

סיכום דיון כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2023

מושב: עתיד ההכשרות המקצועיות בישראל

יו"ר: דפנה אבירם ניצן

31.5.2023

דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

זהו נושא שאנחנו עוסקים בו כבר כמה שנים. יש להדגיש כי זהו איננו מושב מלא, אלא אחת לכמה שנים אנחנו נותנים מעין חלון עדכון להתקדמות של מהלכים שאנחנו מקדמים לאורך שנים.

נקודת התפנית בנושא ההכשרות לשמחתי קרתה ממש ערב הקורונה, כשפרסמנו עם קרנית פלוג דוח שבחן מה תפקיד המגזר העסקי בהעלאת פריון העבודה. אחת ההמלצות המרכזיות של הדוח הזה, הייתה **שצריך להקים גוף משולש: למעסיקים, לעובדים, ולממשלה, לקידום הכשרות מקצועיות**. הדוח הוגש בתחילת הקורונה למוטי אלישע שהיה ראש זרוע העבודה. תוך חצי שנה (זמן מאוד קצר במונחים של עבודה ממשלתית) היה כבר הסכם חתום להקמת מנהלת המעסיקים, ובינואר 2021 היא הוקמה. לאחר השנה הראשונה של הפעילות, חזרו אלינו וביקשו להכין דוח לטיוב ושדרוג הפעילות של המנהלת, ואנחנו הרמנו את הכפפה במכון ישראל דמוקרטיה. להלן מוצג הדוח שנעשה על ידי קרנית פלוג, אנוכי, ירדן קידר ונדב פורת הירש.¹

אחרי עשורים שהיינו מאחור אל מול ה-OECD, ישראל בהקמת המינהלת החלה ליישם את ההמלצות של הארגונים הבינלאומיים (המלצה משותפת של ה-ILO וה-OECD)² – בה הם קוראים להקמת הארגון המשותף של מדינה, עובדים ומעסיקים כדי לקדם הכשרות מקצועיות: "**מחקרים הוכיחו שבמקרים רבים דיאלוג חברתי שכזה יכול להיות מנוע חזק של יציבות, שוויון, פרודוקטיביות וצמיחה עסקית בת קיימא...** הדבר יכול למלא תפקיד מפתח בהבטחת שווקי עבודה מכלילים ולהקל על תהליכים של שדרוג מיומנויות עם תועלות לביצועי החברה ולמשק בכלל".

ניסינו לבחון אילו מודלים של שיתופי פעולה קיימים אל מול מודל ההכשרות המקצועיות בישראל. שמנו לעצמנו כמה מדינות השוואה שיהיו לנו כמודל לחיקוי, כשהקריטריונים שבחנו הם פריון גבוה (במונחים של תוצר לעובד), אי שוויון נמוך, ומי-מאץ' נמוך יחסית בין היצע לביקוש בשוק העבודה. אלו המדינות שזיהינו כמדינות מודל שלהן אנחנו רוצים להידמות. אפשר לראות שישראל במקום הגבוה לתפארת במדד ג'יני לאי השוויון, ומקום נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD בתוצר לשעת עבודה:

¹ מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: המלצות וקווים מנחים ליישום
² The Business Case for Social Dialogue, The Global Deal, ILO and OECD (2017). ההמלצה גם קיימת כבר עשרות שנים לפני כן בפרסומים נפרדים של שני הגופים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מדינות השוואה – מודל לחיקוי

שבדיה נורבגיה דנמרק פינלנד | צ'כיה גרמניה שווייץ



פריון (תוצר לעובד) גבוה



אי שוויון (גיני) נמוך



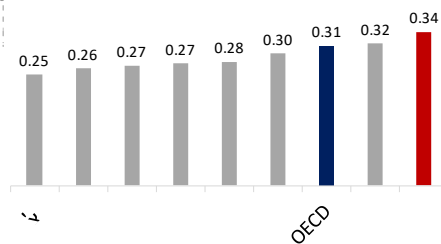
התאמה גבוהה בין הכשרה למקצוע



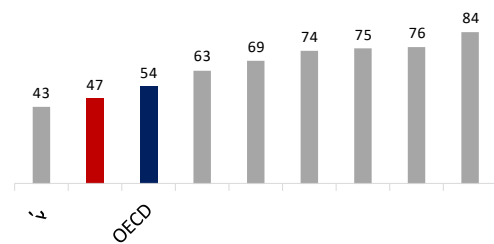
מכון המחקר והמדיניות
לדמוקרטיה

קריטריונים להשוואה

מדד ג'יני (לאחר מסים והעברות), 2020



תוצר לשעת עבודה דולרים 2022



מכון המחקר והמדיניות
לדמוקרטיה

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני ה-OECD

בחינה של המודלים הקיימים בתחום של הכשרות מקצועיות מעלה שקיים ציר, בין מודל השוק שהקיצון שם היא ארה"ב – שוק חופשי, המדינה לא מתערבת ומה שהשוק יודע לעשות הוא עושה; לבין מודל הרגולציה שבו הקיצון היא סין – שוק הכשרות מתוכנן, מעורבות ממשלתית, הכול מתוכנן מראש ומינימום מעורבות של עובדים ומעסיקים. באמצע יש מגוון מודלים ("מודלים מעורבים") שבהם אנחנו רואים את כל מדינות השוואה באמצע, והיכן הן נמצאות על הסקאלה. ישראל עמדה בשנת 2019 ערב פרסום הדוח שלנו בקצה השמאלי של הסקאלה – שליטה גבוהה מאוד של הממשלה בכל מערך הכשרות המקצועיות, ואנחנו שנים יודעים שהמגזר העסקי מאוד מאוד לא שבע רצון מהתוצר של הכשרות המקצועיות בישראל שהיה עד הקורונה.

הקמת מינהלת המעסיקים

צעד ראשון בכיוון הנכון

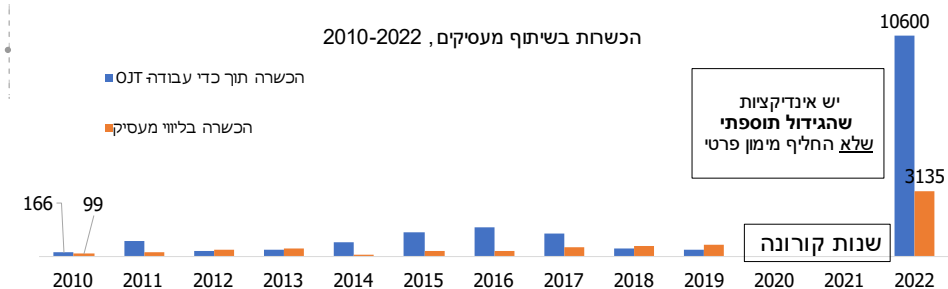
מיקום מדינות השוואה על הציר



מיום שקמה מינהלת המעסיקים רואים שהתחלנו להתקדם. אנחנו עוד בתחילת הדרך אבל התחלנו את הצעדים הראשונים לכיוון הנכון, כמו שהמדינות שאנחנו רוצים להידמות אליהן פועלות, וכמו שכל הארגונים הבינלאומיים קוראים לנו.

מה עשתה מנהלת המעסיקים מאז שהיא הוקמה? בהחלטה של שנת הקורונה, 2020 שהייתה שנת "הלם" וגם 2021 שבה הוקמה כבר מינהלת המעסיקים אבל עדיין עם מאות אלפי אנשים בחל"ת. אפשר לראות את הזינוק הדרמטי, רואים פה שזה קפיצה שלא הייתה כמותה בכל העשור שלפני כן בהכשרות המקצועיות שאינן במה"ט. יותר מכך, רוב ההכשרות, קרוב ל-80% מהן הן הכשרה on the job training, כלומר לגמרי עם המעסיק בתוך מקום העבודה מה שמבטיח התאמה לצורכי שוק העבודה.

מאז הקמת המינהלת: זינוק בהיקף ההכשרות המקצועיות במימון מדינה



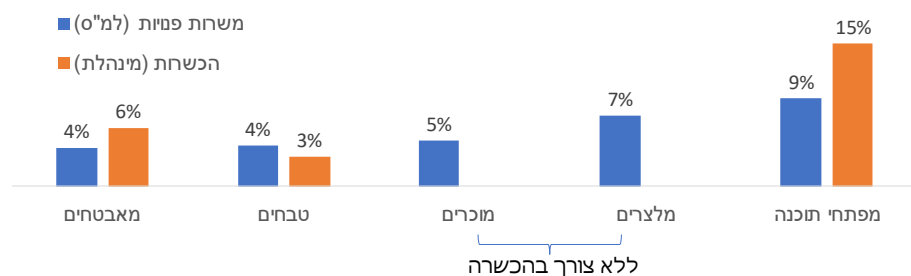
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני מינהלת המעסיקים וזרוע העבודה

מהאינדיקציות שבדקנו (יש עדיין רק אינדיקציות, קשה מאוד לזהות ב-100%) נראה שהגידול הוא תוספתי, הוא לא החליף מימון פרטי אלא הגדיל מעבר למימון הפרטי. ההכשרות החדשות הולכות לתחומים עם פריור גבוה עם ערך מוסף גבוה, תחומים שיש בהם מחסור

במשק. זה נושא שמתחבר למשרות הפנויות: לקחנו את חמשת התחומים המרכזיים שבהם יש משרות פנויות במשק לפי נתוני למס, ובחנו את חמשת התחומים של ההכשרות המקצועיות הנפוצות ביותר שהמנהלת הייתה אחראית עליהן בשנת 2022: חוץ ממלצרים ומוכרים שבישראל לא עושים לתחומים האלו הכשרות אפשר לראות שביתר שלושת התחומים, המנהלת לגמרי קלעה ואף מעבר לכך. כלומר ממש ניתן מענה לתחומים שהובילו את המחסור במשרות הפנויות במשק.

שנת 2022 – מסתמנת הלימה בין צרכי שוק העבודה לתחומי ההכשרות המקצועיות

5 המקצועות עם שיעור המשרות הפנויות הגבוה ביותר כאחוז מסה"כ, 2022



מכון המחקר והייעוץ למערכת המשפט
מכון המחקר והייעוץ למערכת המשפט
מכון המחקר והייעוץ למערכת המשפט

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתונימינהלת המעסיקים והלמ"ס

אז קודם כל מגיעים שבחים למינהלת שלקחה דוח ותרגמה אותו למעשה, ויש גוף פעיל. אנחנו חושבים שאחת ההמלצות המרכזיות לשימור היא לשמור על הגוף הזה כגוף קיים ומתפקד ולאפשר לו לצמוח, להגדיל את התקציבים גם הממשלתיים שעומדים לרשותו (התקציב להכשרות מקצועיות בישראל, מחוץ למה"ט, קוצץ משמעותית ממאה שישים מיליון שח לכ-60 מיליון לשנה בתקציב הנוכחי). זהו פספוס גדול כי כבר קם גוף שנותן מענה לצורכי השוק וצריך לתת לו את התקציב. התקציבים שהמעסיקים ונציגי העובדים מסוגלים להביא מעצמם הם מתרומות, מה שמעלה חשש לעתידו ההמשכי של גוף כזה. זוהי איזושהי קריאה לפעולה מצד המכון: הגוף חייב להמשיך ולהיות קיים, יש לחזק את מעורבות המעסיקים בהכשרות המקצועיות, לטייב את המסלולים ואת ההתאמה שלהם לצורכי השוק.

כל ההמלצות מפורטות בדוח:



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

לשימור	לשיפור
שימור קיומו של גוף משותף למדינה, עובדים ומעסיקים לקידום ההכשרות במשק	מתן מענה לצרכי הפרט ולא רק לצרכי המעסיקים (LLI, חיזוק מיומנויות בסיס).
חיזוק מעורבות המעסיקים בהכשרות המקצועיות	הסדרת חלוקת הסמכויות בין השותפים למיזם ובתוך הגוף עצמו
טיוב מסלולים והתאמה לצרכי השוק	חיזוק תשתיות איסוף נתונים
ליווי וסיוע למעסיקים במימוש ההכשרות	עריכת סקרי שביעות רצון (מעסיקים ותלמידים)
בניית תשתית לאיסוף נתונים ומיפוי צרכים	עריכת מחקרי אפקטיביות (RCT)
מיפוי צרכים לטווח הקצר והבינוני	קידום אקרדיטציה להכשרות פנים מפעליות

3

פרופ' קרנית פלוג, סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ועמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית; האוניברסיטה העברית בירושלים; נגידת בנק ישראל לשעבר:

כמה הערות:

1. אקרדיטציה: הייתה איזושהי התקדמות במתן תעודה על הכשרות מסוגים כאלה ואחרים, אבל זה לא קורה כשיש הכשרה פנים מפעלית. הדבר לא מאפשר למי שקיבל את ההכשרה להיות עם רצף מוכר של המסלול שבו הוא נמצא, מה שכובל אותו לאותו מעסיק שהכשיר אותו. זאת בעוד שאם אדם קיבל הכשרה בתוך המפעל ויקבל עליה תעודה, עם התעודה הזו הוא יוכל להתקדם ברצף גם במקום עבודה אחר. **ולכן יש צורך למצוא פתרון של מתן תעודה גם במסגרת הכשרה פנים-מפעלית.**
2. הצורך לחבר ולמסד את החיבור הזה בין המעסיקים וארגוני העובדים לבין ההכשרה המקצועית והמשרד הממשלתי הרלוונטי היה מוכר, **כך שהעובדה שהשינוי התרחש סופסוף היא דרמטית.** המנהלת עושה את העבודה הזאת של החיבור של המעסיקים שעוזרים לעצב את התכנים הרלוונטיים לשוק העבודה. לא סתם הכשרה המקצועית בעבר נחשבה ללא אפקטיבית, כי אם הביקוש לעובדים לא מתחבר עם התכנים של ההכשרה אז זה לא יהיה אפקטיבי.
3. המלצה גדולה שראוי להדגיש: **יש צורך למסד את צורת העבודה של המנהלת.** צריך לחדד את היעדים שלה, את המטרות שלה, את צורת הפעולה שלה. את כל זה צריך לעגן בחקיקה, והמצב הנוכחי כשלא ברור מה חלוקת העבודה בין משרדים שונים ויש ויכוח על סמכויות, והדברים נופלים בין הכיסאות – זה מצב שהיינו רוצים למנוע. יש לקוות שהמיסוד בחקיקה אולי יעזור לפעולת המנהלת להימשך וגם להתעצב ברוח השיפורים המסוימים שהצענו בנייר שלנו.

עינת זינגר-דן, מנכ"לית הפורום כלכלי חברתי:

כמו בכל שנה פרופ' קרנית פלוג ודפנה אבירם ניצן שמות לנו את היעד הבא לשנה הבאה, וגם השנה אנחנו לוקחים את זה כשיעורי בית שנצטרך לחזור איתם בשנה הקרובה. כבר ב-2019 הפורום שאל איך מזיזים את מחט הפריזון, ופרופ' פלוג פנתה מכל השחקנים למגזר העסקי, כדי לראות מה תפקיד בעלי העסקים בהעלאת הפריזון. ולכן זו הדרמה הגדולה – ההתגייסות המאוד מאוד גדולה של המגזר העסקי לתוך המהלך הזה והבנה מה התפקיד שלו בסוגיית ההכשרות, בבניית האמון מול הממשלה, בחיבור המשותף התלת-צדדי של מעסיקים, עובדים וממשלה, והיכולת לחבר ביחד.

מה שעמד לנגד עינינו כשיצאנו לדרך היה תיקון חברתי – לא נתפש שאם נולדת בישוב מסוים בפריפריה הרחוקה מחכה לך עתיד מסוים עם מרחב הזדמנויות מוגבל ומצומצם, ואם נולדת בשכונה טובה במרכז מחכה לך עתיד אחר. ההשלכות הכלכליות של אי צדק הן פגיעה בפריזון. ולכן ראינו הזדמנות לייצר רציפות של הכשרה השכלה ותעסוקה כמו הרבה מדינות בעולם, וגם להתאים את כוח העבודה העתידי לצרכים של המעסיקים.

הבנו את הצורך במיפוי הצרכים קדימה, והיכולת להסתכל לאן המשק הולך ומה תפקיד המגזר העסקי. לקחנו את שווייץ כדוגמה, בה כשנכנסים לדיונים על עולם העבודה רואים בחדר שמונים אחוז מעסיקים ועשרים אחוז נציגי ממשלה. הם שומעים מהמגזר העסקי מה צריך, מתאימים את התוכניות ואת התקציבים, ומתקדמים. לעומת ישראל בה המצב היה הפוך במקרים רבים. ולכן יצאנו לנסות לשנות את הפרדיגמה, להכניס את המעסיקים לתוך החדר ולייצר תהליך של בניית אמון ודיאלוג. משם התחלנו והבנו שזה עיקר תפקידנו.

כמה מהלכים מאוד דרמטיים שקרו במסגרת המינהלת: קיצור טווח האישור של הכשרות מקצועיות מממוצע שישה חודשים מהרגע שמעסיק הגיש בקשה עד שההכשרה יצאה לפועל, למצב כיום שה-SLA הפך להיות שלושה שבועות. הממשלה פיתחה יכולת להתגמש ולהתאים את התהליכים לשפה העסקית. הסתכלנו באמת בטווח המיידי מהם הענפים שיכולים להעלות פריון וסביבם בנינו את תוכנית ההכשרה. הכנסנו pay for success התשלום עבור ההכשרות המקצועיות קורה בפעילות, הפעימה המרכזית קורית אחרי חצי שנה של השמה ויכולת להראות תלוש שכר. זה הדבר שאגף תקציבים הכי אוהב במודל המינהלת.

האתגר של המינהלת הוא לא רק ההכשרות המקצועיות, אלא באופן כללי פיתוח ההון האנושי בראייה רחבה יותר. זה גם הכשרות מקצועיות, זה רצף השכלה, אקדמיה, זה האקרדיטיציה שדיברנו עליה, זה שילוב של אוכלוסיות מגוונות בעולם העבודה. יש מחקר מקדים לנו שנעשה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה עם צורים שיש בו משקולות שמגדירות כמה אנשים צריכים להשתלב על פני כמה שנים כדי להעלות את הפריזון ולצמצם את פער הפריזון בינינו לבין ה-OECD. ולכן אנחנו מתכוונים לייצר דשבורד לאומי שמגדיר כמה אוכלוסיות צריכות להיכנס, באיזו תדירות, מה השכר ההתחלתי שלהן, ובאילו ענפים. כדי שבסוף לא נדבר על השיפור רק ביחס לעצמנו אלא גם ביחס ל-OECD. המנהיגות העסקית מוכנה לקחת פיקוד ולסייע בכוחות משותפים בשילוב ידיים עם הממשלה, העובדים, והחברה האזרחית לקדם את פיתוח ההון האנושי בישראל.

יגאל גורביץ', סמנכ"ל בכיר, Social Finance Israel:

קודם כל אני חייב להצטרף לכל הכבוד. בתור מי שהיה בממשלה הרבה שנים בתחום התעסוקה זה סוף סוף קורה, ואני מאוד מקווה שהמגמה תמשיך למרות התקציבים המצטמצמים. בדיוק כן אנחנו נכנסים, עם החיבור של העולם העסקי שיכול למנף את ההשקעה הממשלתית באמצעות המודל שלנו שנקרא השקעות אימפקט. אגב pay for success אז ב-SFI אנחנו מחברים את העולם העסקי עם העולם החברתי, באמצעות פיתוח ויישום של מודלים מבוססי תוצאות כשהדגש הגדול הוא על מדידה. זה מאוד מתחבר גם לממצאים שהוצגו, מה שמשותף לכל הפרויקטים שלנו זה שהמשקיעים החברתיים שלנו להבדיל מפילנתרופים מצפים לראות את כספם חזרה, והם יקבלו אותו רק אם נצליח בהתאם לתוצאות שהוגדרו מראש שהן מאוד מדידות.

אחד המודלים הוא מודל שנקרא אג"ח קריירה Career Impact Bond, שם אנחנו מגייסים כסף ממשקיעים חברתיים, ומשקיעים אותו בהכשרות מקצועיות הטובות ביותר שלצידן יש השמה ואף חשוב מכך התמדה בתעסוקה. הפרט מצידו לא משלם על ההכשרה (למעט דמי רצינות ראשונים), אבל במידה והפרט מושם במקצוע הנלמד בשכר גבוה הוא מחזיר את ההשקעה עבור לימודיו וכך הכסף חוזר למשקיעים. הכסף שחוזר משמש לפרויקטים נוספים באותו תחום, וחוזר חלילה. אנחנו רואים בזה כלי למוביליות חברתית ומוביליות תעסוקתית, כמובן מתחבר מאוד למחקר שראינו קודם על מוביליות חברתית והייטק (במושג הקודם).

נפתחות כן אפשרויות לאוכלוסיות גיוון שבמקרים רבים האפשרויות האלה סגורות בפניהם ללא אותן כסף של המשקיעים. זה מסייע בפתרון המיס-מאץ' המפורסם של שוק העבודה כי ההכשרות הופכות להיות ההכשרות שהן רלוונטיות למעסיקים, לעולם התעסוקה. יישמנו את המודל הזה כבר שלוש פעמים בישראל – עם דרוזים, עם גברים חרדים ולאחרונה עם אוכלוסיה אתיופית ועולים חדשים בעיקר מאזורי העימות באוקראינה. ראינו שיש כן הזדמנות להפוך את זה לקרן השקעות האימפקט הראשונה בישראל, מודל שמאוד מקובל. אנחנו מביאים את המודל מחברות-אחיות שלנו בעולם שמנהלות ככה כבר מאות מיליוני דולרים. לשמחתנו לפני שבוע חתמנו על שיתוף פעולה אסטרטגי ראשון עם הבורסה לניירות ערך, מעמד משמח מאוד מפני שזהו גורם מטרייה שמאגד בתוכו את כל החברות הציבוריות שיכולות להיות גם משקיעות פוטנציאליות וגם מעסיקות פוטנציאליות. זהו שיתוף פעולה אסטרטגי ראשון, והולכים להיות עוד שותפים נוספים שהולכים לקחת חלק בדבר הזה.

בימים אלה אנחנו מתחילים בגיבוש מבני הקרן, מהם המקצועות הנדרשים, לאיזה מעסיקים נפנה לאיזה ענפים וכן הלאה, ובסופו של דבר ייצא קול קורא. זה לא טריוויאלי לעבוד בשיטה מבוססת תוצאות, זה סוג של חינוך שוק. בשלב הראשון נלך לכיוון של אלף משתתפים במספר סבבים. המעסיקים וגופי הכשרה יקבלו גם מאיץ עסקי או מאיץ חברתי לפי הצורך. הכל ילווה במדידה, בניהול מבוסס נתונים, כי האפקטיביות זה נר לרגלינו.

אני מאמין שהשילוב של הקרן הזאת עם הפעילות של הממשלה ועם הפעילות של המנהלת זו יכולה להיות בשורה, ואני מקווה שהממשלה תצטרף לאירוע.