

**A D V A** ה **ו** ד **א**  
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מרכז «אדפה» – מלומות חול המסוואة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

## הכשרה מקצועית – OUT?

נייר עמדה

פברואר 2006

e-mail: [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net) web site: <http://www.adva.org>  
מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-608871, פקס 03-5602205  
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364

ארגון ה-OECD קבע לאחרונה, על יסוד בדיקות רחבות, כי תכניות של הכשרה מקצועית מצטיינות בתרומה חיובית: יש בהן כדי להשפיע לטובה, בטווח של חמש שנים ויותר, על רמת התעסוקה של המשתתפים/ות (OECD Employment Outlook, 2005). על כן, הארגון תומך במדיניות פעילה לעידוד ההשתתפות בכוח העבודה (ALMP – Active Labor Market Policies).

גם בישראל יש ממצאים חיוביים, כפי שעולה מדו"ח של הרשות לתכנון כוח אדם במשרד התמ"ת ("מצבם התעסוקתי של מובטלים, שנתיים מסיום ההכשרה המקצועית", 2002):

- (1) כשני-שלישים מבוגרי הקורסים להכשרה מקצועית שלא השתתפו בשוק העבודה בתקופה שקדמה לקורס, השתלבו בשוק העבודה בתום שנתיים, לערך, מסיום הקורס;
- (2) מתוכם, כ-11% עבדו במקצוע שרכשו וכ-32% עבדו במקצוע אחר; כ-20% חיפשו עבודה (שם: 10);
- (3) בשנתיים הראשונות אחרי סיום הקורסים ירד שיעור האבטלה בקרב הבוגרים, מ-26% ל-19.5% (שם: 2). בימים אלה שוקד מנהל תכנון, מחקר וכלכלה של משרד התמ"ת על דו"ח מעקב אחר בוגרי קורסים להכשרה מקצועית שסיימו לפני חמש שנים ויותר.

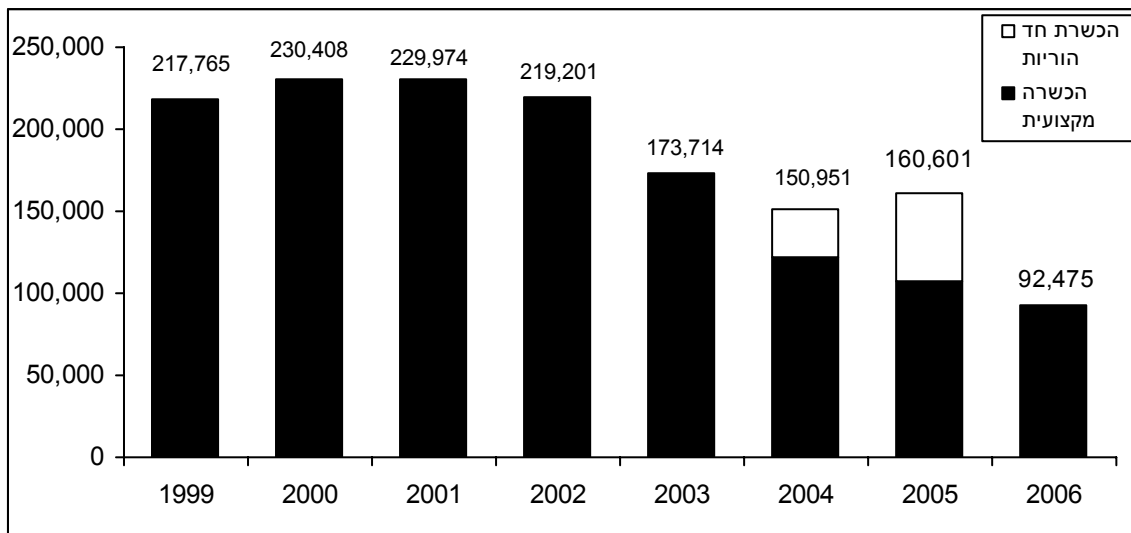
אלא שלמרות הממצאים החיוביים, תקציב האגף להכשרה מקצועית נשחק בשנים האחרונות, דבר המעיד על נסיגה של המדינה מתמיכתה בתוכניות ההכשרה המקצועית. דומה כי המדינה מייעדת להכשרה המקצועית עתיד דומה לזה של הסיוע ברכישת דירה, שבעבר היה נדיב למדי: ההכשרה המקצועית במימון המדינה היא בהליך של ביטול.

## התקציב להכשרה מקצועית

מובטלים הרשומים בלשכת העבודה והמופנים על-ידה להכשרה מקצועית, משתתפים בקורסים במימון משרד התמ"ת. המימון מקורו בסעיף "הכשרת מבוגרים" בתקציב משרד התמ"ת. העלות הממוצעת לקורס היא כ-100,000 ₪ (שיחה עם האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, 2.1.2006). יש לציין שממוצע זה מייצג קורסים יקרים, יחסית, בעיקר במקצועות "הגבריים" כדוגמת מתכת (עלות הקורסים בתחום המתכת נעה בין כ-90,000 ₪ לכ-286,000 ₪), לצד קורסים זולים, יחסית, בעיקר במקצועות "נשיים" כדוגמת מטפלות (עלות קורס מטפלות: כ-124,000 ₪) וקורסים חסכוניים ביותר: המכינות למיניהן: (עלות המכינות: בין כ-39,000 ₪ לכ-65,000 ₪, להוציא המכינות לעולי אתיופיה שעלותן כ-95,000 ₪) (שם).

מסלולי ההכשרה המקצועית (במימון המדינה) המיועדים למובטלים נקראים "הכשרת יום" והם כוללים (1) הסבת אקדמאים, (2) קורסים למבוגרים, (3) הכשרה פנים מפעלית, (4) כיתות במפעל ועוד (מזכר של משרד התמ"ת למרכז אדוה, 17.8.2005).

**תרשים 1. תקציב הכשרת מבוגרים: קורסים למבוגרים, הסבת אקדמאים, מרכזי הכשרה ממשלתיים ועידוד תעסוקת חד-הוריות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה, 1999-2006**  
באלפי ₪, במחירי 2004



**הערות:**

- (1) הנתונים לשנים 1999-2004 הם נתוני ביצוע של החשב הכללי. הנתון לשנת 2005 לקוח מתוך הוראות התקציב של משרד התמ"ת לשנת 2005, ואילו הנתון לשנת 2006 לקוח מהצעת התקציב לשנת 2006.
- (2) נתוני התקציב של הכשרת חד-הוריות לקוחים מתוך תקציב אגף כוח אדם, תכנון והכונה שבמשרד התמ"ת.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, ד"ן וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 2005; משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת 2006.

בשנת 2000, תקציב ההכשרה המקצועית עמד על 230.4 מיליון ₪ - סכום הגבוה פי 2.5 מזה המוצע לשנת 2006 - 92.5 מיליון ₪. קיצוץ חריף זה משקף, בין השאר, קיצוץ של כ-20% ב-2003 וקיצוץ נוסף של כ-13% ב-2004.

בשנים 2004 ו-2005, כלל סך התקציב להכשרה מקצועית סכום מיוחד שיועד לאמהות חד-הוריות. תוכניות אלה הונהגו בעקבות הקיצוצים החדים בקצבת הבטחת הכנסה ופעולות המחאה של האמהות החד-הוריות בשנת 2003. המימון של תוכניות אלה בא על חשבון המימון של תוכניות הכשרה קיימות.

בסעיף "עידוד תעסוקת חד-הוריות", רוב התקציב לא נועד כלל להכשרה מקצועית: בשנת 2004, הוקצו להכשרה מקצועית רק כ-4.3 מיליון ₪ וב-2005, רק כ-3.9 מיליון ₪ (פיזורוביץ, 2006). יתר התקציב יועד לפעולות כדוגמת תמריצים למעסיקים, מענקים

לראשי משפחות חד-הוריות, מימון משפחתונים, עבודה יזומה וכי' – כל אלא פעולות חשובות כשלעצמן, אלא שאי אפשר לתאר אותן כהכשרה מקצועית.

במסגרת הקיצוץ הכולל בתקציבי ההכשרה המקצועית, אחד הנפגעים העיקריים היה הסעיף המוקדש להסבת אקדמאים: בין השנים 2001 ו-2006, סעיף זה ירד פלאים - מכ- 33.6 מיליון ₪ לכ-1.6 מיליון ₪. הדבר משקף את החלטת הממשלה למקד את ההכשרה המקצועית במקבלי הבטחת הכנסה בעלי השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד.

הבעיה היא שהכסף שקוצץ מהסבת אקדמאים לא עבר לתוכניות אחרות. בשנת 2000, התקציב המממן את כל הקורסים למבוגרים שאינם קורסים להסבת אקדמאים, הסתכם ב- 141.8 מיליון ₪. שנה לאחר מכן הוא עלה ל-146.9 מיליון ₪; אלא שב-2003 הוא קוצץ ב-25% והוא המשיך לרדת עד שהגיע לכ-77.4 מיליון ₪ בהצעת התקציב לשנת 2006 (במחירי 2004).

### מספר המשתתפים בתוכניות הכשרה מקצועית למבוגרים

כאמור, ההכשרה המקצועית המוצעת למובטלות במימון הממשלה כוללים קורסים למבוגרים, הסבת אקדמאים, הכשרה פנים מפעלית, כיתות במפעל ועוד (מזכר של משרד התמי"ת למרכז אדוה, 17.8.2005).

### לוח 1. משתתפים/ות בקורסי הכשרת יום למובטלים במימון משרד התמי"ת, 2004 - 2000

שנה	סך כל המשתתפים/ות	נשים באחוז מהמשתתפים
2000	38,070	48%
2001	34,376	47%
2002	31,938	52%
2003	17,635	52%
2004	13,826	57%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר ממשרד התמי"ת, 21.6.2005 ו-17.8.2005.

לוח 1 לעיל מציג נתונים על מספר המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית ועל שיעור הנשים בקרבם. ניתן לראות כי בין השנים 2000-2004 ירד מספר המשתתפים מ-38,070 ל-13,826 - ירידה של 64%. תלקו של הנשים עלה, אולם מספר הנשים שהשתתפו בקורסים ירד, מ-18,221 ב-2000 ל-7,823 ב-2004.

במהלך השנים הללו הורעו תנאי ההשתתפות בקורסים להכשרה מקצועית. לפני 2003, מובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה יכלו להמשיך ולקבלם עד תום הקורס ; ב-2003 בוטלה זכאות זאת. ועוד, מאז 2003, דמי האבטלה המשולמים לזכאים המשתתפים בקורסים קטנו ב- 30%.

### המחווה לאמהות חד-הוריות

מחאתן של האמהות החד-הוריות בשנת 2003 הניעה את שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, לתת לאמהות אלה פיצוי על הקיצוץ בקצבת הבטחת הכנסה, וזאת, בין השאר, בצורה של תקציב מיוחד להכשרה מקצועית עבור "הורים יחידים". אלא שהאגף להכשרה מקצועית לא קיבל לשם כך כספים נוספים: הכספים נלקחו מתוכניות אחרות של האגף. הצעד אף לא בלם את הירידה המתמשכת בתקציב הכולל של הכשרה מקצועית. בהצעת התקציב לשנת 2006 אין עוד הקצאה מיוחדת להורים יחידים והתקציב הכולל של ההכשרה המקצועית עומד על כ-92.5 מיליון ₪ (במחירי 2004).

כמה הורים יחידים הספיקו ליהנות ממחווותו של השר לשעבר נתניהו? 5,265. הלוח שלהלן מציג את הנתונים המפורטים:

### לוח 2. הורים יחידים בקורסים להכשרה מקצועית, 2003 ו-2004

2004	2003	מסלול
3,140	2,125	סה"כ
2,609	1,430	הכשרת יום
420	437	הכשרת ערב
98	236	הסבת אקדמאים
13	22	הכשרה פנים מפעלית

מקור: מזכר מהאגף להכשרה מקצועית, 30.10.2005.

כמעט כל ההורים היחידים שנרשמו לקורסים בשנים 2003-2004 היו אמהות: 97%-98%. לא כולם נהנו מסבסוד ממשלתי: הקורסים להכשרת ערב היו על חשבון המשתתף, כאשר משרד התמ"ת אחראי רק לפיקוח.

### מהי "הכשרה מקצועית"?

אם נבחן את הקורסים הניתנים היום במימון התמ"ת, במסגרת קורסי הכשרת יום, נמצא שלא כולם מעניקים הכשרה לשמה: בשנת 2004, כשליש מהמשתתפים בקורסים (לא כולל

הסבה לאקדמאים, הכשרה פנים-מפעלית וכיתות מפעל) השתתפו למעשה במכינות או ב"מסגרות הכוון"; הדבר תואם את החלטת הממשלה לשים את הדגש על הכשרת מקבלי הבטחת הכנסה עם פחות מ-12 שנות לימוד. אולם השאלה הקריטית היא: האם יש המשך למכינה ול"מסגרות הכוון", או שמא הסיוע למובטלים מעוטי ההשכלה מתחיל ומסתיים בהכנה להכשרה מקצועית. במקרה של מסגרות הכוון, האפשרות השנייה היא הנכונה: תחת מסווה של "סיוע לבעלי השכלה נמוכה", מצאה המדינה תחליף זול לקורסים להכשרה מקצועית. במקרה של המכינות - לדברי שרה חורש, ראש האגף להכשרה מקצועית, החל משנת 2004 מוצעות רק מכינות המעניקות השלמה לקורסים ספציפיים; מי שמשלים את המכינה מתקבל לקורס להכשרה מקצועית (חורש, 2006).

### תקציב הולך ופוחת – ובלתי מנוצל

לא די בכך שתקציבי ההכשרה המקצועית הולכים ופוחתים, אלא שגם אלה הקיימים מאופיינים בתת-ניצול.

הלוח שלהלן מדגים כי בשנים האחרונות לא נוצלו ההקצאות להכשרה מקצועית במלואן במהלך שנת התקציב.

**לוח 3. התקציב וביצוע התקציב לקורסים למבוגרים, 2004-2000**  
**באלפי ש"ח, במחירי 2004**

שנה	תקציב	ביצוע	% ביצוע
2000	173,635	141,801	82%
2001	211,704	146,886	69%
2002	170,228	143,810	84%
2003	165,853	107,826	65%
2004	107,657	85,461	79%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות התקציב, שנים שונות; משרד האוצר, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

במהלך השנים 2000-2004 נע שיעור הביצוע בין 65% ל-84%. ניצול כספי התוכנית המיוחדת להורים יחידים היה נמוך הרבה יותר: 47%. לדברי תקציבנית האגף להכשרה מקצועית, הסיבה לשיעור הביצוע הנמוך נעוצה באיחור באישור תקציב המדינה ובאיחור באישור משרד האוצר לפתיחת הקורסים והתוכניות. כאשר נפתח קורס באיחור, ביצעו המלא של התקציב נסחב לשנה הבאה (פרייזרוביץ, 2005).

### **הכשרה מקצועית לנשים ערביות**

על ההתפתחויות בתחום ההכשרה המקצועית ניתן לעמוד גם באמצעות בחינת השתתפותן של נשים ערביות בתוכניות האגף. בחרנו בנשים ערביות כיוון שזאת קבוצת אוכלוסייה המצטיינת בשיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה: ב-2004, רק 24.4% מהנשים הערביות היו בכוח העבודה האזרחי, לעומת 55.1% מהנשים היהודיות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, ממצאים ראשוניים לשנת 2004).

נתחיל בתוכניות להכשרה פנים מפעלית. הנתונים מעלים, כי ב-2004 היתה רק אישה ערבית אחת בקרב 235 המובטלים היהודים והערבים שהשתתפו בהכשרות מסוג זה.

באשר לתכניות הסבה לאקדמאים, התמונה לא הרבה יותר טובה: מתוך 766 מובטלים/ות אקדמאים/ות שהשתתפו ב-2004 בקורסי הסבה (438 מתוכם נשים), רק 15 היו נשים ערביות. ההשתתפות הדלה של נשים ערביות משקפת, ככל הנראה, את השיעור הנמוך של בעלות השכלה אקדמית בקרבן (רק ל-23% יש השכלה של 13 שנות לימוד או יותר) כמו גם את העובדה שבשום יישוב ערבי אין לשכת עבודה לאקדמאים ("נשים ערביות בעבודה", מכתב לסגן שר התמ"ת אלי אפללו מעמותת נשים נגד אלימות, 19.10.2005).

יש לציין שמספר הגברים הערבים שהשתתפו בקורסים להסבת אקדמאים היה קטן עוד יותר: 10 (מזכר ממשרד התמ"ת למרכז אדוה, 17.8.05).

אם נסתכל על המספר הכולל של נשים ערביות בכל התוכניות למובטלים בחמש השנים האחרונות, נגלה כי חל גידול משמעותי, מ-3.2% מסך המשתתפים ב-2000 לכ-14% ב-2004. אלא שבחמש שנים אלה, ידע מספר המשתתפות עליות וירידות, ועל כן קשה לקבוע האם מדובר על גידול שהוא פרי מדיניות או בתופעה שהיא פרי המקרה.

**לוח 4. משתתפים/ות בקורסי הכשרת יום למובטלים במימון משרד התמ"ת,  
2004 - 2000**

שנה	סך כל המשתתפים/ות	מספר המשתתפות הערביות	משתתפות ערביות כ- % מכלל המשתתפים
2000	38,070	1,216	3.2%
2001	34,376	1,477	4.3%
2002	31,938	3,397	10.6%
2003	17,635	1,342	7.6%
2004	13,826	1,970	14.2%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתום מזכר ממשד התמ"ת, 21.6.05 ו-17.8.2005.

לוח 5 שלהלן מעלה, כי על פי רוב, מובטלות ערביות משולבות במקצועות ה"נשיים" ונעדרות מקורסים במקצועות הטכנולוגיים.

**לוח 5. משתתפים/ות בקורסים למובטלים/ות במימון משרד התמ"ת  
(לא כולל הסבה לאקדמאים, הכשרה פנים מפעלית וכיתות מפעל)  
מגמות נבחרות, 2004**

מגמה	מספר תלמידים/ות	מזה: נשים	מזה: נשים ערביות
שרטוט	29	20	0
מחשבים	396	103	2
דפוס, צילום, הפקה	109	55	2
טיפוח חן	299	250	46
מזכירות והנהלת חשבונות	1,236	1,012	59
מטפלות	1,409	1,377	502
מתכת ומכונות	728	29	0
הארחה	646	239	12
חשמל ואלקטרוניקה	1,043	98	0
אופנה וטקסטיל	169	167	77
שינניות וסייעות	132	131	11
מכינות	2,895	2,211	899
טרומ הכשרה (ללא תגבור בעברית לעולים)	1,274	1,151	236

מקור: מזכר ממשד התמ"ת למרכז אדוה, 17.8.2005.



מובטלות ערביות נעדרות מקורסים בשרטוט, מחשבים, חשמל ואלקטרוניקה, דפוס, צילום והפקה ומזכירות (מגמה אחרונה זו היא כמובן "נשית"). ייתכן שהיעדרן של משתתפות ערביות מקורסי מחשבים ומזכירות משקף את מיעוט הזדמנויות התעסוקה במקצועות אלה במקום מגוריהן של הנשים הערביות.

כאמור, רמת ההשתתפות של נשים ערביות בשוק העבודה נמוכה: הן מהוות רק 8.9% מסך כל הנשים בכוח העבודה האזרחי, בעוד שחלקן בקרב נשים בגיל העבודה הוא 18%.

אלא שגם עובדת התרכזותן של נשים ערביות בקורסים לטיפול חן ולמטפלות משקפת את מיעוט הזדמנויות התעסוקה. בשתי מקרים אלה, מדובר במקצועות המאפשרים פתיחת עסק בבית.

לבסוף, רמת ההשתתפות הגבוהה של נשים ערביות בקורסים המוגדרים כמכינות או כ"טרום תעסוקה" מעידה על היעדר השכלה מספקת (12 שנות לימוד) לצורך השתתפות בקורסים אחרים. משרד התמ"ת מכיר במצב הזה: "הצורך הבולט ביותר לאוכלוסייה [הערבית] הוא קורסי השלמת השכלה...". (מזכר התמ"ת למוסאווה, 11.7.2005).

התמונה הכללית המצטיירת מן הנתונים שלעיל היא של קהילה נשית שחסרה הזדמנויות תעסוקה, בין אם עקב השכלה נמוכה, מיעוט של מקומות עבודה בקרבת מקום המגורים או היעדר לשכת עבודה לאקדמאיות במקום מגוריהן.

הפתרון למצב התעסוקה של הנשים הערביות טמון בפיתוח כלכלי של האזורים בהם מתגוררות הנשים.

על רקע זה חשוב לציין כי התוכניות המועלות לאחרונה, לפיתוח הגליל ולפיתוח הנגב, מתרכזות בעיקר בפיתוח המגזר היהודי באזורים אלה.

### **סיכום ומסקנות**

ההכשרה המקצועית היא אחד הכלים העומדים לרשות המדינה בבואה לשפר את ההון האנושי של תושביה. הנתונים שהצגנו כאן מעלים, כי מדינת ישראל נוטה להחליף את הכלי הזה בחלופה זולה יותר: קורסים "טרום הכשרתיים", במסגרת הכשרת יום באגף להכשרה מקצועית של משרד התמ"ת, ובמסגרת הפעילויות המתקיימות במרכזים של "תוכנית ויסקונסין".

ההכשרה המקצועית חייבת להיות משולבת עם תוכניות לפיתוח הגליל והנגב. חשוב, על כן, שתוכניות אלה תתייחסנה לא רק ליהודים אלא גם לערבים ולא רק לגברים אלא גם לנשים.

הנתונים שהצגנו אודות השתתפותן של נשים ערביות בתוכניות להכשרה מקצועית מעלים שההזדמנויות המוצעות לנשים ערביות לשפר את כישוריהן מבוססות על השלמה עם המצב הקיים, במקום שתייצגנה מאמץ משולב לשנות אותו. המפסידות הראשיות הן הנשים הערביות, אך המדינה כולה מפסידה גם היא.

לתשומת לב השואפים להנהיג את הממשלה הבאה.

## מקורות

הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, 2002, מצבם התעסוקתי של מובטלים שנתיים מסיום ההכשרה המקצועית, אוגוסט.

האגף להכשרה מקצועית, משרד התמ"ת, שיחה עם המחברת, ינואר 2006.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם: ממצאים ראשוניים לשנת 2004.

חורש, שרה, ראש האגף להכשרה מקצועית, משרד התמ"ת, שיחה עם המחברת, ינואר 2006.

מזכר של משרד התמ"ת למרכז אדוה, 17.8.2005.

מזכר של משרד התמ"ת למרכז אדוה, 21.6.2005.

מזכר של משרד התמ"ת למרכז אדוה, 30.10.2005.

מזכר של משרד התמ"ת לארגון מוסוואה, 11.7.2005.

משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות

משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 2005.

משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת 2006.

"נשים ערביות בעבודה", מכתב לסגן שר התמ"ת אלי אפללו מעמותת נשים נגד אלימות. 19.10.2005.

פרייזרוביץ, שרה, האגף להכשרה מקצועית, משרד התמ"ת, שיחות עם המחברת, דצמבר 2005 וינואר 2006.

OECD, 2005, *Employment Outlook*.

Lars Calmfors, Anders Forslund and Maria Hemstrom, 2002, "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences," CESifo Working Paper No. 675 (4), [www.CESifo.de](http://www.CESifo.de).