

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

באגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה ובשירות התעסוקה נבדקו נושאים הקשורים בהכשרה מקצועית והשמה בעבודה. הושם דגש מיוחד בבדיקת מצבן של כמה ערי פיתוח בדרום הארץ (ראו גם הפרק "ערי הפיתוח בדרום הארץ").

במחלקה לעובדים זרים שבענף הסיעוד בשירות התעסוקה, במחלקה לאשרות ולזרים שבמשרד הפנים ובשתי לשכות אזוריות של המשרד נבדקו הסדרים למתן היתרי עבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם. אשר להיבטים נוספים בטיפול בזקנים בביתם ובקהילה, ראו עמ' 579.

בשירות לזקן שבאגף לשירותים חברתיים שבמשרד העבודה והרווחה ובחמש לשכות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות נבחנו נושאים הנוגעים לטיפול בזקנים ולמתן שירותים בביתם ובקהילה ובהם: איתור זקנים נזקקים, ואבחון צורכיהם, הטיפול בהם, המעקב אחר מצבם והפעלת מרכזי יום ומועדונים.

בשירות לעיוור שבהנהלת משרד העבודה והרווחה, במחוזות תל אביב והמרכז, חיפה והצפון, בתת-מחוז ירושלים ובלשכות לשירותים חברתיים בעיריות חדרה, פתח תקווה, שדרות וקריית גת, נעשתה ביקורת על דרכי הטיפול בעיוורים. בדיקת השלמה נעשתה גם במוסד לביטוח לאומי.

אבטלה, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה

מאמצע שנת 1996 הלכו וגדלו ממדי האבטלה במשק. שיעור הבלתי מועסקים עלה מ-6.4% ברבע השני של 1996 ל-9.1% ברבע השלישי של 1999. האבטלה פגעה קשה, בייחוד בערי הפיתוח בדרום הארץ ובצפון הארץ. ברבות מהן עלה שיעור דורשי העבודה המתייצבים בלשכות שירות התעסוקה על 10% מכוח העבודה, והן הוגדרו בשירות התעסוקה "מוקדי אבטלה". המצב החמור בערי פיתוח אלה נבע בעיקר מהעדר תשתית תעסוקתית מספקת; וקליטת עולים, באחוזים גבוהים, מקרב השכבות החלשות ביותר - מבוגרים, חסרי השכלה ומקצוע - שרבים מהם נותרו מחוץ למעגל התעסוקה, והצטרפו לגרעין הקשה של מובטלים ותיקים.

משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) פועל להקטנת האבטלה בישראל באמצעות שתי זרועות:

1. שירות התעסוקה, שהוא תאגיד שהוקם מתוקף חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. שירות התעסוקה עומד לפיקוחו של שר העבודה והרווחה ועוסק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניות עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות התעסוקה. תקציב שירות התעסוקה לשנת 1999 היה 158.1 מיליון ש"ח, מהם כ-8 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה. על פי התקציב היה שיא כוח אדם לשנת 1999 - 667.5 משרות.

2. האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד (להלן - האגף), שתפקידו לקדם את כוח האדם המקצועי ולהתאימו לצורכי המשק. אחת ממשימותיו העיקריות היא הכשרת מובטלים, במטרה להקל את קליטתם בעבודה. האגף מפעיל מסגרות שונות להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים ולנוער, והעיקריות בהן: הכשרת מבוגרים, הסבה מקצועית לאקדמאים, הכשרת הנדסאים וטכנאים והכשרת נוער. תקציב האגף בשנים 1998 ו-1999 היה כ-758.3 ו-858.9 מיליון ש"ח, בהתאמה, מזה כ-291.6 ו-318.5 מיליון ש"ח, בהתאמה, להכשרת מבוגרים ולהסבת אקדמאים.

בחודשים מארס-ספטמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות שירות התעסוקה להקטנת האבטלה, ואת פעולות ההכשרה המקצועית למובטלים שנערכו באגף. הבדיקה התמקדה בכמה ערי פיתוח בדרום הארץ. נבדקה בעיקר הפעילות היזומה שהיתה בשנת 1998 לצמצום ממדי האבטלה בערי פיתוח, והמועילות של פעולות ההשמה וההכשרה המקצועית. הבדיקה נערכה במשרד ובשירות התעסוקה. בירורים קוימו גם באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים). ביקורת קודמת על שירות התעסוקה בנושא הטיפול בדורשי עבודה פורסמה בדוח שנתי 43 (עמ' 478). ביקורת קודמת על הכשרה מקצועית למובטלים פורסמה בדוח שנתי 47 (עמ' 534).

אבטלה בערי פיתוח

אבטלה ואבטלה רשומה בערי פיתוח

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מודדת אבטלה לפי שיעור הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזורי, בהתאם להגדרות המומלצות בידי ארגון העבודה הבין-לאומי. נתוני הלמ"ס על מספר הבלתי מועסקים בכל אחד ואחד מישובי הארץ המונים 2,000 תושבים ויותר, ובהם ערי פיתוח, פורסמו לאחרונה במסגרת מפקד האוכלוסין והדיוור שנערך באוקטובר-נובמבר 1995. שיעור האבטלה הארצי שנמצא במפקד זה היה 7.5%. להלן נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור על האבטלה בערי פיתוח:

שיעור האבטלה	מספר היישובים	פירוט היישובים
15%-20%	3	מצפה רמון; אופקים; ירוחם
12%-15%	4	קריית גת; דימזנה; שלומי; עכו
10%-12%	8	ערד; חצור הגלילית; בית שאן; מגדל העמק; שדרות; קריית מלאכי; יקנעם; קריית שמונה
9%-10%	6	טבריה; כרמיאל; נתיבות; עפולה; נצרת עילית; יבנה
7.5%-9%	3	צפת; מעלות תרשיחא; בית שמש
ל-5%	1	אילת

הטבלה מורה, כי בסוף 1995 היה שיעור האבטלה ב-24 מבין 25 ערי הפיתוח גדול מהשיעור הארצי; ב-15 מהן הוא היה גדול ב-33% ויותר משיעור האבטלה הארצי.

2. נתונים סדרתיים של הלמ"ס על אבטלה כלולים בסקרי כוח אדם שהיא מפרסמת. סקרי כוח אדם אינם כוללים נתונים על בלתי מועסקים בכל יישוב ויישוב. בעמוד הבא מובא תרשים המציג את שיעור הבלתי-מועסקים בעשור האחרון בישראל לפי נתוני הלמ"ס.

התרשים מראה, כי בעשור האחרון היה שיעור האבטלה בערי הפיתוח גדול משיעור האבטלה הארצי; הפער באחוזים עלה וירד חליפות ונע בין כ-28% ל-65% פער גדול יותר היה בין שיעור האבטלה בערי פיתוח לשיעור האבטלה באזור תל אביב והמרכז. נתונים נוספים של הלמ"ס מורים, כי האבטלה בערי פיתוח גדולה יותר מהאבטלה שבסביבתן. ערי הפיתוח בדרום נמצאות באזור שבו האבטלה היא גדולה ביותר בארץ, לאורך זמן. בערי הפיתוח ישנה אבטלה קבועה בשיעור ניכר שאפשר לכוונתה, "תופעה כרונית".

3. שירות התעסוקה מודד אבטלה באמצעות "אבטלה רשומה". הגדרת האבטלה הרשומה שונה מהגדרת האבטלה הנמדדת בידי הלמ"ס. היא אינה עוסקת בכלל הבלתי מועסקים במשק, אלא רק בפונים לשכוחות שירות התעסוקה ונרשמים בהן כדורשי עבודה למשך שישה ימים ומעלה בחודש המדווח. כך, בשנת 1998 היה שיעור הבלתי מועסקים על פי הלמ"ס 8.6% לעומת שיעור אבטלה רשומה של 5.2% לפי נתוני שירות התעסוקה.

נתוני שירות התעסוקה על האבטלה הרשומה בחמש ערי פיתוח באזור הדרום - אופקים, דימונה, ירוחם, נתיבות ושדרות - מראים, כי בחצי השני של 1997 עלה בהן שיעור האבטלה הרשומה. בשנת 1998 ירדה האבטלה הרשומה לעומת זאת שנרשמה ב-1997: ירידה ניכרת אופקים וירוחם; ירידה מתונה יותר בשדרות ובנתיבות; בדימונה לא חל שינוי ניכר בשיעור האבטלה הרשומה. בחצי הראשון של שנת 1999 המשיך שיעור האבטלה הרשומה בערים אלה לרדת, אולם הוא עלה בחצי השני של אותה שנה. מהשוואה בין האבטלה הרשומה בערי הפיתוח האמורות לממוצע הארצי עולה תמונה דומה לזו העולה מנתוני הלמ"ס: שיעור האבטלה הרשומה בערי הפיתוח גבוה באופן ניכר מהממוצע הארצי. ברבע השני של 1999, בו היו שיעורי האבטלה הרשומה בערי הפיתוח האמורות נמוכים ביותר יחסית, הם היו גבוהים מהממוצע הארצי ביחס שנע בין 50%-ל-100%

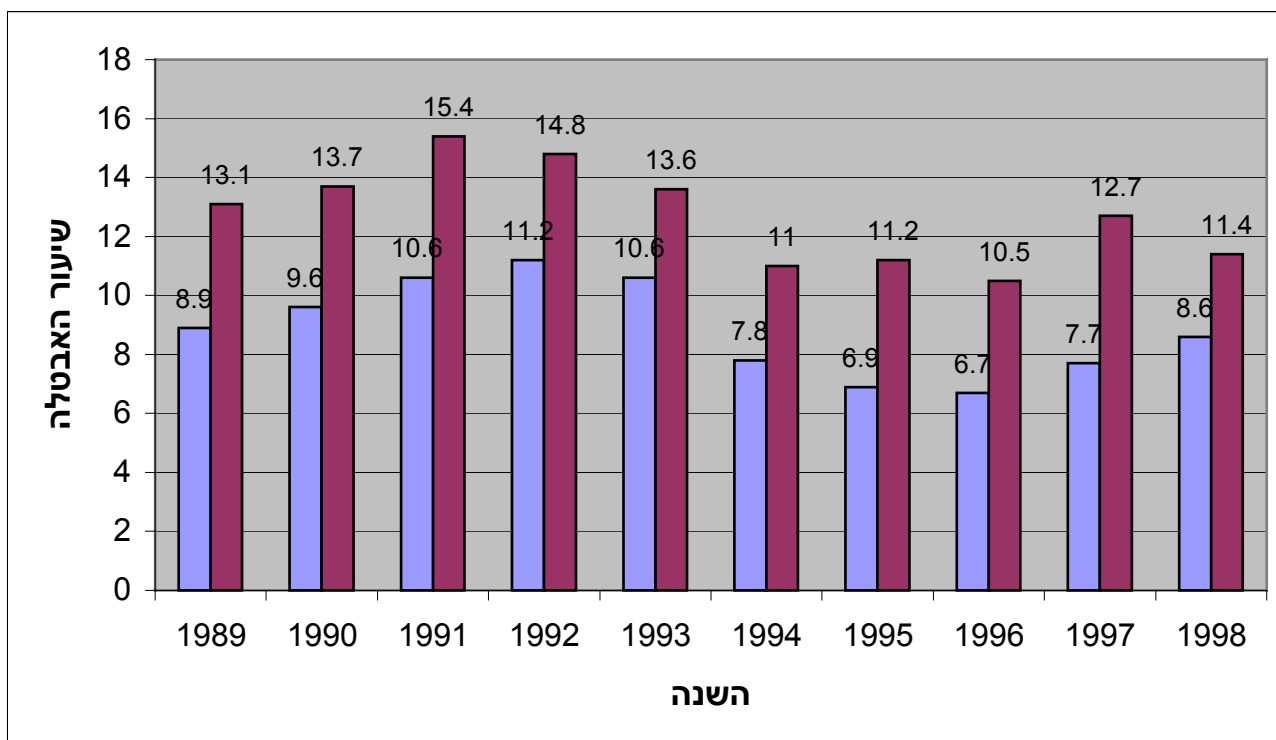
4. העבודה היא מרכיב מרכזי בקביעת המעמד החברתי וזהותו של הפרט; היא מארגנת סדר חיים ומעניקה לפרט תחושה של עשייה; קובעת במידה רבה את רמת החיים של הפרט ומשפחתו. על פי דוח על האבטלה שהוגש למשרד ביוני 1998¹, עלולה האבטלה להשפיע קשה על הפרט, על התא המשפחתי, ועל הקהילה והחברה. לפי הדוח, יש מובטלים הנאלצים לעבוד בתעסוקה שאינה הולמת את כישוריהם, גילם ומצב בריאותם. יש הנואשים מחיפוש עבודה ומאבטלה מחזורית והופכים את האבטלה והעבודה הזמנית לאורח חיים תוך פיתוח תלות במסד; יש שהיא עוברת גם לדור הבא. האבטלה אינה פרוסה שווה בשווה בין השכבות החברתיות השונות ולא בין אזורים גיאוגרפיים במדינה, היא מאיימת להעמיק פערים חברתיים וכלכליים ויוצרת סכנה של קיטוב חברתי.

הפחתת שיעור האבטלה בערי פיתוח, שלא באמצעות תיווך עבודה

שיעור המובטלים דלעיל אינו מייצג את מלוא חולשתן של ערי הפיתוח, שכן גריעת דורשי עבודה ממעגל המובטלים נעשית לא רק באמצעות תיווך עבודה בשוק העבודה החופשי. קיימים עוד כלים להורדת שיעור האבטלה, בלי שתיעשה בפועל השמה בעבודה.

¹ "האבטלה: מצוקה בתוך השפע" - דוח מסכם למשרד העבודה והרווחה שהוגש בידי קבוצה של חוקרים מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בדוח המודפס בלבד.



1. **עבודות מידיות:** בשנת 1992 החליטה הממשלה לזום יצירת מקורות עבודה באמצעות פרויקטים תעסוקתיים. השתתפות הממשלה במימון שכרם של העובדים מבוססת על תעריף יומי: שכר מינימום ליום עבודה בתוספת הפרשות כחוק המתחייבות מהסכמי עבודה. העסקת המובטלים נועדה להיות זמנית בלבד, למשך 7-8 חודשים, כתקופת מעבר עד לשיבוצם בשוק התעסוקה החופשי, וכך, להקל עליהם את מצוקת האבטלה, לשמור על הרגלי עבודה או אף להקנותם במידת הצורך, ולאפשר למובטלים רבים ככל האפשר לעבוד בעבודות מידיות.

בסוף 1998 הועסקו 43% מהמועסקים במסגרת עבודות מידיות תקופה ארוכה (מעל לשנה ועד 4-5 שנים). שירות התעסוקה לא עקב אחר השמתם של המסיימים לעבוד בעבודות המידיות, ואין לו נתונים על מידת הצלחתו של הפרויקט כחממה המכשירה לקראת הקליטה בשוק התעסוקה החופשי. העבודות המידיות מעניקות מקלט תעסוקתי זמני לדורשי עבודה המתקשים למצוא עבודה בשוק החופשי - ולכך חשיבות רבה - אבל אין בהן כדי ליצור פתרון תעסוקתי-הכשרתי לטווח ארוך.

בשנת 1998 הועסקו בעבודות המידיות 1,275 עובדים בממוצע לחודש. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, אילולא הועסקו היו נוספים לשיעור האבטלה הרשומה: באופקים כ-1.1 נקודת אחוז², בדימונה כ-0.2 נקודת אחוז, בירוחם כ-1.3 נקודת אחוז, בנתיבות ובשדרות כ-0.6 נקודת אחוז בכל אחת. השפעת העבודות המידיות על שיעור האבטלה הרשומה הארצית היא כ-0.1 נקודת אחוז.

2. **הכשרה מקצועית:** שירות התעסוקה מפנה דורשי עבודה לקורסים להכשרה מקצועית הנערכים בידי האגף. במשך הלימודים נגרעים המוכשרים ממאגר דורשי העבודה. מספר הלומדים בקורסים להכשרה מקצועית בערי הפיתוח הנסקרות גבוה יחסית. מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה, כי בשנת 1998 היה המספר הממוצע לחודש של לומדים שקיבלו דמי אבטלה - 146 באופקים; 312 בדימונה; 67 בירוחם; 145 בנתיבות; 149 בשדרות. שיעורם של אלה בכוח העבודה בערים הנסקרות נע בין 1.8% ל-2.3%. שיעורם של המוכשרים בקורסים להכשרה מקצועית, שקיבלו דמי אבטלה, מכוח העבודה הארצי - היה 0.5%. השיעור הגבוה של המשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית גורע משיעור האבטלה הרשומה בערי הפיתוח הנסקרות - למעלה מנקודת אחוז אחת יותר מהנגרע מהממוצע הארצי. יש לציין, כי לפי נתוני הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד, שיעור בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית, שעובדים במקצוע שלו הוכשרו, נמוך באזורים פריפריאליים מהממוצע הארצי.

3. **בלתי ניתנים להשמה:** דורשי עבודה שנמצאו בידי שירות התעסוקה כ"בלתי ניתנים להשמה" משוחררים מחובת התייצבות בשירות התעסוקה, אם באופן זמני - לתקופה שלא תעלה על שנה, ואם לצמיתות, ומופנים למוסד לביטוח לאומי לבירור מעמדם וזכויותיהם לקבל גמלת הבטחת הכנסה. כך הם נגרעים ממצבת דורשי העבודה.

ההחלטה שדורש העבודה אינו ניתן להשמה נקבעת, בדרך כלל, לא רק על סמך מצבו הבריאותי אלא גם על סמך הקביעה שסיכויי השמתו קלושים. התוחלת התעסוקתית של המוגבל בכושר עבודתו משתנה גם בהתאם למצב בשוק העבודה. במקרים רבים ניתן מעמד של "בלתי ניתן להשמה" לנשים מעל גיל 50 ולגברים מעל גיל 55, שלמרות ניסיונות השמה רבים של שירות התעסוקה לא השתלבו בעבודה, וכן לתובעי גמלה להבטחת הכנסה שיכולתם לעבוד מוגבלת - ולא רק מסיבות רפואיות - אשר נכשלו במציאת עבודה במשך תקופה ארוכה. זאת, מתוך הערכה שמוטב להניח להם, ולהתמקד בהשמת דורשי עבודה בעלי סיכויי השמה גבוהים יותר.

² נקודת אחוז - תוספת הנקובה במספר מוחלט, שיש להוסיפה, במקרה דנן, לשיעור האבטלה הקיים.

במוקדי אבטלה, ובהם ערי פיתוח, העדר מגוון רחב של הצעות עבודה מקטין ביותר את התוחלת התעסוקתית של דורשי עבודה מבוגרים ושל מוגבלים בכושר עבודתם. במוקדי האבטלה יוצאים ממעגל דורשי העבודה גם מי שהיו יכולים למצוא עבודה בסביבה אחרת. מהנתונים שהגיש שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה עולה, כי מספר דורשי העבודה שהוגדרו בידי שירות התעסוקה כבלתי ניתנים להשמה בשנת 1998 היה: 217 באופקים, 521 בדימונה, 187 בירוחם, 232 בנתיבות ו-353 בשדרות.

בספטמבר 1999 החליטה הממשלה להטיל על שר העבודה והרווחה לבחון את הקטגוריות והנהלים הקיימים בשירות התעסוקה לקביעה כי אדם אינו ניתן להשמה בעבודה, ולצמצמן ככל הניתן. הוא הונחה שאין לקבוע קטגוריות של בלתי ניתנים להשמה אשר אינן קשורות למגבלה ייחודית של מקבל הגמלה להבטחת הכנסה. עוד הוטל על שר העבודה והרווחה לתקן עד ל-1.1.2000 את תקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע), התשמ"ב-1982, כך שתבוטל הסמכות הגורפת של שירות התעסוקה לקבוע כי אדם אינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי; וכן לקבוע בתקנות - בהתייעצות עם שר האוצר - את הקטגוריות והנהלים לקביעה כי אדם אינו בר השמה בתקנות.



סיווג דורשי עבודה בערי פיתוח כבלתי ניתנים להשמה שעה שסיכוייהם למצוא עבודה גדולים יותר במקום אחר, השמתם של דורשי עבודה - בעיקר ממוקדי אבטלה - בעבודות מידיות, והמספר הרב של הלומדים השוהים במסגרת ההכשרה המקצועית בערי הפיתוח, כל אלה מקטינים את פער האבטלה הרשומה בין הממוצע הארצי לבין זו הרשומה בערי הפיתוח. למעשה, החולשה של ערי הפיתוח בשוק העבודה החופשי גדולה יותר מזו המוצגת בנתוני האבטלה הרשומה.

שירות התעסוקה - תרומתו להורדת האבטלה

השמת מובטלים ועריכת מבחן תעסוקה לקביעת זכאות לדמי אבטלה

1. שירות התעסוקה עוסק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. כמו כן מוסמך שירות התעסוקה, כגורם יחיד ובלעדי על עריכת מבחן תעסוקה, לקבוע זכאות לדמי אבטלה (להלן - מבחן תעסוקתי לזכאות). חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 קובע, כי רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה, ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה.

בשנת 1998 קיבלו כ-110,000 דורשי עבודה, בממוצע לחודש, אישורים משירות התעסוקה לצורך קבלת דמי אבטלה, או גמלה להבטחת הכנסה בעילה של חוסר תעסוקה; זאת לעומת כ-6,600 השמות בעבודה בממוצע לחודש, שביצע שירות התעסוקה בחצי השני של 1998. התוצר העיקרי של שירות התעסוקה, לפחות מבחינה כמותית, הוא אפוא מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה.

יעילותו של שירות התעסוקה כמתווך עבודה נפגעת בעטיו של התפקיד המכריע שהוא ממלא בקביעת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. התניית קבלתם של דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי באישור שירות התעסוקה שלא נמצאה למובטל עבודה מתאימה, מושכת לשירות התעסוקה גם דורשי עבודה בעלי מוטיבציה נמוכה לעבוד, שמטרתם העיקרית - קבלת דמי אבטלה.

במקרים רבים מפנה שירות התעסוקה דורשי עבודה שאינם מעוניינים בעבודה שאליה הופנו. אולם אלה, כדי שלא יירשמו בידי פקיד ההשמה כ"סרבנים" ויאבדו את זכותם לקבל דמי אבטלה, מעדיפים לקבל את ההפניה לעבודה ולגרום לכך שהמעסיק ידחה אותם. דפוס התנהגות זה ננקט לא רק בידי מי שמטרתם העיקרית לקבל דמי אבטלה, אלא גם בידי דורשי עבודה שמעוניינים למצוא עבודה, והופנו לעבודה שאינה טובה בעיניהם. כך מעורב המעסיק ב"מאבק" בין דורש העבודה לפקיד ההשמה על רישום הסירוב, ונפגעת איכות השירות שמגיש שירות התעסוקה למעסיקים.

כתוצאה מכך מעסיקים יטו להעדיף דורשי עבודה שלא הופנו בידי שירות התעסוקה, בהנחה שמי שפנו אליהם ישירות, בעקבות מודעות בעיתונים, בעצת חברים או קרובים, באמצעות חברות כוח אדם ולשכות עבודה פרטיות, עושים זאת במטרה להשיג עבודה, ולא כדי למנוע את רישומם כסרבנים.

סדרי השמתם של דורשי עבודה

ההאטה בפעילות הכלכלית בישראל והתמתנות הביקוש לעובדים, משתקפים בנתוני שירות התעסוקה. בחצי הראשון של 1999 היו, בממוצע, 9.4 דורשי עבודה לכל הזמנה לעובד. קשה במיוחד השמתם של דורשי עבודה בני 45 ומעלה. רבים מהם רחוקים שנים רבות מגיל פרישה. תקופת אבטלתם ארוכה יותר מתקופת אבטלת קבוצות גיל אחרות. שירות התעסוקה נתקל גם בקשיים רבים בהשמת נשים - שיעור האבטלה של נשים גבוה מזה של הגברים.

שירות התעסוקה עוסק בתיווך עבודה; אין הוא גוף יוצר תעסוקה ואין זה מתפקידו ליצור מקומות עבודה. עם זאת, שירות התעסוקה יכול לשפר את הליך ההשמה ולפעול באופן יעיל ומועיל יותר.

1. להפגשת דורשי עבודה והזמנות לעובדים עשויה לסייע מערכת מידע ממוחשבת. בדוח שנתי 49 בפרק "מערכת המידע להשמת דורשי עבודה" (עמ' 323), הצביע מבקר המדינה על שימוש לא יעיל וחלקי בלבד במערכת המידע הממוחשבת להשמת דורשי עבודה בשירות התעסוקה. הדוח ציין, בין השאר, כי שירות התעסוקה ניצל מעט מאד את מנגנון ההתאמה הממוחשב להפגשה אוטומטית בין דורשי עבודה שרשומים בלשכות לבין משרות פנויות. רוב ההפניות של דורשי העבודה למעסיקים נעשו לא על סמך תוצאות ההתאמה. לא נעשה שימוש מספיק במערכת המידע הממוחשבת לאיתור משרות שטרם אוישו. לא הופעלו עמדות לציבור שיאפשרו לדורש העבודה לעיין בעצמו במאגר מידע מעודכן של משרות.

בתשובתו מדצמבר 1999 הודיע שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות דוח 49 הוא ערך פעולות הדרכה והטמעה נרחבות במהלך שנת 1998/99, במגמה לייצל את השימוש במחשב, ובייחוד את השימוש במערכת ההפגשה האוטומטית. פעולות אלה יימשכו גם בשנת העבודה הבאה. אשר להפעלת עמדות לציבור הודיע שירות התעסוקה, כי הוא עורך ניסוי באזור פתח תקוה המאפשר לדורשי עבודה לעיין בעצמם במאגר המידע המעודכן של המשרות.

2. ההשמה שמבצע כיום שירות התעסוקה טכנית במהותה. היא אינה נעשית לפי תכנית אישית המנסה להעריך את קשיי ההשמה של הפרט, ולהתוות לו שלבי פעולה, ובהם שלב חיפוש עבודה

עצמאי בהדרכתו ובפיקוחו של מערך ייעוץ פסיכולוגי-תעסוקתי מתאים. לא נעשית השמה מודרכת בליווי אישי של דורש העבודה, הכוללת הערכות תקופתיות בכתב של ניסיונות ההשמה של המובטל, רצינותו, המוטיבציה שלו - כל זאת כמכשיר לניווט הליך ההשמה ולהערכת הזכאות לדמי אבטלה. שירות התעסוקה אינו מקבל מהאגף את הציונים של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית, את ההערכות על תפקודם, התנהגותם, השתלבותם החברתית, והמוטיבציה שלהם במהלך הקורס, ואינו משתמש במידע זה בהשמת דורשי העבודה. כמו כן, לא קיימת מערכת לבקרת איכות של הזמנות העבודה המתקבלות ושל ההשמות המבוצעות.

הפעלתו של מערך השמה פרטנית אינטנסיבית עשויה לתמוך בעיקר בדורש העבודה החלש, התלוי יותר מחבריו בהשמות שירות התעסוקה, ולשפר את סיכוייו להשתלב בשוק העבודה. הפעלת השמה כזו גם תסייע לשירות התעסוקה לאתר דורשי עבודה המעדיפים קבלת דמי אבטלה על עבודה, להניעם ולדרבנם לעבוד בעבודות מתאימות.

בתשובתו מדצמבר 1999 הודיע שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה, שכיום, היחס הקיים בין מספר פקידי ההשמה למספר דורשי העבודה אינו מאפשר לבצע טיפול פרטני אינטנסיבי כמפורט.

3. פקידי ההשמה, המפנים דורשי עבודה למעסיקים, בודקים אם ההפניה הפכה להשמה בשיחה טלפונית עם המעסיק ימים ספורים לאחר הפניית דורש העבודה, אלא אם כן חזר האחרון ללשכת שירות התעסוקה מיד לאחר ההפניה.

המעקב אחר הצלחת ההשמה אינו מקיף ושיטתי. שירות התעסוקה מסתפק במעקב הנערך ימים ספורים לאחר ההפניה, ואינו עוקב אחר השמת דורשי העבודה לאחר פרקי זמן ארוכים יותר. כך, חסר שירות התעסוקה מידע על יציבות ההשמות - ממד חשוב של איכות ההשמות שהוא מבצע. במאגר הנתונים הממוחשב של שירות התעסוקה נמנות במניין ההשמות גם השמות של דורשי עבודה שפוטרו או שנשטשו את העבודה זמן קצר לאחר שהושמו. לכן מספר המושגים בעבודה קטן ממספר ההשמות שנרשמות.

לפי נתוני שירות התעסוקה, היה בחצי הראשון של 1999 שיעור ההשמות מכלל דורשי העבודה שהתייצבו בלשכותיו - 3.7% במוצע לחודש. בחמש ערי הפיתוח הנסקרות היה שיעור ההשמות מכלל דורשי העבודה, במוצע לחודש, באותה תקופה גבוה יותר - 3.8% באופקים, 4.8% בדימונה, 7.0% בירושם, 5.6% בנתיבות, 9.7% בשדרות. יש בכך כדי להצביע על המאמץ שמשקיע שירות התעסוקה בהשמת דורשי עבודה בערי פיתוח. אולם גם בערי פיתוח שיעור ההשמות נמוך.

רפורמה בהשמת מובטלים ובקביעת זכאות לדמי אבטלה

התוצר העיקרי של שירות התעסוקה הוא, כאמור, מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה. בשנת 1998 שילם המוסד לביטוח לאומי כ-2.6 מיליארד ש"ח דמי אבטלה. המבחן התעסוקתי לזכאות אינו ממצה את מלוא אפשרויות התעסוקה וההשתלבות בשוק העבודה. זאת, משום שחלק ניכר מהזמנות העבודה שבשוק אינן מגיעות כלל לשירות התעסוקה.

ב-3.11.97 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בעקבות דיון בדוח מבקר המדינה⁴³, שעסק בטיפול בדורשי עבודה בשירות התעסוקה³, להקים צוות בין-משרדי בראשותו של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה. על הצוות הוטל להביא לפני ועדת השרים, בתוך שלושה חודשים, חלופות באשר לסמכויות שירות התעסוקה ומתכונות פעולה התואמות את צורכי שנות ה-2000 בתחום תיווך העבודה, וכן שינויים דרושים בחקיקה במסגרת התקציב הקיים.

³ ראו דוח שנתי 43, פרק "הטיפול בדורשי עבודה" (עמ' 478).

דיוני הצוות הבין-משרדי התמקדו בהצעה שהגישה חברה לניהול כלכלי לעריכת ניסוי להפעלת שירותי תעסוקה פרטיים, לצד שירות התעסוקה, במטרה לשפר את הטיפול במובטלים ולהניעם להעדיף השתלבות בעבודה על פני מיצוי זכויותיהם לתשלומים מהמוסד לביטוח לאומי. לפי ההצעה, יינתן זיכיון לגורם חוץ-ממשלתי להעניק אישורים על מיצוי המבחן התעסוקתי לזכאות לדמי אבטלה או לגמלה להבטחת הכנסה. תכנית הטיפול בדורש העבודה כוללת: שלב של חיפוש עבודה בשוק החופשי באופן עצמאי, בעזרת חברות כוח אדם וחברות להשמה; ושלב של התערבות וליווי מקצועי, בהתאם לתכנית יעדים תעסוקתית, המגדירה מראש את מחויבויותיו ואת שלבי הטיפול בדורש העבודה עד להשתלבותו בשוק העבודה. זכאות או שלילת זכאות לדמי האבטלה תינתן בתקופה זו בהתאם לעמידה בתכנית היעדים שגובשה עבורו. הצעת הניסוי כוללת, בין השאר, הפעלה של מערך אבחון תעסוקתי בהיקף רחב, עבודות מבחן זמניות (מסובסדות), עבודות למען הקהילה, סדנאות לחיפוש עבודה. הכשרה מקצועית תיעשה רק לאחר השתלבות בתעסוקה זמנית ואבחון תעסוקתי מלא, ובהתאם לתכנית היעדים שגובשה. תופעל מערכת אכיפה באמצעות משרדי חקירות ועורכי דין פרטיים למניעת שימוש בלתי נאות בכללי הזכאות לדמי אבטלה.

הצוות הבין-משרדי לא הגיע להחלטה מוסכמת. בני הפלוגתא העיקריים היו משרד האוצר ושירות התעסוקה. משרד האוצר דרש לערוך את הניסוי באמצעות זכיון פרטי, בהנחה שתחרות בהשמת עבודה תיצור תמריץ לשיפור הטיפול במובטלים. שירות התעסוקה התנגד להעברת המבחן התעסוקתי לזכאות לידי גורמים פרטיים שמטרתם רווח, התריע כי עלות ביצוע התכנית תהיה גבוהה, וגרס כי מוטב לערוך את הניסוי, בשינויים מסוימים, במסגרת שירות התעסוקה.

ב-12.8.98 החליטה הממשלה על ניסוי שבו גורם חוץ-ממשלתי, מלבד שירות התעסוקה, יוסמך לבצע מבחן תעסוקתי לזכאות ולתת אישורים למוסד לביטוח לאומי לעניין תשלום דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה. נקבע שהניסוי האמור יחל במהלך 1999, בהסכמת שר העבודה והרווחה, במקום מסוים. כן החליטה הממשלה להקים ועדה משותפת למשרד האוצר, משרד ראש ממשלה, ולמשרד, בראשות סגן הממונה על התקציבים, שתהיה אחראית להוצאת הניסוי לפועל. עד אמצע ינואר 2000 הניסוי לא בוצע.

עשרה חודשים לאחר מינוי הצוות הבין-משרדי, החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, ב-23.9.98, כי הצוות הבין-משרדי יגיש, בתוך שלושה חודשים, הצעה מתואמת בין משרד האוצר, המשרד והמוסד לביטוח לאומי, לרפורמה בשירות התעסוקה. ההצעה תיתן פתרון לתפקוד שירות התעסוקה כמתווך בשוק העבודה וכמבצע מבחן התעסוקה לזכאות. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי במקום מנכ"ל המשרד. ההחלטה קיבלה תוקף החלטת ממשלה ב-15.10.98.

בדצמבר 1998 הגיש הצוות הבין-משרדי את דוח "הוועדה הבין-משרדית לגיבוש רפורמה בשירות התעסוקה" (להלן - הוועדה לרפורמה). הוועדה לרפורמה הכירה בצורך שיהיה בישראל לפחות גוף ממלכתי אחד, שיעסוק בתיווך עבודה ללא תמורה כספית, כדי לספק שירותים שווים לכל נפש, ובפרט לשכבות החלשות הנזקקות לשירות התעסוקה, מאחר שסיכוייהן למצוא עבודה באמצעות חברות פרטיות נמוך. הוועדה לרפורמה קבעה, כי את הפעלת המבחן התעסוקתי לזכאות חובה להפקיד בידי שירות ממלכתי, כיוון שגוף פרטי הוא בעל אינטרס כלכלי שאינו עולה בקנה אחד עם הבטחת זכויות סוציאליות לפרט. הומלץ: לבחון את שינוי המבחן התעסוקתי לזכאות לאוכלוסיות בעלות סיכויי השמה גבוהים, ולחייבן בחיפוש עבודה אקטיבי גם מחוץ ללשכות שירות התעסוקה; וכן להפעיל עבודות מידיות לאוכלוסייה ברמה נמוכה ועבודות קהילתיות לאוכלוסייה מצומצמת ברמה בינונית, ככלי נוסף במבחן התעסוקתי לזכאות.

עוד המליצה הוועדה לרפורמה, לפתוח את מאגר המידע של שירות התעסוקה באמצעות עמדות לציבור ואינטרנט לשימוש דורשי העבודה והמעסיקים; ליצור שיטתיות בטיפול בדורשי עבודה ולהעמיק; לאתר אוכלוסיות בעייתיות ולגבש תכניות עבורם; לרכוש שירותים מגופים פרטיים בכל הקשור לייעוץ תעסוקתי; להפעיל סדנאות והכשרה מקצועית.

סגן הממונה על התקציבים באוצר הודיע, במכתב למפקח הכללי על אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה, כי המלצות הוועדה לרפורמה אינן מתואמות עם משרד האוצר, וזאת בניגוד להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מספטמבר 1998. הוא הוסיף, כי ההמלצות עומדות בסתירה להחלטת הממשלה מיום 12.8.98, שביסודה הכנת ניסוי לקידום התחרות בהשמה בעבודה ולשיפור הטיפול במובטלים. סגן הממונה על התקציבים ציין במכתבו, כי אין בהצעות משום רפורמה כלשהי בתפקוד ובמבנה שירות התעסוקה, ולא ברור מה תרומתן לשיפור הטיפול במובטלים, להעדפת ההשתלבות בעבודה על מיצוי זכויות לתשלומי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

ב-21.1.99 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, כי דוח הוועדה לרפורמה יועבר לחוות דעת והערות חברי הממשלה. ב-10.2.99 התקיים דיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בהשתתפות מנכ"ל שירות התעסוקה וסגן הממונה על התקציבים. המשך הדיון נדחה.

משרד האוצר הגיש באוגוסט 1999 הצעה להחלטת ממשלה, בדבר עריכת ניסוי בהיקף מצומצם לבחינת שילוב גורמים חוץ-ממשלתיים בריכוז ובהפעלה של מערך הטיפול במובטלים, ובדבר ביצוע מבחן תעסוקתי לזכאות לדמי אבטלה. ב-22.8.99 החליטה הממשלה, כי ההצעה להחלטה שהוגשה לממשלה בנושא ניסוי לביצוע רפורמה להחזרת נתמכים לעבודה תיבחן בידי שר האוצר ותובא מחדש לממשלה בתוך חודש ימים. עד אמצע ינואר 2000 לא נערך בממשלה דיון נוסף בהצעה זו.

יוצא, שבמשך שנתיים לא הצליחו משרדי הממשלה לגבש עמדה אחידה לביצוע הניסוי ולהביאה לפני הממשלה. עד למועד סיום הביקורת לא שונה המבחן התעסוקתי לזכאות, שימצה את מלוא אפשרויות התעסוקה וההשתלבות בשוק העבודה. מאז תחילת 1999 פועל שירות התעסוקה בשיתוף פעולה עם לשכות עבודה פרטיות, ומפנה דורשי עבודה להזמנות לעובדים שהתקבלו מלשכות אלה, אולם דורשי העבודה אינם מחויבים לחיפוש עבודה פעיל מחוץ לשירות התעסוקה.

הכשרה מקצועית

הכשרת מבוגרים נעשית בכמה מסלולים, בהם מסלול "מבוגרים-יום" ו"הסבה מקצועית לאקדמאים" (להלן - הסבת אקדמאים). בשנת 1998 למדו במסגרת האגף כ-32,000 לומדים חדשים בלימודי יום, מהם כ-21,500 במסלול מבוגרים-יום, כ-6,750 במסלול הסבת אקדמאים, כ-2,500 בהשלמת השכלה ו-1,235 איש בהכשרה פנים-מפעלית⁴ ובכיתות לימוד במפעל⁵.

⁴ הכשרה פנים מפעלית - מתן השתתפות כספית למפעלים למימון שכרם של דורשי עבודה, שנקלטו בהם לצורך הקניית מיומנות מקצועית. בתמורה, המפעל מתחייב להמשיך ולהעסיק את העובדים תקופה נוספת לאחר תום התקופה בה ניתנה למפעל ההשתתפות הכספית.

⁵ כיתה במפעל - הכשרה מקצועית של דורשי עבודה המותאמת לתנאים ולדרישות של המפעל, בפקוח האגף. בכיתה, בדרך כלל, 12 משתתפים. בסיום ההכשרה המעסיק מתחייב לקלוט 75% מהמשתתפים בתכנית לתקופה של שנה לפחות לעבודה בשכר מלא.

הקורסים במסגרת הכשרת מבוגרים-יום נערכים במימון המשרד, בידי גורמי חוץ או בידי מרכזי הכשרה ממשלתיים שהאגף מקיים. על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, מובטל הזכאי לדמי אבטלה שנשלח להכשרה מקצועית מקבל דמי אבטלה במשך כל תקופת ההכשרה.

פרויקטים תעסוקתיים

כשהלכו וגדלו ממדי האבטלה בשנים 1997 ו-1998, נעשו מאמצים בשנת 1998 ובראשית 1999 לקלוט, בהליכים מזורזים, מובטלים רבים במסגרת פרויקטים תעסוקתיים מיוחדים, זאת נוסף על הפעילות השגרתית של האגף. קליטת מובטלים במסגרות האמורות תרמה לירידה זמנית בנתוני האבטלה הרשומה בחלק גדול מערי הפיתוח, אולם לא היה בה כדי להבטיח ללומדים עבודה עם סיום לימודיהם (ראו להלן).

להלן פרטים על תכנונם וביצועם של פרויקטים תעסוקתיים:

פרויקט "מפנ"ה" 1998

נוכח הגידול באבטלה מינתה הממשלה, באוגוסט 1997, ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, והטילה עליה להכין תכנית לטיפול ולהתמודדות עם האבטלה באזורי הפריפריה. ועדת המנכ"לים הכינה תכנית - פרויקט מפנ"ה (מדיניות פעילה נגד האבטלה) - והגישה אותה לממשלה. ב-14.9.97 החליטה הממשלה לאמץ את התכנית (להלן - פרויקט מפנ"ה) ולהקצות לביצועה 120 מיליון ש"ח במסגרת תקציב 1998. בדצמבר 1997 מינה ראש הממשלה את מנכ"ל משרדו לעמוד בראש ועדת המנכ"לים לטיפול באבטלה.

המטרות של פרויקט מפנ"ה הוגדרו כך: צמצום ממדי האבטלה באזורי פיתוח עד לרמה המקובלת במרכז הארץ; שיפור מצבם של דורשי העבודה, על ידי העלאת רמת כוח אדם והשמתו בעבודה. פרויקט מפנ"ה החל למעשה בתחילת שנת 1998 והופעל ב-19 יישובים, מרביתם ערי פיתוח. השתתפו בו גורמים רבים - המשרד, שירות התעסוקה, משרד התעשייה והמסחר, המשרד לקליטת העלייה ורשויות מקומיות.

תיאום וביצוע: 1. משרד מבקר המדינה העלה, שוועדת היגוי בין-משרדית, שהייתה אמורה ללוות את פרויקט מפנ"ה ולפעול כוועדת קבע מתאמת לטיפול באבטלה, פסקה לפעול בתחילת שנת 1998. כתוצאה מכך, לא היה בשנת 1998 תיאום בין הגופים המעורבים בהפעלת הפרויקט וכל אחד פעל לבדו.

בהמשך להחלטה האמורה של הממשלה ראוי היה לקבוע גם איגום תקציבים שהיו אמורים להתקבל מהמשתתפים בפרויקט מפנ"ה. הדבר היה תורם לפעילות מתואמת בין המשתתפים בניהול הפרויקט, אולם התקציבים לא אוגמו.

2. מספר המובטלים שנקלטו בהכשרה מקצועית במסלולי הלימוד העיקריים, בשנים 1996-1998, מחמש ערי פיתוח שבדרום הארץ - אופקים, דימונה, ירוחם, נתיבות ושרות - מפורטים בטבלה שלהלן:

מסלול לימודים	1996	1997	1998
מבוגרים – יום	1001	1281	1165
הסבת אקדמאים	99	92	116
השלמת השכלה	503	142	680
כיתות לימוד במפעל	4	19	75
הכשרה פנים מפעלית	88		88
ס"ה	1695	1534	2124

מהטבלה עולה, כי הביצוע בשנת 1998 לא היה מיטבי. אמנם חל גידול במספר הלימודים החדשים, אולם עיקרו של הגידול היה במסלול השלמת השכלה. במסלולים: כיתות לימוד במפעל בהכשרה פנים-מפעלית, שהיו חלק מרכזי בפרויקט מפנ"ה, מספר המובטלים שנקלטו היה קטן בהרבה מהמתוכנן. הועלה, שבמסלולים אלה נקלטו בכל הארץ 1,235 איש לעומת תכנון של כ-3,000 איש, ורק 202 מהם בכל מחוז הדרום; והיו מפעלים שנסגרו לאחר שמובטלים סיימו את תקופת ההכשרה שלהם.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין, במכתבו למנכ"ל משרד העבודה והרווחה באפריל 1998, כי הכשרה במסגרת כיתות לימוד במפעל הוא הכלי העדיף להתמודד עם בעיית האבטלה, והמטרה היא סידור מובטלים בעבודה אמיתית. לדעת אגף התקציבים, הניסיון של הפעלת מסלול הכשרה פנים-מפעלית בשנים עברו מלמד, כי אין רווח למשק מתכנית 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.

3. התכנית האופרטיבית לפרויקט מפנ"ה כללה המלצה להקציב לפרויקט סכום של כ-16 מיליון ש"ח לפעולת רווחה לכ-2,500 דורשי עבודה, זאת על מנת שהטיפול במובטל יהיה כולל ואינטגרטיבי. נציגי הרשויות המקומיות והנהלת האגף הדגישו את חשיבות שילובם של שירותי הרווחה לשם הצלחת הפרויקט. סכום זה לא הוקצה בפועל.

4. במסגרת ביצוע הפרויקט לא היה ליווי פרטני של המובטלים, לרבות מעקב ממוקד אחר כל מובטל - לא בשירות התעסוקה ולא באגף - כפי שתוכנן, בייחוד לאחר סיום הקורס.

בדצמבר 1997 קבע שירות התעסוקה, כי ביישובים שנכללו בפרויקט מפנ"ה יתאם מנהל לשכת שירות התעסוקה ביישוב מועד מתאים (כשלושה שבועות עד חודש לפני סיום הלימודים) לטיפול השמתי בבוגרי הקורסים. הטיפול יכלול, בין השאר, קבלת רשימה של בוגרי הקורסים בצירוף הערכה על הרמה המקצועית של התלמידים. זאת, כדי לאפשר התייחסות פרטנית לכל בוגר קורס והכנת מקום עבודה מתאים עבורו. הנחיה זו לא בוצעה.

עוד קבע שירות התעסוקה, כי ייערך מעקב שיטתי ופרטני אחר השמתם של בוגרי הקורסים בשני שלבים - בתוך שבוע מיום השמתם וחודשיים לאחר השתלבותם בעבודה. בפועל, מעקב

כזה לא התקיים: לא רוכזו הנתונים על דורשי עבודה בוגרי הכשרה מקצועית, ולא נעשה כל מעקב חודשיים לאחר ביצוע ההשמות.

5. לאחר סיום פרויקט מפנ"ה, בסוף שנת 1998, ועד לסיום הביקורת בספטמבר 1999, לא היו למשרד תכניות מיוחדות להתמודדות עם מצב האבטלה בערי פיתוח.

במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 2000, החליטה הממשלה, בספטמבר 1999, להקים ועדת מנכ"לים של משרדי ממשלה בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שתתאם את הטיפול בפתרון בעיות ביישובים שמתאפיינים בשיעור אבטלה חריג. הממשלה קבעה, כי משאבי הוועדה יכללו בעיקר איגום משאבים קיימים מתקציבי המשרדים, וכן תוספת תקציבים כפי שייקבע.

הערכת הפרויקט: 1. השוואה בין מצבם של מוקדי האבטלה בדצמבר 1997 למצבם בדצמבר 1998, מועד בו הסתיים פרויקט מפנ"ה, מראה: 11 יישובים פסקו להיות מוקדי אבטלה בדצמבר 1998 - שיעור האבטלה בהם ירד מתחת ל-10%; אולם, לאחר סיום הפרויקט ובמהלך שנת 1999, שבה ועלתה האבטלה בכמה מערי הפיתוח מעל לשיעור האמור. לדוגמה: בירוחם - בדצמבר 1997 שיעור האבטלה בה היה 12.83%, בדצמבר 1998 ירד ל-7.9%, אולם ביולי 1999 הוא שב ועלה ל-12.94%; באופקים - בדצמבר 1997 שיעור האבטלה בה היה 13.26%, ירד ל-8.61% בדצמבר 1998, וביולי 1999 הוא עלה ל-10.4%.

יוצא אפוא, שההכשרה המקצועית, ובייחוד קליטתם של כ-2,500 מובטלים במסלול של השלמת השכלה, תרמה לירידה זמנית באבטלה הרשומה בכמה מערי הפיתוח.

2. מנכ"ל המשרד הטיל על הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד לבחון את פרויקט מפנ"ה בתום שנת פעילותו. עד סוף שנת 1999 היתה ברשות רק טיוטה של "סקירה כללית" (להלן - הסקירה). בסקירה זו נכללו נתונים על 16 מבין 19 מוקדי אבטלה שבהם הופעל הפרויקט. הסקירה לא כללה נתונים על השפעת הפרויקט, על שיעורי ההשמה במקצוע הנלמד, השתכרות וכד', היות שביצוע מעקבי השמה יסתיים רק בראשית שנת 2000.

מהסקירה עולה, כי ב-1998 נפתחו 257 קורסים ב-16 מוקדי אבטלה, והשתתפו בהם 4,556 איש. 37% מהקורסים שנפתחו היו במסלול השלמת השכלה. שיעור הלומדים במסלול זה (1,948 איש) היה כ-43% מכלל הלומדים.

תרומת הקורסים לירידה באבטלה הרשומה במוקדי האבטלה שבהם הופעל פרויקט מפנ"ה היתה 1.4 נקודת אחוז במוצע חודשי, זאת בהנחה שהלומדים לא היו מוצאים עבודה אילולא למדו. מכאן, שבלי תרומה זו היתה האבטלה הממוצעת בשנת 1998 מגיעה ל-11.4% ולא ל-10.1% לדעת עורך הסקירה, תרומת הקורסים לירידה בשיעור האבטלה היא צנועה יחסית. הדבר מדגיש את הצורך לבחון את השפעתה של ההכשרה המקצועית בראייה ארוכת טווח, ולא את השפעתה המיידית על גריעת הלומדים ממספר דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה.

סביר להניח, שההכשרה המקצועית שיפרה את סיכויי הלומדים למצוא עבודה, אולם בסקירה לא נדונה הסוגיה כמה מהם היו מוצאים עבודה אילולא למדו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהנושא ייבדק באופן מקצועי, כדי לעמוד על התרומה הממשית של פעולות ההכשרה.

פרויקט "ראשית חכמה"

1. בדיון שנערך אצל ראש הממשלה בנימין נתניהו, באוגוסט 1998, סוכם כי שירות התעסוקה והמשרד יבצעו פרויקט חירום להכשרה ולהשמה מיידית של 20,000 מובטלים, מתוכם 15,000 מובטלים במסגרות להכשרה מקצועית - פרויקט "ראשית חכמה".

ב-9.8.98 חתמו מנכ"ל המשרד וסגן הממונה על התקציבים באוצר על מסמך ובו פירוט הצעדים המוצעים לשנת 1998, שגיבשו שני המשרדים בנוגע לשילוב מידי של כ-20,000 דורשי עבודה בהכשרה מקצועית במקצועות נדרשים במשק ובמקומות עבודה. עוד קבע המסמך, כי בשנת 1998 תיפתח משמרת שנייה במרכזי ההכשרה הממשלתיים; וכי המקורות להשלמת מימון העלות להפעלת המשמרת השנייה בשנת 1999 יוקצו מתקציב האגף לאותה שנה. לוח הזמנים שנקבע לביצוע התכנית: ספטמבר-נובמבר 1998.

בפועל, היעד לשילוב מידי של כ-15,000 דורשי עבודה מבוגרים בהכשרה מקצועית לא הושג במלואו. האגף קלט עד סוף נובמבר 1998 רק כ-49% ממספר זה.

2. הגברת השימוש במערך ההכשרה המקצועית לצורך הורדת נתוני האבטלה הרשומה, תוך סטייה מהתכנון המקורי של הקורסים לשנת 1999, נמשך גם בתחילת 1999. בראשית שנת 1999 חל גידול בממדי האבטלה; בעקבות סיכום מדין שקוים בלשכת ראש הממשלה, בפברואר 1999, הורה מנכ"ל המשרד למנהל האגף להיערך לפתיחה מידית של קורסים למובטלים בנוהל מקוצר ככל האפשר. הכוונה היתה לקלוט 15,000 מובטלים בתוך חודשיים.

מספר המובטלים שנקלטו במסגרת ההכשרה של האגף היה קטן לעומת המתוכנן. עד סוף מארס 1999 נקלטו רק כ-28% מהמובטלים שהיו מועמדים להיקלט בקורסי הכשרה.

בתשובתו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין סגן הממונה על התקציבים, שהוא אכן סבור, "כי ההכשרה המקצועית נועדה לסייע בהשבת כוח אדם במשק ולהקל בקליטת מובטלים בשוק העבודה, ולא להוריד באופן מלאכותי ולטווח קצר את שיעור האבטלה".

פרויקט "השלמת השכלה"

פרויקט "השלמת השכלה" שהחל עוד בשנת 1994, מיועד להשלמת השכלה של מובטלים חסרי השכלה תיכונית או לבעלי השכלה חלקית שהם חסרי תעודת בגרות. בפרויקט זה קיים שיתוף פעולה בין האגף למשרד החינוך. האגף, בשיתוף עם שירות התעסוקה, מאתר את המועמדים לקורסים, ומשרד החינוך אחראי לביצועם במימון המשרד.

בפועל, התקציבים שהוקצו לנושא זה קטנים יחסית ואינם מספקים את הצרכים. בשנת 1998 הוקצבו לנושא זה 8.5 מיליון ש"ח ובשנת 1999 - 18 מיליון ש"ח, לעומת צרכים בהיקף של 40 מיליון ש"ח. על פי נתוני האגף, בשנת 1998 השתתפו בפרויקט 2,516 מובטלים, כ-70% מהמשתתפים בו היו נשים.

לעומת התקציב הקטן יחסית, הגורמים המטפלים במובטלים, בעיקר באלה שבערי הפיתוח, מייחסים חשיבות רבה לפרויקט. הדעה הרווחת בקרב אנשי מקצוע היא, שכדי להוציא אנשים בעלי השכלה נמוכה ממעגל האבטלה באמצעות הכשרה והסבה מקצועית, יש להעלות את השכלתם, מאחר שדרישות הסף למרבית הקורסים שמקיים האגף הן 12 שנות לימוד.

על פי נתוני האגף מאוקטובר 1999, 323 איש (כ-12.8% מהלומדים במסלול השלמת השכלה ב-1998) (למדו בשנים 1998 ו-1999 (עד סוף יוני) במסלול לימודים אחר, נוסף על השלמת השכלה, 225 מהם (כ-69%) במסלול מבוגרים-יום. למעט נתונים אלה לא היו בידי האגף, במועד סיום הביקורת בספטמבר 1999, נתונים וסקרים על התועלת שהפיקו המובטלים מקורסים אלה. לכן לא ניתן לקבוע, כמה מהלומדים השתלבו במקומות עבודה וכמה מהם חזרו לשירות התעסוקה ונרשמו שוב כמובטלים.

פרויקט "מחשבה"

המשרד יזם תכנית להסבת אקדמאים למקצועות היי-טק מבוקשים. באפריל 1998 הכין האגף את תכנית "מחשבה" להסבה מקצועית של כ-6,000 אקדמאים לתחומי ההיי-טק, בעלות כוללת של כ-120 מיליון ש"ח. ועדת המנכ"לים אישרה את התכנית (להלן - פרויקט מחשבה) והמליצה לממשלת ישראל ליישם אותה.

במאי 1998 החליטה הממשלה לאשר את ביצועו של הפרויקט מתקציב המשרד. נקבע, כי היקפו ייקבע בידי המשרד בשיתוף עם המועצה להשכלה גבוהה ומשרד האוצר, וההסבה תיעשה באמצעות המוסדות להשכלה גבוהה. ביולי 1998 החליטו המנכ"לים של המשרדים הנוגעים בדבר, כי את הפרויקט ילווה צוות בין-משרדי משותף. הצוות יבחן את התכניות ויפקח על ביצוען, בראייה כוללת של פיתוח כוח אדם וקידום נושא ההיי-טק במדינה.

בפועל, הצוות הבין-משרדי לא פעל, וכל אחד מהמשרדים - המשרד ומשרד התעשייה והמסחר - פעל בפני עצמו.

בשנת 1998 הופעלו בפרויקט מחשבה 53 קורסים, מהם 18 בסוף 1998 ו-35 בתחילת 1999. מספרם הכולל של התלמידים שהחלו ללמוד היה כ-1,100. עד ספטמבר 1999, מועד סיום הביקורת, הופעלו רק 3 קורסים נוספים. מכלל הקורסים דלעיל, עד סוף אוקטובר 1999, הסתיימו הלימודים ב-45 קורסים. כ-47% מהקורסים הופעלו באזור תל אביב והמרכז, ורק כ-11.3% במחוז באר שבע והנגב.

בתשובתו מדצמבר 1999 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוא הביא לדיון בוועדת המכרזים 4 קורסים נוספים במסגרת הפרויקט.

עד סוף שנת 1999 היו בידי האגף רק נתונים חלקיים על שיעור ההשמה בעבודה של בוגרי הפרויקט. המשרד ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי רק במרוצת שנת 2000 יהיו לו נתונים מדויקים על שיעור ההשמה בעבודה.

ההכשרה המקצועית - פעולות ותועלתן

1. על פי נתונים שמסר האגף בספטמבר 1999 למשרד מבקר המדינה, מספר הלומדים המבוגרים בלימודי יום, בכל מסלולי ההכשרה גדל בשנת 1997, בכ-12.6% לעומת שנת 1996, ומספר הלומדים בשנת 1998 גדל בכ-20% לעומת שנת 1996 ובכ-6.8% לעומת שנת 1997. עיקר הגידול היה במסלול השלמת השכלה, שבו למדו כ-2,500 איש.

אולם, נתוני האגף מספטמבר 1999 לא תאמו נתונים שהוא הגיש קודם לכן, במועדים שונים במהלך 1999, בדבר הפעילות שהוא ביצע בשנת 1998, והשוני בין הנתונים היה ניכר. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ההבדלים נובעים מכך שהמערכת הממוחשבת היא מערכת "חיה" המתעדכנת כל הזמן. משרד מבקר המדינה העיר, כי הבדלים של עשרות אחוזים בנתונים שהופקו בהפרש של חודשיים זה מזה, לגבי שנת פעילות שהסתיימה, אינם סבירים. כיוון שמנתונים שונים לחלוטין על אותה פעילות יופקו מסקנות שונות, ראוי שהאגף יבדוק את אופן איסוף הנתונים, עיבודם, וזמינותם.

לעניין זה שומה אף לציין את תשובת אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1999, כי "קשה לקיים דיון מקצועי וענייני בנושא זה ללא מערך נתונים מקיף ואמין על פעילות האגף ועל פעילות גורמים נוספים בתחום".

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין מנהל האגף, כי "הדבר נובע בעיקר מתוך כך שלאגף לא היתה עד היום מערכת מיכון ארצית המחברת ב ON LINE בין המחוזות, המטה וגורמי ההכשרה ועל מנת לתקן זאת השקיע האגף במערכת מחשוב חדשה כ-9 מלש"ח. בשנת 2000 היא תכנס לתפוקה מלאה".

2. האגף לא ערך באופן שיטתי וכולל הערכות משלו בדבר המועילות של הקורסים. הערכות כאלה נחוצות לתכנון עבודה שוטף. לדוגמה: במחוז באר שבע והדרום, בו יש ריכוז גדול של מובטלים בעיקר בערי פיתוח, לא נמצא מעקב אחרי בוגרי הקורסים והשמתם בעבודה במקצוע הנלמד. באגף לא נמצאו נתונים מעודכנים על מידת ההצלחה של מסיימי הקורסים בבחינות לסיווג מקצועי; בעת הביקורת היו במחלקה לבחינות שבאגף נתונים לשנים 1995 ו-1996 בלבד. העדרם של נתונים כאלה בזמן אמת, פוגע ביכולת להעריך את מידת התועלת שבקורסים להכשרה מקצועית. אמנם הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד מקיימת זה כמה שנים מערכת סקרי בוגרים, אולם מטבע הדברים, אלה מתפרסמים באיחור. עד סוף שנת 1999 טרם פרסמה הרשות מעקבים אחר הלומדים בקורסים להכשרה מקצועית אשר נפתחו בשנת 1998. לנוכח האמור לעיל, ראוי לשקול אם יש מקום למנות גורם אובייקטיבי חיצוני, כדי שיעריך את היעילות והאפקטיביות של ההכשרה המקצועית.

התאמת הקורסים לדרישות השוק

1. כדי שההכשרה המקצועית תהיה מועילה, יש לבדוק אם הקורסים הולמים את צורכי השוק; אלו מהם יש להרחיב, אלו לבטל, ואלו קורסים חדשים יש להוסיף. הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד ערכה ב-1999 בדיקה של הביקוש לעובדים במקצועות השונים, שמתבססת על נתוני סקר מעסיקים. הסקר מתייחס לתקופת אפריל-1997 עד דצמבר 1998 ומתבסס על מדגם מייצג של כ-3,000 חברות במגזר העסקי בענפי המשק.

השוואה בין היצע הקורסים של המשרד להיקף הביקוש ב-111 מקצועות או קבוצות של מקצועות קרובים כפי שהוגדרו בסקר המעסיקים, מצביעה על 26 מקצועות, על פי הגדרת הלמ"ס, שיש לשקול לכלול אותם במערכת הלימודים, או להרחיב את היקפם לעומת שנת 1998. המקצועות שיש לשקול להוסיף הם: בבנייה (ברזלנים, עובדי בידוד), במינהל (פקידי קבלת קהל, מנהלי שיווק ופרסום, ומחסנאים), באלקטרוניקה (הנדסאים), ובמקצועות נוספים (נהגי אוטובוס, וסוכני נסיעות). לעומת זאת, מבין המקצועות שנלמדו באגף ב-1998 ניתן לשקול צמצום בהיקף ההכשרה ב-15 מקצועות, ובהם: הנדסאים אזרחיים, שרטטים, הנדסאי כימיה, הנדסאי חשמל, מנהלי חשבונות, גרפיקאים, צילום, טכנאות שיניים. ב-56 מקצועות אחרים שנבדקו – לא נדרש, על פי ממצאי הסקר, שינוי המצב הקיים.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה, ציין האגף כי "עבור אוכלוסיות חלשות מקיים האגף, מפעם לפעם, גם פעולות מעבר לנדרש בשוק העבודה כדי לחזק את משאבי העבודה הבסיסיים באוכלוסיות אלו". לדעת משרד מבקר המדינה, הכשרה במקצועות שאין להם ביקוש, ספק אם יש טעם להשקיע בהם משאבים ניכרים.

2. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי האגף פתח בשנת 1998 קורסים רבים במסלול מבוגרים-יום במקצועות שבהם שיעורי ההשמה היו קטנים, לדוגמה: במקצועות עיצוב החן, הדפוס, ובכמה ממקצועות המחשבים. במסלול הסבת אקדמאים נרשמו שיעורי השמה קטנים בכמה ממקצועות המחשב בכל הארץ, כמו בהנדסת תוכנה, ביישומי מחשב ובתכנות מחשבים. למרות זאת, נפתחו 59 קורסים בשנת 1998.

יוצא אפוא, כי במסלול מבוגרים-יום אין התאמה בין מספר הקורסים המתוכננים לפי מקצוע לבין שיעורי ההשמה. אין התאמה בין יחסם של בוגרי הקורסים למקצוע לבין שיעור ההשמה של אותו מקצוע. לדוגמה: יחסם של בוגרי הקורסים למקצוע המחשבים חיובי מאד ("מקצוע מבוקש" "שכר טוב") ולעומת זאת, שיעור ההשמה קטן. בוגרי הקורסים בוחרים את המקצוע על פי תחושתם הסובייקטיבית שהקורס יתרום להם להיקלט בעבודה, ולעומת זאת בפועל שיעור ההשמה קטן. גם במסלול הסבת אקדמאים אין התאמה בין מספר הקורסים המתוכננים לפי מקצוע לבין שיעורי ההשמה.

3. כדי לייעל את מסלול ההכשרה וליצור בו תחרות בין המוסדות המכשירים, החליטה הממשלה ב-12.8.98, שהחל בינואר 1999 יאפשר המשרד לכל מובטל שנמצא זכאי לקורס הכשרה מקצועית, לבחור בעצמו את מוסד הלימודים בו ילמד, והמשרד יעביר את המימון בגין הקורס ישירות למוסד הלימודים. יש להניח, שתחרות בין מוסדות החינוך על קבלת תלמידים תביא לשיפור ברמת הקורסים, תגדיל את מגוון המוסדות המכשירים, תייעל את מיון המועמדים ותקצר הליכים ביורוקרטיים הקשורים בתכנון ובהפעלה של הקורסים. בכך, יוכל כל מובטל לקבל הכשרה מקצועית טובה ביותר, ולהשתלב במהירות בשוק העבודה. אולם, החלטת הממשלה טרם יושמה.

ביצוע הכשרה מקצועית בידי כמה גורמים ממשלתיים

קיימות כפילויות בין האגף לגופים אחרים העוסקים אף הם בהכשרה מקצועית. נוסף על הקורסים שמפעיל המשרד, הפעיל ב-1998 משרד התעשייה והמסחר (להלן - התמ"ס) תכנית חדשה להכשרת כוח אדם בתוך מפעלים, בהיקף של כ-21 מיליון ש"ח. נקבע, כי בתכנית זו יוכשר כוח אדם בשיתוף עם המפעלים במקצועות החסרים במפעל. גם המשרד לקליטת העלייה עוסק בהכשרה מקצועית, שלא באמצעות האגף.

בדיקה במשרד התמ"ס העלתה, כי הוא נותן סיוע בארבעה מסלולי תמיכה דומים למסלולי הפעילות של האגף. באחד המסלולים שהפעיל התמ"ס אפשר לקבל תמיכה כספית בהוצאות להדרכת עובדים במפעל בהיקף של 2,000 ש"ח - 4,800 ש"ח לעובד, לעומתו המשרד נותן להיקף הכשרה דומה כ-3,500 ש"ח לכל היותר⁶.

לטענת משרד התמ"ס, התכנית שהוא מפעיל שונה במהותה מתכניות ההכשרה של האגף ומיועדת לאוכלוסייה אחרת. האגף מתמקד במגזר המובטלים והעולים, ואילו משרד התמ"ס מתמקד בראש ובראשונה בעובדים הקיימים במפעלי התעשייה ובניסיון לגשר בין יכולתם המקצועית לצורכי המפעלים שהם מועסקים בהם. משרד התמ"ס הסביר, שתכניתו לפיתוח הון אנושי מבוססת על שני עקרונות בסיסיים של תמיכה בפעולות תעשייתיות: השקעה בתשתית והשתתפות בסיכון המפעל בכניסתו לתכנית על ידי הענקת מענק בהתאם לגודל המפעל. התכנית מעודדת פיתוח תכניות הכשרה המותאמות לצורכי המפעל. תכניות ההכשרה שהמפעל מגבש, מתקיימות במוסדות לימוד שהוא בחר.

לטענת האגף, למשרד התמ"ס אין תכניות לימודים, הוא אינו מקיים פיקוח מקצועי ולא מערך בחינות כפי שעושה האגף.

בדיון שהתקיים בינואר 1998 בהשתתפות נציגי המשרד, נציגי התמ"ס ואנשי אגף התקציבים צוין, כי שני המשרדים מפעילים מסלולי תמיכה חופפים ללא תיאום ממשי, דבר הפוגע ביעילות הקצאתם של המקורות ובאפקטיביות של התמיכה הניתנת למפעלים. הוצע לייעל את הפעילות בתחום זה, בין היתר על ידי איגום משאבים, תיאום ותכנון משותף של מסלולי הסיוע, קביעת

⁶ בנושא זה ראו גם בדוח זה (עמ' 547).

קריטריונים אחידים לסיוע, וכן חלוקת תפקידים ברורה ככל האפשר בין המשרדים. סוכם על הקמת צוות משותף, שיגיש המלצות בתוך שבועות ספורים; אלה יובאו לאישור ההנהלות של כל אחד מהמשרדים והפורום שהשתתף בדיון זה.

הבדיקה העלתה, כי צוות משותף לא הוקם. ממילא, לא הוגשו המלצות בנושא ושני המשרדים האמורים הוסיפו לפעול בנפרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1999, ציין אגף התקציבים, כי גם לדעתו רצוי שפעילות ההכשרה המקצועית תרוכז במשרד אחד - עבודה ורווחה - וכי הפיצול אינו רצוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חילוקי הדעות בין המשרדים, ראוי שהדיון בבעיה יועלה בממשלה, והיא שתכריע מי יקבע את מדיניות ההכשרה המקצועית בכל הרמות, כיצד זו תבוצע ובידי מי.

הפעלת מרכזי הכשרה ממשלתיים

1. האגף מפעיל שבעה מרכזי הכשרה בהם מועסקים 138 מורים, מדריכים ועובדי מינהל קבועים. במאי 1998 החליטה הממשלה לאשר הפעלת משמרת שנייה במרכזי הכשרה ממשלתיים של המשרד בקיבולת מרבית. הביצוע של התכנית החל רק באוקטובר 1998.

2. לדעת מנהל האגף, במרכזי ההכשרה האמורים ניתן לקיים קורסים עתירי תשתיות, במקצועות המתכת, הרכב ועיבוד שבבי ממוחשב, שגורמים פרטיים כמעט אינם מקיימים. הבדיקה העלתה, שמבין 109 קורסים שנפתחו בשבעה מרכזי ההכשרה במשמרת ראשונה בתקופה ינואר-אוגוסט 1998, רק 40 היו קורסים ייחודיים ו-69 היו קורסים המצריכים אמצעי הוראה פשוטים (לוח וגיר) שניתן לרכוש אותם מגורמי חוץ. מבין 28 קורסים שתוכננו במשמרת שנייה בשישה מרכזי הכשרה, רק שלושה היו קורסים ייחודיים, והיתר - קורסים של "לוח וגיר". חלק מהקורסים היו במקצועות שבהם שיעורי ההשמה של בוגרים בשנת 1997 היו נמוכים, דהיינו שנחיצותם ותורמתם אינם מובטחים.

בתשובתו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה, ציין אגף התקציבים, שהוא סבור כי "המרכזים הממשלתיים להכשרה מקצועית פועלים בחוסר יעילות יחסית לפעולות הכשרה שנקנות מגורמים חוץ ממשלתיים ... לפיכך אנו סבורים כי אין מקום לתגבר את פעילות המרכזים על ידי הפעלת משמרת שנייה. כמו כן אנו פועלים ליישום החלטות הממשלה בנושא סגירת מרכזים או העברת מרכזים ממשלתיים להפעלה על ידי גורמים חוץ ממשלתיים".

הממשלה החליטה ב-22.8.99 לצמצם עד סוף שנת 2001 לפחות שני מרכזים ממשלתיים להכשרה מקצועית, על ידי העברת המרכזים לידי גורמים חוץ - ממשלתיים או על ידי סגירת המרכזים.

חילוקי דעות בין אגף התקציבים לאגף

בשנת 1998 ובראשית 1999 נתגלעו חילוקי דעות בנושא תקצוב בין האגף לבין אגף התקציבים. מנהל האגף טען, שאגף התקציבים עיכב תקציבים לפעולות שיועדו לקליטת מובטלים במסלולים, כמו הכשרה פנים-מפעלית, פתיחת משמרת שנייה במרכזי הכשרה של האגף, ופרויקט מחשבה להסבת אקדמאים לתחומי ההיי-טק, דבר שמנע מהאגף לקלוט את כל המובטלים שתכנן לשנת 1998. כך, למשל, התקציבים להכשרה פנים-מפעלית הופשרו בשנת

1998 - רק בסוף מארס; ובשנת 1999 - רק בתחילת מאי אותה שנה. לטענת אגף התקציבים, כפי שעולה מתשובתו בנדון למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1999, הוא לא עיכב תקציבים לפעולות שנועדו לתרום לקליטת מובטלים בשוק העבודה, אלא דרש במקרים מסוימים קיום עבודת מטה תקינה. בתשובתו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה, ציין אגף התקציבים, כי מקובל עליו שהמדיניות המקצועית תיקבע בראש ובראשונה בידי הנהלת המשרד, אולם כאשר במובהק ישנן תכניות בעייתיות מתערב אגף התקציבים, ומעיר על כך להנהלת המשרד; וכי בשנתיים האחרונות היו מקרים רבים מהמקובל, בהם אגף התקציבים נדרש להעיר על פעילות האגף.

חילוקי הדעות בין האגף לאגף התקציבים מעידים, שיש לדון ולהחליט בסוגיה: מי מביניהם הוא הגורם שצריך לקבוע את המדיניות המקצועית ואת תכניות העבודה. לתפיסת המשרד תפקידו של אגף התקציבים לקבוע כמה כסף יעמוד לרשות המשרד לצורך ביצוע פעולות להכשרה מקצועית, והמשרד, שהוא הגורם המקצועי, יכין ויבצע את תכניות העבודה. התערבות אגף התקציבים בעניין זה ועיכוב תקציבים היא חדירה לא ראויה לתחום לא לו. לעומת זאת, אגף התקציבים רואה את תפקידו כגורם שמכוון את ההכשרה המקצועית, ולכן הוא מקציב כספים לפעילות מסוימת רק לאחר בחינת תכנית העבודה המפורטת ואישורה. מהאמור לעיל עולה, שחלוקת התפקידים אינה חדה דיה, ויש צורך להכריע בכך בדרג בכיר - הממשלה - כדי שיהיה אפשר לבצע באופן מיטבי החלטות של המשרד וגם החלטות הממשלה.

השמה בעבודה של בוגרי קורסים בשנת 1997

מדד חשוב לבחון את התכניות להכשרה מקצועית ולעמוד על מידת הצלחתן הוא – השמה בעבודה לאחר סיום ההכשרה, ובייחוד במקצוע הנלמד. להלן, מובאים נתונים על הלומדים בקורסים להכשרה מקצועית בשנת 1997. הנתונים מתבססים על ראיונות שקיימה הרשות לתכנון כוח אדם עם בוגרי קורסים, שלמדו במסלול מבוגרים-יום ובוגרי קורסים להסבת אקדמאים, שהתקיימו בין 6 ל-8 חודשים מסיום הקורס.

64.8% מהלומדים במסלול מבוגרים-יום ו-72.1% מהלומדים במסלול הסבת אקדמאים עבדו במועד קיום הריאיון; 23.4% ו-22.7% מהלומדים, בהתאמה, היו מובטלים באותו מועד.

מבחינת הלומדים במקצוע הנלמד שיעורי ההצלחה קטנים בהרבה: ביום הריאיון עבדו במקצוע הנלמד 29.8% מהבוגרים במסלול מבוגרים-יום ו-39.7% מהבוגרים במסלול הסבת אקדמאים; במחוז באר שבע והנגב רק 28.7% מהבוגרים במסלול הסבת אקדמאים עבדו במקצוע הנלמד ביום הריאיון. במחוז באר שבע והנגב היה גם המספר הגדול ביותר של מקצועות שבהם שיעורי ההשמה נמוכים יחסית.

45.3% מהבוגרים המבוגרים ציינו, כי אינם עובדים במקצוע שלמדו כיוון שאין ביקוש לעובדים. רק 10.3% מהבוגרים דיווחו, כי הם חיפשו עבודה רק במקצוע הנלמד. 45.1% דיווחו שחיפשו עבודה בעיקר במקצוע הנלמד; ו-40% דיווחו שחיפשו עבודה במקצוע הנלמד ובאחר במידה שווה. הנתונים מורים שהמקצוע הנלמד לא היה אטרקטיבי דיו בשוק העבודה. רוב בוגרי ההכשרה במסלול מבוגרים-יום, בכל הארץ, משתכרים שכר נמוך, כמעט כשכר המינימום, גם לאחר שסיימו קורסים להכשרה מקצועית. הדבר בולט בייחוד במחוז חיפה והצפון ובמחוז באר שבע והנגב, בהם נמצאות רוב ערי הפיתוח. שכרם של אקדמאים שעברו קורסים

להסבה מקצועית במחוז ירושלים והדרום ובמחוז באר שבע והנגב דומה לשכרם של הלא-אקדמאים. הנתון מורה, לכאורה, שאנשים לא מתמידים במקצוע שרכשו, גם בגלל השכר הנמוך שמציעים לרובם לאחר סיום הקורס. גם בכך יש כדי להצביע על מועילות נמוכה של ההכשרה, שכן הכשרה מועילה אמורה לתת למשתלם סיכוי לתעסוקה בשכר גבוה יותר.

בוגרי הכשרה מקצועית מדירים רגלם משירות התעסוקה. נתוני הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד מורים, כי רק כמחצית מקרב בוגרי הקורסים למבוגרים, שחיפשו עבודה חצי שנה לאחר סיום הקורסים, עשו זאת גם באמצעות שירות התעסוקה. בוגרי הקורסים לא קיבלו סיוע רב משירות התעסוקה: רק כ-6% מקרב בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית למבוגרים שעבדו חצי שנה לאחר סיום הקורס, הושמו בעבודה באמצעות שירות התעסוקה.



בשנים האחרונות חל גידול באבטלה בישראל. שיעור האבטלה עלה מ-6.4% ברבע השני של 1996 ל-9.1% ברבע השלישי של 1999. בערי הפיתוח שיעור האבטלה גבוה יותר לאורך שנים; בחמש השנים האחרונות היה שיעור האבטלה הממוצע בערי הפיתוח בין 10.5% ל-12.7%.

1. מועילותו של שירות התעסוקה כמכשיר להורדת האבטלה היא קטנה. בחצי הראשון של שנת 1999 היה שיעור ההשמות מכלל דורשי העבודה שהתייצבו בלשכותיו - 3.7% במוצע לחודש. התוצר העיקרי של שירות התעסוקה הוא מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה. בשנת 1998 קיבלו כ-110,000 דורשי עבודה, במוצע לחודש, אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה, לעומת כ-6,600 השמות בעבודה במוצע לחודש. יעילותו של שירות התעסוקה בהשמת דורשי עבודה נפגעת, בעיקר משום שלא מופעל מערך השמה פרטני ואינטנסיבי. מערך השמה זה עשוי לתמוך בעיקר בדורש העבודה החלש, התלוי יותר מחבריו בהשמות שירות התעסוקה, ולסייע לשירות התעסוקה לאתר דורשי עבודה המעדיפים קבלת דמי אבטלה על עבודה.

משרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר דנים מאז שנת 1997 בהנהגת רפורמה בהשמת מובטלים ובקביעת זכאות לדמי אבטלה; אולם הם לא הצליחו לגבש עד כה הצעה מוסכמת לביצוע ניסוי שיבחן האם רפורמה כזו יכולה לתרום להקטנת האבטלה.

2. מדינת ישראל משקיעה מדי שנה סכומים ניכרים בהכשרת כוח אדם, בעיקר באמצעות האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם. ההכשרה המקצועית נועדה להכשיר מובטלים ולהקנות להם כלים שיגדילו את סיכוייהם להיקלט בשוק העבודה. הנתונים מורים, שרק כ-30% מהמבוגרים וכ-40% מהאקדמאים שלמדו במסגרת הכשרה מקצועית, עבדו במקצוע הנלמד. ראוי, שהאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם יתרכז בביצוע קורסים שיש לבוגריהם סיכויים מרביים להיקלט בשוק העבודה, ויבטל או יקטין עד למזער את הקורסים שאינם נדרשים. קורסים שאין להם ביקוש, ספק אם יש טעם להשקיע בהם משאבים. שכן גם קורסים שמטרתם לחזק אוכלוסיות חלשות צריך שיעשו באוריינטציה של השמה בעבודה. ראוי, שהקניית השכלה והכשרה מקצועית

ייעשו על סמך בדיקה תקופתית, גם מטעם גוף חיצוני, בדבר המועילות של ההכשרה והשתלבות הלומדים בעבודות קבועות.

על האגף לשפר את אופן איסוף הנתונים על המשתתפים בקורסים שהוא עורך, כך שתכנון העבודה והמעקב אחר הביצוע, לרבות תרומת הקורסים ללומדים, ייעשו על בסיס נתונים אמין ובדוקים.

מתן היתרי עבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם

היתרי עבודה למטרה סיעודית ניתנים לזרים המסייעים לזקנים, מבוגרים וילדים שתפקודם נפגע קשה ואינם מסוגלים לתפקד ללא סיוע אינטנסיבי ורצוף מצד אדם נוסף. כ-85% מהיתרי העבודה למטרה סיעודית ניתנים לזרים המסייעים לזקנים.

רבים מבין הזקנים סובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקוד הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי, המתבטאים בקשיים בפעולות היום יום, בניהול משק הבית, ובהתמצאות בזמן ובמרחב. העלייה בתוחלת החיים ובשיעור הזקנים בקרב האוכלוסייה, פירושם גידול בשיעור הזקנים המוגבלים בתפקודם. זקנים רבים יותר זקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום (הלבשה, האכלה, רחצה, טיפול בהפרשות, נידודות בבית ומחוצה לו) ובניהול משק הבית.

במקרים רבים אין ביכולתם של בני המשפחה לטפל בזקן בעצמם. הפתרון לכך, בחלקו, הוא מתן עזרה לזקן בביתו, בעיקר באמצעות העסקת עובדים זרים הגרים בבית הזקן. לטענת שירות התעסוקה, אין בנמצא כוח עבודה ישראלי שיספק את הביקוש ההולך וגובר לשירות זה. גם אם ניתן להניע ישראלים לעבוד בעבודה זו, השכר שיידרש לכך רחוק מהישג ידם של רוב הנזקקים. יתר על כן - עקב מגבלת תקציב, חולים סיעודיים רבים ממתינים בתור לאשפוז סיעודי באמצעות משרד הבריאות, המסייע במציאת מקומות אשפוז ומממן את האשפוז (הזקן ומשפחתו משתתפים בעלות האשפוז בהתאם ליכולתם הכספית)¹. ללא העסקת עובדים זרים בענף הסיעוד יעלה מספר הממתינים לאשפוז סיעודי. העסקת עובדים זרים היא אפוא פתרון נוח הן לזקנים ולמשפחותיהם והן למדינה.

לנוכח המתואר לעיל חל גידול ניכר במספר העובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד: מספר ההיתרים להעסקת זרים בענף זה עלה מ-4,200 ביוני 1995 ל-8,200 בינואר 1997 ול-15,700 ביוני 1999. זאת, לעומת ירידה בכלל ההיתרים שניתנו להעסקת זרים מ-106,200 בינואר 1997 ל-72,500 ביוני 1999. בענף הסיעוד, מועסקים גם עובדים זרים ללא היתר, אך אין מידע על מספרם. הערכות משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה ושירות התעסוקה הן שמספרם של אלה עלה אף הוא במידה ניכרת.

באוגוסט 1998 ובחודשים יוני-ספטמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את מתן היתרי העבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם. הבדיקה נעשתה בשירות התעסוקה - במחלקה לעובדים זרים בענף הסיעוד. במשרד הפנים - במחלקה לאשרות וזרים שבמשרד הראשי שבירושלים, ובלשכות האזוריות במרכז תל אביב ובחולון. ביקורות קודמות בנושא העסקת עובדים זרים, ראו דוח שנתי 49 (עמ' 272) ודוח שנתי 46 (עמ' 475). ביקורות בנושא הטיפול בזקנים ראו בדוח זה (עמ' 479).

¹ ראו דוח שנתי 48, בפרק "המערך הגריאטרי בישראל" (עמ' 170).