

תקצירי פרסומים על חינוך מבוגרים, משבר כלכלי ומה שביניהם

'מפורדים נעמוד': מדוע אי השוויון מוסיף לגדול?

הפער בין עשירים לעניים התרחב ברוב ארצות ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, שגם ישראל חברה בו) במהלך שלוש השנה האחרונות. תהליך זה התרחש כאשר הארצות החברות בארגון זה נהנו מתקופת גידול כלכלי מתמשכת, לפני 'השפל הגדול' של השנים האחרונות. מה יקרה עתה, כאשר 200 מיליון בני אדם ברחבי העולם נמצאים מחוץ למעגל העבודה וסיכויי הצמיחה הם קלושים? ניתוח חדש שמפרסם ה-OECD טוען שמגמת הגידול באי השוויון איננה בלתי נמנעת: הממשלות יכולות וצריכות לפעול בעניין.

הדוח המשמעותי של הארגון שיצא בשנת 2008 – **אי שוויוניות גדלה והולכת?** – הראה שהפער בין עשירים לעניים גדל ברוב ארצות ה-OECD. בשלוש השנים הקשות שלאחר מכן הפך אי השוויון נושא לדאגה כלל עולמית, הן בקרב קובעי המדיניות והן בחברות השונות בכללן. המחקר החדש של הארגון, **מפורדים נעמוד: מדוע אי השוויון מוסיף לגדול**, חושף את העובדה שהפער בין עשירים לעניים התרחב עוד יותר ברוב הארצות.

כיום, במדינות מפותחות ההכנסה הממוצעת של עשרת האחוזים העשירים ביותר היא בערך פי תשעה מזו של עשרת האחוזים העניים ביותר. אפילו בארצות הנחשבות מאז ומתמיד שוויוניות, באופן יחסי כגון גרמניה, דנמרק ושוודיה, הפער בהכנסות בין עשירים לעניים מתרחב – מיחס של 5 ל-1 בשנות השמונים של המאה העשרים ליחס של 6 ל-1. באיטליה, יפן, קוראה ובריטניה היחס הוא 10 ל-1, בישראל, טורקיה וארצות הברית היחס הוא 14 ל-1 ובמקסיקו וצ'ילה – 25 ל-1. בהתבסס על מדד ג'יני (Gini) אפשר לראות שאי השוויון גדל ב-17 מתוך 22 ארצות ה-OECD, שלגביהן זמינה סדרה של נתונים לטווח רחוק. הוא עלה ביותר מארבעה אחוזים בפינלנד, גרמניה, ישראל, לוקסמבורג, ניו זילנד, שבדיה וארצות הברית. אי השוויון נותר יציב יחסית בצרפת, גרמניה וארצות הברית, בעוד שחל בו צמצום ביוון ובטורקיה, ובעת האחרונה יותר – בצ'ילה ובמקסיקו, אך זאת ביחס לנקודת מוצא של רמות אי שוויון גבוהות מאוד.

תקופה מתמשכת של צמיחה כלכלית חזקה אפשרה לכלכלות מתפתחות ('כלכלות פורצות') להוציא מיליוני אנשים ממצב של עוני מוחלט. אך הרווחים מן הצמיחה הכלכלית החזקה לא התחלקו באופן שווה, והרמות הגבוהות של אי השוויון אף הוסיפו לעלות. בין מדינות ה-BRICS (ברזיל, רוסיה, הודו, סין – הגדולות שבכלכלות הפורצות), רק ברזיל הצליחה לצמצם באופן מרשים את אי השוויון. אך הפער בארץ זו בין עשירים לעניים הוא עדיין ביחס של 50 ל-1, פי חמישה מן היחס הממוצע הקיים בארצות ה-OECD.

מה גורם לגידול באי השוויון בהכנסות?

הדוח החדש של ה-OECD – מפורדים נעמוד: מדוע אי השוויון מוסיף לגדול – מציע מבט חדש על שאלות אלה. בראייה פרטנית, הגורם המרכזי היה אי שוויון מתעצם בשכר ובמשכורת. אין בכך כדי להפתיע: ההשתכרות מעבודה היא מקור לשלושה רבעים מכלל ההכנסות של משקי הבית בקרב האוכלוסייה שבגיל העבודה ברוב ארצות ה-OECD. ההשתכרות של 10% השכירים העשירים ביותר נסקה במהירות – באופן יחסי ל-10% העניים ביותר ברוב המקרים. ושיאני-השכר האלה התרחקו מן המשתכרים הבינוניים מהר יותר מן המשתכרים הנמוכים ביותר, וכך גדל הפער בין הנמצאים בפסגה לבין מעמד ביניים החש בדחק גובר והולך.

את רווחי-השיא קצר האחוז האחד שבפסגה, ובכמה ארצות זכתה בהם אפילו קבוצה קטנה יותר: 0.1 של משתכרי-שיא. נתונים חדשים על ארצות הברית, למשל, מראים שאצל האחוז האחד הנמצא בשיא, חלק ההכנסה [מתוך ההכנסות של כלל משקי הבית] לאחר תשלום מס הכנסה הוכפל ויותר מכך – מקרוב ל-8% ב-1979 ל-17% ב-2007. באותה תקופה, חלקם של 20 האחוזים מן האוכלוסייה הנמצאים בתחתית ירד מ-7% ל-5%.

במחקר נחשפים מספר ממצאים מפתיעים:

1. לגלובליזציה הייתה השפעה קטנה בלבד הן על אי השוויון בשכר והן על מגמות התעסוקה. על אף שהסחר בין הארצות בעולם כולו גדל במהירות, חברות השקיעו באופן ישיר יותר ויותר בארצות אחרות שאינן ארצות-הבית שלהן, והיבוא מכלכלות מתפתחות, כגון סין והודו, נסק במהירות. לא המגמות האלה היו הגורמים העיקריים לאי השוויון בארצות ה-OECD.
2. הקדמה הטכנולוגית הביאה יותר תועלת לעובדים בעלי מיומנויות גבוהות מאשר לבעלי המיומנויות הנמוכות. אנשים בעלי מיומנויות נדרשות ביותר בתחומי המידע וטכנולוגיות התקשורת או מיומנויות ייחודיות למגזר הפיננסי נהנו משכר גבוה ומרווחים שהגדילו את הכנסתם, בעוד עובדים בעלי מיומנויות נמוכות או ללא מיומנויות כלל נותרו מאחור. עקב כך גדלו פערי השכר בין עובדים בעלי מיומנויות גבוהות ונמוכות.
3. רפורמות רגולטוריות (של הסדרת השוק, יחסי העבודה וכו') ושינויים מוסדיים הגדילו את הזדמנויות התעסוקה אך גם תרמו לאי שוויון גדול יותר בשכר. רפורמות אלה הוצאו לפועל כדי לחזק את התחרות בשווקים בכל הנוגע לסחורות ושירותים וכדי להגדיל את כושר ההסתגלות של שוקי העבודה. החדשות הטובות הקשורות בהתפתחויות אלה הן שיותר אנשים, ובמיוחד עובדים רבים מקבלי-משכורת-נמוכה, זכו בתעסוקה. אך התוצאה ההגיונית של מציאותם של יותר אנשים מקבלי-משכורת-נמוכה במעגל העבודה היא הרחבת הפערים בשכר.
4. התרחבה תופעת העבודה במשרה חלקית ועבודה בחוזים או בהסדרים מיוחדים (atypical labor) נעשתה נפוצה יותר, והעסקה בחוזים קיבוציים הצטמצמה ברוב הארצות. שינויים אלה בתנאי העבודה תרמו אף הם לעלייה באי השוויון בשכר.

5. העלייה במספרם של העובדים המיומנים סייעה לקיזוז הגידול באי השוויון בשכר שנבע מן ההתקדמות הטכנולוגית, הרפורמות הרגולטוריות והשינויים המוסדיים. העלאת רמת המיומנות של כוח העבודה גם השפיעה באופן חיובי על הגידול בתעסוקה.
6. השינויים במבנה המשפחה עשו את הכנסות משקי הבית ליותר מגוונות וצמצמו את אפשרויות החיסכון. יש כיום יותר משהיו בעבר משקי בית שבראשם עומד אדם אחד. באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים הם היו, בממוצע, 20% ממשקי הבית בגיל עבודה בארצות ה-OECD. במשקי בית שבראשם עומד זוג, שיעורי התעסוקה של נשותיהם של שיאני-השכר גדלו יותר מאשר אצל האחרים. בכל הארצות אפיוני הנישואים השתנו. אנשים נוטים היום יותר ויותר לבחור שותפים-לחיים מאותה קבוצת הכנסה: כך יוצא שרופאים מתחתנים היום יותר ויותר עם רופאות ולא עם אחיות. ושוב, כל הגורמים האלה תרמו לאי-השוויון הגובר אך הרבה פחות לשינויים בשוקי העבודה.
7. חלוקת ההכנסות שלא-משכר אף היא נעשתה באופן כללי בלתי-שוויונית יותר. במיוחד אי השוויון בהכנסה מהון (מניות וכד') גדל יותר מאשר אי השוויון בהכנסה משכר – בשני שלישים מארצות ה-OECD. אך מאחר שאין מדובר ביותר מ-7% מכלל ההכנסה של משקי הבית, ההכנסה מהון נותרה בממוצע צנועה.
8. אחרון-אחרון – מאז אמצע שנות ה-90 של המאה ה-20 מערכות המיסוי והקצבאות בארצות רבות תורמות פחות לחלוקת ההכנסות. כיום, ההעברות במזומן [של קצבאות, תמיכות] ומס הכנסה מפחיתים את אי השוויון ברבע בקרב האוכלוסייה שבגיל עבודה. הטעמים העיקריים לירידה ביכולת החלוקה-מחדש (שאמורים להביא המיסוי והקצבאות) קשורים בקצבאות: הקיצוצים ברמת הקצבאות, הידוק הקריטריונים לזכאות לקבלת קצבאות כדי להפחית את ההוצאות הסוציאליות ואי-היכולת של תשלומי ההעברה לקבוצות בעלות ההכנסה הנמוכה ביותר להדביק את הגידול בהכנסות של כלל האוכלוסייה – כל אלה תרמו את חלקם.
- רבים מן הגורמים לאי השוויון בהכנסות הם זהים בכלכלות המתפתחות ובמדינות ה-OECD. אך המסגרת הכללית היא שונה. בכלכלות המתפתחות יש מגזרים לא-פורמליים נרחבים: עובדים שהם מחוץ למערכות ההגנה החברתית ומועסקים בדרך כלל בעבודות שכושר הייצור בהן נמוך והשכר בהן דל. התעסוקה הלא-פורמלית מוסיפה באופן עקשני להיות גבוהה בכלכלות מתפתחות רבות, על אף הגידול הכלכלי הכולל שהתחולל בהן. בארצות אלה גדולים הפערים בין קבוצות אתניות שונות ובין אזורים שונים, בין אוכלוסיות כפריות ועירוניות ובין עובדים מהגרים ולא-מהגרים.

מה יכולים קובעי המדינות לעשות?

הדרך המבטיחה ביותר להתמודד עם אי השוויון היא המרצת התעסוקה. יצירת מקומות עבודה רבים יותר וטובים יותר, הוצאת אנשים ממעגל העוני ופתיחת סיכויים לקריירה אמיתית – זהו האתגר החשוב ביותר שעל קובעי המדיניות לעסוק בו.

השקעה בהון אנושי היא המפתח לשינוי. השקעה זו צריכה לכלול חינוך בגיל הרך, ועליה להימשך במהלך שנות חינוך החובה. מרגע שהמעבר מבית הספר לעבודה הושלם בהצלחה, יהיו ודאי מספיק תמריצים לעובדים ולמעסיקים להשקיע בטיפוח מיומנויות במהלך חיי העבודה. אף על פי שהמסים משחקים תפקיד חשוב פחות בחלוקה מחדש של ההכנסות, משתמע מהעובדה שחלק גדול והולך של ההכנסות מגיע לידיהם של שיאני השכר, שיש להם עתה יכולת רבה יותר לשלם מסים. הממשלות עשויות לשקול העלאה של שיעורי המס השולי על הכנסות כדרך ישירה להשגת מטרה זו, אך העלאת מס ההכנסה איננה דווקא האמצעי היעיל ביותר. צעדים אחרים שיש לקחת בחשבון כוללים שיפור בגביית המסים, מניעת התחמקויות ממס והערכה מחודשת של תפקיד המסים לגבי כל צורות העוני והעושר, ובכלל זה העברת נכסים (ירושות וכו').

אספקת שירותים חברתיים נגישים ובאיכות גבוהה, כגון בתחומי חינוך, בריאות וטיפול במשפחה אף היא חשובה, במיוחד בארצות המתפתחות. בממוצע, ממשלות ה-OECD מוציאות על שירותי חברה ציבוריים בסביבות 13% מהתל"ג – שיעור דומה למה שהן מוציאות על כל תשלומי ההעברה (קצבאות וכו'), והוצאה זו מפחיתה את אי השוויון בערך בחמישית בממוצע.

הדוח מפורדים נעמוד: מדוע אי-השוויון מוסיף לעלות מראה שאין שום דבר בלתי נמנע בתופעת אי השוויון המתרחב. הגלובליזציה והשינויים הטכנולוגיים מציעים הזדמנויות אך גם מציבים אתגרים שמדיניות יעילה ומכוונת-היטב יכולה להתמודד איתה. כל אסטרטגיית מדיניות המיועדת לצמצם את הפער הגדל בין עשירים לעניים צריכה להישען על שלושה עיקרים: השקעה אינטנסיבית יותר בהון אנושי; קידום תעסוקה בלתי-מפלה; מדיניות מסים ותשלומי העברה מתוכננת היטב כדי להביא לחלוקה מחודשת של ההכנסות.

המשבר באירופה ובארצות סקנדינביה; המדיניות בסקנדינביה ונקיטת צעדים למניעת אבטלה והזרה

שיתוף פעולה בין ארצות סקנדינביה

שיתוף הפעולה הרשמי בין ארצות סקנדינביה השונות ראשיתו בשלהי מלחמת העולם השנייה; וכיום הוא מיושם במספר רב של שטחים כגון חינוך, מחקר, חיי עבודה, בריאות, סביבה וכו'. שיתוף הפעולה מבוסס על ערכים דומים ועל רצון לעודד את ההתפתחות ולהעצים את היכולות ואת כושר התחרות של מדינות סקנדינביה. הסכמה על משמעות הדמוקרטיה ושיתוף ערכי בכלל הם עקרונות בסיס חשובים לשיתוף הפעולה בין מדינות סקנדינביה, והם מסייעים לחופש התנועה ולחיזוק המיומנויות, התחרותיות והלכידות ברחבי האזור. העבודה יחד, תוך תיאום הדדי, שמה את ערכי הליבה הסקנדינביים על סדר היום הבינלאומי.

מיפוי וניתוח של סקנדינביה 2010

אבטלה היא בעיה ארוכת-טווח ומבנית, אך היא הלכה והתעצמה כתוצאה מן המשבר הכלכלי העולמי. מחקר-מיפוי של מועצת השרים הסקנדינבית מ-2010 מצביע על צעדים – קיימים ומתוכננים – העשויים לצמצם את האבטלה בקרב צעירים. כמה מן הארצות, במיוחד פינלנד ואיסלנד, שמות דגש על הדרכה צמודת-מטרה בשלב מוקדם. בדנמרק, כל הבוגרים הצעירים (מתחת לגיל 30) חייבים להגיע לפגישה ולדיון ב'מרכז תעסוקה' ב-30 הימים הראשונים להיותם מובטלים. נוהג זה הוסדר בחקיקה מאז 2009. איסלנד יצרה צורה חדשה של חינוך לצעירים בני 16-24 שלא סיימו בית ספר תיכון. בקו הגבול שבין שוק העבודה לרכישת השכלה הוקם באיסלנד בית ספר לייצור, המשלב רכישת השכלה וניסיון מעשי בעבודה.

להלן גורמי ההצלחה שזוהו באזור סקנדינביה:

- צעדים מוקדמים בתחום רכישת השכלה, והתערבויות בשלב מוקדם בשוק העבודה
- מערכת חינוך מותאמת לצרכים האינדיווידואליים
- ניטור אפקטיווי של הלומדים
- צעדים ופעילויות בראייה משלבת
- השקעות בחינוך בתקופות של נסיגה כלכלית, ושיתוף פעולה בין הגורמים הפועלים העובדים עם אנשים צעירים.

המודל האיסלנדי

איסלנד היא הארץ הסקנדינבית שסבלה מן הבעיות החמורות ביותר עקב המשבר הכלכלי. הרקע למשבר: הייתה ירידה גדולה בדיג ובעיבוד מוצרי-דיג באזורים מיושבים בדלילות, הבסיס הצבאי של ארצות הברית בשטחה שלח מדינה זו נסגר, ולבסוף – ולא אחרון בחשיבותו – המשבר הפיננסי העולמי היכה בארץ זו באופן קשה במיוחד באוקטובר 2008. בה בעת, מספרים שפרסמו הלשכה האיסלנדית המרכזית לסטטיסטיקה וה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי, לפי *Education at a glance*, 2011). מצביעים על כך שבערך שליש מכוח העבודה במדינה לא השלים לימודי תיכון. מנהיגי החברה באיסלנד הדגישו את העלאת רמת החינוך כאמצעי לחיזוק הכלכלה. לצורך השגת מטרה זו הוקם המרכז לחינוך ולהכשרה, שלו שתי מטרות: ראשית, להגיע לאנשים שהם בעלי השכלה פורמלית מועטה ולעודד אותם להמשיך ולפתח את כישוריהם או להשלים את הלימודים שהם התחילו אך לא סיימו; שנית, המרכז עוקב ואוסף מידע כדי לנתח את צורכי החינוך בקבוצת המטרה, כדי לגבש הבנה לגבי המהלכים הנדרשים.

מ'בעיות' ל'פוטנציאל'

בספטמבר 2008 היה שיעור האבטלה באיסלנד 1,3%; שישה חודשים לאחר מכן הוא נסק ל-9,1%. כדי להתמודד עם הבעיה הוקם בינואר 2009 'מרכז לעידוד ולהפעלה' במקום שנמצא בו קודם לכן בסיס של ארצות הברית. המרכז היה מקום מפגש לאנשים שרצו להפוך את החוויה עתירת הסבל של איבוד מקום עבודה – להזדמנות חדשה בשוק העבודה. המועסקים מדגישים בהקשר זה את האווירה המקבלת, כמו גם את הפעילויות המובנות שמושם בהן דגש מציאת הזדמנויות חדשות בסיטואציה קשה. תאוריות על אבטלה קובעות שחשוב ביותר שמובטלים יישארו פעילים. ההשתתפות בפעילויות מאורגנות היא צעד מונע המפחית את סכנת השקיעה בדיכאון, הסתבכות בבעיות משפחה או שימוש בסמים מסוכנים. התוכניות שהמרכז מציע כוללות פעילויות שונות, רכישת השכלה, פעילות ספורטיווית ואחרון – אך לא אחרון בחשיבותו – תמיכה במימוש רעיונות. המטרה של הגורמים המנווטים את חיי העבודה וגורמי חינוך מבוגרים בארץ זו היא שלכל מחפשי העבודה שכבר ניצלו את זכותם לדמי אבטלה או שזכאותם לדמי אבטלה תסתיים בתקופה שבין 1 בספטמבר 2012 ל-31 בדצמבר 2013 – במקרה של איסלנד מדובר בקרוב ל-4,000 איש – יוצעו משרות או שיקום בעבודה במהלך שנת 2013, אם הם יירשמו לתוכנית. מתוך 2,200 משרות זמניות שייוצרו, 660 יספקו העיריות, 220 הממשלה והמגזר הפרטי – 1,320. המטרה היא שכל מחפשי העבודה בקבוצה זו יקבלו הצעות עבודה. בסוף פברואר 2013, 200 מחפשי עבודה תקופה ארוכה – הועסקו, ואלף הצעות עבודה נרשמו בבסיס הנתונים.

אזרחים פעילים

לפרויקטים שהוצגו לעיל הייתה השפעה ממדרגה ראשונה. אנשים הפועלים במסגרות כאלה חשים תקווה ומצפים לשינוי; הם נוכחים עד כמה חשוב שלא לאבד תקווה לעתיד טוב יותר. מתנהלת בהם עבודה קבוצתית, שמטרתה להפעיל, לחזק את ההערכה העצמית ואת ההשתתפות האזרחית בחיי הכלל. פעילויות רבות מנוהלות בידי אזרחים מתנדבים שגם הציעו לעזור בהוראה בקורסים או בסיפור חוויותיהם. אחת החלוצות בתחום הזה הייתה אדריכלית המאמינה ביצירתיות ובחדשנות. היא ניהלה קבוצה שעסקה במימוש רעיונות. לדעתה, קיים עושר של רעיונות שרק מחכה לתרגומו ללשון המעשה. סיסמתה הייתה: 'רעיונות מחכים לאנשים!'

'יישום הזכות לחינוך' – עידוד חינוך לאורך החיים

מתורגם מתוך: *Implementing the Right to Education – A Compendium of Practical Examples*, UNESCO, pp. 67-70, 2012

הוראות חוק

ארצות אחדות נתנו ביטוי להכרה בצורך בהיאבק באי-אוריינות (בוריינות, illiteracy) על ידי שילוב הוראות בנושא זה בחוקיהן הרשמיים.

בחרין

סעיף 7 בחוקת בחרין (2002) קובע כי 'התוכנית החיונית למאבק באי-אוריינות מבוססת על חוקי'. בהתאם לכך, סעיף 9 בחוק החינוך (2005) קובע כי 'ביעור האי-אוריינות וטיפול חינוך מבוגרים הם בתחום האחריות הלאומית. מטרתם של ביעור האי אוריינות וחינוך המבוגרים היא העלאת רמתם התרבותית, החברתית והמקצועית של האזרחים'.

בעקבות המתחייב מן החוק, הפעיל משרד החינוך רפורמות אחדות שסייעו במאבק בשורשי האי-אוריינות. צניחה ניכרת בשיעורי האי-אוריינות בין השנים 1991 ל-2001, במיוחד בקבוצת גילאי 15-24, יוחסה לשיפור בשיעור של לומדים בתיכון. ניתנה גם תמיכה בהזדמנויות לימוד לאנשים שלא קיבלו חינוך בגיל המתאים, באמצעות תוכניות לימוד אינטנסיוויות המכוונות להתמודד עם הקושי שברכישת השכלה בתוך פרק זמן קצר. בעקבות זאת, התחיל המשרד ביישום תוכניות חדשות המכוונות לשמר את ההישגים האלה באמצעות מסגרות לימוד התומכות בחינוך לאורך החיים.

ניגריה

סעיף 14 ב'חוק להכוונת מערכת החינוך' של ניגריה קובע שחינוך לאורך החיים הוא אחת ממטרותיה של מערכת החינוך. בעקבות חוק זה נוסדו מרכזים מיוחדים כדי לקלוט בהם נערים/גברים ונערות/נשים בני 9 עד 30 שאינם נמצאים במסגרת בית ספר או נשרו ממנו מסיבה כלשהי. הממשלה גם מספקת מרכזי אוריינות ומסגרות חינוך-לאורך-החיים שתוכננו במיוחד לנשים.

הקמת מוסדות מיוחדים האחראים לחינוך מבוגרים

מדינות אחדות הקימו מוסדות מיוחדים האחראים על חינוך מבוגרים ועל המאבק באי-אוריינות. בקפריסין הוקמה לאחרונה ועדה מיוחדת כדי לבדוק את מצבו של חינוך מבוגרים ולקבל החלטות מחייבות לגבי אופן הטיפול בנושא. באי גרנדה משרד החינוך הקים יחידה לאוריינות מבוגרים, וקובה מיישמת תוכנית דומה הקרויה 'כן, אני יכול'. בסרי לנקה, היחידה לחינוך לא-פורמלי במשרד החינוך אחראית לאיתור ילדים שאינם לומדים בבית הספר ולספק לילדים אלה הזדמנויות חלופיות לרכישת השכלה. מלבד זאת, מרכזי אוריינות ומרכזי לימוד קהילתיים הוקמו בשכונות הסובלות מקיפוח כדי לטפל בצרכים של ילדים שאינם רשומים בבית הספר או נשרו ממנו.

מדיניות ותוכניות המיועדות לביעור האי-אוריינות

במדינות רבות אפשר למצוא דוגמאות למדיניות ולתוכניות שמטרתן ביעור האי-אוריינות.

גימאיקה: יותר קורסים לאנשים חסרי אוריינות

בגימאיקה נעשו מאמצים רציניים להקמת מערכת של חינוך מתמשך וכדי להבטיח נגישות שווה לחינוך בסיסי ומתמשך. מאמצים אלה אמורים להתמודד עם צורכי ההשכלה הבסיסיים של צעירים ומבוגרים באמצעות ביעור האי-אוריינות ויצירת תוכניות לרכישת השכלה וכישורי-חיים נדרשים. למשל, 'הקרן של גימאיקה לחינוך לאורך החיים' (JFLL) הגדילה את מספר הקורסים המוצעים על ידי מה שהיה פעם 'התנועה לקידום האוריינות של גימאיקה' (JAMAL), כדי לממש את מטרתה לצמצם את האי-אוריינות בקרב מבוגרים בגימאיקה. התוכנית מתחילה בהקניית כישורי אוריינות ועשויה להכין אנשים לחינוך תיכוני.

טורקיה: הקמת מסגרות לחינוך לא-פורמלי

בטורקיה מוצעות תוכניות של חינוך לא-פורמלי כדי לאפשר חינוך מתמשך על בסיס היכולת האישית. פעילויות החינוך הלא-פורמלי מוצעות [מחוץ למסגרת בית הספר] כדי ללמד מבוגרים כתיבה וקריאה, לספק ידע בסיסי ולפתח כישורים על סמך מיומנויות שהלומדים כבר רכשו. מטרת היוזמות האלה היא ליצור הזדמנויות חדשות לשיפור רמת החיים של אנשים רבים. החינוך הלא-פורמלי מתבצע באמצעות חינוך ציבורי, הכשרה מקצועית ולמידה מרחוק.

קרואטיה: יצירת מערכת בית ספר יסודי למבוגרים

בקרוואטיה אנשים מעל גיל 15 שלא השלימו בית ספר יסודי, מסיבה כזאת או אחרת, זכאים להשלים את לימודיהם במערכת של השכלת יסוד למבוגרים, שתקציב המדינה מממן.

אוגנדה: מתן חינוך לא-פורמלי למגוון של אנשים

באוגנדה, הוראות החוק בעניין חינוך לא-פורמלי מכוונות לאנשים צעירים שמעולם לא ביקרו בבית ספר, לנושרים מבית הספר היסודי, לאיכרים, לעובדים עירוניים ולשאר אנשים נעדרי כישורים, הזכאים לקבלת כלים של אוריינות תפקודית בסיסית. שירותים אלה גם זמינים לאלו הזקוקים לחניכות (apprenticeship) ולהכשרה מקצועית כדי לעשות אותם לעסיקים (employable) ולעומדים ברשות עצמם, ושמסיבה כלשהי לא קיבלו את הבסיס לכך. כמו-כן התוכנית מיועדת לאותם גברים ונשים שכבר מועסקים, אך מחפשים הזדמנויות לזכות בחינוך מתמשך, כדי לשפר את כישוריהם באופן שיעלה את רמתם האקדמית והמקצועית. רמה זו תאפשר להם ניעות כלפי מעלה במקומות עבודתם.

סלובניה

סלובניה נוקטת צעדים משמעותיים בטיפוח חינוך מבוגרים על ידי מערכת החינוך המתמשך שיצרה. חינוך יסוד למבוגרים ממומן בעיקר על ידי המדינה, והוא נגיש לכל אדם שלא השלים בית ספר יסודי. את ההכשרה מספקים ארגונים העוסקים בחינוך מבוגרים, בדרך כלל 'אוניברסיטאות עממיות'. בנוסף לכך, יש תוכנית מיוחדת הקרויה 'בית ספר יסודי למבוגרים', הזמינה למבוגרים והלימודים בה הם ברמה של בית ספר יסודי רגיל. כן ניתנת בה אפשרות להתקדם לרמת בית ספר תיכון.

דוגמה טובה להצלחה – אלג'יריה

אלג'יריה השיגה תוצאות ראויות לציון במאמציה להיאבק באי-אוריינות. שיעור האי-אוריינות צומצם מ-85% ב-1962, ל-26.5% ב-2002 ול-23% בקירוב ב-2005. בין 1990 ל-2001 נעשו צעדים משמעותיים במאבק באי-אוריינות בקרב נשים ונערות. פרויקט זה ראשיתו ב'שנת האוריינות', שעליה הכריזה הוועידה הכללית של אונסקו ב-1990 ושסימנה את ראשיתו של 'עשור האוריינות של האו"ם'. הפרויקט התמקד בנשים ונערות בגילים 18-39. המטרה העיקרית הייתה העצמה כלכלית, חברתית ותרבותית של 30,000 נשים החיות ב-14 יישובים המאופיינים בשיעור האי-אוריינות הגבוה ביותר. בשלב הראשון של הפרויקט נוצרו רק 32 כיתות, אך בסוף 1991 היו כבר 333 כיתות. בשלב השני של הפרויקט נפתחו 200 כיתות חדשות – יחד עם הקודמות היו כבר

יותר מ-500. בעקבות ההצלחות הראשוניות של הפרויקט הזה זכה 'המשרד הלאומי לאוריינות ולחינוך מבוגרים' של אלג'יריה בפרס האוריינות של אונסקו לשנת 1995. אלג'יריה ממשיכה במאבק באי-אוריינות, הניצב במקום גבוה בסולם העדיפויות שלה במסגרת הרפורמה החינוכית הלאומית. ב-2005 המטרה שהציבה לעצמה הממשלה הייתה לצמצם את שיעור האי-אוריינות ל-15%. מדיניות זו מכוונת לבני גיל 17 עד 44, מאחר שזהו מגזר האוכלוסייה הפתוח והמעוניין ביותר ביתרונות שמקנה האוריינות. גם הנשים עומדות במקום גבוה בסולם העדיפויות, מאחר שהן ברובן לא-אורייניות. המטרה היא להעצים בדרך זו 200,000 בני אדם מדי שנה.

קונפינטאה VI – עלון-מעקב מס' 5 של אונסקו

העלון יוצא לאור על ידי מכון אונסקו ללימודים לאורך החיים (UIL – UNESCO Institute for Lifelong Learning). תפקידו של המכון לתאם את הניטור של ביצוע החלטות כנס בלם (Belém) שהתקיים בברזיל. בכנס זה התחייבו המדינות החברות בארגון אונסקו לקבוע מדיניות ולפתח תוכניות בתחום למידה וחינוך של מבוגרים, וכמו כן לחזק את המְשילה (governance), להגדיל את המימון, להרחיב את ההשתתפות, לשפר את האיכות ולפקח ולדווח על התקדמות הפעולות הנעשות בתחום. המכון מבצע את תפקידיו בשיתוף פעולה עם המכון לסטטיסטיקה של אונסקו. כדי לממש את המעקב שהוא מופקד עליו, הוא מקיים מפגשים וועידות ברמה אזורית ותת-אזורית, מעודד מיזמים של שיתוף פעולה ברמה האזורית וחילופי מידע במישור הבינלאומי באמצעות כלי התקשורת והרשתות החברתיות.

מתוך העלון נציין נושא הקרוב אלינו:

דיווח על המתרחש באזור אירופה, צפון אמריקה וישראל. מפגש המעקב של אזור אירופה במסגרת Confintea VI יתקיים בוולנה, ליטא, ב-8-10 בדצמבר 2013. ליטא היא עכשיו הנשיאה של האיחוד האירופי. במפגש יקחו חלק מומחים לחינוך והוראת מבוגרים מהאזור ה'פאן-אירופי' הכולל את מדינות האיחוד האירופי, מדינות אירופאיות נוספות, מדינות חמ"ע וכן קנדה, ארצות הברית וישראל.

המשתתפים שיגיעו למפגש יהיו מומחים הפועלים בארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים בארצות אלה ומייצגים את מלוא רוחב הקשת של המדיניות והמעש בתחום למידת מבוגרי וחינוכם. הוועידה תעסוק בנושא האיכות והמימון של חינוך מבוגרים, ותנסה להתוות את מיומנויות היסוד הדרושות כיום בתחום המקצועי והחברתי. הוועידה תיקח בחשבון את ממצאי היסוד של PIAAC – תוכנית הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) להערכה בינלאומית של מיומנויות מבוגרים. דוח הממצאים צפוי להתפרסם באוקטובר 2013.

חינוך מבוגרים על פרשת דרכים – בעיית המימון

תרגום ועריכה: רות פרידמן

רקע

המחלקה לחינוך ותרבות של נציבות האיחוד האירופי מפרסמת מחקר שנעשה לאחרונה על המשבר בלמידת מבוגרים באירופה. בחרנו לתרגם את תקציר המחקר, בן עמודים אחדים, כדי להעמידו לרשות בעלי העניין בנושא.

התקציר מעלה שאלות מרכזיות לגבי המימון של למידת המבוגרים. ניסוחן של השאלות וכן ההמלצות בעניין זה עשויים לשמש חומר לחשיבה ולעשייה בישראל. שיתוף הפעולה בין האגף לחינוך מבוגרים שבמשרד החינוך עם ההתאגדות לחינוך מבוגרים בישראל מעלה את הצורך בהתייחסות עניינית לנושא המימון וההשתתפות הציבורית/הממשלתית בשדה למידת המבוגרים בארצנו.

המקור לסיכום המובא כאן:

Financing the Adult Learning Sector. Prepared for the European Commission of Education and Culture by FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. Berlin, August 27, 2013

אירופה נמצאת על פרשת דרכים. בשוק העבודה יש דרישה לכוח עבודה בעל כישורים גבוהים, בעוד הדרישה לכוח אדם חסר הכשרה הולכת ומצטמצמת. עם השינויים הדמוגרפיים נדחה גם גיל הפרישה לגמלאות. התפתחויות אלה גורמות לצריכה גוברת של חינוך מקצועי והעשרה עצמית למבוגרים. אלה ידרשו, כפי הנראה, מימון נוסף.

בה-בעת המשבר הכלכלי באירופה הביא לכך שתקציבי החינוך ירדו במדינות אחדות באופן משמעותי בשנים האחרונות. המחקר שתקצירו מובא כאן בוחן נתונים מרכזיים, מקורות מימון ומנגנוני מימון והתפתחויות רלוונטיות בקרב מספר מדינות אירופיות ומדינות אחרות ברחבי העולם.

המצב הנוכחי מדאיג את הגופים השונים העוסקים בלמידת מבוגרים. המסקנות וההמלצות מבוססות על נתונים כספיים הנוגעים ללמידת מבוגרים. מטרתן להרחיב את הידע על אפשרויות השימוש בדרכי המימון באופן מועיל.

גבי רות פרידמן היא מוסמכת בחינוך מבוגרים של אוניברסיטת המדינה של פלורידה בארה"ב. עוסקת בכתיבה ובתרגום.

אנו מודים לד"ר איתן ישראלי על איתור החומר ועל היוזמה לתרגמו.

1. **למידת מבוגרים מועילה לכלכלה, לחברה ולפרט.** קיים קשר בין לימודי מבוגרים למדד ההמצאות והחידושים. מחקרנו טוען שלמידת מבוגרים עולה בחשיבותה אף על לימודים גבוהים.
- קשר נוסף בין למידת מבוגרים לצמיחה כלכלית ניתן לזהות במדינות שבהן אחוז הצמיחה ב-2007 וב-2011 היה במגמת עלייה, ובמקביל הייתה עלייה בשיעור למידת מבוגרים. למידת מבוגרים מעלה את שכר העובד ומפחיתה את שיעור האבטלה. בנוסף להשלכות הכלכליות, קיימות גם השלכות חיוביות על בריאות, מסוגלות עצמית, גיבוש חברתי, ירידה בפשיעה, בנטייה לדיכאון, בעישון, ובשימוש באלכוהול ובסמים.
2. **עלות הלימודים ומימון מהווים מכשול רציני להשתתפות בלמידת מבוגרים.** למעט ברומניה, העלות מהווה מכשול גדול יותר בקרב נשים מאשר גברים.
3. **ההוצאות הגבוהות בתחום למידת מבוגרים קשורות להשתתפות עצמית גבוהה.** המחקר מוכיח שמימון מסיווי וחלוקה הולמת של תקציב לכל בעלי העניין בלמידת מבוגרים היא משמעותית, אך לא תמיד מבטיחה אחוזי השתתפות גבוהים. יש עדיין מקום להתייעלות בהגדלת אחוזי ההשתתפות הציבורית תוך הורדת העלות ללומדים ולגופים המפעילים. מימון מועט יחסית מוקדש ללימודי העשרה עצמית, למעט דנמרק שבה מימון לימודי העשרה עצמית למבוגרים מהווה כרבע מתקציב למידת מבוגרים.
4. **מספר מדינות מבוססות באירופה, כגון גרמניה, דנמרק והולנד, מגדילות את המימון של למידת המבוגרים בזמן משבר כלכלי, בעוד אחרות מקצצות בתקופות כאלה בתקציבים הציבוריים ועקב כך גם בחינוך מבוגרים.** ארצות הברית ואוסטרליה הגדילו דווקא את תקציבן ללמידת מבוגרים בצורה משמעותית. במדינות שמקצצות בתקציב למידת מבוגרים, אחוזי הצמיחה נמוכים יותר מאשר במדינות שמגדילות את תקציבן.
5. **המחקר מראה שביחס לתרומת הממשלות, מעבידים תורמים חלק ניכר ממימון למידת מבוגרים.**
6. **דמי השתתפות עצמית נמוכים מעלים את אחוזי ההשתתפות בלמידת מבוגרים.**
7. **המחקר מורה על הוצאות גבוהות יחסית במדינות שבהן יש אחוזי השתתפות גבוהים בלמידת מבוגרים.**
8. **דרכי מימון כמו תמריצי מס, מענקים, הלוואות, ושוברי הוצאות לימוד מהווים תמריץ גדול יותר מאשר דרכי מימון אחרות** להשתתפות בלמידת מבוגרים. עם זאת, שוברי הוצאות לימוד מהווים מכשול לאוכלוסיות ללא ייצוג כלכלי-חברתי ראוי.
9. **אחוזי ההשתתפות בלמידת מבוגרים הם במגמת עלייה – מ-35% ל-41%, אך המספר הממוצע של שעות ההדרכה נמצא בירידה.**

10. גמישות וחופש פעולה במימון מובילים לאחוזי הרשמה גבוהים יותר בקרב סטודנטים מבוגרים מעל גיל 30 ואפילו מעל גיל 40 במוסדות להשכלה גבוהה.
11. העלייה בשיעור ההשתתפות בלמידה באוכלוסייה בגיל 55 ומעלה היא תוצאה של מתן חופש מימון לכל מבוגר ללא הגבלת גיל, השכלה ותנאי תעסוקה.
12. מתן 'הזדמנות שנייה' לחינוך מבוגרים בחינם אין די בו כשלעצמו להעלאת אחוזי ההשתתפות. על קובעי מדיניות המימון לקחת בחשבון גורמים נוספים המונעים את הרחבת מעגלי ההשתתפות.
13. ספקי למידה מבחינים בירידה במימון ציבורי או ב-EU-Funding במדינות אחדות בלבד. אולם המידע על מצב המימון ועל השינויים במימון בעת המשבר הכלכלי הוא מוגבל ומוקף על קשיים במימון עקב קיצוצים.

מסקנות והמלצות

1. ההחזרים על הוצאות למידת מבוגרים הם גבוהים ומועילים לפרט, לכלכלה ולחברה. לכן מומלץ להגביר פיתוח ויישום של מנגנונים לשיתוף בהוצאות, כולל מענקים מהמדינה, סיוע של מעבידים ותורמים פרטיים.
2. במדינות שבהן אחוזי המימון הציבורי גבוהים גם אחוזי ההשתתפות בלמידה גבוהים. לכן מומלץ לאפשר השתתפות עצמית נמוכה ככל האפשר של הלומד. על הסיוע הכספי להיות מכוון לאוכלוסייה הנזקקת בלבד, מתוך ניסיון למנוע מעמסה כספית עליהם.
3. מדינות שבהן אחוזי ההשתתפות הציבורית/השתתפות של המדינה גבוהים, מגלות גמישות וחופש פעולה במימון למידה לכל מבוגר באשר הוא. לכן מומלץ לפתח תרבות ואסטרטגיה מקיפה ללימודים לאורך החיים. תרבות ואסטרטגיה אלה הן, ללא ספק, מרכיב חשוב בהגברת אחוזי ההשתתפות. כמו-כן מומלץ להפנות משאבים כספיים לקבוצות ללא ייצוג כלכלי-חברתי ראוי.
4. הגיל הוא גורם משפיע על השתתפות בלמידת מבוגרים בקרב האוכלוסייה המבוגרת. ההמלצה על העלאת גיל הפרישה לגמלאות עשויה אפוא להשפיע על ההשתתפות בלמידת מבוגרים.
5. כמו במחקרים רבים אחרים על למידת מבוגרים, יש חששות לגבי מגבלות המידע שעמד לרשות מחקר זה בכל הנוגע לגבי נתונים פיננסיים, עלויות ומימון. לאור המגבלות ביכולת להשוות נתונים, המחקר ממליץ ליצור מדד שיגשר בין התמורה שבעליית אחוזי ההשתתפות ובין ירידת הממוצע של שעות ההדרכה.
6. ראוי שארגונים המטפחים את החדשנות יכירו בקשר בין למידת מבוגרים לחדשנות, במיוחד כשמדובר בהשכלה גבוהה. על פיתוח מדיניות בתחום זה לבוא בעקבות התליכי איסוף והערכת מידע מקצועיים, כדי להבטיח יעילות ואמינות מחקרית.