

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-30

30-31 במאי 2023

## מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי

המלצות וקווים מנחים ליישום

קרנית פלוג • דפנה אבירם-ניצן • ירדן קידר • נדב פורת הירש

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | פרופ' יוג'ין קנדל  
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן



משרד הכלכלה והתעשייה



נשיאות המגזר העסקי בישראל



ההסתדרות  
הבית של העובדים בישראל

משרד העבודה 

קרון דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה - 30

## דברי פתיחה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. השנה אנו מציינים 30 שנה להיווסדו של הכנס. מראשיתו, מטרת הכנס הייתה להעלות לדיון את הנושאים המרכזיים והחשובים לעיצוב עתידה הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל.

כמדי שנה אנו מתכנסים כדי לעבוד במשותף עם הממשלה, נציגי החברה האזרחית, המגזר העסקי ומעצבי המדיניות על מנת לסייע בטיוב של תהליכי קבלת ההחלטות ולשמש כר מחקרי פורה למחשבות ולהתלבטויות של מובילי המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל.

ברור לכולנו כי השנה אנו מתמודדים עם מציאות שטרם ידענו כמותה. אומנם אי-הוודאות הפוליטית מלווה אותנו כבר למעלה מארבע שנים, וידענו בדרך גם את משבר הקורונה - ולא להייתה הייתה השפעה מרחיקת לכת על הכלכלה, אולם השנה אנו חווים משבר עמוק ושונה במהותו, שמותיר את חותמו על הפוליטיקה, החברה והכלכלה באופן שדורש התמודדות בכל החזיתות על מנת לשמר את חוסנה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ואיתנה מבחינה כלכלית.

מדינת ישראל נמצאת בצומת קריטי לעתידה. בתקציב שאושר בממשלה אין די צעדים מעודדי צמיחה או קידום של רפורמות חשובות, ולכן עלינו לחשוש מאוד מהשפעתו העתידית. יתרה מזו - כספים רבים מושקעים בדיוק בכיוון ההפוך: בהגבהת החומות ובחינוך שאינו מספק כלים להשתלבות בתעסוקה. איננו יכולים להמשיך במדיניות של "עסקים כרגיל" ולחשוב שלא יהיו לכך השלכות הרוות אסון על עתידנו הכלכלי והחברתי.

לדידי, תפקיד היושבים סביב השולחן הזה, בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוא לקדם דיונים וחשיבה שיובילו לחוזה חברתי חדש ומעודכן בין החברה הישראלית, על כל מגזריה, למדינת ישראל. חוזה חברתי חדש יהיה חייב להציע נתיב להתמודדות עם שאלת ההשתלבות של אוכלוסיות בשוק העבודה ולהעמיק את החינוך לערכים דמוקרטיים בקרב כל המגזרים. חוזה חברתי חדש יהיה חייב לכלול גם הסדרים חדשים בכל הנוגע לגיוס לצה"ל - המשך המגמה הנוכחית יוביל למיטוט מודל צבא העם ולפגיעה בביטחון המדינה.

בכנס נדון לעומק בדרכים מעשיות לשינוי כיוון ההתפתחות של המגמות הבעייתיות. לשם כך עלינו ראשית למפות ולזהות את ההשלכות העתידיות של המשבר הנוכחי. לפיכך הסוגיה הראשונה שנעסוק בה היא "עתיד המשק הישראלי" לאור תוכנית הממשלה לשינוי מערכת המשפט והשלכותיה בטווח הקצר, הבינוני והארוך. לצורך כך גם נאזין לקולות של יזמים וגורמים כלכליים כפי שהם עולים מהשטח ונשמע את הפרספקטיבה של בכירי המשק ואת תחזיותיהם הכלכליות. נוסף על כך, נעלה לדיון גם את ההשפעות הכלכליות הצפויות על המאזן החודשי של משקי הבית. בהמשך נבחן באופן ביקורתי את סוגיית יוקר המחיה בישראל ונשאל כיצד ניתן להורידו. את יומו הראשון של הכנס נסיים בדיון בסוגיה שבעינינו לא קיבלה עד כה את תשומת הלב הנדרשת: מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בהינתן שישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר ב־OECD, נדון בדרכים לחיזוק הרשויות המקומיות והפיכתן לרשות שלטונית עצמאית ואפקטיבית.

יומו השני של הכנס ייפתח בדיון על עתידו של ענף ההייטק הישראלי, ובקשר שבין חינוך, מוביליות והייטק. בנוסף, לא נוותר על דיון בסוגיית ההיערכות למשבר האקלים ונבחן את פוטנציאל הפיתוח של ענפים מחוללי תעסוקה ירוקה; כן נברר מה התקדם בשנים האחרונות בכל הנוגע להכשרות המקצועיות בישראל. לסיום נעלה לדיון נושא חדש שהמכון מוביל לאחרונה - קידום החדשנות במגזר הציבורי.

כמדי שנה כנס אלי הורביץ הוא חלון הראווה לפעילות המכון הישראלי לדמוקרטיה לאורך כל השנה, שמשלבת מחקרי מדיניות בצד דיונים מעמיקים של צוותי עבודה וחשיבה המכנסים אליהם את כל בעלי העניין הרלוונטיים. פעילותנו בתחומי הכלכלה והחברה ממוקדת בשיפור האיתנות של הכלכלה והחברה, בקידום שוויון הזדמנויות ובהובלת השגשוג של כלל שכבות החברה.

זהו הכנס ה־11 הנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה

(שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה בימים כתיקונם, ועל אחת כמה וכמה בשעת משבר.

אני מבקש להודות גם לקרן דוידסון על השותפות ארוכת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לאתגרי העתיד של שוק העבודה.

תודתנו לצוות החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של המושבים ולשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס ולכל צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על שאפשרו את קיומו של כנס מקצועי זה.

בברכה,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה -

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

## דברי פתיחה, יו"ר המושב

בינואר 2021 הוקמה מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי כמיזם משותף של המדינה, המעסיקים והעובדים. המיזם הוקם על בסיס מסמך המלצות שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בתחילת מרץ 2020, ימים ספורים לפני פרוץ מגפת הקורונה. בדוח זיהינו כי בעולם המערבי קיימת זה שנים רבות מעורבות מובנית ומוסדרת של המעסיקים ונציגי המגזר העסקי בביצוע ההכשרות המקצועיות במימון מדינה ובעיצוב תוכני הלימוד שלהן. לעומת זאת, ישראל טרום הקורונה הייתה חריגה בנוף הבינלאומי, עם מעורבות דלה ביותר של המעסיקים והעובדים בניהול וביצוע ההכשרות.

מעורבות השחקנים השונים בשוק העבודה (בכללם הסקטור העסקי וארגוני העובדים) בתכנון הכשרות והסבות מקצועיות במדינות המערב מקובלת לא רק בהתייחס למחוסרי עבודה אלא גם לעובדים קיימים. מחקרים רבים הוכיחו כי מעורבות זו של המעסיקים בהכשרות תורמת לצמצום אי-ההתאמה בין היצע לביקוש בשוק העבודה, לקיצור זמני חיפוש העבודה של מובטלים, לשיפור כישורי העובדים תוך עלייה בשכרם, בצד תרומה לשיפור פריון העבודה ולמתן הזדמנויות לקידום ולמוביליות של אוכלוסיות חלשות.

עם פרוץ משבר הקורונה, כאשר מאות אלפי אנשים הוצאו לחל"ת ונותרו חסרי תעסוקה לתקופה ממושכת, בחוסר ודאות אם ומתי יוכלו לחזור לעבודתם, נאלצה הממשלה לחפש פתרונות מהירים ואמיצים. כך, באוגוסט 2020 קיבל ראש זרוע העבודה דאז, מוטי אלישע, את ההחלטה לאמץ את המלצתנו ולהקים יחד עם הפורום הכלכלי-חברתי את מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי, כמיזם משותף עם נציגי המעסיקים והעובדים. לרגע נדמה היה שעלינו על המסלול הנכון, כאשר בתוך חודשים ספורים (מהירות שיא במונחים של עבודת ממשלה) החלה המינהלת לפעול, וישראל הצטרפה לראשונה לרשימת המדינות המערביות שבהן קיים גוף תלת-צדדי המקדם ומנהל את מערך ההכשרות המקצועיות.

אולם בסוף 2022, כשנתיים לאחר הקמת המינהלת, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים התקבלה החלטה להעביר את המינהלת למשרד הכלכלה, בעוד אגף ההכשרות המקצועיות, אשר אמון על ניהול מערך ההכשרות מטעם המדינה, נשאר בזרוע העבודה, שהפכה בממשלה החדשה למשרד. כך, מתחילת 2023 ועד רגע כתיבת שורות אלו לא ברור היכן ימוקם תקציב ההכשרות המקצועיות. ביצוע ההכשרות נעצר כליל, בהמתנה להסכמות בין השרים כיצד יתנהל הפיצול הבלתי אפשרי הזה. כמעט חצי שנה שבה הילד - ההכשרות המקצועיות - מתייבש בעוד עשרות מיליוני שקלים "שוכבים" בקופת האוצר במקום לשרת את צורכי העובדים והמעסיקים.

על רקע זה, גם השנה במסגרת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה נקדיש דיון לנושא עתיד ההכשרות המקצועיות, ובמהלכו נציג את עיקרי הממצאים של המחקר בחוברת זו. המחקר בחן את פעילות מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי בישראל בשנותיה הראשונות לפעילות, תוך השוואה למודלים דומים בעולם. ברצוני להודות למנכ"לית הפורום הכלכלי-חברתי, עינת זינגר־דן, אשר פנתה וביקשה מאיתנו לכתוב דוח ביקורתי על פעילות המינהלת, אשר ישמש אותם ככלי לשיפור עתידי של הפעילות.

אנו תקווה כי המלצות המדיניות המובאות בדוח זה ישמשו את מקבלי החלטות בתחום, למען עתיד ההכשרות המקצועיות והעלאת פריון העבודה בישראל.

**דפנה אבירם־ניצן**

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה  
המכון הישראלי לדמוקרטיה





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי

### המלצות וקווים מנחים ליישום

מאי 2023

קרנית פלוג | דפנה אבירם-ניצן | ירדן קידר | נדב פורת-הירש



משרד הכלכלה והתעשייה



נשיאות המגזר העסקי בישראל



משרד העבודה



תודה מיוחדת לשותפים שתמכו בפעילות המינהלת - קרן גרוס, קרן פטריק ולינה דרהי וקרן ביחד.

## תוכן העניינים

5	תקציר ועיקרי המלצות
11	1. רקע
12	2. מסגרת תאורטית
17	3. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: מוסדות ומבנה ארגוני
27	4. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: סיכום פעילות עד כה
41	5. סוגיות לדיון ואתגרים
44	6. ריכוז המלצות הדוח הקודם וסטטוס יישום
55	7. סקירה בינלאומית
79	8. המלצות לשיפור וטיוב עבודת המינהלת
90	נספח 1: נספח מתודולוגי לסקירה הבינלאומית
101	נספח 2: עיקרי הדברים שעלו בראיונות עם בעלי עניין בתחום ההכשרות המקצועיות
105	נספח 3: חומרים ומצגות שהתקבלו מזרוע העבודה וממינהלת המעסיקים
123	רשימת המקורות

## תקציר ועיקרי ההמלצות

בינואר 2021 החלה לפעול מינהלת המעסיקים וההון האנושי – כמיזם משותף תלת־צדדי בין המדינה (זרוע העבודה), לבין המעסיקים (הפורום הכלכלי חברתי מיסוד נשיאות המגזר העסקי) והעובדים (ההסתדרות), בהתבסס על המלצות דוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה.<sup>1</sup> בחינה של המלצות הדוח הקודם מראה כי בכל הנוגע למשימות שהמינהלת לקחה על עצמה, רובן יושמו: הוקם גוף מתכלל לנושא ההכשרות המקצועיות (שהוא מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי); קודם שיתוף מסוים של המעסיקים בוועדות המקצוע הענפיות הקובעות את תכני ההכשרות; בוצע ביזור סמכויות לפיתוח הכשרות באמצעות מודל ה-OJT (הכשרה בעבודה On the Job Training) שקיבל נפח משמעותי; נעשה מעבר חלקי למודל של מימון הכשרות על בסיס תוצאות, והתניית מעורבות מעסיקים ותשואה להכשרה; ונעשתה התקדמות בשילוב אוכלוסיות. עם זאת מספר המלצות חשובות טרם יושמו (יישום למידה לאורך החיים והתמקדות בהכשרת עובדים קיימים; וכן עידוד חדשנות והשתלבות בענפים מעודדי תעסוקה ירוקה – המלצה שהייתה קיימת בדוח אך לא ניתנה למינהלת כמטרה בפעילותה ולכן גם לא יושמה).

מטרת דוח זה לספק לגורמים המובילים את פעילות המינהלת סט המלצות לטיוב אופן עבודתה, בהתבסס על סקירת הפעילות הנוכחית וסקירה בינלאומית משווה.

הספרות מעלה הצדקות כלליות להתערבות הממשלתית במערך ההכשרה המקצועית, על בסיס כשלי שוק: המעסיק לא תמיד רואה לפניו את התשואה המשקית הכללית של הכשרה מקצועית ולכן בחלק ניכר מהמקרים לא ישקיע בהכשרות במידה הנדרשת בראייה משקית; במקביל, גם העובד מצידו לא תמיד מבין או בעל יכולת לאמוד את פוטנציאל התשואה העתידית עבורו מהשקעה בהכשרה, או לא יכול לממן לעצמו את עלות ההכשרה ולכן לא בהכרח יביא למיקסום הפוטנציאל הגלום בהכשרה מקצועית. בנוסף, כפי שמציגים הגופים הבינלאומיים המובילים, הצדקה לקיומו במערך ההכשרות של שיתוף פעולה תלת־צדדי נובעת מכך **שהוא אינטרס המשותף לשלושת השחקנים** – המדינה, העובדים והמעסיקים, שכל אחד מהם מרוויח ממנו.

1 ראו קרנית פלוג, דפנה אבירס־ניצן, יוחס סמאל, אהרן העלאת פיריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי, סקירה והמלצות מדיניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

מהסקירה הבינלאומית עולה כי המדינות הדומות לישראל, מבחינת קיום גופים הדומים למינהלת בהן, הן שווייץ, גרמניה ופינלנד. שלוש מדינות אלה מאופיינות במעורבות גבוהה יחסית של המדינה בהכשרות, גם זאת בדומה למצב הקיים בישראל. המודלים במדינות אלה נחשבים למוצלחים, על פי המדדים שלפיהם נבחרו מדינות ההשוואה כמודל הצלחה: הן בעלות פירון עבודה גבוה, אי שוויון נמוך, והתאמה גבוהה בין הכשרת העובד למקצוע בפועל. כפי שעולה מההשוואה ישראל טרום הקמת המינהלת הייתה, יחסית ליתר המדינות, הקרובה ביותר ל"מודל הרגולציה" (מודל שקיים במדינות כמו סין בהן כלל המערך מנוהל מלמעלה על ידי המדינה).

מהדוח עולה כי פעילות המינהלת נכון להיום עונה על ההמלצה של ארגון העבודה הבינלאומי לקיים שיתוף פעולה תלת-צדדי הדוק בין השחקנים, ותורמת לטיוב הקשר שבין צרכי המעסיקים במגזר העסקי לבין המערך הממשלתי של ההכשרות המקצועיות; לכן, אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך קיומו של גוף זה.

בדוח זה מצאנו כי למינהלת סמכויות ביצועיות במערך ההכשרות – בשילוב צרכי המעסיקים בתהליכי העבודה הממשלתיים, הן במסגרת ועדות המקצוע המגדירות את תוכן ההכשרות המפוקחות, והן באמצעות שינוי השיח והשפה הארגונית, תוך הטמעת עדכונים נרחבים במסלולי ההכשרות, בנהלי המשרד ובאפשרויות המימון, כך שיתאימו טוב יותר לצרכי המעסיקים. כמו כן עוסקת המינהלת ביצירת כתובת אחת זמינה למעסיקים לקשר שלהם עם הממשלה בכל הנוגע להכשרות, בקידום טיוב והתייעלות במתן שירותים דיגיטליים ואחרים למעסיקים (SLA), בסיוע וליווי של המעסיקים בהליך קבלת מימון להכשרות על כל שלביו, וביצירת תשתית לזיהוי ומיפוי צרכי שוק העבודה בטווח הקצר והבינוני. סמכויות נוספות כגון רגולציה, גיבוש מדיניות וסטנדרטים מקצועיים נמצאות במשרד העבודה (ולפי ההסכמים הקואליציוניים, לפחות חלק מהן מתוכננות לעבור למשרד הכלכלה). סמכויות התכנון של מערך ההכשרות, הכוללות זיהוי ארוך טווח של צרכי שוק העבודה, לא ברור נכון להיום באחריות איזה גורם הן נמצאות.

בנוסף, עולה מהדוח כי פעילות המינהלת תרמה לשיפור פעילות זרוע העבודה מול מעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות. פעילות המינהלת עזרה לזרוע "לדבר" בשפה של המעסיקים, ועודדה מעורבות ולקוחות אחריות גדולה יותר של המעסיקים על ההכשרה – גם על התוכן וגם על ההשמה לאחריה. מהאיונות עם כלל בעלי העניין בתחום, עולה כי מרביתם סבורים כי פעילות המינהלת תרמה לשיפור הסנכרון שבין אגף ההכשרות המקצועיות לצרכי המעסיקים.

גם הנתונים מחזקים את ההערכה כי פעילות המינהלת תרמה לשיפור ההתאמה בין מסלולי ההכשרות השונים לצרכי השוק: בשנת 2022 שלושה מבין חמשת המקצועות השכיחים ביותר

שבוצעו בהם הכשרות בשיתוף מעסיקים נמנים בראש רשימת המשרות הפנויות שפרסמה הלמ"ס (מפתחי תוכנה, מאבטחים וטבחים).

מניתוח הנתונים עולה כי מאז הקמת המינהלת חל זינוק במספר התלמידים שהשתתפו בהכשרות בשיתוף מעסיקים, מהיקף ממוצע של כ־900 תלמידים בשנים 2010-2019 לכ־15,800 בשנים 2021-2022. רוב הגידול בשנת 2022 היה במסלול ה־"On The Job Training", כאשר שיעור העסקים הקטנים והבינוניים בקרב המעסיקים שקיבלו בשנת 2022 מימון עמד על 82%.

בשנת 2022 השיעור הגבוה ביותר של מוכשרים היה במקצוע פיתוח תוכנה, לצד כמות גבוהה של מוכשרים בתחום בדיקת תוכנה ו־QA. ביחד, מקצועות אלה מהווים כ־20% מכלל ההכשרות. זאת, בהשוואה לשיעור השכירים בהייטק השווה לכ־10%.

שיעור גבוה מהתלמידים שהשתתפו במסלול ה־OJT בשנת 2022 (43%) קיבלו לאחר ההכשרה שכר בגובה 8,500 ש"ח לפחות (המעסיק היה זכאי עבורם למענק שכר גבוה, הניתן עבור עובד עם שכר התחלתי בגובה זה לפחות). לגבי מסלולי כיתה בעבודה, השכר ההתחלתי של בוגרי ההכשרות במסלולים אלו עומד בממוצע על קרוב ל־10,500 ש.ח.

בנוסף, מהניתוח עולה כי הזינוק בהכשרות אצל מעסיקים ב־2022, ברובו המוחלט, לא בא על חשבון הכשרות שהמעסיקים היו גם כך מקיימים באופן פרטי, ועל כן סביר כי רוב ההכשרות במימון המדינה הצליחו לענות על כשל שוק קיים ולא החליפו מימון פרטי בממשלתי.

**עצם הקמת המינהלת העמידה את ישראל במסלול הנכון לכיוון מדינות ההשוואה שסימנו כמדינות אליהן נשאף להידמות.** מדינות עם פרויקט עבודה גבוה, אי שוויון נמוך והתאמה טובה יחסית בין היצע לביקוש (כגון שווייץ, גרמניה, ופינלנד). להערכתנו, טיוב פעילות המינהלת, על פי ההמלצות המובאות בדוח זה, יציעד את ישראל צעד נוסף לכיוון אותן מדינות.

למרות ההצלחות והחשיבות של הקמת המינהלת, מסקירת המצב הנוכחי עולים אתגרים לא מעטים, וזאת כמצופה מגוף חדש שהוקם בהליך מהיר כמענה למשבר הקורונה. להלן רשימת המלצות לטיוב פעילותה.

## עיקרי ההמלצות

1. מוצע כי מטרת המינהלת תוגדר כסיוע בשיפור פיריון העבודה (התוצר לעובד), פיתוח ההון האנושי וכושר ההשתכרות באמצעות שיפור מערך ההכשרה המקצועית, לרבות לעובדים קיימים, לצורך מתן מענה לצרכי העובדים והמעסיקים בטווח הקצר ובטווח הארוך.
2. בהתאם למטרת העל, ישנם שני יעדים שהמינהלת צריכה לשאוף אליהם:
  - א. יעד אחד: שיפור ההתאמה בין הכישורים ותחומי ההכשרה של העובדים לבין צורכי המשק (צמצום המיסמאץ').
  - ב. יעד שני: ייעול מערך ההכשרות המקצועיות. במסגרת זו יש לתת דגש למיקוד באוכלוסיות ועבודה על בסיס ניתוח נתוני צרכים.
3. לצורך העמידה ביעדים אלו, חשוב כי יתקיים שיתוף פעולה הדוק בין שלושת השחקנים: המדינה, המעסיקים והעובדים, זאת בהתאם להמלצות ארגון העבודה הבינלאומי (ILO).
4. יש להסדיר באופן רשמי (רצוי בחקיקה) את פעילות המינהלת, מטרותיה ויעדיה (על פי המומלץ לעיל), סמכויותיה, ומדדים להצלחתה וכן את סמכויות האורגנים והמוסדות שלה.
5. יש חשיבות לשמירת פעילות המינהלת תחת קורת גג אחת עם האגף להכשרות מקצועיות.
6. יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים לתייעודף סוגי ההכשרות והענפים, תוך התייחסות לתשואה לפרט ולמשק מכל מסלול/תחום השקעה.
7. יש מקום לחשיבה מחודשת לגבי השם "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי". מוצע לאמץ שם שישקף טוב יותר את שיתוף הפעולה התלת צדדי.
8. יש להסדיר את מבנה ומוסדות המינהלת:
  - א. לשפר את סמכויותיו, תפקידיו והתנהלותו של הוועד המנהל כך שיהיה דומה לדירקטוריון של חברה ציבורית, ולהבטיח בו ייצוג של כל הארגונים היציגים.
  - ב. להקים וועדת ביקורת
  - ג. לשפר את סמכויותיה, תפקידיה והתנהלותה של וועדת ההיגוי, ולהגדיר במסודר מי חבריה. מוצע כי בראש וועדת ההיגוי יעמוד איש מקצוע מוערך בעל היכרות עומק עם תחום ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה.

9. יש לשפר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין המדינה והמינהלת: המשרד הממשלתי האחראי (או המשרדים האחראים) ינהל את זיהוי הצרכים לטווח הארוך והתכנון האסטרטגי, יגבש מקצועות ותכני לימוד (בסיוע המינהלת), יפקח על פעילות המינהלת, ויבצע מדידת אפקטיביות להכשרות תוך קביעת נוהל מוסדר לכך; המינהלת תמשיך בטיוב הקשר בין המעסיקים למערך ההכשרות ומסלולי הסיוע, תאסוף נתונים בטווח הקצר והבינוני, תפקח על דיווחי מעסיקים, ותסייע בגיבוש תכנים ובמדידת אפקטיביות על ידי איסוף נתונים מהשטח.

10. יש לבצע מעקב שיטתי אחר אפקטיביות המסלולים השונים (מבחני RCT), אשר ילוו במעקב אחר שביעות רצון המעסיקים והעובדים המשתתפים בהכשרות (סקרי שביעות רצון). רצוי שהדבר יבוצע ע"י גוף בקרה חיצוני למינהלת ולאגף ההכשרות המקצועיות).

11. המינהלת, בהיותה בעלת חיבור ישיר למעסיקים, צריכה לנצל את היתרון היחסי שלה בפיתוח ההון האנושי, זאת בין היתר באמצעות שדרוג מיומנויות הבסיס של עובדים קיימים בתחומים כמו אנגלית, עברית (לערבים ועולים חדשים), מיומנויות דיגיטליות וכדומה. מוצע להוסיף לתחומי אחריות המינהלת גם ייזום וקידום של הכשרות והשתלמויות המיועדות לעובדים קיימים, במסגרת תוכניות למידה לאורך החיים (LLL). בהקשר זה יש לשקול הקמת קרנות ייעודיות של האיגודים המקצועיים או הפורום הכלכלי-חברתי, בדומה להמלצה שניתנה בדוח הקודם. כמו כן יש לסמן את ההכשרה לעובדים קיימים כמטרה של המדיניות הממשלתית, החשובה לא פחות מאשר הכשרות לעובדים חדשים. במסגרת זו יש לשלב בתקציב המדינה גם תקציב ייעודי להכשרת עובדים קיימים, תחת קריטריונים ברורים ומדידים (למשל לאוכלוסיות יעד, לאזורים, למקצועות שבסכנת היעלמות ועוד).

12. מוצע להעמיק את פעילות המינהלת במודלים לקידום התמחויות במקומות העבודה, כחלק מתהליך ההכשרה המקצועית, זאת בדומה למודלים המקובלים בעולם בתחום (שנסקרו בדוח הקודם שפירסמנו בנושא).

13. יש לפעול להאחדה של תפעול כל מסדי הנתונים ולחיוב העברת המידע הרלוונטי בין כלל הגורמים למינהלת ולמשרד האחראי, על מנת לאפשר מעקב רציף ומהימן על פעילות המינהלת והאפקטיביות.

14. מוצע לבחון מחדש האם מודל התיקצוב הנוכחי לפעילות המינהלת הוא אופטימלי, ולשקול שעיקר המימון יגיע מהמדינה כאשר ארגוני העובדים והמעסיקים נדרשים לשלם "דמי רצינות", בדומה לנעשה בגרמניה.

15. על המינהלת לקדם יישום של מתן אקרדיטציה מלאה גם להכשרות הניתנות במסלולים עם מעסיקים, לרבות פיקוח של המשרד הממונה על הליך ההסמכה.

16. יש לשמר ולחזק את מעורבות המינהלת בוועדות המקצוע הענפיות, ולערב אותה כגורם מייעץ בעת גיבוש מדיניות בתחום ההכשרות המקצועיות של עובדים קיימים וחדשים.



## 1. רקע

בדצמבר 2020 נחתם חוזה ההתקשרות בין המדינה (זרוע העבודה), לבין הפורום הכלכלי חברתי (מיסוד נשיאות המגזר העסקי) וההסתדרות, שמהותו הקמת מינהלת מעסיקים, בהתבסס על המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה שנכתבו במסמך **אתגר העלאת פיריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי**<sup>2</sup>. את פעילותה הממשית החלה המינהלת במרץ 2021 (לאחר שברבעון הראשון של 2021 עסקה המינהלת בהקמה ואיוש הצוות).

"מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי" הוקמה במהלך תקופת הקורונה, כמיזם משותף בין המדינה, נציגי המעסיקים, ונציגי העובדים. המינהלת הוקמה בהליך מהיר, מתוך דחיפות לנתב כמה שיותר עובדים (ששהו באותה העת בחל"ת) להכשרות.

מטרת דוח זה לספק לגורמים המובילים את פעילות המינהלת סט המלצות לטיוב אופן עבודתה, זאת על בסיס סקירה בינלאומית על הנעשה בעולם, סדרת ראיונות עם בעלי עניין וכן מיפוי מבנה ואופן פעילותה נכון להיום. עיקר ההמלצות יתמקדו בתחומי מטרות המינהלת, המבנה ומנגנון ההפעלה, הרכב השותפות, חלוקת הסמכויות, אופן קבלת החלטות, ובקרה.

2 קרנית פלוג, דפנה אבירס-ניצן, יוחס סמואל, **אתגר העלאת פיריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי**, סקירה והמלצות מדיניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

## 2. מסגרת תאורטית

### א. הצדקות למעורבות המדינה בהכשרות המקצועיות

ה־OECD מונה ארבע הצדקות שונות להתערבות ממשלתית בשוק ההכשרות (OECD; OECD 2017; 2016). הצדקות אלו נובעות משלושה כשלי שוק שונים הפוגעים ביעילות השוק, וכן הצדקה נוספת הנובעת משיקולי אי־שוויון:

1. **בעיות אינפורמציה:** במציאות לא קיים שוק תחרותי אידיאלי, כך שקיים כשל שוק הנובע ממידע מוגבל: מידע מוגבל בנוגע לעלות ההכשרה ולתשואה עליה או לרווח הצפוי ממנה, הפוגע בתמריץ להשקיע בהכשרה (בקרב המעסיקים ובקרב העובדים), בין היתר בשל "קוצר ראייה" שלהם הגורם להתמקדות בעלויות בטווח הקצר על פני התועלות בטווח הארוך. בהקשר הזה ההכשרה מוגדרת מבחינה תאורטית כ"מוצר ערכי" (merit good), מוצר אשר יש לו תועלת לפרטים אך ישנה תת־צריכה שלו שמצדיקה את ההתערבות הממשלתית.<sup>3</sup> בנוסף, ישנו מידע מוגבל לגבי איכות ההכשרה, וכן לגבי המקצועות הנדרשים בשוק, המעכב גם הוא את ההשתתפות בהכשרות מצד העובדים. המידע המוגבל צפוי גם לפגוע בתחרות שכן נפגעת היכולת לשייך את איכות ההכשרה למחירה, מה שצפוי לרחוף ספקי הכשרה באיכות גבוהה מחוץ לשוק, ולהביא למרוץ לתחתית ולנפילה באיכות ההכשרה בפועל.

גם בהינתן מידע מלא לגבי התשואה להכשרה, איכות ההכשרה וההכשרות הנדרשות, קיים ממד של חוסר ודאות. עבור העובדים, התשואה להכשרה במונחי הסיכוי המדויק לקבל עבודה טובה יותר, קידום או שכר גבוה יותר איננה ודאית. עבור המעסיקים, מאחר ורוב הסיכויים הם שהעובד לא יישאר כל הקריירה אצל המעסיק, קיים הבדל משמעותי בין התשואה עבור המשק של הכשרה הרלוונטית לכלל שוק העבודה ("הון אנושי כללי"), לבין התשואה שהמעסיק הספציפי יכול לקבל ממנה. הבדלי התשואה מהווים הסבר לכך שמעסיקים יעדיפו להשקיע בהכשרות ספציפיות עבור העסק, ולא בהכשרות להון אנושי כללי, מה שללא התערבות יוביל לכשל שוק של השקעת חסר בהכשרות להון כללי.

3 OECD (2017), Financial Incentives for Steering Education and Training, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>

2. **קשיי נזילות:** במקרים מסוימים, בעיקר בקרב צעירים ואוכלוסיות מרקע חלש, העובדים אינם יכולים להשקיע את המשאבים הדרושים למימון ההכשרה והעלויות הנלוות לה. זאת בין היתר משום שהאשראי הבנקאי העומד בפני אוכלוסיות אלה מוגבל, מאחר ומוסדות פיננסיים אינם נוטים לקבל הבטחות להכנסות עתידיות כבטוחה בעת מתן הלוואות. מצב דומה נוגע לעסקים קטנים וביוניים שאינם בעלי מוניטין ידוע לגבי יכולת החזרי ההלוואה. מצב זה מוביל לכשל שוק של השקעת חסר בהכשרות מצד העובדים ומצד עסקים קטנים.

3. **השפעות חיזוניות חיוביות:** הכשרות להון אנושי כללי, הן בעלות מאפיינים של מוצר ציבורי ובעלות השפעות חיזוניות חיוביות. ללא השקעה ממשלתית, הן העובדים והן המעסיקים מחליטים האם לממן הכשרה מתוך שיקולים הנוגעים לעלות ולתועלת עבור עצמם בלבד, בעוד שלהכשרות ישנן השפעות חיזוניות משקיות נרחבות וארוכות טווח. למשל, הכשרה תשפר את פריון העובד, אך גם את הפריון של עובדים נוספים העובדים עם העובד (spillover). כמו כן כאמור הכשרת העובדים על ידי מעסיק מסוים, תוכל לשרת גם מעסיקים אחרים בעתיד. העובדים והמעסיקים אינם מתחשבים בהשפעות חיזוניות אלה, מה שצפוי להוביל לכשל שוק של השקעת חסר בהכשרה. בפרט, תהיה השקעת חסר בכישורים שמנקודת מבטם של העובד או המעסיק נושאים תועלות מועטות, אך הם בעלי חשיבות גדולה מבחינת המשק בכללותו.

4. **שוויון:** הצדקה נוספת להתערבות ממשלתית, היא שהסתמכות על השוק החופשי עשויה להביא להגדלת הפערים והאי־שוויון באוכלוסייה. כשלי השוק מקטינים באופן לא פרופורציונלי את הסיכויים של אוכלוסיות מרקע חלש לשפר ולרכוש כישורים, ובכך מקטינים את הסיכוי של עובדים אלה להיות מועסקים ומגדילים את הסיכוי שלהם להשתכר שכר נמוך יחסית.<sup>4</sup>

**לסיכום,** בעולם האמיתי קיימים כשלי שוק שונים, אשר מביאים להשקעת חסר בתחום ההכשרות המקצועיות, בפרט כשמדובר בהכשרות שאינן ספציפיות למעסיק זה או אחר. כך, למשל בחלק לא מבוטל מהמקרים, ובעיקר כשמדובר במקצועות שנמצאים בביקוש גבוה בשוק, יראה לפניו המעסיק תשואה נמוכה מהתשואה המשקית שתניב הכשרת העובד למשק כולו; העובד מצידו לא תמיד מבין או בעל יכולת לאמוד את פוטנציאל התשואה העתידית עבורו מהשקעה בהכשרה מקצועית, או לא יכול לממן לעצמו את עלות ההכשרה. לכך ניתן להוסיף את האי־שוויון הנגרם

4 OECD (2017), Financial Incentives for Steering Education and Training, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>; OECD (2016), Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>

מחוסר היעילות (כאשר רק אלה שברשותם יכולת כלכלית יכולים להרשות לעצמם לממן את ההכשרה), אשר בתורו מהווה הצדקה נוספת להתערבות.

## **1. רציונל לשיתוף הפעולה בין המדינה, העובדים והמעסיקים**

קיום הכשרות מקצועיות איכותיות הוא אינטרס המשותף לשלושת השחקנים – המדינה, העובדים והמעסיקים. ה־OECD (Heoekel 2008) וארגון העבודה הבינלאומי (ILO 1998) מתארים את השיקולים של כל אחד מהשחקנים שמובילים להשתתפותם במערך ההכשרות:

1. מבחינת **המדינה**, שני שיקולים עיקריים מובילים להשתתפותה. האחד, אחריות המדינה לוודא כי לכל האזרחים יש גישה להשכלה והכשרה, כך שיוכלו להיות שותפים פעילים בשוק העבודה ובחברה. השני, שיפור הרווחה של החברה בכללותה הנובע מצמצום האבטלה ומשיפור בפרייון. בנוסף, הכשרה מקצועית מניבה על־פי רוב שכר גבוה יותר, וכפועל יוצא המדינה נהנית מגידול בהכנסות ממסים על השכר.

2. מבחינת **העובדים**, הכשרות מקצועיות מגדילות את הסיכוי להיות מועסקים, מעלות את הסיכוי להשתכר שכר גבוה יחסית ואת הסיפוק מעבודה ומשפרות את יכולת המוביליות והביטחון התעסוקתי.

3. מבחינת **המעסיקים**, ההכשרות משפרות את פרייון העבודה של העובד ומכאן תורמות לשיפור הרווחיות. בהקשר של הכשרות המתקיימות בבתי העסק, ההכשרות חוסכות עלויות בגיוס עובדים שהוכשרו מחוץ לבית העסק, משפרות את התדמית של בית העסק ואת המוטיבציה של העובדים.<sup>5</sup>

כבר לפני 25 שנה סקר ארגון העבודה הבינלאומי (ILO 1998) את היתרונות היחסיים שיש לכל אחד מהשחקנים השונים (המדינה, העובדים והמעסיקים) על פני השחקנים האחרים במסגרת קידום ופיתוח ההכשרות, ועל בסיס היתרונות הללו פרט את התפקידים של השחקנים במסגרת שיתוף הפעולה:

Kathrin Hoeckel (2008), Cost and Benefits in Vocational Education and Training OECD; 5  
International Labour Organisation (ILO) (1998), The Changing Role of Government and  
Other Stakeholders in Vocational Education and Training. Geneva: ILO

## המדינה

היתרון היחסי של המדינה על פני העובדים והמעסיקים הוא ביכולת שלה לקבוע רגולציה וסטנדרטים המחייבים את השוק, וביכולת לגייס ולהשקיע משאבים לשם קידום אינטרסים ציבוריים.

למדינה שלושה תפקידים מרכזיים במסגרת מערך ההכשרות:

א. קביעת מדיניות הכשרות ברמה הארצית ופיקוח על המערכת באמצעות קביעת רגולציה וסטנדרטים.

ב. מימון חלקי של ההכשרות ויצירת תמריצים כלכליים לשם פיתוח והכוונת שוק ההכשרות.

ג. שמירה והגנה על אינטרסים של הציבור, בדגש על קבוצות חלשות, ומתן גישה שוויונית להכשרות.

## המעסיקים

היתרון היחסי של המעסיקים הוא בידע העדכני בנוגע למקצועות והכישורים הנדרשים בשוק. תפקידים אפשריים למעסיקים במערך ההכשרות:

א. אספקת מידע עדכני על דרישות שוק העבודה

ב. ייצוג של עמדות וצרכים של השוק הפרטי במסגרת עיצוב המדיניות, החקיקה והרגולציה על ידי הממשלה

ג. וידוא רלוונטיות של ההכשרות לדרישות שוק העבודה תוך עיצוב תוכן ההכשרות כך שישקף את הדרישות

ד. הגדרה של אופני העברה של הכשרות

ה. קביעת סטנדרטים לבחינת איכות מוסדות ההכשרה וההכשרות

ו. השתתפות במימון ההכשרות

ז. הערכה של ביצועי מערך ההכשרות ומתן משוב

## העובדים

היתרון היחסי של העובדים, ובעיקר של ארגוני העובדים, הוא בהעמקת הקשר בין המדינה והמעסיקים לבין העובדים הזקוקים להכשרה. המדובר על כלל העובדים הזקוקים להכשרה, אך בפרט יתרונם של ארגוני העובדים הוא בחיבור של אלו שנמצאים מחוץ ליחסי העבודה הרשמיים –

מובטלים, אוכלוסיות שאינן משתתפות כיום בכוח העבודה, עצמאים ועובדי מגזרים בלתי פורמליים. העמקה זו מאפשרת גישה גבוהה יותר של הפרטים להכשרה שמטייבת הן את ההון האנושי שלהם והן את התועלת המשקית.

תפקידים אפשריים לארגוני העובדים במערך ההכשרות:

- א. חיבור מיטבי של אפשרויות ההכשרה לאוכלוסיות שאינן במגע עם המדינה והמעסיקים
- ב. יצירת תרבות למידה בקרב עובדים ועובדים פוטנציאליים
- ג. ייצוג של עמדות וצרכים של העובדים והאוכלוסיות השונות במסגרת עיצוב המדיניות, החקיקה והרגולציה על ידי הממשלה
- ד. השתתפות במימון ההכשרות
- ה. הערכה של ביצועי מערך ההכשרות ומתן משוב.<sup>6</sup>

ארגון העבודה הבינלאומי גורס כי למדינה, לעובדים ולמעסיקים אינטרס משותף בקיום ההכשרות. לפיכך, יש להם אינטרס משותף לשתף פעולה בתחום, תוך ניצול היתרונות היחסיים שקיימים לכל אחד מבעלי העניין. כך, במצב יעיל, שיתוף הפעולה ביניהם צפוי לנצל את היתרונות של כל אחד מהצדדים ולהביא למיקסום הרווחה הכוללת: קידום מערך הכשרות איכותי תוך שמירת וקידום האינטרסים הכלל-משקיים.

פעילות המינהלת נכון להיום עונה על ההמלצה של ארגון העבודה הבינלאומי לקיים שיתוף פעולה תלת-צדדי הדוק בין השחקנים ותורמת לטיוב הקשר שבין צורכי המעסיקים במגזר העסקי לבין המערך הממשלתי של ההכשרות המקצועיות; לכן אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך קיומו של גוף זה.

6 International Labour Organisation (ILO) (1998). The Changing Role of Government and Other Stakeholders in Vocational Education and Training. Geneva: ILO

### 3. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: מוסדות ומבנה ארגוני

בפרק זה נבחנים המרכיבים הבאים:

- א. חלוקת התפקידים והסמכויות בין המינהלת וזרוע העבודה – תמונת מצב קיימת
- ב. האורגנים והמוסדות המרכזיים במינהלת וחלוקת הסמכויות ביניהם
- ג. המבנה הארגוני של המינהלת, וחלוקת הסמכויות בין נושאי התפקידים השונים
- ד. תקציב המינהלת
- ה. פיקוח ובקרה על המינהלת

הפרק מבוסס על מסמכים רשמיים שהתקבלו ישירות מזרוע העבודה או מהמינהלת, וממדיע שהתקבל מצוות המינהלת ומאתר האינטרנט "זירת המעסיקים" המפרט את פעילות המינהלת.<sup>7</sup> המקור הרשמי הראשוני למבנה המינהלת ומוסדותיה הוא הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי שמכוחו הוקם המיזם המשותף בין המדינה לפורום.

#### א. חלוקת התפקידים והסמכויות בין המינהלת והממשלה - תמונת מצב קיימת

חלוקת הסמכויות מוצגת תוך התייחסות לשלוש רמות סמכות – סמכויות התכנון, סמכויות הביצוע המתחלקות לשתי רמות – זיהוי צרכים וקביעת רגולציה, וכן סמכויות המימון. חלוקה זו נובעת מתוך הספרות הקיימת (כפי שיוצג להלן), ותשמש אותנו בהמשך, במסגרת הסקירה הבינלאומית.

1. **סמכויות התכנון** שכוללות זיהוי ארוך טווח של צרכי שוק העבודה, תוך התייחסות למגמות העולמיות ולתחזיות לגבי הכיוונים אליו שוק העבודה הולך וקידום מדיניות להתאמת מערך ההכשרות למגמות הצפויות. לא ברור מי כיום אחראי לביצוע ולמימון תפקיד זה.

<sup>7</sup> <https://govextra.gov.il/labor/bizlabor/brd/>

## 2. סמכויות הביצוע הכלולות שני תפקידים:

א. זיהוי ומיפוי צרכי שוק העבודה בטווח הקצר כיום באחריות ובמימון מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי.

ב. קביעת רגולציה וסטנדרטים מקצועיים, פיקוח על ההכשרות ועל תוכניות הלימוד, בניית תוכניות הלימוד, הבחינה וההסמכה של בוגרי ההכשרות וביצוע מחקרי אפקטיביות בנוגע להכשרות. כיום באחריות משרד/זרוע העבודה, וייתכן כי יעבור למשרד הכלכלה בהמשך. המינהלת שותפה לפעילות זו בהשמעת עמדות המעסיקים.

3. סמכויות מימון ההכשרות בפועל. כיום באחריות משרד הכלכלה.

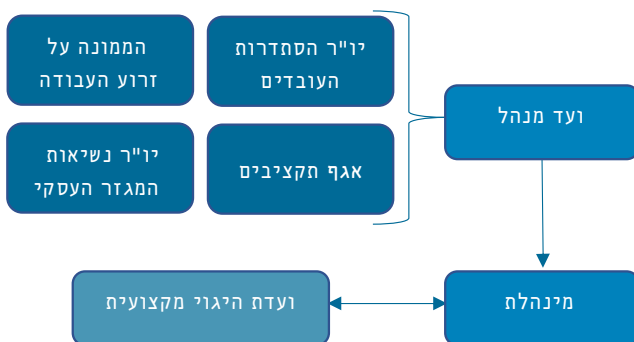
## 1. הארגונים והמוסדות המרכזיים במינהלת, תפקידם וחלוקת הסמכויות ביניהם

המינהלת הוקמה כמיזם משותף בין המדינה (באמצעות זרוע העבודה ואגף תקציבים), נציגי המעסיקים (באמצעות נשיאות המגזר העסקי), ונציגי העובדים (באמצעות ההסתדרות החדשה). המינהלת פועלת בכפוף לוועד המנהל המורכב מנציגי ארבעת השותפים במיזם. הנהלת המינהלת כפופה להנחיות הוועד המנהל. ועדת ההיגוי כפופה לוועד המנהל ותפקידה לשמש כיועץ מקצועי (ראו הרחבה בהמשך).<sup>8</sup>

8 תרשים המוסדות, וכן הסכם ההתקשרות של המיזם המשותף, כוללים גם נדבך נוסף: קיום ועדות ענפיות מקצועיות, שיופעלו על פי צורך ותפקידן יהיה יצירת תשתית לגיוס ושילוב מעסיקים בהליכי עדכון תוכניות לימודים. ועדות אלה לא הוקמו בסופו של דבר.



## 1 תרשים מוסדות מרכזיים של מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי



מקור: מצגת רקע של המינהלת - "מיזם המעסיקים ופיתוח ההון האנושי" ממרץ 2021.

### 1. ועד מנהל

**הרכב:** הוועד המנהל מורכב מארבעת השותפים להקמת המינהלת:

1. נציגת ממשלה: מנכ"לית זרוע העבודה (כיום: מנכ"לית משרד העבודה)
2. נציגת ממשלה: רכזת תעסוקה באגף התקציבים
3. נציג המעסיקים: יו"ר נשיאות המגזר העסקי
4. נציגי העובדים: יו"ר ההסתדרות או סמנכ"ל כלכלה בהסתדרות.

לכל גורם שותף יש קול שווה בקבלת ההחלטות, כך שלממשלה יש סך הכול שני קולות, דהיינו 50% (משרד העבודה ואגף תקציבים).

**סמכויות ותפקידים:** הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף מגדיר תפקידים כלליים לוועד המנהל. לפי ההסכם, תפקיד הוועד המנהל לאשר את תוכנית העבודה השנתית של המינהלת, לפקח על ביצועה ולהתוות מדיניות.

במפגשי הוועד המנהל, הוועד מקבל דיווח על פעולות המינהלת ומקבל החלטות בנוגע ליעדי המינהלת, ומגדיר לה משימות ותפקידים על מנת לעמוד ביעדים אלה.

### **תדירות מפגשים: אחת לרבעון**

לישיבות הוועד המנהל מצטרפים משקיפים: מטעם זרוע העבודה – מנהל אגף בכיר להכשרה מקצועית, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות ומנהלת תחום בכיר מעסיקים; וכן ראש המינהלת.

## **2. ועדת היגוי**

ועדת ההיגוי כפופה לוועד המנהל.

**הרכב:** ועדת ההיגוי מורכבת מנציגים מטעם המדינה (משרד הכלכלה, זרוע העבודה, אגף תקציבים ושירות התעסוקה), נציגי המעסיקים מטעם הפורום הכלכלי חברתי, נציגי ההסתדרות, נציגי המינהלת, נציגים מהתעשייה, ונציגי ציבור מטעם מכוני מחקר הרלוונטיים לעבודת הוועדה. בפגישת הוועד המנהל מיום 2.3.21 נקבע כי תאיר איפרגן, מתוקף תפקידה באותה עת כמנכ"לית מה"ט, תשמש בתור יו"ר הוועדה.

**סמכויות ותפקידים:** לפי הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף, מטרת ועדת ההיגוי היא להוות גורם מקצועי שיעץ לוועד המנהל ולמנהלת בכל הנוגע למדיניות המקצועית ולתוכניות העבודה, תוך זיקה והתאמתה לפעולות זרוע העבודה ולצרכי המעסיקים ובהתאם להחלטות הוועד המנהל.

**תדירות מפגשים:** אמורה להיפגש אחת לרבעון.

בפועל מאז הקמת המינהלת התקיימו שתי ישיבות בלבד של וועדת ההיגוי. עד כה לא יצאו המלצות מקצועיות מטעם הוועדה.

## ג. המבנה הארגוני של המינהלת, וחלוקת הסמכויות בין נושאי התפקידים השונים

### מבנה ארגוני וכוח אדם

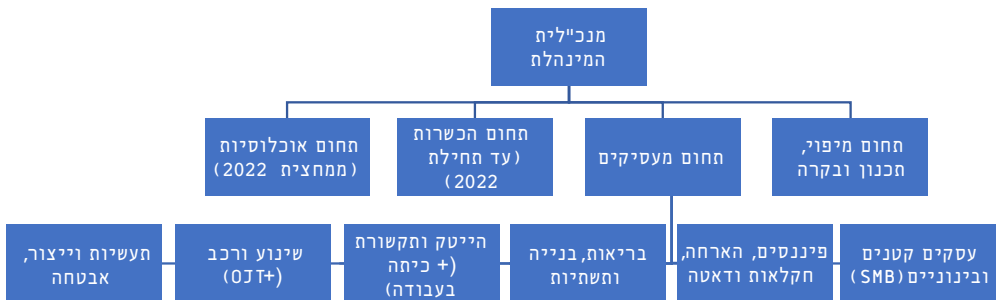
המינהלת בנויה על פי המבנה הארגוני המופיע בתרשים 2. תחת ראש המינהלת יש כיום שלוש ראשות תחומים: ראש תחום מעסיקים, ראש תחום מיפוי ותכנון, וראש תחום אוכלוסיות (אויש במחצית 2022). במהלך החודשים הראשונים לפעילות המינהלת היה במינהלת תחום נוסף, תחום הכשרות, שנסגר בתחילת 2022. על כך בהרחבה בהמשך.

תחת תחום המעסיקים ישנן חמש מנהלות תחומים על פי חלוקה ענפית: מנהלת תחום בריאות, בנייה ותשתיות ותחומי ההייטק והתקשורת האחראית גם על מסלול כיתה בעבודה; מנהלת תחום פיננסים, הארחה, חקלאות ודאטא; מנהלת תחום שינוע ורכב האחראית גם על מסלולי ה-OJT; ומנהלת תחום תעשיות וייצור האחראית גם על ענף אבטחה. נוסף עליהן, ישנה מנהלת תחום שישית אשר איננה מתמחה בענפים מסויימים אלא בעסקים קטנים ובינוניים (SMBs). העבודה על ענף המסחר והשירותים מתחלקת בין מנהלת תחום פיננסים והארחה לבין מנהלת תחום SMB. לפי גורמי המינהלת, מנהלות התחום מרוכזות ומופעלות בעיקר על ידי ראש תחום מעסיקים אולם בפועל יכולות לקבל משימות ולפעול גם מול ראשי התחומים האחרים.<sup>9</sup>

בנוסף, למינהלת עובדת אדמיניסטרטיבית אחת.

9 יש להבהיר בנוסף כי מנהלות הענפים אינן עוסקות כלל בחברות ממשלתיות או בעובדי מגזר ציבורי מאחר ואלה לא זכאים להשתתפות במסלולי ההכשרה שהמינהלת מקדמת, וזאת על פי נהלי זרוע העבודה. על כן בכל הענפים המוזכרים העיסוק הוא אך ורק בחברות וארגונים פרטיים – כך למשל בתחום הבריאות אין כלל עיסוק בקופות חולים או במי חולים ציבוריים, אלא רק בגורמים פרטיים העוסקים בבריאות.

## תרשים 2 מבנה ארגוני של מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי



מקור: מסמך חשובה מאת מינהלת המעסיקים, 11.12.22.

### מטרות, יעדים ומשימות

לפי הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף, מטרות המינהלת הן:

- א. חיבור בין היצע לביקוש בשוק העבודה
  - ב. קידום תוכניות להכשרת וחיזוק ההון האנושי בשיתוף מעסיקים
  - ג. חיבור ויצירת ממשקי עבודה בין זרוע העבודה למעסיקים.
- נוסף על כך, בוועד המנהל ממרץ 2021 עלה יעד נוסף שנוסף לרשימת היעדים:
- ד. הגדלת שיעור שילוב "אוכלוסיות גיוון" בעסקים

משימות המינהלת לשם עמידה ביעדים, כפי שנקבעו לה על פי הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף הן:

- א. איסוף מידע וזיהוי צורכי מעסיקים – מיפוי מצב קיים וחיזוי טווח קצר וטווח ארוך
- ב. סיוע למעסיקים לפתח תוכניות הכשרה ושילוב מעסיקים בהכשרות

- ג. ביצוע סקר שביעות רצון בקרב מעסיקים
- ד. הקמת תשתית קשרי מעסיקים בשטח, קיום שולחנות עגולים בשיתוף האגפים המקצועיים והקמה של פורטל מעסיקים ומערכת איסוף מידע דיגיטלית

## תחומי פעילות

כאמור, פעילות המינהלת מתחלקת לארבעה תחומים:

### 1. תחום מעסיקים:

תחום זה נועד לשיפור השיח בין המעסיקים למדינה, לשם זיהוי צרכים מיידיים והזדמנויות בתחום הכשרות הון אנושי ושילוב בתעסוקה, גיבוש מודלים לשילוב מעסיקים בהכשרות מקצועיות.

על פי אתר זירת המעסיקים, השירותים הניתנים למעסיקים באמצעות המינהלת הם:

1. מיפוי ואפיון צרכים מתעדכן ודינמי ברמת העסק, הענף והאזור.
2. בניית מודלים של הכשרות המותאמות לצורכי המגזר העסקי.
3. ליווי מעסיקים בנושא הכשרות עובדים והתאמת מסלול לבית העסק.
4. הנגשת מידע, תהליכים וכלים רלוונטיים למעסיקים לשם מימוש ההון האנושי בארגון.
5. מענה לסוגיות נוספות הקשורות להכשרת וקליטת עובדים.

תחום מעסיקים מסייע לקשר בין המעסיקים לבין המדינה, על מנת להקל עליהם להגיש בקשות למימון הכשרות ואמצעי סיוע נוספים. זרוע העבודה הקימה אתר המרכז את ההכשרות השונות ואת הדרכים בהם מעסיקים יכולים להגיש בקשה ולקבל מימון עבור הכשרה.<sup>10</sup>

10 מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי מתפעלת את "זירת המעסיקים", המרכזת תחת אתר המינהלת את האמצעים השונים שמעניקה המדינה, המסייעים למעסיקים בפיתוח ההון האנושי של עובדיהם. אמצעים אלה כוללים: מימון ממשלתי להכשרות מקצועיות; השתתפות בשכר עובדים מאוכלוסיות שהמדינה מעוניינת בהשתלבותן בשוק העבודה; הענקת שוברים למעסיקים המעסיקים דורשי עבודה מאוכלוסיות היעד סיוע באיתור וגיוס עובדים; וכן ליווי והכוונת מעסיקים לצורכי פיתוח ההון האנושי. אתר מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: <https://govextra.gov.il/labor/bizlabor/home/>

בנוסף, המינהלת, באמצעות מנהלות התחומים המתמקדות בענפים, פועלת להגיע ישירות למעסיקים, מלווה מעסיקים בהגשת הבקשה והמימון, פועלת לטיוב של מערכת ההגשות המקוונת ואמנת השירות (SLA) מול המעסיקים, ומוודאת את קבלת המימון בפועל.

תחום המעסיקים פועל בתצורה ענפית ומחולק ל-5 מנהלות ענפים, לצד מנהלת תחום עסקים קטנים ובינוניים (ראו תרשים 2 לעיל).

להלן הקריטריונים לבחירת הענפים כפי שהתקבלו על ידי הוועד המנהל (מתוך מצגת לישיבת הוועד המנהל מיום 2.3.21):

1. התמקדות בעסקים קטנים ובינוניים
  2. ענפים עם ביקוש גבוה לכוח אדם מקצועי ומיומן
  3. ענפים עם מקצועות בפריון גבוה
  4. עסקים וענפים שנפגעו קשה במשבר הכלכלי
  5. ענפים חיוניים בעלי יציבות וביטחון תעסוקתי
- על פי גורמי המינהלת, תחומי האחראיות של מנהלות הענפים:
1. ללמוד לעומק את מאפייני הענף ואת אתגריו בתחומי ההכשרה ואיתור העובדים
  2. למפות את שחקנים מרכזיים בענף הכוללים איגודים, שותפויות ומעסיקים, עבודה מול השחקנים הרלוונטיים בשת"פ לזיהוי ופיתוח תוכניות בתחום ההכשרות ופיתוח ההון האנושי בענף.
  3. לקדם את הפיתוח העסקי מול המעסיקים הרלוונטיים בענפים שעליהם הן אמונות
  4. לסייע למעסיקים במיצוי הכלים שהזרוע מעמידה לרשותם
  5. להוות עבורם ONE STOP SHOP בכל הקשור להכשרות ולאיתור עובדים מיומנים
  6. ליצור הזדמנויות להכשרות משותפות בין מעסיקים בתוך הענף ולעיתים בין ענפים
  7. ללוות מעסיקים ולהיות גורם מקשר למול הגופים המפעילים והזרוע
  8. לקדם תהליכים רוחביים מול הזרוע תוך ייצוג המעסיקים בתחומים אלה כנדרש
  9. איפיון ובחינה של זירת המעסיקים, מערכת פניות הציבור, נהלי המסלולים ותהליכי העבודה של הזרוע וגיבוש הצעות לשיפורים ושינויים בהתאמה
  10. להוביל מבצעי השמה של מפותרי קורונה תוך ריכוז תהליך האיפיון, האיתור וההשמה מקצה לקצה

2. **תחום מיפוי תכנון ובקרה:** לפי הסכם ההתקשרות, תחום זה נועד לאסוף נתונים בנוגע לצורכי המעסיקים ויצירת מפת ביקושים של המגזר העסקי, לטווחים שונים ובחתיכים שונים.

בנוסף, על פי גורמי המינהלת, תחום זה עוסק בבקרה אחר ביצועי ההכשרות ואחר פעילות הזרוע בנוגע לבקשות להכשרות וכן עוסק בנייתוח נתוני הבקשות לשם העברת המלצות לטיוב מסלולי ההכשרה. התחום עסק גם בפיתוח המודלים החדשים להכשרות, מודל שילוב המעסיקים בוועדות המקצועיות, אפיון מערכת ה־CRM וזירת המעסיקים.

3. **תחום הכשרות מקצועיות:** לפי הסכם ההתקשרות, תחום זה צריך לעסוק בהתאמת תוכניות ההכשרה הקיימות אל מול קטגוריות הצרכים שבמיפוי המעסיקים והצרכים העולים מהשטח; שילוב מעסיקים בהכשרות הקיימות, איתור צורכי הכשרה חדשים וגיבוש הצעות לפתרונות רלוונטיים עבורם אל מול האגפים המקצועיים הרלוונטיים בזרוע העבודה. פיתוח מודלים לשילוב מעסיקים בהכשרות וביצוע סקרי שביעות רצון מעסיקים.

תחום זה עסק בהתאמת המסלולים לצורכי המעסיקים, והוביל לצמצום מספר מסלולי ההכשרות אצל מעסיקים במימון המדינה מחמישה לשניים (OJT ו"כיתה בעבודה"). בתחילת פעילות המינהלת פעלה בתחום זה ראש תחום שקידמה את הפעילות. בראשית 2022, לאחר שנבנו מסלולי ההכשרות בהתאם בסיוע המינהלת, הוחלט להתמקד במימוש ההכשרות ולפצל את התפקיד בין מנהלת הענפים, לצד איוש תפקיד נוסף של מנהלת תחום.

4. **תחום אוכלוסיות:** תחום זה אויש במחצית שנת 2022. מטרת תחום אוכלוסיות היא לחבר מעסיקים לעובדים פוטנציאליים באמצעות הבנת צורכי המעסיקים בהקשר להעסקת אוכלוסיות, מיפוי השחקנים, הבנת האתגרים ופיתוח מודלים וכלים לקידום הנושא. היעדים לשנת 2023 כוללים יעדים לשילוב אוכלוסיות, בהם יצירת פיילוטים ותוכניות לקידום שילוב אוכלוסיות יעד בתעסוקה.

## ד. תקציב המינהלת

התקציב השנתי של המינהלת עומד על סך של כ-4.7 מ' ש"ח. המינהלת פועלת במודל של מיזם משותף, ומקורות המימון מתחלקים בין השותפים: המדינה (עד כה זרוע העבודה) נושאת ב-50% מהמימון, ויתר המימון מתחלק בין נשיאות המגזר העסקי (25%) והסתדרות העובדים (25%) בחלקים שווים.

התפלגות התקציב: כ-65% מוקצה לתשלום שכר וכ-35% מוקצה למימון הפעילות השוטפת.

בחינה של חלוקת התקציב לפי תחומי פעילות המינהלת מעלה כי כ־40% מוקצה לטובת תחום מעסיקים, כ־30% לטובת תחום מיפוי תכנון ובקרה (ובתוכו – עיקר התקציב מופנה לסקרי ביקושים המבוצעים על ידי חברת "פילת"), כ־7% לטובת תחום הכשרות מקצועיות (כאמור לעיל, תחום זה נסגר ובמקומו מונתה מנהלת ענף נוספת) וכ־6% לטובת תחום אוכלוסיות. יתר התקציב כולל הוצאות הנהלה, הוצאות אדמיניסטרטיביות, הוצאות משרדיות (כולל שכירות) והוצאות שיתוף דיגיטל-רשתות חברתיות.

## ה. פיקוח ובקרה על המינהלת

לפי הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף, ביצוע פעילות המינהלת בפועל הינו תחת האחריות של הפורום הכלכלי חברתי (בשמו הרשמי "הקרן לצמצום פערים בחברה הישראלית"), כאשר זרוע העבודה מקבלת הרשאה לקיים פיקוח על פעילות הפורום במסגרת המינהלת. במסגרת זו, הזרוע רשאית לפקח על ביצוע הפעילות של הפורום במסגרת המינהלת, הן ברמה הפיזית של פיקוח על הפעילות המתבצעת והן ברמת המחויבות לדווח לזרוע. מעבר לכך, מחלקות החשבות והביקורת הפנימית במשרד הכלכלה מפקחים באופן רשמי, כל אחת בתחומה, על פעילות המינהלת.



## 4. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: סיכום פעילות עד כה

המינהלת החלה את פעילותה באופן מלא בסוף מרץ 2021. להלן עיקרי פעילות המינהלת, כפי שהוצגו בישיבת הוועד המנהל בנובמבר 2022 (ראו בנספח 3 את המצגת), וכפי שנמסר לנו במסמכים נוספים על ידי גורמי המינהלת:

### א. תיאור הפעילות

פעילות המינהלת כללה:

- איסוף נתונים שיטתי מהמעסיקים לגבי ביקושים ומחסור בהסתכלות קדימה על ידי מנהלות התחומים בפגישות אישיות, שיחות והפצת סקרים בקרב המעסיקים ובאמצעות מערכת ה-CRM.<sup>11</sup>
- סקרי ביקושים שבוצעו על ידי חברת "פילת" בשתי פעימות. האפיון נמצא בשלב מתקדם וכבר יש ממנו ממצאים ראשוניים והוא הוצג למקבלי ההחלטות. עם זאת עד כה טרם התפרסמו ממצאי הסקרים באופן רשמי, והמשך התהליך מחכה להחלטות הממשלה בנוגע למשרד הממשלתי האחראי לנושא.
- ניתוח הבקשות להכשרות, על מנת לזהות את המאפיינים ברמת המקצוע וסוג העסק, לשם העברת המלצות שהובילו לעיצוב מסלול ה-OJT.
- מעקב אחר ביצועי ההכשרות באמצעות סקרי מעסיקים שהועברו לוועדות מקצוע שבוצעו על ידי אגף ההכשרות.
- איסוף נתונים בנוגע לפעילות הזרוע מול המעסיקים במסלול OJT – שיעור השלמת הבקשות, קבלת מענקים, עמידה באמנת השירות (SLA) וכיו"ב.
- איסוף נתונים על מאפייני החניכים שהשתתפו בהכשרות, ועל שיעורי ההסמכה וההשמה בכך הכשרה במסלול כיתה בעבודה, על סמך דיווחי המעסיקים.

11 מערכת ה-CRM לא הותאמה באופן מלא לאיסוף המידע ולכן החילה רק חלק מהנתונים הרלוונטיים.

- חשיפה של ההכשרות בפני מעסיקים – מנהלות הענפים למדו את כלל מסלולי ההכשרות המוצעים על ידי משרדי הממשלה השונים, ומציגות בפני המעסיקים את מסלולי ההכשרה, את תנאיהם, את אופן הגשת הבקשות וכיו"ב.

- מיפוי ושינוי תהליכי העבודה של זרוע העבודה ושל הגופים המפעילים את מסלולי ההכשרה, לרבות:

- מעבר משפה של מקצועות לשפה של קריטריונים – בעבר, אושרו הכשרות במקצועות מסוימים בלבד (לפי נתוני זרוע העבודה עיקר המקצועות שבהם התבצעו הכשרות היו בתחום המחשבים, מערכות ייצור ורכב). עבור הכשרה במקצועות אחרים נדרש לקבל אישור מיוחד. המינהלת סייעה בשינוי תנאי קבלת האישור להכשרות, כך שההכשרות המאושרות ניתנו על בסיס קריטריונים כלליים למקצועות או מעסיקים אשר נכון שיקבלו מענה דרך המסלולים (בעיקר בהתבסס על שכר התחלתי גבוה), ולא למקצועות ספציפיים כאלה ואחרים. כך שכיום המקצועות שמוכשרים אליהם אינם נקבעים מלמעלה אלא מותאמים לצורכי השוק, כל עוד הם עומדים בקריטריונים.

- התמקדות בתוצאות ההכשרות – התשלום מועבר ישירות למעסיקים בהתאם לנתוני השמה והתמדה וניתנים מענקים עבור עובדים בשכר גבוה (מעל 8,500 ש"ח) ועבור עובדים מאוכלוסיות יעד.

- התאמת הקריטריונים לקבלת מימון כך שיתאימו לשפת המעסיקים וקביעת מדרגות תקצוב למקצועות שונים במסלול כיתה בעבודה כך שהתקצוב יתאים לעלויות ההכשרה.

- צמצום מסלולי ההכשרות לשני מסלולים בלבד לשם צמצום הברוקרטיה.

- הגדרת אמנת שירות (SLA) מול מעסיקים המגדירה את לוחות הזמנים לטיפול בבקשות.

- עדכון תעריפים ומקצועות מזכים לאחר למידת האתגרים והכרה במאפייני העשייה של המקצועות והענפים השונים שהובילה לכניסה לענפים חדשים במשק.

- השתתפות בתהליך ועדות המקצוע בהן החל האגף להכשרה מקצועית משנת 2021. במסגרת ועדות המקצוע מתבצעים עדכון והתאמה של תוכניות ההכשרה, תוך שיתוף המעסיקים בבניית הסילבוסים של ההכשרות כך שיתאימו לצורכי המעסיקים.<sup>12</sup> בוועדות אלו השתתפו פרט לאגף

12 התהליך מתבצע בהתאם לנוהל מסודר שהאגף להכשרה מקצועית עובד לפיו. עד רגע כתיבת שורות אלו הנוהל טרם הגיע לידינו.

ולמינהלת גם מכללות, איגודים, מינהל אוכלוסיות של זרוע העבודה, ומה"ט. מ'2021 ועד כה התקיימו 10 ועדות.<sup>13</sup> על פי מידע מזרוע העבודה, ועדות אלו היוו הפעם ראשונה שבה שולבו המעסיקים באופן יעיל ואפקטיבי בטיוב תוכניות ההכשרה, תוך מתן אפשרות להשפיע ולהשמיע את קולם.

● פיתוח מסלולים ייחודיים לענף ההייטק ולעסקים קטנים ובינוניים, במסגרתם גובשו תעריפים ומענים יעודיים לענפים אלו המקלים ומסייעים למעסיקים במימוש ההכשרות.

לסיכום, פעילות המינהלת תרמה לשיפור פעילות זרוע העבודה מול מעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות. פעילות המינהלת עזרה לזרוע "לדבר" בשפה של המעסיקים ועודדה מעורבות ולקייחת אחריות גדולות יותר של המעסיקים על ההכשרה – גם על התוכן וגם על ההשמה לאחריה. מהראיונות עם כלל בעלי העניין בתחום עולה כי מרביתם סבורים שפעילות המינהלת תרמה לשיפור הסנכרון שבין אגף ההכשרות המקצועיות לצורכי המעסיקים.

## **ב. פעילות המינהלת - תיאור מבוסס נתונים**

בפרק זה ננסה לקבל תמונה, מבוססת נתונים, לגבי פעילות המינהלת. את ניתוח הנתונים נמקד בשנת 2022, זאת למרות שמינהלת המעסיקים החלה את פעילותה בשנת 2021. הסיבה לכך היא ששנת 2021 הייתה שנת יציאה ממשבר הקורונה, במהלכה התמקדה המינהלת בניסיון לסייע לענפים שנפגעו בצורה משמעותית, תוך מתן סיוע לעובדים שהוצאו לחל"ת לעבור בתקופה זו להכשרות מקצועיות. בפועל, המינהלת נכנסה לפעילות שגרתית רק בשנת 2022.<sup>14</sup> את נתוני 2022 נבקש להשוות לנתוני 2019, המשקפים את המצב טרם הקמת המינהלת וטרם פרוץ משבר הקורונה (לפיכך, "נדלג" על נתוני 2020-2021, כדי לנטרל את השפעת הקורונה על הנתונים).

בפרק זה נבחן את נתוני כלל ההכשרות בשיתוף/ליווי המעסיק, בהם מתמקדת פעילות המינהלת. בשנת 2019 התקיימו שלושה מסלולים להכשרות בשיתוף מעסיקים – "הכשרה בחניכות" שבו ההכשרה העיונית התבצעה במוסד הכשרה, וההכשרה המעשית וכן העסקה בעת ההכשרה

13 במקצועות הבאים: אוטוטרוניקה, CNC, טכנאי מיזוג אוויר, טיפוח החן, מנופאים, חקלאות, טבחות, אדמיניסטרציה, מתכת, רכב ותחבורה.

14 יצוין כי בשנת 2022 תקציב ההכשרות נגמר במהלך השנה ובמשך מספר חודשים לא היה ניתן להגיש בקשות לביצוע הכשרה.

נעשו אצל מעסיק; "הכשרה במפעל" מסלול בו ההכשרה עצמה התבצעה אצל המעסיק או באחד ממוסדות ההכשרה; ו-"הכשרה תוך כדי עבודה" (OJT), בו התבצעה ההכשרה בבית העסק על ידי המעסיק.

בשנת 2022 מסלול "הכשרה בחניכות" בוטל, ומסלול "כיתה במפעל" שונה למסלולי "כיתה בעבודה"/"כיתה טכנולוגית", בהם המעסיק משמש כחונך או כמלווה של התלמידים, בעוד ההכשרה מתבצעת אצל המעסיק, אצל מעסיק אחר כחלק מ"קבוצת מעסיקים", או באחד ממוסדות ההכשרה, וכן מזכה בתעודת מקצוע/הסמכה. זאת בשונה ממסלול OJT, בו ההכשרה מתבצעת תמיד בבית העסק על ידי המעסיק ואין חובה לתת בו תעודה המעידה על ההכשרה.

## 1. היקף הכשרות בשיתוף מעסיקים

מתרשים 3 עולה כי בשנת 2022 חל זינוק במספר התלמידים שהשתתפו בהכשרות בשיתוף מעסיקים, שעמדו על היקף ממוצע של כ־900 תלמידים בשנים 2010-2019. כפי שעולה מנתוני המינהלת וזרוע העבודה, ההיקף עלה לכ־15,800 בשנים 2021-2022.<sup>15</sup> ניתן לראות כי עיקר הגידול נובע מגידול המשתתפים במסלול OJT. היקף התלמידים שמתתפים במסלול OJT גדל מסדר גודל של כ־635 בממוצע בשנים 2010-2019 לכ־10,600 ב־2022, גידול של קרוב לפי 17. מספר המשתתפים בהכשרות בליווי מעסיק (כיתה בעבודה/ כיתה במפעל/ הכשרה בחניכות) עלה מכ־290 בממוצע בשנים 2010-2019 לכ־3,135 ב־2022, גידול של יותר מפי 10 במספר המשתתפים.

בסה"כ הגידול במספר המשתתפים במסלול OJT מסביר כ־78% מסך הגידול, כלומר עיקר הגידול במשתתפי ההכשרות היו תלמידים שעברו הכשרה בזמן העבודה.

## אפיון ההכשרות בשנת 2022:

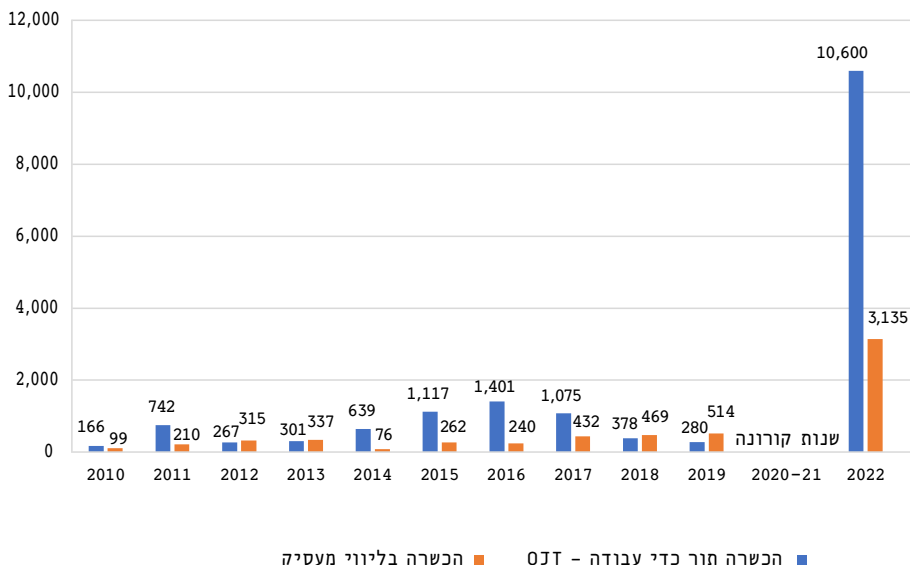
בשנת 2022 כ־77% מסך ההכשרות בשיתוף מעסיקים בוצעו במסלול OJT, שנכון להיום לא מקנה תעודת מקצוע/הסמכה רשמית,<sup>16</sup> ורק 23% היו במסלול כיתה בעבודה, המזכה בתעודת הסמכה.

15 על פי נתוני מינהלת המעסיקים. הנתון מתייחס לבקשות שאושרו או סווגו כ"פתיחה חוזרת" ולא בוטלו בשנים 2021-2022.

16 מעסיקים רשאים להוציא אישור למשתתפי ההכשרות אך אינם מחויבים לעשות כן.

### תרשים 3

מספר התלמידים שעברו הכשרה מקצועית בשיחוף מעסיקים (התחילו הכשרה, כולל תלמידים שלא סיימו או שטרם סיימו את ההכשרה), 2010-2019, 2022



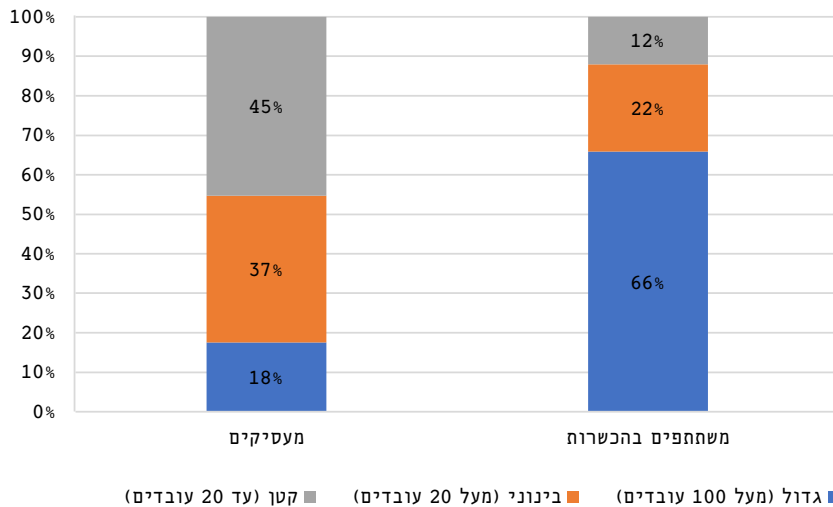
מקור: הלמ"ס (2000-2018) וזרוע העבודה (2019, 2022). נחוני OJT לשנת 2022 אינו סופי.

## 2. מאפייני המעסיקים שהשתתפו במסלולי ההכשרות, בשנת 2022

בתרשים 4 ניתן לראות כי רוב העובדים שעברו הכשרה במסלול OJT<sup>17</sup> בשנת 2022 (66% מהם) – הוכשרו ע"י מעסיקים גדולים, המעסיקים מעל 100 עובדים. 22% הוכשרו ע"י מעסיקים בינוניים, ורק מיעוט הוכשרו ע"י הקטנים.

עם זאת, נראה כי משקלם הגדול של המעסיקים הגדולים במשק בהכשרות העובדים נובע מכך שאלו העבירו הכשרות למספר רב של אנשים, בהשוואה לקטנים ולבינוניים. ראייה לכך עולה מהתפלגות המעסיקים שביצעו הכשרות במסלול OJT, ממנה עולה כי משקל העסקים הגדולים בקרב כלל המעסיקים שביצעו הכשרות הוא הקטן ביותר (רק כ־18% מהעסקים) בעוד משקל העסקים הקטנים עומד על 45%, שהינו הגבוה ביותר, לצד משקל דומה של עסקים בינוניים – 37% מסך העסקים שהשתתפו במסלולי OJT ב־2022.

#### תרשים 4 התפלגות המשתתפים בהכשרות במסלול OJT לפי גודל מעסיק, 2022



מקור: מינהלת המעסיקים.

### 3. מאפייני ההכשרות שבוצעו בשנת 2022 לפי מקצועות ובפריסה ענפית

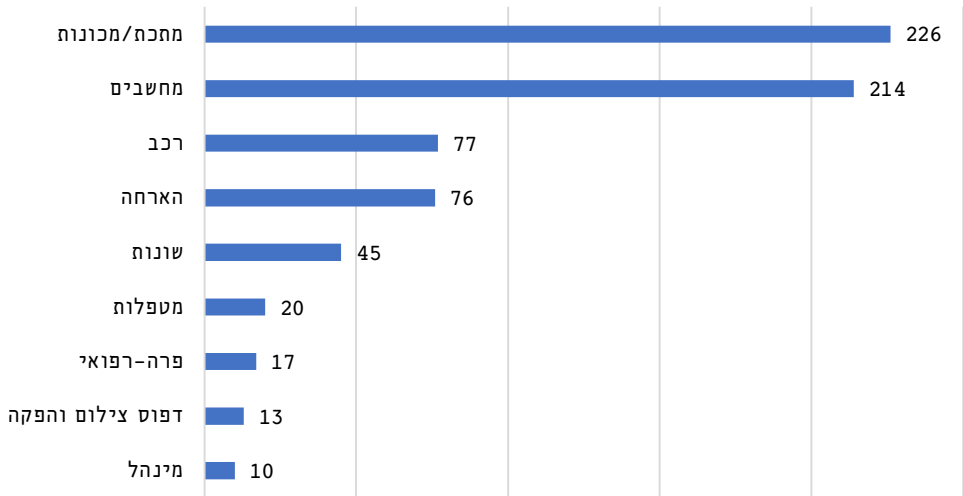
בעוד בשנת 2019, למעלה ממחצית מההכשרות בשיתוף מעסיקים (בכל המסלולים) היו בתחום המתכת/מכונות ובתחום המחשבים, הרי שבשנת 2022 התקיימו הכשרות במגוון רחב של מקצועות (תרשים 5, תרשים 6).<sup>18</sup> מגוון המקצועות והענפים בהם מתבצעות ההכשרות מלמדים על היקף החשיפה של האפשרות לקיים הכשרות בקרב מעסיקים רבים מענפים שונים, בשונה מהמצב בשנת 2019, אז כאמור מרבית ההכשרות התבצעו בשני מקצועות עיקריים.

בתרשים 6 ניתן לראות כי בשנת 2022 השיעור הגבוה ביותר של מוכשרים היה במקצוע פיתוח תוכנה (כ־15% מכלל המוכשרים), לצד כמות גבוהה של מוכשרים בתחום בדיקת תוכנה ו-QA. נתון זה מעיד על הנטייה של ההכשרות לכיוון מקצועות ההייטק. גם בבחינה לפי חלוקה ענפית מתקבלת תמונה דומה: כפי שעולה מתרשים 7, כרבע מהמוכשרים הוכשרו בענפי התכנות (כ־23%), נוסף על כ־14% בענפי השירותים המקצועיים וכ־12% בענף ההייטק. זאת לצד כמות גבוהה של מוכשרים בענפי התעשייה.

אנו סבורים שפעילותה של המינהלת להנגשת המידע על מסלולי ההכשרות בקרב מעסיקים, לרבות בתחומי הטיק ולסיוע בהכוונה של ההכשרות למקצועות בעלי פיריון גבוה, בהם מקצועות ההייטק תרמה תרומה משמעותית להתפתחויות אלה.

**5 תרשים**

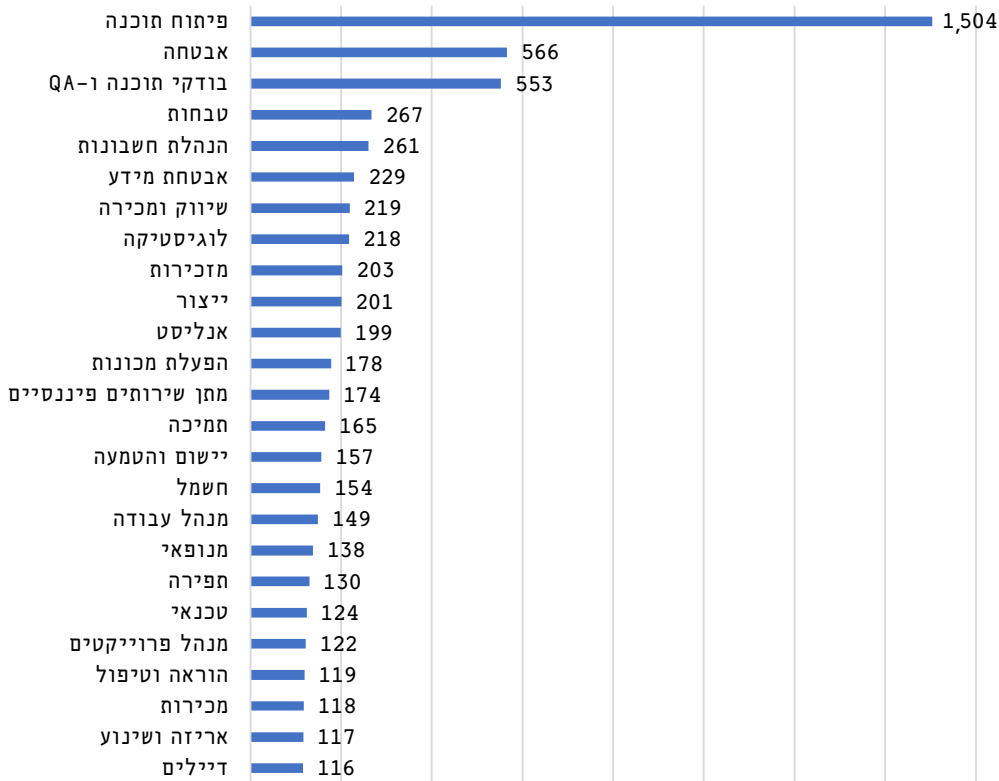
**מוכשרים בהכשרות בשיתוף מעסיקים בכל המסלולים, לפי מגמה, כל המסלולים, 2019**



מקור: הלמ"ס.

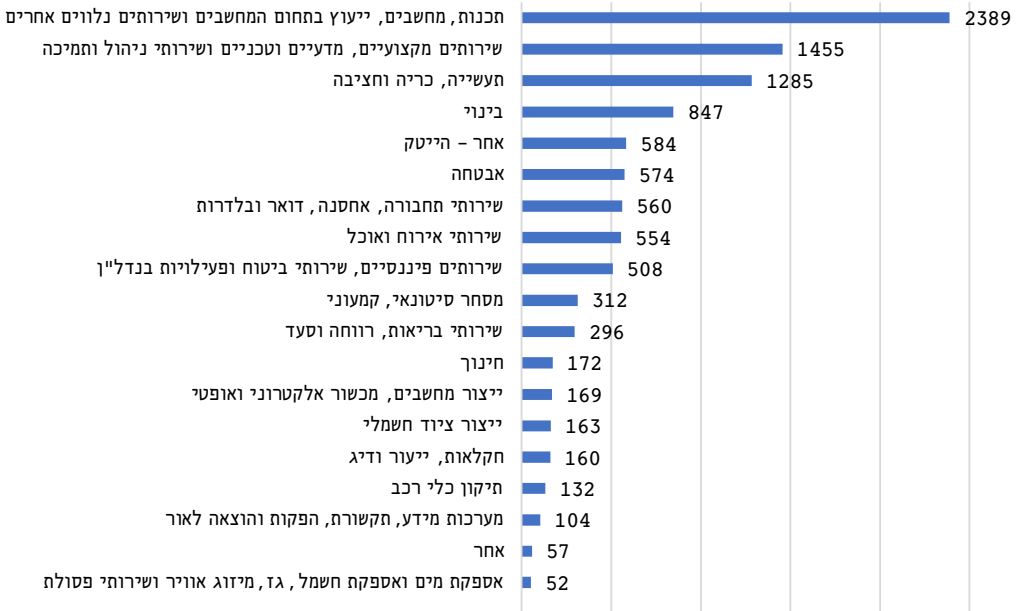


**תרשים 6**  
**מוכשרים בהכשרות בשיחוף מעסיקים לפי מגמה, כל המסלולים, מקצועות עם מעל 100 תלמידים שהשתתפו בשנת 2022**



מקור: מינהלח המעסיקים.

## תרשים 7 מוכשרים בהכשרות בשיחוף מעסיקים, לפי ענפי המעסיקים, כל המסלולים, 2022



מקור: מינהלת המעסיקים.

### 4. שנו

על פי החלטת ממשלה 198, אחד הקריטריונים למימון הכשרות הוא הכשרות בהם השכר ההתחלתי גבוה ב-20% לפחות משכר המינימום.

נוהל ONT של זרוע העבודה מחייב שכר התחלתי גבוה ב-20% לפחות משכר המינימום על מנת לקבל מימון עבור ההכשרה. עם זאת, לא קיימים כיום נתוני שכר עבור בוגרי ההכשרות במקצועות השונים ולכן לא ניתן לבדוק את השיפור בשכר בפועל. כן ניתן לציין כי לפי נתונים שהתקבלו מהמינהלת, עבור כ-43% מהתלמידים שהשתתפו במסלול ה-ONT בשנת 2022, ניתנה זכאות למעסיק למענק

שכר גבוה (הניתן עבור הכשרות לעובדים שנקלטו בשכר התחלתי הגבוה מ־8,500 ש"ח). לגבי מסלולי כיתה בעבודה, השכר ההתחלתי של בוגרי ההכשרות במסלולים אלו עומד במוצע על קרוב ל־10,500 ש"ח,<sup>19</sup> וזאת לעומת שכר ממוצע של 12,120 ש"ח בכלל המשק בשנת 2022.

## 5. צורך משקי

קריטריון נוסף למימון הכשרה, על פי החלטת ממשלה 198, הוא כי קיים צורך משקי להכשרה. על מנת לבחון האם ההכשרות עמדו בקריטריון זה בחנו את סך ההכשרות בשיתוף מעסיקים שבוצעו בפועל בשנת 2022, בפילוח לפי מקצועות, אל מול נתוני המשרות הפנויות במשק בשנת 2022, כפי שמפרסמת הלמ"ס. מתרשים 8 עולה תמונה של התאמה די טובה בין צורכי השוק למענה שנתנו מסלולי ההכשרות עם המעסיקים בשנת 2022: מבין חמשת המקצועות השכיחים ביותר שבוצעו בהם הכשרות בכלל המסלולים בשיתוף מעסיקים בשנת 2022, שלושה מובילים את רשימת המשרות הפנויות לשנת 2022 (מפתחי תוכנה, מאבטחים וטבחים).

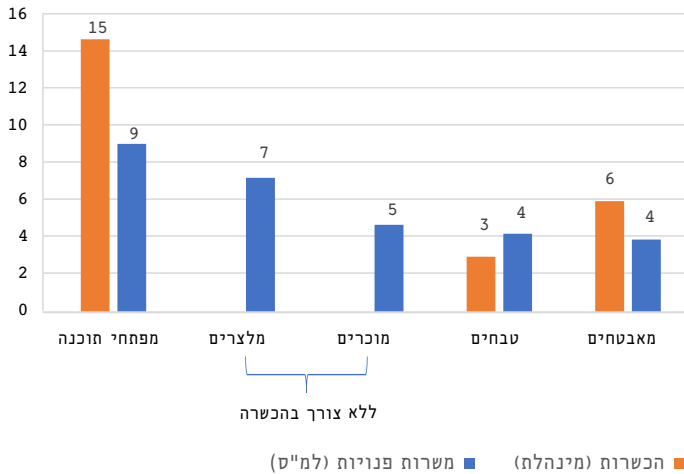
שני המקצועות הנוספים המובילים את רשימת המשרות הפנויות, מלצרים ועובדי מכירה, הינם מקצועות שלרוב אין בהם צורך בהכשרה משמעותית, ועל כן אין ציפייה למצוא אותם ברשימת ההכשרות של המינהלת.

ממצאים אלה מחזקים את ההערכה כי פעילות המינהלת תרמה לשיפור ההתאמה בין מסלולי ההכשרות השונים.

19 על-פי הצהרת המעסיק בעת הגשת הבקשה. לא קיימים נתונים על השיפור בשכר בפועל לפרטים עצמם, מאחר ומנתוני המינהלת אין כלל נתונים על שכר קודם של העובד וכן אין נתונים סופיים על השכר של הפרט לאחר ההכשרה. ניתן לעשות בדיקה זו דרך נתונים מינהליים בלמ"ס, אך נתונים אלה מתפרסמים באיחור רב, והם אינם קיימים נכון לכתיבת מסמך זה עבור שנות פעילות המינהלת (2021–22). מכיוון שכך לא ניתן לאמוד כיום באופן מיטבי את התשואה להשקעה בהכשרות במונחי שכר והשיפור בפריון בפועל של המוכשרים.

### תרשים 8

שיעור המשרות הפנויות ושיעור הכשרות בשיתוף מעסיקים (כלל המסלולים) בשנת 2022 לפי משלח יד,<sup>20</sup> כאחוז מסה"כ, חמשת משלחי היד עם שיעור המשרות הפנויות הגבוה ביותר



### 6. בחינת כשלי שוק

עיקרון נוסף המצדיק את התערבות המדינה הוא כאשר קיים כשל שוק כך שאלמלא סיוע המדינה, המעסיקים לא היו מבצעים את ההכשרות. במטרה לבחון האם ההכשרות במימון המדינה ב-2022 פתרו את כשל השוק, בחנו מתוך נתוני זרוע העבודה את היקף ההכשרות שאינן במימון המדינה (הכשרות עסקיות פרטיות, בפיקוח המדינה) בשנת 2019 ובשנת 2022 והשווינו אותו להיקף ההכשרות בשיתוף מעסיקים שבוצעו בשנת 2022. התרחיש הלא רצוי הוא שההכשרות במימון מדינה מהוות למעשה תחליף מימוני להכשרות שהמגזר העסקי היה מבצע ממילא. במצב זה נצפה לראות ירידה בהכשרות העסקיות ועלייה מקבילה בהכשרות במימון המדינה ב-2022.

20 סיווג המקצועות בנהוגי ההכשרות מתבצע על ידי המעסיק המבצע את ההכשרה ולכן הוא אינו תואם באופן מלא לסיווג משלחי היד של הלמ"ס.

בהסתכלות על נתוני זרוע העבודה ביחס לכלל ההכשרות, תרשים 7 מציג ירידה של כ-9% בהיקף כלל ההכשרות העסקיות, מ-50,512 בשנת 2019, ל-45,754 בשנת 2022 (ירידה של 4,758). מצב זה יכול לרמז על "טרייד אוף" בין העלייה הגבוהה בהיקף ההכשרות במימון ממשלתי עם מעסיקים בשנת 2022 לבין הירידה בהכשרות העסקיות, דהיינו לכאורה ניתן לחשוב שייתכן והמימון הממשלתי להכשרות לא פתר כשל שוק אלא החליף הכשרות עסקיות.

יתרה מכך, בפירוק לתחומים ניתן לראות כי בחלק מהתחומים חלה עלייה בהיקף המוכשרים ובחלק חלה ירידה. לפיכך, נתייחס בבחינה זו רק למקצועות בהם רואים ירידה בהכשרות העסקיות, שכן רק בהכשרות במקצועות הללו קיים חשש למימון ממשלתי של הכשרות שאין סיבה לממן. במקצועות הללו חלה ירידה של אף כ-7,570 איש בהיקף המוכשרים.

אולם התעמקות בתחומי ההכשרות מגלה כי ירידה זו נגזרה ברובה מירידה בהכשרות לתחום טיפוח החן (ירידה של כ-4,400 מוכשרים המהווה כ-58% מכלל הירידה), לצד ירידה מסוימת גם במקצועות ניהול משרד; ניהול, שיווק ופיננסי; ותיירות וקולינריה. ביתר המקצועות הירידה הייתה קטנה יותר. מנגד, חלה עלייה בהכשרות בתחומי החשמל ובקרת אקלים; מחשבים; ובניין וסביבה.

לשם השוואה נציין כי עליפי נתוני המינהלת בשנת 2022 לא התבצעו כלל הכשרות בתחום טיפוח החן במסלולים בשיתוף מעסיקים שהמדינה מממנת. נראה אם כן שבתחום זה, בו חלה הירידה הגבוהה ביותר בהיקף ההכשרות העסקיות, לא התממש החשש שהכשרות במימון המדינה החליפו הכשרות של המגזר העסקי.

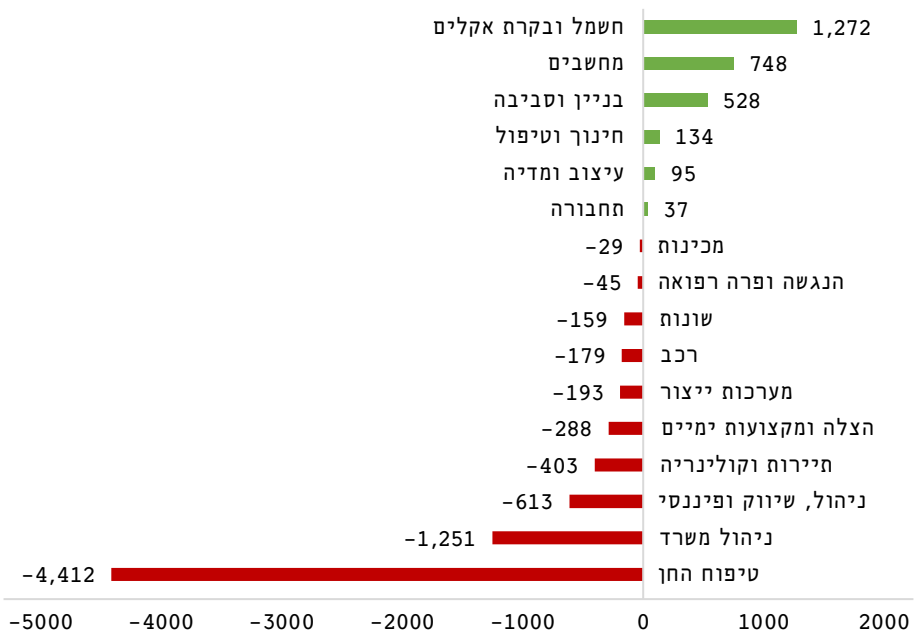
עם זאת, בתרשים 6 לעיל ניתן לראות כי מקצועות המזכירות, מתן שירותים פיננסיים והנהלת חשבונות הם מקצועות בהם התבצע באופן יחסי מספר רב של הכשרות בשיתוף המעסיקים במימון המדינה בשנת 2022 (כלומר, בתקופת פעילות המינהלת). במקביל, בתקופה זו חלה ירידה בהכשרות עסקיות שבוצעו במקצועות "ניהול משרד" ו"ניהול, שיווק ופיננסיים" (ירידה כוללת של כ-2270 מוכשרים במקצועות אלה). כיוון שסיווג המקצועות על פי המינהלת ועל פי זרוע העבודה אינו אחיד, לא ניתן להשוות בצורה ישירה את נתוני המינהלת והזרוע. עם זאת, קיים חשש כי העלייה בהכשרות המזכירות במימון המדינה באה על חשבון הירידה בהכשרות פרטיות לניהול משרד. באופן דומה קיים חשש כי העלייה בהכשרות למתן שירותים פיננסיים והנהלת חשבונות באה על חשבון ירידה בהכשרות פרטיות למקצועות ניהול, שיווק ופיננסיים. לפיכך, הנתונים מעלים חשש כי ההכשרות הממומנות בתחומים הללו אינן בהכרח עונות על כשל שוק קיים, וייתכן שהיו מתקיימות באופן פרטי אלמלא היה ניתן עבורן מימון ציבורי בשנת 2022.

לסיכום, נראה שהזינוק במספר החניכים שעברו הכשרות בשיתוף מעסיקים בשנת 2022 ברובו לא בא על חשבון הכשרות עסקיות ולכן סביר להניח שמרבית ההכשרות בשיתוף מעסיקים שהתבצעו במימון המדינה בשנת 2022 לא היו מתבצעות באופן פרטי במסגרת הכשרות עסקיות. זאת למעט ההסתייגויות שצוינו לעיל ביחס למקצועות המזכירות, הנהלת חשבונות ומתן שירותים פיננסיים.

עם זאת יש לזכור כי נתון זה מתייחס להכשרות עסקיות שבוצעו ב**ביקוח המדינה**, לפיכך לא משקף את מלוא התמונה. לא ניתן לקבוע האם בחינת כלל ההכשרות הפרטיות, הייתה מעלה תמונה שונה, של תחלופה גבוהה יותר בין הכשרות במימון פרטי למימון ממשלתי.

### תרשים 9

שינוי בהיקף ההכשרות העסקיות בין השנים 2019 ו-2022, לפי מגמת לימוד



מקור: זרוע העבודה.

## 5. סוגיות לדיון ואתגרים

פרק זה מציג סוגיות לדיון ואתגרים שניצבים לפתחה של המינהלת, כבסיס למתן ההמלצות בפרק הבא. סוגיות אלו עולות מתוך סדרת הראיונות עם בעלי עניין שהמכון קיים בחודשים האחרונים,<sup>21</sup> מתוך הסקירה הבינלאומית ומתוך המצב בפועל כפי שדווח ע"י צוות המינהלת זרוע העבודה.

ניכר כי פעילות המינהלת תרמה באופן משמעותי לשיפור פעילות זרוע העבודה מול מעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות. פעילות המינהלת עזרה לזרוע "לדבר" בשפה של המעסיקים, ועודדה לקיחת אחריות גדולה יותר של המעסיקים על ההכשרה – גם על התוכן וגם על ההשמה לאחריה. מהראיונות עם כלל בעלי העניין בתחום, עולה כי מרביתם סבורים כי פעילות המינהלת תרמה לשיפור הסנכרון שבין אגף ההכשרות המקצועיות לצרכי המעסיקים. **עם זאת, קיימות מספר סוגיות שבהן יש מקום לשיפור וטיוב פעילות המינהלת:**

– נראה כי אין הגדרה ברורה של סמכויות ושל אחריותיות (accountability) – למי כל גורם אמור לתת דין וחשבון, מי מפקח על העשייה, מי מגדיר יעדים, מהם התפקידים והיעדים של כל גוף בארגון ומי אחראי לעקוב שעומדים בהם.

– כמו כן חסרים מעקב ובקרה ברורים של המשרד המממן על מתן המימון להכשרות השונות, לפי קריטריונים ברורים. מעקב כזה נדרש על מנת לוודא מיצוי נכון של תקציב ההכשרות. יש לציין כי תקציב ההכשרות בשנת 2022 נגמר בשלב מוקדם של השנה, וייתכן כי ביצוע מעקב אחר התקציב היה מביא לניצול נכון יותר של התקציב. יש להציג באופן שקוף את הקריטריונים לבחירת הענפים ותחומי ההכשרה בהם המינהלת מתמקדת.

– תחום המעסיקים הוא זירת הפעילות המרכזית של המינהלת, ועיקר פעולתה הנוכחית הוא בשיפור וטיוב השירות עבור מעסיקים המעוניינים לקבל מימון עבור הכשרות. עם זאת, קיים חשש כי התמקדות המינהלת בצד המעסיקים מובילה להתמקדות של הפעילות במעסיקים בלבד, ואינה מתמקדת בפעילות מנקודת הראות של הפרט, זאת על אף שהסתדרות העובדים שותפה בניהול

ומימון המינהלת. אומנם התייחסות לפרט הוגדרה מראש כשלב הבא של פעילות המינהלת, שאמור לצאת לדרך בשנת 2023, אך הדבר מהווה אתגר לעתיד עבור המינהלת להראות שגם בתחום זה היא נותנת מענה.

– למינהלת לא הוגדרו מטרות של מדידת אפקטיביות של ההכשרה במונחי התשואה לפרט, או מדידת שביעות רצון אצל העובדים. בפרט, לא נאספו נתונים על השכר של העובדים לאחר סיום ההכשרה.

– על אף הניסיון לשלב את כלל הארגונים היציגים – הן של המעסיקים<sup>22</sup> והן של ארגוני העובדים<sup>23</sup> – גופים אלה לא מיוצגים באופן רשמי במוסדות המינהלת.

– יש צורך בחידוש פעילות וועדת ההיגוי. הדבר חיוני לתפקוד התקין ולקבלת החלטות יעילה בוועד המנהל. יש צורך להסדיר את הרכב הוועדה, אופן פעילותה, תפקידיה וסמכויותיה. בהרכב הנוכחי מורגש היעדר ליווי עקבי של גורמי מקצוע שמצויים בפרטים. יש לפעול לחיזוק ושיפור שיתוף הפעולה עם תחום מינהל אוכלוסיות במשרד העבודה ועם מה"ט. יש מקום לתת להם ייצוג בוועדת ההיגוי.

– יש לבחון הקטנת מספר החברים בוועדת ההיגוי, כדי לאפשר אפקטיביות.

– יש לפרסם את תוצרי תחום מיפוי תכנון ובקרה: מאז הוקמה המינהלת מתבצעת עבודה מקצועית נרחבת בניסיון להשלים מיפוי של צורכי הממשק בתחום ההכשרות. עד כה בוצעו המיפוי באמצעות שילוב של סקר ביקושים ואיסוף נתונים בקרב המעסיקים והגופים המפעילים. הממצאים הוצגו למקבלי החלטות במשרד העבודה, אך טרם פורסמו תוצרי העבודה באופן רשמי, מעבר לסקר הביקושים שמבצעת עבור המינהלת חברה חיצונית (פילת), לא מתבצעת פעילות סדירה של מדידה ומעקב אחר אפקטיביות ביצועי ההכשרות ושביעות הרצון של המעסיקים כפי שהוגדר בהסכם ההתקשרות.

– יש להסדיר את תקציב המינהלת, להכניס את חלקה של המדינה לבסיס התקציב, ולהסדיר את מקורות המימון של הארגונים היציגים.

22 דוגמת נשיאות המעסיקים והעסקים בישראל, הכוללת את התאחדות התעשיינים בישראל, איגוד לשכות המסחר והתאחדות חקלאי ישראל.

23 דוגמת הסתדרות העובדים הלאומית וכוח לעובדים.



– יש להגדיר על מי מוטלת אחריות הפיקוח והבקרה על פעילות המינהלת. בהעדר מדידה סדורה של ביצועי המינהלת וההכשרות באחריותה, ישנו קושי לפקח על אפקטיביות פעילות המינהלת. לא קיים כיום מחקר מלווה המודד את הישגי המינהלת.

## 6. ריכוז המלצות הדוח הקודם וסטטוס יישום

הבסיס המקצועי להקמת מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי היה דוח שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בפברואר 2020, ערב פרוץ משבר הקורונה. המסמך, **אתגר העלאת פיריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי**,<sup>24</sup> כולל שורה של המלצות לשילוב המגזר העסקי בהעלאת פיריון העבודה במשק. ההמלצה הראשונה והמרכזית במסמך זה הייתה על הקמת "גוף מתכלל (לא ממשלתי) לנושא ההכשרות, אשר יעבוד בשיתוף פעולה עם ארגוני העובדים והממשלה" – המלצה שיושמה עם הקמת המינהלת. היישום המהיר הושג בעיקר הודות להירתמות המשותפת של הפורום הכלכלי-חברתי, זרוע העבודה וההסתדרות, על רקע תחושת הדחיפות עם פרוץ מגיפת הקורונה והוצאת עשרות אלפי עובדים לחל"ת.

בפרק זה נבחן עד כמה יושמו יתר המלצות המכון מאותו מסמך, וכיצד ניתן לשפר את אופן יישום ההמלצות. לוח 1 מסכם באופן תמציתי את כלל ההמלצות, ואת סטטוס היישום שלהן. אחריו יוצג בפירוט סטטוס היישום של כלל המלצות המסמך הקודם.

24 קרנית פלוג, דפנה אבירס-ניצן, יוחס סמואל, **אתגר העלאת פיריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי**, סקירה והמלצות מדיניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

**לוח 1**

**סטוס יישום המלצות הדוח שעסק בתפקיד המגזר העסקי בהעלאת פרוץ העבודה**

סטוס יישום	גופים אחראים ליישום	המלצה
✓	זרוע/משרד העבודה	א. חיזוק השותפות של המעסיקים בכל תחומי הכשרת העובדים באמצעות פיתוח מנגנונים שיבטיחו מעורבות אקטיבית שלהם בהכשרות
✓	הממשלה ארגוני המעסיקים ארגוני העובדים	1. הקמת גוף מתכלל (לא ממשלתי) לנושא ההכשרות, אשר יעבוד בשיתוף פעולה עם ארגוני העובדים והממשלה – בדומה למקובל בעולם
✓x	זרוע/משרד העבודה מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי	2. הקמת מועצות כישורים ענפיות או צוות ייעודי לקשרי מעסיקים
✓	זרוע/משרד העבודה מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי מעסיקים פרטיים	3. ביזור הסמכות לפיתוח קורסים ותוכניות לימוד למגוון רחב של גורמים – בלא דרישה של אישור ממשלתי, אך בתנאי שתהיה מעורבות של מעסיקים
x	זרוע/משרד העבודה	ב. קבלת אחריות לקידום מודל של לימוד מתמשך (Life Long Learning)
x	מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי/ הפורום הכלכלי חברתי מעסיקים או ארגוני מעסיקים איגודים מקצועיים	1. ייזום וקידום של הכשרות והשתלמויות לעובדים קיימים לשם שדרוג מקצועי, במימון המעסיקים והעובדים; קידום הכשרות קצרות, רענונים והשתלמויות במימון המשתתפים והמעסיקים או במימון קרנות ייעודיות של האיגודים המקצועיים או הפורום הכלכלי-חברתי
✓x	זרוע/משרד העבודה	2. גיבוש תוכניות להכשרות עבור עובדים קיימים ומתן תמריצים ממשלתיים
		ג. הסדרת המעורבות הממשלתית בהכשרות
✓x	זרוע/משרד העבודה אגף תקציבים	1. התניית מימון ממשלתי להכשרות בשני תנאים: א. מעורבות המעסיקים בבניית ההכשרות וקריטריונים לענפים ב. הוכחת אפקטיביות במונחי השמה במקצוע ושיפור ברמת השכר

המלצה	גופים אחראים ליישום	סטטוס יישום
2. הפיקוח הממשלתי צריך להתמקד בחוצאות ההכשרות ופחות בהיבטים תוכניים, מבניים או טכניים של הקורסים	זרוע/משרד העבודה	✓x
ד. עידוד חדשנות במגזר העסקי	משרד הכלכלה	ההמלצה מתחילה להתבצע אך לא במסגרת המינהלת ✓x
ה. השתלבות בענפים חדשים וצומחים (אנרגיות מתחדשות ומחזור)	זרוע/משרד העבודה	x
המלצה נוספת: קידום שילובן של האוכלוסיות הערבית והחרדית בשוק העבודה, בדגש על תעסוקה איכותית בשכר ראוי, לרבות מתן תמריצים או העדפה מתקנת לשילובן בתעסוקה ובתוכניות הכשרה או השתלמויות	זרוע/משרד העבודה מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי	✓x

### המלצה א - חיזוק השותפות של המעסיקים בכל תחומי הכשרת העובדים באמצעות פיתוח מנגנונים שיבטיחו מעורבות אקטיבית שלהם בהכשרות

צעדים קונקרטיים שהוצעו במסגרת המלצה זו:

1. הקמת גוף מתכלל לנושא ההכשרות אשר יעבוד בשיתוף פעולה עם ארגוני העובדים והממשלה – בדומה למקובל בעולם.

#### סטטוס: בוצע

בינואר 2021 הוקמה מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי כמיזם משותף של הממשלה (50%), ארגוני העובדים (25%) וארגוני המעסיקים (25%). גוף זה עוסק בשיפור התאמת ההכשרות המקצועיות לצורכי המעסיקים במגזר העסקי ובשיפור השירות שהמדינה מעניקה עבור המעסיקים במסגרת ההכשרות. הגוף מתפקד כגורם המתווך בין המעסיקים לממשלה ומייעץ לממשלה בכל הנוגע להכשרות הממשלתיות עם המעסיקים (OJT וכיתה במפעל).

עם זאת, הגוף אינו מתכלל את כל נושא ההכשרות המקצועיות במשק, כאשר תחומים שלמים המפוקחים על ידי המדינה, ואף ממומנים על ידה באמצעות מערכת השוברים, אינם מתוכללים תחת גוף זה מאחר וההכשרות הללו לא נעשות דרך המעסיקים.

כמו כן, הגוף כולל את נשיאות המגזר העסקי ואת ההסתדרות, אך אינו כולל את יתר ארגוני המעסיקים והעובדים במשק

**2. הקמת מועצות כישורים ענפיות או צוות ייעודי לקשרי מעסיקים. גופים אלו יהיו אחראים לאפיון צורכי כוח אדם ולהגדרת הכישורים הנחוצים בכל ענף, ועל בסיס זה יפנו לגופי ההכשרה הרלוונטיים במטרה לעצב תוכניות חניכה המותאמות לצורכי המעסיקים. כן הם ישלחו נציגים מקצועיים להשתתף בגופי מחקר ומועצות ממשלתיות, השכלה גבוהה וכדומה.**

#### **סטטוס: בוצע באופן חלקי**

פעילות המינהלת מתבצעת בתצורה ענפית. ישנן שש מנהלות תחום האחראיות על ענפים שונים (כפי שהוצג לעיל בפרק הצגת פעילות המינהלת)<sup>25</sup> ועוסקות בהבאת הצרכים העולים מהשטח וממעסיקים שונים הפועלים בענף, במטרה להציף את צורכי המעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות בפני הממשלה על מנת לשפר את השירות שהמדינה מעניקה למעסיקים בענף זה.

בנוגע לאפיון הצרכים, במסגרת פעילות המינהלת בוצעו מספר סקרי מעסיקים לאיסוף נקודתי של ביקושים מול חלק מהאיגודים המקצועיים. סקרים נוספים בוצעו כחלק מוועדות המקצוע של האגף להכשרה מקצועית הקובעות את תוכני ההכשרות, ותרמו לשינויים בתוכני ההכשרות בתחומים מסוימים.

אפיון צורכי כוח האדם במשק לטווח הבינוני מתבצע על ידי המינהלת באמצעות סקר ביקושים המתבצע על ידי חברת "פילת". מדידת הצרכים נמצאת בשלב מתקדם וכבר יש ממנה ממצאים ראשוניים שסוכמו עם משרד העבודה כבסיס להמשך, אך ממצאיה טרם פורסמו באופן רשמי, היא

25 המינהלת עוסקת ב־19 ענפים:

תכנות, מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים; שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים ושירותי ניהול ותמיכה; בינוי; שירותי אירוח ואוכל; תעשייה, כריה וחציבה; מערכות מידע, תקשורת, הפקות והוצאה לאור; מסחר סיוטנאי, קמעוני; חינוך; שירותים פיננסיים, שירותי ביטוח ופעילויות בנדל"ן; שירותי בריאות, רווחה וסעד; שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות; תיקון כלי רכב; ייצור ציוד חשמלי; אבטחה; אספקת מים ואספקת חשמל, גז, מיזוג אוויר ושירותי פסולת; ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי; חקלאות, ייעוץ ודיג; אחר; אחר־הייטק.

עדיין לא נכנסה לפעולה באופן מתמשך וקבוע ולא מבוצע תכנון אסטרטגי של צורכי ההכשרות על בסיסה.

בנוגע להגדרת כישורים בכל ענף, האגף להכשרה מקצועית החל בתהליך ועדות מקצוע מאז 2021, במסגרתו התבצעו עדכון והתאמה של תוכניות ההכשרה, תוך שיתוף המעסיקים בבניית הסילבוסים של ההכשרות כך שיתאימו לצורכי המעסיקים. בוועדות אלו השתתפו פרט לאגף ולמינהלת גם מכללות, איגודים, מינהל אוכלוסיות של זרוע העבודה, ומה"ט. ועדות אלה ותוצריהן רלוונטיים לכלל ההכשרות המפוקחות של האגף, גם אלה הנעשות דרך מעסיקים (במסלול כיתה בעבודה) וגם לתוכנית השוברים.

עם זאת, ב־OJT הכישורים כלל אינם מוגדרים, אלא יש חופש מוחלט לכל מעסיק לקבוע את תוכנית ההכשרה בכל הכשרה שהוא מבצע, כאשר תוכניות ההכשרה לא מעוצבות על סמך כישורים מוגדרים. ב"כיתה בעבודה" ישנם כאמור, מצד אחד, מקצועות מוכרים בהם תוכנית ההכשרה נקבעת על ידי האגף להכשרה מקצועית (באמצעות ועדות המקצוע). בעת משלוח הבקשה למעסיק ישנה אפשרות לבקש לבצע התאמות בתוכנית הלימודים על פי צרכיו, והאגף צריך לאשרן לפני הביצוע; מצד שני, בהכשרה למקצועות שאינם מוכרים, על המעסיק לכתוב תוכנית הכשרה שהאגף צריך לאשר לפני קבלת המימון.

בנוגע להמלצה על גופי מחקר ומועצות ממשלתיות: גופים כאלו כיום אינם כוללים נציגים מקצועיים מטעם הענף במסגרת תהליכי המחקר וקבלת החלטות.

**3. ביזור הסמכויות לפיקוח קורסים ותוכניות לימוד למגוון רחב של גורמים – בלא דרישה של אישור ממשלתי, אך בתנאי שתהיה מעורבות של מעסיקים.**

#### **סטטוס: בוצע**

כיום זרוע/משרד העבודה מאפשרים קיום הכשרות במימון המדינה בשני מסלולים עיקריים – מסלול OJT ומסלול "כיתה בעבודה". מסלולים אלה מאפשרים למעסיקים לעצב את תוכניות ההכשרה על פי צורכיהם. במסגרת מסלול OJT תוכניות ההכשרה אינן עוברות סינון ואישור מלכתחילה ואין צורך באישור ממשלתי עבור תוכנית הלימודים, כאשר הממשלה שומרת לעצמה את הזכות לבדוק את תוכנית הלימודים במקרה הצורך. ניתן חופש מירבי למעסיק לעצב את ההכשרה על פי צרכיו, והמימון עבור ההכשרה ניתן על פי קריטריונים תוצאתיים המתייחסים להשמת העובדים ולשכר ההתחלתי של העובדים. המעסיק אינו מחויב להעניק תעודה לעובד בסיום ההכשרה.

במסגרת מסלול "כיתה בעבודה", הכשרות במקצועות המוכרים על ידי זרוע/משרד העבודה מתבססות על תוכנית הלימודים שנכתבה על ידי הזרוע/משרד. לגבי הכשרות למקצועות שאינם מוכרים ע"י זרוע/משרד העבודה, מעסיקים המעוניינים לקיים הכשרה שכזו רשאים לעצב תוכנית לימודים התואמת את צרכיהם אך נדרשים לקבל אישור עבור התוכנית מטעם זרוע/משרד העבודה. גם במסגרת מסלול זה מימון המדינה מבוסס על השמה ושכר התחלתי. במסגרת מסלול זה המעסיקים מחויבים להעניק תעודה לבוגרי ההכשרה: במקצועות מוכרים התעודה מתבססת על תוכנית הלימודים הרשמית שנכתבה על ידי הזרוע/משרד, בעוד שבמקצועות שאינם מוכרים אין הגדרה לגבי מה נדרש להופיע בתעודה.

## המלצה ב - קבלת אחריות לקידום מודל של לימוד מתמשך (Life Long Learning)

צעדים קונקרטיים שהוצעו במסגרת המלצה זו:

1. ייזום וקידום של הכשרות והשתלמויות לעובדים קיימים לשם שדרוג מקצועי, במימון המעסיקים והעובדים; קידום הכשרות קצרות, ריענונים והשתלמויות במימון המשתתפים והמעסיקים או במימון קרנות ייעודיות של האיגודים המקצועיים או הפורום הכלכלי-חברתי

**סטטוס: לא בוצע**

כיום מסלולי ההכשרה בשילוב מעסיקים מתייחסים בעיקר לעובדים חדשים. מסלול OJT מאפשר הכשרה של עובדים חדשים בלבד. מסלול כיתה בעבודה מאפשר למעסיקים הפותחים הכשרה לשלב בהכשרה רגילה עד 20% עובדים קיימים בהכשרה בלבד, כאשר קיימת אפשרות להכשרת עובדים קיימים אך היא מינורית ומותנה (ראו הרחבה להלן). לא קיימים מסלולים ייעודיים של הכשרות קצרות והשתלמויות ולא הוקמו קרנות משותפות למימון הכשרות מסוג זה.

2. גיבוש תוכניות להכשרות עבור עובדים קיימים ומתן תמריצים ממשלתיים.

**סטטוס: בוצע חלקית**

במסגרת ההכשרות דרך המעסיקים, לא קיימים כיום מסלולי הכשרות במימון המדינה במיוחד עבור עובדים קיימים, זרוע/משרד העבודה והמינהלת אינם עוסקים במתן תמריצים ספציפיים להכשרות מסוג זה. מסלול OJT המהווה רוב מוחלט של ההכשרות דרך המעסיק מיועד לעובדים חדשים של המעסיק בלבד. במסלול כיתה בעבודה ניתן להכשיר רק בהכשרה רגילה רק עד 20% עובדים קיימים של המעסיק בכל הכשרה. בכיתה בעבודה קיימת אפשרות יחידה להכשרת עובדים

קיימים – וזאת בתנאי שההכשרה מעלה את הסיווג המקצועי הרשמי של העובד (למשל – מטכנאי סוג 2 ל-3) ומעלה שכר ב-15% לפחות. כלומר, דווקא לעובדים הקיימים מערימים הנהלים דרישות גבוהות יותר מה שבפועל מביא לשיעורים נמוכים מאוד של הכשרות מסוג זה.<sup>26</sup> ככל שעובד קיים מעוניין לקבל מימון להכשרה עליו לעזוב את מקום עבודתו ולהתקבל כעובד חדש אצל מעסיק חדש; או לעשות זאת על חשבון זמנו הפרטי ללא קשר למעסיק, ולנסות לקבל מימון בצורת שובר דרך תוכנית השוברים של הזרוע/משרד – אך קבלת המימון למסלול השוברים כרוכה בעמידה בקריטריונים, ובכל מקרה אין בו הבטחה להשמה או להישארות במקום העבודה הנוכחי, ולא להתאמה לצורכי המעסיק. מסלול זה בכל מקרה אינו מיועד דווקא לעובדים קיימים. לא קיימות תוכניות מיוחדות וספציפיות עבור עובדים קיימים ולא קיימים תמריצים ממשלתיים ייעודיים לנושא זה.

## המלצה ג – הסדרת המעורבות הממשלתית בהכשרות

צעדים קונקרטיים שהוצעו במסגרת המלצה זו:

1. התניית מימון ממשלתי להכשרות בשני תנאים: א) מעורבות המעסיקים בבניית ההכשרות; ב) הוכחת אפקטיביות במונחי השמה במקצוע ושיפור ברמת השכר.

### סטטוס: בוצע באופן חלקי

המעסיקים כיום מעורבים בבניית ההכשרות במסגרת מסלול OJT ובמסגרת מסלול כיתה בעבודה במקצועות לא מוכרים. במקצועות מוכרים, תוכניות הלימוד נכתבות על ידי ועדות המקצוע של זרוע/משרד העבודה, אשר מאז 2021 נעשות תוך שיתוף המעסיקים.

בשני המסלולים, השתתפות המדינה במימון ההכשרות ניתנת ישירות למעסיק. המימון אינו קשור להוצאות בפועל של המעסיקים, והוא בגובה קבוע פר תלמיד (במסלול כיתה בעבודה הגובה משתנה כתלות במקצוע עבורו ניתנת הכשרה, כפי שיפורט להלן). מימון ההכשרות מתבצע על פי אבני דרך של הוכחת אפקטיביות במונחי השמה וכן הוכחה לשכר התחלתי מינימלי לאחר ההכשרה.

<sup>26</sup> על אף שעקרונות הדרישות לעלייה בשכר ובכישורי העובד הן דרישות נכונות, המצב הנוכחי בו דרישות אלו קיימות רק עבור עובדים קיימים הוא בעייתי וגורם לכמות קטנה של הכשרות לעובדים קיימים.



במסלול OJT, הקריטריונים להשתתפות של המדינה במימון ההכשרה הם: א) השכר לאחר סיום ההכשרה של העובד יהיה בגובה 20% מעל שכר המינימום;<sup>27</sup> ב) העסקה של העובד במשך שישה חודשים לפחות. ב־OJT גובה המענק הינו קבוע לחלוטין פר תלמיד ונכון לתחילת 2023 – עומד על 10,000 ש"ח (אף כי לא קיים בפועל תקציב פנוי למסלולים אלו נכון להיום), ואין כיום הבדל בגובה המימון כתלות במקצוע ההכשרה או כתלות בגובה השכר הסופי שניתן.

פרט לתנאים הראשוניים, בלעדיהם לא יכול המעסיק לקבל כלל מימון, קיים ב־OJT מענק נוסף עבור הכשרה בשכר גבוה מעל 8,500 ש"ח (מענק של 5,000 ש"ח לעובד) וכן מענק עבור אוכלוסיות מיקוד (2,000 ש"ח לעובד).<sup>28</sup>

במסלול "כיתה בעבודה" הקריטריונים לקבלת השתתפות המדינה במימון ההכשרות הם: א) קריטריון שכר התחלתי עם סיום ההכשרה. הקריטריון בנוי באופן מדורג עבור שלוש קבוצות הכשרה שונות, על פי מקצוע ההכשרה:<sup>29</sup> מקצועות בקבוצה 1 מקבלים מימון נמוך יחסית, בקבוצה 2 מעט יותר, ובקבוצה 3 את המימון הגבוה ביותר. סיווג המקצועות לקבוצות מתבצע על ידי זרוע/ משרד העבודה.

במסלול זה קיימים שני מענקים: מענק על הכשרה הניתן בעת סיום ההכשרה, ומענק על השמה הניתן לאחר העסקה של העובד במשך 6 חודשים מתום ההכשרה. שניהם ניתנים באופן דיפרנציאלי לפי קבוצות ההכשרה. בנוסף, מענק ההשמה הינו דיפרנציאלי גם לפי קבוצות ההכשרה וגם לפי השכר הניתן לעובד לאחר ההכשרה, ב־3 מדרגות שכר (ככל שהשכר גבוה יותר כך מענק ההשמה גבוה יותר).

27 לא נדרשת הוכחה כי השכר של העובד עלה בפועל – מספיק להראות שכר לאחר סיום ההכשרה שהינו גבוה ב־20% משכר המינימום על מנת לקבל את המימון. למענק הנוסף על שכר גבוה – מספיק להראות שכר של 8,500 ש"ח.

28 המימון במסלול זה יכול להתקבל בחשלוש יחיד בעת סיום ההכשרה או בשני תשלומים, 40% בעת פתיחת ההכשרה ו־60% בעת סיומה (לאחר עמידה בכלל התנאים).

29 קבוצה 1 – תחבורה, ניהול שיווק ופיננסים, חינוך וטיפול, עיצוב ומדיה.  
קבוצה 2 – טיפוח החן, חשמל ובקרת אקלים, אופנה וטקסטיל, חקלאות.  
קבוצה 3 – מערכות יצור ומיכון, בניין וסביבה, אמנות עיבוד העץ, רכב, מערכות אנרגיה, אופטיקה ופרא רפואי, קירור ומיזוג אוויר, חירויות וקולינריה, הצלה.  
הכשרה בתחום שאינו נמצא ברשימה לעיל תחוקצב על ידי האגף על פי נחוני הבקשה.

כלומר, מעסיק שסיים הכשרת עובד יקבל בכל מקרה מענק הכשרה הניתן לפי 3 קבוצות ההכשרה; ובנוסף, במידה ויוכיח השמה, יקבל גם מענק השמה הניתן ב־9 סכומים שונים (3 קבוצות הכשרה X 3 מדרגות שכר). סך הסכום שיקבל מהמדינה יכול לנוע מסכום של 4,375 ש"ח לעובד עבור הכשרה בלבד למקצוע מקבוצה 1, ועד לסך של 20,000 ש"ח לעובד – עבור הכשרה למקצוע מקבוצה 3 יחד עם השמה במדרגת השכר הגבוהה האפשרית (9,500 ש"ח ומעלה).

ב) השמה של לפחות 60% מבוגרי ההכשרה למשך תקופה של שישה חודשים לפחות.

בנוסף, קיימת אפשרות לקבלת מענקים נוספים עבור הכשרות לעובדים המשתייכים לאוכלוסיות יעד של הזרוע/משרד. כמו כן קיים מימון נוסף עבור הוצאות ל"רכז הכשרה", אשר הינו קבוע במדרגות שונות על פי היקף שעות ההכשרה המתבצעת (וכמו כן מימון רכז ההכשרה גבוה יותר לעסקים קטנים ובינוניים).<sup>30</sup>

**2. הפיקוח הממשלתי צריך להתמקד בתוצאות ההכשרות ופחות בהיבטים תוכניים, מבניים או טכניים של הקורסים.**

**סטטוס: בוצע באופן מלא במסלול OJT, בוצע במסלול כיתה במפעל באופן חלקי**

במסלול OJT לא קיים פיקוח על תוכני הלימוד והפיקוח מבוסס על מתן תמריצים וקביעת קריטריונים תוצאתיים למימון ההכשרות בהיבטי השמה ושכר. במסלול "כיתה בעבודה" קיים פיקוח על ההיבטים התוכניים של ההכשרות (כאמור לעיל, תוכניות עבור מקצועות מוכרים נקבעות על ידי זרוע/משרד העבודה, ובמקצועות שאינם מוכרים על ידי המעסיק באישור זרוע/משרד העבודה).

## **המלצה ד - עידוד חדשנות במגזר העסקי, בדגש על ענפי המסחר והשירותים (ללא תוכנה ומו"פ)**

צעדים קונקרטיים שהוצעו במסגרת המלצה זו:

1. השתתפות נציגי המגזר העסקי בדיוני הוועדה שדנה בעידוד חדשנות טכנולוגית ותהליכית בענפי המסחר והשירותים; בחינת דרכים לעידוד חדשנות תהליכית והסרת חסמים להשקעה פיזית במכונות ובציוד בכלל ענפי המשק.

30 גם במסלול זה המימון מחקבל בשני תשלומים, 40% בעת פתיחת ההכשרה ו־60% בעת סיומה (לאחר עמידה בכלל התנאים).

**סטטוס: לא בוצע במיסגרת המינהלת**

בשלב זה מטרות המינהלת אינן כוללות טיפול בנושאי חדשנות, אך יש מקום לשקול שילובה גם בתהליכים אלו, ובפרט לאור ההחלטה על השארתה כחלק ממשרד הכלכלה בנפרד מזרוע העבודה. כידוע משרד הכלכלה מנסה לקדם את נושא החדשנות התהליכית והטכנולוגית בכל ענפי המשק, ואף התניע מחקר לקידום נושא זה בשיתוף פעולה עם המכון.<sup>31</sup>

**המלצה ה - השתלבות בענפים חדשים וצומחים (אנרגיות מתחדשות ומחזור)****סטטוס: לא בוצע כלל**

המלצה זו מתייחסת להזדמנות שטומן בחובו המעבר למשקל דל פחמן לשדרוג טכנולוגי ולצמיחת ענפים חדשים במשק, בתחומי המחזור והאנרגיות המתחדשות. בהקשר להכשרות מקצועיות, ניתן לראות בהמלצה זו קריאה לממשלה לבצע תכנון אסטרטגי ארוך טווח של מערך ההכשרות וקידום הכשרות עבור מקצועות חדשים וצומחים בתחום הצומח של כלכלה ירוקה ודלת פליטות מזהמות, זאת בשיתוף המעסיקים. המלצה זו טרם יושמה. משמעות הדבר היעדר היערכות של מערכי ההכשרות לשינויים ארוכי טווח שצפויים בסט המיומנויות של העובדים בעתיד ופגיעה ביכולת ההיערכות להתמודדות עם משבר האקלים.

בהקשר זה, לא מתבצע כיום זיהוי ממשלתי שיטתי של צרכים לטווח הארוך עבור מקצועות חדשים וצומחים, אלא במסגרת יוזמות נקודתיות של משרדי הממשלה השונים (למשל, זיהוי השפעות המעבר למשק דל פחמן על שוק העבודה, המתבצע על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה עבור המשרד להגנת הסביבה). הכשרות לענפים צומחים מתבצעות בדומה ליתר ההכשרות, על בסיס צרכים מידיים של המעסיקים ולא במסגרת תכנון אסטרטגי ארוך טווח של ההכשרות המקצועיות.

31 המחקר טרם פורסם אך טיוטה מתקדמת שלו ניתן למצוא אצל ריטה גולשטיין-גלפריין, גלעד בארי, שאול הרטל, אילת קול, ליאור לוי, "[לא על המו"פ לבדו](#)", חומר רקע לכנס אלי הורביץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2022.

## המלצה נוספת – קידום שילובן של האוכלוסיות הערבית והחרדית בשוק העבודה, בדגש על תעסוקה איכותית בשכר ראוי

צעדים קונקרטיים שהוצעו במסגרת המלצה זו: מתן תמריצים או העדפה מתקנת לשילוב בתעסוקה ובתוכניות הכשרה או השתלמויות.

### סטטוס – ביצוע חלקי:

במסגרת ההכשרות המקצועיות, המעסיקים זכאים למענק בגובה 2,000 ש"ח עבור הכשרת עובד המשתייך לאוכלוסיית יעד המוגדרת על ידי זרוע/משרד העבודה. עם זאת, השפעת התמריץ הינה חלקית בלבד בשל הקושי בזיהוי העובדים המשתייכים לאוכלוסיית יעד.

שילוב אוכלוסיות היה חלק ממשימות מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי מתחילתה. עם זאת עד כה משימה זו הייתה בסדר עדיפות נמוך יחסית אל מול היעדים האחרים של המינהלת בבניית וטיוב מסלולי ההכשרה והקשר עם המעסיקים. על כן, רק באמצע 2022 גויסה מנהלת לתחום זה והמינהלת החלה רק לאחרונה לתת דגש לקידום מהלכים למיפוי ענפים המעוניינים לקדם תעסוקת אוכלוסיות יעד, בשיתוף פעולה עם מינהל האוכלוסיות במשרד העבודה, והנושא נכנס כיעד מרכזי של המינהלת לשנת 2023.

## 7. סקירה בינלאומית

בפרק זה מוצגת סקירה בינלאומית הכוללת מודלים שונים לניהול מערך ההכשרות במדינות השוואה שונות אשר מערך ההכשרות בהן מוצלח. מטרת הסקירה לאפיין מודלים מוצלחים אלה, על מנת להתאים את המודל שהחל לפעול בישראל במסגרת המינהלת. הסקירה כוללת אפיון של מבנה מערך ההכשרות במדינות הללו, של אופני קבלת ההחלטות וחלוקת הסמכויות בין בעלי העניין השונים, ושל המודלים השונים לתקצוב ההכשרות.

להלן נסקור את רשימת מדינות השוואה וכיצד היא גובשה; לאחר מכן תוצג הספרות על בסיסה נבנה ציר השוואה שעליו ניתן להשוות בין כלל המודלים של כלל המדינות – כאשר המדינות שובצו על הציר על פי מאפייני מערך ההכשרות במדינה; ולאחר מכן תוצג ההשוואה הבינלאומית במלואה – תחילה באופן מסכם וממעוף הציפור, לאחר מכן יוצגו הממצאים בנוגע למבנה מערך ההכשרות, זיהוי ואפיון הגופים הפעילים במסגרת המערך וחלוקת התפקידים והסמכויות בין בעלי העניין השונים, ולבסוף הממצאים מסקירת המודלים השונים הקיימים לתקצוב ההכשרות.

### א. מדינות השוואה

המדינות הנסקרות בהשוואה הבינלאומית נבחרו על פי היותן מודל מבחינות רבות להצלחה של מערך ההכשרה המקצועית בהן. המדינות נבחרו על בסיס היותן מדינות בעלות פיריון גבוה, במונחי תוצר לשעת עבודה גבוה יחסית (או במקרה של צ'כיה – מאופיינות בצמיחה גבוהה בתוצר לשעת עבודה); בעלות אי־שוויון נמוך יחסית במונחי מדד ג'יני להכנסה ברוטו; וכן בעלות מערך מוצלח של הכשרה מקצועית.<sup>32</sup> הצלחה של מערך ההכשרה נמדדת במונחים של התאמה גבוהה<sup>33</sup> יחסית בין תחומי הלימוד שהעובדים עברו בהם הכשרה, לבין משלח היד שלהם בפועל, וכן התאמה גבוהה

32 להרחבה והסברים על המתודולוגיה, המדדים וההצדקות לבחירת המדינות, והציון שקיבלה כל מדינה בכל מדד, ראו נספח מתודולוגי, נספח 1.

33 למעשה המדד הנמדד הוא אי־התאמה (mismatch), הן בתחום הלימוד והן ברמת ההכשרה, כך שהמדינות הנבחרות מאופיינות ברמות נמוכות של אי־התאמה. להרחבה ראו נספח מתודולוגי

יחסית בין רמות ההכשרה של העובדים לרמות ההכשרה ה"רגילות" במקצוע (העובד איננו ברמה גבוהה מדי או נמוכה מדי של הכשרה – איננו over/underqualified).

בשקול מדדים אלה, להלן רשימת המדינות הנבחרות:

1. גרמניה
2. דנמרק
3. נורווגיה
4. פינלנד
5. צ'כיה
6. שוודיה
7. שווייץ

## ב. מודלים לניהול מערך ההכשרות

### 1. שלושת המודלים לניהול מערך ההכשרות

בספרות מתוארים שלושה מודלים עיקריים לניהול מערך ההכשרות – מודל השוק; אל מולו מודל הרגולציה; ומודל מעורב המשלב אלמנטים של שוק ושל רגולציה.<sup>34</sup>

**מודל השוק (Market-driven model)** – קיים לדוגמה בארה"ב. המודל מתייחס למדינות בהן למדינה יש מעורבות פחותה עד אפסית במערך ההכשרות. מדינות אלה מסתמכות על כך שהביקוש להכשרות מצד העובדים – וכתוצאה מכך הרכב ההכשרות שהעובדים עוברים בפועל – יהלום את ההכשרות הנדרשות מצד המעסיקים, ושגופי הכשרות פרטיים יספקו הכשרות בהתאם. גישה זו מאפשרת גמישות בהיצע ההכשרות והתאמה מהירה של ההכשרות לצורכי השוק המשתנים. מנגד, קיים חשש לכשלי שוק המביאים להשקעות חסר במערך ההכשרות, כפי שעלה בדיון התאורטי בפרק הראשון.

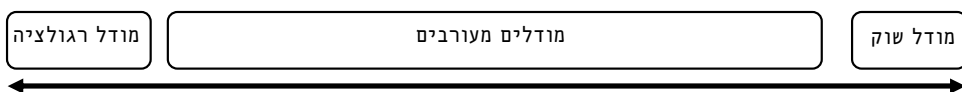
Deitmer (2015), Governance of VET systems in international context: models, 34 concepts and evaluation tool and implementation examples, (draft version, not for citation), Paper for ECER Conference

**מודל הרגולציה (State-controlled model)** – קיים לדוגמה בסין. המודל מתייחס למדינות בהן סמכויות תכנון ההכשרות, הפיקוח וניהול המערך נשלטות כולן בידי המדינה. במדינות אלה עיקר ההכשרות מתרכזות בבתי ספר ומוסדות אקדמיים. לעסקים אין השפעה ממשית על מערך ההכשרות ותפקידם הוא בהקצאת מקומות להתמחויות ולהכשרה מעשית. גישה זו מאופיינת בקשר חזק של ההכשרות המקצועיות למערכת ההשכלה הכללית, אך גם בקשר חלש יחסית בין ההכשרות המקצועיות לצורכי שוק העבודה.

**המודל המקצועי/מעורב (Occupation based model)** – קיים בצורה כזו או אחרת ברוב המדינות המפותחות. המודל מתייחס למדינות בהן המדינה מפקחת על מערך ההכשרות, אך לנציגי העובדים והמעסיקים יש השפעה על עיצוב ההכשרות. גישה זו פותרת את הקשיים הקיימים בשני המודלים האחרים, אך היא מאופיינת בתהליך מורכב ואיטי יחסית של קבלת החלטות, המגביל את גמישות המערך והתאמתו לצרכים המשתנים של שוק העבודה.

כפי שנראה לאורך הסקירה, כל מדינות השוואה שינתחו בהמשך מיישמות את המודל המעורב, אם כי קיימת שונות ברמת המעורבות של המדינה, העובדים והמעסיקים במדינות אלה. לפיכך, ניתן למקם את המדינות על הציר בין שני הקצוות: בצד אחד של הציר מודל השוק, ובצדו השני מודל הרגולציה, כפי שמוצג סכמטית בתרשים 10.

### 10 הרשים ציר המודלים להכשרה מקצועית במדינות שונות



## 2. יתרונות ואתגרים של המודלים השונים

הספרות העוסקת בניהול ושליטה (governance) מונה ארבעה מדדים על פיהן נבחנת המדיניות הממשלתית של מערך ההכשרות (ראו למשל Oliver 2010): קוהרנטיות (coherence), הכללה (inclusiveness), התחשבות בקשת רחבה של אינטרסים), יכולת התאמה מהירה לשינויים (adaptability) ואחריותיות ממשלתית (accountability) הנבחנת על פי רמת המשוב שהמדינה

נאותה לקבל, ועל בסיסה היא יכולה לשפר את הביצועים. מדיניות מוצלחת שואפת למקסם את הרמה של כל אחד ממדדי המדיניות הללו, ולמודלים השונים של הניהול והשליטה יתרונות וחסרונות ביחס למדדים אלה. ניתן לראות בלוח 2 סיכום של היתרונות והחסרונות הללו, ולהלן נסקור אותם בפרוטרוט. מאחר והמודל בו נתמקד הוא המודל המעורב בו כלל מדינות ההשוואה נמצאות, מסומנים בלוח באדום/ירוק המדדים בהם מודל זה נחות/עדיף על המודלים האחרים, בהתאמה.

**לוח 2**  
**יתרונות וחסרונות של המודלים לניהול ושליטה ביחס למדדי המדיניות**

מודל רגולציה	מודל מעורב (תלת-צדדי)	מודל שוק	
+	/	-	קוהרנטיות
-	+	-	הכללה
+	/	++	התאמה למציאות המשתנה
-	+	-	אחריות

מודל השוק מאופיין במדיניות של אי-התערבות. מדיניות זו, כאמור, מאופיינת ביכולת התאמה מהירה של השוק למציאות המשתנה, מהירה יותר ממודלים של שיתוף פעולה וגם ממודלים של מדינה ריכוזית. עם זאת, בהיעדר מדיניות מכוונת מלמעלה, המערך אינו פועל באופן קוהרנטי, ומדיניות ההכשרות נקבעת על ידי עסקים או באמצעות הסכמים ברמה הענפית (כך, למשל, קרה בנורווגיה ובשוודיה שהיו תחת מודל זה לאורך המאה הקודמת בהיעדר התערבות ממשלתית, להרחבה ראו נספח מתודולוגי, נספח 1). כמו כן, במודל זה, העסקים הם הלקוחות של ההכשרות, ותוכן ההכשרות נקבע על פי הצרכים של המעסיקים וקיים קושי בהעברה של כישורים מחברה אחת לאחרת (Clematide et al., 2005). שוק ההכשרות אינו כולל התייחסות לאינטרסים של עובדים ואינטרסים כלל משקיים, לפיכך המדיניות פחות מכלילה. לבסוף, בהיעדר התערבות של המדינה, גם רמת האחריות והממשלתית נמוכה, כיוון שהמדינה אינה פועלת לשיפור ההכשרות.<sup>35</sup>



אל מול זאת, מבנה שליטה ריכוזי על ידי המדינה בלבד ("מודל הרגולציה"), מביא על פי התאוריה למדיניות קוהרנטית באופן יחסי, כיוון שכל הפעילות מרוכזת ומתוכללת על ידי גורם אחד שיכול לקבל החלטות בצורה קוהרנטית.<sup>36</sup> בנוסף, קבלת ההחלטות במבנה הריכוזי מהירה באופן יחסי, כיוון שאינה נדרשת להתחשב באינטרסים שונים ומנוגדים, ולפיכך בעלת יכולת התאמה גבוהה לשינויים יחסית למודל המעורב.

מנגד, ניהול במודל המעורב, הכולל מבנה של שיתוף פעולה תלת-צדדי, צפוי להביא למדיניות מכלילה יותר, כיוון שההחלטות מתקבלות על ידי מגוון בעלי עניין שהם בעלי אינטרסים שונים. בנוסף מבנה זה מביא לאחידות ממשלתית גבוהה, שכן קיים משוב מתמיד מטעם גורמי השוק בנוגע למדיניות ההכשרות, המאפשר למדינה לשפר את הביצועים של מערך ההכשרות. החסרון הבולט של מודל זה הוא ההתאמה האיטית יחסית לשינויים, לאור הצורך להתחשב במספר רב של גורמים בכל החלטה. כמו כן קיים חשש שהמדיניות שתיקבע תהיה לא קוהרנטית. בעת עיצוב המודל יש לקבוע מנגנונים שישפרו את עקביות ויעילות קבלת ההחלטות על מנת להתמודד עם אתגרים אלה.

## ג. השוואה הבינלאומית ממעוף הציפור

בטרם נעבור לסקירה מפורטת של הממצאים, נמקם את מדינות השוואה על הציר שבין מודל השוק ומודל הרגולציה, תוך הצגה קצרה של המודלים השונים לניהול מערך ההכשרות במדינות השוואה. בחלקים הבאים נעסוק בהרחבה במודל של כל מדינה ומדינה.

הסקירה, בעיקרה, מתבססת על דוחות ה־CEDEFOP<sup>37</sup> – גוף של האיחוד האירופי העוסק בפיתוח הכשרות מקצועיות. בנוסף, הסקירה מתבססת על אתרי האינטרנט של הגופים הרלוונטיים במדינות השונות ומסמכים רשמיים של גופים אלה. במסגרת הסקירה ערכנו מיפוי של הגופים הפעילים במדינות השונות, ובחנו את מעורבות המדינה, העובדים והמעסיקים בגופים אלה ואת חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגופים השונים.

---

*and Training Governance. Research in Comparative and International Education*, 5(3), 261-273. <https://doi.org/10.2304/rcie.2010.5.3.261>

36 בישראל, על אף שהשליטה באופן מסורתי היא בידי המדינה, היא מפוזרת בין גורמים רבים ושונים במדינה ולכן המדיניות אינה מאד עקבית, אפילו תחת המודל הריכוזי.

37 <https://www.cedefop.europa.eu/en>

## מיקום המדינות על ציר המודלים

מיקום המדינות על ציר המודלים נעשה על פי סיווג של המדינות השונות בשני ממדים: השוואה של מידת המעורבות של המדינה אל מול המעורבות של המעסיקים והעובדים, בכל רמות המערכ השונות, כפי שהוצגו לעיל בפרק המצב הנוכחי: הרמה האסטרטגית, ושני חלקי הרמה הביצועית – זיהוי צרכים לטווח קצר, וניהול ופיקוח.<sup>38</sup>

**ברמה התכנונית האסטרטגית**, בחנו את הליכי קבלת ההחלטות בנוגע לתכנון ארוך טווח של מגמות צפויות בשוק העבודה לשנים קדימה, וגיבוש מדיניות לפיתוח והכוונת שוק ההכשרות בהתאם לכך. בהיבט זה בחנו את היקף המעורבות של המדינה, העובדים והמעסיקים בפיתוח ההכשרות וסקרנו את הגופים הפעילים בביצוע הפעולות ברמה האסטרטגית: קביעת מדיניות ההכשרות וזיהוי ארוך טווח של צרכי שוק העבודה.

**ברמה הביצועית**, בחנו את חלוקת התפקידים בין המדינה, העובדים והמעסיקים, הכוללת שתי רמות:

א. זיהוי צרכי שוק העבודה בטווח הקצר וטיוב ההכשרות המקצועיות בהתאם לכך.

ב. קביעת רגולציה וסטנדרטים מקצועיים, פיקוח על ההכשרות ועל תוכניות הלימוד, בניית תוכניות הלימוד, הבחינה וההסמכה של בוגרי ההכשרות וביצוע מחקרי אפקטיביות בנוגע להכשרות.

בכל אחת מהרמות נעשתה השוואה של מידת המעורבות של השחקנים:

1. מצד אחד, השוואה של מעורבות המדינה במערכת ההכשרות. ככל שהיקף המעורבות של המדינה גבוה יותר כך היא ממוקמת על הציר בצד השמאלי יותר הקרוב למודל הרגולציה, ולהיפך – ככל שהמעורבות נמוכה יותר כך היא ממוקמת על הציר בצד הימני יותר הקרוב למודל השוק.

2. מצד שני, השוואה של היקף המעורבות של נציגי העובדים והמעסיקים במסגרת ההכשרות המפוקחות. ככל שהיקף המעורבות של העובדים והמעסיקים גבוה יותר כך היא ממוקמת על הציר, בצד הימני יותר, הקרוב למודל השוק, ולהיפך – ככל שמעורבות השחקנים נמוכה יותר כך המדינה ממוקמת על הציר בצד השמאלי יותר, הקרוב למודל הרגולציה.

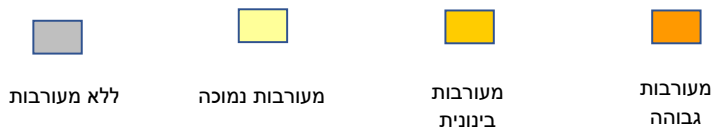
38 השוואה הבינלאומית מתייחסת בהמשך גם לרמה נוספת של השוואה ברמת המימון שניתן להכשרות, אך רמה זו לא משפיעה על סיווג המדינות למודלים השונים של ניהול ושליטה על המערכת, ועל כן לא נתייחס אליה בעת מיקום המדינות על הציר.

סיכום הממצאים מופיע בלוח 3. בהמשך הפרק יתואר בפרוטרוט המודל הקיים בכל מדינה והסיבות מדוע ניתנו הציונים הללו לכל מדינה ומדינה.

### לוח 3

מידת המעורבות של המדינה, אל מול העובדים והמעסיקים, בכל רמות המערך: השוואה בינלאומית

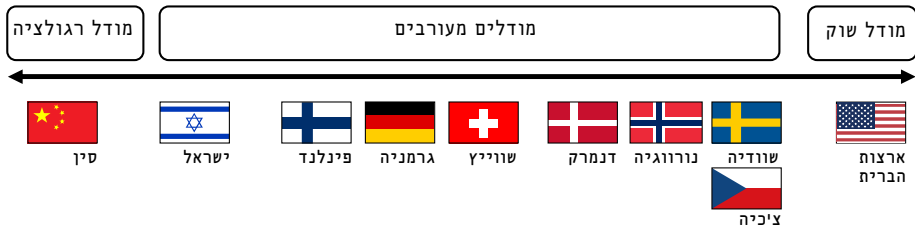
ישראל	פינלנד	גרמניה	שווייץ	דנמרק	נורווגיה	צ'כיה	שוודיה		
								מדינה	רמה תכנונית אסטרטגית
								עובדים ומעסיקים	
								מדינה	רמה ביצועית: א. זיהוי צרכים בטווח הקצר
								עובדים ומעסיקים	
								מדינה	רמה ביצועית: ב. ניהול ופיקוח
								עובדים ומעסיקים	



כתוצאה מהשוואה ניתן למקם את המדינות על ציר המודלים: בתרשים 11 מיקמנו את מדינות ההשוואה על הציר שבין מודל השוק למודל המדינה, לפי הממצאים שעלו בסקירה. לשם השוואה, מיקמנו את ארה"ב וסין המייצגות את הדוגמאות הקיצוניות למודלים השונים בשני קצוות הציר. להלן נתאר בקצרה את הסיבות למיקום המדינות על גבי הציר, וכאמור המודלים השונים הקיימים בכל מדינה יתוארו בפרוטרוט בהמשך הפרק.

## 11 הרשים

### מיקום מדינות השוואה ביחס למודלים של ממשל מערך ההכשרות



להלן ולכל אורך החלקים הבאים מדינות השוואה השונות מוצגות לפי סדר, בהתאם למיקומן על הרצף בין מודל השוק למודל הרגולציה, מימין לשמאל. על אף שמוצגות כאן כל מדינות השוואה, יש לציין כי ככל הנראה, המדינות הרלוונטיות יותר כמודל השוואתי טוב לישראל הן המדינות הקרובות יותר אליה על הציר – דהיינו שווייץ, גרמניה ופינלנד.

**שוודיה וצ'כיה** מאופיינות במתן חופש רב למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות. בשוודיה העובדים והמעסיקים מעורבים באופן משמעותי בעיצוב תוכני ההכשרות במסגרת שיתוף הפעולה עם מוסדות ההכשרה, אך מעורבות המדינה בהליך מצומצמת יחסית. בשתי המדינות אין הליך מסודר של תכנון אסטרטגי. לפיכך, מדינות אלה מוקמו בצד הימני של הציר, יחסית קרוב למודל השוק.

**בנורווגיה**, בדומה לשוודיה וצ'כיה, קיים חופש למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות אולם קיימת מסגרת מסודרת לזיהוי צרכים ארוך טווח ותכנון אסטרטגי של מערך ההכשרות, ולכן היא ממוקמת מעט שמאלה משוודיה ומצ'כיה.

**בדנמרק**, המדינה מעורבת יותר בעיצוב ההכשרות, אולם חלק גדול מהסמכויות, הן ברמה האסטרטגית ובן ברמה הביצועית נתונות לארגוני העובדים והמעסיקים, להם מעמד ותוקף רשמיים בחוק, כך שלמעשה מדינה זו קרובה יחסית למודל השוק, ומוקמה לצד קבוצת המדינות הראשונה.

**בשווייץ ובגרמניה**, המדינה מעורבת יותר בזיהוי צרכים בטווח הקצר והארוך, בקביעת מדיניות ההכשרות ובקביעת קריטריונים וסטנדרטים לעיצוב ההכשרות בהשוואה למדינות הקודמות, וקיים שיתוף פעולה הדוק בין המדינה, העובדים והמעסיקים בהיבטים אלה. בהיבטי ניהול המערך והפיקוח על בתי העסק המעבירים הכשרות, בשתי המדינות מוקנות לארגוני העובדים והמעסיקים

סמכויות רבות. עם זאת, שווייץ מוקמה מעט ימינה מגרמניה. זאת מכיוון שבשווייץ יש לארגוני העובדים והמעסיקים סמכויות בפועל במסגרת קביעת הסטנדרטים המקצועיים, כאשר המדינה מפקחת על פעילות ארגונים אלה, ואילו בגרמניה, המדינה היא זו שמקבלת את החלטות בסופו של דבר, והעובדים והמעסיקים משמשים בתפקיד ייעוץ בלבד ואינם מקבלים החלטות בפועל.

**בפינלנד** מעורבות המדינה בביקוח והכוונת השוק היא המשמעותית ביותר, הן ברמה הביצועית והן ברמה האסטרטגית. פעילות זיהוי הצרכים בטווח הקצר והארוך וקביעת הסטנדרטים לעיצוב ההכשרות מובלת על ידי המדינה אך מתבצעת בשיתוף פעולה הדוק עם נציגי העובדים והמעסיקים.. ברמה הביצועית, מרבית הסמכויות נתונות למדינה, תוך הסתייעות בוועדות משותפות לנציגי העובדים והמעסיקים בפעולות הביקוח על ההכשרות. לפיכך, פינלנד ממוקמת בקצה השמאלי בהשוואה ליתר המדינות.

מיקומה של ישראל על הציר נקבע על פי המצב טרום הקמת המינהלת. זאת משתי סיבות: האחת היא שמטרת מסמך זה לאפיין את מודל ההפעלה הנכון של המינהלת, כך שיש צורך להבין היכן נמצאה ישראל על מנת לזהות את הפוטנציאל האפשרי לישראל "לזוז" על הציר עקב פעילות אידיאלית של המינהלת. השנייה היא שכיום פעילות המינהלת מוסדרת באופן יחסית ראשוני, היא אינה מקיפה את כלל מערך ההכשרות ופעילותה אינה מובנית עד הסוף. בישראל טרום המינהלת, המדינה הייתה מעורבת מאד בביקוח על ההכשרות, והותירה מרחב מצומצם לשוק לעצב אותן. בנוסף, מעורבות העובדים והמעסיקים הייתה מצומצמת באופן יחסי במסגרת פעולות הביקוח וההכוונה של השוק, ולכן מיקומה על הציר הוא משמאל לפינלנד, קרוב מאוד למודל הרגולציה.

**עם זאת, עצם הקמת המינהלת העמידה את ישראל במסלול הנכון לכיוון מדינות ההשוואה, והגבירה את מעורבות העובדים והמעסיקים במערך ההכשרות, בדומה למודל המקובל בעולם.**

## **ד. הסיבות ההיסטוריות להבדלים בין המדינות**<sup>39</sup>

ההבדלים שרואים כיום בין מדינות ההשוואה נובעים מהתפתחויות הסטוריות שונות בין המדינות. השונות במרכיבים הבאים במהלך ההיסטוריה של המדינות הובילה לשוני במודלים הקיימים כיום:

1. מידת יחסי האמון ושיתוף הפעולה שהתקיימו לאורך ההיסטוריה בין העובדים והמעסיקים
2. רמת האחריות שהמעסיקים והעובדים לקחו על השוק
3. מידת היכולת החוקית והפוליטית שהיו למדינה להתערבות בהכשרות<sup>40</sup>

**בשוודיה** ארגוני העובדים והמעסיקים הגיעו להסכמות בנוגע למערך ההכשרות וההתמחויות.

צ'כיה הייתה נתונה תחת שלטון קומוניסטי, ועד שנות ה־90 שוק ההכשרות, כמו כל המשק, היה מתוכנן ומפוקח. בראשית שנות ה־90, לאחר נפילת ברית המועצות, תגובת הנגד של המדינה הייתה ביזור של מערך ההכשרות ומתן חופש רב למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות. בשל היעדר ארגוני עובדים ומעסיקים חזקים בתקופה זו, הייתה לגופים אלה השפעה מועטה על מערך ההכשרות.

**בנורווגיה** התקבעה תפיסה לפיה מערך ההכשרות הוא נושא אפוליטי ואין זה ראוי שהמדינה תתערב בו. ניסיונות שונים לקדם רפורמות במדינות אלה ולהגדיל את היקף הפיקוח של המדינה לא צלחו.

**בדנמרק, שווייץ וגרמניה**, ארגוני עובדים ומעסיקים לקחו חלק פעיל בעיצוב ההכשרות (דהיינו, בקידום ופיתוח סטנדרטים להכשרות המקצועיות ולפיקוח על מערך ההכשרות), עוד מראשית המאה ה־20. לאורך השנים, המדינה הכירה במעמדם של גופים אלה והקנתה להם סמכות חוקית. בדנמרק, ארגוני העובדים והמעסיקים עבדו בשיתוף פעולה מן הרגע הראשון, ועד היום מוקנות להם סמכויות נרחבות במערך. בשווייץ ובגרמניה, לעומת זאת, היו אלה המעסיקים שלקחו את היוזמה לקידום מערך ההכשרות. עם השנים, העובדים בגרמניה קנו לעצמם כוח פוליטי משמעותי ושיפרו את מעמדם במסגרת הליכי קבלת ההחלטות במערך ההכשרות, וכן הובילו למעורבות גבוהה יותר של המדינה במערך. בשווייץ, לעומת זאת, ארגוני העובדים היו בעלי כוח פוליטי חלש יותר, ולכן גם המעמד שלהם במערך ההכשרות פחות בהשוואה למעסיקים, ומעורבות המדינה פחות בהשוואה לנעשה בגרמניה.

**בפינלנד**, בראשית המאה ה־20, הכלכלה הייתה מבוססת בעיקר על חקלאות ולא היה צורך מטעם השוק בהכשרות מקצועיות. בתי ספר מקצועיים הוקמו מלמעלה על ידי עיריות וכנסיות, בתמיכה

<sup>40</sup> ב"יכולת חוקית" הכוונה לסמכות המדינה להתערב במערך ההכשרות. בשווייץ, למשל, מבנה השלטון הנו פדרלי באופן היסטורי, ולשלטון הפדרלי סמכות מוגבלת להתערב במדיניות ההכשרות הנקבעת ברמת השלטון המקומי. "יכולת פוליטית" מתייחסת לכוח הפוליטי של השחקנים הרלוונטיים שהשפיע לאורך ההיסטוריה על היכולת לקדם רפורמות במערך ההכשרות.

ובפיקוח של המדינה. בשל כך, לעובדים ולמעסיקים היה מעמד מצומצם יותר במערך ההכשרות, גם כאשר המדינה הלכה ונהייתה מתועשת יותר. רק בתחילת שנות ה-2000 החלו העובדים והמעסיקים לקבל תפקיד משמעותי יותר, וגם זאת רק בעקבות ניסיון של המדינה עצמה לחבר את ההכשרות לשוק העבודה.

## ה. השוואה: מבנים שונים של מערך ההכשרות וחלוקת הסמכויות במדינות השונות

חלק זה סוקר באופן מפורט את מודל ההכשרות בכל מדינה ואת חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגורמים השונים הפעילים במסגרת מערך ההכשרות. לוח 4 מציג את מיפוי הסמכויות והתפקידים הקיימים במדינות השונות במסגרת מערך ההכשרות, בחלוקה לרמות האסטרטגית, הביצועית ורמת המימון. סמכויות אלו מהוות את הקריטריונים להשוואה בעת סקירת המודלים השונים במדינות השוואה שיוצג להלן.

### לוח 4

#### מיפוי הסמכויות והתפקידים להשוואה

רמת המימון	הרמה הביצועית	הרמה האסטרטגית
1. מימון פעולות התכנון והפיקוח 2. מימון ביצוע ההכשרות	א זיהוי צורכי שוק העבודה בטווח הקצר והבינוני	1. תכנון אסטרטגי 2. זיהוי צרכים טווח ארוך
	ב. קביעת רגולציה וסטנדרטים מקצועיים 1. בניית תוכניות הלימוד 2. ייעוץ למוסדות ההכשרה 3. פיקוח על מוסדות ההכשרה ותוכניות הלימוד 4. פיקוח על הכשרות בבחי העסק 5. בחינה והסמכה 6. פיקוח על הבחינה 7. מדידה והערכה	

כזכור, לכל אורך החלקים הבאים מדינות השוואה השונות מוצגות לפי סדר, בהתאם למיקומן על הרצף בין מודל השוק למודל הרגולציה, מימין לשמאל. הפרק מציג מידע על כלל מדינות השוואה,

אך עם זאת, יש לציין כי ככל הנראה, המדינות הרלוונטיות יותר כמודל השוואתי טוב לישראל הן המדינות הקרובות יותר אליה על הציר – דהיינו שווייץ, גרמניה ופינלנד.

## שוודיה

הפיקוח על ההכשרות בשוודיה מצומצם באופן יחסי, וניתן חופש לעובדים, למעסיקים ולמוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות.<sup>41</sup> הממשלה פועלת לעיצוב מדיניות ההכשרות, ומקדמת צעדים לשיפור המערך ולהגדלת ההשתתפות בהכשרות. מבחינת זיהוי צרכים, לשכת הסטטיסטיקה ושירות התעסוקה אוספים ומפרסמים נתונים לגבי מצב שוק התעסוקה, אולם נתונים אלה אינם משפיעים באופן ישיר על מערך ההכשרות ואינם משמשים באופן מובנה את קובעי המדיניות. קיימת הפרדה בין הכשרות המתבצעות במוסדות הכשרה ובין הכשרות המתבצעות במסגרת בתי העסק. הכשרות המתבצעות בבתי העסק מיועדות למלא את צורכי הענף. הן אינן מפוקחות, ותוכני ההכשרה, הבחינה וההסמכה נקבעים בהסכמים קיבוציים בין המעסיקים והעובדים בענף. המדינה מפקחת על תנאי ההעסקה של העובדים בהכשרה. הכשרות אלה ממומנות על ידי התלמידים או החברות, אך המדינה מעניקה מענקים לחלק מההכשרות.

הכשרות המתבצעות במוסדות הכשרה הן מפוקחות, והן חלק ממערכת החינוך הכללית. ההכשרות פועלות במבנה "המודל הדואלי": מודל המתייחס להכשרות הכוללות שילוב אינטגרלי של לימודים בכיתה והכשרה מעשית. ההכשרות בשוודיה נבנות על ידי ספקי ההכשרות בתיאום עם גורמים מהתעשייה הרלוונטית. מוסדות ההכשרה הם אלו שאחראים על הבחינה וההסמכה של בוגרי ההכשרה. ההכשרות נדרשות לקבל אישור מהסוכנות השוודית להשכלה מקצועית גבוהה (Swedish National Agency for Higher Vocational Education, להלן **הסוכנות**), במסגרת הליך האישור נבחנים גם הליכי הבחינה וההערכה. תנאי לקבלת אישור להכשרה הוא רלוונטיות של ההכשרה לשוק העבודה. על מנת לבצע תפקיד זה, הסוכנות אוספת נתונים בנוגע לצורכי שוק העבודה, ונעזרת במועצה הכוללת את נציגי המדינה, העובדים והמעסיקים (The Labor Market Council), אשר מייעצת לסוכנות בנוגע רלוונטיות של ההכשרות לשוק העבודה. הכשרות אלה ממומנות על ידי

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016) *Same, but different - the emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.). *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang



המדינה. הסוכנות אחראית גם לביצוע מדידה והערכה של ההכשרות, באמצעות ביקורות במוסדות ההכשרה ועל ידי סיווג ההכשרות לרמות שונות של השכלה (NQF).<sup>42</sup>

## צ'כיה

בצ'כיה, רמת הפיקוח של המדינה מצומצמת וקיים חופש רב למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות המקצועיות,<sup>43</sup> אך הן נדרשות לכלול מרכיב של הכשרה מעשית ולהתבסס על המקצועות והסטנדרטים המופיעים במרשם ההכשרות המקצועיות, המנוהל על ידי המוסד הפדגוגי הלאומי (National Pedagogical Institute of the Czech Republic). אין הליך מסודר של זיהוי צרכים בטווח הארוך ותכנון אסטרטגי של המערך. ההכשרות מפוקחות ומאושרות על ידי משרד החינוך על סמך המלצה של ועדת ממשלתית. במסגרת אישור המוסדות ותוכניות ההכשרה הגופים המאשרים מבצעים גם מדידה והערכה של ההכשרות. ככלל, ההכשרות ממומנות בחלקן על ידי המדינה ובחלקן על ידי הגוף המפעיל את מוסד ההכשרה. במרבית המקרים מדובר ברשות ציבורית אך חלק מהמוסדות מופעלים על ידי גופים פרטיים. ההכשרות כוללות מרכיב של הכשרה מעשית.

מעורבות המעסיקים והעובדים מצומצמת באופן יחסי. מועצות ענפיות, הכוללות נציגי מעסיקים, מוסדות הכשרה ומשרדי ממשלה (ללא נציגי עובדים) בענפים הרלוונטיים עוסקות בזיהוי הצרכים ובקביעת סטנדרטים להכשרות ולצורות ההערכה של המקצועות הרשומים במרשם. הליך זיהוי הצרכים לא נעשה באופן מסודר: ישנן יוזמות נקודתיות של משרדי ממשלה, אך המועצות הענפיות הם גופים תלת-צדדיים שמבצעים בין היתר גם זיהוי צרכים, אך לא ברור באיזו מסגרת ולמי הם כפופים. בנוסף, נציגים מטעם המעסיקים משתתפים בהערכת התלמידים במסגרת החלק המעשי של ההכשרה.

42 NQF - National Qualification Framework - תהליך המחייקים ברוב מדינות ה-OECD המסדיר את כלל אפשרויות ההכשרה, החינוך וההשכלה במדינה אל תוך רמות קבועות ובנות השוואה הן בתוך המדינות עצמן, והן בין מדינות. התהליך מגדיר כיצד ניתן לעלות ברמת ההכשרות בין רמות שונות ותחומים שונים של חינוך, הכשרה, והשכלה גבוהה (אקרדיטציה). בישראל החל תהליך ה-NQF והסדרת האקרדיטציה אך הוא לא הבשיל לכדי יישום.

43 OECD (1997), Thematic Review of The Transition from Initial Education to Working Life, Czech Republic

## נורווגיה

בדומה לשוודיה, גם בנורווגיה הפיקוח על ההכשרות מצומצם באופן יחסי, וניתן חופש יחסי לעובדים, למעסיקים ולמוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות.<sup>44</sup> מבחינת תכנון אסטרטגי ועיצוב המדיניות, בשנת 2017 הוקם מערך לעיצוב מדיניות ההכשרות. במסגרת המערך, הוקמה ועדה בין משרדית (Skills Policy Council) הכוללת את משרד החינוך, משרד העבודה, המשרד לשלטון מקומי ונציגי הפרלמנט, בהובלת משרד החינוך ובשילוב נציגי העובדים והמעסיקים. הוועדה אחראית על ייעוץ למשרד החינוך במסגרת עיצוב מדיניות ההכשרות. ועדה זו נעזרת במועצה לצורכי כישורים עתידיים (Future Skills Needs Committee) הכוללת נציגי עובדים ומעסיקים ומומחים נוספים, ותפקידה לבחון את צורכי שוק העבודה העתידיים ולהציג את האתגרים העומדים בפני שוק העבודה.<sup>45</sup>

ההכשרות המקצועיות המפוקחות בנורווגיה מבוססות על מוסדות ההכשרה. ניתן חופש יחסי למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות ולהסמיך את בוגרי ההכשרות, בכפוף להנחיות שנקבעו על ידי הסוכנות לבקרת איכות בחינוך (NOKUT – Norwegian Agency for Quality Assurance in Education). ההכשרות נדרשות לקבל אישור מ-NOKUT על מנת לוודא שהן עומדות בדרישות הרגולטוריות. NOKUT מפקחת גם על מוסדות הלימוד עצמם ומסמיכה אותם להעביר הכשרות. מוסדות ההכשרה מקבלים מימון מהמדינה.

כיוון שמעורבות המדינה מצומצמת באופן יחסי, גם שיתוף הפעולה בין המדינה, העובדים והמעסיקים במסגרת מערך ההכשרות מצומצם בהתאם. המעסיקים והעובדים חברים במועצה הארצית לחינוך מקצועי שלישוני (National Council for Tertiary Vocational Education), המועצה פועלת לתיאום בין השחקנים במערך ומייעצת למשרד החינוך. היא מורכבת מנציגי מוסדות ההכשרה, ארגוני העובדים והמעסיקים ונציגי הסטודנטים.

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016) *Same, but different – the 44 emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.). *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang

OECD (2020), *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons 45 from Six OECD Countries*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3a4bb6ea-en>. Norwegian Committee on Skill Needs <https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/>

NOKUT מבצעת מדידה והערכה של ההכשרות באמצעות ביקורות במוסדות ההכשרה, באמצעות פיקוח ואישור מנגנון הבקרה הפנימי של מוסדות ההכשרה, במסגרת הליך קבלת הרישיון של המוסד להעביר הכשרה ובאמצעות סיווג ההכשרות לרמות השכלה (NQF).

## דנמרק

בדנמרק, ההכשרות מבוססות על המודל הדואלי, וההכשרה מתחלקת בין תקופות לימוד תאורטי באוניברסיטאות או מכללות, ותקופות לימוד מעשי במסגרת התמחות בבתי עסק. בשל היעדר מקומות התמחות במידה מספקת, המדינה פתחה מרכזי הכשרות מעשיות ציבוריים. הכשרות המתבצעות במוסדות לימוד אקדמיים ממומנות על ידי המדינה. מוסדות לימוד פרטיים יכולים לקבל אישור מהמדינה להעביר הכשרות ולקבל מימון ציבורי.

משרד החינוך אחראי על מערך ההכשרות ומגדיר יעדים משקיים בנוגע להכשרות. עם זאת, ישנה השתתפות גבוהה של העובדים והמעסיקים בעיצוב ההכשרות בכמה רמות: ברמה האסטרטגית, קיימת מועצה מייעצת (Advisory Council), הכוללת 31 נציגים מטעם העובדים והמעסיקים. המועצה בוחנת מגמות רלוונטיות להכשרות המקצועיות, ומייעצת למשרד החינוך בנוגע לצורך בעדכון, הוספה והסרה של הכשרות שונות. בנוסף, ועדות הסחר הארציות (National trade committees) פועלות במסגרת ענפית, הן ברמה האסטרטגית והן ברמה הביצועית של מערך ההכשרות. קיימות כ־50 ועדות הכוללות בין 10 ל־14 חברים, חלקם נציגים של ארגוני העובדים והמעסיקים המייצגים אותם באופן שוויוני. ועדות אלה אחראיות על בחינת מגמות ופיתוח הכשרות בענף; קביעת סטנדרטים מקצועיים וסטנדרטים לאופני הבחינה וההערכה של התלמידים; ביצוע ניתוחי שוק; שמירה על קשר עם בעלי העניין הרלוונטיים; קבלת החלטות על האופן שבו יבוצעו ההכשרות – איזה ענף יספק את ליבת ההכשרה, משך ההכשרה והיחס בין החלק התאורטי והחלק המעשי; מתן אישור לבתי עסק להעביר התמחויות והכשרה מעשית; והסמכה והנפקת התעודות לבוגרי ההכשרה. ועדות אלה ממומנות על ידי הארגונים החברים בהן.

מוסדות ההכשרה אחראים על עיצוב ההכשרה, בהתייעצות עם ועדות ההכשרה המקומיות (Local training committees), ועל בחינת התלמידים. הבחינה נעשית בשיתוף עם ועדות הסחר הארציות. ועדות ההכשרה המקומיות הן ועדות הפועלות בצמוד למוסדות ההכשרה, ואחראיות על הקשר בין ההכשרות לבין צורכי שוק העבודה. הן מורכבות מנציגי עובדים ומעסיקים מקומיים הממונים על ידי ועדות הסחר הארציות, לצד נציגי מוסדות ההכשרה. ועדות אלה מסייעות למוסדות ההכשרה לבנות את תוכניות ההכשרה ומסייעות ומייעצות לוועדות הסחר הארציות בבואן לאשר לבתי עסק להפעיל התמחויות. בנוסף, הן מסייעות בהליך המדידה וההערכה וממליצות למשרד החינוך בנוגע

לסיווג ההכשרות לרמות השכלה שונות (NQF). המוסד להערכה (The Danish Evaluation Institute) הוא גוף ציבורי נוסף שאחראי על מדידה והערכה של הכשרות.<sup>46</sup>

#### שווייץ<sup>47</sup>

בשווייץ, ברמה האסטרטגית,<sup>48</sup> מתקיים שיתוף פעולה הדוק בין גורמי הממשל ברמה הלאומית (הפדרציה), הממשל המקומי (קנטונים), העובדים והמעסיקים. ראשית, מתקיימת פגישת פסגה שנתית הכוללת את נציגי המדינה, המעסיקים, העובדים והקנטונים. בפגישה זו מתקבלות החלטות על פיתוח ההכשרות המקצועיות ברמה האסטרטגית.

בנוסף, קיים גוף רב צדדי הכולל גם הוא את נציגי המדינה (פדרציה וקנטונים), המעסיקים, והעובדים (Tripartite Vocational Training Conference (TBBK)), ותפקידו ליישם את ההחלטות שמתקבלות בפגה השנתית. גוף זה אחראי גם על תכלול הפעילות של שלוש קבוצות דיון שונות: "פורום דיאלוג", פורום מומחים ופורום פרויקטים. "פורום דיאלוג" מפגיש שחקנים שונים הרלוונטיים להכשרות המקצועיות, ומאפשר מעבר של מידע והעלאת רעיונות שונים בנוגע לקשיים ולצרכים השונים של שוק העבודה. קיימים פורומים נפרדים עבור המעסיקים, העובדים ונציגי מוסדות ההכשרה. סוגיות שעולות בפורום הדיאלוג ומצריכות בחינה מעמיקה עוברות לטיפולו של פורום המומחים, המכנס מומחים שונים מהתעשייה שתפקידם למצוא פתרונות לסוגיות שעולות בפורום הדיאלוג. לשם דיון וקידום פרויקטים ספציפיים, ה־TBBK מארגן פורום פרויקטים המכנס בעלי עניין שונים, בהם דנים בעלי העניין בפרויקטים ובדרכים לפיתוחם וקידומם.

נוסף על יישום ההחלטות המתקבלות בפסגה השנתית, תפקידו של ה־TBBK הוא לקשר ולתאם בין הנושאים והעניינים שעולים בפורומים השונים לבין המשתתפים בפסגה השנתית. כמו כן, ה־TBBK אחראי על תוכנית לזיהוי צרכי שוק העבודה בטווח הארוך.

<sup>46</sup> <https://www.eva.dk/uk>

<sup>47</sup> שווייץ לא חברה ב־CEDEFOP, המידע על אודות שווייץ לקוח מתוך אתר האינטרנט של המזכירות הארצית לחינוך ומחקר בשווייץ: State Secretariat for Education, Research and Innovation) (<https://www.sbf.admin.ch/sbf/en/home/seri/seri.html>) (SERI) וכן מתוך האתר של הגוף החלח צדדי השווייצרי – Tripartite Vocational Training Conference (<https://tbbk-ctfp.ch/de/organisation/tbbk>) (TBBK)

<sup>48</sup> מתוך מסמך של ה־TBBK, חורגם באמצעות <https://tbbk-ctfp.ch/de/dokumentation/neue-gremienstruktur-in-der-berufsbildung>, google translate,

מבחינת ההכשרות עצמן, קיימים בשווייץ שני מסלולים עיקריים של הכשרה מקצועית: מסלול המבחן הפדרלי והמסלול הלימודי. המבחן הפדרלי הוא מבחן המעניק תעודה מקצועית. אין חובה לעבור הכשרה רשמית לפני הבחינה. ככלל, הלימודים לבחינה מתבצעים במקום העבודה, כאשר קיימים גם קורסי הכנה ייעודיים עבור הבחינה. ארגונים שונים המייצגים את העובדים והמעסיקים בכל ענף (Organizations of the world of work – OdAs)<sup>49</sup> אחראים על עיצוב ההכשרות המקצועיות במסלול, קובעים את התקינה הנדרשת, את תוכני הלימוד וכן את הבחינה עצמה, בכפוף לאישור של המזכירות הארצית לחינוך ומחקר (State Secretariat for Education, Research and Innovation – SERI). קורסי ההכשרה ממומנים באופן פרטי על ידי התלמידים או המעסיקים. המדינה, באמצעות SERI, מעניקה סובסידיות לתלמידים המשתתפים בקורסים אלה. מימון הוצאות תפעול הבחינה הפדרלית מתחלק בין ה־OdAs והמדינה.

הכשרה במסלול הלימודי מתבצעת במוסדות הכשרה מקצועית. המעסיקים והעובדים, במסגרת ה־OdAs, קובעים ביחד עם מוסדות ההכשרות את תוכנית הלימודים הארצית, המפרטת את הדרישות והחובות השונות בהן ההכשרות נדרשות לעמוד. המדינה, באמצעות SERI, מאשרת התוכנית. המימון במסלול זה מתחלק בין מימון פרטי של המעסיקים או התלמידים ומימון ציבורי המסופק על ידי הקנטונים, בגובה של עד כ־50% מעלות ההכשרה. הקנטונים אחראים על פיקוח תוכניות ההכשרה וההכשרות בבתי העסק המתבצעות במוסדות הציבוריים ובעסקים שבתחומם.

לשם מימון תפקידי ה־OdAs מוטל מס על כל החברות הפעילות בענף.

במסגרת המדידה וההערכה, SERI מקבלת דוחות שנתיים ממוסדות ההכשרה הכוללים נתונים על ההכשרות וכן עורכת ביקורות תקופתיות במוסדות ההכשרה.<sup>50</sup>

## גרמניה

בגרמניה יש למדינה מעורבות גדולה בפיתוח מערך ההכשרות ופיקוח עליו. בגרמניה קיימים מסלולי לימוד שונים, אך מרביתם מתבצעים על בסיס המודל הדואלי, כאשר הלימודים מתחלקים

49 מרבית גופים אלה מייצגים את המעסיקים. מיעוט כולל נציגות משותפת של מעסיקים ועובדים או שהם גופים של עובדים בלבד.

50 <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und--politik/berufsbildungsverantwortliche/berufspaedagogische-bildungsgaenge/aufsichtsverfahren.html>

בין תקופות לימוד תאורטי ותקופות של הכשרה מעשית. הממשלה הפדרלית אחראית על פיקוח על החלק המעשי של ההכשרות, והממשלות המקומיות בכל מדינה בפדרציה אחראיות על החלק התאורטי. משרדי הממשלה הרלוונטיים קובעים את המקצועות המוכרים להכשרות (state-recognized training occupation), וקובעים את הרגולציה בנוגע לתוכן ההכשרות, לאחר התייעצות עם ועדה בין משרדית, ועל בסיס המלצה הניתנת על ידי המוסד הפדרלי להכשרה מקצועית (Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB)). גוף זה הוא מוסד ציבורי, במסגרתו מתקיים שיתוף הפעולה בין השלטון הפדרלי, השלטון המדינתי, העובדים והמעסיקים. ל-BIBB ועד מנהל (main board) הכולל שמונה נציגי עובדים, שמונה נציגי מעסיקים, שמונה נציגי השלטון המדינתי וחמישה נציגי השלטון הפדרלי (אולם הם בעלי משקל של שמונה קולות במסגרת קבלת ההחלטות, ונדרשים להצביע פה אחד). החלטות במסגרת הוועד המנהל מתקבלות בהסכמת כל הצדדים. ה-BIBB מייעץ לשלטון הפדרלי בנוגע לפיקוח על ההכשרות המתבצעות בבתי העסק ובנוגע לעיצוב הרגולציה ולסטנדרטים המקצועיים.<sup>51</sup> הצורך בהוספה, הסרה או עדכון סטנדרטים של הכשרה מתבצעת יכול לבוא מהשטח על ידי ארגוני עובדים ומעסיקים או מטעם ה-BIBB. כתיבת ההמלצות בנוגע לעדכון הרגולציה נעשית בשיתוף פעולה הדוק עם מומחים הממונים על ידי ארגוני העובדים והמעסיקים. ההמלצות מועברות לממשלה לאחר החלטה של הוועד המנהל. בנוסף, גוף זה אחראי על ביצוע מחקרים ותחזיות צרכים בשיתוף עם ארגוני עובדים ומעסיקים ומכוני מחקר עצמאיים. הוועד המנהל מחליט על תחומי הפעילות ותוכנית המחקר השנתית של ה-BIBB.<sup>52</sup> פעילות ה-BIBB ממומנת על ידי השלטון הפדרלי.<sup>53</sup>

העובדים והמעסיקים חברים גם במועצות הכשרה מקצועית (Vocational training committees), הקיימות ברמה המדינתית, וכוללות נציגות שווה של המדינה, העובדים והמעסיקים. ועדות אלה מייצגות למדינות בנוגע לפיקוח על החלק התאורטי של ההכשרה.

לבסוף, העובדים והמעסיקים פעילים במסגרת הלשכות (Chambers), גופים בעלי ייצוג של העובדים המעסיקים ומוסדות ההכשרה, האחראים על הפן הביצועי של ההכשרות בבתי העסק.

Vocational Training Act (BBiG), §92, [http://www.gesetze-im-internet.de/bbig\\_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128](http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128) 51

Vocational Training Act (BBiG), §92, [http://www.gesetze-im-internet.de/bbig\\_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128](http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128) 52

Vocational Training Act (BBiG), §97, [http://www.gesetze-im-internet.de/bbig\\_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128](http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BJNR093110005.html#BJNR093110005BJNG001301128) 53

הלשכות מפקחות על ההכשרות בבתי העסק ומאשרות לבתי העסק ולעובדים בבתי העסק להעביר הכשרות, מפקחות על הסכמי ההתמחות בין העובדים ובתי העסק ואחראיות על ביצוע הבחינות וההסמכה והענקת תעודות לבוגרי ההכשרות.

באשר למימון ההכשרות, החלק המעשי ממומן על ידי בתי העסק, וכולל הן את שכר המתמחים והן את עלויות ההכשרה. קיימים מוסדות הכשרה מעשית עבור עסקים קטנים שאינם יכולים לממן הכשרות באופן עצמאי, הממומנים על ידי השלטון הפדרלי והמדינות. החלק התאורטי של ההכשרה ממומן על ידי המדינות אף הוא. השלטון הפדרלי מממן פעילויות הנועדו לעדכון ופיתוח ההכשרות.

הגוף המרכזי המבצע מדידה והערכה של הכשרות הוא ה־BIBB, באמצעות דוח שנתי הכולל נתונים שנתיים שונים לגבי ההכשרות, ביצוע מחקרים בנוגע להישגי בוגרי ההכשרות בשוק העבודה ובאמצעות ביקורות במוסדות ההכשרה. כמו כן, ועדה הכוללת נציגי ממשלה, נציגי השלטון המדינתי, ארגוני עובדים ומעסיקים ונציגי ה־BIBB מסווגת את ההכשרות לרמות השכלה שונות (NQF).

## פינלנד

בפינלנד, ההכשרות מבוססות במידה רבה על מוסדות ההכשרה, כאשר כ־70% ממוסדות ההכשרה המאושרים הם בבעלות פרטית של גורמים ממגזר התעשייה או השירותים, כ־24% בבעלות עיריות ורשויות מקומיות והיתר בבעלות המדינה. על אף שההכשרות מתקיימות במוסדות ההכשרה, הן נדרשות לכלול גם חלק מעשי (Work-based learning). מוסדות ההכשרה אחראים על הבחינה וההסמכה של התלמידים. ההכשרות מפוקחות על ידי הממשלה: משרד החינוך מסמיך את מוסדות ההכשרה להעביר הכשרות, קובע את תחומי הפעילות שלהם ואת מספר התלמידים המקסימלי.

סוכנות החינוך הלאומית (The Finnish National Agency for Education, להלן: **הסוכנות**) אחראית על פיקוח והכוונה של השוק. גוף זה הוא מוסד ציבורי שתפקידו לייצר תחזיות של צורכי שוק העבודה, לקבוע את הסטנדרטים המקצועיים להכשרות ולדרכי הבחינה והערכת התלמידים, ולפקח על ההכשרות עצמן. לסוכנות ועד מנהל הכולל נציגים של השותפים השונים: נציגי ארגוני העובדים, המעסיקים, מוסדות ההכשרה והסטודנטים. הוועד המנהל כולל אף חברי פרלמנט, אך אין נציגים של הממשלה. תפקיד הוועד המנהל לפקח על פעילות הסוכנות ולהגדיר את המטרות והיעדים של הסוכנות ברמה האסטרטגית.<sup>54</sup> פעילות הסוכנות ממומנת על ידי משרדי הממשלה.

פעילות הסוכנות מבוססת על שיתוף פעולה בינה לבין העובדים, המעסיקים ונציגי מוסדות ההכשרה: לשם ביצוע זיהוי הצרכים בטווח הקצר והארוך, הסוכנות נעזרת בפורום לתחזיות כישורים (National forum for skills anticipation), במסגרתו נפגשים נציגי המעסיקים, העובדים וספקי ההכשרות בחלוקה לצוותים ענפיים, לשם ביצוע תחזיות הצרכים ענפיות.

לשם קביעה ועדכון של סטנדרטים מקצועיים להכשרות, הסוכנות מזמינה (אד"הוק) מומחים מטעם העובדים, המעסיקים ומוסדות ההכשרה בתחום הרלוונטי. קבוצת המומחים נדרשת להתייעץ עם מומחים נוספים מהשוק. הקבוצה מייצרת טיוטה בנוגע לסטנדרטים הנדרשים עבור הכשרה מסוימת, שמועברת להתייחסות ארגוני העובדים, המעסיקים וספקי ההכשרות. בסיום התהליך, הסוכנות מאשרת את ההמלצות והופכת אותן למחייבות.

תוכניות ההכשרה ואופני הבחינה נבנים על ידי מוסדות ההכשרה, בחלק מהמקרים בהתייעצות עם נציגי שוק העבודה, ומאשרות על ידי הסוכנות.

ממנה מועצות (Working life committees) הכללות נציגים מטעם המעסיקים, העובדים, מוסדות ההכשרה ובמקרים מסוימים גם עצמאים, לוקחות חלק בפיקוח על ההכשרות, הסוכנות ממנה את חברי המועצה ומגדירה את ההכשרות שבאחריות כל מועצה. מועצות אלה אחראיות על פיקוח על אופני הבחינה וההערכה של התלמידים. לצד תפקידי הפיקוח, מועצות אלה מסייעות לסוכנות בפיתוח הסטנדרטים המקצועיים ובמדידה והערכה של הכשרות.

בנוסף, הסוכנות מפקחת על ההכשרות באופן ישיר, באמצעות גישה לנתונים שונים הנאספים על ידי מוסדות ההכשרה. הגישה מוסדרת על ידי מוסד ביקורת עצמאי הכפוף לסוכנות – המרכז להערכה בחינוך (The Finnish Education Evaluation Centre) ובאמצעות סיווג ההכשרות לרמות השכלה שונות (NQF).

למעלה מ-95% מהמימון עבור ההכשרות הוא מימון ציבורי. הכספים מועברים למוסדות ההכשרה שבחורים כיצד להשתמש בהם. מוסדות פרטיים מאושרים, המפוקחים על ידי משרד החינוך, זכאים לסובסידיות מהמדינה ומוסמכים להסמיך ולהעניק תעודות לבוגרים. פרט להכשרות הכלליות, חלק מהמוסדות הפרטיים מיועדים להכשרות להון אנושי ספציפי, עבור העסקים שהמוסד בבעלותם. גופים אלה מקבלים גם הם מימון ציבורי מסוים, אך לאור ההכשרה הספציפית שהם מעניקים מרבית העלויות מכוסות על ידי העסקים שמפעילים אותם.



## 1. סיכום: המודלים במדינות השונות בהשוואה למצב בישראל

אם כן, מדינות ההשוואה ממוקמות על הציר שבין מודל המקנה לשוק חופש רב לעצב את מערך ההכשרות, ובו התערבות המדינה מינימלית באופן יחסי, לבין מודל שבו מערך ההכשרות נשלט ומפוקח כולו על ידי המדינה, עם השפעה מינימלית של ארגוני העובדים והמעסיקים על הנעשה בתחום ההכשרות. המודלים השונים התפתחו כתוצאה מתהליכים היסטוריים הנובעים ממאפיינים שונים של כל מדינה ומדינה.

מדינות ההשוואה נבדלות בסוגי הגופים השונים הפעילים במערך ההכשרות, ובחלוקת התפקידים בין המדינה, העובדים, המעסיקים ומוסדות ההכשרה. לוח 5 להלן ממפה את הסמכויות והגופים הפעילים בכל מדינה.

באופן גס, ניתן לחלק את מדינות ההשוואה לשלוש קבוצות:

1. הקבוצה הראשונה כוללת את **שוודיה, צ'כיה ונורווגיה**. מדינות אלה מעניקות למוסדות ההכשרה חופש רב, באופן יחסי, ברמה הביצועית לעצב את תוכניות הלימוד. גוף האחראי על ההשכלה הגבוהה (בדומה למל"ג) או משרד החינוך מפקח על ההכשרות, מאשר את פעילות מוסדות ההכשרה ואחראי על מידה והערכה של ההכשרות. נציגי העובדים והמעסיקים מייצגים למדינה במסגרת קביעת הרגולציה וביצוע משימות הפיקוח. ברמה האסטרטגית, בשוודיה ובצ'כיה לא מתבצע תכנון ארוך טווח ומעורבות העובדים והמעסיקים מסתכמת בתפקידי ייעוץ במסגרת ועדה מייצגת למשרדי הממשלה הרלוונטיים. נורווגיה הקימה מערך מסודר לתכנון ארוך טווח רק בשנת 2017, שהסיט אותה שמאלה על הציר בהשוואה לשוודיה וצ'כיה.

2. בקבוצה השנייה מדינה אחת בלבד, **דנמרק**. בדנמרק, הרבה מהסמכויות, הן ברמה האסטרטגית והן ברמה הביצועית מוקנות לנציגי העובדים והמעסיקים במסגרת ועדות הסחר הארציות וועדות ההכשרה המקומיות. בנוסף, מועצה של נציגי העובדים והמעסיקים מייצגת למדינה בביצוע פעולות הפיקוח וקביעת הרגולציה.

3. הקבוצה השלישית כוללת את **שווייץ, גרמניה ופינלנד**. במדינות אלה זיהוי הצרכים בטווח הקצר והארוך ועיצוב המדיניות והרגולציה מבוסס על שיתוף פעולה בין המדינה, העובדים והמעסיקים, וקיימים מנגנונים מסודרים לשיתוף פעולה כאמור. בהיבט של פעולות ניהול המערך ופיקוח על ההכשרות המתבצעות בבתי העסק, הסמכויות בשווייץ ובגרמניה מוקנות לארגונים המייצגים הן את העובדים והן את המעסיקים. ארגונים אלה צמחו מתוך השוק ולקחו באופן היסטורי חלק

פעיל במערך ההכשרות ובמהלך השנים המדינה הקנתה להם סמכות חוקית.<sup>55</sup> כמו כן, במדינות אלה, הפיקוח על מוסדות ההכשרה הוא בידי המדינה. בפינלנד, מרבית הסמכויות ברמה הביצועית מוקנות למדינה, המסתייעת בוועדות הכוללות נציגי עובדים ומעסיקים בעיצוב הרגולציה ובפיקוח על ההכשרות והבחינות.

**בישראל**, כאמור, טרום הקמת המינהלת המדינה הייתה מעורבת במידה משמעותית בנעשה במערך ההכשרות, מהמיומן ומתן תמריצים דרך הפיקוח על הביצוע וההסמכה. שיתוף הפעולה בין המדינה, העובדים והמעסיקים, הנעשה באמצעות מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי קירב את ישראל למדינות השוואה והגביר את מעורבות העובדים והמעסיקים במערך ההכשרות. המדינות הדומות לישראל, מבחינת קיום גופים הדומים למינהלת המעסיקים בהן, הן שווייץ, גרמניה ופינלנד. מדינות אלה, כאמור, מאופיינות במעורבות גבוהה יחסית של המדינה, גם זאת בדומה למצב הקיים בישראל.

המודלים במדינות אלה נחשבים למוצלחים, על פי המדדים שלפיהם נבחרו מדינות השוואה. על כן, נראה כי טיוב פעילות המינהלת, על פי ההמלצות שיינתנו בפרק הבא, יקדם את ישראל צעד נוסף לכיוון מדינות השוואה, ובפרט לכיוון הנעשה בשווייץ, גרמניה, ופינלנד.

### לוח 5

#### חלוקת הסמכויות במערך ההכשרות לגופים השונים: השוואה בינלאומית

חאי הלוח מסומנים בצבע על פי הגוף שאצלו נמצאת הסמכות בכל מדינה:

מדינה	גוף משותף לנציגי העובדים והמעסיקים	גוף משותף לנציגי העובדים והמעסיקים
מעסיקים	מוסדות ההכשרה	לא מתבצע

ישראל	פינלנד	גרמניה	שווייץ	דנמרק	נורווגיה	צ'כיה	שוודיה	
								מעורבות בתכנון האסטרטגי
								זיהוי צרכים ארוך טווח
								זיהוי צרכים טווח קצר
								קביעת סטנדרטים
								בניית תוכניות הלימוד
								פיקוח על מוסדות ההכשרה ותוכניות הלימוד
								פיקוח על הכשרות בבחי העסק



## 8. המלצות לשיפור וטיוב עבודת המינהלת

### מטרות ויעדים

אומנם בהסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף הוגדרה מטרת המינהלת, אולם מסבב הראיונות עולה כי כל בעל עניין רואה מטרות שונות למול עניו. לפיכך, מומלץ לעדכן ולחדד את מטרת המינהלת.

מוצע כי מטרת המינהלת תוגדר כסיוע בשיפור פיריון העבודה (התוצר לעובד), פיתוח ההון האנושי וכושר ההשתכרות באמצעות שיפור מערך ההכשרה המקצועית, לרבות לעובדים קיימים, לצורך מתן מענה לצורכי העובדים והמעסיקים בטווח הקצר ובטווח הארוך.

בהתאם למטרת העל, ישנם שני יעדים שהמינהלת צריכה לשאוף אליהם:

1. שיפור ההתאמה בין רמת הכישורים ותחומי ההכשרה של העובדים לבין צורכי המשק (צמצום המיסמאץ').

2. ייעול מערך ההכשרות המקצועיות. במסגרת זו יש לתת דגש למיקוד באוכלוסיות ועבודה על בסיס ניתוח נתוני צרכים.

לצורך העמידה ביעדים, חשוב כי יתקיים שיתוף פעולה הדוק בין שלושת השחקנים: המדינה, המעסיקים והעובדים. כפי שמראה ה-ILC<sup>56</sup>, שיתוף הפעולה בין השחקנים צפוי לנצל את היתרונות של כל אחד מהצדדים, ולהביא למיקסום הרווחה הכוללת: קידום מערך הכשרות איכותי תוך שמירת וקידום האינטרסים הכללי-משקיים והאינטרס המשותף של שלושת השותפים בקיום ההכשרות. רצוי שיתקיים שיתוף פעולה הדוק בין שלושת השחקנים לצורך אפיון צורכי השוק, וידוא האפקטיביות של ההכשרות והרלוונטיות, והקצאה יעילה של כלל המשאבים. שיתוף הפעולה מתחייב במיוחד לנוכח הפיצול הנוכחי במערך ההכשרות בין שני משרדים שונים, בעקבות ההסכם הקואליציוני: המינהלת נשאר במשרד הכלכלה בעוד זרוע העבודה והאגף להכשרה מקצועית שתחתיה עוברת למשרד העבודה.

להערכתנו כיום המינהלת עונה על המלצה זו של ארגון העבודה הבינלאומי לקיים שיתוף פעולה תלת-צדדי הדוק בין השחקנים, ותורמת לטיוב הקשר שבין צורכי המעסיקים במגר העסקי לבין המערך הממשלתי של ההכשרות המקצועיות; לכן, אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך קיומו של גוף זה. יחד עם זאת, מטבע הדברים יש מקום לשיפור ודיוק פעילות המינהלת לאחר תקופת פעילות של כשנתיים. פרק זה מתמקד בהמלצות לשיפור במטרה למקסם את פוטנציאל התרומה של המינהלת להעלאת פרוין העבודה במשק ולשיפור מערך ההכשרות המקצועיות.

## המלצות פרטניות

1. יש להסדיר באופן רשמי (רצוי בחקיקה) את פעילות המינהלת, מטרותיה ויעדיה (על פי המומלץ לעיל), סמכויותיה, ומדדים להצלחתה וכן את סמכויות הארגונים והמוסדות המרכיבים אותה. כיום המטרות והיעדים כלולים בתוך התקשרות המיזם המשותף, ללא ביסוס משפטי איתן. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לאור פיצול זרוע העבודה ממשרד הכלכלה, בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בסוף 2022,<sup>57</sup> והשארת המינהלת ותקציב ההכשרות בשיתוף המעסיקים במשרד הכלכלה.

2. יש חשיבות לשמירת פעילות המינהלת תחת קורת גג אחת עם האגף להכשרות מקצועיות, שמהווה הצלע השלישית של מערך ההכשרות דרך המעסיקים. שלוש הצלעות הן: מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי, שמטייבת את החיבור שבין צורכי המעסיקים למסלולי המימון הממשלתיים, המעסיקים שמבצעים את ההכשרות אצלם (OJT או כיתה בעבודה), ואגף ההכשרות המקצועיות, אשר אחראי לניהול מערך ההכשרות, לרבות העברת הכספים, בקרה ופיקוח. לפיכך, אנו ממליצים כי אגף ההכשרות המקצועיות והמינהלת יהיו תחת אותה יחידה ממשלתית, זאת ולמרות ההסכמים הקואליציוניים שהובילו לפיצול בין אגף ההכשרות המקצועיות (שהועבר ממשרד הכלכלה למשרד העבודה) למינהלת (שנותרה תחת משרד הכלכלה). בהינתן המצב הנוכחי, בו נותר הפיצול על כנו, ישנה חשיבות רבה להסדרת תהליכי העבודה בין אגף ההכשרות המקצועיות במשרד העבודה למינהלת במשרד הכלכלה.

3. בנוסף, לאור הפיצול שתואר בסעיף 1 לעיל, יש להסדיר מחדש את חלוקת הסמכויות ולהגדיר במפורש את מוטת אחריות הניהול, בקרה ופיקוח של המינהלת. בפרט, יש להתייחס לאחריות לבקרה על אפקטיביות המסלולים השונים בהיבט של תשואה לפרט ולמשק, וכן לעמידה בקריטריונים השונים שנקבעו בנהלים.

4. **סדרי עדיפויות וקריטריונים** – יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים לתיעודך סוגי ההכשרות והענפים, תוך התייחסות לתשואה לפרט ולמשק מכל מסלול/תחום השקעה. בעת גיבוש הקריטריונים יש לשאוף לכך שהמיון הממשלתי אכן מעודד ביצוע הכשרות שלא היו מתבצעות ללא מעורבות ממשלתית ואינו מהווה סבסוד שכר להכשרות שהיו מתבצעות ממילא.

5. **שינוי שם** – יש מקום לחשיבה מחודשת לגבי השם "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי", כדי ששם הגוף ישקף טוב יותר את מטרות העל של כלל השותפים למינהלת. לדוגמא, בשווייץ הגוף התלת צדדי מכונה "הוועידה התלת-צדדית להכשרה מקצועית" (Tripartite Vocational Training Conference) – שם אשר נותן דגש לשיתוף הפעולה. מוצע לאמץ שם דומה, אשר ישקף את שיתוף הפעולה התלת צדדי. עם זאת מאחר ובניגוד לשווייץ המינהלת אינה עוסקת רק בהכשרה מקצועית אלא באופן רחב יותר בפיתוח הון אנושי, על השם החדש לתת דגש רחב ולא להתייחס רק להכשרות.

#### 6. הוועד המנהל

א. תפקידו של גוף זה צריך להיות דומה לדירקטוריון של חברה ציבורית. כלומר, יש להגדיר בין תפקידיו: התוויית מדיניות, חזון ואסטרטגיה של המינהלת, פיקוח על תפקוד מנכ"ל המינהלת, אישור תוכניות העבודה שתגבש הנהלת המינהלת, פיקוח על אופן הניצול התקציבי, בחינה שוטפת של עמידת המינהלת בקריטריונים (שיוגדרו בחוק), ואם אלו לא יוגדרו בחוק הרי שתפקיד הוועד המנהל לקבוע את הקריטריונים לבחירת הענפים ולתיעודך חלוקת התקציב להכשרות השונות.

ב. אפשר שתפקידים אלו יבוצעו תוך הסתייעות בוועדת ההיגוי וועדת ביקורת (גם זאת, בדומה לפעילות דירקטוריון בחברה ציבורית).

ג. התדירות המומלצת למפגשי הוועד המנהל – לפחות אחת לרבעון.

ד. מדי רבעון יקיים הוועד המנהל דיון עומק על עמידה ביעדים וניצול תקציבי בהתאם לקריטריונים שגובשו.

ה. אחת לשנה יקיים הוועד המנהל דיון אסטרטגי שיכלול דיון בתוכנית עבודה חמש שנתית ואישור תוכנית עבודה מפורטת לשנה הקרובה.

ו. יש חשיבות רבה לכך שהחברים בו יכללו את כל הארגונים היציגים של המעסיקים. מוצע שלא להשאיר את המצב הנוכחי, בו חלק לא מבוטל מענפי המגזר העסקי לא מיוצגים בוועד המנהל של המינהלת.

ז. בתפקיד יו"ר הוועד המנהל יעמוד מנכ"ל המשרד האחראי על תחום ההכשרות המקצועיות בשיתוף עם המעסיקים (עד כה הייתה זו ראש זרוע העבודה, וכעת לאור הפיצול סביר יהיה לקבוע שמנכ"ל משרד הכלכלה יבצע את התפקיד).

ח. באחריות ראש המינהלת להכין את חומרי הרקע להצגה בפני הוועד המנהל. לרבות דיווח שוטף על ביצועי המינהלת (בדומה להצגת דוחות כספיים בחברה ציבורית). על הדוח לכלול נתונים עדכניים ושוטפים בנוגע לעמידה ביעדים, ניצול תקציבי ועוד.

7. **פיקוח ובקרה** – מוצע להקים **וועדת ביקורת**, אשר תמנה 5 נציגי ציבור, בהם נציגי המעסיקים והעובדים, ואנשי מקצוע בעלי ניסיון ורקע מתאים בתחום הביקורת והבקרה. מוצע כי יו"ר וועדת הביקורת יהיה איש מקצוע, נציג ציבור, בעל ניסיון בביקורת פנים ובעדיפות עם היכרות עם שוק העבודה ועולם ההכשרות. תפקיד ועדת הביקורת צריך לכלול גם בחינה תקופתית של אפקטיביות ורלבנטיות הקריטריונים לחלוקת התקציב ובחירת הענפים/תחומי ההכשרה, לוודא שהמימון הממשלתי אכן מעודד ביצוע הכשרות שלא היו מתבצעות ללא מעורבות ממשלתית, לוודא שמתנהל מעקב סדור של ניצול תקציבי ושזה נעשה בהתאם לקריטריונים. כמו כן על וועדת הביקורת לבחון את טיב שיתוף הפעולה בין המשרדים השונים ובין שלושת השותפים למינהלת.

כדי לאפשר לוועדת הביקורת לבצע את פעילותה בצורה רצינית, יש מקום לתת תגמול כספי ליו"ר וועדת הביקורת ולחברי הוועדה שאינם נציגי בעלי העניין/השותפים למינהלת, זאת בהתאם לנהוג בדירקטוריונים בחברות ציבוריות. כמו כן, על מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי ומשרדי הממשלה השונים להנגיש לוועדת הביקורת כל נתון שתבקש.

## 8. ועדת ההיגוי

א. תפקיד ועדת ההיגוי הוא לגבש המלצות למיקוד פעילות המינהלת, לרבות גיבוש הקריטריונים לבחירת הענפים והמלצות לתיעודף חלוקת תקציב ההכשרות בין הענפים השונים, לגבש קווים מנחים לחלוקת התקציב של המינהלת בין מחקר לזיהוי צרכים לבין ביצוע הפעילות שוטפת של המינהלת בקידום ההכשרות, גיבוש המלצות ליעדים מדידים לפעילות המינהלת, לנהל מעקב ניצול תקציבי, ולנהל מעקב אחר ניצול התקציב בהתאם לקריטריונים, תוך שאיפה להבטיח ביצוע התקציב באופן הדרגתי על פני כל השנה. וכן באחריותו לספק למנכ"ל המינהלת / יו"ר הוועד המנהל את חומרי הרקע הנדרשים להצגה בפני הוועד המנהל.

ב. הרכב וועדת ההיגוי – יש להבטיח כי בין חברי הוועדה יכללו נציגים של בעלי העניין העיקריים, לצד אנשי מקצוע שיוכלו לתמוך מקצועית בפעילות הוועדה. רצוי להגביל את מספר החברים, כדי לאפשר דיון אפקטיבי. בנוסף, כי להבטיח פעילות מקצועית של הוועדה, יש מקום לשקול תגמול כספי לאנשי המקצוע (שאינם נציגי בעלי העניין/השותפים למינהלת) שילוו את פעילות הוועדה.

ג. מוצע כי בראש וועדת ההיגוי יעמוד איש מקצוע מוערך בעל היכרות עומק עם תחום ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה.



ד. תדירות מפגשי וועדת ההיגוי – לפחות אחת לרבעון.

ה. יש להגביל את מספר חברי הוועדה, כדי לאפשר דיון רציני ומעמיק ולהתכנס להחלטות.

ו. על המינהלת מוטלת האחריות לרכז עבור וועדת ההיגוי את כל החומרים המקצועיים הנדרשים.

ז. מנהל/ת המינהלת אחראי לקיומן של ישיבות וועדת ההיגוי ולהכנת חומרי הרקע לדיון.

ח. מנהל/ת המינהלת אחראי להציג בפני וועדת ההיגוי אחת לרבעון דוח ביצועים (בדומה להצגת דוחות כספיים בחברה ציבורית) וזה יועבר ליו"ר הוועד המנהל לשם הצגתו בוועד המנהל. על הדוח לכלול נתונים שוטפים בנוגע לעמידה ביעדים ולתכנון לעתיד, על מנת לאפשר לה לקיים דיון בנוגע לעמידה ביעדים, לבקר את פעילות המינהלת ולהעביר המלצות לוועד המנהל להמשך ההתנהלות.

### 9. חלוקת התפקידים והסמכויות בין המדינה והמינהלת

א. תכנון אסטרטגי, זיהוי צרכים ארוך טווח ואיסוף נתונים

מוצע כי את סוגיית זיהוי הצרכים לטווח הארוך והתכנון האסטרטגי תוביל הממשלה, באמצעות אגף האסטרטגיה של המשרד האחראי (כיום – משרד הכלכלה), בשיתוף עם משרד העבודה ובהתייעצות שוטפת עם נציגי המעסיקים והעובדים. גם בעולם מטופלת הסוגייה של תכנון ארוך טווח וזיהוי המגמות בצורה שונה ולעיתים אף נפרדת מהניהול השוטף של מערך ההכשרות המקצועיות. כך למשל בפינלנד וגרמניה ההחלטות האסטרטגיות מתקבלות על ידי המדינה, תוך התייעצות אינטגרלית עם ארגוני העובדים והמעסיקים. תכנון שכזה צריך לקחת בחשבון בין היתר גם תהליכים ארוכי טווח שצפויים להשפיע על מקצועות ומיומנויות העתיד. כך, בין היתר אפשר לציין את מגמת הזדקנות האוכלוסייה, המעבר לדיגיטציה ובינה מלאכותית וכן המעבר למשק דל פחמן. מדובר במגמה מגמות בינלאומיות שיעצבו את סט הכישורים והמיומנויות שיידרשו בשוק העבודה העתידי ומכאן ייגזרו חלק מההכשרות שנדרשות כבר היום, עוד בטרם המגזר העסקי ערוך לשינוי או מכיר את התחזיות. לפיכך, רצוי שהאחריות להוביל את התכנון האסטרטגי תהיה על גורמי הממשל (כאשר במציאות הנוכחית נראה שיש עדיפות לאחריות משותפת של משרד הכלכלה ומשרד העבודה), בעוד בכל הנוגע לזיהוי צרכים ואיסוף נתונים ישנה חשיבות רבה למעורבותם האקטיבית של המעסיקים במגזר העסקי, שכן בידיהם ידע חשוב ומשלים שיכול לסייע למיפוי וחיזוי הביקוש העתידי.

ב. איסוף נתונים וזיהוי צרכים בטווח הקצר

1. מוצע כי פעילות זו תמשיך להתבצע על ידי המינהלת, שכן לה יש את היתרון היחסי הודות לקשר הישיר עם המעסיקים. מיפוי זה צריך להיעשות תוך ראיית צרכי כלל ענפי המשק ותוך התחשבות גם בצרכי הפרט.

2. יש להגדיר כי באחריות המינהלת לסייע למשרד האחראי בהערכת האפקטיביות באמצעות איסוף נתונים מהשטח, לרבות ביצוע סקרי שביעות רצון וקבלת משוב הן מבוגרי ההכשרות והן מהמעסיקים, וכן לבצע מעקב אחר שכר הבוגרים, מקצוע ההשמה, שיעור הנושרים וסיבות הנשירה (ראו הרחבה בפרק ה' בהמשך)

3. על המינהלת להבטיח שכל תהליכי איסוף הנתונים יהיו בהתאם לסיווגי הלמ"ס (סיווג ענפי וסיווג משלחי היד), זאת כדי לאפשר חיבור של נתוני הפרט והעסקים גם לנתוני למ"ס.

ג. הגדרת מקצועות וגיבוש תוכני הלימוד

מוצע כי המינהלת תהיה גורם מסייע ומייעץ לממשלה הן בהגדרת המקצועות הנדרשים והן בהגדרת הסטנדרטים המקצועיים בהם צריכים לעמוד בוגרי ההכשרות, זאת על בסיס תוצרי זיהוי הצרכים לטווח הקצר והארוך. בנוסף, מוצע שהמינהלת תמשיך לסייע בבניית תוכניות הלימוד: הן בהשתתפות בוועדות המקצוע של האגף בבניית תוכניות מפותחות על פי ענף; והן בעבודה מול מעסיקים וספקי ההכשרות בעת כתיבת סילבוסים ותוכניות הנמצאים כיום תחת אחריותם (בתוכניות OJT, ובהכשרות כיתה בעבודה עם תוכניות הכשרה פרטיות). מעורבות שכזו היא בדומה למודלים הקיימים בעולם.

ד. ניהול מערך ההכשרות, בקרה ופיקוח על ההכשרות

1. הפיקוח על פעילות המינהלת צריך להיות באחריות המשרד הממשלתי האחראי. אולם, בשל הפיצול שנוצר לאחרונה, מוטלת על משרד הכלכלה ומשרד העבודה האחריות לשתף פעולה בחלוקת סמכויות הפיקוח על פעילות מערך ההכשרות המקצועיות, כאשר משרד העבודה יפקח על עבודת אגף ההכשרות המקצועיות ומשרד הכלכלה יפקח על מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי והניצול התקציבי. לפיכך, על שני המשרדים מוטלת האחריות לוודא כי שיתוף הפעולה בין אגף ההכשרות למינהלת ממשיך לפעול באופן תקין.

2. בכל הנוגע להכשרות שמבוצעות על-ידי המעסיקים (בעיקר במסלול OJT), משרדי הממשלה אחראים לפקח על דיווחי המעסיקים, לוודא שההכשרות מבוצעות בהתאם לדרישות ולקריטריונים, לרבות מעקב אחר היקף השעות ו תוכני הלימוד, וכן מעקב על ההשמה לטווח ארוך ועל השינוי בשכר

**בעקבות ההכשרה.** אפשר שפיקוח זה ייעשה באמצעות חובת דיווח מצד המעסיק, כתנאי לקבלת המענק הממשלתי. אף כי מדובר בדיווח של המעסיק, גישת הכלכלה ההתנהגותית גורסת כי רוב המדווחים ידווחו דיווח אמת וכי דיווח שכזה המלווה בביקורות תקופתיות יכול להבטיח שיעור דיווח אמין באחוזים גבוהים. האחריות לביצוע ביקורות תהיה על משרד הכלכלה (או המינהלת) ובצידה סנקציות גבוהות למי שרמת והיקף ההכשרה שהוא נותן בפועל לא תואמים את הצהרותיו.

3. יש לבחון דרכים לקבלת תעודות הסמכה המוכרות ע"י המדינה גם במסלול OJT, זאת למשל באמצעות מבחן סיום שיידרשו משתתפי ההכשרות לעמוד בו. אופן ביצוע מבחן הסיום והתאמתו למסלול ה-OJT ייקבעו בתיאום עם המינהלת תוך עמידה בעקרונות העומדים בבסיס מסלול זה. מי שיעבור את המבחן יקבל תעודה המעידה כי סיים בהצלחה את הקורס. הדבר יסייע בבחינת האפקטיביות של ההכשרות המבוצעות ע"י המעסיקים במימון ממשלתי, יקל על מוביליות של עובדים וישמש קטליזטור לקידום ולשיפור כושר ההשתכרות של בוגרי ההכשרות.

ה. מדידת אפקטיביות

על המשרד האחראי (כיום משרד הכלכלה) בשיתוף עם מינהלת המעסיקים מוטלת האחריות לבצע מדידת אפקטיביות להכשרות באמצעות איסוף נתונים כמותיים על המועמדים להכשרות, על המשתתפים בהכשרות ועל בוגרי ההכשרות, בדגש על השמה (לאיזה מקצוע ובאיזה ענף) וכן שכר התחלתי וכעבור שנה, שלוש וחמש שנים ממועד סיום ההכשרה. כיום המינהלת לא מבצעת מעקב מסוג זה, ובהעדר נתונים מנהליים זמינים (בלמ"ס) אין ביכולתה לבחון את אפקטיביות ההכשרות בזמן אמת או כעבור שנה מסיום ההכשרה.

1. לפיכך, מוצע לקבוע נוהל מעקב אחר התפתחות השכר של בוגרי ההכשרות, כשהאחריות לאיסוף הנתונים עד לקבלת נתונים מנהליים מהלמ"ס יהיה על המינהלת (אפשר באמצעות הנהגת חובת דיווח לבוגרי ההכשרות או למעסיקים).

2. מוצע לקבוע נוהל לביצוע סקרי שביעות רצון מצד בוגרי ההכשרות ומהמעסיקים שמשתתפים במסלולים השונים.

3. אנו ממליצים כי בעוד על איסוף הנתונים בשני הסעיפים הקודמים תהיה אחראית המינהלת, הרי שרצוי שאגף האסטרטגיה במשרד הכלכלה יהיה אחראי לביצוע מדידת האפקטיביות. לשם כך, יש להעמיד את כוח האדם הנדרש (או התקציבים למיקור חוץ) לשם ביצוע מחקרי אפקטיביות מקצועיים ומהימנים ולהבטיח שיתוף פעולה עם אגף האסטרטגיה של משרד העבודה, שרכש נסיון וידע רב בתחום.

4. רצוי כי מדידת האפקטיביות תתבצע על ידי גוף בקרה חיצוני למינהלת ולאגף ההכשרות המקצועיות.

**בכל מקרה, באחריות המינהלת לסייע למשרד האחראי בהערכת האפקטיביות באמצעות איסוף הנתונים הנדרשים מהשטח (נתוני שכר של בוגרי ההכשרות, לפני ולאחר ביצוע ההכשרה; סקרי שביעות רצון בקרב בוגרי ההכשרות והמעסיקים; מעקב אחר שיעור הנושרים וסיבות הנשירה וכדומה).**

5. כדי לאפשר למינהלת לאסוף ולרכז את הנתונים הנדרשים, יש לחייב את ה"גוף המפעיל" (מגע"ר או מחוז צפון של האגף להכשרה מקצועית), אשר כיום מחזיק בחלק ניכר וחשוב מהנתונים לגבי מסלולי ההכשרה, להעביר למינהלת את כל הנתונים שתבקש בזמן אמת. בהעדר העברת נתונים **שוטפת**, יכולתה של המינהלת לבחון אפקטיביות ולפקח על פעילות ההכשרות נפגעת.

6. מוצע לבחון האחדה של תפעול כל מסדי הנתונים הן של מסלול OJT והן של מסלול כיתה בעבודה תחת גורם אחד (אם מדובר בגורם פרטי יש להגדיר בהסכם ההתקשרות/במכרז את מחויבות הגוף החיצוני להעברת נתונים שוטפת בפורמט אחיד, כפי שיוגדר ע"י המינהלת והמשרד האחראי). בכל מקרה גם אם יהיה פיצול בתפעול המערכות יש לוודא כי בסיס הנתונים יהיה יחיד ויאגם בתוכו את כלל המידע. יש לוודא שמערכת המידע ומסדי הנתונים הללו יותאמו לצורכי המינהלת, ויאפשרו איסוף אוטומטי וניתוח של הנתונים הללו תוך התממשקות עם כלל המערכות הממשלתיות הרלוונטיות.

1. המינהלת, בהיותה בשותפות גם עם צלע העובדים, צריכה לנצל את היתרון היחסי שלה בפיתוח ההון האנושי, זאת בין היתר באמצעות שדרוג מיומנויות הבסיס של עובדים קיימים בתחומים כמו אנגלית, עברית (לערבים ועולים חדשים), מיומנויות דיגיטליות וכדומה. כמו כן מומלץ להוסיף על פעילותה הקיימת של המינהלת את הפעילויות הבאות:

1. עליה ליזום ולקדם מסלולי מימון ממשלתי להכשרות והשתלמויות המיועדים באופן ספציפי לעובדים קיימים במסגרת תוכניות למידה לאורך החיים (LLL) לשם שדרוג מקצועי, במסגרת הכשרות קצרות, ריענונים והשתלמויות. הכשרות אלה צריכות לנבוע מתפיסה כוללת של העלאת רמת הכישורים של עובדים קיימים, תוך הבנה שרבים מפערי הפריון במשק הישראלי יחסית למדינות המפותחות נובעים מכישוריהם של העובדים הקיימים (פערים במלאי). זאת בניגוד למצב כיום, בו מסלולי ההכשרה בשילוב מעסיקים מתייחסים באופן כמעט בלעדי לעובדים חדשים (OJT) מיועד לחדשים בלבד, בכיתה בעבודה ניתן לשלב עובדים קיימים באופן מצומצם של עד 20% מכל הכשרה).

בהקשר זה יש לשקול הקמת קרנות ייעודיות של האיגודים המקצועיים או הפורום הכלכלי-חברתי, בדומה להמלצה קודמת שניתנה בדוח הפיריון. קרנות אלו יכולות להוות נדבך נוסף המשרת את הצורך בהכשרת עובדים קיימים ולאפשר השתתפות של המגזר העסקי בפתרון צורך זה, מעבר למימון הממשלתי. בנוסף, יש לשלב בתקציב המדינה גם תקציב ייעודי להכשרת עובדים קיימים, תחת קריטריונים ברורים ומדידים (למשל לאוכלוסיות יעד, לאזורים, למקצועות שבסכנת היעלמות ועוד).

2. מוצע להעמיק את פעילות המינהלת במודלים לקידום התמחויות במקומות העבודה, כחלק מתהליך ההכשרה המקצועית, זאת בדומה למודלים המקובלים בעולם בתחום (שנסקרו בדוח הקודם).

3. יש מקום לשקול שילוב המינהלת בתהליכים המטפלים בקידום החדשנות התהליכית והטכנולוגית בענפים המסורתיים. זאת בפרט לאור ההחלטה על השארתה כחלק ממשד הכלכלה בנפרד מזרוע העבודה, לאור העובדה כי משרד הכלכלה כבר החל בקידום נושא זה, בשיתוף פעולה עם המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ז. בנוסף, מוצע לשמר את פעילות המינהלת בהיבטים הבאים:

1. שימור תרומת המינהלת בטיוב הקשר שבין צורכי המעסיקים למערך ההכשרות הממשלתי ולמסלולי הסיוע השונים. למרות כל הסעיפים הקודמים, המציגים את הצורך בטיוב ושיפור עבודת המינהלת, כותבי סקירה זו התרשמו כי מינהלת המעסיקים הצליחה לשפר באופן ניכר את הקשר בין המעסיקים לאגף ההכשרות. מסקנה זו עולה הן בהתבסס על הנתונים שהוצגו בפנינו והן בהתבסס על סדרת ראיונות עם מגוון בעלי עניין בתחום. יש חשיבות לשמר את פעילות המינהלת במתכונתה הנוכחית, תוך שיפור וטיוב תהליכי העבודה והבקרה שפורטו לעיל. יש לשמר ולחזק את מעורבות המינהלת בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, ולערב אותה כגורם מייעץ בעת גיבוש מדיניות ההכשרות המקצועיות של עובדים קיימים וחדשים, ובכלל זה את מעורבותם בוועדות הענפיות.

2. שימור חלוקת פעילות המינהלת לפי ענפים/סקטורים. ישנה חשיבות שהנתונים והמידע שנאספים ע"י מנהלות התחומים יישמרו במערכת מידע מסודרת שתעמוד לשימוש המינהלת וכן שמידע זה יהיה זמין גם לצוות המחקר והתכנון האסטרטגי במשרד האחראי. חלוקה ענפית דומה קיימת גם בפינלנד. יש לוודא כי המיקוד בענפים שהמינהלת עוסקת בהם יתבצע על-פי קריטריונים שקופים שייקחו בחשבון את התשואה לפרט והתשואה המשקית וייבחנו אחת לשנה במסגרת הליך מסודר.

## 10. ניהול תקציבי המינהלת

**תקציב פעילות שוטפת** – המינהלת מתנהלת כיום כמיזם משותף, דהיינו מחצית מהתקציב מגיע מהמדינה והמחצית השנייה מיתר הגופים השותפים (25% מנציגי המעסיקים ו-25% מנציגי העובדים). מוצע לבחון מחדש האם מודל זה הוא האופטימלי עבור ישראל, לאור חוסר הוודאות באשר ליכולת הצדדים להמשיך ולממן את המינהלת לאורך זמן וכן בשל חוסר היענות של כלל הארגונים היציגים לקחת חלק במימון הנדרש. בדנמרק, שווייץ וגרמניה ארגוני העובדים והמעסיקים שותפים במימון פעולות הניהול והפיקוח המתבצעות על ידי גורמים אלה. עם זאת בגרמניה הגוף המשותף מתוקצב על ידי המדינה. לגבי יתר המדינות לא נמצא מידע ביחס לגורם המממן של פעילות הגוף המשותף. **מוצע לשקול מודל שבו עיקר המימון לתפעול המינהלת מגיע מהמדינה כאשר ארגוני העובדים והמעסיקים נדרשים לשלם "דמי רצינות" (למשל 15% או 10% כל אחד). כך, לדוגמה בגרמניה לפי חוק ממומן ה־BIBB באופן מלא ע"י המדינה.**

### 11. על המינהלת לקדם מול המשרד האחראי על הכשרות המקצועיות את הנושאים הבאים:

א. ריענון וטיוב הקריטריונים לחלוקת התקציב לביצוע הכשרות לגופים פרטיים (מעסיקים או גופי הכשרה). בהתאם להחלטת הממשלה 198, קריטריונים אלה צריכים לכלול:<sup>58</sup>

1. הוכחת איכות ההכשרה לפי מספר הנרשמים ומספר המסיימים
2. הוכחת אפקטיביות ההכשרה במונחי השמה ותשואה לשכר (מיידית ולאורך זמן);
3. מקצועות שנמצאים במחסור במשק, או שבמסגרת הליך זיהוי הצרכים נמצא שצפויים להיות בחסר בטווח הרחוק.
4. אינדיקציה לכשל שוק או לצורך משקי שלא מקבל מענה.
5. הכשרות שיתרמו לשילוב אוכלוסיות יעד או פריסה גאוגרפית.
6. הכשרות לעסקים קטנים ובינוניים.

<sup>58</sup> הקריטריון היחיד על פיו ניתן התקציב כיום מתבסס על החלטת הממשלה האומרת כי בהיעדר נתוני אפקטיביות להכשרה, ניתן לממן הכשרה כאשר יש הבטחה לשכר של 20% מעל שכר המינימום. קריטריון זה בהחלטת הממשלה הינו ברירת מחדל, אך לא אידאלי, ומעיד על כך שלמעשה אין עדיין מערך ברור של הערכת אפקטיביות. מעבר לכך, החלטת הממשלה כוללת חלק שני הקובע כי מימון יינתן גם על פי צורך משקי ולא רק על פי תשואה לעובד, ולכך אין כיום שום התייחסות בחלוקת התקציב בפועל.

ב. על המשרד האחראי לנהל מעקב ניצול תקציבי, ולנהל את התקציב בהתאם לקריטריונים, תוך שאיפה להבטיח ביצוע התקציב באופן הדרגתי על פני כל השנה.

ג. על המשרד האחראי לקצות תקציבים לקידום תוכניות למידה לאורך החיים (LLL) לשם שדרוג מקצועי, במסגרת הכשרות קצרות, ריענונים והשתלמויות. על המדינה להקצות לכך מסלולים ייעודיים, זאת בניגוד למצב כיום, בו מסלולי ההכשרה בשילוב מעסיקים מתייחסים באופן כמעט בלעדי לעובדים חדשים.

ד. **אקרדיטציה:** כאמור לעיל, על המינהלת לקדם יישום של מתן אקרדיטציה גם להכשרות הניתנות במסלולים עם מעסיקים, לרבות פיקוח של המשרד הממונה על הליך ההסמכה. זאת למשל באמצעות מבחנים, כאשר עובד שעבר את המבחן יוכר כבעל הסמכה רלבנטית ויקבל תעודה. יש להבהיר מהי רמת ההכשרה הנדרשת מכל הכשרה שניתנת עליה תעודה, כיצד עוברים בין הכשרה מוכרת אחת לשנייה, לאיזה תפקידים מתאימים העובדים נושאי התעודה הזו וכו'. חוסר בקבלת תעודה ברורה על סיום הכשרה, המראה על הכישורים שהוקנו לעובד, פוגע ביכולת של בוגרי ההכשרות לשפר את מצבם בשוק העבודה בעתיד.

# נספח 1: נספח מתודולוגי לסקירה הבינלאומית

## א. בחירת מדינות השוואה

בחירת מדינות השוואה בחנו שורה של מדדים המעידים על הישגים טובים בשוק העבודה. המדדים שנבחרו מתייחסים לפריון, לאי־שוויון ולרמת ההתאמה בין כישורי העובדים למקצוע. מדינות בעלות פריון גבוה, רמה נמוכה של אי־שוויון והתאמה טובה בין כישורי העובדים לבין המקצועות בהם הם עוסקים הן מדינות שנרצה להידמות אליהן, ולכן בחנו מדדים שבוחנים את המדדים הללו. בנוסף, התחשבנו בגודל האוכלוסייה על מנת להתייחס למדינות דומות בגודלן לישראל.

לשם חישוב הפריון נתבונן בתוצר לשעת עבודה. תוצר לשעת עבודה הוא מדד המחשב את סך הכמות המיוצרת בשנה מסוימת חלקי סך שעות העבודה שהושקעו במשק באותה שנה. מדד זה מודד את יעילות כוח העבודה והוא משמש קריטריון לבחינת פריון כוח העבודה.<sup>59</sup>

לשם מדידת אי־השוויון השתמשנו במדד ג'יני, מדד זה מחושב על ידי הפער בין מציאות שבה לכל העובדים במשק הכנסה זהה, לבין המציאות בפועל. המדד נע בין 0 ל־1. ככל שההכנסות מתחלקות באופן שווה באוכלוסייה, המדד נמוך יותר, וככל שקיימים פערים גדולים יותר בחלוקת ההכנסות המדד יהיה גבוה יותר. המדד שנבחר מתחשב בהכנסות ברוטו, לפני מיסים והעברות ממשלתיות.<sup>60</sup>

באשר לאי־התאמה, התרשימים מתייחסים לשני מדדים שונים:<sup>61</sup>

OECD (2022), GDP per hour worked (indicator). doi: 10.1787/1439e590-en (Accessed on 59  
13 November 2022)

OECD Income distribution database 60

OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills 61  
Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277878-en>



**אי-התאמה ברמת ההכשרה (Qualification mismatch):** מדד הבוחן את שיעור העובדים שהכשרתם תואמת את המקצוע בו הם עוסקים. לשם קביעת המדד, נקבעה רמת הכשרה "שכיחה" עבור כל מקצוע, ובהתאם לרמה זו, נבדק מה שיעור האנשים העוסקים במקצוע בעלי רמה פחותה מהרמה השכיחה (Under-qualification) ומה שיעור האנשים בעלי רמה גבוהה מהרמה השכיחה (Over-qualification). המדד המוצג בגרף מציג את סך האנשים שהכשרתם אינה תואמת את המקצוע בו הם עוסקים.

**אי-התאמה בתחום הלימוד (Field-of-study mismatch):** מדד הבוחן את שיעור העובדים שאינם עוסקים במקצוע אותו הם למדו.

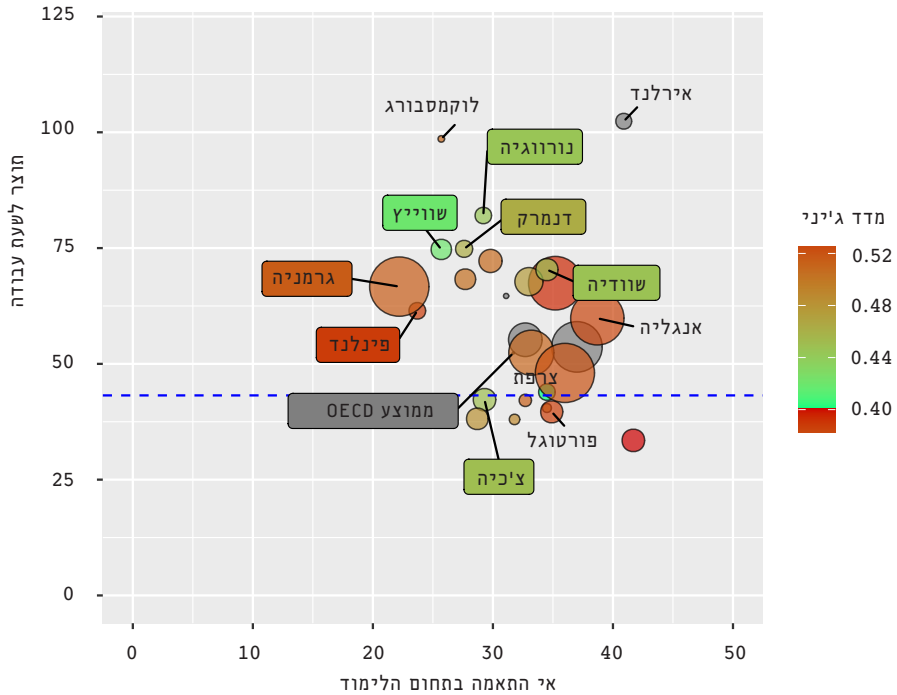
תרשימים 1-2 מציגים את מיקום המדינות ביחס לכל אחד מהמדדים כאמור. על הציר האופקי מופיעים מדדי אי-ההתאמה ועל הציר האנכי מופיע התוצר לשעת עבודה. גודל הבועה של כל מדינה מייצג את גודל האוכלוסייה והצבע מייצג את מדד ג'יני, כאשר צבע אדום מעיד על רמה גבוהה של אי-שוויון וצבע ירוק מעיד על רמה נמוכה של אי-שוויון, באופן יחסי.

בבחירת מדינות השוואה נתמקד במדינות הממוקמות בצד השמאלי העליון של לפחות אחד מהתרשימים – מדינות בעלות פיריון גבוה ושיעור אי-התאמה נמוך. נשים לב כי עשוי להיות פער בין התרשימים השונים. גרמניה ושוודיה, למשל, בעלות שיעור אי-התאמה נמוך במדד אחד אך שיעור אי-התאמה גבוה בשני.

כמו כן, תינתן עדיפות למדינות ירוקות, בהן רמת אי-השוויון נמוכה באופן יחסי ולמדינות בעלות אוכלוסייה דומה באופן יחסי לאוכלוסיית ישראל.

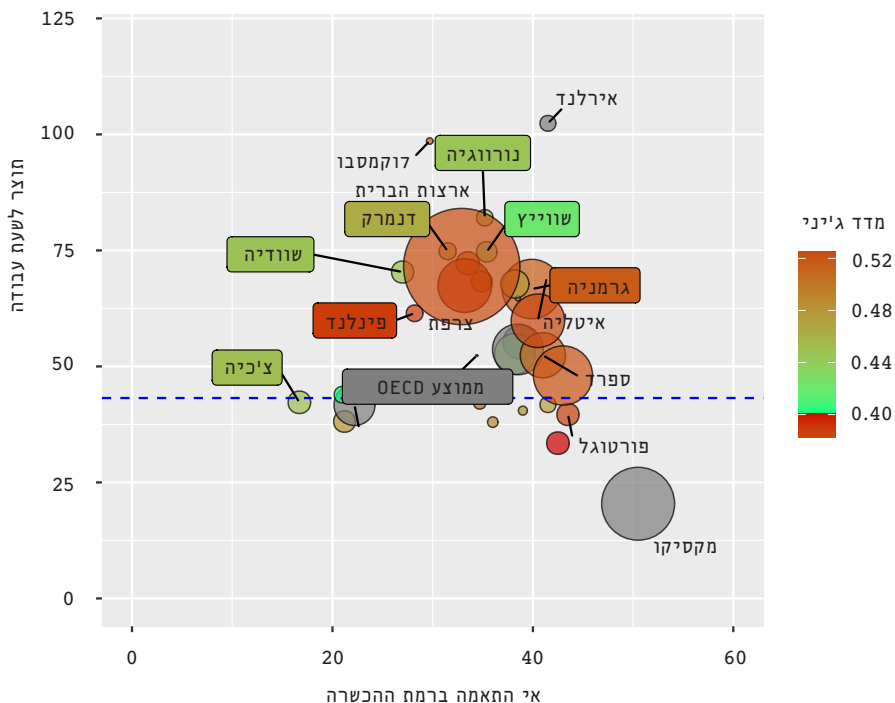
בהתאם לקריטריונים אלו, המדינות שנבחרות להשוואה הן גרמניה, דנמרק, נורווגיה, פינלנד, צ'כיה ושווייץ.

מדדי אי-התאמה בחחום הלימוד, תוצר לשעת עבודה, אי-שוויון וגודל האוכלוסייה<sup>62</sup>



62 נתוני OECD הרשמיים על מיסמאץ' לא כוללים את ישראל ועל כן הגרפים הללו לא כוללים התייחסות לישראל. עם זאת, ניתן לראות נתונים לא רשמיים על אי-התאמה עבור ישראל במסמך: OECD (2016) Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en> עם זאת, נתוני המסמך שונים מהנתונים הרשמיים המפורסמים במאגרי הנתונים של ה-OECD ולכן אינם מוצגים כאן. תרשימים המבוססים על הנתונים מן המאמר וכוללים את נתוני ישראל מופיעים בסוף הנספח הממודולוגי, נספח 1.

**מדדי אי-התאמה בתחום הלימוד, תוצר לשעת עבודה, אי-שוויון וגודל האוכלוסייה**



מקור: עיבודים מתוך נתוני ה-OECD לשנת 2019. גודל הבועה מייצג את גודל האוכלוסייה. הקו הכחול המקווקו מייצג את התוצר לשעת עבודה בישראל, לא קיימים נתוני אי-התאמה לישראל.

לאחר בחירה ראשונית של המדינות מתוך התרשימים הנ"ל, ביצענו השוואה מפורטת בנוגע למדינות אלה. לצד המדדים המופיעים בתרשימים לעיל, הוספנו מדדים נוספים מתוך European Skills Index, מדד שפותח על ידי ה-CEDEFOP, הבוחן שלוש קטגוריות הנוגעות לסטטוס הכישורים במדינה:<sup>63</sup>

- א. פיתוח כישורים (Skills development) – בוחן את הפעילויות העוסקות בפיתוח כישורים במדינה.
- ב. יישום כישורים (Skills activation) – אינדיקטורים הנוגעים למעבר מהשכלה לשוק העבודה
- ג. התאמת כישורים (Skills matching) – אינדיקטורים הנוגעים להתאמת הכישורים לשוק העבודה
- ד. מדד כישורים כללי (Skills Index) – מדד המשקלל את שלושת המדדים לעיל.

בלוח להלן ניתן לראות את ההשוואה בצורה מפורטת. ניתן לראות, כפי שצוין לעיל, כי גרמניה ממוקמת גבוה מאד במדד אי־ההתאמה התחום הלימוד, אך במקום נמוך במדד אי־ההתאמה ברמת המיומנות. צ'כיה היא מקרה מעניין, שכן היא ממוקמת גבוה מאד כמעט בכל מדדי הכישורים ואי־ההתאמה, אך בהיבט הפריון היא במיקום נמוך בהרבה בהשוואה ליתר המדינות שנבחרו. עם זאת, כאשר בוחנים את הגידול בפריון, ניתן לראות כי צ'כיה במגמת עלייה משמעותית ביחס למדינות האחרות (תרשים 3). נתון זה מחזק את הבחירה בה כמדינת השוואה.

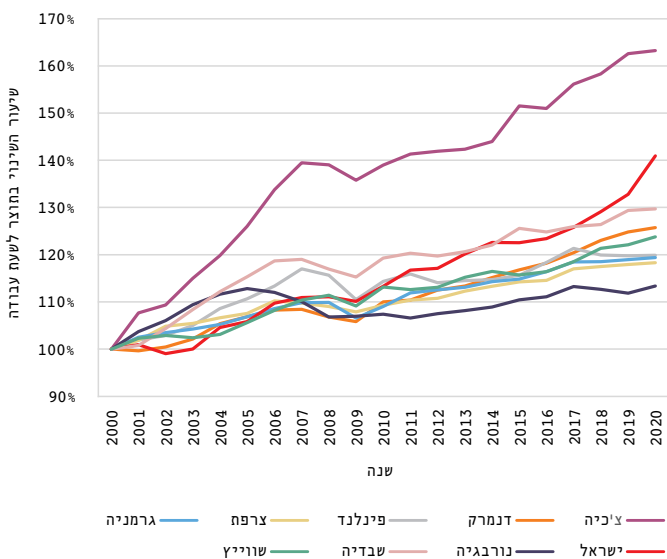
**השוואת מדדים שונים בין מדינות השוואה הנבחרות**

ממוצע OECD/EU	ישראל	פינלנד	גרמניה	שווייץ	דנמרק	צ'כיה	נורווגיה	שוודיה	
	9.1	5.5	83.1	8.5	5.8	10.7	5.3	10.3	גודל אוכלוסייה
52.3	43.2	61.5	66.7	71.2	74.8	42.3	82.0	70.3	תוצר לשעת עבודה
0.47	0.449	0.51	0.50	0.40	0.44	0.43	0.43	0.43	מדד גייני
34.4	.	28.2	39.9	36.0	31.5	16.7	35.2	27.0	אי־התאמה ברמת ההכשרה
31.7	.	23.7	22.2	23.8	27.6	29.3	29.2	34.5	אי־התאמה בתחום הלימוד
51.5	.	82.9	58.8	67.1	65.6	58.3	62.3	61.9	פיתוח כישורים

ממוצע OECD/EU	ישראל	פינלנד	גרמניה	שווייץ	דנמרק	צ'כיה	נורווגיה	שוודיה	
52.1	.	57.5	65.0	84.0	59.9	54.3	67.8	71.6	יישום כישורים
53.5	.	63.5	57.4	38.8	63.4	93.3	56.2	53.1	התאמת כישורים
50.9	.	67.0	59.8	56.3	63.1	70.0	61.0	60.3	מדד כישורים כללי

מקור: נתוני ה-OECD לשנת 2019; European Skills Index. מדדי הכישורים קיימים ביחס למדינות האיחוד האירופי ולכן הממוצע הוא של מדינות האיחוד ולא של מדינות ה-OECD.

### גידול בתוצר לשעת עבודה, 2000-2020



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני ה-OECD. לחלק מהמדינות לא היו נתונים עדכניים מעבר לשנת 2020 ולכן הנתונים המוצגים הם עד לשנה זו.

## ב. התפתחות המודלים והשוואה למצב בישראל

על מנת לבחור מודל מתאים לישראל, בחנו כיצד התפתחו המודלים השונים, ומה המאפיינים של כל מדינה שהובילו להתפתחות מודלים אלה. השוואת מאפיינים אלה למצב בישראל תשמש אותנו לבחירת מודל מתאים עבור ישראל.

באופן היסטורי, ההכשרות תופעלו על ידי הגילדות, ארגונים שייצגו בעיקר את המעסיקים. לאחר פירוק הגילדות באירופה בסוף המאה ה-19, נוצר ריק, שבקרב כל המדינות לעיל, למעט פינלנד, התמלא על ידי בעלי העסקים, שנדרשו להכשיר את עובדיהם על מנת לשפר את ביצועיהם. בפינלנד, לעומת זאת, בשל היותה מדינה חקלאית ברובה, ומבוססת פחות על תעשייה שיכולה לבצע הכשרות, ההכשרות התבצעו בבתי ספר שהוקמו על ידי רשויות ציבוריות וכנסיות. בהתאם, בכל המדינות, למעט פינלנד, מערך ההכשרות מבוסס בצורה משמעותית על התמחויות והכשרות בבתי העסק, כאשר בתי הספר משלימים את הצד התאורטי של הלימוד. בפינלנד, לעומת זאת, מערך ההכשרות מבוסס ברובו על מוסדות הלימוד הציבוריים. באופן טבעי, מוסדות אלה אינם נשלטים על ידי מעסיקים והעובדים ומפוקחים על ידי המדינה.<sup>64</sup>

בהמשך, המודלים התפתחו בהתאם למבנה השלטוני של המדינות, הכוח הפוליטי של העובדים והמעסיקים ויחסי האמון ושיתוף הפעולה ביניהם. במדינות בהן קיימים יחסי אמון ושיתופי פעולה מוצלחים בין העובדים והמעסיקים, או כאשר לעובדים אין די כוח פוליטי, המדינה נוטה פחות להתערב. במדינות בהם העובדים אינם מרוצים ממעמדם ודורשים מעמד משמעותי יותר במסגרת ההכשרות, ובנוסף הם מחזיקים בכוח פוליטי, קודמו רפורמות ששיפרו את ייצוג העובדים והובילו לפיקוח הדוק יותר של המדינה על ההכשרות.

בשוודיה מערך ההכשרות התפתח ללא פיקוח של המדינה, והתקיים על בסיס יוזמות של עיריות, ארגונים פרטיים ועסקים. רמת ההכשרות היתה נמוכה, אך ניסיונות שונים לקדם רפורמות בשוק נדחו על ידי הפרלמנט בעקבות התנגדות של התעשייה והיעדר הסכמה פוליטית.<sup>65</sup> כיום, מערך

Deitmer (2015), Governance of VET systems in international context: models, 64 concepts and evaluation tool and implementation examples (draft version, not for citation), Paper for ECER Conference

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016) *Same, but different – the emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.). *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang.

ההכשרות מנוהל ברובו על ידי הסכמים קיבוציים בין העובדים והמעסיקים, ולמדינה מעורבות מצומצמת בביקוח על המערך.<sup>66</sup>

בנורווגיה, בדומה לשוודיה, המדינה נהגה שלא להתערב בנעשה במערך ההכשרות. הקמה של ארגוני עובדים ומעסיקים השפיעה במידה מצומצמת בלבד על מדיניות הממשלה. ארגוני המעסיקים לא הסכימו לגבי הדרך הנכונה לפיה יש לבצע הכשרות והמערך התפתח בצורה מבוזרת בכל ענף בנפרד. לאורך השנים התקבעה התפיסה לפיה ההכשרות הן נושא א־פוליטי ששמור לתעשייה ופיקוח המדינה נותר מצומצם בלבד.<sup>67</sup>

בצ'כיה, עד שנות ה־90, השלטון (אז צ'כוסלובקיה) היה שלטון קומוניסטי. המשק היה משק מתוכנן וכך גם ההכשרות המקצועיות, אשר פעלו במוסדות הכשרה מדינתיים. בראשית שנות ה־90, לאחר נפילת בריה"מ, קודמו מספר רפורמות שהובילו לביזור שוק ההכשרות והעניקו לבתי הספר ולאוניברסיטאות חופש אקדמי רב בבניית התכנים. בנוסף, הותרה כניסה של מוסדות הכשרה פרטיים והחלה להתפתח תחרות בשוק ההכשרות, שהובילה את שוק ההכשרות לתת מענה לביקוש עבור ההכשרות בשוק העבודה.<sup>68</sup> לאורך שנות ה־90 המדינה הרחיבה את הפיקוח על מערך ההכשרות במטרה לשמור על רמת ההכשרות ועל התאמתם לצרכים הלאומיים. עם זאת, חלקם של העובדים והמעסיקים בפיתוח מערך ההכשרות היה נותר מצומצם באופן יחסי, כאשר המדינה נועצת בהם במסגרת הליך קביעת הסטנדרטים להכשרות המקצועיות. לאורך השנים הובעה ביקורת על חלקם של העובדים והמעסיקים ועלה צורך בשיתוף נרחב יותר שלהם בהליכי קבלת ההחלטות.<sup>69</sup>

Skolverket, ReferNet Sweden. (2019). Vocational education and training in Europe - 66 Sweden. Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018. [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational\\_Education\\_Training\\_Europe\\_Sweden\\_2018\\_Cedefop-ReferNet.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Sweden_2018_Cedefop-ReferNet.pdf)

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016) *Same, but different - the emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.). *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang.

OECD (1997), *Thematic Review of The Transition from Initial Education to Working Life*, Czech Republic Unesco (2007), *world data in education*, 6<sup>th</sup> edition, Czech Republic

Interreg, Danube Transnational Programme (2019), *National Strategy for the Modernisation of Vocational Education and the WBL System in the Czech Republic*

בדנמרק, לאחר פירוק הגילדות, ארגוני העובדים והמעסיקים שיתפו פעולה והקימו את ועדות הסחר (Trade Committees) בענפים שונים, שפיקחו על ההכשרות בענף. בשנות ה-30 המדינה הקנתה סמכות חוקית לוועדות אלה ועיגנה את הנורמות שקבעו בחקיקה. ועדות אלה קיימות עד היום ובעלות סמכויות נרחבות בנוגע לפיקוח ותפעול ההכשרות והבחינות.<sup>70</sup>

**שווייץ** פועלת במבנה פדרלי, כאשר לשלטון הפדרלי יכולת השפעה מוגבלת על הנעשה בקנטונים,<sup>71</sup> וסמכויות רבות הנוגעות לפיקוח ותפעול מערך ההכשרות היו נתונות, באופן היסטורי, לקנטונים. על פי הטענה, הקנטונים נוטים לתמוך באינטרסים של מעסיקים על פני אינטרסים של עובדים, ובעלי רצון ויכולת מוגבלים לפקח על ההכשרות בבתי העסק. לעובדה זו יש להוסיף את ההשפעה הנמוכה יחסית שיש לארגוני עובדים בשווייץ, ואת היכולת המוגבלת שלהם להשפיע על החקיקה. מציאות זו הובילה למבנה מערך ההכשרות הקיים בשווייץ, המותיר לשוק העבודה, ובעיקר לארגוני המעסיקים, סמכויות רבות בנוגע לעיצוב ותפעול ההכשרות, כאשר המדינה והקנטונים משמשים בתפקידי פיקוח. עם זאת, ארגוני העובדים בשווייץ מקבלים ותומכים במבנה מערך ההכשרות ובמקום שלהם במסגרת המערך, עובדה המעידה על אמון של העובדים בארגוני המעסיקים וביכולת שלהם למלא את תפקידם בצורה טובה במסגרת מערך ההכשרות.<sup>72</sup> יחד עם זאת, הייצוג החסר של העובדים בצמתים השונים של מערך ההכשרות מביא למתן דגש על אינטרס המעסיקים במדינה, כך ששכר המתמחים נמוך יותר, וההכשרות נוטות להיות יותר ספציפיות בהשוואה לנעשה בגרמניה, למשל.<sup>73</sup>

בגרמניה, בתחילת המאה הקודמת, ההכשרות נוהלו בעיקרן על ידי המעסיקים. ארגוני העובדים והמעסיקים חתמו על הסכמים קיבוציים בנוגע לתנאי העובדים בהכשרות, אך העובדים לא ערערו

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016) *Same, but different – the emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.). *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang.

71 שווייץ היא קונפדרציה המורכבת מקנטונים בעלי אוטונומיה בנוגע לחקיקה פנימית.

Emmenegger, Graf and Strebel (2020), *Social versus liberal collective skill formation systems? A comparative-historical analysis of the role of trade unions in German and Swiss VET* *European Journal of Industrial relations*, Vol. 26(3) 263-278

73 Emmenegger, Graf and Strebel (2020), *Social versus liberal collective skill formation systems? A comparative-historical analysis of the role of trade unions in German and Swiss VET* *European Journal of Industrial relations*, Vol. 26(3) 263-278



על המעמד של המעסיקים במסגרת ההכשרות. עם השנים, העובדים דרשו מעמד משמעותי יותר במערך ההכשרות, ועלייה בכוחם של ארגוני עובדים וייצוג פוליטי משמעותי בפרלמנט הובילו לשינויי חקיקה בשנות ה־50, שהכניסו נציגים של ארגוני העובדים ל־Chambers, גופים שהיו אחראים על מערך ההכשרות ואשר עד אז היו חברים בהם נציגי מעסיקים בלבד. בסוף שנות ה־60 התקבלה רפורמה שעליה מבוסס מודל ההכשרות הגרמני הנוכחי. המודל מאופיין בביקוח הדוק יותר של המדינה ומעורבות שוויונית של עובדים ומעסיקים בכל הצמתים הרלוונטיים, כולל ב־Chambers, שקיבלו מעמד ותפקידים רשמיים במסגרת הרפורמה.<sup>74</sup>

בפינלנד, כאמור, המערך התפתח באופן שונה, בשל היותה חלק מהאימפריה הרוסית וכן בשל היותה כלכלה המבוססת בעיקר על חקלאות, ולא היה צורך מטעם השוק בהכשרות מקצועיות. בתי ספר מקצועיים הוקמו על ידי עיריות וכנסיות בעיקר, בתמיכה ובביקוח של המדינה. בשל כך, לעובדים ולמעסיקים היה מעמד מצומצם יותר במערך ההכשרות, גם כאשר המדינה הלכה ונהייתה מתועשת יותר. רק בתחילת שנות ה־2000 החלו העובדים והמעסיקים לקבל תפקיד משמעותי יותר, בניסיון של המדינה לחבר את ההכשרות לשוק העבודה.<sup>75</sup>

מסקירה זו עולה, אם כן, כי התפתחות המודלים השונים נובעת מהבדלים היסטוריים בין המדינות במרכיבים הבאים:

4. מידת יחסי האמון ושיתוף הפעולה שהתקיימו בין העובדים והמעסיקים
5. רמת האחראיות שהמעסיקים והעובדים לקחו על השוק
6. יכולת חוקית ופוליטית להתערבות המדינה בהכשרות

בהקשר לישראל, יחסי האמון ושיתוף הפעולה בין ארגוני העובדים והמעסיקים (וגם בין ארגוני המעסיקים לבין עצמם), אינם גבוהים. היעדר היכולת לכנס את כלל הצדדים במסגרת המינהלת מהווה ראייה וחיזוק לדבר.

כמו כן, מעורבות המעסיקים והעובדים בפיתוח ההכשרות לאורך השנים הייתה נמוכה, ולא נלקחה אחריות של גורמי השוק על ההכשרות. לבסוף, המדינה מעורבת לאורך השנים בפיתוח ההכשרות

Emmenegger, Graf and Strebel (2020), *Social versus liberal collective skill formation systems? A comparative-historical analysis of the role of trade unions in German and Swiss VET* European Journal of Industrial relations, Vol. 26(3) 263-278

Stenström and Virolainen (2014), *The history of Finnish vocational education and training*, Finnish Institute for Educational Research, University of Jyväskylä

המקצועיות, ויש לה את הסמכות החוקית והיכולת הפוליטית לקדם מהלכים בשוק ההכשרות בישראל. בהיעדר שיתוף פעולה אפקטיבי בין העובדים והמעסיקים ולקיחת אחריות על ההכשרות המקצועיות, ובהינתן היכולת החוקית והפוליטית של המדינה להתערב בהכשרות, קיימת עדיפות כי מעורבות המדינה במערך ההכשרות תהיה גבוהה באופן יחסי.

## נספח 2: עיקרי הדברים שעלו בראיונות עם בעלי עניין בתחום ההכשרות המקצועיות

במהלך העבודה על המסמך נפגשו חוקרי המכון עם שורה של בעלי עניין בתחום ההכשרות המקצועיות, הן עם שותפים בפעילות המינהלת והן עם בעלי עניין חיצוניים. במפגשים התבקשו בעלי העניין להביע את דעתם על הנעשה בתחום, ולהרחיב לגבי חוזקות וחולשות, נקודות לשיפור ונקודות לשימור. להלן עיקרי הדברים שהועלו ע"י המרואיינים (הדברים מובאים כלשונם – ללא נקיטת עמדה/בדיקת נכונות הדברים שהועלו המרואיינים, זאת בשאיפה לשקף למזמיני הדוח את הלך הרוח בקרב מגוון בעלי העניין). נחדד כי הדוח עצמו מבוסס על מידע מבוסס ולא על הדברים שהועלו ע"י המרואיינים.

### עיקרי הדברים שהעלו המרואיינים

ועד מנהל	ועדת ההיגוי	מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי	תקציב המינהלת	פיקוח ובקרה	תקציב ההכשרות המקצועיות
היעדר מטרות וסמכויות ברורות	היעדר סמכויות ותפקידים מוגדרים	המינהלת שיפרה את פעילות זרוע העבודה מול המעסיקים ועזרה לזרוע לדבר בשפה של מעסיקים	קושי ביחס לדרישה מארגוני העובדים והמעסיקים להשתתף במימון פעילות המינהלת	היעדר גורם מפקח ברור על פעילות המינהלת, המתייחס לעובדה שמדובר בשותפות בין המדינה, העובדים והמעסיקים	הקריטריון למימון הכשרות של שכר התחלתי בגובה 20% מעל שכר המינימום, הוביל למימון של הכשרות לא נדרשות ולסיום מוקדם של התקציב

תקציב ההכשרות המקצועיות	פיקוח ובקרה	תקציב המינהלת	מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי	ועדת ההיגוי	ועד מנהל
חלק גדול מהתקציב הגיע לחברות גדולות וחזקות		השקעה גדולה של משאבים במחקר איסוף נתונים ובניית מודל לזיהוי צרכים - ללא תוצרים לאחר שנתיים של פעילות.	יעדי המינהלת אינם ברורים, רשמיים ושקופים ואין מעקב לגבי היישום שלהם	היעדר חלוקת סמכויות בין הוועד המנהל לוועדת ההיגוי יוצר ריבוי מנהלים	היעדר ייצוג של כלל נציגי העובדים והמעסיקים
הקריטריונים לחלוקת התקציבים לא כוללים תעודה			מחלוקת בין בעלי העניין לגבי מטרת המינהלת	מספר חברים גדול מדי וכולל גורמים שאינם גורמי מקצוע המצויים בפרטים	קשיים בישיבה משותפת של נציגי המעסיקים עם נציגי העובדים
אין מספיק התחשבות בשילוב אוכלוסיות יעד, העסקת בני נוער, פריסה ג"ג של הכשרות ומתן עדיפות לעסקים קטנים ובינוניים			טענות לגבי היעדר ערך מוסף של המינהלת בתפקידה כמתווכת בין המדינה למעסיקים		

ועד מנהל	ועדת ההיגוי	מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי	תקציב המינהלת	פיקוח ובקרה	תקציב ההכשרות המקצועיות
		פעילות המינהלת ממוקדת בעיקר בסיוע למעסיקים ומוטה לטובת מעסיקים ביחס לעובדים			המימון לא מבוסס על מחקרי הערכה
		בחירת הענפים נעשתה באופן לא מסודר וללא קריטריונים ברורים			
		פעילות לא יעילה מול מה"ט ומינהל אוכלוסיות			
		למינהלת אין סמכות ואחריות כלפי מעסיקים והדבר מגביל את יכולת הסיוע שלה			

**להלן פירוט הגורמים שרואיינו:**

- מינהלת המעסיקים – ראש המינהלת, ראש הפורום הכלכלי חברתי, ראש תחום מיפוי תכנון ובקרה (8.8.22)
- מינהלת המעסיקים – תחום תכנון, מיפוי ובקרה (12.3.23)

3. **אגף תקציבים** – רפרנט תעסוקה (17.8.22)
4. **האגף להכשרה מקצועית** – ראש האגף (31.8.22)
5. **הסתדרות העובדים החדשה** – סמנכ"ל כלכלה ומדיניות (7.9.22)
6. **התאחדות התעשיינים** – נשיא ההתאחדות, מנהלת אגף חינוך הכשרה ותעסוקה (7.9.22)
7. **זרוע העבודה** – ראש זרוע העבודה, מנהלת תחום בכיר מעסיקים (20.10.22)
8. **עמותת 121** – מנכ"לית העמותה (8.12.22)

## נספח 3: חומרים ומצגות שהתקבלו מזרוע העבודה וממינהלת המעסיקים

להלן מוצגת סדרה של חומרים ומצגות אשר נתקבלו אצלנו מגורמים שונים, ועל המידע המצוי בהם התבססו חלק מהתובנות במסמך זה.

### 1. מצגת רקע של המינהלת ממרץ 2021 - "מיזם המעסיקים ופיתוח ההון האנושי"

מיזם המעסיקים ופיתוח ההון האנושי

פגישת ועד מנהלת תב"ת  
מרץ 2020



ההסתדרות  
היגיון של העובדים בישראל

נשיאות המגזר הנסקי בישראל

הפורום  
הכלכלי  
החברתי

זרוע העבודה  
משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים

בניית שותפות אסטרטגית בין הממשלה המעסיקים והעובדים



המיזם יפעל להגדלת שיעור המועסקים תוך העלאת הפריון והשגת יעדי התעסוקה הממשלתיים

## האתגרים ברמת המשק



קבוצות שאינן  
משולבות  
בשוק  
התעסוקה



הכשרה שאינה  
מותאמת  
לצרכי  
המעסיקים



חוסר התאמה  
בין הביקוש  
לעובדים  
להיצע



משבר  
תעסוקתי  
בעקבות  
התפרצות נגיף  
הקורונה



זרוע העבודה  
משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים



## האתגרים מצד המעסיקים



מענה לא  
מספק  
למעסיקים  
קטנים



גישה לא  
שירותית וריבוי  
שחקנים  
ומפעילים,  
בירוקרטיה  
ותהליכי עבודה  
לא מותאמים



חוסר התאמה  
בין צרכי  
ההכשרה  
למענים



פריון עבודה  
נמוך

\*על בסיס מחקר משתמשים מקיף שחברת TASC ביצעה עבור המשרד



זרוע העבודה  
משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים





## השינוי הנדרש

מיסוד ממשקי העבודה בין זרוע העבודה למעסיקים  
ליצירת חיבור מיטבי בין הון אנושי מיומן למעסיקים  
ולמשק.

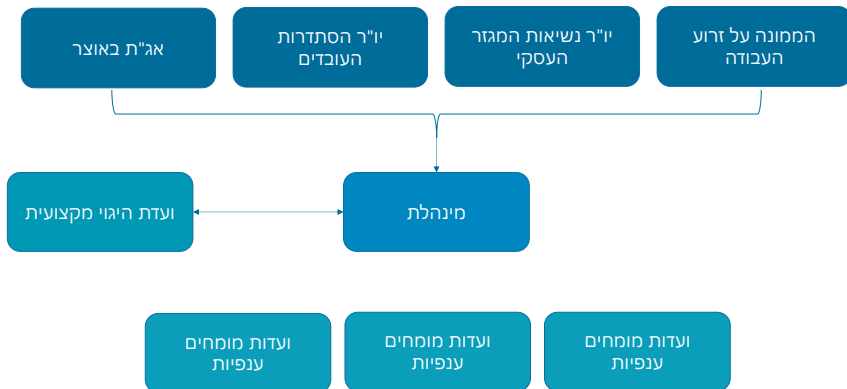
## פעולות המיזם

1. איסוף צרכים שוטף על ביקושים מיידים לעובדים
2. התאמת מערך ההכשרות המקצועיות למגמות הצפויות
3. טיוב הכשרת ההון האנושי באמצעות שילוב מעסיקים בהכשרות
4. תמיכה בעמידה ביעדי התעסוקה

## יעדים ראשוניים למיזם

- **איסוף צרכים שוטף על הביקוש של מעסיקים לעובדים** במערכת CRM - בפילוח גאוגרפי, עיסוקים, כישורים, טווח שכר, סוג הכשרה - מיפוי של כ-7,000 משרות פנויות בשנה.
- **גיוס מעסיקים להכשרה מוטת השמה בהיקף של כ- 6,000 עובדים בשנת הפעילות הראשונה.**
- **מיפוי רבעוני על צרכי מעסיקים לעובדים ושיקוף של מקצועות ההכשרה נדרשים העולים במסגרת המיפוי העיתי של צרכי המעסיקים.**
- **שביעות רצון של לפחות 80% מהמעסיקים מאיכות ההכשרות המקצועיות והבוגרים.**

## הרכב השותפות





## שינוי מערך הכשרת ההון האנושי במסגרת המיזם

- שותפות תלת מגזרית לקידום ההון האנושי
- אסטרטגיה רחבת לעבודה עם מעסיקים - תשתית אחידה לעבודה מול מעסיקים בזרוע העבודה, ייעול תהליכי עבודה בשיתוף מעסיקים לטובת השתלבות עובדים
- יצירת תהליכי עבודה משותפים עם מעסיקים ועובדים לקידום ההון האנושי - ועדות מקצועיות לעדכון תוכניות לימודים, טיוב וחיזוש מסלולי הכשרה בשילוב מעסיקים, איסוף צרכים מתמיד
- איתור צרכים מתמיד לביקוש לעובדים ומתן מענה
- ONE STOP SHOP למעסיקים - פורטל מקוון ומערכת CRM

## סל כלים משופר למעסיקים

- טיוב מסלולי ההכשרה הנוגעים למעסיקים:
  - הגשה מקוונת
  - הגדרת SLA לטיפול בבקשה
  - הסתמכות על הצהרות המעסיק וביצוע בקרה בדיעבד
  - צמצום מספר הטפסים

- הקמת אתר אינטרנט "זירת מעסיקים" - [Biz.labor.gov.il](http://Biz.labor.gov.il)  
ריכוז כל השירותים המיועדים למעסיקים במקום אחד

מסלולים להכשרה וקליטה של עובדים בשיתוף מעסיקים



קיום במקום העבודה  
במסגרת תמ"מ



הכשרה במכללה וחניכה  
במסגרת תמ"מ



הכשרה בעבודה  
מעט לזמן קצר



ההסתדרות  
העובדים בישראל



משרד החינוך והשכלה  
הגבוה



משרד הביטוח הלאומי

זרוע העבודה  
משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים



תודה!



ההסתדרות  
העובדים בישראל



משרד החינוך והשכלה  
הגבוה



משרד הביטוח הלאומי

משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים

חוסן חברתי לישראל



## 2. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי (שם זמני) Q1 2021



**מנהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי (שם זמני) Q1 2021**

בשותפות זרוע עבודה במשרד העבודה והרווחה, נשיאות המגזר העסקי, הסתדרות העובדים בישראל והפורום הכלכלי-חברתי.

משרד העבודה והרווחה  
המאגמים החדשניים  
המרכז הלאומי לתעסוקה  
המסדרות  
המרכז הלאומי לתעסוקה  
המרכז הלאומי לתעסוקה


### מהות המיזם – מוניטור נושם לעולם התעסוקה

#### מטרות המיזם:


- **בטוח הקצר** – סיוע בצמצום היקפי האבטלה על רקע מגפת הקורונה, באמצעות חיבור מיטבי ומדויק בין הצרכים המשתנים של המעסיקים, לבין יכולות, כישורים ומיצוי פוטנציאל של עובדים אשר נפלטו ממעגל העבודה עקב המגפה והמשבר הכלכלי.
- **בטוח הבינוני וארוך** - העלאת הפרייון והצמיחה במשק הישראלי באמצעות מתן מענה מותאם לביקוש לזכו אדם מיומן ומקצועי באמצעות תכנית רצף חינוכי והכשרתי המשלב בין לימוד (פרונטלי ומקוון) להתנסות ממשיית אצל המעסיקים, לרבות תמיכה בהשגת יעדי התעסוקה הממשלתיים, בתאום עם המעסיקים.




## פעילות עם מעסיקים בשלושה מישורים עיקריים




**פיתוח עסקי  
ברמת העסק**



**בנית שותפות לרבות, פיתוח, עדכון  
והתאמת מסלולי הכשרה קיימים  
וחדשים בהתאם לצרכי המעסיקים,  
וועדות מקצועיות ענפיות**



**מיפוי ביקושים,  
רבעוני,  
מתעדכן**



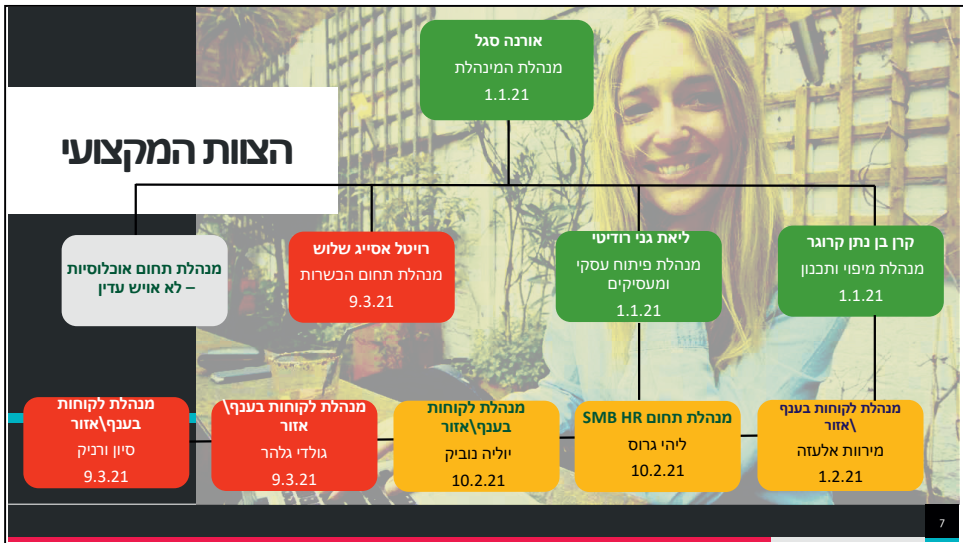
5



**חולשה: הנתק שבין המעסיקים ושוק העבודה – פרופ' קרנית פלוג עבור**



<b>מענה מינהלת המעסיקים</b>	<b>פערים – פרופ' קרנית פלוג</b>
<b>מעסיק במהלך ההכשרה להשמה בקצה</b>	<b>רוב תכניות ההכשרה אינן פוגשות מעסיק בקצה</b>
<b>המינהלת מייצרת את מפת המקצועות עדכנית ועתידית בהתאם לביקושים וממנו גוזרת מסלולי רצף והכשרה</b>	<b>OECD 80% לומדים מקצוע שלא יעסקו בו כי אין וויז לעולם התעסוקה</b>
<b>המעסיקים שותפים ורוצים לקחת חלק בבניית הסילבוס של תכניות ההכשרה- תו תקן מקצועי</b>	<b>המעסיקים לא לוקחים חלק בתכניות ההכשרה</b>
<b>המינהלת מספקת מנגנון לאומי וועדות מקצועיות על פי ענפים לרבות הגדרת כישורים המחברים לשטח ולביקושים פשוט ומהיר למעסיקים</b>	<b>לא קיים מנגנון עם מדיניות אחידה וראיית רוחב למשק דרכה הממשלה והמעסיקים יכולים לשקף את צרכי כ"א</b>
<b>המינהלת מספקת תרומה והבאת מידע לצרכים בעולם העבודה המשתנה והדינאמי בראייה קדימה</b>	<b>תכניות ההכשרה מתוכננות משנה לשנה בהובלת המכללות</b>
<b>המכללות עובדות בשירות צורכי המעסיקים – קשר ישיר בין ההכשרות לביקושי המשק והחיבור בין היצע העובדים לביקוש</b>	<b>הכשרה לשם הכשרה – המכללות מייצרות תכניות הכשרה לשם הכשרה, לפי הקורסים הקיימים בארסנל ולא לפי ביקושים</b>





**תהליכים - מינהלת/זרוע עבודה מתקיימים בליווי צמוד ובתאום עם לשכת הממונה**

אסטרגיה	מינהל אוכלוסיות	מה"ט	אגף להכשרה מקצועית	תהליכי עבודה
				שיקוף צרכי מעסיקים להתאמה ועדכון המסלולים הקיימים בהתאם .
				ליווי פיחוח והתאמת מסלול להכשרה פנים מפעלית "כיתה במפעל" הסרת החסמים והבירוקרטיה למעסיקים בהפעלת המסלול
				יבנית מנגנון ומתודולוגיה בשותפות עם הזרוע לזוועדות מקצועיות בשותפות עם מעסיקים לעדכון תוכניות לימודים בענפים ומקצועות נבחרים
				ייצירת תשתית עבודה לחיבור מהיר של מעסיקים להכשרות בשותפות מעסיקים .
				ימודל רחזור - בנית שפה אחידה עם מה"ט והאגף להכשרה מקצועית על כל התכניות והמפעלים לעבודה עם מעסיקים לניהול השירות על פי SLA.
				אפיון תהליכי עבודה עם מעסיקים בשיתוף עם היחידות בזרוע להטמעה במערכת ה CRM של המשרד
				עבודה משותפת עם אגף אסטרגיה לבנית תהליכי עבודה למיפוי הרבעוני
				בנית תהליכי עבודה משותפים עם יחידות קשרי המעסיקים במכללות הטכנולוגיות במה"ט
				היכרות ויצירת שותפויות עם מנהל אוכלוסיות על כל היחידות והאוכלוסיות היעד של האגף ושילוב האוכלוסיות בתעסוקה איכותית.
				עבודה מול גורמי השטח בזרוע העבודה לתאום וסנכרון עבודה מול מעסיקים

21.04.2021

## פעילות ממוקדת ענפים

קריטריונים לבחירה ומיקוד בענפים, מצע לדיון ולהחלטה:

Small Medium Business

ענפים עם ביקוש גבוה לכוח אדם מקצועי ומיומן

ענפים עם מקצועות בפריון גבוה

עסקים וענפים שנפגעו קשה במשבר הכלכלי

ענפים חיוניים בעלי יציבות וביטחון תעסוקתי

## בניית ממשקים מול מעסיקים עיקריים – רבעון 1

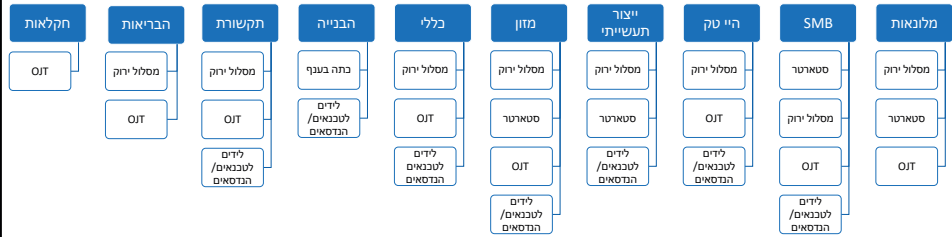


### סקר ביקושים ליציאה מהמשבר מידי רבעוני

בשותפות עם חברת פילת

קבוצת פילת

## תכנית עבודה - הכשרות לעסקים - רבעון 2



קיימת דרישה לעובדים - קושי בקליטת עובדים - תשלום חל"ת



**בהצלחה!**

### 3. מצגת רקע לפגישת הוועד המנהל של המינהלת, 11.2022



משרד הכלכלה והתעשייה  
ודרע העבודה



מינהלת המעסיקים  
ופיתוח ההון האנושי

## תהליכים עיקריים



**2021 - למידת עומק והתאמת המסלולים לצרכי המעסיקים, איפיון תשתיות ניהול מידע ומסלולים**

**חציון א' 2022 - יציאה לדרך עם מסלול כיתה למעסיק ו-OJT, המשך איפיון תשתיות ניהול מידע ומסלולים**

**חציון ב' 2022 - המלצות לקריטריונים למסלולים, חיבור ל"פרט", מיפוי ביקושים, הטמעת תשתיות לניהול מסלולים**

בניית תשתיות DATA לקבלת החלטות - מיפוי ביקושים ומחסור, סקרי מעסיקים CRM



## עמידה ביעדים

יעד-על	עמידה ביעד
ביסוס קשרי מעסיקים	חשיפה ללמעלה מ- 5,000 מעסיקים בכלל ענפי המשק, בפריסה גיאוגרפית רחבה
פיתוח/התאמת מסלולי הכשרה בהתאם לצרכי המעסיקים	יצירת מודל הכשרות חדש בהובלת מעסיקים המבוסס על כיתה בעבודה/טכנולוגית + OJT מ- 650 ל-19,000 הכשרות בהובלת מעסיקים
מיפוי ביקושים קדימה – על בסיס סקר רבעוני + עבודה שוטפת מול מעסיקים	פרסום דו"ח ביקושים ומחסור בשפת מעסיקים ובהסתכלות קדימה, איסוף נתונים שיטתי על ידי מנהלות הענפים
איסוף דאטא + הנחת תשתית טכנולוגית לתמיכה בתהליכים	מערכת CRM (חלקית), איסוף וניתוח דאטא על ההכשרות, מעקב מוכשרים ועוד.

### השפעות רחב:

1. שפה של קריטריונים, תוצאות והמעסיק כלקוח
2. מיפוי תהליכי עבודה, קביעת SLA וצמתי דיווח ובקרה סדורים
3. ביסוס מודל של תשלום כנגד הצלחות – השמה וקליטת אוכלוסיות – ROI מיטבי
4. מסלולים רלוונטיים לענף ההייטק + מעסיקי SMB



מינהל המעסיקים  
ופיתוח ההון האנושי

## התוצאות בפועל – המעסיקים מביעים אמון במסלול ההכשרה החדשים!

ענף עסקי	עובדים שהוגשו	סה"כ עובדים שאושרו	סה"כ פוטנציאל מול אישורים
אבטחה	1258	648	6480000
הייטק וטכנולוגיה	5889	4854	66850000
תעשייה וייצור	4079	2938	35190000
פיננסים	1937	1491	14910000
בנייה	1805	1361	15020000
תחבורה ושינוע	1227	887	9060000
בריאות	875	531	5310000
אירוח	5952	2544	25440000
מסחר ושירותים	4843	2826	28260000
חקלאות	197	142	1740000
תיקון כלי רכב	129	102	1560000
חינוך ואחר	754	461	4610000
סה"כ	28945	18785	214,430,000

כ- 29,000 בקשות הוגשו, כ- 19,000 אושרו = פוטנציאל מימוש של למעלה מ- 210 מש"ח



מינהל המעסיקים  
ופיתוח ההון האנושי

## תוצאות בפועל – מסלולי ההכשרה כ'בית ספר צומח'

מסלול	שיעור מסיימים (מתוך המדווחים)	שיעור השמה (מתוך הכשרות שהסתיימו)	שיעור התמדה (לאחר כ-4 חודשים)	משך הכשרה ממוצע	שכר ממוצע בתחילת העבודה
כיתה טכנולוגית	95%	*86%	99%	440 שעה'	11,068 ש"ח
כיתה בעבודה	97%	*97%	78%		8,964 ש"ח

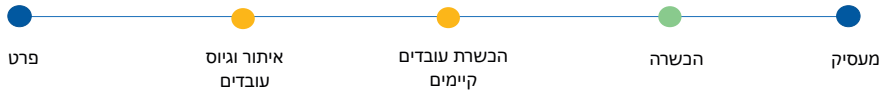
נתוני ההשמה מבוססים על דיווחי המעסיקים למנהלת אודות מעקב מוכשרים במסלולי כיתה בעבודה. כמחצית מההכשרות שדווחו – הסתיימו. \*במסלול הטכנולוגי – נתון לא סופי, תהליכי ההשמה ואיסוף הנתונים ממשיכים.



## גיבוש מודל מהמעסיק לפרט - המחשה



## מה מתוכנן ל- 2023?



תהליכים	מדיניות ואסטרטגיה	שיתופי פעולה	הכשרות	פרט
<ul style="list-style-type: none"> <li>קידום חווית לקוח ותפעול ברמת שירות גבוהה למעסיקים.</li> <li>קידום תשתיות מחשוב לניהול ובקרת תהליכים וייזום והשתתפות בועדות מקצועיות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ניתוח מחקר מודל הגיוסים העתידי וניתוח המחסור.</li> <li>גיבוש משותף של הצעות מדיניות לעבודת הדו"ע עם מעסיקים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>קידום תהליכי ש"פ עם האשכולות האזוריים.</li> <li>יצירת ממשקי עבודה עם מקורות גיוס מגוונים</li> <li>פיתוח מנגנונים לשותפות עם מעסיקים לטובת שיפור עבודת הדו"ע וחיזוק הקשר בין מעסיקים לרוע העבודה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>המשך פיתוח עסקי מול מעסיקים וקידום הכשרות במסלולי ה- OJT והכשרה לתעסוקה, בדגש על SMB שותפות וסיוע ב:</li> <li>טיוב מסלולי ההכשרה</li> <li>פיתוח מודל מודולרי</li> <li>בניית מסלולי הכשרה לעובדים קיימים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>אפיון העבודה עם מנהל אובלסיות וגורמים נוספים</li> <li>ביהור צרכי/יכולות המעסיק בהעסקת אובלסיות גיון</li> <li>סיוע בפיתוח פרופסיה של קשרי מעסיקים</li> </ul>

## יעדים עיקריים

תחום	מנשא	יעד
תהליכים	קידום חווית לקוח ותפעול ברמת שירות גבוהה למעסיקים	100% עמידה ב- SLA שהוגדר מול הדו"ע
	קידום תשתיות מחשוב לניהול ובקרת תהליכים	מחשוב 100% מתהליכי העבודה עם מעסיקים
מדיניות ואסטרטגיה	ייזום והשתתפות בועדות מקצועיות	קידום 8 ועדות מקצועיות (לדבות בתחומי מה"ט)
	ניתוח מחקר מודל הגיוסים העתידי וניתוח המחסור	השלמת 2 סקרים רבעוניים
שיתופי פעולה	גיבוש משותף של הצעות מדיניות לעבודת הדו"ע עם מעסיקים	מיפוי 2 נושאים לקידום משותף
	יצירת מודל עבודה מול מה"ט	בניית מודל משותף
הכשרות	קידום תהליכי ש"פ עם האשכולות האזוריים	שילוב המנהלת בעבודתם של 2 אשכולות
	יצירת ממשקי עבודה עם מקורות גיוס מגוונים	קיום 2 כנסים משותפים עם ארגוני תעסוקה
פרט	פיתוח מנגנונים לשותפות עם מעסיקים לטובת שיפור תהליכים וחיזוק הקשר בין מעסיקים לרוע	קיום 3 תהליכי שיתוף מעסיקים מול יחידות הדו"ע
	המשך עבודה מול המעסיקים לטובת טיוב מסלולי ההכשרה	שביעות צדון מעסיקים (לדיון)
פרט	פיתוח מודל הכשרה לעובדים קיימים	יצירת תכנית עבודה מול מה"ט
	אפיון העבודה עם מנהל אובלסיות וגורמים נוספים	פיתוח מודל להקניית/שדרוג מימנטי
פרט	קידום היכולת של המעסיקים לקלוט אובלסיות גיון	יצירת 2 פייולטים לשילוב אובלסיות יעד בתעסוקה
	הובלת פיתוח פרופסיה של קשרי מעסיקים	תכנית לקידום הטקתם של 2 אובלסיות יעד
		פרסום 'מדריך' והמלצה למודלים לעבודה עם מעסיקים

## רשימת המקורות

גולשטיין-גלפרין, ריטה, גלעד בארי, שאול הרטל, אילת קול, ליאור לוי, לא על המו"פ לבדו, חומר רקע לכנס אלי הורביץ, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

פלוג, קרנית, דפנה אבירס-ניצן, יותם סמואל, אתגר העלאת פרויקט העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי, סקירה והמלצות מדיניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

Andersen, Ole Dibbern & Helms, Niels Henrik (2019). [Vocational education and training in Europe: Denmark](#). Cedefop ReferNet VET in Europe reports (2018).

Cedefop (2019). [Vocational education and training in Finland: short description. Luxembourg](#): Publications Office.

Clematide, B. Dahl, A., Vind, A., Joergensen, C. H. (2005). [Challenges for the Danish VET-system - on the path towards a new future model](#). Berufs- und Wirtschaftspädagogik online, online, 7.

Deitmer, (2015). Governance of VET systems in international context: models, concepts and evaluation tool and implementation examples (draft version, not for citation), Paper for ECER Conference

Emmenegger, Graf and Strebel (2020). *Social versus liberal collective skill formation systems? A comparative-historical analysis of the role of trade unions in German and Swiss VET* European Journal of Industrial relations, Vol. 26(3) 263-278

Hippach-Schneider, U.; Huismann, A. (2019). Vocational education and training in Europe: Germany. [Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018](#).



Hoeckel (2008). *Cost and Benefits in Vocational Education and Training*, OECD

International Labour Organisation (ILO) (1998). *The Changing Role of Government and Other Stakeholders in Vocational Education and Training*. Geneva: ILO.

Interreg, Danube Transnational Programme (2019). *National Strategy for the Modernisation of Vocational Education and the WBL System in the Czech Republic*

Jørgensen; Michelsen; Olofsson Thunqvist (2016). *Same, but different – the emergence of VET in three Nordic Countries* Chapter 15 in Esther Berner and Philipp Gonon (eds.) 2016. *History of Vocational Education and Training in Europe, Cases, Concepts and Challenges*. Bern, Peter Lang.

Kaňáková, M.; Czesaná ,V.; Šímová, Z. (2019). [Vocational education and training in Europe – Czech Republic](#). Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018.

Norwegian Centre for International Cooperation in Education (SIU) (2016). [Vocational education and training in Europe – Norway](#). Cedefop ReferNet VET in Europe reports; 2016.

OECD (1997). *Thematic Review of The Transition from Initial Education to Working Life, Czech Republic*

OECD (2016). [Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs](#), OECD Publishing, Paris.

OECD (2016). [Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills](#), OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017). [Financial Incentives for Steering Education and Training, Getting Skills Right](#), OECD Publishing, Paris.

Oliver, D. (2010). *Complexity in Vocational Education and Training Governance. Research in Comparative and International Education*, 5(3), 261–273. <https://doi.org/10.2304/rcie.2010.5.3.261>

Skolverket, ReferNet Sweden (2019). [Vocational education and training in Europe – Sweden](#). Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018.

State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) Vocational and Professional Education and Training in Switzerland: Facts and Figures 2022.

Stenström and Virolainen (2014). *The history of Finnish vocational education and training*, Finnish Institute for Educational Research, University of Jyväskylä

Unesco (2007), world data in education, 6th edition, Czech Republic;

Wolfgang Bliem, Alexander Petanovitsch, Kurt Schmid (2016). *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Lichtenstein and Switzerland*, Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (Research & Development in VET).

**פרופ' קרנית פלוג** היא סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ועמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית; מרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל; קודם לכן שימשה מנהלת חטיבת המחקר של הבנק וכלכלנית בקרן המטבע הבינלאומית. תחומי המומחיות שלה הם כלכלת ישראל, מקרו-כלכלה, מדיניות מוניטרית ושוק העבודה.

**דפנה אבירס-ניצן** היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. מובילה מטעם המכון ויחד עם הממשלה את פרויקט ההיערכות למשבר האקלים. לפני כן כיהנה במשך למעלה משני עשורים במגוון תפקידי מחקר וייעוץ כלכלי אסטרטגי בהתאחדות התעשיינים. בכלל זה ניהול אגף המחקר הכלכלי של ההתאחדות וייעוץ כלכלי שוטף לארגוני הגג של המגזר העסקי ונשיאיו. מכהנת כדירקטורית חיצונית בחברות בשוק ההון.

**ירדן קידר** הוא רכז מחקרים וחוקר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר העיקריים שלו הם אי-שוויון, שוק העבודה, הכשרות מקצועיות.

**נדב פורת הירש** הוא עוזר מחקר בתוכנית "רפורמות בשוק עבודה", במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר שני מחקרי בכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

