

שילוב וקידום בתעסוקה: מה נעשה? מה צריך להיעשות?

רינה לאור

תעסוקה בישראל: עיקרי הבעיות והניסיונות לפתרונן

בישראל מספר רב במיוחד של אנשים אינם משתתפים בשוק העבודה או משתתפים בו חלקית. בתחילת שנות האלפיים הוערך שכ-750,000 איש אינם מחפשים עבודה כלל, ועל כן אינם נמנים עם המובטלים הנרשמים בלשכת העבודה כדורשי עבודה.¹ מדובר בעיקר באוכלוסייה החרדית ובאוכלוסייה הערבית, בדגש על גברים חרדים ונשים ערביות, אך גם אוכלוסיות אחרות כגון אנשים עם מוגבלויות אינם מועסקים כלל או שאינם מועסקים בתעסוקה ההולמת את כישוריהם. צעירים רבים אינם מועסקים בתעסוקות קבועות או במשרות מלאות המבטיחות את המשך התפתחות הקריירה שלהם, עולים אינם מועסקים בעבודות המפרנסות את משפחתם במידת הצורך.

חלקם של האנשים בישראל שלא היו מועסקים היה גבוה יחסית בהשוואה למדינות מערביות אחרות, והמגמה הייתה מדאיגה, שכן בעשורים האחרונים חלה ירידה בתעסוקת גברים (ועלייה בתעסוקת נשים, המיוחסת בעיקר לעלייה בהשכלתן). ב-1970 שיעורי תעסוקת גברים בישראל בגילאי העבודה העיקריים (35-54) עמדו על 90 אחוז, ואילו בשנת 2010 שיעור הגברים המועסקים היה 82 אחוז.² ירידה בהשתתפות בשוק העבודה פוגעת בצמיחה הכלכלית וגם בפיריון העבודה. כמו-כן יש קשר הדוק בין אי-השתתפות בשוק העבודה לבין עוני והתרחבות הפערים הכלכליים החברתיים, במילים אחרות – בין אי-השתתפות בשוק העבודה לאי-שוויון.

רינה לאור היא ראש תחום פיתוח ידע והדרכה בגיוינט-תבת. תבת היא שותפות בין ממשלת ישראל וגיוינט ישראל, שנועדה לפתח תוכניות ניסוי שמטרתן לסייע לנשים ולגברים להשתלב בתעסוקה ולהתפרנס בכבוד.

1 הכהן, רוני, תכנית עבודה 2014-2012, גיוינט תבת.

2 בן-דוד, דן, דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות, 2011-2012. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בינתיים חל שיפור במגמה זו, וכיום שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גילאי העבודה העיקריים (25-64) עומד על 78.7, גבוה מהמוצע של מדינות ה-OECD.³ את התמורה מייחסים לשינוי בצורת המדידה וגם לעלייה ברמת ההשכלה. עם זאת, עדיין שיעור השתתפותן של קבוצות האוכלוסייה הנזכרות לעיל, גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלויות, נמוך. מגמות אלה התרחשו גם במדינות אחרות, ועל כן במדינות רבות הוחל במדיניות פעילה לעידוד התעסוקה.⁴ גם בישראל ננקטו צעדים שונים כגון צמצום קצבאות בתחילת שנות האלפיים, חוק ההסדרים בשנת 2003. הוחל גם ב-2004 בניסוי 'מְרוּוחה לעבודה', הלא היא 'תוכנית ויסקונסין' או, בשמותיה הרשמיים, 'אורות לתעסוקה', 'מהל"ב'. תוכנית זו הייתה מיועדת למקבלי הבטחת הכנסה. הצעת הממשלה להרחיב את הפילוט 'מרווחה לעבודה' לכל המדינה לא אושרה על ידי הכנסת והתוכנית נסגרה ב-2010, בניגוד להמלצות ה-OECD לשפר באופן משמעותי את עיצוב התוכנית ואת אופן יישומה, אך לא לבטלה. כמו-כן הוחלט ב-2005 על הקמתה של תבת. זו הוקמה על מנת לפתח מודלים אפקטיביים לשילוב מרצון בתעסוקה של אוכלוסיות הנמצאות מחוץ לשוק התעסוקה, על מנת שיוכלו להתפרנס בכבוד.

הצטרפות ישראל ל-OECD (ארגון לשיתוף פעולה כלכלי) והשלכותיה

כחלק מההחלטה לצרף את ישראל לארגון לשיתוף פעולה כלכלי, היא התבקשה על ידי מועצת הארגון להגיש דוח המעיד על התקדמותה בנושא תעסוקה ומדיניות חברתית כעבור שנתיים מההצטרפות ב-2010. הארגון מסר לישראל שש עשרה המלצות בנושא התעסוקה והמדיניות החברתית.

שלב נוסף בהתפתחות מדיניות התעסוקה הייתה ההחלטה על מינוי אחראית מדיניות תעסוקה בישראל, היושבת במשרד הכלכלה. כמו כן נקבעו יעדי מדיניות מספריים לשנים הבאות, לקראת 2020 – אלה היו המלצות דוח ועדת אקשטיין בשנת 2010 שעוגנו בהחלטת ממשלה.

המחאה החברתית של קיץ 2011 השפיעה על מדיניות הממשלה, בין היתר בהקמת ועדת טרכטנברג. בדוח של ועדה זו מ-2011 הומלץ להקצות תקציבים ייחודיים לתעסוקת ערבים וחרדים. כידוע, שיעורי התעסוקה ואף שיעורי העוני בקרב אוכלוסיות אלה גבוהים במיוחד, מצב שיש לו השפעות חברתיות מעבר להשלכות הכלכליות.

על רקע זה ומתוך החלטה על פיתוח כלכלי בחברה הערבית, קיבלה הממשלה ב-2010-2011 סדרת החלטות להקים עשרים ואחד מרכזי תעסוקה בחברה הערבית, הדרוזית והצירקסית בהשקעה של כ-200 מיליון שקל במשך חמש שנים. מדובר במרכזים שיעניקו סל שירותים הכולל

3 דו"ח בנק ישראל 2012, בפרק על שוק העבודה.

4 Active Labour Market Policy- ALMPs

ייעוץ לבחירת מקצוע ויסייעו להשתלבות בעולם העבודה, לפיתוח קשרי מעסיקים וליצירת התאמות בין צורכי המשתתפים לבין מאפייניהם. התוכנית מתבססת על ניסיונם של תבת ושותפיה בפיתוח תוכניות התשתית במדינה בכלל ובחברה הערבית בפרט.

בתגובה לבקשת ה-OECD, הגישה ישראל דוח מפורט ב-2012. הדוח מונה את צעדי המדיניות שננקטו בהיענות ל-16 ההמלצות שנתן הארגון לפני הצטרפות ישראל אליו בנושא התעסוקה והמדיניות החברתית (OECD, 2010).

מסתבר שהממשלה עשתה אמנם פעולות רבות לעידוד התעסוקה, והושגו הישגים כגון עלייה בשיעור ההשתתפות בתעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים, אלא שהיקף הפעילויות שנעשו עד כה קטן ביחס לממדי המשימה. לדוגמה: עומס העבודה (Case Load) של איש המקצוע בשירותי התעסוקה הציבוריים, הנובע מהיחס המספרי בינו לבין מספר הפונים שבהם הוא אמור לטפל, נותר גבוה מאוד לפי סטנדרטים בינלאומיים. בנוסף לכך, אנשי המקצוע יכולים להציע הכשרה מקצועית רק למספר קטן של מחפשי עבודה.

על כן נדרשת אסטרטגיה ברורה, יעילה ועקבית בנושא שוק העבודה ומדיניות חברתית. זו צריכה לכלול צעדים רבים: השקעה בהשכלה, הכשרה מקצועית ופיתוח אזורי, עידוד תעסוקה לקבוצות מיעוט, המשך הגברת האכיפה של תנאי עבודה ותשלום שכר מינימום, הגברת ההטבות לעובדים, הפחתת המכסות לעובדים זרים, ומעל לכול: פיתוח אסטרטגיה לאומית בנושא תעסוקה. השקעה באסטרטגיה מורכבת כזאת תדרוש השקעה ציבורית נוספת, אך הפוטנציאל להחזר, במונחים של שיפור תחזיות הצמיחה ולכידות חברתית, הוא רב.⁵

תעסוקה ואי שוויון

בעיית התעסוקה במדינת ישראל חמורה במיוחד, היות שנמצא קשר הדוק בין אי שילוב בתעסוקה לבין עוני ואי שוויון. במשקי בית שאין בהם עובדים תחולת העוני היא 40%, בעוד שבמשקי בית שבהם יש מפרנס אחד היא עומדת על 25.9 אחוז. אמנם תחולת העוני בקרב משקי בית בעלי שני מפרנסים היא רק 4.6 אחוז, אבל שיעור זה עולה בהתמדה מאז 2003, שנה שבה עמד על 2.6 אחוז. גם אם נבחן את מצבן של המשפחות המוגדרות כעניות, נמצא שב-10.2 אחוז מהן שני בני הזוג עובדים. נתון זה עלול להפריך את הטענה שתעסוקה מחלצת בהכרח מעוני. יש לציין, עם זאת, שהנטייה לעבוד במשרות חלקיות ולא מתגמלות, המאפיינת את אוכלוסיות היעד של תבת, היא גורם בולט לעוני.⁶

מגמת אי השוויון בישראל הולכת וגדלה, ואם בשנות ה-80 שיעור העוני היה סביב 13 אחוזים, הרי שכיום יש בישראל כ-20 אחוז עניים. התפלגות השכר היא א-סימטרית, ושליש

5 סקירה לאחר הצטרפותה של ישראל ל-OECD, התפתחויות אחרונות, התקדמות בשוק העבודה ומדיניות חברתית בישראל 25-26 באוקטובר 2012.

6 דו"ח בנק ישראל 2012 (הנתונים מתייחסים לשנת 2011).

מהמשכורות שאנשים מקבלים נע סביב שכר המינימום. העוני ושיעורי התעסוקה הנמוכים מתרכזים באוכלוסיות הערבית והחרדית, ואוכלוסיות אלה גדלות בהתמדה. אצל עולי אתיופיה, גם נשים וגם גברים מועסקים בשיעור גבוה, אך שכרם נמוך.

תעסוקה והשכלה

יש קשר הדוק בין השכלה לבין תעסוקה, בפרט במשק המודרני, שבו הביקוש לעובדים משכילים ומיומנים גובר, ואילו הביקוש לעובדים פחות משכילים ובלתי מיומנים פוחת. אחוזי המועסקים שונה מאוד על פי רמת ההשכלה, וזה אחד ההסברים גם לעלייה בשיעור התעסוקה של נשים. כמו-כן ככל שעולה גיל העובד יש יותר סיכוי שימשיך בעבודתו, אם רמת השכלתו גבוהה. עם זאת, יש לבחון את הסוגיה של הקשר שבין תעסוקה להשכלה תוך בדיקת ההתאמה שבין ההשכלה לבין דרישות שוק העבודה המודרני. השכלה גבוהה לכשעצמה אינה מבטיחה שילוב בתעסוקה. כמו-כן יש חסמים הקשורים לרקע התרבותי של האוכלוסיות השונות, הן בנגישות להשכלה והן בשילוב בתעסוקה ובקידום בה.

בנוסף לכך, לעולם לא יהיו כל העובדים בעלי השכלה גבוהה, והיות שחסרי ההשכלה הגבוהה יתקשו יותר ויותר להצליח בשוק העבודה, יש למצוא דרכים לאפשר גם להם להתפרנס בכבוד.

תעסוקה וקידום

שיעור מקבלי השכר הנמוך בישראל מצריך חשיבה על קידום בשוק העבודה לאורך שנות הפעילות, אחרת שילוב של אוכלוסיות נוספות בשוק העבודה שאינן מצליחות להתקדם ולהיחלץ מעוני רק יגדיל את מספר העובדים העניים ועלול להיות בעוכרי מדיניות התעסוקה. מצב כזה יביא למסקנה שתעסוקה אינה המנוף להוצאה מעוני, ועלולה להתעורר 'כפירה' באפשרויות הקידום שטמונות בהשתלבות בעבודה.

הבעיה בישראל חמורה, שכן מחקרים על ניעות (מוביליות) בישראל מלמדים שהעשירונים הנמוכים אינם מתקדמים. כשליש מהעובדים משתכרים בסביבות שכר המינימום; שיעורם הוא פי שניים מאשר בארצות המערב. ממדי העוני בקרב הערבים והחרדים גבוהים, למרות ששיעורי התעסוקה בקרבם גדלים עקב שכרם הנמוך והילודה הגבוהה בקרבם. כך גדל גם ב-2011 השיעור הכללי של העניים בישראל בקרב אוכלוסיית העובדים.⁷ הדבר חמור במיוחד לגבי צעירים, שרבים מהם מועסקים בעבודות שאין בהן אופק לקידום. גם בעולם הסתבר שלמרות הצלחות מוכחות של תוכניות רבות המתמקדות בשילוב בתעסוקה, רוב התכניות של קידום בתעסוקה לא הצליחו.⁸ הידע העולמי בתחום עדיין אינו מבוסס דיו. אין תוכניות רבות המתמקדות בקידום, ולכן חסר מידע הנוגע לאסטרטגיות קידום שהוכיחו עצמן כמועילות.

7 סקירה שנתית המוסד לביטוח לאומי, 2010, וכן דוח בנק ישראל 2012.

8 זוהר, גל ומשיח, רונה – התמדה וקידום בתכניות תעסוקה: מודלים וניסיון מהעולם, סקירת ספרות. גוינט תבת, 2010.

דרכי פעולה בתבת

אוכלוסיות והצלחות

כאמור, ממשלת ישראל הקימה ב-2005 את תבת כשותפות בין ממשלת ישראל וגויינט ישראל, שותפות שמקדם משרד הכלכלה ונועדה לסייע לנשים ולגברים להשתלב בתעסוקה ולהתפרנס בכבוד.

הוגדרו חמש אוכלוסיות-יעד שתבת מתמקדת בהן: צעירים מודרים – בגילאים 22-34, שאינם לומדים ואינם עובדים; עולים – בעיקר מארצות אتیופיה, קווקז ובוכרה; ערבים – כולל בדואים ודרוזים, בדגש מיוחד על תעסוקת נשים; חרדים – נשים וגברים המחפשים אפשרויות מקצועיות על מנת להתפרנס בכבוד, תוך שמירה על אורח החיים החרדי; אנשים עם מוגבלויות – שניתן לשלבם במסגרות תעסוקה שונות, החל ממסגרות ייחודיות וכלה בשילובם בשוק הפתוח. כמו-כן קיימות תוכניות תעסוקה המיועדות לפיתוח תשתיות עירוניות ותשתיות בחברה הכפרית, על מנת לשלב אוכלוסיות פריפריה בתעסוקה. תוכניות השילוב בתעסוקה מאופיינות בגישה **הוליסטית** לעידוד התעסוקה של אוכלוסיות אלו על ידי מתן מענים מגוונים לאורך רצף התעסוקה, החל מעבודה בלתי-מקצועית וכלה בסיוע לאקדמאיים על מנת למצוא מקומות תעסוקה בתחום התמחותם.

התוכניות נבדלות במידת האינטנסיביות והמובנות של המודלים השונים, אך מרכיב הליווי האישי הוא הדומיננטי ברובן, ועיקר המאמץ כרוך בפיתוח **המסוגלות התעסוקתית** של המשתתפים. לשם כך פיתחה תבת ידע ייחודי של אנשי המקצוע, פרופסיה של 'מקדמי תעסוקה' העוסקים בליווי פרטני וקבוצתי ובפיתוח קשרים עם מעסיקים וקשרי קהילה.

במשך הזמן התוכניות שהצלחתן הוכחה מחקרית, הן באמצעות מחקר הערכה והן באמצעות מעקב פרטני במסד הנתונים, מוטמעות בממשלה במשרד הרווחה או במשרד הכלכלה. כמו-כן יש תוכניות לעידוד יזמות.

עד כה עברו למעלה מ-100 אלף משתתפים בתוכניות השונות של תבת, אם כי המטרה אינה להגיע לכל האוכלוסיות שמחוץ לשוק התעסוקה אלא לפתח מודלים במעין חממה להתנסויות חדשניות ולהטמיע אותם במסגרות ממשלתיות. בכך שונה תבת מעמותות שונות הפועלות בתחום התעסוקה בישראל, שחלקן קשורות אליה ואל הממשלה כגורמים מפעילים. שיעורי ההשמה של משתתפי תוכניות תבת גבוהים יחסית, כ-60 אחוזים בממוצע, ובתוכניות אינטנסיביות – גם 90 אחוז.

פיתוח ידע והדרכת אנשי המקצוע

הגשמת חזונה של תבת והוצאת אוכלוסיות שמחוץ לשוק התעסוקה ממעגל העוני באמצעות תעסוקה מחייבים פיתוח ידע חדש וניהול מקצועי של הידע הקיים. ידע זה הוא חדשני ויש לו

ערך מיוחד, היות שהוא מתפתח בארגון שכל מהותו היא יצירה של מודלים חדשים. על כן חשובה הכשרתם של האנשים העושים במלאכה, 'מקדמי התעסוקה' ומנהלי הפרויקטים, וחשובות התובנות שלהם. אוכלוסיית היעד לפיתוח הידע ולהדרכה היא קהילה מקצועית רחבה, הקשורה לתחום ההשבה לתעסוקה.

קהילה זו מונה ארבעה מעגלים לפחות: אנשי המקצוע של תבת, כולל המופקדים על תוכניות המוטמעות בממשלה; שותפי תפקיד בממשל ובעמותות; מעסיקים; אנשי אקדמיה הנמצאים ביחסי גומלין של חילופי ידע אקדמי וידע יישומי. התמחות בקידום של עובדים ממשרות-פתיחה לעבר תכנון קריירה מחייבת הוספה של נדבכים חדשים לתפקידי הצוותים המקצועיים. מדובר בתפקיד מורכב ומקצועי במיוחד של ליווי.

עבודה עם מעסיקים וגיוון בתעסוקה

לשם שילוב וקידום אוכלוסיות המרוחקות משוק העבודה יש לקיים קשרים עם ארגונים עסקיים מובילים ומשפיעים, לצד מעסיקים מקומיים מגוונים. הדיאלוג עם המעסיקים מקדם את הבנת התועלות שבהעסקת אוכלוסיות אלה בטווח הארוך. תבת פיתחה אסטרטגיות ופעילויות הממוקדות במעסיקים, בפרט משום שהמעסיקים המרכזיים במשק הישראלי זקוקים לכלים מותאמים ולהכשרות רגישות-תרבות, על מנת לגוון את כוח העבודה בעסקיהם. לשם כך הוקם פורום לגיוון בתעסוקה: זהו פורום תלת מגזרי של נציגי ממשלה, חברה אזרחית וארגוני מעסיקים גדולים, הפועל לסייע להבנת התרומה לכולנו שיש בשילוב ובקידום של אוכלוסיות מגוונות בשוק העבודה. התרומה היא משמעותית מבחינה עסקית ומבחינה חברתית כאחד. הפורום מפיץ ידע יישומי עדכני מהעולם ומישראל, ובכך תורם לקידומה של ישראל במאה ה-21 כאחת המדינות שחרתו על דגלן את הגיוון בתעסוקה – HIRING DIVERSITY.

משילוב לקידום

הגישה העקרונית של תבת, ברוב תוכניותיה, הייתה 'עבודה תחילה' – משמע השמה מהירה ככל האפשר בשוק העבודה ומתן דגש מועט יחסית לתוכניות הכשרה והשכלה. הסיבה: האסטרטגיה של תבת נועדה להיות משקל-נגד להכשרות ארוכות, שאין לצדן השמה מתאימה בעבודה. התנסות בעבודה והצלחה להשתלב בה חשובות להקניית הרגלי חיים, שהם חלק מפיתוח המסוגלות התעסוקתית.⁹ הדגש העיקרי של תבת לא היה על הקידום, ותהליך הפיתוח של התובנות ושל הכלים בנושא זה הוא האתגר הגדול שלה כיום.

תבת פיתחה מדדים בנושא הקידום, הכוללים היבטים כלכליים, מקצועיים, היבטים הקשורים לתנאי העבודה וכן היבטים סובייקטיביים המבטאים את שביעות הרצון מהעבודה.

9 הכהן, רוני, תכנית עבודה 2012-2014, גיוונט תבת.

הקידום נמדד במסלול מובנה במסד הנתונים של תבת, והיא עוקבת במחקר הערכה אחר תוכנית פיילוט רוחבית בנושא.

תבת שכללה את היכולת לבחור את המועמדים המתאימים לקידום ואת כלי הליווי הייחודיים לכך, בפרט כאשר מדובר בצורך להתאים את דרכי הפעולה לאוכלוסיות מתרבויות שונות. לדוגמה: העולים מאתיופיה חששו לסכן את היציבות של מקום העבודה הקיים שלהם לטובת קידום אפשרי בעתיד (תמיד יש לבחון באיזו מידה אנו מייחסים חששות אלה לתרבות, או שמא היה מקום לשפר את התוכנית). נשים חרדיות אינן מזדהות עם המינוח ועם הערכים של קידום ופיתוח הקריירה, ומצריכות על כן שינויים במינוח ('מסלול התקדמות' הוא ביטוי מקובל יותר). בנוסף, יש לתת מענה לחששות ולחסמים הקשורים לשילוב בין בית ועבודה.

אוכלוסיות הרחוקות מאוד משוק העבודה אינן זוכות ללמידה ממודלינג של בני משפחה וחברים קרובים, ועל כן אינן מודעות לתקשורת עם המעסיקים ולתרבות הארגונית, ידע שיש להקנות להן, בפרט כאשר מדובר ברצון של אדם להתקדם במסגרת עבודתו. לשם כך תבת מפתחת מערך של מנטורים מתנדבים שיסייעו במשימת הקידום, לצדם של המלווים המקצועיים. כמו-כן נעשה מאמץ לבנות סולמות קריירה בתחומים שבהם יש ביקושים, על מנת שעובדים יוכלו לראות את האופק המקצועי ואת אפשרויות ההתפתחות והקידום שלהם.

לסיכום, ממשלת ישראל והשותפות שמגלמת תבת עשו צעדים בעלי משמעות לשם שילוב אוכלוסיות בשוק העבודה, וכיום האתגר הוא למנוע את הגידול בשכבת העובדים העניים. אתגר זה מצריך שותפות בין-משרדית, לשם הנגשת אפשרויות של הכשרה מקצועית וכלים תומכי תעסוקה דווקא לעובדים אלה, וכן טיפוח של למידה לאורך החיים (Life Long Learning), לצד קביעה של יעדי קידום ממשלתיים, כחלק מן השיח של מדיניות התעסוקה.