקיימו ישיבות רבות בהעדר היועץ המשפטי. עם זאת, תודרך יו"ר ועדת המכרזים להביא כל סוגיה משפטית לדיון עם היועץ המשפטי, וניתן לוועדה ייעוץ משפטי שוטף. המשרד הודיע, כי ממאי 1996 נכח בכל ישיבות ועדת המכרזים נציג הייעוץ המשפטי, וכי הלשכה המשפטית נערכת למניעת הישנותה של תופעת ההיעדרות בעתיד.

הערכתם של מוסדות ההכשרה המתחרים במכרז

מחיר הקורסים הוא נתון קבוע מראש. הזוכה במכרז נבחר לפי מידת התאמתו לדרישות המקצועיות של המכרז. מוסדות ההכשרה מגישים את הצעותיהם בטופס הצעה למכרז ובטופס המעיד על ניסיון בהפעלת קורסים בשיתוף המשרד (להלן - הצעת מכרז). בפני ועדת המכרזים מוצג טופס הערכת מוסדות ההכשרה מקצועית (להלן - טופס הערכה) המציג את הציונים שהעניקו הממונה המחוזי של האגף ומפקח מקצועי למוסדות ההכשרה המתחרים במכרז. אלה מדרגים את הצעות המכרז לפי הכתוב בהן, ובודקים את אמינותן של ההצעות, בין היתר באמצעות ביקור במוסד ההכשרה, או לאור ניסיון העבר של האגף.

בדיקת תיקי המכרזים העלתה כדלקמן:

1. **סגל הוראה וניהול:** חוברת המכרזים דורשת, כי המציע יעמיד לצורך ביצוע הקורס מדריכים בעלי כישורים מקצועיים ופדגוגיים בהתאם לתכנית הלימודים.

בהצעת המכרז נדרש מוסד ההכשרה להציג צוות הוראה לכל קורס תוך פירוט שם המורה, תואר מקצועי, תפקיד וותק. אולם אין דרישה לפרט את מוסדות ההכשרה, הקורסים והמקצועות, שבהם לימד המורה בשנים האחרונות, בעיקר בקורסים שנערכו בשיתוף עם המשרד. פרטים אלה היו מקילים על בדיקת צוות המורים והשוואת הצעות המתמודדים במכרז.

ברוב המקרים מגייסים מוסדות ההכשרה את המורים רק לאחר הזכייה במכרז. מכאן, שהפרטים בהצעת המכרז אינם מצביעים בהכרח על צוות מורים קיים. הצעת המכרז אינה דורשת ציון טיב הקשר בין מוסד ההכשרה לצוות המורים המוצג.

בטופס ההערכה מדורג הסגל הניהולי-המינהלי של מוסד ההכשרה. המציע נדרש לציין בהצעת המכרז את שמות המנהלים ומורשי החתימה ואת הוותק והניסיון של הגוף המציע. אולם אין דרישה לציין את הסגל הניהולי-המינהלי לקורס שאליו מתייחסת ההצעה, ואת ניסיונו של מוסד ההכשרה המקומי בקיום קורס זה. מוסדות ההכשרה מוסרים בסעיפים אלה פרטים על רשת החינוך הארצית, ולא דווקא את פרטי בית הספר בו ייערך הקורס. למשל, אחת מרשתות החינוך הגדולות מציגה בכל הצעות המכרז, שהיא מגישה לעריכת קורסים ברחבי הארץ, אותו צוות ניהולי - המקבל ציונים שונים במכרזים שונים. גם במקרים אחרים ניתן לאותו צוות ניהולי ציון שונה במכרזים שונים. במקרים אחדים נמצא, שצוות שהועדף במכרז אחד על פני צוות אחר, נכשל במכרז אחר מול אותו צוות. אין כל תיעוד בכתב שיסביר את הציונים שניתנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי מהמכרז הקרוב יבקש האגף פירוט הצוות המקומי, וינחה את המפקחים להעריך צוות זה בלבד.

2. **מבנה וציוד:** המציע נדרש לפרט בהצעת המכרז את תנאי הלימוד והשירותים הנלווים, המבנה והציוד המתאימים לדרישות תכנית הלימודים.

ברוב המקרים אין מוסדות ההכשרה המתמודדים במכרזים מפרטים את הציוד, המכשור, הכלים, ועזרי הלימוד המיועדים לקורס הנדון בהצעת המכרז, ונוטים להתמקד בשירותים הנלווים ללימודים. למשל, אחת מרשתות החינוך הגדולות אינה מוסרת כל פרטים בהצעת המכרז בסעיף המבנה והציוד. הנגיעה היחידה לנושא זה היא בדף מידע שהרשת מצרפת להצעת המכרז, ובו נכתב כי הרשת מסתייעת במעבדות, בחדרי לימוד, באולמות הרצאות ובמתקני ההדרכה המשוכללים הקיימים בבתי הספר ובמכללות הרשת בכל רחבי הארץ. אין כל התייחסות פרטנית לציוד, למכשור, לכלים, לעזרי הוראה בקורס הנקוב בהצעת המכרז ולמוסד ההכשרה בו אמור קורס זה להתקיים. רשת חינוך גדולה אחרת מציגה בסעיף "מבנה וציוד" נוסח אחיד בכל המכרזים, בהם היא משתתפת: "לימודי הקורסים יתקיימו במבנה ביה"ס קיים של הרשת המכיל את כל הסדנאות והציוד הנדרש. לרשת יש אפשרות לנייד ציוד נדרש מבתי ספר או מוסדות אחרים". יש שהרשת מסתפקת בהצהרה כללית זו, ויש שהיא מוסיפה פרטים על סדנאות ומעבדות, אך גם הוספה זו היא לרוב כוללת ואינה נוקבת בנתונים כמו מספר עמדות בסדנאות ובמעבדות, או מפרטת את הציוד והמכשור במעבדות ובסדנאות אלה.

מבדיקת טופסי ההערכה עלה, כי גם במקרים בהם הצעות המכרז אינן כוללות פרטים מספיקים על הציוד במוסדות ההכשרה, הוענקו ציונים גבוהים בטופסי ההערכה. הציונים נקבעו גם על סמך התרשמות המפקחים המקצועיים מביקור במוסד ההכשרה, וגם על סמך ניסיון העבר של האגף עם מוסד ההכשרה. להשלמת מידע בדרך זו, לא היה ביטוי מתועד בטופסי ההערכה.

3. **אמצעי שיווק לגיוס מועמדים:** חוברת המכרזים קובעת, כי יועדף מציע שביכולתו להפעיל אמצעי שיווק ופרסום לקורס. הועלה, שאין בהצעת המכרז מקום מתאים לפירוט יכולת זו. בפועל, המציעים אינם נוהגים לפרט את יכולתם בעניין זה. למרות זאת, במאוס 1996 הסביר האגף, בתשובה שנשלחה לנציג מוסד הכשרה שערער על תוצאות המכרז בו השתתף, כי "יכולת מרשתת להפעיל אמצעי שיווק ופרסום לקורס צריכה היות מפורטת בכתב על ידי מרשתת והיה עליה לציין את יכולתה כאמור במסמכי המכרז".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הקריטריון של אמצעי שיווק לגיוס מועמדים לא ייכלל בעתיד בחוברת המכרזים.

4. **השמה בעבודה, שיעור נשירה והצלחה בבחינות:** חוברת המכרזים קובעת כי יועדף מציע שיבטיח תעסוקה לבוגרים; שהוכיח שיעור נשירה נמוך מאד של תלמידים בקורסים שהפעיל; שהוכיח שיעורי הצלחה גבוהים בבחינות גמר ממשלתיות. בטופס ההערכה נקבע, כי הציונים לגבי קריטריונים אלה יינתנו למוסדות הכשרה ותיקים בלבד.

(א) בהצעת המכרז מתבקש מוסד ההכשרה לפרט את ניסיונו באיתור מקומות תעסוקה לבוגרי הקורסים ואת יכולתו לעשות זאת בעתיד. רוב המציעים מסתפקים בסעיף זה בהצהרה סתמית, שהם מקיימים מגע סדיר עם מעסיקים או עם חברות כוח אדם המטפלות בהשמת מסיימי הקורסים. הצהרות אלה אינן מאפשרות מתן ציון למוסדות הכשרה על השמת בוגריהם בעבודה. לאגף אין נתונים מקיפים ואמינים על שיעור השמתם של בוגרי מוסדות ההכשרה השונים בעבודה: הרשות לתכנון כוח אדם עורכת מאז 1994 סקרי מעקב אחר בוגרי הכשרה מקצועית, אולם עד מועד סיום הביקורת לא היו הנתונים שברשותה מפורטים די הצורך למתן תמונה על השמת בוגרי הקורסים בכל מוסד הכשרה. במקרים רבים מעדיפים הממונים המחוזיים שלא להעניק למוסדות ההכשרה ציונים על השמה בעבודה, משום שאין בידם מידע מספיק בנושא זה. במקרים אחרים מוענקים ציונים, אולם אלה ניתנים לרוב על סמך התרשמות כללית.

(ב) טופס ההערכה מעניק ציון נפרד לשיעור ההצלחה של התלמידים בבחינות ולרמת הנשירה של התלמידים מהקורס. בהצעת המכרז נדרש המציע לפרט את מספר הנרשמים לקורס, ואת מספר המסיימים בהצלחה. פרטים אלה, ללא ציון מספר המסיימים שלא עמדו בדרישות הקורס, מאפשרים מתן ציון אחד בלבד לשני הקריטריונים. על אף זאת, מוענקים ציונים נפרדים ואף שונים לרמת הנשירה ולרמת ההצלחה בבחינות. אלה ניתנים לכאורה על סמך נתוני האגף, או נתוני מוסדות ההכשרה, אולם לתיק המכרז לא מצורפות אסמכתאות, לרבות נתוני מערכת המחשב של האגף, על נשירת לומדים ועל שיעור ההצלחה בבחינות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי האגף סיכם עם הרשות לתכנון כוח אדם על העברת נתוני השמה לפי מוסדות הכשרה. האגף יבדוק שימוש אפשרי בנתונים אלה ככלי נוסף להערכת המציעים. עוד הודיע המשרד, כי לאחר סיום מחשוב נושא המכרזים, הצפוי במהלך 1997, יהיו לאגף נתונים זמינים שיועמדו לרשות ועדת המכרזים.

5. בסוף ינואר 1996, שנתיים לאחר שהאגף החל לערוך מכרזים לקורסים להכשרת מבוגרים, למעלה מחודש לאחר פתיחת תיבת המכרזים לשנת 1996, ולאחר שנדונו בוועדת המכרזים כ-66% מהמכרזים, התברר לוועדה, בעקבות תלונת מוסד הכשרה, כי כמה מהמפקחים המקצועיים נתנו הערכות בלי להתייחס להצעות הכתובות בהצעת המכרז.

בעקבות זאת, כתבה ועדת המכרזים למעריכים, כי חשוב מאד שמילוי טופס ההערכה ייעשה לאחר עיון בהצעת המכרז וישקף גם את ממצאי ביקור המעריכים במקום. המעריכים התבקשו לא לנהל כל משא ומתן עם המציעים בקשר לנושאים המוערכים ולא לקבל כל חומר נוסף שאינו נכלל בהצעה. במקרים שבהם יש הסתייגויות, הערות או אי-התאמה להצעה התבקשו המעריכים לציין זאת בטופס ההערכה, כדי שיהיה ניתן לשחזר את קביעת ההערכות. באפריל 1996 חזרה ועדת המכרזים על הנחיותיה: את ההערכה יש לתת בכל מקרה על סמך ההצעה הכתובה, ואין בשום פנים לשפרה על סמך מידע שונה או נוסף שנתן המציע לאחר פתיחת ההצעה.



ממצאי הבדיקה של תיקי המכרזים עולה שבעריכת המכרזים היו כמה נקודות תורפה, ואלה העיקריות שבהן:

1. המידע הנמסר בהצעת המכרז הוא חלקי - טופס הצעת המכרז אינו מחייב את המציע לפרט מידע חיוני להערכה ולדירוג מוסדות של ההכשרה, בעיקר באשר לצוות ההוראה והניהול ובאשר לציון, מכשור, כלים ועזרי לימוד. מן הראוי שהאגף ישקול הנהגת טופס מפורט יותר.

2. טופס ההערכה אינו מלווה בתיעוד מתאים, שיציין את סוג הבדיקה שנערכה, ולא במידע נוסף שעליו נסמכו המפקחים בציונים שנתנו. בהעדר תיעוד מתאים נפגע האיזון בין עבודת המטה לעבודת השטח: ועדת המכרזים אמורה לפקח, לבקר, ולכוון את הגורמים המעריכים. ללא תיעוד מתאים, המפרט את כל המידע שעמד לרשות המפקחים ואשר עליו הם הסתמכו, נפגעת יכולת הבקרה והפיקוח של ועדת המכרזים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי עריכת מכרזים רבים בזמן קצר מחייבת תמצות הפרטים בהצעת המכרז. תכנון העבודה השנתי לשנת 1997 של האגף בתחום מכרזים להכשרה מקצועית של מבוגרים פורס את עריכת המכרזים על פני פרק זמן ארוך יותר, שיאפשר בחינה והערכה מקיפות יותר של הצגת המכרזים. המשרד הוסיף, כי האגף לומד

מניסיון העבר ומשפר בהתמדה את תהליך הפעלת המכרזים, וכי כבר לקראת המכרז הראשון לקורסים שיתבצעו בשנת 1997 ישפר ויעדכן את נהליו ויפעל בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה.

השמתם של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית במקצוע הנלמד

1. הקורסים להכשרה המקצועית אמורים להכשיר כוח אדם לענפים נדרשים במשק, לתרום לשיפור הרמה המקצועית של כוח העבודה, להקנות התמצאות וידע כללי שיאפשר מעבר גמיש יותר של בוגר הקורס בין תחומים שונים בענף ובמקצוע בו הוכשר. כל אלה אמורים לסייע לבוגר הקורס למצוא עבודה בתחום בו הוכשר, ולשפר את שכרו ומעמדו בעבודה. הקריטריון החשוב ביותר לבדיקת תרומתם ויעילותם של הקורסים להכשרה מקצועית למבוגרים הוא מידת היקלטותם והתמדתם של בוגרי הקורסים במשלחי היד בתחום בו הוכשרו.

למרות ההשקעה הממשלתית הרבה במסגרות ההכשרה המקצועית של האגף, והיקפי ההכשרה הגדולים, לא היה בידי המשרד כלי מחקרי יעיל שיספק באופן שוטף לקובעי המדיניות ולמקבלי ההחלטות בנידון מידע סדיר על קליטתם והתמדתם בעבודה של בוגרי הקורסים לאורך זמן. בדוח שנתי 43, עמ' 433, בפרק "הכשרה מקצועית בענף הבנייה", צוין, כי האגף לא עשה מעקב שיטתי אחר השמת בוגרי הקורסים בענף הבנייה, ואין לו נתונים על קליטתם והתמדתם בעבודה בענף. בהעדר נתונים על קליטת בוגרי הקורסים בענף הבנייה, ובעיקר על מידת התמדתם בעבודה, אי אפשר להעריך את תועלתה של ההכשרה ואת כדאיותה.

רק בשנת 1994 החליט המשרד להנהיג סקרי מעקב, במטרה לספק מידע מתמשך ועדכני על הלומדים במסגרות ההכשרה של האגף ועל השמתם בעבודה בתקופה שלאחר הלימודים. בעקבות זאת החלה הרשות לתכנן כוח אדם לפתח מערכת סקרי מעקב שוטפים רב-שנתיים על בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית.

במסגרת פיתוח ויישום מערכת סקרי מעקב שוטפים, ערכה הרשות לתכנן כוח אדם סקר מעקב על בוגרי קורסים, שסיימו את לימודיהם בין נובמבר 1993 לאפריל 1994. האוכלוסייה הנחקרת הקיפה 11,223 בוגרים שלמדו ב-564 קורסים (להלן - סקר 1994). במדגם הסקר נכללו 4,765 בוגרים שלמדו ב-275 קורסים. מהם רואיינו טלפונית 2,043 בוגרים (42.8% מכלל המדגם). נתוני סקר 1994 הראו כי שיעורי הקליטה של בוגרי הקורסים במקצוע בו הוכשרו, כחצי שנה לאחר סיום הקורס, היו 37.4% במוצא ארצי; 48.2% באזור תל אביב והמרכז; 31.3% באזור חיפה והצפון; 33.9% באזור ירושלים והדרום. יש לציין, כי נתוני מערכת המחקש של האגף מראים כי בשנים האחרונות היה שיעור הנשירה של התלמידים במהלך הקורסים כ-19%.

מנתונים חלקיים שריכזה הרשות לתכנן כוח אדם על קליטת בוגרים בעבודה כחצי שנה לאחר סיום הכשרתם בחצי הראשון של שנת 1995 עולה, שחלה עלייה בשיעורי הקליטה של הבוגרים במקצועות שבהם הוכשרו: בתל אביב והמרכז - 54.6%; בחיפה והצפון - 31.5%; באזור ירושלים - 45.3%; בבאר שבע והדרום - 31.3%; הממוצע הארצי היה 44.3%.² נמצא פער ניכר בין שיעורי הקליטה של הבוגרים במקצועות ובמחוזות השונים. לעומת שיעור קליטה של כ-70% במקצועות ההארכה והחשמל והאלקטרוניקה באזור תל אביב, היה שיעור קליטה נמוך מ-25% במקצועות ובמקומות הבאים: בחשמל ואלקטרוניקה - במחוז הדרום; במכונאות - באזורי חיפה והצפון, ירושלים, באר שבע והדרום; ובטיפוח החן - באזור ירושלים. יש לציין, כי בשנת 1992

2 לגבי מקצועות באזורים מסוימים היו חסרים נתונים - בעיקר במחוז הדרום. לכן ההשוואה לנתוני 1994 היא גסה, זולת מחוז תל אביב והמרכז. עם זאת, מצביעים הנתונים על מגמה של עליה בשיעורי הקליטה במקצוע הנלמד.

הגיע שיעור האבטלה בישראל לשיא של 11.2%. בשנים שלאחר מכן חלה ירידה ניכרת בשיעור האבטלה - 10.0% בשנת 1993, 7.8% בשנת 1994, ו-6.3% בשנת 1995. השיפור במצב התעסוקה במשק יצר כר נוח לקליטת בוגרי הכשרה מקצועית בענפים בהם הוכשרו.

בסקר 1994 הבחינה הרשות לתכנון כוח אדם בין בוגרי הקורסים שלא עבדו במקצוע הנלמד חצי שנה לאחר סיום ההכשרה, אף שגילו עניין להיקלט בו, לבין אלה שלא עבדו במקצוע הנלמד וגם לא גילו עניין להיקלט בו. להלן נתונים (באחוזים):

שיעור אלה שלא עבדו במקצוע הנלמד חצי שנה לאחר סיום הקורס מכלל

<u>הבוגרים</u>		<u>ס"ה</u>	
<u>לא גילו עניין להיקלט במקצוע</u>	<u>גילו עניין להיקלט במקצוע</u>		
43.9	18.7	62.6	שיעור ארצי
36.9	14.9	51.8	מחוז תל אביב
			והמרכז
47.4	21.3	68.7	מחוז חיפה והצפון
46.8	19.3	66.1	מחוז ירושלים
			והדרום

הרשות לתכנון כוח אדם ראתה בשיעור הבוגרים שלא עבדו במקצוע הנלמד, אף שגילו עניין להיקלט בו, אינדיקציה לאי-קליטת הבוגרים כתוצאה ממצב שוק העבודה - ירידה ברמת הביקוש, או אי-התאמה של בוגרי ההכשרה המקצועית לדרישות שוק העבודה. שיעור הבוגרים שלא נקלטו בעבודה במקצוע הנלמד וגם לא גילו עניין להיקלט בו - הוגדר ברשות לתכנון כוח אדם ככשל מיוני, המעיד שמיון המועמדים לקורסים אינו מצליח למנוע כניסת מועמדים בעלי מוטיבציה נמוכה להצטרף למקצוע הנלמד, ואולי אף לעבודה.

הנתונים דלעיל מצביעים על שיעור נמוך של בוגרים שנקלטו והתמידו בעבודה במקצוע הנלמד, בעיקר מחוץ לאזור תל אביב והמרכז, ועל כך ש-70% מקרב אלה שלא עבדו במקצוע הנלמד חצי שנה לאחר סיום הקורס לא גילו כלל עניין לעבוד במקצוע זה לאחר סיום הכשרתם. מכאן, שמיון לקוי של מועמדים לקורסים משפיע על אי-קליטת בוגרים בעבודה במקצוע בו הוכשרו יותר ממצב שוק העבודה. יש לציין, שהנתונים החלקיים על קליטת בוגרים בעבודה במקצוע בו הוכשרו בשנת 1995, מצביעים על מגמה של עלייה בשיעור הקליטה, שיש לברך עליה. על המשרד להמשיך לפעול להגדלת שיעור הקליטה של בוגרי הקורסים בעבודה במקצוע הנלמד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי שיטת המיון לקורסים להכשרה מקצועית יכולה לדרג את המועמדים לפי יכולתם לסיים את הקורס בהצלחה (התאמתם ללימודים) ולפי יכולתם להשתלב בעבודה. אין בידי האגף כלים לגלות מי מבין המועמדים רוצה באמת ללמוד בקורס כדי לעבוד במקצוע, ומי מהם רוצה ללמוד בקורס למטרות אחרות (הארכת משך הזכאות לדמי אבטלה, למשל). המשרד ציין, כי האגף נערך לשיפור והחדרת שיטות נוספות לתהליך המיון כדי להעלות את שיעור ההיקלטות במקצוע.

עוד מלמדים הנתונים, כי שיעור הקליטה בענף הנלמד באזור הצפון ובאזור והדרום היה נמוך באופן ניכר מזה שבאזור המרכז. בידי הרשות לתכנון כוח אדם לא היו נתונים מסודרים על אזורי פיתוח ומוקדי אבטלה, אולם המגמות העולות מתוך הנתונים שריכזה הרשות מצביעות על שיעורי קליטה והתמדה נמוכים באזורים אלה.

בישיבת ועדת הביקורת של הכנסת ביום 17.1.96 שדנה באבטלה בקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום הארץ, ציינה שרת העבודה והרווחה דאז, כי הבעיה בתכנית ההכשרה המקצועית במוקדי אבטלה היא "שאין לנו לאן לשלוח את בוגרי אותם הקורסים שאנחנו מכשירים". השרה הבהירה, כי המשרד עושה מאמצים שהקורסים יהיו במקצועות שבהם יש עבודה, אך עם זאת ניתנה הנחיה להפעיל במוקדי אבטלה כל קורס, ובלבד שאנשים לא יסתובבו (בחוסר מעש) ברחובות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך משום מתן תרופה המביאה הקלה זמנית לחולה, אך אינה מרפאה את המחלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי לפי נתוני שירות התעסוקה רוב המובטלים ביישובים אלה הם בעלי השכלה נמוכה וחסרי מקצוע. מטרות ההכשרה המקצועית במוקדי אבטלה הן: הורדת רמת האבטלה ביישובים, והעלאת רמת כוח אדם מבחינת השכלה והכשרה. ידוע, כי למובטלים בעלי מקצוע מכל סוג שהוא, קל יותר לצאת ממעגל האבטלה, וכי בטווח הארוך אין השקעה יעילה יותר מההשקעה בחינוך ובהכשרה. את הטיפול במוקדי אבטלה אין לבדוק רק על פי מספר הנקלטים בעבודה, שכן ידוע כי מקומות עבודה פנויים באזורים אלה מועטים בלבד. יכולת המדינה לעודד פיתוח מקורות תעסוקה באזורים אלה מותנית גם בהמצאת תשתית כוח אדם מקצועי באזור.

2. סקרי המעקב על תרומתה ויעילותה של ההכשרה המקצועית שנערכו עד כה בידי המשרד התמקדו בעיקר בקליטתם והתמדתם של הבוגרים במקצוע הנלמד. למשרד לא היתה תמונה בנושאים אלה בטווח הזמן הארוך, ולא על קליטתם בעבודה של הבוגרים במגזרים מיוחדים, כגון במוקדי אבטלה. סקרי המעקב אינם מצביעים על הערך המוסף של ההכשרה המקצועית לקליטת הבוגרים בענף הנלמד, משום שאינם מושווים לשיעורי הקליטה של מובטלים, בעלי נתונים דומים לאלה של בוגרי ההכשרה המקצועית בעת פתיחת הקורס, שלא למדו בקורסי הכשרה. הסיבה לכך היא הקושי הרב לאתר קבוצת ביקורת, בעלת נטייה זהה לעבוד במקצועות האמורים לזו שגילו בוגרי הקורסים בנכונותם ללמוד את המקצוע בו בחרו³. יוער, כי שיעור המרוויינים מכלל מדגם הסקר היה נמוך, כאמור; הדבר מעלה שאלה באשר למידה בה מייצגים המרוויינים את המדגם.

במאס 1996 הציגה הרשות לתכנון כוח אדם מודל לסקר מעקב רב-שנתי של לומדים ובוגרים במערכת ההכשרה המקצועית של המשרד, הכולל מעקב אחר 11,750 לומדים ב-660 פעולות הכשרה במסגרות הכשרת מבוגרים-יום, הסבה מקצועית לאקדמאים והמרכז להכשרה טכנולוגית. המעקב אחר הכשרת מבוגרים מקיף 6,000 לומדים ב-400 קורסים, וכולל ריאיון בפתיחת הלימודים, ריאיון בסיומם, תשאול לומדים - חצי שנה מסיום הלימודים (3,500 לומדים) ושנה וחצי מסיום הלימודים (2,500 לומדים) באמצעות ריאיון בטלפון. הרשות לתכנון כוח אדם החלה בעריכת סקר המעקב והיא מתכננת להמשיך את המעקב אחר אותה אוכלוסייה גם בטווח זמן ארוך.

בתשובתו בנובמבר 1996 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי סקר מעקב רב-שנתי של לומדים ובוגרים במערכות ההכשרה המקצועית של האגף קרוב לשלב הפיתוח הסופי מבחינת איסוף הנתונים. הרשות לתכנון כוח אדם נקטה צעדים לאיתור בוגרים שיבטיחו, לדעתה, שיעור מרוויינים של 70%-75% מכלל המדגם. שיעור זה, נוסף למדגמי ביקורת של בוגרים שלא אותרו בטלפון, יבטיחו לדעתה את ייצוגיות המדגם. בבדיקות שערכה הרשות לתכנון כוח אדם לא נמצא הבדל של ממש בתכונות העשויות להשפיע על הצלחה בקליטה תעסוקתית בין

³ דוגמה לשימוש בקבוצת ביקורת ראה : gao , united states general accounting office, job training partnership act, long term earning and employment outcomes, 1996.

הבוגרים שאותרו לאלה שלא אותרו כחצי שנה לאחר סיום הקורס. המשרד הודיע, כי על פי תכנית פיתוח מעקבי הבוגרים, ייעשה בשנת 1997 ניסיון לאסוף נתונים השוואתיים באמצעות קבוצות ביקורת. עוד הוסיף המשרד, כי המעקבים אמורים לעקוב אחר הבוגרים משך עשור שלם, וכבר בשנת 1997 יתקבלו נתונים על קליטת בוגרים כשנתיים ויותר מאז סיום לימודיהם, וכי בניתוח נתוני 1996 תוכל הרשות לתכנן כוח אדם לשפר את יכולתה להציג ממצאים אמנים גם על אזורים ספציפיים קטנים, דבר שיאפשר ניתוח לעומק של אזורי פיתוח ומצוקה.



מאז 1994 פועל משרד העבודה והרווחה לפיתוח מערכת סקרי מעקב שתספק מידע שיטתי, מתמשך ועדכני על הלומדים במסגרות ההכשרה של האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם, ועל קליטתם בעבודה. בידי המשרד היה, בעת סיום הביקורת, מידע חלקי בלבד. ההיקפים הגדולים של ההכשרה המקצועית והתקציב הגדול המיועד לקיומה מחייבים את המשרד לפעול במשותף עם המוסד לביטוח לאומי, המשלם ללומדים דמי אבטלה או הבטחת הכנסה בהתאם לזכאותם, כדי להרחיב ולפתח את סקרי המעקב, ולהיעזר בהם - בהערכת כדאיותה ותרומתה של מערכת ההכשרה המקצועית של האגף באזורים שונים, בתכנון מערכת ההכשרה המקצועית, וכבקרה של המערכת כולה.

סקרי המעקב, שעשתה הרשות לתכנן כוח אדם שבמשרד, הצביעו על שיעורי קליטה נמוכים של בוגרי הקורסים במקצועות בהם הוכשרו, בעיקר באזור הצפון ובאזור והדרום, וכן על פער ניכר בין שיעורי הקליטה בעבודה במקצועות שונים באזורים שונים. בידי המשרד לא היו נתונים מסודרים על אזורי פיתוח ומוקדי אבטלה, אולם המגמות העולות מתוך הנתונים מצביעות שיעילותם של הקורסים כפתרון לאבטלה בעיירות פיתוח ומוקדי אבטלה אינה רבה. שיעור ניכר מקרב בוגרי הקורסים לא גילו עניין במקצוע הנלמד, לאחר סיום הקורס, ולא ניסו כלל להיקלט בעבודה בתחום המקצוע שלמדו. האגף אינו מצליח למנוע כניסת תלמידים, המשתתפים בקורסים לא מתוך רצון לעבוד במקצוע הנלמד אלא מתוך מטרות אחרות, כגון הארכת משך הזכאות לדמי אבטלה. למרות הערכת הרשות לתכנן כוח אדם שצפוי מחסור במספר המועמדים לקורסים, ולמרות השיעור הגבוה של בוגרי הקורסים שלא גילו עניין לעבוד במקצוע הנלמד לאחר סיום הכשרתם, תכנן האגף לפתוח קורסים רבים ממספר הקורסים הנדרש לפי אומדני שירות התעסוקה והרשות לתכנן כוח אדם.

מאז 1994 עורך האגף מכרזים לביצוע קורסים להכשרה מקצועית. בדיקת המכרזים שנערכו בשנת 1996 העלתה, כי המידע שנמסר בהצעת המכרז הוא חלקי. טופס הצעת המכרז אינו מחייב את המציע לפרט מידע חיוני לשם הערכה ודירוג של מוסדות ההכשרה. כמה מהמפקחים המקצועיים העריכו את המתחרים בלי להתייחס להצעות הכתובות בהצעת המכרז. טופס ההערכה של המפקחים אינו מלווה בתיעוד מתאים שיציין את סוג הבדיקה שנערכה ומידע נוסף שעליו נסמכו המפקחים בציונים שנתנו. בהעדר תיעוד מתאים נפגעה יכולת הבקרה והפיקוח של ועדת המכרזים על הערכת מוסדות ההכשרה ודירוגם בידי המפקחים והממונים המחוזיים.

בצד הליקויים שהועלו יש לציין שבשנים האחרונות עשה המשרד לשיפור מערכת ההכשרה המקצועית: המשרד החל בעריכת מכרזים לביצוע קורסים להכשרה מקצועית, פעל לפיתוח כלים הדרושים להערכת הביקוש לכוח אדם מקצועי, והשקיע מאמצים לפיתוח מערכת סקרי מעקב שתספק מידע על הלומדים במסגרות ההכשרה המקצועית וקליטתם בעבודה. הנתונים החלקיים על קליטת בוגרים בעבודה במקצוע בו הוכשרו בשנת 1995, מצביעים על מגמה של עלייה בשיעור הקליטה בעבודה, שיש לברך עליה.