

האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר לעבודה סוציאלית
ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד



נייד עמדה
קבוצת המחקר במדיניות חברתית



חסוגלות תעסוקתית ועידוד תעסוקה: השלכות למציאות הישראלית

פרופ' יוסי תמיד ועו"ד זהר נוימן

תוכן עניינים

6	1. מבוא
9	2. מסוגלות תעסוקתית
9	2.1 התפתחות המושג מסוגלות תעסוקתית - ראייה היסטורית
	2.2 מסוגלות תעסוקתית כיום - אלו כישורים ומיומנויות
11	מקנים מסוגלות תעסוקתית?
18	2.3 אבחנה בין מסוגלות תעסוקתית לשם כניסה למעגל העבודה ובתוכו
21	2.4 מסוגלות תעסוקתית: חלוקת האחריות בין הפרט, המעסיק והמדינה
23	3. תוכניות לעידוד תעסוקה
24	3.1 הרכיבים השכיחים בתוכניות לעידוד תעסוקה
26	3.2 האסטרטגיות העיקריות של תוכניות לעידוד תעסוקה
29	3.3 הערכת התוכניות והמודלים השונים לעידוד תעסוקה
32	4. תוכניות שונות לעידוד תעסוקה בישראל
32	4.1 גופים ממשלתיים המפעילים תוכניות לעידוד תעסוקה ולהכשרה
	4.2 תוכניות המופעלות על ידי עמותות מגזר שלישי או בשיתוף פעולה בין
36	המגזר שלישי והממשלה
37	5. המרכיבים המרכזיים למסוגלות תעסוקתית בתוכניות לעידוד תעסוקה בישראל
39	6. השפעת תוכניות לעידוד תעסוקה על קליטה בשוק העבודה ושעורי שכר בישראל
42	7. דיון והמלצות
46	8. רשימת מקורות
53	תקציר באנגלית

קבוצת המחקר במדיניות חברתית פועלת מאז ראשית שנת 2004 במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד שבאוניברסיטה העברית בירושלים. במסגרת פעולתה מבקשת הקבוצה לעודד את המחקר בתחומי המדיניות החברתית, לנתח את המדיניות החברתית הממשלתית, לפרסם תוצאות מחקרים מן הארץ והעולם, ולהציג מידע השוואתי על תחומים שונים של מדיניות חברתית. באמצעות פעולותיה ופרסומיה קבוצת המחקר שואפת לתרום תרומה משמעותית לדיון הציבורי בנושאי מדיניות חברתית בישראל.

חיבור זה בא להדגיש את החשיבות של נושא המסוגלות התעסוקתית כמרכיב משמעותי בפתרון הסוגיות דלעיל. בפתחו נסקור את התפתחות המושג מסוגלות תעסוקתית לאורך השנים ונבקש לבחון כיצד משפיעה הדרישה למסוגלות תעסוקתית על מודלים שונים בשוק העבודה. בהמשך נביא את המודלים לפיתוח ועידוד תעסוקה הקיימים במשק הישראלי ואת מערכי ההכשרה המקצועית השונים שמספקת מדינת ישראל, ונסה לאפיין את ההכשרות השונות על פי מידת האינטנסיביות שלהן בהקניית מסוגלות תעסוקתית. בנוסף, נבחן עד כמה מסלולי הכשרה אלה מקנים מסוגלות תעסוקתית ועד כמה מסוגלות תעסוקתית לקוויה מהווה חסם ממשי לכניסה לשוק העבודה ולהתמדה בו. בסיום הסקירה נציג שורה של המלצות להגברת המסוגלות התעסוקתית של כוח העבודה בישראל בכלל, ושל האוכלוסיות החלשות בשוק העבודה בפרט. ננסה להצביע על דרכים אפקטיביות להקניית מסוגלות תעסוקתית בתמיכת המדינה, בעיקר במסגרות של הכשרה מקצועית.

תקציר

לשילובם של פרטים בשוק העבודה חשיבות מכרעת לאור הקשר ההדוק שבין היעדר תעסוקה לעוני. עם זאת, הימצאות במעגל העבודה, אין בה כדי להבטיח יציאה ממעגל העוני, שכן הנתונים מראים, כי לאורך השנים חל גידול משמעותי בשיעור העובדים העניים כחלק מאוכלוסיית העוני.

שוק העבודה העכשווי הינו מקוטב וכולל עבודות הדורשות מיומנויות גבוהות והמתגמלות את עובדיהן בשכר גבוה מחד, ועבודות שאינן דורשות כל מיומנות ומתגמלות את עובדיהן בשכר נמוך מאד, מאידך. במצב זה, עובדים שמסוגלותם התעסוקתית נמוכה והנעדרים כישורי עבודה או השכלה, נאלצים פעמים רבות להשתלב בעבודה תובענית ולא מתגמלת דיה, שאין ביכולתה לחלצם ממעגל העוני או להבטיח את קידומם ואת עתידם. יתרה מזאת, חלק לא מבוטל מהאוכלוסיות החלשות אף יוצא כליל משוק העבודה. שוק אשר אינו מסוגל לספק עבורן מקור הכנסה חלופי לקצבאות הרווחה. על אף כל המתואר לעיל, הנתונים מראים, כי תעסוקה היתה ועודנה הכלי המרכזי להוצאת אוכלוסיות ממעגל העוני ולהחזרתן לזרם המרכזי בחברה.

מסוגלות תעסוקתית (employability) הינה קשת היכולות והכישורים, המסייעת לאדם להתקבל למקום עבודה כלשהו ולעבוד בו. מעבר לעצם היכולת להשיג עבודה, מתייחסת מסוגלות תעסוקתית בדרך כלל גם לכושרו של אדם לשמור על מקום עבודתו, להתמיד ולהתקדם בו, או להתקבל למקום עבודה חדש, ככל שיש בכך צורך. המושג מופיע בספרות המקצועית מזה שנים רבות, ואולם כיום הוא מעורר עניין מחודש וזוכה למגוון פרשנויות עדכניות. נהוג לסווג את רפרטואר הכישורים שעובד מוצלח מביא עמו למקום עבודתו לשניים: מיומנויות טכניות ומיומנויות "רכות". בעוד שהמיומנויות הטכניות הינן ייחודיות לענף ספציפי ובדרך כלל לא ניתן להעבירן ולהיעזר בהן בענף שונה, הרי שהמיומנויות הרכות הן המקנות מסוגלות תעסוקתית. מיומנויות אלה אינן ספציפיות למשרה כזו או אחרת, אלא מאופיינות בכך שהן אופקיות ואנכיות גם יחד. כלומר, נדרשות בכל ענפי ותחומי שוק העבודה, ורלוונטיות בכל שדרת התפקידים, מעובד פשוט ועד מנהל בכיר.

במשק הישראלי, המאופיין בשיעור השתתפות בשוק העבודה מהנמוכים בעולם המערבי, ואשר בשני העשורים האחרונים ידע גידול חסר תקדים בשיעור המקבלים גמלאות להבטחת הכנסה, ישנה, אם כן, חשיבות רבה להקניית מסוגלות תעסוקתית לפרטים לשם הכנסתם לשוק העבודה או קידומם בו.

1. מבוא

בעשרים השנים האחרונות מיתון כלכלי ושעורי אבטלה גבוהים ברחבי העולם הפכו את התחרות על מקומות תעסוקה לקשה יותר ויותר. מגמה זו קיימת הן בתפקידים הדורשים מומחיות ובתפקידי קידום והן במשרות נמוכות (תפקידי "low entry level"), להן נדרשים עובדים שאינם מיומנים.

בו בזמן, חלה עליה הדרגתית בדרישות מהעובדים ומהמעוניינים להיכנס לשוק העבודה. עלייה זו נובעת מגורמים שונים וביניהם הטמעה של טכנולוגיות חדשות ומתקדמות, גישות ניהוליות חדשות, המתמקדות בצוותי עבודה ובניהול משאבי אנוש, דגש על שירות לקוחות ועל נגישות למידע, וכן הצורך במיקסום משאבים מוגבלים על מנת לעמוד בתחרות בשוק הגלובלי. בהשפעת שינויים אלו הפך שוק העבודה לכזה המתאפיין ברמה גבוהה של הון אנושי.

בישראל, כמו גם ברחבי העולם, מספר שנות ההשכלה הנדרשות לשם קבלה לעבודה הולך ועולה בהתמדה. גם עובדים בלתי מיומנים מוערכים, בעת התמודדותם על מקום עבודה, על פי קשת נרחבת של כישורים ומיומנויות הנוגעים ליכולותיהם במגוון תחומים שונים. המיומנויות והכישורים הללו מוצאים ביטויים במונח "מסוגלות תעסוקתית" (employability).

מסוגלות תעסוקתית הינה קשת היכולות והכישורים המסייעת לאדם להתקבל למקום עבודה כלשהו ולעבוד בו. מעבר לעצם השגת העבודה, הכוונה בדרך כלל גם לכושרו של אדם לשמור על מקום עבודתו, להתמיד ולהתקדם בו, או להתקבל למקום עבודה חדש, ככל שיש בכך צורך. מסוגלות תעסוקתית מספקת לפרט סיכויים טובים יותר למצוא עבודה, מגדילה את הסבירות שישתלב בעבודה במקצועו ומרמזת כי צפויים לו סיפוק רב יותר מעבודתו ואף תגמול חומרי משופר.

ככל שהעובד מביא עמו "נכסים" כגון השכלה, הכשרה מקצועית, כישורים ומיומנויות, כמו גם ניסיון רלוונטי שצבר במהלך הקריירה המקצועית שלו, נחשבת המסוגלות התעסוקתית שלו לגבוהה יותר. עם זאת, בעוד שבעבר הושם עיקר הדגש בבחינת מסוגלותם התעסוקתית של עובדים על הכשרתם המקצועית, מיומנויותיהם המקצועיות וניסיונם בעבודה, הרי שבשנים האחרונות ניתן על ידי מעסיקים משקל הולך ורב ל"כישורים רכים" (soft skills), דהיינו, למקבץ מיומנויות אישיותיות הקשורות בתכונות אופי ובמוטיבציות, כדוגמת

יכולות למידה, יצירתיות, בטחון עצמי, יכולת עבודה בצוות, כישורים חברתיים, יכולת הסתגלות לשינויים ולסביבות עבודה שונות, אחריות אישית, משמעת עצמית ועוד.

הגם שהגברת המסוגלות התעסוקתית מהווה אינטרס של כל פרט וכל עובד, זהו גם אינטרס מדינתי. זאת היות שהבטחת מסוגלותם התעסוקתית של הפרטים וחיזוקה מסייעים בפיתוח ההון האנושי של הפרטים בחברה וקשורים קשר הדוק לאזרחות טובה ולא-תלות. חיזוק המסוגלות התעסוקתית מגדיל את שעור ההשתתפות בשוק העבודה (אף שלכאורה הגדלה כאמור מגדילה את שעור האבטלה בטווח הקצר) ומביא לגידול בצמיחה, בד בבד עם קידום ערכים של קיום הוגן, הגברת שוויון הזדמנויות כלכליות ושילוב חברתי של כל משקי הבית באוכלוסייה באמצעות הגברת השתתפות פרטים ובתי אב במעגל העבודה הפעילה.

בהתאם, השיח העוסק במסוגלות תעסוקתית שזור בדיון מרכזי מקביל, העוסק בשאלה כיצד ניתן להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, כאשר תעסוקה נתפסת, מעבר לתרומתה לצמיחה ופיתוח המשק, כפתרון של ממש לבעיות החברתיות המלוות אבטלה וכקשר קפיצה המאפשר יציאה ממעגל העוני והמצוקה.

לאור העובדה כי המשק הישראלי מאופיין בשיעור השתתפות בשוק העבודה מהנמוכים בעולם המערבי, האינטרס הממשלתי להגדיל את ההשתתפות בשוק העבודה באמצעות הקניית מסוגלות תעסוקתית לפרטים רבים ככל הניתן הינו גדול ביותר. דבר זה נכון במיוחד לאור השינויים שחלו בחברה הישראלית בעשרים השנים האחרונות בעקבות גל העלייה הגדול מחבר העמים ומאתיופיה, שכלל עולים מבוגרים וקבוצות שהתקשו להיקלט במקומות עבודה בשל בעיות שפה, השכלה ומקצוע. יתרה מזאת, במקביל לתנופת העלייה התאפיינה תקופה זו בתנודות במימדי האבטלה (עלייה בשיעור האבטלה בתחילת העשור, צמצום בין השנים 1993-1996, ושוב עלייה בשנים האחרונות) כמו גם בגידול חסר תקדים במספר המקבלים גמלאות להבטחת הכנסה¹, נתונים שאף בהם כדי להגדיל את האינטרס הממשלתי בהקניית מסוגלות תעסוקתית.

לעניין זה יוער, כי פרטים שלא השתתפו מעולם בשוק העבודה או שנמצאים זמן רב מחוץ לשוק העבודה הינם, בדרך כלל, בעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה ביחס לכלל האוכלוסייה בגיל העבודה וזקוקים במידה רבה למיומנויות וכישורים המקנים מסוגלות תעסוקתית על מנת להשתלב בשוק העבודה ולחתור ליציאה ממעגל העוני.

ככלל, הממשלה פועלת להגברת המסוגלות התעסוקתית באופן מסורתי על ידי עידוד רכישת השכלה ומקצוע, כמו גם על ידי שימור הידע המקצועי ורענון הכישורים של העובד, כך שיתאימו לצרכים המשתנים בשוק העבודה וכן על ידי הסבה מקצועית של עובדים

¹ מספר המשפחות בגיל העבודה שקיבלו גמלה עלה מכ-31 אלף בממוצע לחדש ב-1990 לכ-160 אלף בשנת 2003 – כלומר יותר מפי חמישה. שיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה באותה תקופה היה פי 10 בקירוב מהגידול של כלל האוכלוסייה בגילאי העבודה.

ושל האוכלוסיות החלשות בשוק העבודה בפרט. כן ננסה להצביע על דרכים אפקטיביות להקניית מסוגלות תעסוקתית בתמיכת המדינה בעיקר במסגרות של הכשרה מקצועית.

2. מסוגלות תעסוקתית

2.1 התפתחות המושג מסוגלות תעסוקתית - ראייה היסטורית

אחד הדיונים המרכזיים בנושאי תעסוקה בעולם כיום נסוב סביב המושג מסוגלות תעסוקתית. מושג זה מתייחס למקבץ התכונות והכישורים, שאינם יכולות טכניות, ההופכים עובד כלשהו לנכס עבור מעסיק פוטנציאלי (Buck & Barrick, 1987). המונח מסוגלות תעסוקתית מתייחס, למעשה, ליכולתו ולנכונותו של עובד להישאר אטרקטיבי לאורך זמן בשוק העבודה, בין היתר על ידי צפייתם של שינויים במשימות ובסביבת העבודה ויכולת להסתגל אליהם, תוך הסתייעות בכלים ובאמצעים לפיתוח משאבי אנוש הזמינים לאותו עובד.

הגם שהמושג מסוגלות תעסוקתית מופיע בספרות המקצועית מזה שנים רבות, לאחרונה הוא מעורר עניין מחודש וזוכה למגוון של פירושים חדשים. זאת משתי סיבות עיקריות: האחת הינה שינויים מהותיים שחלו בשוק העבודה והביאו להדגשת מקומם וחשיבותם של כישורים ומיומנויות ושל "הון אנושי" בהתמודדות מול תחרות כלכלית, והשנייה הינה עליה בתחלופה במשרות ובמקומות עבודה במהלך חיי העבודה של האדם, דבר הפוגע בביטחון התעסוקתי של העובד לאורך זמן.

בשנות ה-50 וה-60' התייחס המושג מסוגלות תעסוקתית לפוטנציאל של הפרט להיות מועסק בכלל, ובתעסוקה מלאה בפרט. מסוגלותו התעסוקתית של עובד נקבעה בעיקרה על בסיס העבר התעסוקתי שלו, והאמצעים שנקטו לשיפור המסוגלות נגעו, בעיקרם, לשיפור גישתם של העובדים ביחס לתעסוקה בכלל, כמו גם ביחס לתפיסה ולהערכה העצמית שלהם במהלך חיי העבודה שלהם. תפיסתם של פרטים את עצמם כמשתתפים מוצלחים בשוק העבודה ויכולתם לאמץ גישה סתגלנית נמצאו כתורמים לכניסתם מחדש לשוק העבודה (Soloff & Bolton, 1969). עם זאת, בתקופה זו נתפסה המסוגלות התעסוקתית בעיקר כיכולת סטטית ובלתי משתנה של הפרט למצוא ולהחזיק בעבודה כלשהיא. ההגדרה של פרט או של קבוצה כבעלי מסוגלות תעסוקתית או כחסרים כזו, שימשה, בעיקר, להפניית משאבים אל קבוצות אלו לשם שיקומם התעסוקתי (בארה"ב) או לצורך ניתוחים סטטיסטיים ברמה המקרו-כלכלית (בצרפת) (Lefresne, 1999).

סרנו (Serrano, 2000) מציין כי בתקופה זו שימש המושג מסוגלות תעסוקתית באירופה לאבחנה בין העניים שזכאים לתמיכה ובין אלו שאינם זכאים לה, אבחנה המעידה על כך

שהביקוש למקצועים הצטמצם. מאידך, כפי שנראה בהמשך, הפעילות הממשלתית להגברת המסוגלות התעסוקתית באמצעות הקניית "כישורים רכים" ומיומנויות רחב הינה קטנה יחסית.

המושג מסוגלות תעסוקתית מופיע בספרות המקצועית מזה שנים רבות, ואולם כיום מעורר מושג זה עניין מחודש וזוכה למגוון פרשנויות חדשות. זאת, בין היתר, כתוצאה מהשינויים הדרמטיים שחלו בפני שוק העבודה בישראל ובעולם, ובכללם עליה בחשיבותם של כישורים ומיומנויות ושל "הון אנושי" בהתמודדות מול תחרות כלכלית מחד גיסא, וירידה בביטחון התעסוקתי לאורך זמן מאידך גיסא.

למותר לציין, כי הדרישה למסוגלות תעסוקתית והעלייה בדרישות מהעובדים מקשה במיוחד על בעלי השכלה מועטה, על בעלי ניסיון תעסוקתי מועט ועל פרטים המצויים מחוץ למעגל העבודה לאורך זמן. פגיעותם של עובדים דלי השכלה או בלתי מיומנים (low skilled) בשוק העבודה העכשווי הולכת וגוברת. עובדים אלו נדחקים מחלק ניכר מהעבודות שבוצעו על ידם בעבר לטובתם של עובדים מיומנים יותר, בעיקר בשל שינוי בדרישות המעסיקים ובשל היצע רב של עובדים בעלי כישורי יתר לתפקיד. בה בעת, בנסותם להתמודד על משרות הדורשות מסוגלות תעסוקתית נמוכה יותר, מוצאים את עצמם עובדים בעלי מיומנויות נמוכות מתמודדים מול עובדים זרים - כוח עבודה זול, תוצר הגלובליזציה של שוק העבודה. בנוסף, מחקרים מעלים, כי עובדים בלתי מיומנים נוטים להשתתף פחות בתוכניות הכשרה ונעדרים מודעות לצורך בהשקעה בעיבוי וחיזוק המסוגלות התעסוקתית שלהם. לפיכך, ראוי לבחון מהן הדרכים המיטביות לשיפור המסוגלות התעסוקתית של בלתי מועסקים ושל עובדים שאינם מיומנים, ולשאל כיצד ניתן להקנות להם את הכישורים הדרושים על מנת לשרוד בשוק העבודה הדינאמי.

בנייר עמדה זה נבקש לבחון את התפתחות המושג מסוגלות תעסוקתית ואת התוכן שנוצק לו לאורך השנים במדינות שונות בעולם המערבי באמצעות סקירת ספרות אקדמית רלוונטית. כמו כן, נבקש לבחון כיצד משפיעה הדרישה למסוגלות תעסוקתית על מודלים שונים בשוק העבודה ובמיוחד על המודל של "עבודה תחילה" (work first). בהמשך נסקור את המודלים לפיתוח ועידוד תעסוקה הקיימים במשק הישראלי ואת מערכי ההכשרה המקצועית השונים שמספקת מדינת ישראל, וננסה לאפיין את ההכשרות השונות על פי מידת האינטנסיביות שלהן בהקניית מסוגלות תעסוקתית. בנוסף, נבחן עד כמה מסלולי הכשרה אלה מקנים מסוגלות תעסוקתית ועד כמה החסם של הון אנושי ומסוגלות תעסוקתית לקויה מהווה חסם ממשי לכניסה לשוק העבודה ולהתמדה בו. בסיום הסקירה נציג שורה של המלצות להגברת המסוגלות התעסוקתית של כוח העבודה בישראל בכלל,

בשנות ה-90, מנגד, הדיון במושג מסוגלות תעסוקתית התפצל למספר אפיקים, שכל אחד טומן בחובו משמעות שונה - החל מהתייחסות מסורתית לפוטנציאל של הפרט בשוק העבודה ולמיומנותיו המקצועיות וה"רכות", עבור בחקר האפשרויות הפתוחות בפני עובדים המועסקים בארגונים, דרך ידע על אופי שוק העבודה והתנהלות ארגונים, וכלה באומדן יכולותיו של הפרט להשפיע על מהלך הקריירה שלו ולהתמודד עם שינויים (de Grip, Van Loo & Sanders, 2004).

2.2 מסוגלות תעסוקתית כיום - אלו כישורים ומיומנויות מקנים מסוגלות תעסוקתית? כאמור, אין כיום בנמצא הגדרה אחת ויחידה של המושג מסוגלות תעסוקתית והכישורים הנדרשים על מנת שאדם ייחשב כבעל מסוגלות תעסוקתית הינם תלויי אג'נדה ובמידה רבה תלויי תרבות. יחד עם זאת, כפי שנראה בהמשך, ישנם מספר מאפיינים המהווים רשימה בסיסית המוסכמת על מרבית החוקרים בתחום, כאשר חוקרים שונים ולאומים שונים מוסיפים על רשימה זו מאפיינים בהתאם לצרכיהם ותפיסותיהם.

בק ובריק (Buck & Barrick, 1987) מגדירים את המיומנויות הנדרשות למסוגלות תעסוקתיות ככוללות קריאה וכתובה, יכולת חישוב וכישורים בסיסיים נוספים; יכולת פתרון בעיות, קבלת החלטות ומיומנויות חשיבה נוספות מסדר גבוה, וכן גישה חיובית, שיתוף פעולה ומוטיבציה (מיומנויות אישיות).

על פי מורנו ולי (Murnane & Levy, 1996) הכישורים הנדרשים ביותר לשם הצלחה תעסוקתית כוללים:

- מיומנויות בסיסיות בתחום הקריאה, הכתיבה ויכולת חשבונאית - אלה הן יכולות קריטיות להתפתחות ולרכישת מיומנויות ספציפיות לעבודות ולתפקידים שונים.
- מיומנויות תקשורת ועבודת צוות - יכולת לתקשר היטב עם אחרים בכתב ובעל פה ויכולת לעבוד עם אחרים. לאלה משמעות רבה בשוק העבודה העכשווי, הממוחשב והגלובלי, בו נתח עבודות הייצור עבר במידה רבה למדינות זולות ועלתה הדרישה למשרות המערבות קשר עם לקוחות ועם עובדים אחרים.
- מיומנויות למידה - היכולת להסתגל לשינויים וללמוד במהירות חומר ושיטות חדשות חיונית בעידן הטכנולוגיה והגלובליזציה.
- מיומנויות מחשב - בקיאות במחשב ויכולת להתמודד עם חומרות ותוכנות חדשות הפכה גם היא הכרחית בעולם התעסוקה העכשווי.

נהוג לסווג את רפרטואר הכישורים שעובד מוצלח מביא עמו למקום עבודתו לשניים: מיומנויות טכניות ומיומנויות "רכות" המהוות את מסוגלותו התעסוקתית. בעוד המיומנויות

שעצם קיומם של עובדי ושל אבטלה לא נתפסו כאשמתו האישית של הפרט. אבטלה נתפסה כנגרמת על ידי בעיות מבניות, וככזו שפתרונה מצריך אחריות ציבורית ופעולה להגדלת הביקוש. בהתאם לכך, הטיפול בבעיות מבניות אלה נתפס כאינטרס של הכלל והוסדר באמצעות המנגנונים השונים של מדינת הרווחה.

אופן חשיבה זה השתנה קמעה בעקבות האינפלציה ושעורי האבטלה הגבוהים בשנות ה-70, ואת מקום הקונצנזוס הקיינסיאני באירופה, שקרא להגדלת הביקוש, החליפו בהדרגה תיאוריות כלכליות, שמדגישות את אלמנט ההיצע ומציבות כיעדים אינפלציה נמוכה ורפורמות מבניות. גישות כלכליות אלו עוסקות יותר בשאלה כיצד רפורמות שונות ישפיעו על תמריצים ויכולות של היצרנים, ולא בשאלה כיצד הן עשויות לעורר ביקוש. בהתאם לכך, הפך בשנים אלה השיח מכזה הקורא ל"תעסוקה מלאה" לכזה המתמקד ב"אבטלה".

בד בבד עם שינוי תפיסתי זה, התפתחה בתקופה זו הבנה דינמית יותר של המושג מסוגלות תעסוקתית. למן שנות ה-70 עבר מוקד תשומת הלב לידע מקצועי ומיומנות מעשית כמפתח למסוגלות תעסוקתית, ונזנח קמעה היחס לגישתו של העובד. הידע המקצועי האמור כלל הן מיומנויות מקצועיות בסיסיות, והן ידע ותפיסה נכונה של מצב שוק העבודה בכלל ושל מיקומו, מעמדו ואפשרויותיו של הפרט בשוק העבודה.

לקראת סוף שנות ה-70, נוכח המיתון הכלכלי והתעצמות הקשיים במציאת עבודה ובהחזקה בה, גברה ההכרה בחשיבות המסוגלות התעסוקתית, אשר נתפסה בתקופה זו ככוללת אף "מיומנויות רחב" או מיומנויות "ניתנות להעברה" (transferable skills), מיומנויות המוגדרות כיום בעיקר כ"כישורים רכים" (soft skills). כל המונחים דלעיל מתייחסים למיומנויות השומרות על ערכן מעבר לתפקיד ספציפי, בדרגות שונות ובסיטואציות מגוונות בשוק העבודה, ועימן נמנות מיומנויות חברתיות, מיומנויות למידה ותקשורת, יצירתיות, בטחון עצמי, אחריות אישית, משמעת עצמית ועוד. מיומנויות וכישורים אלו נחוצים הן לשם השגת עבודה, הן לשם קידום במקום העבודה והן לשם מעבר לעבודה חדשה, וכאלה מאפשרים גמישות והשרדות בשוק העבודה (Hoyt, 1978).

בשנות ה-80 הפך השימוש במושג מסוגלות תעסוקתית למעין מאפיין כולל, האומד את ערכו של הפרט בשוק העבודה והמשלב בין גישתו של הפרט, הידע המקצועי שלו ומיומנותיו, לשם הערכת הפוטנציאל של אותו פרט בשוק העבודה. שינוי זה בתפיסה כלפי המושג היווה חלק משינוי כולל בשיח על תעסוקה, משיח על מועסקים ובלתי מועסקים לשיח בבעלי וחסרי מסוגלות תעסוקתית - שיח המעמיד במרכז את תכונותיו ויכולותיו של הפרט.

² כחלק מגישה כלכלית קיינסיאנית רווחה התפיסה, שאין לסמוך על המנגנון האוטומטי של השוק על מנת להבטיח תעסוקה מלאה. גם מדיניות מוניטרית להורדת הריבית במטרה להגדיל את ההשקעה ביצירת מקומות עבודה לא נתפסה כדרך מעשית לשם השגת יעד זה. לחילופין, אומצה מדיניות פיסקאלית שהופעלה על ידי הממשלה להגדלת הביקוש המצרפי, על ידי הגדלת ישירה של הוצאות הממשלה על מצרכים ושירותים.

בהמשך למחקר זה הוקמה בשנת 1991 על ידי האגף לעבודה בממשלת ארה"ב "הועדה לרכישת מיומנויות נדרשות" (Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills 2000 [SCANS]). משימות הועדה היו לבחון מהם הכישורים והמיומנויות הנדרשים במקום העבודה העכשווי והעתיד, להעריך באיזו מידה בוגרי בתי ספר תיכוניים בארה"ב מסוגלים לעמוד בדרישות אלו, ולקבוע כיצד יש להתאים את תוכניות הלימודים בבתי הספר על מנת שבוגריהם יוכלו להשתלב בשוק העבודה באופן מיטבי. ועדת SCANS התייחסה לשלוש קטגוריות של מיומנויות תעסוקתיות:

- מיומנויות פונקציונאליות – מיומנויות המשקפות את הכישורים השונים שבהם משתמשים פרטים בפועל במגוון רחב של תפקידים ועבודות, והן למעשה לב לבן של המיומנויות שהגדירה הועדה כיוצרות "מסוגלות תעסוקתית".
- מיומנויות מאפשרות – מיומנויות בסיסיות הנדרשות לשם רכישת המיומנויות הפונקציונאליות, והכוללות קריאה, כתיבה, יכולות דיבור והקשבה וכן כישורי מחשב בסיסיים.
- מיומנויות הקשורות במצבים אפשריים במקום העבודה – קטגוריה הנותנת ביטוי ליכולת של הפרט לשלב בין מיומנויות שונות ולקיים אינטראקציה עם סביבת העבודה בה הוא מצוי.

הועדה הרכיבה רשימה של מיומנויות פונקציונליות הדרושות לתפקוד אפקטיבי במקום העבודה והמחולקת לחמש קבוצות:

1. **יכולות ניהול משאבים** - היכולות לזהות, לארגן, לתכנן ולהקצות משאבים בהתייחס למשאבים הבאים:
 - א. זמן – הבנה, עמידה ביעדים והכנת לוחות זמנים
 - ב. כסף – תכנון ועמידה ביעדי תקציב
 - ג. חומרים – הקצאת משאבים חומריים
 - ד. משאבי אנוש
2. **יכולות ניהול ידע** - רכישת מידע נחוץ ושימוש בו:
 - א. זיהוי, איתור וברירת מידע נחוץ
 - ב. הטמעת ושילוב מידע ממקורות מגוונים
 - ג. הצגת מידע, שכנוע והעברת מידע לאחרים ביעילות
 - ד. המרת מידע מצורה אחת לאחרת
 - ה. בניה, ניתוח ותחזוקה של בסיסי מידע כמותיים ולא-כמותיים, ובכלל זה תצוגה חזותית של מידע

הטכניות הינן ייחודיות לענף תעשייה ספציפי ובדרך כלל לא ניתן להעבירן ולהעזר בהן בענף שונה, הרי שהמיומנויות "הרכות" הינן מיומנויות הבאות לידי ביטוי בכל תחום באשר הוא. על פי שרר ואדי (Sherer & Eadie, 1987) מיומנויות המקנות מסוגלות תעסוקתית אינן ספציפיות למשרה כזו או אחרת. מיומנויות אלה מאופיינות בכך שהן אופקיות, כלומר, הן נדרשות בכל ענפי ותחומי שוק העבודה, כמו גם אנכיות, משמע, רלוונטיות בכל שדרת התפקידים, מעובד פשוט ועד מנהל בכיר.

בנוסף, מחקרים רבים (Natriello, 1989; Pindus, Dyer, Ratcliffe, Trutko & Isabel, 1989; Robinson, 1997; Young, 1986) מצאו כי בשוק העבודה העכשווי "כישורים רכים", כדוגמת גישה ומוטיבציה ביחס לעבודה, יכולות תקשורת, אתיקה ויחסי אנוש טובים, מוערכים על ידי מעסיקים יותר ממיומנויות פורמאליות, כדוגמת הכשרה מקצועית ונסיון, ובמיוחד כאשר מדובר בעובדים בלתי מיומנים.

המחקרים מעלים עוד, כי מעסיקים מקנים חשיבות יתרה לגישתו של העובד, מעריכים יותר מיומנויות "רכות" על פני מיומנויות מקצועיות ספציפיות לתפקיד מסויים, ומייחסים חשיבות רבה להבנת העובד את המערכת שבתוכה הוא פועל ואת שוק העבודה בכללותו. גם בכל הנוגע לקידום של עובדים, הרי שהממצאים הינם כי מעסיקים נוטים לפטר או להימנע מלקדם עובדים בעיקר על בסיס גישה בעייתית לעבודה וחוסר ב"כישורים רכים" שונים, ולא עקב חוסר בידע מקצועי או במיומנויות טכניות (Herr & Johnson 1989; Natriello, 1989).

למן תחילת שנות ה-90 הקימו מרבית מדינות המערב וביניהן ארה"ב, קנדה ואוסטרליה ועדות וצוותי משימה לאומיים ורב-לאומיים, בכדי לאתר ולהגדיר מהן המיומנויות הנדרשות להבטחת מסוגלות תעסוקתית ולהמליץ על דרכים להתאים את מערכות החינוך ואת מערכי ההכשרה המקצועית להקניית מסוגלות תעסוקתית מיטבית לבוגריהם. קבוצת חוקרים מהאגודה האמריקאית להכשרה ופיתוח (The American Society for Training and Development [ASTD]) הדגישה במחקר שפורסם ב-1990 שישה תחומי מיומנויות הנדרשים כיום לכל המקצועות בשוק העבודה (Carnevale, Gainer & Meltzer, 1990):

1. מיומנויות בסיסיות כלליות - קריאה, כתיבה וחישוב.
2. מיומנויות תקשורת - דיבור והקשבה.
3. מיומנויות הסתגלות - פתרון בעיות וחשיבה יצירתית.
4. מיומנויות התפתחותיות - הערכה עצמית, מוטיבציה, קביעת יעדים ותכנון קריירה.
5. מיומנויות קבוצתיות - כישורים בין-אישיים, יכולת עבודה בצוות וכישורי משא ומתן.
6. מיומנויות השפעה - הבנת התרבות הארגונית ויכולת לשותפות במנהיגות.

הגדרה זו מייצגת תפיסה רחבה יחסית של כישורים, וכוללת את כל ההיבטים של ביצוע עבודה ולא רק את המיומנויות המשימתיות-מקצועיות (Mayer Committee, 1992). הועדה גם הגדירה מה הם כישורי מפתח (key competencies), וקבעה כי אלה כישורים הכרחיים לשם השתתפות בשוק העבודה ובארגוני העבודה. כישורים אלו מתמקדים ביכולת ליישם ידע ומיומנויות בנסיבות עבודה שונות, והינם כישורים המיושמים בעבודה באופן כללי ולא במקצוע או בתחום תעסוקה מסוים.

ועדת מאייר הגדירה ככישורי מפתח את שבעת הכשרים הבאים וקבעה סולם ובו שלוש דרגות ביצוע עבור כל אחד מהם:

1. יכולת לאסוף, למיין, לנתח ולהציג מידע.
2. יכולת להעביר רעיונות ומידע במגוון של אמצעים מילוליים, בדיבור ובכתיבה, באמצעים גרפיים ועוד.
3. יכולת לתכנן ולארגן פעילויות - ובכלל זה ניצול זמן, קביעת סדרי עדיפויות ומעקבי ביצוע.
4. יכולת לעבוד עם אחרים ובצוות - ובכלל זה היכולת להבין ולהגיב לצרכי אחרים ולעבוד באופן אפקטיבי כחבר בקבוצה לשם השגת מטרה משותפת.
5. יכולת להשתמש ברעיונות ובאמצעים מתמטיים.
6. יכולת לפתור בעיות - הן היכולת להוציא לפועל פתרון מוגדר והן שימוש בחשיבה ביקורתית ויצירתית לשם השגת תוצאה רצויה.
7. היכולת ליישם טכנולוגיה ולתפעל ציוד ומערכות.

קנדה ערכה אף היא מחקר בנושא, שבסימו הרכיבה ערכת מיומנויות של מסוגלות תעסוקתית הנדרשות לתפיסתה בשנות ה-2000. ערכה זו הינה מעשית והיא מגדירה מהן המיומנויות, ההתנהגויות והגישות שעל פרט המעוניין להשתלב ולהצליח בשוק העבודה הקנדי לתרגל ולאמץ. כן מספקת הערכה לכל דורש אפשרות ללימוד ותרגול עצמיים תוך קבלת משוב והיזון חוזר באמצעות האינטרנט. הערכה מפרטת רשימת כשרים ומיומנויות מפורטת ביותר, הנחלקת לשלוש קבוצות:

1. מיומנויות בסיסיות:
 - א. מיומנויות תקשורת – קריאה והבנת מידע, יכולות תקשורת בכתב ובעל-פה, יכולת הקשבה, שאילת שאלות וחידוד ההבנה תוך סובלנות לדעות שונות, יכולת לחלוק מידע במגוון אמצעים וטכנולוגיות ולהשתמש בכלים מדעיים, טכנולוגיים ומתמטיים לשם הסברת או הבהרת רעיונות.
 - ב. יכולת ניהול מידע – מיקום, איסוף וארגון מידע תוך שימוש בטכנולוגיה ובמערכות מידע, יכולת גישה, ניתוח ויישום ידע ומיומנויות מתחומים ומאסכולות שונות.

3. יכולות אינטראקציה חברתית:

- א. עבודה בצוות
- ב. הנעת למידה קבוצתית
- ג. לימוד אחרים
- ד. גישה לשירות לקוחות
- ה. השפעה על פרטים ו/או קבוצה (על ידי יידוע, הסברה ושכנוע)
- ו. יכולת קבלת החלטות
- ז. גישה למגוון רחב של אנשים
- ח. הבנת המערך החברתי

4. יכולות התנהגות ארגונית:

- א. הבנה כיצד פועלים רכיבים שונים במערכת וניצולה להשגת מטרות משותפות
- ב. ניתוח, הסקת מסקנות ופעולה על פיהן
- ג. פיקוח על ביצוע, זיהוי חריגות ותיקונן
- ד. קישור ייצוגים סמליים עם תופעות ממשיות
- ה. אינטגרציה של מצגים מרובים

5. יכולות טכנולוגיות:

- א. בחירת הטכנולוגיה המתאימה ושימוש בה
- ב. הפעלת מכונות לשם ביצוע העבודה
- ג. שימוש במחשבים לצורך נתונים, הצגת מידע וניתוחו
- ד. איתור תקלות ותיקונן, תחזוקת אמצעים
- ה. עיצוב מערכות לביצוע משימות מורכבות בעילות.

בנוסף, הגדירה הועדה גם קבוצת "מיומנויות משפיעות" הכוללת ערכים, גישות ומוטיבציות, אולם הועדה לא עסקה בהגדרתן הפרטנית.

גם באוסטרליה הוקמו ועדות על מנת לבחון מהם הכישורים והמיומנויות הבסיסיים הנדרשים כיום על מנת שתהא לפרטים מסוגלות תעסוקתית. המלצות ועדת פין האוסטרלית משנת 1991 (Finn Review Committee) היו, כי יש לתת דגש לתחומי יכולת אלה: מיומנויות שפה ותקשורת, כישורים מתמטיים, הבנה טכנולוגית ומדעית, הבנה תרבותית, יכולת לפתרון בעיות וכישורים אישיים ובינ-אישיים (Australian Education Council - Finn Review Committee, 1991). בשנת 1992 הוקמה ועדה נוספת על ידי הממשלה האוסטרלית, ועדת מאייר, שנועדה אף היא להגדיר את הכישורים והמיומנויות הנדרשים בשוק העבודה, וכן לבחון עד כמה מערכת החינוך האוסטרלית נותנת מענה מספק בתחומים אלו. הועדה הגדירה כישורים כיכולת ליישם מיומנויות וידע ולהעבירם לסביבות ולסיטואציות חדשות.

ומקומן של מחלוקות בקבוצה ולהגיע לפתרונות; יכולת לניהול ופתרון קונפליקטים ככל שנדרש.

ב. השתתפות בפרוייקטים ובמשימות – תכנון, עיצוב וביצוע משימות ופרוייקטים מתחילתם ועד סופם תוך שימוש ביעדים ובתוצאות מוגדרים היטב; יכולת לפיתוח תכנית, לבקש היזון חוזר, לבחון את התכנית, לשפרה וליישמה; יכולת לעמוד בסטנדרטי איכות ובמפרטים מוסכמים; יכולת לבחור את הכלים והטכנולוגיות המתאימים לביצוע המשימה; יכולת להסתגל לשינוי בדרישות ולמידע חדש; יכולת לבחון ולנטר את הצלחת הפרוייקט באופן מתמיד ולמצוא דרכים לשיפור.

נציג להלן את המשותף והשונה בין התכונות והכישורים שהודגשו על ידי צוותי המחקר במדינות השונות כמשמעותיים להקניית מסוגלות תעסוקתית:

טבלה 1: השוואה בין הכישורים הנדרשים לעובד כפי שהוגדו על ידי כוחות-משימה בארה"ב, אוסטרליה וקנדה

מדינה	ארה"ב (SCANS)	אוסטרליה (Mayer Committee)	קנדה (employability skills profile)
כישורים בסיסיים	כישורי קריאה • כישורים מתמטיים וכישורי מחשב • תקשורת מילולית	איסוף, ארגון וניתוח מידע • יכולת לתקשר, רעיונות ומידע • יכולת שימוש ברעיונות ובטכניקות מתמטיות • יכולת לשימוש בטכנולוגיות	מיומנויות תקשורת • יכולת ניהול מידע • יכולת מתמטית • יכולת חשיבה, פתרון בעיות וקבלת החלטות (בין היתר תוך שימוש במתמטיקה (ובטכנולוגיות
מיומנויות ניהול אישיות/תכונות אישיות	יכולות ניהול משאבים • יכולות ניהול מידע • יכולת לשימוש בטכנולוגיות • מיומנויות התנהגות ארגונית • יכולת למידה לאורך החיים	תכנון וארגון פעולות • פתרון בעיות	גישה והתנהגות חיובית • אחריות ויושרה • יכולת הסתגלות • מיומנויות למידה מתמשכת • עבודה בבטיחות
מיומנויות עבודת צוות	יכולות אינטראקציה חברתית - כישורי עבודת צוות	יכולת עבודה עם אחרים ובצוות • תוספת מאוחרת: הבנה תרבותית	יכולת עבודה עם אחרים • השתתפות בפרוייקטים ומשימות

ג. יכולת מספרית – יכולת להחליט מה יש למדוד או לחשב, לבחון ולתעד נתונים ומידע תוך שימוש בשיטות, בכלים ובטכנולוגיות המתאימות, להעריך הערכות ולאמת תחשיבים.
 ד. יכולת חשיבה ופתרון בעיות - יכולת להעריך סיטואציות ולזהות בעיות; לבחון נקודות מבט שונות ולהעריך על בסיס עובדות; יכולת לזהות את שורש הבעיה או את הגורמים לה ולהתייחס לאספקטים אנושיים, בין-אישיים, טכניים מדעיים ומתמטיים המעורבים בה; יצירתיות וזימה בחקירת פתרונות אפשריים לבעיות; יכולת שימוש במדע, טכנולוגיה ומתמטיקה על מנת להשיג ידע ולחלוק בו, לפתור בעיות ולקבל החלטות; יכולת להעריך פתרונות אפשריים לבעיות ולגבש המלצות; יכולת לאמוד את הצלחתם של הפתרונות השונים ולפעול לשיפור.

2. מיומנויות ניהול אישיות:

א. יכולת להפגין גישות והתנהגות חיוביים – בטחון עצמי; יכולת להתמודד עם אנשים, בעיות וסיטואציות בכנות, יושרה באתיקה אישית; יכולת לזהות מאמצים חיוביים בעצמך ובקרב אחרים; יכולת לטפל בבעיותיך הרפואיות; יכולת להיות אחראי ותומך כלפי הקהילה שלך.

ב. אחריות – יכולת לקבוע מטרות וסדרי עדיפויות תוך איזון בין העבודה והחיים האישיים; יכולת לתכנן ולנהל זמן, כסף ומשאבים אחרים לשם השגת מטרות; יכולת להעריך, לשקול ולנהל סיכונים; יכולת לקחת אחריות על פעולות הפרט ופעולות חבריו לקבוצה; אחריות חברתית ונכונות לתרומה לקהילה הקרובה.

ג. יכולת הסתגלות – יכולת לעבוד באופן עצמאי או כחלק מצוות; זימה ותושיה; יכולת לזהות ולהציע דרכים שונות להשגת מטרות או לביצוע עבודה; פתיחות ותגובה בונה לשינויים; יכולת למידה מטעויות וקבלת היזון חוזר; יכולת התמודדות עם אי-וודאות.

ד. יכולת למידה מתמשכת – רצון ללמידה והתפתחות מתמשכת; יכולת הפרט לזהות תחומים של חוזק ושל חולשה בעצמו; יכולת קביעת מטרות למידה והתפתחות; יכולת זיהוי והערכת אפשרויות למידה והזדמנויות; יכולת תכנון והשגת מטרות למידה.

ה. יכולת לעבוד בבטיחות – מודעות לבריאות עצמית ולבריאות הקבוצה ופעולה בהתאם.

3. מיומנויות עבודת-צוות:

א. יכולת לעבוד עם אחרים – להבין דינאמיקה קבוצתית ולפעול בהתאם, להבטיח כי מטרות הקבוצה ויעדיה ברורים; גמישות – כבוד, פתיחות ויכולת לתמוך בדעות, מחשבות, תרומות ותשומות של אחרים, יכולת לזהות ולכבד שונות, הבדלים בין אנשים והבדלי גישות; יכולת לתת היזון חוזר באופן רגיש, מתחשב ובונה; יכולת לחלוק מומחיות וידע, להוביל ולתמוך בעת הצורך ולהניע קבוצה להשיגים טובים יותר, להבין את תפקידן

לגבי מובטלים וקבוצות המצויות מחוץ למעגל העבודה, הרי שהמחקרים בתחום מתייחסים, ברובם, לחסמים רבים ושונים העומדים בפני אלו בנסותם להיכנס למעגל העבודה, על רקע השכלה שאינה מתאימה לדרישות שוק העבודה, רקע משפחתי של היעדר תמיכה, אפליה על רקע דעות קדומות כלפי מגזרי אוכלוסיה שונים או מוגבלויות.

אחת הסיבות העיקריות לשאיפה לשלב אנשים בכוח העבודה היא הקשר ההדוק שבין היעדר תעסוקה לעוני. כך, למשל, בישראל, היעדר תעסוקה של ראש משק הבית הוא הגורם המרכזי להימצאות בעוני בקרב אנשים בגיל העבודה. אמנם, בחינה של הרכב האוכלוסיה הענייה בישראל מעלה, כי לאורך השנים חל גידול משמעותי במספר העובדים העניים כחלק מאוכלוסיית העוני: בעוד שבשנת 1990 חלקן של המשפחות בהן ראש המשפחה עובד באוכלוסיית העוני היווה 28.2%, הרי שבשנים 2005/6 שיעור המשפחות העניות שראשן עובד מכלל אוכלוסיית העוני היווה כ- 43%, עליה של כ- 15%. יחד עם זאת, הנתונים מראים גם כי תעסוקה הינה הכלי המרכזי להוצאת אוכלוסיות ממעגל העוני. בישראל, היעדר תעסוקה של ראש משק הבית הוא הגורם המרכזי להימצאות בעוני בקרב אנשים בגיל העבודה. לפי דוח של המוסד לביטוח לאומי המתייחס לנתונים משנת 2005, 66.6% מהמשפחות בהן ראש המשפחה מצוי בגיל העבודה ואינו עובד נמצאות מתחת לקו העוני, לעומת 11.8% מהמשפחות בהן ראש משפחה עובד (ביטוח לאומי, 2005, 2006). יתרה מזאת, קיומו של יותר ממפרנס אחד מבטיח כמעט באופן מוחלט הימצאות מעל לקו העוני - 22% מהמשפחות עם מפרנס אחד נמצאות מתחת לקו העוני, לעומת 3% בלבד מהמשפחות עם שני מפרנסים. כלומר, אוכלוסיות בהן שיעורי העוני גבוהים מתאפיינות בהיעדר או במיעוט מפרנסים, בעוד שיעור האנשים הלא מועסקים החיים במשק בית אשר נמצא מתחת לקו העוני גבוה בהרבה משיעור האנשים המועסקים הנמצאים מתחת לקו העוני. מצב זה מתקיים בקרב כל קבוצות האוכלוסיה, בכל רמת השכלה, בכל אזור בארץ ובכל מצב משפחתי. מכאן, ששילובן בשוק העבודה של אוכלוסיות הנמצאות בעוני יתרום להוצאתן ממעגל העוני ולהחזרתן לזרם המרכזי בחברה.

שוק העבודה העכשווי עבר קיטוב וכיום קיימות בו עבודות הדורשות מיומנויות גבוהות והמתגמלות את עובדיהן בשכר גבוה מחד, ועבודות שאינן דורשות כל מיומנות והמתגמלות את עובדיהן בשכר נמוך, בדרך כלל שכר מינימום, מאידך. במצב זה עובדים נטולי מיומנויות, הנעדרים כישורי עבודה או השכלה, נאלצים פעמים רבות להשתלב בעבודה תובענית ולא מתגמלת דיה, שאין ביכולתה לחלצם ממעגל העוני או להבטיח את קידומם ואת עתידם. במצב זה חלק לא מבוטל מהאוכלוסיות החלשות יוצא כליל משוק העבודה, אשר אינו מסוגל לספק עבורו מקור הכנסה חלופי לקצבאות הרווחה.

ניתן לראות כי הטבלה משקפת פער בין המדינות השונות בהגדרת המיומנויות המרכיבות מסוגלות תעסוקתית וברמת הפירוט בה הן מוגדרות. דומה, כי בעוד שקיימת הסכמה גורפת ביחס לצורך בכישורים בסיסיים, כמו גם ביחס לחשיבות מיומנויות חשיבה מסדר גבוה (הגם שבקנה נמנים אלה עם כישורי הבסיס) ויכולות לעבודת צוות, הרי שישנה מחלוקת לגבי מקומם של גישות, ערכים ומוטיבציות במיומנויות התעסוקתיות. צוות המחקר האוסטרלי כלל לא התייחס למיומנויות אלה והצוות האמריקאי התייחס לקיומן בלאקוניות תחת הכותרת "מיומנויות משפיעות" מבלי להגדירן בצורה פרטנית. הצוות הקנדי, מנגד, הדגיש את חשיבות הנושא ופרט את המיומנויות והכישורים הנדרשים בתחום זה. עם זאת, יש לזכור כי הן הצוות האמריקאי והן הצוות האוסטרלי הוקמו על מנת לקבוע מערך מיומנויות שישמשו בסיס למדד, שמערכת החינוך צפויה לפעול על פיו ולהעריך תלמידים בהתאם לו. יתכן, כי החוקרים לא התייחסו למיומנויות אלה לא מתוך המעטה בחשיבותן, אלא מתוך התרשמות כי תחומים אלו פחות ניתנים להנחלה או למדידה. הבדל בולט נוסף הינו, כי היכולת ללמידה מתמשכת, המופיעה כמיומנות מפתח בדו"ח האמריקאי והקנדי אינה זוכה כלל להתייחסות בדו"ח האוסטרלי.

2.3 אבחנה בין מסוגלות תעסוקתית לשם כניסה למעגל העבודה ובתוכו

אבחנה נוספת בין מרכיבים שונים של מסוגלות תעסוקתית הינה בין היכולות הנדרשות מהפרט לשם כניסה למעגל העבודה ובין אלה הנדרשות מהפרט תוך כדי היותו במעגל העבודה, ומשמשות אותו להתמדה בעבודה וליכולת שדרוג בעבודה.

מסוגלות תעסוקתית לשם כניסה למעגל העבודה

מסוגלות תעסוקתית מחוץ למעגל העבודה עוסקת בשתי קבוצות אוכלוסיה עיקריות: האחת הנה הקבוצה של בוגרים טריים של מערכת החינוך על רמותיה השונות המחפשים עבודה לראשונה, והשנייה מתייחסת לקבוצות אוכלוסיה שאינן מהוות כלל חלק משוק העבודה מסיבות שונות, וכן פרטים המצויים זמן רב מחוץ למעגל העבודה ואשר הינם במקרים רבים נתמכי רווחה.

הדו"חות שפורסמו על ידי המדינות השונות, אשר צוינו לעיל, מתייחסים בעיקר לבוגרי מערכת החינוך, כשחלק ניכר מהמחקר בתחום עוסק בבחינת התאמת מערכות החינוך לשוק העבודה הקיים ויכולתן להכין את בוגריהן בצורה מספקת להתמודדות טובה בשוק זה. בעקבות דו"חות אלו ואחרים יזמו מדינות רבות תוכניות ניסיוניות בבתי ספר תיכוניים, במכללות ובאוניברסיטאות, שמטרתן להגדיר מדד להערכת מסוגלות תעסוקתית, וכן למצוא דרכים להקניית מסוגלות תעסוקתית על ידי מערכת החינוך.

השפעה של ממש על המסוגלות של עובדים בלתי מיומנים (בעלי משכורות נמוכות). כמו כן, ברמה התוך ארגונית שני הגורמים לא נמצאו כמשמעותיים לקידומו של העובד בארגון. לצד זאת, נמצא, כי השתתפות בהכשרה מקצועית היא בעלת משמעות רבה יותר לקידומו של העובדים ולהון התעסוקתי שלהם לעומת גמישות משימתית.

יש לציין, כי ישראל מתאפיינת בניידות רבה יותר בהכנסות בהשוואה לארצות מערביות אחרות. כלומר, אנשים משנים את מקומם בסולם ההכנסות לאורך השנים, דבר המעיד על אפשרויות קידום בתחום התעסוקה בחלוף הזמן. רומנוב וזוסמן (Romanov & Zussman, 2003) מצאו שרק 55% מאלה שהיו שייכים לחמישון הנמוך בהכנסות ב-1993 נשארו באותו חמישון שלוש שנים לאחר מכן. עם זאת יש לציין, שחלק משמעותי מהניידות הזו היא תוצאה של קליטה מוצלחת של העולים מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים, וכי ישנם הבדלים בסיכוי לניידות בהכנסות בין קבוצות אוכלוסייה בעלי מאפיינים שונים. כך, למשל, הניידות בקרב אנשים מבוגרים יותר צפויה להיות נמוכה יותר (יוגב, 2001).

2.4 מסוגלות תעסוקתית: חלוקת האחראיות בין הפרט, המעסיק והמדינה

בשעה שעד עתה התייחסנו למושג מסוגלות תעסוקתית ככולל אך ורק כשרים וכישורים של הפרט, זהו המקום לציין כי קיימים גם חוקרים הסבורים כי יש לכלול במושג מסוגלות תעסוקתית גם גורמים חיצוניים לעובד, כדוגמת מצב שוק העבודה בתקופה מסוימת והמאמצים שנוקטת או לא נוקטת המדינה על מנת לעודד שילוב בכוח העבודה.

טייסן (Thijssen, 1998) מציע מיון לשלוש הגדרות של מסוגלות תעסוקתית, מהמצומצמת לרחבה יותר, כאשר המצומצמת ביניהן מתייחסת לפרט ולשוק העבודה בלבד ואילו המרחיבה ביותר מתייחסת גם לגורמי השוק החיצוניים ולמדינה:

- **הגדרת ליבה** - מקיפה את כלל האפשרויות של הפרט להצליח במגוון עבודות בשוק עבודה נתון ביחס ליכולותיו.
- **ההגדרה הרחבה** - מתייחסת הן ליכולותיו של הפרט והן לנכונותו, למוטיבציה שלו וליכולתו ללמוד - הגדרה זו כוללת את כלל המאפיינים האישיים המאפשרים לאדם להצליח בשוק העבודה.
- **ההגדרה הכוללת** - מתייחסת בנוסף לאמור לעיל גם לגורמים ולתנאים חיצוניים משפיעים, אשר מעודדים או בולמים את יכולתו וסיכוייו של הפרט להצליח בשוק העבודה. עם זאת, גם בהגדרה זו המוקד הינו הפרט ויכולתו לנקוט יוזמה ולפעול מראש לפתרון של בעיות צפויות ולהתמודד עם שינויים וקשיים.

יתרה מזאת, מחקרים מעלים, כי בישראל כמו גם בעולם כולו, בעוד עליה ברמת ההשכלה מעלה את הנטייה ללמידה לאורך החיים, הרי שעובדים דלי השכלה ושאינם מיומנים נוטים להשתתף פחות בהכשרות מקצועיות או תעסוקתיות והינם נעדרי מודעות לצורך בהשקעה בעיבוי המסוגלות התעסוקתית שלהם, דבר המקשה אף יותר על חיזוק מסוגלותם התעסוקתית (פייר, 2005). לכן החשיבות של הקניית וחיזוק המסוגלות תעסוקתית, המביאה לשילוב פרטים בשוק העבודה, להתמדה בעבודה ובעיקר לקידום בשוק העבודה, חשובה לאין ערוך היום יותר מבעבר.

השיח בנושא זה מתייחס, בעיקר, לתכניות "מרווחה לעבודה" (welfare to work), תוכניות המציעות לימודים והכשרות תעסוקתיות שונות במסגרתן הכוללת, ודן באופן המיטבי בו תכניות אלו מגדילות את מסוגלותם התעסוקתית של צרכניהן, כפי שיפורט בפרק 4 להלן.

מסוגלות תעסוקתית בתוך מעגל העבודה

כאמור, בחברה המודרנית קיים קשר הדוק בין רמת ההשכלה של הפרט, מקצועו ורמת הכנסתו. על מנת לקדם את האוכלוסייה בכלל ואת האוכלוסיות החלשות בפרט, לא די בעצם שילובם של הפרטים בעבודה או אף בהתמדתם בעבודה לאורך זמן, אלא יש להבטיח כי אותם פרטים יצליחו לפרוץ את המגבלות לקידוםם ושילובם ברמה גבוהה יותר בעבודה. קידום זה יכול להתבטא במעבר לתעסוקה המתאפיינת ביוקרה רבה יותר, בהגדלת ההכנסה, או ברכישת השכלה גבוהה יותר.

בהתאם לכך, ישנה התייחסות בספרות גם למסוגלותם התעסוקתית של עובדים המצויים זה מכבר בשוק העבודה. סנדרס ודה-גריפ (Sanders & de Grip, 2003) מבחינים בין שלושה סוגים של מסוגלות תעסוקתית בהתייחס לעובדים אלו: מסוגלות לאורך זמן (job-match employability), המתייחסת למסוגלותו של עובד לעבוד באותו תפקיד ובאותו מקום עבודה לאורך זמן; מסוגלות תוך ארגונית (firm internal employability), המתייחסת ליכולתו וליכולתו של עובד לעבור לתפקידים אחרים באותו מקום עבודה; ומסוגלות חוץ ארגונית (external employability), המתייחסת לסיכוייו של עובד לעבור לעבוד בחברה אחרת. סנדרס ודה-גריפ (Sanders & de Grip, 2003) בחנו כיצד משפיעים הפרמטרים של "גמישות משימתית" ושל השתתפות בהכשרה מקצועית במקום העבודה על מסוגלותם ועל הונם התעסוקתי של מועסקים. גמישות משימתית מתייחסת לנכונותו וליכולתו של העובד לבצע מטלות שאינן כלולות בהגדרת התפקיד שלו, הן בהיבט האיכותי - משימות נוספות, והן בהיבט הכמותי - שעות נוספות וגמישות בשעות העבודה. בהכשרה מקצועית הכוונה הינה לקורסים ולהכשרות בנושאים שונים ובמסגרות שונות, בין כאלו הממומנים ומסופקים על ידי המעסיק ובין כאלה שהעובדים עצמם מממנים ובוחרים. חוקרים אלה מצאו בהתייחס למסוגלות תעסוקתית חוץ ארגונית כי לשני הפרמטרים הנבדקים אין

לכאורה בשוק העבודה, מצופה לקחת תפקיד פעיל ויוזם בקידום הלמידה שלו עצמו. עם זאת, יש להדגיש את חשיבות ההשקעה המוסדית ארוכת הטווח בלמידה, המשפרת את היצרנות והתחרות לאורך זמן של הארגון ואף של המדינה.

כאמור, אף המונח "מסוגלות תעסוקתית" זוכה כיום, בדומה למונח "למידה לאורך החיים", למשמעות ולפירוש שונים מבעבר. בעוד שבשנות ה-60' הובנה משמעותו בעיקר כיכולת קבועה ובלתי משתנה של הפרט למצוא ולהחזיק בעבודה כלשהיא, כיום הוא מבטא את יכולתו של הפרט להסתגל לדרישות שוק התעסוקה. יכולת זו כוללת בחובה חיזוק ושדרוג מיומנויות קיימות ורכישת מיומנויות חדשות, למידה מתמשכת וכן, על פי מרבית הגישות, אימוץ "הגישה הנכונה" (יזמה, גמישות, זמינות וכד').

כך, בשעה שהגדרתו של אדם כבעל מסוגלות תעסוקתית או כחסר כזו שימשה, בתחילה, לאפיון הבלתי מועסקים לצורך הפניית משאבים אל קבוצות מתוכם לשם שיקומם, הרי שבשימוש העכשווי במושג ישנה התייחסות לצורך של הפרטים המועסקים להיות מסוגלים להתאים עצמם לצרכי העתידים והמשתנים של השוק. יש הגורסים, כי עצם שיח ה"מסוגלות" מרמז על שינויים בחלוקת האחריות בין הפרט, המדינה וארגונים אחרים ומצביע על נסיגתה האיטית של המדינה מתפקידה כאחראית ליצירת מקומות תעסוקה והזדמנויות תעסוקתיות, או, לחלופין, מתפקידה כמפצה את הבלתי מועסקים, תוך העברת חלק ניכר מהאחריות אל כתפי הפרט, הנדרש לקחת יוזמה ולפעול בהתאם למצב המשתנה בשוק העבודה (Bonvin & Farvaque, 2003; Bouchard, 1998).

3. תוכניות לעידוד תעסוקה³

בשני העשורים האחרונים פיתחו רוב המדינות המערביות מדיניות שמטרתה עידוד היציאה לעבודה בד בבד עם קיצוץ בגמלאות הרווחה. כחלק ממדיניות זו פותחו תוכניות רבות, שמטרתן סיוע ישיר לבלתי מועסקים להיקלט בשוק העבודה, הן למובטלים והן לפרטים המצויים מחוץ לכוח העבודה. לעיתים המדינה היא בעלת היוזמה לתוכניות אלה ולעיתים מדובר בארגונים עצמאיים.

ניתן למיין את התוכניות השונות לעידוד תעסוקה על פי מספר חתכים, וביניהם:

- א. בסיס ההשתתפות בתוכנית - האם ההשתתפות מנדטורית, שאז אי השתתפות מלווה בסנקציות, או השתתפות וולונטרית ותלויה ברצון המשתתף בלבד;
- ב. מטרתה העיקרית של התוכנית - האם צמצום ההוצאה הציבורית על קצבאות, צמצום העוני והתופעות החברתיות המלוות לעיתים מצבי חוסר תעסוקה או שדרוג הונם

אוטין (Outin, 1990) מספק אף הוא הגדרה רחבה של מסוגלות תעסוקתית, המתייחסת גם למצב שוק העבודה ומטילה חלק מהאחריות למסוגלות התעסוקתית על השוק ועל המדינה. אוטין מתייחס למסוגלות תעסוקתית כמורכבת מארבעה אלמנטים בעלי השפעה מכרעת על סיכויי של הפרט להשתלב ולהישאר פעיל בשוק העבודה: איכויות אישיות (מוטיבציה, יחס, גישה לעבודה), מיומנויות מקצועיות מוגדרות, מצב שוק העבודה ומדיניות ההכשרה של הממשל ושל מעסיקים.

המבקרים את השימוש הגובר במושג מסוגלות תעסוקתית גורסים, כי המעבר לשיח של מסוגלות/חוסר מסוגלות עלול לשמש לא רק כאמצעי למיון כוח העבודה, כי אם גם להצדקת מצבם של בלתי מועסקים או חסרי מסוגלות תעסוקתית בשוק העבודה. לטענתם, אינדיבידואליזציה של בעיית האבטלה, הן במובן זה שהסיבות לאי ההעסקה מוסברות ברמת הפרט (חוסר מסוגלות) והן במובן זה שהחובה והאחריות ללפיתוח מסוגלות מוטלת על הפרט ולא על המדינה, מביאים לכך שכיום הפרט הוא שמצופה ל"ניהול הסיכונים" בקשר עם שוק העבודה ומצבו בו, והאחריות מוסרת מכתפי המדינה (Bonvin & Farvaque, 2003).

בעבר היה הפרט מוגדר במידה רבה על ידי מקום עבודתו לאור הדפוסים והנורמות שרווחו, לפיהם אדם עובד במשך מרבית חייו במשרה מלאה בארגון מסויים ובמעמד יחיד. במצב זה, למידה על ידי הפרט התבצעה בעיקרה בגבולות ארגון העבודה. מנגד, בשנים האחרונות אנו עדים לשוק עבודה בו יש דינמיות בצורות ובאופני העבודה ואשר בו, במרבית המקרים, אדם אינו משלים קריירה שלמה במקום עבודה אחד ויחיד. גמישות זו, כשלעצמה, משמעה הסתגלות לצורכי ודרישות השוק, כשהתחרות הכלכלית מדגישה את הדרישות המופנות לפרט להתאים עצמו לנסיבות חדשות ולצרכי המשתנים של הארגון, כמו גם למתכונות חדשות של יחסי עבודה.

בהינתן הניידות הגדולה בשוק העבודה, יכולתו של הפרט ללמוד ולרכוש מיומנויות הניתנות להעברה ו"כישורים רכים" הפכו לגורם מפתח (Grey & Garsten, 2001). למידה נתפסת כנכס אסטרטגי לפרט, למקומות עבודה ואף למדינה. בהקשר זה, המושג "למידה לאורך החיים" (lifelong learning) זוכה אף הוא למשמעות שונה מזו שניתנה לו בשנות ה-60' וה-70': בעוד שמטרתה העיקרית של למידה לאורך החיים נתפסה בעבר כמקור לסיפוק והגשמה עצמית, הרי שכיום היא מסמלת את הצורך הסוציו-אקונומי בניידות ואת אימוץ השפה של "הון ומשאבים אנושיים" במאבק לצמיחה כלכלית, יצרנות ותחרות (Rubenson, 1996). המניע ללמידה מוצג בשפת השוק - דהיינו, הגדלת כוח המשיכה של הפרט בשוק העבודה כצעד אסטרטגי בעולם העסקי. אף האחריות ללמידה זו, שרובצה על פי התפיסה הישנה על המדינה, הולכת ומוטלת על הפרט, אשר על בסיס האפשרויות הפתוחות לפניו

³ פרק זה מתבסס בחלקו על ד"ח שהוכן במסגרת התכנון האסטרטגי עבור המיזם התעסוקתי תב"ת: נאון ד., קינג י., וולדה-צדיק, א. (2006). אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניהן לקידום תעסוקתן ולהגברת ניידותן בתעסוקה.

2. סיוע בחיפוש עבודה ושירותי השמה: המרכיב של סיוע בחיפוש עבודה, הנפוץ במרבית התוכניות בארה"ב ובאירופה, כולל מגוון סוגים של שירותים: מתן ייעוץ והדרכה בתהליך חיפוש העבודה, מועדוני תעסוקה, איתור מקומות והפנייה למקומות העבודה. ניתן לזהות מספר גישות מרכזיות הנבדלות במידת האינטנסיביות שלהן ובמידת הליווי לה זוכה המשתתף: חיפוש עבודה עצמאי - במסגרתו המשתתף יוצר קשר עם מעסיקים או מגיב למודעות דרושים, תוך שניתנת לו האפשרות להשתמש במשאבים שונים של המרכז כמו טלפונים, מחשבים, אינטרנט וכדומה; חיפוש עבודה המלווה בייעוץ והדרכה (supervised job search) - המסייע למשתתף לזהות אפשרויות תעסוקה ונותן לו ייעוץ כיצד לפנות, להתארגן בחיפוש העבודה, לכתוב קורות חיים וכדומה; חיפוש עבודה קבוצתי - למשל במסגרת מועדוני תעסוקה בהם המשתתפים נפגשים ודנים בהתנסויותיהם ולומדים גישות מוצלחות למציאת עבודה.

3. פיתוח כישורי עבודה: באופן כללי ניתן לסווג את הפעילויות בתחום זה לשתי קבוצות עיקריות:

א. סדנאות ושיעורים למוכנות לעבודה - הכוללים את הנושאים הבאים: כישורים "רכים" ומיומנויות תעסוקתיות בסיסיות (כגון לבוש הולם למקום העבודה, עמידה בלוחות זמנים, תקשורת בין-אישית, עבודה בצוות, קבלת הנחיות ומשמעת והעצמה אישית); כישורי חיים (life skills) (כגון שימוש בתחבורה ציבורית ואיזון בין המחויבויות בעבודה לבין המחויבויות המשפחתיות); סדנאות מוטיבציה לחיזוק ההערכה העצמית; חלק מהתוכניות כוללות גם מרכיבים של כישורי קריאה ומתמטיקה בסיסיים או מיומנויות מחשב בסיסיות (Nightingale, Pindus & Trutko, 2002).

ב. התנסות במסגרת עבודה זמנית - עבודה ללא תמורה כספית, עבודה למען הקהילה, עבודה מסובסדת זמנית. בתוכניות מנדטוריות מרכיב זה נחשב לעיתים קרובות לפעילות חובה בתקופת חיפוש העבודה. המרכיב של פיתוח כישורי עבודה, כמו סדנאות מוכנות לעבודה, מסופק בכל תוכנית "רווחה לעבודה" (welfare to work) בארה"ב (Nightingale, Pindus & Trutko, 2002a). גם בתוכניות באירופה זהו מרכיב מרכזי ברוב התוכניות, בעיקר עבור צעירים ללא ניסיון תעסוקתי או נשים שהיו מחוץ לשוק העבודה זמן ממושך (Martin, 1997).

4. הכשרה והשכלה: תוכניות רבות לקידום תעסוקה כוללות, בהיקף זה או אחר, מרכיב של הכשרה והשכלה. כעקרון ניתן להבחין בין מספר סוגים שונים של הכשרה והשכלה; הכשרה מקצועית לצורך השתלבות בתעסוקה בסיסית (entry-level employment); הכשרה מקצועית לתחום עבודה ספציפי (occupation or industry specific skills); הכשרה משולבת - השכלה בסיסית בשילוב עם הכשרה מקצועית. ספקי תוכניות ההשכלה

האנושי של משתתפי התוכנית ללא קשר למצבם הכלכלי (יש לציין כי מרבית התוכניות משלבות בין המטרות וההבדל הינו בדגשים);
 ג. אוכלוסיית היעד של התוכנית - האם מקבלי קצבאות, קבוצות אוכלוסייה ממוקדות (נשים חד-הוריות, נגמלים מסמים, מהגרים וכד') או כלל אוכלוסיית הבלתי-מועסקים;
 ד. הגופים המממנים את התוכנית - האם הממסד והקופה הציבורית, המגזר השלישי, גופים עסקיים פרטיים, המשתתף עצמו או תמהיל כזה או אחר של כמה גופים יחדיו;
 ה. מידת האינטנסיביות של התוכנית והרכיבים הנכללים בה - מהו אורך התוכנית ומה הסיוע שהיא מספקת: ליווי בחיפוש עבודה, הכשרה מקצועית, השלמת השכלה או הקניית מיומנויות מסוגלות תעסוקתית, והמשקל היחסי של כל רכיב במסגרת התוכנית;
 ו. גמישות התוכנית - האם לתוכנית יש מבנה קבוע והמשתתפים צריכים להשתתף בכל הרכיבים, או שהמדובר בתוכנית פרטנית ותפורה על פי צורכי היחיד, כך שלכל משתתף נבנית תוכנית שונה;
 ז. המוקד התעסוקתי של התוכנית - האם הקניית מיומנויות תעסוקתיות ו"כישורים רכים", השלמת השכלה והקניית כישורים בסיסיים, הקניית הכשרה מקצועית ספציפית, סיוע בחיפוש עבודה ובקליטה מהירה בעבודה או שילוב כלשהו בין המטרות דלעיל.

3.1 הרכיבים השכיחים בתוכניות לעידוד תעסוקה

ככלל, החתך העיקרי המבחין בין סוגי התוכניות השונות הינו המוקד התעסוקתי של התוכנית, כשבקצה אחד של הסקאלה מצויות תוכניות, שמטרתן העיקרית השמה מהירה בעבודה, ואילו בקצה השני תוכניות שמטרתן חינוך, הכשרה והעצמת ההון האנושי. בדרך כלל יכללו התוכניות השונות תמהיל כזה או אחר של הרכיבים השכיחים, שיפורטו להלן:

1. אבחון והערכת יכולות תעסוקתיות: לאבחון הראשוני של המשתתף ולהמשך אבחון במהלך התוכנית ישנה חשיבות רבה לצורך הגדרת אופק תעסוקתי עבורו ולצורך מציאת התוכנית המתאימה לו. בסקירת תוכניות שבוצעה על ידי חוקרי האורבן אינסטיטוט בושינגטון נמצא, כי ההערכה הבסיסית ביותר כוללת את תיעוד ההיסטוריה התעסוקתית של הלקוח ואת צרכיו בשירותים תומכים שונים בעוד הערכות מקיפות יותר בודקות גם כישורים בסיסיים, תחומי עניין אישיים וחסימים נוספים, כגון מצב משפחתי ורפואי (Nightingale, Pindus & Trutko, 2002). בנוסף, ניתן להבדיל את ההערכות השונות זו מזו על פי מידת הפורמאליות שלהן (הערכות פורמאליות המבוצעות באמצעות מבחנים וכלי הערכה מובנים נוספים, לעומת הערכה המבוססת על התרשמות אישית) ועל פי מידת האינטנסיביות שלהן. יש לציין, כי הגם שבכלל התוכניות ההערכה מתחילה בשלב הקבלה (intake), מרבית התוכניות שמות דגש על הערכה מתמשכת של המשתתפים ועל מעקב לגבי התקדמותם לאורך תקופת השתתפותם בתוכנית.

הכשרה קצרת-טווח, בדרך-כלל של 8-16 שבועות ללא השלמת השכלה יסודית או השכלה "מכוונת-קריירה" (Holcomb, Pavetti, Ratcliff & Riedinger, 1998). שימוש באסטרטגיה זו הינו השכיח ביותר (אם כי לא היחיד) בתוכניות "מרווחה לעבודה" בארה"ב והוא רווח גם בתוכניות לקידום תעסוקה באירופה ובקנדה (Holcomb et al., 1998).

טענת המצדדים באסטרטגיה זו הינה, כי יש להשים אנשים בעבודה במהירות המירבית האפשרית, אף אם מדובר בעבודה בשכר נמוך הנעדרת יציבות ובטחון, זאת משום שעבודה הינה הדרך המהירה ביותר לסיים את ההשפעות השליליות של אבטלה ועוני על הבלתי מועסקים ומשפחותיהם. מצדדים אחרים מונעים על ידי הרצון להפחית את ההוצאה הציבורית על רווחה באמצעות צמצום מהיר ככל הניתן של האוכלוסיה הנתמכת בגמלאות ובאמצעות צמצום עלויות תוכניות לעידוד תעסוקה. אלה גורסים, כי בשימוש במודל זה ניתן לשרת מספר גדול יחסית של אנשים תוך התחשבות באילוץ תקציב מוגבל (Peck & Theodore, 2000).

אסטרטגיה ה"עבודה תחילה" נתמכת גם בטענה כי עבודה, באשר היא, הינה הדרך הטובה ביותר לבניית מיומנויות ומסוגלות תעסוקתית, אשר תובלנה, בסופו של דבר, למציאת עבודה טובה יותר. אחרים מאמינים, כי בכל שוק עבודה נתון, מרבית נתמכי הרווחה יקבלו, באופן בלתי נמנע, עבודות בשכר נמוך יחסית נוכח כישוריהם ומיומנותיהם הדלים והנשחקים בשוק של טכנולוגיות מתקדמות, וכי הדרך הטובה והמציאותית ביותר להפחתת העוני היא עבודה, שתגובה בסובסידיות, הטבות במס, זיכויי מס לעובדים או שירותים שונים שינתנו למשפחות עובדות במידת הצורך.

המודל של תעסוקה ישירה כולל הן אסטרטגיה של העסקה ציבורית/מסובסדת, והן אסטרטגיה של הכשרה הניתנת במקום העבודה:

1. האסטרטגיה של העסקה למען הקהילה/העסקה מסובסדת - אסטרטגיה זו מתמקדת בפיתוח כישורי עבודה, בחיפוש עבודה ובהתנסות בעבודה. במודל זה הדגש מושם על פיתוח כישורי העבודה על ידי התנסות בעבודה בתעסוקה זמנית ומסובסדת או בעבודות שירות למען הקהילה. במודל זה מושם דגש מועט על המרכיב של השכלה והכשרה. בחלק מהמקרים תוכניות אלו יכללו עבודה שלא בשכר, כשהמשתתפים עובדים בתמורה לגמלאות הרווחה, או עבודה בתשלום לתקופה קצובה תוך מתן סובסידיות למעסיקים ו/או למשתתפים, שמטרתה לחשוף את המשתתפים לסביבת עבודה ולהקנות להם נסיון.
2. אסטרטגיה של הכשרה במקום העבודה או הכשרה פנים מפעלית (On The Job Training, OJT) אסטרטגיה זו גורסת, כי בעולם של התמקצעות ספציפית, ההכשרה הטובה ביותר שניתן לספק לעובד הינה הכשרה שניתנת על ידי מעסיק מהסקטור הפרטי או הציבורי,

או ההכשרה הם בתי-ספר ציבוריים, מכללות קהילתיות, בתי-ספר מקצועיים וספקים אחרים. לעתים ניתנת ההכשרה המקצועית במקום העבודה עצמו או במקום עבודה זמני.

5. שירותי מעקב וליווי לאחר השמה וסיוע בהתמדה בעבודה לאורך זמן (job retention): כידוע, אין די בשילוב הפרט בשוק העבודה, ובמרבית המקרים המשתלבים זקוקים לעזרה ותמיכה גם לאחר השמתם במקום העבודה על מנת לעזור להם להתמיד במקום העבודה ולהסיר מכשולים הנוצרים תוך כדי ההתנסות בעבודה. בשל קושי בהתמדה בעבודה וקיומם של חסמים רבים, הסבירות שמשתתפי התוכניות יתאימו באופן מיידי לעבודה יציבה המבטיחה שכר טוב ופוטנציאל להתקדמות הינה קטנה למדי (Trutko, Nightingale & Barnow, 1999). השירותים הבתר-השמתיים מתחלקים לשני סוגים עיקריים: שירותים המיועדים בעיקר להבטיח התמדה ויציבות בעבודה וכוללים שמירת קשר עם המשתתפים, מעקב אחר התקדמותם, שירותי חונכות (mentoring), סדנאות ולעיתים אף תמריצים כלכליים על התמדה, ושירותי השכלה והכשרה בתר-השמתיים: עדכון ושדרוג מיומנותיו התעסוקתיות וידיעותיו המקצועיות של העובד, בדרך-כלל תוך שיתוף פעולה עם מעסיקים.

3.2 האסטרטגיות העיקריות של תוכניות לעידוד תעסוקה

אחת השאלות העיקריות בהן עוסקות תוכניות לקידום תעסוקה הינה מציאת "שביל הזהב" בין דגש על השמה מהירה בעבודה (גישה המוכרת כ"עבודה תחילה" "working first"), ובין פיתוח ההון האנושי של המשתתפים. בתוכניות שמתמקדות בפיתוח ההון האנושי מושם דגש על שימוש במרכיבי השכלה והכשרה בכדי לשפר את כישורי המשתתפים בתוכנית בטרם צאתם לחפש עבודה. לעומת זאת, במסגרת הגישה של עבודה תחילה מושם דגש על חיפוש עבודה אינטנסיבי, כדי שהמשתתפים יוכלו למצוא עבודה מהר ככל הניתן, לעיתים במחיר ויתור על "איכות" העבודה. רכיב ההכשרה בתוכניות אלה הוא מינימאלי ולעיתים ניתן במסגרת העבודה (on the job training). שתי תפיסות אלה הצמיחו דגמים שונים של תוכניות, הנבדלות זו מזו במרכיבים של השמה והכשרה ובזמן שמוקדש לכל אחד מרכיבים אלה. רוב התוכניות כוללות מרכיבים של שתי הגישות, אך הן נבדלות זו מזו במידה בה מיוצגת כל אחת מהן בתהליך ההשמה. להלן פירוט של האסטרטגיות הנפוצות בתוכניות לעידוד תעסוקה (Gueron & Hamilton, 2002):

אסטרטגיה של תעסוקה ישירה ("עבודה תחילה")

אסטרטגיה זו עומדת ביסוד תוכניות שעיקר תכליתן השמה מהירה ככל הניתן בשוק העבודה, תוך סיפוק שירותים מקדמי-תעסוקה קצרי טווח (כמו חיפוש עבודה וסדנאות קצרות להכנה לעבודה), ומתן דגש מועט יחסית לתוכניות הכשרה והשכלה (Gueron & Hamilton, 2000). במקרים שהתוכניות כוללות מרכיב של הכשרה מקצועית, מדובר על

המקבל, בדרך כלל, תקצוב לשכר העובד או סובסידיה מהמדינה במשך תקופת ההכשרה. הכשרה במקום העבודה מאפשרת למשתתפים לבנות ביטחון עצמי, לחזק את הקשר בין העובדים הפוטנציאליים למקום העבודה ולתרום לקבלתם לעבודה כעובדים רגילים לאחר תקופת ההכשרה.

אסטרטגיה של פיתוח הון אנושי ("חינוך והכשרה תחילה")

אסטרטגיה זו משותפת לתוכניות ארוכות יותר, הכוללות השלמת השכלה ו/או הכשרה מקצועית לפני חיפוש העבודה וההשמה. אסטרטגיה זו מבוססת על ההנחה, כי השכלה והיכולת ללמוד הם מהגורמים המשמעותיים ביותר המשפיעים על קיומם של פערים סוציו-אקונומיים והמקשים על נייודות חברתית. השכלה ככלל וידעת השפה בפרט, מאפשרות לפרט ניווד חברתי, התמודדות עם העולם המודרני, שיפור בדימוי העצמי שלו ומציאת עבודות שההכנסה בהן גבוהה יותר (ישראלי, 2000; Peck & Theodore, 2000). כן נמצא קשר בין השכלה ובין שעורי השתתפות בכוח העבודה⁴. בנוסף טוענים המצדדים באסטרטגיה זו, כי רמת ההשכלה מעלה את רמת המעורבות החברתית של הפרט, כמו גם מיטיבה את יחסו ואת מעורבותו בתהליך הדמוקרטי.

ההיגיון המנחה העומד ביסוד אסטרטגיה זו הינו, כי באם אין שיפור בהכנסות בעקבות העבודה, המאפשר, ולו תיאורטית, יציאה ממעגל העוני - הרי שהתוכנית לא השיגה את אחת ממטרותיה העיקריות - צמצום העוני. משכך, לטענת המצדדים במודל זה, לפני חיפוש עבודה על הפרטים המשתתפים לשפר את מסוגלותם התעסוקתית ואת מיומנותיהם על מנת שיוכלו להשיג עבודה "טובה" - דהיינו, עבודה בעלת שכר סביר, יציבה ובעלת אפשרויות לקידום בעתיד, שתותיר אותם פגיעים פחות במהלך שפל כלכלי ותמנע את חזרתם במעין "דלת מסתובבת" למעגל מקבלי הקצבאות תוך זמן קצר.

עבור אלו שלא השלימו 12 שנות לימוד משמעות גישה זו הינה, בדרך כלל, לימוד קורסים בסיסיים להשלמת השכלה ובכלל זה הוראה מתקנת במתמטיקה, בהבנת הנקרא ובאנגלית, שבסופם צפויים המשתתפים לקבל תעודה. תוכניות נפוצות פחות משלבות השלמת השכלה בסיסית כאמור עם הכשרה מקצועית ספציפית. עבור אלו שהשלימו שתי-עשרה שנות לימוד או יותר משמעות תוכנית זו הינה, בדרך כלל, הכשרה מקצועית כללית או ספציפית.

עד 1996 הופעלה בארצות הברית תוכנית ה- Jobs Opportunities and Basic Skills Training, שבמסגרתה סופקו שירותי השכלה והכשרה לאוכלוסיות חלשות. עם זאת, עם כניסתה של תוכנית Welfare to Work לפעולה, נכנס לתוקפו חוק האחריות האישית וההזדמנויות בעבודה (The Personal Responsibility and Work Opportunity)

⁴ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישנו קשר בין שיעור ההשתתפות בכח העבודה לבין השכלה, באופן ששיעור ההשתתפות בכח העבודה גבוה יותר ככל שמשפר שנות הלימוד גבוה יותר. כך, למשל, בשנת 2003 היה שיעור ההשתתפות בכח העבודה בירושלים בקרב בעלי 4-4 שנות לימוד 11%, הוא עלה ל-26% בקרב בעלי 8-5 שנות לימוד, ל-41% בקרב בעלי 12-11 שנות לימוד ול-63% בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה. נתונים אלו משקפים את המגמה גם ביחס לכלל האוכלוסייה.

בחינה של תוכניות ההכשרה השונות במסגרת "רווחה לעבודה" בארה"ב מראה, כי במרבית המקרים גם כאשר ניתנה למשתתפים אפשרות להשתתף בתוכניות המספקות השכלה או הכשרה, הדגש היה על תוכניות קצרות טווח ולא על תוכניות ארוכות טווח של השלמת השכלה בסיסית או השכלה מכוונת-קריירה. החציון של משך זמן ההכשרה נע בין 6 שבועות ל-13 שבועות (Holcomb et al., 1998).

אסטרטגיה מעורבת

אסטרטגיה זו משלבת בין שתי גישות הקיצון שתוארו לעיל ומתאפיינת בגמישות יתרה, המאפשרת לצוות התוכנית ולמשתתפיה בחירה רבה יחסית בין הפעילויות הבסיסיות והנלוות, ומשלבת מרכיבים מהמודלים השונים בהתאם לצורכיהם האינדיווידואליים של המשתתפים. חלק מהמשתתפים, לרוב בעלי ההשכלה הנמוכה, מופנים תחילה להשלמת השכלה, בעוד אחרים מופנים תחילה לחיפוש עבודה ורק אם אינם מצליחים במציאת עבודה בתוך פרק זמן מוגדר מראש הם מופנים לסדנאות וקורסים להגברת מסוגלותם התעסוקתית ולהכשרה מקצועית.

החל משנות ה-90 המאוחרות ניתן לזהות בארה"ב הכרה חוזרת בצורך בשילוב שירותי השכלה והכשרה עם השירותים הקיימים לקידום תעסוקה (Nightingale et al., 2002). הכרה זו באה לידי ביטוי בתיקון שבוצע בחוק ה- PRWORA ב-1999, המאפשר להשתמש בתקציב של תוכניות "רווחה לעבודה" גם לצורך הכשרה או השכלה קדם-תעסוקתית לטווח הקצר. שינויים אלה בחוק הביאו לפיתוח של תוכניות, המשלבות בין אסטרטגיות של "עבודה תחילה" עם פעילות הכשרה קצרת-טווח המכוונת לצרכי שוק העבודה המקומי.

מגמה דומה ניתן למצוא גם בתוכניות "רווחה לעבודה" באירופה. סקירה של תוכניות לקידום תעסוקה במדינות ה-OECD מצביעה על כך, שמרכיב ההכשרה הוא בעל שיעור ההוצאה הגבוה ביותר מבין הרכיבים השונים של התוכניות (27% במוצא) (Martin, 1998).

3.3 הערכת התוכניות והמודלים השונים לעידוד תעסוקה

ישנם מספר פרמטרים לפיהם מקובל לאמוד את הצלחת התוכניות ותועלתן המצרפית. כך, מקובל להתייחס לאחוז מבוגרי התוכנית שמצא עבודה והצלח להתמיד בה, לגידול

הצליחו להגדיל את הכנסת המשתתפים בהן, והשפעתן על ילדי המשפחה היתה מעורבת. כמו כן, משתתפים בתוכניות להשמה מהירה ו"עבודה תחילה" מצאו עבודות בפרק זמן קצר יותר במוצע ביחס לתוכניות של הגדלת ההון האנושי (הכשרה או השלמת השכלה). משתתפים בתוכניות להגדלת ההון האנושי אמנם הגיעו, בסופו של דבר, לאחוזי תעסוקה זהים לאלו שהשתתפו בתוכניות של "עבודה תחילה", אך מרביתם לא השתכרו יותר, וכן לא נמצא שיש לדבר השפעה חיובית יותר על ילדיהם. על פי מחקר זה, התוצאות הטובות ביותר היו בתוכניות שנקטו באסטרטגיה משולבת וגמישה, ואשר התאימו את עצמן לצורכי המשתתפים.

מחקר שבדק 11 תוכניות שונות בארה"ב מצא כי חלק מהתוכניות ממוקדות ההשכלה הביאו לעליה בזכאות לתעודת שתיים-עשרה שנות לימוד, בעוד שתוכניות ממוקדות תעסוקה הניבו גידול משמעותי יותר בשעורי התעסוקה וההשתכרות בתום שנתיים מתחילת התוכנית. עם זאת, יש לקחת בחשבון בהתייחסות לנתון זה כי משכן של תוכניות לפיתוח הון אנושי ארוך יותר באופן משמעותי ממשכן של תוכניות ממוקדות תעסוקה. חלק מהתוכניות להשלמת השכלה הביאו לגידול מתון בשעורי התעסוקה וההשתכרות בחלוף שנתיים מיום תחילת התוכנית. עוד נמצא, כי הגם שכל התוכניות הפחיתו את התלות בקצבאות במידה מסויימת, וכי מרבית התוכניות הביאו להסתמכות גדולה יותר של המשתתפים על השתכרות מעבודה, הרי שהכנסות התא המשפחתי נטו נותרו ללא שינוי ורק משפחות מעטות הצליחו לעלות מעל לקו העוני (Freedman et al., 1999).

מחקר נוסף, שבדק כ-44,000 משתתפים במשך כעשור בתוכניות שונות במחוז קוק באילינוי מצא, כי תוכניות הכשרה במקום העבודה היו האפקטיביות ביותר הן מבחינת העליה בשעורי ההעסקה והן מבחינת גידול בשכר (למעשה, משתתפי תוכניות ה-OJT היו היחידים שהראו גידול משמעותי בשכר נטו), וכי תוכניות אלה היו בעלות יחס עלות-תועלת הטוב ביותר. עם זאת, בדיקה מעמיקה יותר העלתה, כי בסלקציה שנערכה לתוכניות השונות הרי שבתוכניות OJT היתה "גריפה של השמנת" והפרופיל הממוצע של משתתפי תוכניות אלו היה הפרופיל בעל הסיכויים התעסוקתיים הטובים ביותר מבין משתתפי התוכניות (גברים, לבנים או היספניים, מרביתם בעלי שתיים-עשרה שנות לימוד לפחות), בעוד שלנתמכי רווחה היה סיכוי קטן במיוחד להיות מושמים בתוכניות אלו (Heinrich, 1998).

נראה, לאור המפורט, כי לא ניתן לגבש מסקנות נחרצות על סמך המחקר העולמי בנדון ביחס לאסטרטגיות השונות, ועל כן הבחירה בין האסטרטגיות והתוכניות השונות הינה, בעיקרה, תלויה תקציב וגישה חברתית. עם זאת יש לקחת בחשבון, כי מחקרים קובעים שהחסם העיקרי לתעסוקה הינו כישורים בסיסיים והעדר מסוגלות תעסוקתית. על כן, בכדי ליצור מנוף אפקטיבי שיאפשר את יציאתן של האוכלוסיות החלשות ביותר ממעגל העוני,

בשכר של בוגרי התכנית, או למידה שבה הצליחו התכניות להביא ליציאה ממעגל העוני ולהפחתת תלותם של המשתתפים במערכת הרווחה. בנוסף, ניתן לבחון את יחס העלות/תועלת של התכניות השונות, דהיינו, באיזו מידה הוצאה לנפש בתכנית מסויימת החזירה את עצמה בשיפור בשכר ו/או בקיצוץ הוצאה הציבורית על קצבאות שנבעו כתוצאה מההשתתפות בתוכנית.

הערכתן של התוכניות השונות והשוואה ביניהן הינן משימות מורכבות, שתוצאותיהן רחוקות מלהיות חד-משמעיות, והמסקנות הנגזרות מהן הינן, במקרים רבים, תלויות תרבות ואג'נדה חברתית. השוואה בין התוכניות מוגבלת בשל הקושי לבדד את ההשפעה של התוכנית עצמה על השיפור או העדר השיפור במסוגלותם התעסוקתית של העובדים, במנותק מהחסמים השונים של המשתתפים ובהתעלם מהסלקציה שנערכה למשתתפים בקבלה לתוכניות השונות. יתר על כן, כל השוואה בין תוכניות שונות בהכרח מתייחסת למשתתפים אחרים, אף אם מאפייניהם הסוציו-אקונומיים דומים, מכיוון שכל משתתף לוקח חלק רק בתוכנית מסוימת בזמן נתון. קושי נוסף נוגע להערכת ההשפעה ארוכת הטווח של התוכניות, נוכח קושי בקיום מעקב ממושך אחר המשתתפים לאחר סיום התוכנית. כמו כן, קשה להשוות בין התוכניות גם בשל ההשפעה הנודעת לאיכות התוכנית הספציפית ומקצועיות הצוות המפעיל, מעבר לגישתן האסטרטגית. יתרה מזאת, פרמטרים שונים, כדוגמת לקויות למידה לא מאובחנות של חלק מהמשתתפים, בעיות מוטיבציה וקשר לקוי של התוכניות עם שוק המעסיקים המקומי, יכולים ליצור שונות גדולה בין התוכניות ולהטות את המדדים לפיהם נבחנת הצלחתן באופן המקשה על השוואה אמינה.

בהתאם, מחקרים בתחום מביאים תוצאות שונות ולעיתים סותרות, והמסקנות הנגזרות מהם מעורפלות. כך, למשל, בעוד מחקר שנערך עבור קרן פורד בשנת 1992 קובע כי להכשרה לעבודה אין השפעה ממשית על כניסה למעגל העבודה או על יכולתן של נשים נתמכות לצאת ממעגל העוני (Spalter-Roth, Hartmann & Andrews, 1992), רומרו (Romero, 1994) טוענת במחקרה כי בתוכניות מכח חוק ה-JPTA [Job Training Partnership Act] (1994) בארה"ב נמצא, כי ישנה תועלת במובנים של גידול בהכנסה ויציאה ממעגל האבטלה, הן בהכשרה והן בהשמה בעבודה. מחקר לאומי שנערך בארה"ב על תוכנית ה-JPTA מצא כי רק משתתפים שלקחו חלק בתוכניות של הכשרה במקום העבודה (OJT) או בסיוע בהשמה השיגו גידול משמעותי ברמת השתכרותם (Orr et al., 1996). עם זאת, מחקר מעקב על אותה התוכנית, שנערך בשנת 1996, הגיע למסקנה כי העלייה בשעורי ההשתכרות של אותם משתתפים לא היתה מספקת כדי לוותר על הזדקקותם למערך הרווחה.

על פי גוארון והמילטון (Gueron & Hamilton, 2002) הן מודלים של "עבודה תחילה" והן מודלים של הגדלת ההון האנושי הביאו לעליה בשעורי התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות והפחיתו את תלותם בקצבאות ביחס לקבוצת הביקורת. עם זאת, תוכניות אלו לא

האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת

האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח-אדם במשרד התמ"ת הוא הזרוע הממשלתית האחראית להכשרת כוח-אדם מקצועי על פי המדיניות הממשלתית, ועל מתן מענה לצרכים המשתנים של המשק הישראלי בכוח-אדם מקצועי. על פי החלטות הממשלה מאוגוסט 2002 ועל פי חוק ההסדרים 2003, על האגף להתמקד באוכלוסיות מקבלי הבטחת הכנסה ובעלי השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד. מטרת ההכשרה המקצועית למבוגרים הינה להקנות מקצוע למבוגרים מעל גיל 18, מקצועיים או בלתי מקצועיים, המבקשים ללמוד מקצוע או להסב את מקצועם במגמה לשפר את סיכויי התעסוקה וההכנסה שלהם. הכשרת מבוגרים נעשית בשני מסלולים עיקריים: הכשרת יום והכשרת ערב. מסלול הערב נועד בעיקר למועסקים המבקשים להתעדכן במקצועותיהם או להעלות את רמת הסיווג המקצועי שלהם. ההכשרה נעשית במוסדות הכשרה עסקיים, הפועלים בלא מימון ממשלתי ומקבלים מהאגף שירותי פיקוח מקצועי ובחינות. מסלול היום, שהוא מסלול רחב היקף (כל קורס נמשך בין שישה לשמונה חודשים), מיועד למי שרשומים בלשכות שירות התעסוקה כדורשי עבודה בלתי מועסקים, שהלשכות הפנו אותם לפעולות ההכשרה. מבוגרים אלה מקבלים שירותי ייעוץ והכוון מקצועי, עוברים מבדקי התאמה ומיון ומפנים לקורסים לפי בחירתם - בהתחשב במידת התאמתם. בתקופת הלימודים התלמיד משתתף בתשלום שר לימוד סמלי, כאשר בסוף כל חודש מועבר למוסד לביטוח לאומי דיווח על ימי השתתפותו בלימודים. על פי דיווח זה ולפי זכאותו האישית מקבל המשתתף דמי אבטלה או הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. בסיום הלימודים מתקיימות בחינות עיוניות ומעשיות, בהתאם למקצוע, והעומדים בהצלחה בבחינות אלו מקבלים תעודת סיום קורס ותעודת מקצוע. תעודה כאמור מקנה למשתתף הכרה כ"בעל מקצוע" על ידי שירות התעסוקה, ככזה רשאי המשתתף לבקש שיופנה לעבודה במקצועו.

הכשרת מבוגרים באגף הבכיר להכשרה ולפיתוח כוח אדם כוללת חמישה מסלולים: הסבה מקצועית לאקדמאים, הכשרת מבוגרים (מסלול יום לדורשי עבודה, הכולל הכשרה פנים מפעלית או כיתה במפעל, ומסלול "עסקי" להשתלמויות ולימודי ערב לקהל הרחב), הכשרה בתעשייה ובבנייה, קידום נשים ופיתוח כישורי עבודה ומסלול ליישום חוק חיילים משוחררים. משך קורס בשעות לימוד נע בין מספר עשרות לבין יותר מאלף שעות לימוד, בהתאם למסלול ולמקצוע. הקורסים להכשרת מבוגרים כדורשי עבודה ("קורסי יום") מתקיימים במגוון ענפי הכשרה, המקבילים, בחלקם, לענפי התעסוקה במשק: בניין וסביבה, הארחה, חשמל ואלקטרוניקה, טקסטיל, מחשבים, מנהל, מטפלות, טיפוח חן, מתכת ומכונות, עץ ורהיטים, רכב, תחבורה, וענפים שונים נוספים. קורסי יום של הכשרה מקצועית המעניקים תעודה מקצועית או סיווג מקצועי, הם נמשכים כשלושה-ארבעה חודשים, ובחלקם קיימת התחייבות המפעיל להשמה בעבודה של 50% מהבוגרים.

יש הכרח בשדרוג הון האנושי ובהקנייתו של מסוגלות תעסוקתית מינימלית עובר לפניה לאחת האלטרנטיבות האחרות הגורסות עבודה תחילה: סיוע בהשמה מהירה בעבודה, הכשרה מקצועית לימודית או הכשרה במקום העבודה.

כן יש לזכור, כפי שפורט לעיל, כי על פי המחקר העולמי, בשוק העבודה העכשווי כישורים רכים, כדוגמת גישה ומוטיבציה ביחס לעבודה, יכולות תקשורת, אתיקה ויחסי אנוש טובים מוערכים על ידי מעסיקים יותר ממימונויות פורמליות כדוגמת הכשרה מקצועית ונסיון, במיוחד כאשר מדובר בעובדים בלתי מיומנים.

4. תוכניות שונות לעידוד תעסוקה בישראל⁵

המערכות הממשלתיות, שניתן להגדירן כמסגרות אוניברסליות המופקדות על הטיפול בנושא התעסוקה וההכשרה המקצועית, הן שירות התעסוקה הממלכתי והאגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת). עם זאת, משרדים ממשלתיים נוספים המשרתים אוכלוסיות חלשות מסוגים שונים מטפלים גם הם בשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות אלה. זאת, לאור תפיסתם המקצועית שהשתלבות בתעסוקה מהווה מרכיב חיוני במאמצים להגברת החוסן החברתי-כלכלי של פרטים, משפחות וקהילות. בנוסף לתוכניות הממשלתיות ישנו מספר לא מבוטל של תוכניות המופעלות על ידי ארגוני המגזר השלישי, אשר נרתמו לסייע בקידום התעסוקה של עולים, תושבי שכונות מצוקה, חרדים וקבוצות חלשות נוספות, ואשר מפעילים תוכניות התערבות שונות, חלקן במימון ובשיתוף המערכת הממשלתית וחלקן בסיוע מוסדות פילנתרופיים.

להלן יסקרו הגופים השונים המפעילים תוכניות אלה ובהמשך יבחנו המרכיבים המרכזיים של מסוגלות תעסוקתית בתוכניות הללו.

4.1 גופים ממשלתיים המפעילים תוכניות לעידוד תעסוקה ולהכשרה

שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הוא שירות השמה אוניברסלי, בעל פריסה ארצית, שקווי פעולתו מעוגנים בחוק שירות התעסוקה משנת 1959. שירות התעסוקה מספק אבחון וייעוץ תעסוקתי ותפקידו לסייע לאנשים שאינם מועסקים או המבקשים להחליף מקום עבודה למצוא עבודה. כן, הוא מפעיל את מבחן התעסוקה למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה וגמלת אבטלה, אחד מתנאי הזכאות לגמלה. בפועל, רוב דורשי העבודה בהם מטפל שירות התעסוקה כיום (מעל 90%) מקבלי גמלאות החייבים במבחן תעסוקה.

⁶ המידע נלקח מאתר האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, בכתובת שלהלן, ומעודכן ליום 22.10.06 <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/BC413AC7-606F-4429-B052-C2BC9489A796.htm>

⁵ פרק זה מתבסס בחלקו על דר"ח שהוכן במסגרת התכנון האסטרטגי עבור המיזם התעסוקתי תב"ת: נאון ד., קינג י., וולדה-צדיק, א. (2006). אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניות לקידום תעסוקתן ולהגברת נידודתן בתעסוקה.

וייעוץ הקשורים במציאת עבודה, מפעיל קורסים ומרכזי למידה שנועדו לספק הכשרה מקצועית והשתלמויות לעולים בעלי מקצועות הדורשים רישוי והסמכה ולאלה המבקשים להשתלם במקצועם, מפעיל מסגרת מיוחדת (המרכז לקליטה במדע) לטיפול בשילוב מדענים עולים בתעסוקה, מעניק סיוע כספי באמצעות קרנות מיוחדות כגון הקרן לקליטת אמנים עולים, הקרן לסיוע לעולים המבקשים להקים עסק, הקרן לעידוד תעסוקה שנועדה לממן העסקתם של עולים אקדמאים בסקטור הציבורי לתקופת ביניים עד לקליטתם הקבועה.⁷

אגף שיקום שכונות חברתי במשרד השיכון

האגף לשיקום שכונות פועל בשכונות ויישובים המאופיינים בריכוז גבוה של קבוצות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, שיעורי אבטלה גבוהים מהמוצע במשק ושיעורי השתתפות נמוכים של נשים בכוח העבודה. במסגרת פרויקט שיקום שכונות פותחו מגוון מסלולים לפיתוח כוח אדם, כגון מתן מידע, ייעוץ והכוון בתחומי לימודים ותעסוקה, תוכניות להשלמת השכלה, סדנאות מוכנות לעבודה, שיפור מיומנויות אישיות ומקצועיות, הכשרה מקצועית ספציפית, עזרה בהשמה בעבודה ופיתוח יזמות עסקית. אחד מכלי הסיוע המשמעותיים ביותר הוא מלגות לתושבים הלומדים במסלולי השלמת השכלה ובקורסים להכשרה מקצועית. פעילותו של אגף שיקום שכונות חברתי היא בעיקר במישור המקומי במגזרי האוכלוסייה השונים (למשל, המגזר החרדי, המגזר הערבי, הבדואי והדרוזי, המגזר הכפרי) תוך שיתוף פעולה הדוק עם הרשות המקומית וגופים הקשורים לתחום הלימודים, ההכשרה והתעסוקה.⁸

משרד הרווחה

משרד הרווחה פועל להכנסת שינוי בדפוסי העבודה של השירותים החברתיים המקומיים כך שיינתנו דגש חזק יותר לתחום התעסוקה. נקודת המוצא של המשרד היא ראיית יחסי הגומלין שבין עבודה ורווחה לבין חוסן חברתי, הן במישור המשפחתי והן במישור הקהילתי. היתרונות של המשרד בטיפול בנושא התעסוקה, לתפיסתו, הם הפריסה הארצית של לשכות הרווחה, המספר הגדול של משפחות הנמצאות בטיפולן (16% מהאוכלוסייה), יכולתן לגייס באמצעות העובדים הקהילתיים משאבי כוח אדם ומשאבים אחרים המצויים בקהילה ויכולים לסייע בפיתוח מקורות תעסוקה ושירותים משלימים. בנוסף משרד הרווחה שותף בהפעלת תוכניות לקידום התעסוקה של קבוצות חלשות שונות המופעלות על ידי המגזר השלישי.

תוכנית מהל"ב ("ויסקונסי")

תוכנית מהל"ב, מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה, הינה תוכנית ניסויית המופעלת החל מיום 1.8.05 בארבעה מרכזי תעסוקה באזורים שונים בארץ: ירושלים, חדרה והאזור, נצרת ונצרת עילית, אשקלון ושדרות. ליישום התוכנית קדמו החלטות ממשלה בנוגע לשילוב

חלק מהקבוצות החלשות, המהוות כאמור את אוכלוסיית היעד המרכזית לפעילות האגף, מתקשות לעמוד בקריטריונים לקבלה לקורסים אלה - 12 או 11 שנות לימוד. לכן מופנות קבוצות אלו לקורסים של השלמת השכלה, המבוצעים בשיתוף האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך, אם כי גם הסדר זה לא מבטיח תמיד שהמועמדים יעברו בהצלחה את מחסומי הקבלה.

מסלולי הכשרה לתעשייה המתקיימים בתוך המפעלים הינם כדלקמן:

הכשרה פנים מפעלית - הכשרה שמטרתה להקנות למשתתפיה בסיס מקצועי תוך עבודה במפעל, כאשר המפעל מעסיק את המשתתפים כעובדים מהמניין במשרה מלאה ומשלם להם שכר מינימום לפחות, בעוד משרד התמ"ת משתתף בתשלום בסך של 1,100 עד 1,500 ₪ לחודש לעובד לתקופה של עד 3 חודשים. במהלך תקופה זו מתחייב המעסיק להקצות חונך בעל מקצוע מהמפעל שילווה את העובדים החדשים וידריך. כן מתחייב המעסיק להעסיק את העובדים החדשים לתקופה מקבילה לתקופת ההכשרה. המשרד מפעיל, על פי עקרון זהה, גם תוכנית ממושכת יותר לעידוד הכשרת עובדים לענף הבניה.

כיתה במפעל - משרד התמ"ת מציע למעסיקים לפתוח קורסים על-פי צרכי כח-האדם של המעסיק, כשהחלק העיוני שבתוכנית הלימודים יתבצע במכללות שבפיקוח האגף להכשרה באזור הגאוגרפי של המפעל. משרד התמ"ת הוא שמממן את הקורס, ההדרכה וההוראה, ואילו המעסיק מתחייב לקלוט לפחות 50% מבוגרי הקורס לתקופה של חצי שנה לפחות. משתתפי קורס זכאים למענקי קיום מהמוסד לביטוח לאומי, על-פי זכאותם האישית, והמסיימים מקבלים תעודות גמר ו/או סיווג מקצועי לאחר בחינות עיוניות ומעשיות.

מסלולים אלו מתאימים במיוחד, כך על פי האגף, לקבוצות חלשות, בגלל קריטריוני קבלה נוחים והבטחת מקום עבודה. חסרונם הוא בכך, שההכשרה המוקנית בהם אינה מקנה בהכרח תעודה מקצועית, דבר שיכול להקשות על קבלה לעבודה במקום אחר במקרה שהעבודה תסתיים. כמו כן, מסלולים אלה מותנים בנכונות המעסיקים להגיש לאישור האגף את תוכנית ההכשרה המוצעת על ידם והתחייבותם לקלוט בעבודה חלק מהבוגרים. בנוסף לקורסי היום קיימות השתלמויות ערב בבתי ספר עסקיים של רשתות החינוך המקצועי, המיועדות לעובדים המעוניינים בשדרוג הידע המקצועי שלהם. קורסים אלה נמצאים בפיקוח מקצועי של האגף, אך אינם מסובסדים על ידו והלומדים בהם חייבים בתשלום שכר לימוד מלא.

משרד הקליטה

במסגרת טיפולו הכוללני בעולים מפעיל משרד הקליטה אולפנים תעסוקתיים אשר מכוונים להקניית השפה העברית, הנחוצה לשם קליטה בתעסוקה. עוד מספק המשרד שירותי מידע

⁷ http://www.moia.gov.il/Moia_he

⁸ <http://www.moch.gov.il/Moch/NeighborhoodRehabilitation>

תוכניות מובילות בקטגוריה זו הינן, לדוגמא, תוכנית "עתידיים", לקידום השכלה ותעסוקה בקרב צעירים בעלי פוטנציאל מהפריפריה, תוך שימת דגש מיוחד על חיזוק הקשר עם מקום מגוריהם ועל החשיבות בקידום הסביבה בה הם חיים, או תוכנית העצמה תעסוקתית של עמותת "ידיד" המבוססת על פעילות חונכת של מתנדבים, שמסייעים במציאת פתרונות תעסוקה ומניעת החסמים המקשים על השתלבותן של אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה.

תוכניות מובילות אחרות מבוצעות באמצעות תב"ת – תנופה בתעסוקה, פרויקט שותפות בין ממשלת ישראל וארגון הג'וינט לקידום תעסוקתם ורווחתם של אוכלוסיות חלשות. במסגרת תב"ת פועלות תוכניות, כמו תוכנית "מעברים" לקידום תעסוקה במגזר הכפרי הן ברמת הפרט, הן ברמת הישוב והן ברמה המרחבית; תוכניות כמו "רשת" או "אשת חיל", הפועלות לקידום תעסוקת מובטלים מאוכלוסיות מוחלשות ובהן יוצאי אתיופיה, בוכרה וקווקז ואמהות חד הוריות על ידי התאמת תוכנית תעסוקה בת שנה למשתתפים, בנסיון לגשר על פערי השכלה ונסיון תעסוקתי; תוכנית "סטרייב" שמשכה בין שנתיים לשלוש והכוללת סדנאות לכישורים רכים והגברת מסוגלות תעסוקתית, הכשרה מקצועית, מפגשים תקופתיים בקבוצות וליווי אישי; תוכנית לעידוד המסוגלות התעסוקתית בקרב עולים, המיועדת לעולים אקדמאים ובעלי מקצוע שעבדו בארץ במשלחי יד שאינם הולמים את רמתם ההשכלתית והמקצועית ואיבדו את עבודתם, השמה דגש על הבנת עולם העבודה בישראל, פיתוח כישורים רכים והקניית מיומנויות הרלוונטיות להישארות והתמדה בעבודה; תוכניות פרנסה בכבוד, צופיה ומפתח לקידום התעסוקה בקרב האוכלוסיה החרדית; תוכניות לרצף תעסוקתי לאוכלוסיית הנכים ועוד.

5. המרכיבים המרכזיים למסוגלות תעסוקתית בתוכניות לעידוד תעסוקה בישראל

בחינת התוכניות השונות לעידוד תעסוקה בישראל מעלה, כי המרכיבים המרכזיים השכיחים בתוכניות השונות הינם השלמת השכלה והכשרה מקצועית, כאשר בתוכניות המופעלות על ידי עמותות מגזר שלישי קיים מרכיב נוסף של סיוע בחיפוש עבודה ובפניה למעסיקים פוטנציאליים.

הגם שהשלמת השכלה מהווה, ככלל, מרכיב שכיח למדי בתוכניות לעידוד תעסוקה בישראל, יש להבחין בין השלמת השכלה, המכוונת להקניית תוספת שנות לימוד ונמשכת לכל הפחות ששה חודשים, לבין תוכניות השלמת השכלה קצרות, שמשכן עד שלושה חודשים, המכוונות להקניית מיומנויות בסיסיות של שפה (עברית ולעיתים גם אנגלית), מתמטיקה וכישורי מחשב בסיסיים. לגבי עולים, נכללים במרכיב זה גם עברית מקצועית

מקבלי גמלאות בעבודה וכן תיקוני חקיקה בנושא (פרק ז' לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004). בהחלטות אלו נקבע, כי תוכנית זו תיועד לדורשי עבודה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי (למעלה משלושה חודשים רצופים) ותעוצב במטרה לקדם את סיכוייהם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ומקבלי גמלאות אחרות להשתלב בעבודה התואמת את מצב בריאותם וכישרם הגופני, לרבות בעבודה מוגנת או נתמכת. כן נקבע כי בתוכנית ישולבו, בין השאר, אחד או יותר מהנושאים הבאים: השלמת השכלת יסוד, הכרת המחשב, חיפוש עבודה, הגעה לעבודה, העצמה אישית, התנהגות בעבודה, תכנון קריירה, אימון תוך כדי עבודה וכדומה, וכי התוכנית תאריך כשלושה חודשים עבור כל משתתף והשתתפות בה תהווה תנאי לזכאות לגמלת הבטחת הכנסה עבור אלו מבין מקבלי גמלת הבטחת הכנסה אשר הופנו לתוכנית אליה. תוכנית מהל"ב הינה מנדטורית והשתתפות בתוכנית אישית בת 30 עד 40 שעות שבועיות החליפה את החובה להתייצב פעם בשבוע או פעם בחודש בשרות התעסוקה, כפי שנדרשו המשתתפים לעשות טרם הפעלתה⁹. התוכנית עוסקת גם בטיפול בחסמים שאינם קשורים בהון האנושי של הפונה, תוך מתן תשומת לב לצרכים של המשתתפים בתחום השירותים המשלימים, שהעיקריים בהם הם סידורי השגחה לילדים ותחבורה למקום העבודה או ההכשרה. תוכנית מהל"ב נמצאת בימים אלו בפני תיקונים מרחיקי לכת, הן בהקשר לאוכלוסיות המשתתפות והן בהקשר למודל הכלכלי לפיו פועלים הזכיינים בניסוי באזורים השונים.

4.2 תוכניות המופעלות על ידי עמותות מגזר שלישי או בשיתוף פעולה בין המגזר שלישי והממשלה

בנוסף לתוכניות הממשלתיות השונות שפורטו לעיל, קיים מספר לא מבוטל של תוכניות המופעלות על ידי עמותות מגזר שלישי, באופן עצמאי או תוך שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים. תוכניות אלו מתמקדות בדרך כלל באוכלוסיות ייחודיות שונות, כדוגמת עולים חדשים, בני מיעוטים, צעירים מנותקים ובסיכון ואנשים עם מוגבלויות. כמו כן קיימות מספר תוכניות העוסקות בפיתוח תשתית תעסוקתית ובעידוד ופיתוח יזמות עסקית ועסקים קטנים.

מרבית התוכניות הקיימות הינן תוכניות גמישות ומודולריות, הנסמכות, בחלקן, על התוכניות הממשלתיות הזמינות להן זכאים המשתתפים. תוכניות אלו מציעות מגוון שירותים שונים היכולים לקדם השתלבות בתעסוקה, בין אם אלו מובנים בסדר מוגדר וקבוע ובין אם לאו, כאשר המשתתפים יכולים להתאים לעצמם, בעזרת מנהלי התוכנית, תוכנית ייחודית המורכבת מכלל השירותים או מחלקם. חלק מהתוכניות הללו מתמקדות בשימוש במשאבים שונים המצויים בקהילה, כגון ארגונים וולונטריים, מתנדבים ומעסיקים העובדים באזור, על מנת להגדיל את היקף המועסקים בקהילה, וכן ביצירת הזדמנויות לתעסוקה ביישוב ובפיתוח תשתית תעסוקתית.

⁹ תיקון שנכנס לתוקפו לאחרונה לתקנות המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 הופחת היקף השעות המזערי של התוכנית האישית ביחס למשתתפים המקבלים קצבת נכות, משתתפים המצויים שנתיים עד חמש שנים לפני גיל הפרישה, משתתפים חסרי ניסיון תעסוקתי ב-7 השנים האחרונות והמקבלים הבטחת הכנסה לפחות 5 שנים מ-7 השנים הללו, משתתפים שקיימת לגביהם קביעה רפואית תואמת וכן חריגים נוספים.

לעבודה ותגבור הכישורים הרכים, מסופק ברובן המכריע של התוכנית לקידום תעסוקה במסגרת "רווחה לעבודה" בארה"ב ומהווה מרכיב מרכזי גם במרבית התוכניות באירופה, בעיקר בתוכניות עבור צעירים ללא ניסיון תעסוקתי או אנשים שהיו מחוץ לשוק העבודה זמן ממושך (Martin, 1998). העדרו של מרכיב זה נראה בעייתי נוכח הערכת המגמות בשוק העבודה העכשווי, לפיהן מעסיקים מעריכים כישורים רכים, גישה חיובית לעבודה ומוטיבציה יותר ממימוניות פורמאליות, כדוגמת הכשרה מקצועית וניסיון, ומייחסים חשיבות גוברת והולכת להבנת העובד את המערכת שבתוכה הוא פועל ואת שוק העבודה בכללותו.

בנוסף, נמצא כי קיים קשר חיובי בין תפיסת המסוגלות העצמית של הפרט (קרי: תפיסתו השיפוטית של הפרט לגבי יכולתו לבצע משימות והתנהגויות ספציפיות) לבין אפקטיביות ההדרכה של העובד והשתלבותו המוצלחת בשנה הראשונה לעבודתו בארגון, כשזו נבדקה, בין היתר, על פי יכולת התמודדות, סיפוק מהעבודה, מחויבות לעבודה וכוונה לעזוב (Saks, 1995). כמו כן, מחקרים מעלים, כי מימוניות תעסוקתיות וכישורים רכים, חשיבה יצירתית וביקורתית וכן גישות חיוביות ותחושת מסוגלות עצמית ניתנים בהחלט לחיזוק וללימוד, הן באופן ישיר והן באופן עקיף (Buck & Barrick, 1987). עוד עולה, כי מימוניות וכישורים אלו נלמדים באופן מיטבי כשהם מוגדרים באופן מפורש כמטרת הלימוד (Cotton, 2001)¹⁰. תחילה של שינוי בתחום זה הינה בתוכנית מהל"ב וכן בתוכניות חדשניות המבוצעות במגזר השלישי כמתואר לעיל.

6. השפעת תוכניות לעידוד תעסוקה על קליטה בשוק העבודה ושעורי שכר בישראל

כפי שצוין קודם לכן, בישראל נעשות פעולות במספר מישורים להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ולהקטנת שעורי האבטלה. אחד האפיקים המרכזיים, המשולב בחלק ניכר מהתוכניות השונות שתוארו לעיל, הינו מערך ההכשרה המקצועית המופעל על ידי משרד התמ"ת. בשנת 1999 למדו בהכשרות הנ"ל כ- 39,900 איש מקבלי הבטחת הכנסה או דמי אבטלה, ועלות ההכשרות הגיעה לכ- 750 מיליון ש"ח.

על אף ההשקעה הניכרת ועל אף שמהסקירה לעיל עולה כי זהו אפיק עיקרי לעידוד עבודה (ודומה כי גם היקר ביותר לנפש וזה שבו מושקעים מרבית המשאבים), ולמרות העבודה

¹⁰ ישנם אף מחקרים הבוחנים מהו האופן המיטבי להקנייתם של כישורים אלו וקובעים כי גישות לימוד "דמוקרטיות" – דהיינו, גישות גמישות המערבות השתתפות פעילה של התלמידים, המעודדות תלמידים להתנסות ולקחת אחריות, והמגבירות את מודעותם לערכים, גישות ואחריות של עובדים בין היתר באמצעים כדוגמת משחקי תפקידים, סימולציות, דיונים קבוצתיים, משימות ופתרון בעיות, המעודדים חשיבה ביקורתית ושאינם מכתבים תשובה אחת ידועה מראש - טובים יותר להקניית מסוגלות תעסוקתית מגישות אינדוקטרינליות ופורמליות, בהן התלמידים פסיביים יותר (הרצאות פורמליות, הצגת דוקטרינות סגורות ונוקשות, מיעוט השתתפות תלמידים בשיעור וכד') כן נמצא, כי ציפיות גבוהות מתלמידים ביחס להישגיהם, גישתם, התנהגותם והשתתפותם הפעילה בכיתה מעודדת כישורים רכים ומסוגלות תעסוקתית – תפקיד המורה יותר "חונק", מאמן ומעצב תוך העברת האחריות לכתפי המשתתפים ולא בתפקיד מרצה ונותן פקודות.

ועדכון טכנולוגי. השלמת ההשכלה, במרבית התוכניות בישראל, הינה מוכוונת תעסוקה. הרציונל שבבסיסה הוא להביא את המשתתפים, שבדרך כלל אינם עומדים בקריטריונים הפורמאליים לכניסה לקורסי הכשרה מקצועית של המערכת הממשלתית, לרמת השכלה שתקדם אותם לקראת לימודי מקצוע ו/או תזרז את השתלבותם במקום העבודה. עיקר התכניות של משרד התמ"ת מתמקדות בהכשרה מקצועית, והכשרה זו אף משולבת כחלק מהשירותים בתוכניות השונות המופעלות על ידי עמותות המגזר השלישי. תוכניות להכשרה מקצועית שלא באמצעות האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת הינן, בדרך כלל, קצרות טווח.

דומה, כי מספר מרכיבים מגדילים את הסיכוי לכך שההכשרה אכן תתרום להשמה בתעסוקה: הכשרה במקצועות בהם יש הזדמנויות עבודה בשוק המקומי, חיוב מפעיל ההכשרה בהשמה בעבודה של מחצית או יותר מבוגרי ההכשרה, שילוב של התנסות מעשית בעבודה במהלך הלימודים, וביצוע ההכשרה בתוך מקום העבודה (הכשרה ייעודית).

מרבית התוכניות המקודמות על ידי עמותות המגזר השלישי כוללות כרכיבים מרכזיים אבחון ראשוני לשם התאמת תכנית מותאמת אישית למשתתפים וכן סיוע בחיפוש עבודה ושירותי השמה, הכולל מתן ייעוץ והדרכה בתהליך חיפוש העבודה, מועדוני תעסוקה, איתור מקומות והפנייה למקומות העבודה פוטנציאליים. מתן דגש לתהליכי האבחון וחיפוש העבודה עולה בקנה אחד עם מחקרים המצביעים על כך, שהיות מחפש העבודה או העובד שותף אקטיבי לתהליך חיפוש העבודה או ההשתלבות בעבודה (proactive), בעיקר באמצעות חיפוש אינפורמציה, מאפשר להפחית את אי הוודאות וחוסר הביטחון של המשתתף, ועל ידי כך לסייע לו לרכוש שליטה על הסביבה החדשה שלו (Morrison, 1993).

עם זאת, ניתן לראות, כי התחום של פיתוח כישורי עבודה והגברת המסוגלות התעסוקתית, בין אם באמצעות סדנאות ושיעורים למוכנות לעבודה שמטרתם הקניית כישורים "רכים", כישורי חיים, מימוניות תעסוקתיות בסיסיות והעצמה אישית, ובין אם באמצעות התנסות במסגרת עבודה זמנית (כחלק מהכשרה במקום העבודה או אף עבודה ללא תמורה כספית, עבודה למען הקהילה, עבודה מסובסדת זמנית) נעדר ממרבית התוכניות בישראל. ככל שרכיב זה אכן קיים, הרי שהוא מהווה חלק מהתוכניות המשלימות המקודמות על ידי עמותות מגזר שלישי, ואולם רכיב זה נעדר בדרך כלל כמעט לחלוטין מהתוכניות האוניברסאליות או הממשלתיות.

יתרה מזאת, במרבית התוכניות הקיימות כיום, המקום שניתן לתחום זה הינו שולי בלבד - זאת בניגוד למגמה הרווחת בעולם: המרכיב של פיתוח כישורי עבודה, כמו סדנאות מוכנות

במחקר אחר, שהעריך את תוכנית מהל"ב, נמצא כי הסיכוי להשתלבות בעבודה אצל פרטים שלא עבדו ערב תחילת התוכנית היה נמוך יותר אצל מבוגרים מעל גיל 54, נשים נשואות עם ילדים, ערבים, חסרי מקצוע, חסרי נסיון תעסוקתי, הסובלים ממצוקה נפשית (דכאון, חרדה) וחסרי הרגלי עבודה. הרחבה בהיקף התעסוקה, מנגד, אפיינה יותר בעלי השכלה גבוהה ומשפחות חד הוריות (אחדות, היילברון ושמלצר, 2007).

בנוסף, מחקרים בעולם מעלים כי ככלל, עובדים אינם סבורים שהעבודה שיש להם השכלה וכישורים נמוכים מגבילה אותם, וכן נוטים לאמוד את כישוריהם והשכלתם כטובים משהם בפועל (Lefleur and Bloom, 1999). ממצא זה יכול לספק הסבר נוסף למיעוט השתתפותם של העובדים הזקוקים לכך ביותר בתוכניות דנן.

נתונים בדבר השתתפות בקורסים והכשרות מקצועיות במסגרת מקום העבודה מראים, כי מרבית הקורסים הנ"ל ממומנים על ידי מקום העבודה. הנתונים מעלים, כי עליה ברמת ההשכלה מעלה את הנטייה ללמידה לאורך החיים, וכך גם עלייה ברמת ההכנסה. כן נמצא, כי קיימת נטייה רבה יותר של מקומות העבודה לממן קורסים והכשרות לגברים המועסקים בהם מאשר לנשים המועסקות בהם. עוד עולה מהנתונים, כי לעובדים מבוגרים תת-ייצוג בקרב בוגרי קורסים ובהכשרות (פייר, 2005).

נתונים אלו עולים בקנה אחד עם נתונים מרחבי העולם בנדון. כך, באירופה נמצא כי ככלל, הכשרות מקצועיות ממושכות במימון מעסיקים אינן נגישות לכלל האוכלוסייה, ואינן ניתנות באופן אחיד, כשקבוצות חלשות – נשים, עובדים מבוגרים, עובדים בלתי-מיומנים, עולים וכן עובדים בארגונים קטנים – נוטים לקבל פחות הכשרה. עוד מעלה הספרות, כי במקרה של עובדים מבוגרים ובעלי השכלה מעטה, הגורם העיקרי המשפיע על מיעוט ההשתתפות בקורסים נובע מהעדר דרישה/ביקוש על ידי עובדים אלה: דומה שהסבר אפשרי הינו רמות מוטיבציה נמוכות של העובדים המבוגרים להשתתף במסגרות אלה לאור סבירות נמוכה יותר להחזרים במונחי הזדמנויות תעסוקתיות עתידיות (OECD, 2003).

ביחס לנשים, מהגרים, עובדים במשרות חלקיות (שלא מבחירתם) ועובדים זמניים, מנגד, נראה כי הכשל הינו בהיצע ונובע, ככל הנראה, מכך שמעסיקים אינם ששים להשקיע בהון אנושי של עובדים אלו, בשל קשייהם להחזיר את העלויות המושקעות בהכשרתם.

נראה, כי בתחום ההכשרות המקצועיות קיים כשל שוק: מחד גיסא, הכשרה לאחר השמה בעבודה אינה מתבטאת די בשכר, דבר שאינו נותן תמריץ מספק לעובדים להגדיל את הונום האנושי. בנוסף, ככל שלעובדים השכלה וכישורים נמוכים יותר, כך פוחת הסיכוי שעובדים אלו יסברו כי עובדה זו מגבילה אותם וישקיעו משאבים בהגברת מסוגלותם התעסוקתית.

שאפיק זה מהווה מרכיב בחלק ניכר מהתוכניות השונות, נראה כי מידת האפקטיביות של הקורסים במסלולים אלו הינה מועטה, כפי שיפורט להלן.

ממחקר שנערך על ידי הרשות לתכנון כח אדם במשרד העבודה והרווחה בשנת 2001 עולה, כי לחלק גדול מבוגרי הקורסים וההכשרות ישנם קשיים משמעותיים בהיקלטות בשוק העבודה. כך, למשל, מעלים ממצאי המחקר, כי כחצי שנה לאחר סיום הקורס שליש מהבוגרים טרם נכנסו למעגל העבודה וכי רק כמחצית משעור העובדים המועסקים, קרי: כשליש משעור המשתתפים בלבד, מצאו עבודה במקצוע שלמדו בקורס. ממצא נוסף הינו כי בממוצע, שכרם של בוגרי ההכשרות יורד לאחר הקורס. כן העלו ממצאי המחקר כי קיימת תחלופה בין מהירות מציאת העבודה ובין מציאת עבודה איכותית.

עוד נמצא, כי מידת התועלת שמפיקות קבוצות אוכלוסייה שונות מהקורסים דנן איננה זהה. כך, למשל, נמצא שעולים חדשים מפיקים מהקורסים יותר משאר האוכלוסייה, כי לנשים התשואה גבוהה יותר מלגברים, וכי רווקים משפרים את שכרם יותר מאשר בוגרים נשואים. בנוגע לתחומי הלימוד נמצא, כי הלומדים אלקטרוניקה, למשל, נהנו מעדיפות בתחומי התעסוקה והשכר. עם זאת, דווקא לבוגרי הקורסים במחשבים נמצאו שעורי השמה נמוכים יחסית, דבר המצביע על כך שיתכן שבמקצועות שבהם דרישות השוק משתנות באופן דינאמי, כמו מחשבים, נדרשת התאמה שוטפת של תוכנית הלימוד לדרישות השוק על מנת להפכו לאפקטיבי (אחיטוב, אייל וכהן, 2001).

זאת ועוד, במחקר שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל נמצא, כי שיעור האנשים שעובדים ומקבלים גמלה להבטחת הכנסה (דהיינו, עובדים עניים הזקוקים להשלמת הכנסה בדמות גמלה, זאת להבדיל ממקבלי גמלה שאינם מועסקים) עולה באופן מתמיד עם רמת ההשכלה, כך שבקרב בעלי +13 שנות לימוד 36% ממקבלי הבטחת הכנסה עובדים, לעומת 12% בקרב בעלי פחות מ 8 שנות לימוד. כמו כן, בקרב קבוצה אחרונה זו, כמעט מחצית דווחו שלא עבדו כלל בעבר, לעומת 10% בלבד בקרב בעלי השכלה על תיכונית. נקודת החתך המשמעותית היא בין 11 ל-12 שנות לימוד קבוצת בעלי 11-8 שנות לימוד נראית כקבוצה פגיעה ביותר: להבדיל מבעלי 7-0 שנות לימוד, שמחציתם מעולם לא היו מועסקים, הרי בקבוצה זו 55% היו מועסקים בעבר ואיבדו את עבודתם. מנתוני מחקר זה עולה עוד, כי מקבלי גמלה אשר עברו קורס מקצועי כלשהו נוטים לעבוד בשיעור גבוה יותר: 36% עבדו לעומת 21% בקרב אנשים שלא עברו קורס מקצועי. ברם, יש לקחת בחשבון כי ממצא זה קשור לרמת ההשכלה, כיוון שבעלי פחות מ-12 שנות לימוד, ובוודאי בעלי 7-0 שנות לימוד, מתקשים להתקבל לקורסים מקצועיים (מורגנשטיין, 2003).

- אנו ממליצים לחזק את שיתוף הפעולה בין השירותים האוניברסאליים לבין התכניות הייחודיות, באופן שיאפשר שימוש בשירותים האוניברסאליים כחלק מרצף ושיקטין את קשיי הברוקרטיה עמם נאלצת להתמודד אוכלוסית הבלתי מועסקים (כדוגמת הגדרות שונות של זכאויות של לקוחות, קריטריונים שונים להכרה בתכניות ועוד).
- לטעמנו, תכניות רצף כאמור צריכות להיות גמישות ולהתאים עצמן לצרכי המשתתפים השונים, כפי שאלו נצפים לאחר מיון ואבחון ראשוני. בתכניות שונות יש להבנות נקודות יציאה לתעסוקה לאחר שלבים שונים, כשההנחה היא שעבור חלק מהמשתתפים, השתתפות בחלק מהתכנית די בה כדי לשפר את סיכוייהם להיקלט בתעסוקה.
- בעת התאמת התכניות למשתתפים השונים יש לקחת בחשבון, כי דווקא האוכלוסיות שנמצא כי סיכוייהן לקבל הכשרה מקצועית על חשבון המעסיק במהלך חיי העבודה שלהם נמוכים ביותר (עובדים מבוגרים, נשים, מהגרים) הן אלו המפיקות את מירב התועלת מקורסים להכשרה מקצועית – רצוי להתייחס לנתונים אלו ולבסס את תנאי הקבלה לקורסים כאמור בהתחשב בנתון זה.
- בנוסף, היכרות מעמיקה, תכניות מותאמות אישית וליווי מתמשך צפויים להגביר את תחושת המסוגלות והחוללות עצמית אצל המשתתפים, ולסייע הן בהליך חיפוש העבודה והן בקליטה לעבודה.

הגברת העיסוק ופיתוח הכלים למסוגלות תעסוקתית ולכישורים רכים:

- הגברת התכניות להקניית כישורים רכים ומסוגלות תעסוקתית ומתן הכשרה המתייחסת לחוללות עצמית, חיזוק מוטיבציה ובטחון והעצמה הינה הכרחית, לדעתנו, על מנת לאפשר השבת אנשים רבים יותר לשוק העבודה כמו גם את השתלבותם והתמדתם השתלבותם בעבודה משמעותית.
- נוכח העובדה שמסוגלות תעסוקתית וכישורים רכים הם המדדים על פיהם נבחנים עובדים פוטנציאליים על ידי מעסיקים, ואשר חסרונם מהווה את אחד החסמים העיקריים להתמדה בעבודה כמו גם לפיטורין, לטעמנו כל תכנית ותכנית צריכה לכלול הכשרה המתייחסת לתחום זה, בדרגות אינטנסיביות שונות בהתאם לתכנית ולאוכלוסיית היעד: כפי שפורט לעיל, מחקרים על מסוגלות תעסוקתית מראים כי זו ניתנת בהחלט ללימוד וכי הדרך הטובה ביותר להקנייתה הינה נסיון בפועל, מתן אחריות וסמכויות לעובד/מתלמד, וככל שנלמדת בכיתה - שימוש בשיטות "דמוקרטיות" (דיונים פתוחים, סימולציות, מורה המשמש יותר כמאמן וכחונן מאשר כמרצה, התנסות פעילה).
- סיוע למשתתפים בזיהוי יכולות אישיות הרלבנטיות לעבודה, חיזוק המוטיבציה לעבודה והביטחון העצמי, הגדרת מטרות תעסוקתיות אישיות בטווח המיידי ואולי גם בטווח הבינוני והארוך ועיצוב ציפיות ריאליות לגבי שוק העבודה יכולים לשפר באופן ממשי את סיכוייהם להיקלט בשוק העבודה ולהתמיד בעבודה.

מאיך גיטא, מרבית התוכניות ממומנות על ידי המדינה או על ידי מעסיקים ולא על ידי עובדים. המעסיקים, מנגד, נוטים להשקיע פחות מהאופטימום, ונעדרים תמריץ להשקיע במיומנויות רוחב ובכישורים רכים, הניתנים להעברה בין תפקידים וחברות שונות. זוהי סיבה נוספת לכך שהממשלה היא שצריכה לדאוג להקניית כישורים אלו ולהגביר את מסוגלותם התעסוקתית של המשתתפים בתוכניות השונות.

7. דיון והמלצות

השבת אנשים רבים יותר לשוק העבודה והשתלבותם בעבודה משמעותית מחייבת פיתוח מסוגלות תעסוקתית: הקניית ידע על שוק התעסוקה, כתיבת קורות חיים והצגת ה"נכסים" של העובד בפני המעסיק, בד בבד עם הקניית כישורי חיים בסיסיים המאפשרים קבלה לעבודה והתמדה בה. כפי שניתן לראות, התפיסה בעולם כיום מעידה כי הדגש בהקניית מסוגלות תעסוקתית לפרטים עבר למרכיב הכישורים ה"רכים", שמעבר להשכלה ולהכשרה המקצועית, מתוך אמונה שאלה כישורים ומיומנויות שניתן לרכוש ולשפר. כישורים רכים הפכו את הדיון התיאורטי ליישומי יותר. כבר היום ניתן למצוא הקנייה של כישורים וידע מסוג זה בתוכניות תעסוקה רבות ברחבי העולם ובמידה מוגבלת אף בישראל, הן ברמה המדינתית והן בתוכניות פיתוח אישיות במקומות עבודה במגזר העסקי.

פיתוח המסוגלות התעסוקתית הינו בעל פוטנציאל השפעה מיוחד לקידום תעסוקה איכותית לאוכלוסיות חלשות או לעובדים שאינם מיומנים. באמצעות הכנסת מאפיינים שונים לתוך תוכניות התעסוקה השונות, ניתן לקדם את ההשפעה של תוכניות אלו.

כיום ניתן לקבוע בבירור, כי מסוגלות תעסוקתית איננה סטאטית, אלא תהליך מתפתח, שכלל שמשיקיעים בו יותר, ניתן לקדם באמצעותו את האדם ולהחזירו לשוק התעסוקה. השקעה זו מתרחשת בתהליכי אימון אישי או הדרכה קבוצתית ומתמקדת בהעצמת הפרט, בחיזוק האמונה שלו ביכולת ההצלחה שלו ובמסוגלות העצמית שלו, כלומר באמונתו שהוא אכן יכול לעמוד באתגרים, להתפתח ולהתקדם.

המלצותינו לקידום שוק התעסוקה בישראל מתייחסות למספר תחומים עיקריים, כדלקמן:

הדגשת הנושא של אבחון והתאמת תכניות למשתתפים השונים:

- אנו רואים חשיבות גדולה לאבחון ראשוני טוב לצורך התאמת תכנית מיטבית לכל משתתף ומשתתף.

- למעגל הרווחה. לגבי אוכלוסיות אלו, יש להשקיע ראשית כל בהשלמת השכלה ובחיזוק מיומנויות בסיסיות של שפה וכישורים רכים, חיזוק מוטיבציה ובטחון, ורק לאחר מכן השמה בעבודה עשויה להיות אפקטיבית.
- המלצה נוספת הינה ליצירת שירותים המיועדים להבטיח התמדה ויציבות בעבודה וכוללים שמירת קשר עם המשתתפים, מעקב אחר התקדמותם, סיוע בהתמודדות עם קשיים ובעיות במקום העבודה ושירותי חונכות (Mentoring). אף שירותים אלו ראוי שיופעלו בשיתוף פעולה עם המעסיקים.

תמריצים לעידוד תעסוקה

- אנו סבורים כי יש ליתן תמריצים למעסיקים, באופן שיעודד מעסיקים לשתף פעולה ולקחת חלק בהכשרות השונות המוצעות על ידי המדינה ובעיצובן, ובעיקר תמריצים שיעודדו מעסיקים לקלוט לעבודה מקבלי גמלאות למשך פרק זמן שיש בו כדי להעיד על התמדה משמעותית בעבודה, זאת מתוך ראייה כוללת של שיפור פני שוק העבודה וסיוע לאוכלוסיות חלשות.
- כן אנו סבורים כי יש לשקול מתן תמריצים כלכליים למועסקים שנגרעו ממצבת מקבלי הגמלאות על התמדה בעבודה.
- המלצה נוספת הינה ליתן תמריצים כלכליים למעסיקים לפתח וליישם שירותי השכלה והכשרה בתר-השמתיים במקום העבודה, לעדכון ושדרוג מיומנויותיו התעסוקתיות וידיעותיו המקצועיות של העובד, תוך ראיית חשיבותה של למידה מתמשכת לאורך החיים לחיזוק ושיפור פני שוק העבודה.

מעבר להמלצות דלעיל, הקשורות ישירות לשילוב האוכלוסיה בשוק העבודה, יש לפעול בשלושה מישורים משלימים נוספים. הראשון קשור לפעילות הממשלה המשיקה לתחום השילוב בעבודה, כגון הנהגת מס הכנסה שלילי, מתן זיכוי מס לאוכלוסיה העובדת, הגברת האכיפה של חוק שכר מינימום ויתר חוקי המגן ומתן סבסוד למעסיקים בצורה של תשלום חלק מהשכר עבור קליטה של אוכלוסיות חלשות בעבודה. המישור השני הינו פיתוח השירותים תומכי העבודה כדוגמת מעונות יום, סבסוד תחבורה לעבודה וכדומה. מישור שלישי מחייב בחינה מעמיקה של האופן בו מערכת חינוך החובה בישראל מכינה את בוגריה לעבודה, והאם וכיצד היא מקנה כישורים ומיומנויות נדרשים לשם כניסה ושרידה במקום העבודה העכשווי והעתידי – ובהמשך לבחינה זו ולתוצאותיה התאמת תכניות הלימודים בבתי הספר להקניית כישורים רכים ומסוגלות תעסוקתית, על מנת שבוגרי מערכת החינוך יוכלו להשתלב בשוק העבודה באופן מיטבי. פעולה משולבת במישורים אלו בד בבד עם יישום ההמלצות דלעיל בתחום המסוגלות התעסוקתית תביא להשגת המטרה של הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל תוך מתן האפשרות לאוכלוסיה המשולבת בעבודה להתמיד בה, לצאת ממעגל העוני ולקדם את רווחתם האישית והמשפחתית.

- אנו סבורים כי רצוי לפעול להגברת השיתוף של הפרט באחריות לשילובו בשוק העבודה ולהפיכת מחפש העבודה או העובד לשותף אקטיבי לתהליך חיפוש העבודה או ההשתלבות בעבודה (Proactive), בעיקר באמצעות חיפוש אינפורמציה - זאת על מנת לאפשר לפרט להפחית את אי הוודאות וחוסר הביטחון, ועל ידי כך להבין ולהרגיש שליטה על הסביבה החדשה שלו ולאפשר השתלבות טובה יותר בעבודה.

שינויים בתחום הקניית השכלה והכשרה מקצועית:

- מהמחקרים עולה, כי הכשרה במקומות העבודה - OJT – מוכיחה עצמה כדרך יעילה להשתלבות איכותית בעבודה. כיום בישראל מיעוט של תכניות המשלבות הקניית מסוגלות תעסוקתית עם נסיון בפועל (סטאז'), עבודה מסובסדת או הכשרה במקום העבודה). אנו סבורים כי פיתוח מסגרות נוספות ומגוונות של הכשרה במקומות עבודה יביא להשבת אנשים רבים יותר לשוק העבודה ויספק מענה טוב יותר מהקיים הן למעסיקים והן לעובדים.
- ההכשרה מקצועית במתכונתה הנוכחית אנאכרוניסטית ואיננה מניבה תוצאות מספקות. ממילא, בעולם של ידע מקצועי והתמחות הולכת וגוברת, אין בדרך כלל בהכשרה שמסופקת ע"י הקורסים כדי לייתר הכשרה נוספת אצל המעביד ולקצר את תקופת הקליטה, ולטעמנו עדיף כי העובד יקבל הכשרה ספציפית אצל המעסיק ואילו כשירות מהמדינה יקבל העצמה והגברת כישורים רכים, וכן ליווי ותמיכה לשם התמדה בעבודה.
- ככל שימצא כי ראוי להוסיף ולקיים קורסים מסויימים להכשרה מקצועית, הרי שנוכח שיעורי ההשמה הנמוכים ושיעורי ההתמדה הנמוכים עוד יותר, נראה כי יש להשקיע את הכספים בפיתוח הכשרות בשיתוף מעסיקים, כשההכשרה תשלב נסיון ממשי בפועל ותגביר סיכויי ההשתלבות בעבודה. כיום, על פי רוב, המעסיקים אינם מעורבים במידה משמעותית בבניית התכניות, כולל אלה שיש בהן רכיב של הכשרה מקצועית. עבודה בשיתוף פעולה עם המגזר העסקי תאפשר עדכון של תכני ההכשרה בהתאם לצרכיהם האמיתיים של מעסיקים וכן ניתן יהיה לשלב עבודה מעשית, בשכר או שלא בשכר, כחלק מההכשרה. הכשרה במקום העבודה תאפשר למשתתפים לבנות ביטחון עצמי, תחזק את הקשר בין העובדים הפוטנציאלים למקום העבודה ותתרום לקבלתם לעבודה של המשתתפים כעובדים רגילים לאחר תקופת ההכשרה.
- ככל שיוחלט להוסיף ולקיים הכשרות מקצועיות במתכונת הקיימת, הרי שיש לבחון בקפידה את התחומים הנלמדים ואת התאמתם לשוק העבודה העכשווי.
- יש לזכור, עם זאת, כי מתודה של עבודה תחילה ושל הכשרה במקום העבודה עשויה להיות טובה עבור אוכלוסיות חזקות יחסית ואולם האוכלוסיות החלשות נוטות למצוא עבודות לא מספיק מתגמלות, ללא יציבות או אפשרויות קידום, שאין סיכוי של ממש שיחלצו אותן ממעגל העוני - דבר המוביל לפליטה מהירה משוק העבודה ולחזרה

רשימת מקורות

- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004.
 תקנות המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (שילוב מקבלי
 גמלאות בעבודה)(הוראת שעה) (הפחתת היקף השעות המזערי של תוכנית אישית לסוגי
 משתתפים)(תיקון), התשס"ו-2006.
- Bouchard, P. (1998). Training and work: Myths about human capital. In S. Scott, B. Spencer, & A. Thomas (Eds.), **Learning for life: Canadian readings in adult education**. Toronto: Thompson Educational Publishing.
- Bonvin, J.M., & Farvaque, N. (2003). **Employability and capability: The role of local agencies in implementing social policies**. Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach "From Sustainable Development to Sustainable Freedom" University of Pavia 7-9 September 2003, available at http://cfs.unipv.it/sen/papers/Farvaque_Bonvin.pdf
- Buck, L. L., and Barrick, R. K. (1987). They're trained, but are they employable? **Vocational Education Journal**, 62 (5), 29-31.
- Charner, I. (1988). Employability credentials: A key to successful youth transition to work. **Journal of Career Development**, Vol. 15 (1), 30-40.
- Conference Board of Canada (2000). **Employability skills toolkit for the self-managing learner**. Ottawa, Ontario. Available at www.conferenceboard.ca/education/learning-tools/toolkit.htm
- Cotton, K. (2001). **Developing employability skills**. Available at: <http://www.nwrel.org/scpd/sirs/8/c015.html>
- de Grip, A., van Loo, J., & Sanders, J. (2004). The industry employability index: taking account of supply and demand characteristics. **International Labour Review**, Vol 143 (1).
- Dekker, R., Grip, A., & de en Heijke, H. (2002). The effects of training and overeducation on career mobility in a segmented labour market. **International Journal of Manpower**, Vol. 23 (2), 106-125.
- Finn Review Committee - Australian Education Council. (1991). **Young people's participation in post-compulsory education and training**. Report of the Australian Council Review Committee, Canberra, AGPS.
- Freedman, S., Friedlander, D., Hamilton, G., Rock, J., Mitchell M., Nudelman, J., Schweder, A., & Storto, L. (1999). **Evaluating alternative welfare to-work**

- אחדות ל, היילברון ג. ושמלצר מ. (2007). יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה תוכנית מהל"ב, דו"ח מעקב מס' 2. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל.
- אחיטוב, א., אייל, י. וכהן, ל. (2001). ניתוח שינויים בתעסוקה ובשכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית. ירושלים: הרשות לתכנון כח אדם, משרד העבודה והרווחה.
- יוגב, צ. (2001). האם בוגרי הכשרה מקצועית משפרים את תנאי עבודתם? מדינת ישראל, הרשות לתכנון כוח אדם – דפי מידע בנושאי שוק העבודה.
- יוגב, צ. (2001). השלמת השכלה למובטלים והשתלבות בעבודה, מדינת ישראל, הרשות לתכנון כוח אדם – דפי מידע בנושאי שוק העבודה.
- יוגב, צ. (2002). מצבם התעסוקתי של מובטלים שנתיים מסיום ההכשרה המקצועית, מדינת ישראל, הרשות לתכנון כוח אדם – דפי מידע בנושאי שוק העבודה.
- ישראלי א. (2000). ללמוד ולבנות אומה: חינוך מבוגרים ביובל הראשון של מדינת ישראל – מבט ביקורתי. בתוך ישראלי, א. (עורך), ללמוד ולבנות אומה. ת"א: ההתאגדות לחינוך מבוגרים.
- מור, ח. (2001). דיוקן המובטלים הלומדים במסלול הכשרה מקצועית למבוגרים, מדינת ישראל, הרשות לתכנון כוח אדם – דפי מידע בנושאי שוק העבודה.
- מורגנשטיין, ב., שמלצר, מ., הרון, ת., קינג, י., אהרוני, ת. ונאון, ד. (2003). מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי הסיוע להשתלבות בעבודה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל.
- מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי (2005). דו"ח מימדי העוני ואי שוויון בהתחלקות ההכנסות במשק.
- נאון ד., קינג י., וולדה-צדיק, א. (2006). אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניות לקידום תעסוקתן ולהגברת נייכותן בתעסוקה. ירושלים: תב"ת ומאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- פייר, ש. (2005). למידה לאורך החיים קורסים והכשרות מקצועיות, מדינת ישראל, משרד התמ"ת – מינהל תכנון וכלכלה – דפי מידע בנושאי שוק העבודה.
- קינג, י. אהרוני, ת., נאון ד., דולב ט., מורגנשטיין ב. ושמלצר מ. (2001). מקבלי הבטחת הכנסה: מצבם התעסוקתי וצרכי העזרה שלהם בהשתלבות בעבודה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.

Lefresne, F. (1999). Employability at the heart of the European employment strategy. **Transfer: European Review of Labour and Research**, 5 (4), 460–80.

McLaughlin, M. A. (1995). **Employability skills profile: What are employers looking for?** Greensboro: ERIC Clearinghouse on Counseling and Student Services, University of North Carolina.

Martin, J. P. (1998). What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. **OECD Economic Studies No. 30**, 2000/I.

Mayer Committee (1992). **Key competencies**. Report of the Committee to Advise the Australian Education Council and Ministers of Vocational Education, Employment and Training on Employment-related Key Competencies for Post Compulsory Education and Training, Australian Education Council and Ministers of Vocational Education, Employment, and Training, Canberra.

Morrison, E.W. (1993). Longitudinal study of the effects of information seeking on newcomer socialization. **Journal of Applied Psychology**, Vol. 78 (2), 173-183.

Murnane R. J., & Levy, F. (1996), **Teaching the New Basic Skills: Principles for Children to Thrive in a Changing Economy**. New York: Free Press.

Murnane R. J., & Levy, F. (1999). **Are there key competencies critical to economicsuccess? The economics perspective**. OECD Paper. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Natriello, G. (1989). **What do employers want in entry-level workers?** An assessment of the evidence. National Center for Education and Employment Occasional Paper No. 7. New York: Columbia University.

Nightingale, D.S., and Holcomb, P.A. (1997). Alternative strategies for increasing employment. **The Future of Children: Welfare to Work 7** (1), 52-64.

Nightingale, S. D., Pindus, N., & Trutko, J. (2002a). **The implementation of the welfare-to-work grant program**. Washington: The Urban Institute.

Nightingale, S. D., Pindus, N., Kramer, E. D., Trutko, J., Mikelson, K., & Egner, M. (2002b). **Work and welfare reform in New York City during the Giuliani administration: A study of programs implementation**. Washington: The Urban Institute.

approaches: Two-year impacts for eleven programs. National evaluation of welfare to-work strategies. Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families and Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation; and U.S. Department of Education, Office of the Under Secretary and Office of Vocational and Adult Education. Available at <http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/NEWS/11-prog-es00>.

Gazier, B. (1999). Employability: An evolutionary notion, an interactive concept. In B. Gazier (Ed.), **Employability: Concepts and policies** (pp. 37-67). Berlin: Institute for Applied Socioeconomics.

Gregson, J. A. (1992). Effective pedagogical strategies for work attitudes instruction. **Journal of Industrial Teacher Education 29** (3), 60-79.

Grey, C., & Garsten, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. **Organization Studies 22**, 229–50.

Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2000). Education, training and employability. **Applied Economics**, Vol. 32, 573-581.

Gueron, J.M., & Hamilton, G. (2002). **The role of education and training in welfare reform**. Policy Brief No 20. Washington, DC: The Brookings Institution.

Heinrich, C. (1998). **Aiding welfare-to-work transitions: Lessons from JTPA on the cost-effectiveness of education and training services**. Chicago Joint Center for Poverty Research, Working Paper.

Herr, E. L., and Johnson, E. (1989). General employability skills for youths and adults: Goals for guidance and counseling programs. **Guidance & Counseling 4**, 15-29.

Holcomb, P. A., Pavetti, L., Ratcliff, C., & Riedinger, S. (1998). Building an employment focused welfare system: **Work first and other work-oriented strategies in five states**. Washington: The Urban Institute.

Hoyt, K.B. (1978). Employability: are the schools responsible? In L.C. Solomon (Ed.), **Reassessing the link between work and education. New directions for education and work** (pp. 29-33). San Francisco: Jossey-Bass.

Lefleur, B., and Bloom, M. (1999). **Turing skills into profit: Economic benefits of workplace education programs**. Conference Board, Inc. Research Report 1247-99-RR, available at: http://www.conferenceboard.ca/education/pdf/Skills_Profits.pdf

Sherer, M., & Eadie, R. (1987). **Employability skills: key to success**. Thrust, 17 (2), 16-17.

Soloff, A., & Bolton, B.F. (1969). The validity of the CJVS-scale of employability for older clients in a vocational adjustment workshop. **Educational and Psychological Measurement, Vol. 29**, 993-998.

Spalter-Roth, R., Hartmann, H. I., & Andrews, L. (1992) **Combining work and welfare: An alternative anti-poverty strategy**. Washington, D.C.: Institute for Women's Policy Research.

Stasz, C., McArthur, D., Lewis, M., and Ramsey, K. (1990). **Teaching and learning generic skill for the workplace**. Santa Monica, CA: The RAND Corporation and the National Center for Research in Vocational Education.

Theodore N. & Peck J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. **Policy & Politics vol. 29** (1), 81-98.

Trutko, L., Nightingale, D. S., & Barnow, B. S., (1999). **Post-employment education and training models in the welfare-to-work grant program**. Washington: The Urban Institute.

Young, J. L. (1986). What competencies do employees really need? A review of three studies. **Journal of Career Development 12** (3), 240-249.

OECD Employment Outlook (2003). **Towards more and better jobs**. OECD Organization for Economic Co-Operation And Development, Social Issues/Migration/ Health. Available at http://fiordiliji.sourceoecd.org/upload/employment_outlook.pdf

Orr, L. L., Bloom, S. H., Bell, S. H., Doolittle, F., Lin, W., & Cave, G. (1996). Does training for the disadvantaged works? Evidence from the national JTPA study. In **low-wage workers in the new economy**. Washington, D.C: The Urban Institute Press.

Pindus, N., Dyer, D., Ratcliffe, C., Trutko, J., & Isabel, K. (1997). **Industry and cross-industry worker mobility: Experiences, trends and opportunities for low-wage workers in health care, hospitality and child care**. Washington, DC: Urban Institute Press.

Robinson P. (1997). **Labour market studies: United Kingdom**. Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.

Romanov, D., & Zussman, N. (2003). Labor Income Mobility and Employment Mobility in Israel, 1990-96. **Israel Income Review 1**, 81-102.

Romero, C. J. (1994). **JTPA programs and adult women on welfare: Using training to raise AFDC recipients above poverty**. Research Report No. 93-01. Washington, D.C.: National Commission for Employment Policy.

Rubenson, K. (1996). Lifelong learning: Between utopia and economics. In Kelly, D. and Gaskell, J. (Eds.) **Debating dropouts: Critical policy and research perspectives on school leaving** (pp. 30-43). New York: Teachers College Press.

Saks, A.M. (1995). Longitudinal field investigation of the moderating and mediating effects of self- efficacy on the relationship between training and newcomer adjustment. **Journal of Applied Psychology, Vol. 80** (2), 211-225.

Sanders, J., & de Grip, A. (2003). **Training, task flexibility and low-skilled workers' employability**. Research Memoranda 007, Maastricht : ROA, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. Available at <http://ideas.repec.org/f/pde255.html>

Serrano, P. A. (2000). The concept of employability: a critical assessment of the fight against youth unemployment. In E.Gabaglio, and R. Hoffmann (Eds.) **European Trade Union Yearbook** (pp 253-269). Brussels: ETUI.

Employability and Incentive to Work: Implications for the Israeli Reality

Yossi Tamir and Zohar Neumann

Abstract

The subject of "employability" is of crucial importance when discussing the labor market in Israel. Recent studies have indicated that there is a discernable relationship between the lack of employability skills and poverty. The contemporary labor market in Israel, as well as other western countries, is diametrically opposed – on the one hand, there are jobs which require higher education and advanced skills. These are naturally rewarded with very high salaries. On the other hand, jobs requiring a minimum level of skill pay their workers very low salaries. Employees lacking specified skills, qualifications and education are forced to work in demanding yet unrewarding jobs. They do not have the ability to extricate themselves from the level of poverty in which they find themselves and see no possibility for advancement or a brighter future. Furthermore, a considerable number of this weak population tends to drop out completely from the labor market since they see it as being unable to supply them with an adequate means of support. Having said this, the data has shown that employment has, and continues to be, the main tool necessary to raise the population from the poverty level and reinstate them into the mainstream of social life.

"Employability" consists of a wide range of skills and qualifications which can help individuals enter and remain part of the general work force. Aside from the actual ability to acquire a job, Employability also refers to job retention and promotion. Over the past number of years, this has become an acceptable term of referral in the relevant professional literature. It has raised renewed interest and encouraged updated interpretation. The range of skills of a successful employee has been classified and divided into two groups: technical skills and "soft" skills. While technical skills are unique to a specific field, they cannot be transferred or used in other areas of employment. "Soft" skills, on the other hand, are not limited to one branch or specific field, and therefore are characterized by their ability to

adapt themselves and become relevant in various parts of the labor market and on various levels. These skills enable "employability".

The Israeli market is characterized by its relatively low level of participation in the labor market as compared with the rest of the western world. During the past two decades there has been an unprecedented growth in the rate of those receiving income support benefits. Therefore, it is extremely important to provide employability skills to those individuals in need, in order for them to enter the labor market and advance within.

This abstract seeks to emphasize the importance of employability skills as a significant component in the solution for the abovementioned dilemma. We will begin by exploring the development of the concept of employability throughout the years, and investigate how the demand for employability skills affects the various models in the labor market. We will then proceed to introduce existing models found in the Israeli market for the development and encouragement of employment, as well as various professional training systems found today in Israeli society. We will attempt to characterize various training programs according to their level of intensity in acquiring employability skills. In addition, we will examine to what extent each of these programs promotes employability skills, and question the effect of inadequate employability– do they constitute a real obstacle to entering and remaining in the labor market? Finally, we will present a list of recommendations for enhancing the employability skills of the work force in Israel in general, as well as for the weaker populations in particular. We will attempt to indicate effective measures for acquiring employability skills with the support of the State of Israel, specifically within the framework of vocational training.



The Hebrew University
The Paul Baerwald School of
Social Work and Social Welfare



Policy Paper
Social Policy Research Group

Employability and Incentive to Work: Implications for the Israeli Reality

Yossy Tamir and Zohar Nuemann