

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71



המוכנות לשוק העבודה המשתנה

למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה



למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה

רקע

שוק העבודה ברחבי העולם עובר שינויים עמוקים המביאים עימם שינויים במקצועות ובתפקידי העובדים. שיעור גדול מהמשרות המוערכות בסיכון גבוה לשינוי בישראל הן בענפים שבהם מועסקים עובדים שאינם אקדמאים ועובדים מעוטי מיומנויות העשויים להיפלט משוק העבודה, שכן רבים מהתפקידים שדרשו יכולות בסיסיות בלבד מתייתרים.

כדי לאפשר למאות אלפי עובדים להשתלב ולהישאר בשוק העבודה מתגבר הצורך בהתאמת המיומנויות והידע של העובדים הנכנסים לשוק העבודה, וגם של העובדים הנמצאים בו, לצורכי השוק המשתנה, ובפרט של עובדים מעוטי מיומנויות. הדבר נחוץ במיוחד לאור הדרישה הגוברת מצד המעסיקים לעובדים מיומנים גם במקצועות לא-אקדמיים ונוכח שיעור גדול - בהשוואה בין-לאומית - של בוגרים מעוטי מיומנויות בסיס¹, ובפרט בקרב האוכלוסיות החרדית, הערבית וקבוצות מעוטות אמצעים, שבשל כשלי שוק יתקשו לשדרג את מיומנותיהם ללא סיוע.

התאמת הכישורים והמיומנויות², שתגביר את המסוגלות התעסוקתית של העובדים, נעשית באמצעות "למידה לאורך החיים" (Lifelong Learning) - רצף של פעילויות לימוד והכשרה בעלות הקשר תעסוקתי, המורכב מ"הכשרה מקצועית וטכנולוגית" (הכשרה למקצוע חדש - Reskilling) ו"למידה למבוגרים" (שדרוג ידע ומיומנויות - Upskilling).

1 בפרט אוריינות קריאה, אוריינות כמותית ואוריינות דיגיטלית.

2 המונחים "כישורים", "יכולות" ו"מיומנויות" משמשים בערבוביה מסוימת בשיח המסוגלות התעסוקתית, ואין הסכמה מחקרית על דקויות ההבדלים ביניהם. ראו למשל יוסי תמיר וזהר נוימן, **מסוגלות תעסוקתית ועידוד תעסוקה: השלכות למציאות הישראלית** (האוניברסיטה העברית - קבוצת המחקר במדיניות חברתית, 2007); אלי אייזנברג ועומר זליבנסקי-אדן, **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019). בדוח זה נעשה שימוש ככל הניתן במונח המקובל לפי ההקשר.

נתוני מפתח

53,200	500 מיליון ש"ח	37%	600,000 עובדים
מספר המשתתפים בהכשרות המקצועיות והטכנולוגיות במימון ציבורי ב-2018	תקציב ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות במימון ציבורי ב-2018	שיעור המבוגרים בישראל (בגילי 16 - 65) בעלי רמת מיומנויות נמוכה באוריינות קריאה או באוריינות כמותית (לעומת 27% בממוצע במדינות ה-OECD) ב-2015	הערכת מספר העובדים בישראל המועסקים במשרות שבסיכון גבוה לשינוי מהותי ועלולים להיפלט משוק העבודה בשנים הקרובות (כ-15% מהמשרות); וכ-2.1 מיליון עובדים הם בסיכון בינוני (כ-54% מהמשרות)
38%	0.07%	7%	29%
שיעור העובדים במשרות שבסיכון גבוה שהיו מעוניינים בתוכנית למידה לאורך החיים אך לא השתתפו בה בשל עלותה	ההוצאה הציבורית על הכשרות מקצועיות כשיעור מהתמ"ג, לעומת 0.11% בממוצע במדינות ה-OECD	שיעור המשתתפים בהכשרות מקצועיות שבשיתוף מעסיקים מכלל המשתתפים בהכשרות שבמימון האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה	שיעור הצעירים שאינם משתתפים בהכשרות או בלימודים אקדמיים במימון ציבורי - רבים מהם מרקע חברתי-כלכלי חלש

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2019 עד מאי 2020 בחן משרד מבקר המדינה את מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות למבוגרים ואת היוזמות הממשלתיות לעידוד למידה לאורך החיים, ובדק את התאמתן לצורכי שוק העבודה המשתנה ולעובדים בו. הבדיקה התבצעה בזרוע העבודה שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (משרד העבודה), במשרד החינוך, במשרד הכלכלה והתעשייה, במשרד האוצר - אגף התקציבים, במטה ישראל דיגיטלית ובשירות התעסוקה הישראלי. בדיקות השלמה בוצעו במשרד העלייה והקליטה.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



תכלול ושיפור מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות: המערך מבזר, וחלקיו על פי רוב אינם מתואמים ביניהם בהיבטים מרכזיים. למשל, קורסים במקצועות דומים כוללים תוכן פדגוגי שונה; האגף להכשרה מקצועית, מה"ט³ ומערך כיתות י"ג-י"ד של משרד החינוך משתפים פעולה עם מעסיקים בהיקפים שונים ובוועדות מקצוע נפרדות; אין בנמצא אתר אחד המרכז עבור הציבור את כלל אפשרויות ההכשרה ואין הליך מאוחד של אבחון, הכוון וגיוס. היעדר התכלול פוגם במיצוי המשאבים ומקשה את ההתאמה של ההכשרות לצורכי שוק העבודה המשתנה ולצורכי אוכלוסיות שונות.



היקף ההכשרות עבור מי שאינם פונים לאקדמיה ועבור האוכלוסייה הערבית: כ-29% מגודל שנתון ממוצע של צעירים (בני 18 - 27) ב-2018 - כמחצית מאלה שאינם לומדים לתואר אקדמי, שרבים מהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש - אינם זוכים לתקציב ממשלתי להכשרתם לעולם העבודה. דבר זה, יש בו כדי לפגוע בהשתלבות איכותית וממושכת בעבודה. חלקם של הצעירים הערבים בקרב המשתתפים בהכשרות מקצועיות וטכנולוגיות שבמימון ציבורי (22%) נמוך מחלקם באוכלוסייה (27%) ומחלקם בקרב הצעירים שאינם פונים ללימודים אקדמיים (33%).



שיתוף מעסיקים בהליכי ההכשרות של האגף להכשרה מקצועית: לאגף להכשרה מקצועית אין הליך מוסדר של התייעצות עם מעסיקים ברמה הענפית כדי ללמוד על ההתפתחויות בשוק, וגם לא עם מעסיקים מהפריפריה הגיאוגרפית ועם מעסיקים קטנים ובינוניים. במציאות זו סקרי בוגרים מעידים על אפקטיביות לא-מיטבית של ההכשרות. בפועל רק חלק קטן - כ-7% - מהמשתתפים בהכשרות המקצועיות הממומנות של האגף להכשרה מקצועית עושים זאת באחד המסלולים שבשיתוף מעסיקים על אף ההסכמה שמסלולים אלו הם האפקטיביים ביותר.



אנגלית כמיומנות מרכזית לאוכלוסיות שאינן פונות לאקדמיה: כ-40% מתלמידי כיתה י"ב נבחנו באנגלית ברמה של 3 יחידות לימוד או שלא נבחנו באנגלית לבגרות כלל בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) - רבים מהם מיישבים באשכול חברתי-כלכלי נמוך. משרד החינוך לא פעל די בשיתוף פעולה עם המעסיקים ועם משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי לוודא שתוכנית הלימודים באנגלית נותנת מענה גם לצורכי השתלבות במקצועות לא-אקדמיים. גם היקף לימודי האנגלית בקורסי האגף להכשרה מקצועית ובקורסים של משרד החינוך בכיתות י"ג-י"ד אינו צפוי לענות על הצרכים בשוק העבודה המשתנה, וקיים חשש שהתלמידים לא ישלטו ברמה מספקת במיומנויות השפה להן יזדקקו בבואם להשתלב בעבודה.



3 האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה; מה"ט - המכון להכשרה טכנולוגית במשרד העבודה המכשיר טכנאים והנדסאים מוסמכים.



תכלול הפעילות הממשלתית ואסטרטגיה ללמידה לאורך החיים: אין גורם אחד המרכז את תחום הלמידה למבוגרים והמוביל את נושא המיומנויות הנדרשות לשוק העבודה על שינויו. ריבוי הגורמים הציבוריים המספקים מענה עלול להקשות על משתמשי הקצה - הציבור - להכיר את מגוון האפשרויות העומדות לפניהם ולבחור מתוכן באופן מושכל.



השתתפות בלמידה לאורך החיים ואיכותה: בישראל, שיעור גדול יחסית של מבוגרים (העובדים במשרות בכלל רמות הסיכון) - 25% - רצו להשתתף בלמידה או בהכשרות אך לא עשו זאת משיקולי עלות (לעומת 16% בממוצע במדינות ה-OECD); גם התשובה במונחי שכר על ההשתתפות בלמידה לאורך החיים נמוכה בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD (5.4% לעומת 8.5%).



עידוד אוכלוסיות מעוטות אמצעים ומיומנויות לשפר את מיומנויותיהן או להסב מקצוע: על אף הצורך בפעילות פרו-אקטיבית ומותאמת אישית אין תוכנית פעולה כוללת לגייס אוכלוסיות מעוטות מיומנויות ללמידה, ואין מסגרת לאבחון מעמיק של יכולות האדם וצרכיו לשם התאמה מיטבית של הלמידה וההכשרה שלהן הוא זקוק. נוסף על כך, רבים מהעובדים בשכר נמוך במשרות שבסיכון גבוה או מן המובטלים עשויים לוותר על קורס הכשרה ממומן או לנשור במהלכו נוכח המחויבות של זמן וכסף הכרוכה בהשתתפות בו.



פעולות לשיפור מערך ההכשרות: הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (שמונתה על ידי שר העבודה; להלן - ועדת התעסוקה 2030) ביצעה בחינה מעמיקה של נושאי ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה המשתנה. כמו כן, בעת סיום הביקורת מתבצעת רפורמה במה"ט על פי החלטות הממשלה בנושא כדי לשפר את איכות ההכשרות הטכנולוגיות.

הנגשה מקוונת: במועד סיום הביקורת משרד העבודה מפתח מערכת מידע מקוונת להכוון תעסוקתי למטרת הנגשת המידע על אפשרויות לימודים ועבודה. כמו כן, מטה ישראל דיגיטלית הקים פלטפורמה ללמידה מקוונת בחינם - קמפוס IL - כלי למידה מרכזי למבוגרים.

פעולות נוכח המשבר התעסוקתי הנלווה למגפת הקורונה: שירות התעסוקה הרחיב את מבחר הסדנאות שהוא מציע ללא עלות, והתאים את דרכי העברתן לאמצעים דיגיטליים. נוסף על כך, הוא החל להציע קורסים מקוונים להקניית כישורים או ידע שיש בהם כדי לסייע בשוק העבודה. זרוע העבודה ומטה ישראל דיגיטלית התאימו חלק מהפעילויות שלהם למגבלות הנובעות מהמשבר.



עיקרי המלצות הביקורת

תכלול מערך ההכשרות: מומלץ כי משרדי העבודה, החינוך, הקליטה והאוצר ושירות התעסוקה יפעלו יחד כדי לשפר את רמות התיאום ביניהם, את תכלול מערך ההכשרות ואת איכותו. בהקשר הזה מומלץ כי המלצות ועדת התעסוקה 2030 הנוגעות למערך ההכשרות ולשוק העבודה המשתנה יבחנו על ידי המשרדים השונים, ותוכן תוכנית פעולה בהתאם.



היקף ההכשרות עבור מי שאינם פונים לאקדמיה ועבור האוכלוסייה הערבית: מומלץ כי משרד העבודה, משרד החינוך ומשרד האוצר (בהיוועצות עם משרדים נוספים שיש להם נגיעה להכשרה מקצועית, כגון משרדי הקליטה, הכלכלה והביטחון ושירות התעסוקה) ינתחו במשותף את היקפי ההכשרות הממומנות, יגדירו את האוכלוסייה הנדרשת להן ויבחנו את הדרכים להרחבת השתתפותה כדי להבטיח מענה מיטבי לכלל האנשים הזקוקים להתאמת כישוריהם המקצועיים לצורכי השוק המשתנים, בהתחשב בצרכים המיידיים העולים מהמשבר הכלכלי והתעסוקתי הנלווה למגפת הקורונה. מומלץ כי משרד העבודה ומשרד החינוך יפעלו להגדלת חלקה של האוכלוסייה הערבית בהכשרות המתקצבות של האגף להכשרה מקצועית ובכיתות י"ג-י"ד של משרד החינוך, שבהן שיעור המשתתפים הערבים מצוי בפקר גדול במיוחד לעומת שיעורם בקבוצה שאינה פונה לאקדמיה.



שיתוף המעסיקים בהליכי ההכשרה של האגף להכשרה מקצועית: מומלץ כי האגף להכשרה מקצועית יקיים שיח שיטתי עם קשת רחבה של מעסיקים ברמה הענפית וברחבי הארץ לשם התעדכנות בצורכיהם, ובכלל זה ישקול לבצע סקר מעסיקים מעמיק מדי פעם בפעם, לעודד התארגנויות מעסיקים ולשתף עימן פעולה, לנתח לעומק את נתוני המשרות הפנויות ולהכשיר עובדים בתחומים חדשים שבהם יש ביקוש, תוך תשומת לב גם לצורכיהם של עסקים קטנים ובינוניים. עוד מומלץ כי משרד העבודה ומשרד האוצר ישלימו את בחינת החסמים המונעים שילוב משמעותי יותר של מעסיקים ותלמידים בהכשרות שמבוצעות בשיתוף מעסיקים ויפעלו להסרתם, וכן ישקלו להרחיב את ההשקעה בכלי זה.



אנגלית כמיומנות מרכזית לאוכלוסיות שאינן פונות לאקדמיה: לאור הצורך העתידי של כלל התלמידים בשליטה באנגלית לשם השתלבות מיטבית בשוק העבודה, מומלץ כי משרד החינוך יקבע יעד אסטרטגי לשיפור רמת השליטה באנגלית של התלמידים במוסדות במדדי הטיפוח החלשים ביותר ויפעל להשיג יעד זה. עוד מומלץ כי גורמי ההכשרה המקצועית והטכנולוגית למבוגרים ומרכזי ההכוון התעסוקתי יבחנו את היקף לימודי האנגלית הנדרש לנוכח צורכי השוק המשתנים ויעדכנו את תוכניותיהם בהתאם.



השתתפות בלמידה לאורך החיים ואיכותה: נוכח פערי המיומנויות של מבוגרים בישראל, שלהם קשר הדוק לפערים הגדולים בפריון העבודה והשלכה על השרידות של העובדים בשוק העבודה המשתנה, מומלץ שמשרדי העבודה, החינוך, הכלכלה והאוצר (בהיוועצות עם שירות התעסוקה ועם שאר המשרדים הנוגעים לעניין) יבחנו





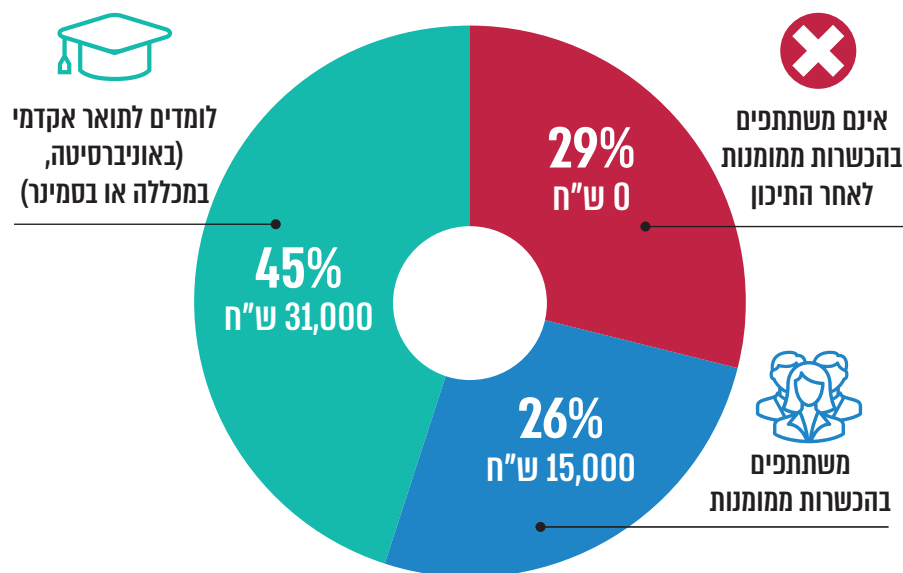
במשותף את האפשרות להגדיל את היקף ההשתתפות בלמידה לאורך החיים של כלל הבוגרים בישראל - המועסקים ושאינם מועסקים - וכן יבחנו את האפקטיביות של הלמידה הקיימת ויפעלו לשיפורה. מומלץ כי משרדי העבודה והחינוך יפעלו לקדם קביעת גורם מוביל אשר יעריך את המיומנויות והכישורים הנדרשים בשוק הישראלי ושיידרשו בעתיד ויבנה את הדרכים להקנותם.

עידוד אוכלוסיות מעוטות אמצעים ומיומנויות לשפר את מיומנויותיהן או להסב



מקצוע: מומלץ כי משרד העבודה בשיתוף משרד האוצר יבחנו את תכנון הקורסים ומנגנוני התמיכה באופן שיתאימו למגוון רחב יותר של אנשים הזקוקים להכשרה או ללמידה, ובכלל זה אוכלוסיות מעוטות אמצעים. מומלץ כי משרדי העבודה, החינוך, הכלכלה ומטה ישראל דיגיטלית, בשיתוף שירות התעסוקה, יפעלו לבניית מערך יישוג⁴, אבחון והכוון מותאם אישית ללמידה לאורך החיים, שישרת באופן אפקטיבי את כלל האוכלוסיות מעוטות האמצעים והמיומנויות בשוק העבודה.

התפלגות שנתון של צעירים לפי סוג הלימודים או ההכשרה לאחר התיכון במימון ציבורי, וגובה התקציב הממוצע לתלמיד לשנה, 2018



על פי נתוני משרדי הממשלה הרלוונטיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 פעילות יזומה מצד הרשות במטרה להגיע לאנשים הנזקקים לשירות אך אינם פונים אליו בעצמם.



סיכום

לאור המציאות של שוק העבודה המשתנה ונוכח החשש שעובדים רבים יתקשו להשתלב בו, מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים - ובראשם משרד העבודה, משרד החינוך, משרד הכלכלה ומשרד האוצר - יבחנו במשותף את מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות הקיים ואת הדרכים לעדכון, את היצע התוכניות ללמידה למבוגרים ואת הנגשתן לאוכלוסיות הזקוקות להן ביותר, ויפעלו לשיתוף המעסיקים בהליכי ההכשרה של העובדים בהתאם להמלצות לעיל. הצורך בפעולות אלה חשוב במיוחד בעת המשבר הכלכלי הנלווה למגפת הקורונה - עת שבה סביר כי יהיה צורך בהתאמות ובהסבות מקצועיות בכלל המשק, ובפרט בענפים שנפגעו. יש לראות בעת הזו הזדמנות לשדרוג כישורים למובטלים רבים, כדי שיוכלו להתאים את עצמם לשוק העבודה המשתנה ולהשתלב חזרה בעבודה בהקדם.