

# קווים מנחים ליישום פעילות מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי

במרץ 2020, ערב פרוץ משבר הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם את הדוח "אתגר העלאת פריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מקלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי". ההמלצה העיקרית בדוח זה הייתה להקים גוף מתכלל לנושא ההכשרות המקצועיות בישראל, שיורכב משלושת השחקנים הרלוונטיים: המדינה, המעסיקים והעובדים.

קרנית פלוג | דפנה אבירס־ניצן | ירדן קיזר |  
נדב פורת הירש

מחקר  
מדיניות  
193



# קווים מנחים ליישום פעילות מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי

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



עריכת הטקסט: דפנה לביא  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסות"ב: 6-445-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024  
נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**  
החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	מחברי המחקר
9	תקציר
19	פרק 1. רקע
20	פרק 2. מסגרת תאורטית
26	פרק 3. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: מוסדות ומבנה ארגוני
38	פרק 4. מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי: סיכום פעילות עד כה
53	פרק 5. סוגיות לדיון ואתגרים: נקודות שעלו מתוך סבב הראיונות
55	פרק 6. ריכוז המלצות הדוח הקודם וסטטוס יישום
67	פרק 7. סקירה בינלאומית
93	פרק 8. המלצות לשיפור וטיוב עבודת המינהלת
107	נספח 1. נספח מתודולוגי לסקירה הבינלאומית
119	נספח 2. עיקרי הדברים שעלו בראיונות עם בעלי עניין בתחום ההכשרות המקצועיות
122	נספח 3. חומרים ומצגות שהתקבלו מזרוע העבודה וממינהלת המעסיקים
iii	Abstract



## מחברי המחקר

**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 אבירם-ניצן** היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. 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. משמשת דירקטורית 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.





## ת ק צ י ר

בינואר 2021 החלה לפעול מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי – מיזם משותף תלת-צדדי של המדינה (אז זרוע העבודה), המעסיקים (הפורום הכלכלי חברתי מיסוד נשיאות המגזר העסקי) והעובדים (ההסתדרות), בהתבסס על המלצות דוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה.<sup>1</sup> בחינת המלצות הדוח הקודם מראה כי בתום שנתיים לפעילותה יושמו מרבית המשימות שהמינהלת קיבלה על עצמה. ראוי לציין כי במקביל להקמת המינהלת נעשו שינויים משמעותיים באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם בזרוע העבודה,<sup>2</sup> אשר תרמו גם הם להצלחת פעילות המינהלת. בדוח הנוכחי אנחנו מתמקדים בפעילותה של מינהלת המעסיקים בלבד, מבלי לגרוע בתרומת המהלך המבורך שנעשה בשנתיים החולפות, ואף יותר, בפעילות האגף להכשרה מקצועית.

מהדוח שלהלן עולה כי מאז הקמת המינהלת, בתחילת 2021, יושמו רוב המלצותינו מהדוח הקודם: ביוזמה משותפת של הפורום הכלכלי חברתי וזרוע העבודה הוקם גוף מתכלל לנושא ההכשרות המקצועיות (שנקרא "מינהלת

1 ראו קרנית פלוג, דפנה אבירם-ניצן ויוחס סמואל, אתגר העלאת פירון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי, סקירה והמלצות מדיניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

2 בדצמבר 2020 מונה מנהל חדש לאגף להכשרה מקצועית ובינואר 2021 הותנעה רפורמה מקיפה בפעילות האגף, שכללה בין היתר תהליך של ארגון מחדש של מערך ההכשרות.

המעסיקים ופיתוח ההון האנושי"; קודם שיתוף של המעסיקים בוועדות המקצוע הענפיות הקובעות את תוכני ההכשרות (בהובלת האגף להכשרה מקצועית); קודם פיתוח משמעותי של היקף ההכשרות במסגרת מודל הכשרה בעבודה (On the Job Training – OJT), שהתאפשר בין היתר הודות לשיתוף פעולה פורה בין האגף להכשרה מקצועית ובין מינהלת המעסיקים; נוסף על כך קידמה זרוע העבודה מעבר חלקי למודל של מימון הכשרות על בסיס תוצאות, והתניית המימון במעורבות המעסיקים ובתשואה להכשרה; כמו כן פעלה המינהלת לקידום השילוב של אוכלוסיות יעד במסגרת ההכשרות עם המעסיקים.

עם זאת כמה המלצות חשובות טרם יושמו: לא נעשה די לקידום הכשרות לעובדים קיימים, בדגש על יישום למידה לאורך החיים (— Lifelong learning); בדומה, לא נעשו שינויים משמעותיים במערך ההכשרות כהכנה לשינויים הצפויים בשוק העבודה: כגון הכשרות למקצועות ותחומים שיידרשו לאור המעבר לכלכלה זלת פליטות מזהמות (תעסוקה ירוקה), והכשרות כחלק מההיערכות לשינויים הטכנולוגיים הצפויים ובפרט החדירה של דיגיטציה ובינה מלאכותית, אשר צפויה להשפיע על אופי העבודה בכלל המשרות במשק.

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 מן ההכשרה המקצועית ולכן בחלק ניכר מהמקרים לא ישקיע בהכשרות במידה הנדרשת בראייה משקית; גם העובד מצידו לא תמיד מבין או בעל יכולת לאמוד את פוטנציאל התשואה העתידית עבורו מהשקעה בהכשרה, או אינו יכול לממן לעצמו את עלות ההכשרה ולכן לא בהכרח יביא למקסום הפוטנציאל הגלום בהכשרה מקצועית. נוסף על כך, כפי שמציגים הגופים הבינלאומיים המובילים, הצדקה לקיומו של שיתוף פעולה תלת-צדדי במערך ההכשרות נובעת מכך **שהוא אינטרס המשותף לשלושת השחקנים** – המדינה, העובדים והמעסיקים, שכל אחד מהם מרוויח ממנו.

מהסקירה הבינלאומית עולה כי המדינות הדומות לישראל, מבחינת קיום גופים הדומים למינהלת, 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 להצלחה: הן בעלות פיריון עבודה גבוה, אי־שוויון נמוך והתאמה גבוהה בין הכשרת העובד למקצועו בפועל. כפי שעולה מההשוואה ישראל טרום הקמת המינהלת ולפני הרפורמה באגף להכשרה מקצועית הייתה, יחסית ליתר המדינות, הקרובה ביותר ל"מודל הרגולציה" (מודל שקיים במדינות כמו סין, שבהן כלל המערך מנוהל מלמעלה על ידי המדינה).

מהדוח עולה כי מסגרת הפעילות של מינהלת המעסיקים כפי שהיא נכון להיום, מיישמת את ההמלצה העקרונית של ארגון העבודה הבינלאומי לקיים שיתוף פעולה תלת־צדדי בין השחקנים. לגישתו של ארגון העבודה הבינלאומי, וגם לטענת כותבי דוח זה, קיומו של שיתוף פעולה כזה תורם לשיפור ההתאמה בין צורכי המעסיקים במגזר העסקי לתחומי ההכשרות המקצועיות ולאופיין. לכן, **אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך קיומו של גוף זה.**

בדוח זה מצאנו כי המינהלת פועלת לקידום המטרות, היעדים והמשימות, כפי שהוגדרו לה בהסכם ההתקשרות שנחתם בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי. מהדוח עולה כי המינהלת פועלת בהצלחה לא מבטלת לחיבור בין צורכי כוח האדם בשוק העבודה לתחומי ההכשרות המקצועיות. בתוך כך פועלת המינהלת לקידום תוכניות להכשרות מקצועיות בשיתוף מעסיקים וליצירת ממשקי עבודה וחיבור בין זרוע/משרד העבודה למעסיקים. יעד נוסף שהמינהלת קיבלה על עצמה בשלב מאוחר יותר – הגדלת שיעור "אוכלוסיות גיוון" – עדיין נמצא בשלבים ראשוניים יחסית, אולם התרשמנו שיעד זה נמצא בתוכניות העבודה של המינהלת במבט קדימה.

נוסף על כך בתוך השנתיים הראשונות של פעילותה ביצעה המינהלת חלק ניכר מהמשימות שהוגדרו לה בהסכם ההתקשרות, לרבות איסוף מידע וזיהוי צורכי מעסיקים בטווח הקצר, סיוע למעסיקים לפתח תוכניות הכשרה, ושילוב המעסיקים בביצוע ובעיצוב ההכשרות. בפרט ראוי לציין את העובדה שבתוך כשנתיים הצליחה המינהלת לבנות תשתית מוסדרת של קשרי המעסיקים בשטח, כולל הנגשת פורטל המעסיקים של זרוע העבודה והקמת מערכת להצגת מידע דיגיטלי כחלק ממערכת ניהול קשרי לקוחות (Customer Relationship Management – CRM), וכן קיימה מספר לא מבוטל של שולחנות עגולים בשיתוף נציגי המעסיקים.

פעילויות אלו של המינהלת, שתוארו לעיל, הן הישג מרשים בהיותן שבוצעו בזמן קצר ביותר – בתוך כשנתיים מאז הקמתה בתחילת 2021. המינהלת הקימה תשתית מרשימה, שאפשרה לאגף להכשרה מקצועית לבצע הרבה יותר הכשרות בשיתוף מעסיקים: בשנים 2021–2022 זינק מספר התלמידים שהשתתפו בהכשרות בשיתוף מעסיקים לכ־15,800, לעומת כ־900 תלמידים בשנה במוצע בשנים 2010–2019. רוב הגידול בשנת 2022 היה במסלול ההכשרה בעבודה (OJT), כאשר המינהלת פעלה גם להנגשת ההכשרות לעסקים הקטנים והבינוניים, אשר משקלן בקרב המעסיקים שקיבלו בשנת 2022 מימון הגיע ל־82%.

נראה שגם היעד של הכשרה לתחומים נדרשים שבהם השכר גבוה הושג: בשנת 2022 השיעור הגבוה ביותר של מוכשרים היה במקצוע פיתוח תוכנה, לצד כמות גדולה של מוכשרים בתחום בדיקת תוכנה והבטחת איכות (Quality Assurance – QA). ההכשרות במקצועות אלה יחד מהוות כ־20% מכלל ההכשרות, לעומת שיעור השכירים בהיי־טק, העומד על כ־10% מכלל השכירים במשק. יתרה מכך, שיעור גבוה מהתלמידים שהשתתפו במסלול ה־OJT בשנת 2022 (43%) קיבלו לאחר ההכשרה שכר בגובה 8,500 ש"ח לפחות והמעסיק היה זכאי בגינם למענק שכר גבוה (הניתן עבור עובד המקבל שכר התחלתי בגובה זה לפחות). השכר ההתחלתי של בוגרי ההכשרות במסלולי כיתה בעבודה עמד בממוצע על קרוב ל־10,500 ש"ח.

נתונים אלו, שהתקבלו ממינהלת המעסיקים, מחזקים את ההערכה שפעילות המינהלת תרמה לשיפור ההתאמה בין מסלולי ההכשרות השונים לצורכי השוק: בשנת 2022 שלושה מבין חמשת המקצועות השכיחים ביותר שעבורם בוצעו הכשרות בשיתוף מעסיקים נמנו בראש רשימת המשרות הפנויות שפרסמה הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) – מפתחי תוכנה, מאבטחים וטכאים.

נוסף על כך ישנן אינדיקציות שהזינוק שנרשם ב־2022 בהכשרות אצל המעסיקים (במימון ממשלתי), ברובו לא בא על חשבון הכשרות במימון פרטי, ולא היה כאן כסף ממשלתי שהחליף כסף פרטי. לפיכך סביר להניח שרוב ההכשרות במימון המדינה הצליחו לענות על כשל שוק קיים ולא החליפו מימון פרטי בממשלתי.

בנוגע לחיזוי צורכי ההכשרות בטווח הארוך: אנו סבורים כי תכנון ארוך טווח של צורכי המשק בתחום ההכשרות המקצועיות אינו יכול להתבסס רק על צורכי המעסיקים בזמן אמת וגם לא על מיפוי צרכים לטווח הבינוני, אלא צריך להיבנות

גם על תוכנית אסטרטגית מקיפה שתבצע הממשלה (אגף האסטרטגיה של המשרד הממונה על התחום). זאת משום שתכנון צורכי ההכשרות לטווח הארוך חייב להתבסס בין היתר גם על תחזיות של הגופים הבינלאומיים בהתייחס למגמות העל הצפויות: כמו למשל היערכות לקראת הביקוש החזוי בתחומים הירוקים לנוכח המעבר הצפוי למשק דל פליטות מזהמות; גידול צפוי בביקוש לעובדי סיעוד וטיפול לנוכח הזדקנות האוכלוסייה; והיערכות להכשרת כלל העובדים במשק לקראת חדירת הבניה המלאכותית לשוק העבודה. מדובר במגמות על אשר על הממשלה להבטיח שמערך ההכשרות המקצועיות נותן להן מענה מבעוד מועד.

בסך הכול, כותבי הדוח התרשמו שפעילות המינהלת תרמה רבות לשיפור פעילות האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה, כאשר סייעה לאנשי האגף "לדבר" בשפה של המעסיקים. פעילות המינהלת בהיבט זה הייתה אפקטיבית בין היתר הודות לפתיחות של האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה בכל הנוגע לשיתוף הפעולה עימה, ולהטמעת תרבות עבודה של קשב לתובנות שהעלתה המינהלת באשר לצורכי המעסיקים בשטח. ללא שיתוף הפעולה ההדדי בין המינהלת לאגף ההכשרות לא ניתן היה להגיע להישגים שהצליחו להשיג שני הגופים האלה.

נוסף על כך פעלה המינהלת גם בצד המעסיקים, כאשר עודדה אותם לגלות מעורבות ולקבל עליהם אחריות גדולה יותר על ההכשרה – גם על התוכן וגם על ההשמה לאחריה. המינהלת הפכה בתוך זמן קצר לגורם המרכזי הזמין עבור המעסיקים בכל הנוגע להכשרות, פעלה לשיפור הקשר של המעסיקים עם הממשלה, וקידמה טיוב והתייעלות במתן שירותים דיגיטליים ואחרים למעסיקים (Service-level Agreement – SLA), לרבות מתן סיוע ולייווי של המעסיקים בהליך קבלת מימון להכשרות על כל שלביו. מהראיונות עם כלל בעלי העניין בתחום עולה כי מרביתם סבורים שפעילות המינהלת תרמה לשיפור הסנכרון שבין האגף להכשרה מקצועית לבין צורכי המעסיקים.

עם זאת, עד להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בסוף 2022 היה תקציב ההכשרות המקצועיות תחת זרוע העבודה, שלה גם הייתה הסמכות והאחריות לכלל מערך ההכשרות המקצועיות שבמימון ממשלתי, לרבות סמכויות הפיקוח והבקרה, גיבוש מדיניות וסטנדרטים מקצועיים, התוויית הרגולציה והעברת הכספים.

לפי ההסכם הקואליציוני מסוף 2022, זרוע העבודה כולל האגף להכשרה מקצועית יצאה ממשרד הכלכלה והפכה למשרד העבודה, בעוד פעילות מינהלת המעסיקים הושארה במשרד הכלכלה. פיצול זה אינו טבעי, והוא יצר חוסר ודאות באשר לחלוקת תחומי האחריות והסמכויות בין המשרדים השונים. המצב הזה פגע קשות בתפקוד תחום ההכשרות המקצועיות בכל המחצית הראשונה של שנת 2023. בתקציב 2023/24, שאושר בסוף מאי 2023, הוחלט כי תקציב ההכשרות המקצועיות בשיתוף מעסיקים יועבר למשרד הכלכלה יחד עם מינהלת המעסיקים, בעוד האגף להכשרה מקצועית, שאצלו היו עד כה כלל סמכויות ניהול מערך ההכשרות, נותר במשרד העבודה עם תקציב מצומצם לפעילות תוכנית השוברים וכדומה. נכון לכתיבת שורות אלו, לכלל השחקנים בתחום (לרבות משרד העבודה, משרד הכלכלה ומינהלת המעסיקים) לא ברור באחריות איזה גורם נמצאות סמכויות התכנון, הפיקוח והביצוע של מערך ההכשרות. מצב זה איננו תקין ומביא לפגיעה קשה בציבור העובדים והמעסיקים הממתנים להכשרות ובפוטנציאל העלאת פיריון העבודה במשק.

**יש לפעול בדחיפות להסדרת הנושא – אנו קוראים לשמור על פעילות המינהלת תחת משרד אחד עם האגף להכשרה מקצועית. לחלופין, אם הפיצול הבעייתי ייוותר על כנו, יש ליצור מנגנוני עבודה שיאפשרו חזרה לתפקוד תקין של מערך ההכשרות המקצועיות במשק ולהסיר את חוסר הוודאות שהוביל לקיפאון כלל ההכשרות במימון ממשלתי.**

לסיכום נדגיש כי הקמת המינהלת בד בבד עם הרפורמה שהותנעה באגף להכשרה מקצועית של זרוע העבודה אפשרו לישראל להיכנס למסלול הנכון לכיוון מדיניות ההשוואה שסימנו כמדיניות שנשאף להידמות אליהן. מדינות שבהן פיריון 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, יצמיד את ישראל צעד נוסף לכיוון אותן מדינות.

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

## עיקרי ההמלצות

(1) מוצע כי מטרת העל של המינהלת תוגדר כך: סיוע בשיפור פריון העבודה (התוצר לעובד), פיתוח ההון האנושי וכושר ההשתכרות באמצעות שיפור מערך ההכשרה המקצועית, לרבות לעובדים קיימים, לצורך מתן מענה לצורכי העובדים והמעסיקים בטווח הקצר והבינוני.

(2) בהתאם למטרת העל ישנם שני יעדים שהמינהלת צריכה לשאוף אליהם:

(א) שיפור ההתאמה בין הכישורים ותחומי ההכשרה של העובדים לבין צורכי המשק – צמצום המיסמאץ' (חוסר ההלימה – mismatch) בין הכשרה לתעסוקה.

(ב) סיוע לממשלה בייעול מערך ההכשרות המקצועיות. במסגרת זו יש לתת דגש למיקוד באוכלוסיות יעד, ליישום הכשרות לעובדים קיימים ולעבודה על בסיס ניתוח נתוני צרכים.

(3) לצורך העמידה ביעדים אלו חשוב כי יתקיים שיתוף פעולה הדוק בין שלושת השחקנים: המדינה, המעסיקים והעובדים, בהתאם להמלצות ארגון העבודה הבינלאומי (International Labour Organization – ILO).

(4) יש להסדיר באופן רשמי (רצוי בחקיקה) את פעילות המינהלת, מטרותיה ויעדיה (על פי המומלץ לעיל), סמכויותיה, מדדים להצלחתה וכן את סמכויות האורגנים והמוסדות שלה.

(5) יש חשיבות לשמירת פעילות המינהלת תחת משרד אחד עם האגף להכשרה מקצועית, המשמש הצלע השלישית של מערך ההכשרות דרך המעסיקים. שלוש הצלעות הן (לפחות) כך היה עד להסכמים הקואליציוניים): המעסיקים שמבצעים את ההכשרות אצלם (OJT או כיתה בעבודה), נציגי העובדים שמייצגים את אינטרס העובד והאגף להכשרה מקצועית, אשר היה האחראי לניהול מערך ההכשרות המקצועיות, לרבות העברת הכספים, בקרה ופיקוח. לפיכך **אנו ממליצים כי האגף להכשרה מקצועית והמינהלת יהיו תחת אותה יחידה ממשלתית**, למרות ההסכמים הקואליציוניים שהובילו לפיצול בין האגף להכשרה מקצועית (שהועבר משרד הכלכלה למשרד העבודה) למינהלת (שנותרה תחת משרד הכלכלה).

(6) עם זאת בהינתן המצב הנוכחי, שבו נותר הפיצול על כנו, ישנה חשיבות רבה להסדרת תהליכי העבודה והסמכויות בין האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה למינהלת במשרד הכלכלה.

(7) בהיבט התקציבי – יש להבטיח שיינתן תקציב ראוי להמשך פעילות מינהלת המעסיקים (כולל תקציב ממשלתי להכשרות עצמן) כדי שזו תוכל להמשיך ולקדם את תחום ההכשרות בשיתוף מעסיקים לעובדים קיימים וחדשים.

(8) גם בהיבט מיפוי הצרכים יש ליצור מנגנונים סדורים שיבטיחו תיאום וסנכרון בין מיפוי הצרכים בטווח הקצר והבינוני, שכיום מבוצע על ידי מינהלת המעסיקים (תחת משרד הכלכלה), לבין התכנון ארוך הטווח של תחומי ההכשרה, שכיום (לאור הפיצול) לא ברור מי ממשרדי הממשלה יהיה אחראי לבצע (משרד העבודה או משרד הכלכלה?).

(9) יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים לתיעדוף סוגי ההכשרות והענפים מתוך התייחסות לתשואה לפרט ולמשק מכל מסלול/תחום השקעה.

(10) יש מקום לחשיבה מחודשת לגבי השם "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי", ולשינויו כך שידמה לארגונים דומים בעולם. השם הנוכחי נותן דגש יתר לייצוג המעסיקים. מוצע לאמץ שם שישקף טוב יותר את שיתוף הפעולה התלת-צדדי.

(11) 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 ועדת ביקורת.

(ג) להסדיר את סמכויותיה, תפקידיה והתנהלותה של ועדת ההיגוי ולהגדיר בבירור מי חבריה. מוצע כי בראש ועדת ההיגוי יעמוד איש מקצוע מוערך בעל היכרות עומק עם תחום ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה.

(12) יש לשפר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין המדינה ובין המינהלת: המשרד הממשלתי האחראי (או המשרדים האחראיים) ינהל את זיהוי הצרכים בטווח הארוך והתכנון האסטרטגי, יגבש מקצועות ותוכני לימוד (בסיוע המינהלת), יפקח על פעילות המינהלת ויבצע מדידת אפקטיביות להכשרות



מתוך קביעת נוהל מוסדר לכך; המינהלת תמשיך בטיוב הקשר בין המעסיקים למערך ההכשרות ומסלולי הסיוע, תאסוף נתונים ותבצע מיפוי צרכים בטווח הקצר והבינוני, תפקח על דיווחי מעסיקים ותסייע בגיבוש תכנים ובמדידת אפקטיביות על ידי איסוף נתונים מהשטח.

**(13)** יש לבצע מעקב שיטתי אחר אפקטיביות המסלולים השונים (מבחינת RCT), אשר ילוו במעקב אחר שביעות רצון המעסיקים והעובדים המשתתפים בהכשרות (סקרי שביעות רצון). רצוי שהדבר יבוצע על ידי גוף בקרה חיצוני למינהלת ולאגף להכשרה מקצועית.

**(14)** המינהלת, בהיותה בעלת חיבור ישיר למעסיקים, צריכה לנצל את היתרון היחסי שלה בפיתוח ההון האנושי, ולעשות זאת בין היתר באמצעות קידום מנגנונים לשדרוג 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 על המינהלת לקדם את ההכשרה לעובדים קיימים ועל הממשלה מוטלת האחריות לתקצב לשם כך תקציבים גדולים, במיוחד בתקופה הנוכחית, שיש בה שיעורי אבטלה נמוכים ואיום של חדירת הבינה המלאכותית לשוק העבודה. יש להקצות תקציב ייעודי להכשרת עובדים קיימים במסגרת תקציב המדינה, על פי קריטריונים ברורים ומדידים (למשל לאוכלוסיות יעד, לאזורים מסוימים, למקצועות שבסכנת היעלמות ועוד).

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

**(16)** אנו סבורים כי מאחר שמדובר במינהלת שאמורה לייצג את צד המעסיקים והעובדים, יש להקפיד לבצע סקרי שביעות רצון לא רק בקרב המעסיקים, אלא גם בקרב העובדים שעוברים את ההכשרה, ולעשות זאת בתום כל הכשרה. את

ניתוח נתוני שביעות הרצון יש לתעד במאגר מידע, כדי שניתן יהיה לבצע מעקב אחר מדדי שביעות הרצון ולשפר היכן שנדרש שיפור.

**(17)** 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.

**(18)** מוצע לבחון מחדש אם מודל התקצוב הנוכחי לפעילות המינהלת הוא מיטבי, ולשקול שעיקר המימון יגיע מהמדינה כאשר ארגוני העובדים והמעסיקים נדרשים לשלם "דמי רצינות", בדומה לנעשה בגרמניה.

**(19)** על המינהלת לפעול יחד עם משרד העבודה לקידום יישום מנגנוני אקורדיטציה גם להכשרות הניתנות במסלולים המופעלים בשיתוף עם המעסיקים (OJT), לרבות פיקוח של המשרד הממונה על הליך ההסמכה, בדומה למודלים המקובלים בעולם.

**(20)** יש לשמר ולחזק את מעורבות המינהלת בוועדות המקצוע הענפיות, ולערב אותה כגורם מייעץ בעת גיבוש מדיניות בתחום ההכשרות המקצועיות של עובדים קיימים וחדשים ללא תלות במיקום המינהלת בהיבט של שיוך למשרד ממשלתי זה או אחר.

**(21)** אנו מתריעים על כך שכיום לא מתבצע בזרוע העבודה או במשרד הכלכלה ניהול שיטתי למיפוי צורכי ההכשרה בטווח הארוך (מקצועות חדשים וצומחים והיערכות להתמודדות עם מקצועות שצפויים להיעלם). יש להגדיר במפורש מיהו הגורם שיהיה אחראי לניתוח המגמות הצפויות (רובן מגמות על גלובליות) ולגבש תוכנית סדורה להיערכות לכך גם בהיבט של הכשרות מקצועיות לצרכים ארוכי הטווח של המשק הישראלי (מעבר לכלכלה ירוקה/דלת פליטות, חדירת הבינה המלאכותית, הזדקנות האוכלוסייה ועוד).

## רקע

בדצמבר 2020 נחתם הסכם ההתקשרות בין המדינה (זרוע העבודה) לבין הפורום הכלכלי חברתי (מיסוד נשיאות המגזר העסקי) וההסתדרות להקמת מינהלת מעסיקים, בהתבסס על המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה שנכתבו במסמך אתגר העלאת פריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: **תפקיד המגזר העסקי**.<sup>3</sup> את פעילותה הממשית החלה המינהלת במרץ 2021 (לאחר שברבעון הראשון של 2021 היא עסקה בהקמה ובאיוש הצוות).

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

נציין כי בינואר 2021, כמעט במקביל להקמת המינהלת, עבר האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה רפורמה מקיפה. הרפורמה כללה מינוי ראש אגף חדש והתנעת תהליך ארגון מחדש במערך ההכשרות שכלל גיבוש חזון, מדיניות ותפיסת הפעלה עדכניים. אף כי דוח זה מתמקד בבחינת פעילות המינהלת, חשוב להדגיש כי בחלק מהתחומים לא ניתן להפריד את פעילותה והשפעתה מההשפעות הנובעות מהשינויים שקרו באגף באותה התקופה.

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

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

## פרק 2

### מסגרת תאורטית

#### א. הצדקות למעורבות המדינה בהכשרות המקצועיות

ארגון ה־OECD מונה ארבע הצדקות להתערבות ממשלתית בשוק ההכשרות.<sup>4</sup> 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, ולפיכך קיים כשל שוק הנובע ממידע מוגבל. מידע מוגבל בנוגע לעלות ההכשרה ולתשואה שלה או לרווח הצפוי ממנה פוגע 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 תתי־צריכה שלו שמצדיקה את ההתערבות הממשלתית.<sup>5</sup> כמו כן ישנו מידע מוגבל לגבי איכות ההכשרה והמקצועות הנדרשים בשוק, המעכב גם הוא את ההשתתפות בהכשרות מצד העובדים. המידע המוגבל צפוי גם לפגוע בתחרות, שכן נפגעת היכולת לשייך את איכות ההכשרה למחירה. פגיעה זו צפויה לדחוף ספקי הכשרה באיכות גבוהה אל מחוץ לשוק, ולהביא למרוץ לתחתית ולנפילה באיכות ההכשרה בפועל.

גם בהיתן מידע מלא לגבי התשואה להכשרה, איכות ההכשרה וההכשרות הנדרשות, קיים ממד של חוסר ודאות. עבור העובדים, התשואה להכשרה במונחי

4 OECD, *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Paris: OECD Publishing, 2016; OECD, *Financial Incentives for Steering Education and Training*, *Getting Skills Right*, Paris: OECD Publishing, 2017

5 OECD, *Financial Incentives* (שם).

הסיכוי המדויק לקבל עבודה טובה יותר, קידום או שכר גבוה יותר איננה ודאית. עבור המעסיקים, מאחר שרוב הסיכויים הם שהעובד לא יישאר כל הקריירה אצל אותו מעסיק, קיים הבדל משמעותי בין התשואה עבור המשק מהכשרה הרלוונטית לכלל שוק העבודה ("הון אנושי כללי"), לבין התשואה שהמעסיק הספציפי יכול לקבל ממנה. הבדלי התשואה נותנים הסבר לכך שמעסיקים יעדיפו להשקיע בהכשרות ספציפיות עבור העסק, ולא בהכשרות להון אנושי כללי, מצב שללא התערבות יוביל לכשל שוק של השקעת חסר בהכשרות להון אנושי כללי.

**(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 לרשות אוכלוסיות אלה מוגבל, מאחר שמוסדות פיננסיים אינם נוטים לקבל הבטחות להכנסות עתידיות כבטוחה בעת מתן הלוואות. מצב דומה נוגע לעסקים קטנים ובינוניים שאינם בעלי מוניטין ידוע לגבי יכולת החזרי ההלוואה. מצב זה מוביל לכשל שוק של השקעת חסר בהכשרות מצד העובדים ומצד עסקים קטנים.

**(3) השפעות חיצוניות חיוביות.** הכשרות להון אנושי כללי הן בעלות מאפיינים של מוצר ציבורי ובעלות השפעות חיצוניות חיוביות. ללא השקעה ממשלתית, הן העובדים והן המעסיקים מחליטים אם לממן הכשרה מתוך שיקולים הנוגעים לעלות ולתועלת עבור עצמם בלבד, בעוד שלהכשרות ישנן השפעות חיצוניות משקיות נרחבות וארוכות טווח. למשל, הכשרה תשפר את פריון העובד, אך גם את הפרייון של עובדים נוספים העובדים עימו (spillover). כמו כן, כאמור, הכשרת העובדים על ידי מעסיק מסוים תוכל לשרת גם מעסיקים אחרים בעתיד. העובדים והמעסיקים אינם מתחשבים בהשפעות חיצוניות 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 לרכוש

ולשפר כישורים, ובכך מקטינים את הסיכוי של עובדים אלה להיות מועסקים ומגדילים את הסיכוי שלהם להשתכר שכר נמוך יחסית.<sup>6</sup>

לסיכום, כשלי שונים מביאים להשקעת חסר בתחום ההכשרות המקצועיות, בפרט כשמדובר בהכשרות שאינן ספציפיות למעסיק זה או אחר. כך למשל בחלק לא מבוטל מהמקרים, ובעיקר כשמדובר במקצועות שיש להם ביקוש 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 אינו יכול לממן לעצמו את עלות ההכשרה. לכך ניתן להוסיף את האי־שוויון הנגרם מחוסר היעילות הנגרם כתוצאה מכשלי השוק כאשר רק אלה שברשותם יכולת כלכלית יכולים להרשות לעצמם לממן את ההכשרה, אשר בתורו משמש הצדקה נוספת להתערבות.

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

קיום הכשרות מקצועיות איכותיות הוא אינטרס המשותף לשלושת השחקנים – המדינה, העובדים והמעסיקים.<sup>7</sup> OECD<sup>7</sup> וארגון העבודה הבינלאומי<sup>8</sup> 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

6 OECD, *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing* 6  
OECD, *Financial Incentives: Skill Needs*, Paris: OECD Publishing, 2016  
(לעיל הערה 5).

Kathrin Hoeckel, *Cost and Benefits in Vocational Education and Training*, OECD, 2008 7

International Labour Organisation (ILO), *The Changing Role of Government and Other Stakeholders in Vocational Education and Training*, Geneva: ILO, 1998 8

להיות שותפים פעילים בשוק העבודה ובחברה. השני, שיפור הרווחה של החברה בכללותה הנובע מצמצום האבטלה ומשיפור בפריון. נוסף על כך 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 פריון 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>9</sup>

כבר לפני 25 שנה סקר ארגון העבודה הבינלאומי<sup>10</sup> את היתרונות היחסיים שיש לכל אחד משלושת השחקנים (המדינה, העובדים והמעסיקים) על פני השחקנים האחרים במסגרת קידום ופיתוח ההכשרות, ועל בסיס היתרונות הללו פירט את התפקידים שלהם במסגרת שיתוף הפעולה:

## 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.

9 Hoeckel (לעיל הערה 7); ILO (לעיל הערה 8).

10 ILO (לעיל הערה 8).

**(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.

## העובדים

היתרון היחסי של העובדים, ובעיקר של ארגוני העובדים, הוא בהעמקת הקשר בין המדינה והמעסיקים לבין העובדים הזקוקים להכשרה. מדובר על כלל העובדים הזקוקים להכשרה, אך בפרט יתרונם של ארגוני העובדים הוא בחיבור שלהם עם מי 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>11</sup>



## המעסיקים

היתרון היחסי של המעסיקים הוא בידע העדכני בנוגע למקצועות ולכישורים 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 מתוך עיצוב תוכן ההכשרות כך שישקף את הדרישות.

(ד) הגדרה של אופני ההעברה של ההכשרות.

(ה) קביעת סטנדרטים לבחינת איכות מוסדות ההכשרה וההכשרות.

(ו) השתתפות במימון ההכשרות.

(ז) הערכה של ביצועי מערך ההכשרות ומתן משוב.

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

פעילות המינהלת נכון להיום מיישמת את 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.

## פרק 3

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

בפרק זה נבחנים המרכיבים הבאים:

(א) חלוקת התפקידים והסמכויות בין המינהלת והממשלה: 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, וממידע שהתקבל מצוות המינהלת ומאתר האינטרנט "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי", המפרט את פעילות המינהלת.<sup>12</sup> המקור הרשמי הראשוני למידע על מבנה המינהלת ומוסדותיה הוא הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי, שמכוחו הוקם המיזם המשותף בין המדינה והפורום.

### א. חלוקת התפקידים והסמכויות בין המינהלת והממשלה: תמונת מצב

חלוקת הסמכויות מוצגת מתוך התייחסות לשלוש רמות – סמכויות התכנון, סמכויות הביצוע, המתחלקות לשתי רמות – זיהוי צרכים בטווח הקצר והבינוני וקביעת רגולציה, וכן סמכויות המימון. חלוקה זו נובעת מתוך הספרות הקיימת, ותשמש אותנו בהמשך, במסגרת הסקירה הבינלאומית.

12 אתר מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי.

## 1. סמכויות התכנון

זיהוי של צורכי שוק העבודה בטווח הארוך, מתוך התייחסות למגמות העולמיות ולתחזיות לגבי הכיוונים ששוק העבודה הולך אליהם וקידום מדיניות להתאמת מערך ההכשרות למגמות הצפויות. סמכויות אלו נמצאות כיום ונכון שיישאר בידי הממשלה. עם זאת, עד כה לא הציג משרד העבודה תוכנית סדורה של זיהוי צרכים בטווח ארוך.

## 2. סמכויות הביצוע: הניהול, הבקרה והפיקוח – באחריות הממשלה (משרד העבודה)

(א) זיהוי ומיפוי צורכי שוק העבודה בטווח הבינוני והקצר – כיום מבוצע על ידי מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי בשל היתרון היחסי של מינהלת המעסיקים בהיותה בקשר שוטף עם המעסיקים בשטח, אנו מוצאים היגיון רב לשמר את האחריות לביצוע מיפוי צרכים בטווח הקצר והבינוני בידי המינהלת.

(ב) קביעת רגולציה וסטנדרטים מקצועיים, פיקוח על ההכשרות ועל תוכניות הלימודים, בניית תוכניות הלימודים, בקרה ופיקוח על הגופים המכשירים ועל בחינות ההסמכה של בוגרי ההכשרות וביצוע מחקרי אפקטיביות בנוגע להכשרות. יש לשמר ולחדד את סמכויות הבקרה והפיקוח על תחום זה בידי הממשלה, מתוך הסדרת שיתוף הפעולה בין מינהלת המעסיקים ובין האגף להכשרה מקצועית. כמו כן יש לשמר את הקשב של האגף למינהלת, המייצגת את הקולות והצרכים של ה"שטח" (מעסיקים ועובדים).

## 3. סמכויות מימון

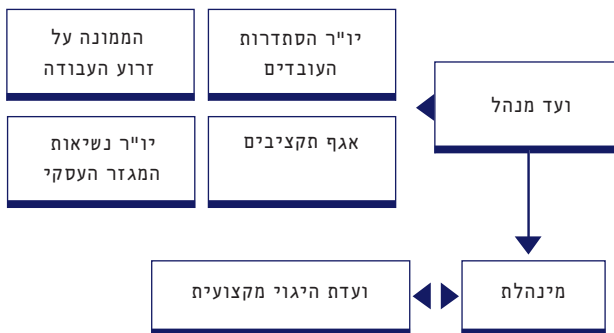
כאמור, עד לאחרונה היה תקציב ההכשרות המקצועיות כולו תחת זרוע העבודה, אולם החל מתקציב 2023/24, אשר אושר בסוף מאי 2023, עבר תקציב ההכשרות המקצועיות בשיתוף מעסיקים למשרד הכלכלה. הדבר מציב לפני כלל השחקנים בתחום אתגר לא פשוט, בהינתן שסמכויות הניהול והפיקוח על התחום נמצאות בידי משרד העבודה וסמכויות המימון בידי משרד הכלכלה. הדבר הוביל לקיפאון בפעילות מערך ההכשרות במשק במחצית הראשונה של 2023.

## ב. האורגנים והמוסדות המרכזיים במינהלת, תפקידם וחלוקת הסמכויות ביניהם

המינהלת הוקמה כאמור כמיזם משותף בין המדינה (באמצעות זרוע העבודה ואגף תקציבים), נציגי המעסיקים (באמצעות נשיאות המגזר העסקי) ונציגי העובדים (באמצעות ההסתדרות החדשה). המינהלת פועלת בכפוף לוועד מנהל המורכב מנציגי ארבעת השותפים במיזם. הנהלת המינהלת כפופה להנחיות הוועד המנהל. ועדת היגוי כפופה לוועד המנהל ותפקידה לשמש יועצת מקצועית (ראו הרחבה בהמשך).<sup>13</sup>

### חרשים 1

מוסדות מרכזיים של מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי



מקור: מצגת רקע של המינהלת - "מיזם המעסיקים ופיתוח ההון האנושי", מרץ 2021 (להלן נספח 3, סעיף 1).

13 חרשים המוסדות כפי שמופיע בהסכם המקורי, 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 בתהליכי עדכון חוכניות הלימודים. ועדות אלה לא הוקמו בסופו של דבר, ועל כן אינן קיימות בחרשים 1 להלן.

## 1. ועד מנהל

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

(1) נציגת ממשלה: מנכ"לית זרוע/משרד העבודה

(2) נציגת ממשלה: רכזת תעסוקה באגף תקציבים

(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, מחליט 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 2.3.2021 נקבע כי תאיר איפרגן, מתוקף תפקידה באותה עת כמנכ"לית המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט), תשמש יו"רית הוועדה.

**סמכויות ותפקידים.** לפי הסכם ההתקשרות בין זרוע העבודה לפורום הכלכלי חברתי להפעלת המיזם המשותף, מטרת ועדת ההיגוי היא לשמש גורם מקצועי שיעץ לוועד המנהל ולמינהלת בכל הנוגע למדיניות המקצועית ולתוכניות העבודה הייעוץ יעשה מתוך התאמת המדיניות לפעולות זרוע העבודה ולצורכי המעסיקים ובהתאם להחלטות הוועד המנהל.

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

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

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

### **מבנה ארגוני וכוח אדם**

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

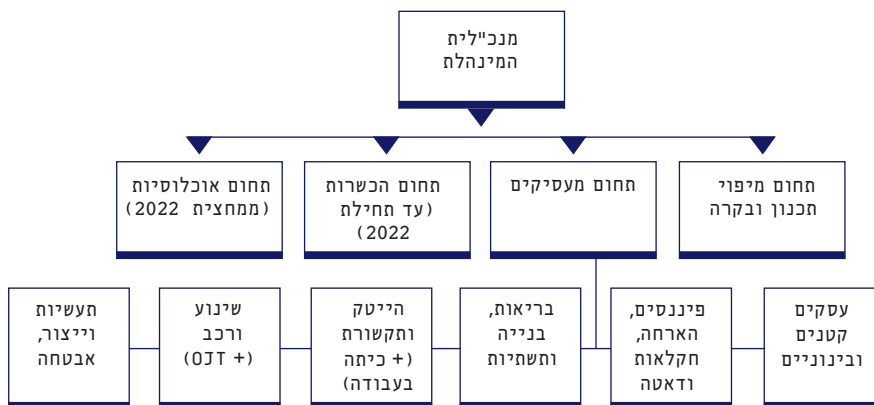
תחת תחום מעסיקים ישנן חמש מנהלות תחומים על פי חלוקה ענפית: מנהלת תחום פיננסים, הארחה, חקלאות ודאטה; מנהלת תחום בריאות, בנייה ותשתיות ותחומי ההייטק והתקשורת, האחראית גם על מסלול כיתה בעבודה; מנהלת תחום שינוע ורכב האחראית גם על מסלולי ה-OJT; ומנהלת תחום תעשיות וייצור האחראית גם על ענף אבטחה. נוסף עליהן ישנה מנהלת

תחום שישיית אשר איננה מתמחה בענפים מסוימים אלא בעסקים קטנים ובינוניים (SMBs). העבודה על ענף המסחר והשירותים מתחלקת בין מנהלת תחום פיננסים והארכה לבין מנהלת תחום SMBs. לפי גורמי המינהלת, מנהלות התחום מרוכזות ומופעלות בעיקר על ידי ראש תחום מעסיקים, אולם בפועל יכולות לקבל משימות גם מראשי התחומים האחרים ולפעול מולם.<sup>14</sup>

נוסף על כך למינהלת עובדת אדמיניסטרטיבית אחת.

## חרשים 2

### מבנה ארגוני של מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי



מקור: מסמך תשובה מאת מינהלת המעסיקים, 11.12.2022.

14 כמו כן יש להבהיר כי מנהלות הענפים אינן עוסקות כלל בחברות ממשלתיות או בעובדי המגזר הציבורי, מאחר שאלה אינם זכאים להשתתפות במסלולי ההכשרה שהמינהלת מקדמת, על פי נוהלי זרוע העבודה. על כן בכל הענפים המוזכרים העיסוק הוא אך ורק בחברות וארגונים פרטיים – כך למשל בתחום הבריאות אין כלל עיסוק בקופות החולים או בבתי החולים הציבוריים, אלא רק בגורמים פרטיים העוסקים בבריאות.

## 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 להכשרה וחיזוק ההון האנושי בשיתוף מעסיקים.

(ג) חיבור ויצירת ממשקי עבודה בין זרוע העבודה למעסיקים.

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 לטווח קצר ובינוני.

(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 מיפוי, תכנון ובקרה

לפי הסכם ההתקשרות, תחום זה נועד לאסוף נתונים בנוגע לצורכי המעסיקים וליצור מפת ביקושים של המגזר העסקי, לטווחים שונים ובחתיכים שונים.

נוסף על כך, על פי גורמי המינהלת, תחום זה עוסק בבקרה של ביצועי ההכשרות ושל פעילות המשרד בנוגע לבקשות להכשרות וכן מטפל בניתוח נתוני הבקשות לשם העברת המלצות לטיוב מסלולי ההכשרה. התחום עוסק גם בפיתוח ועדכון



המודלים להכשרות, מודל שילוב המעסיקים בוועדות המקצועיות, ובאפיון מערכת CRM זירת המעסיקים.

## 2. תחום מעסיקים

תחום זה נועד לשיפור השיח בין המעסיקים למדינה לשם זיהוי צרכים מידיים והזדמנויות בתחום הכשרות ההון האנושי ושילוב מסיימי ההכשרות בתעסוקה, ולשם גיבוש מודלים לשילוב המעסיקים בהכשרות המקצועיות.

על פי "זירת המעסיקים" באתר "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי", השירותים הניתנים למעסיקים באמצעות המינהלת הם:

- (1) מיפוי ואפיון צרכים מתעדכן ודינמי ברמת העסק, הענף והאזור.
- (2) בניית מודלים של הכשרות המותאמות לצרכי 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 ההכשרות ואמצעי סיוע נוספים. זרוע העבודה הקימה אתר המרכז את ההכשרות השונות ואת הדרכים שבהן המעסיקים יכולים להגיש בקשה ולקבל מימון עבור ההכשרה.<sup>15</sup>

15 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. ראו אתר מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי, זירת המעסיקים.

נוסף על כך 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 מעסיקים פועל בתצורה ענפית ומחולק לחמש מנהלות ענפים, לצד מנהלת תחום עסקים קטנים ובינוניים (ראו תרשים 2 לעיל).

להלן הקריטריונים לבחירת הענפים כפי שהתקבלו על ידי הוועד המנהל (מתוך מצגת לשיבת הוועד המנהל מיום 2.3.2021):

(1) התמקדות בעסקים קטנים ובינוניים.

(2) ענפים עם ביקוש גבוה לכוח אדם מקצועי ומיומן.

(3) ענפים עם מקצועות בפריזן גבוה.

(4) עסקים וענפים שנפגעו קשה במשבר הכלכלי.

(5) ענפים חיוניים בעלי יציבות וביטחון תעסוקתי.

על פי גורמי המינהלת, תחומי האחריות של מנהלות הענפים:

(1) ללמוד לעומק את מאפייני הענף ואת אתגריו בתחומי ההכשרה ואיתור העובדים.

(2) למפות את השחקנים המרכזיים בענף הכוללים איגודים, שותפויות ומעסיקים, עבודה מול השחקנים הרלוונטיים בשיתוף פעולה 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) לשמש 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 עם הגופים המפעילים והזרוע.

(8) לקדם תהליכים רוחביים מול הזרוע תוך ייצוג המעסיקים בתחומים אלה כנדרש.

(9) אפיון ובחינה של זירת המעסיקים, מערכת פניות הציבור, נוהלי המסלולים ותהליכי העבודה של הזרוע וגיבוש הצעות לשיפורים ושינויים בהתאמה.

(10) להוביל מבצעי השמה של מפוטרי קורונה מתוך ריכוז תהליך האפיון, האיתור וההשמה מקצה לקצה.

### 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; גיבוש הצעות לפתרונות רלוונטיים עבורם אל מול האגפים המקצועיים הרלוונטיים בזרוע העבודה; פיתוח מודלים לשילוב מעסיקים בהכשרות; וביצוע סקרי שביעות רצון המעסיקים.

תחום זה עסק בהתאמת המסלולים לצורכי המעסיקים בשיתוף פעולה צמוד עם האגף להכשרה מקצועית. פעילות המינהלת בשיתוף האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה הובילה לצמצום מספר מסלולי ההכשרות אצל המעסיקים במימון המדינה מחמישה לשניים (OJT וכיתה בעבודה). בתחילת פעילות המינהלת פעלה בתחום זה ראשת תחום שקידמה את שיתוף הפעולה עם האגף להכשרה מקצועית. בראשית 2022, לאחר שנבנו מסלולי ההכשרות בהתאם בסיוע המינהלת, הוחלט להתמקד במימוש ההכשרות. על כן התחום נסגר, ותפקיד מנהלת התחום לשעבר פוצל בין מנהלות הענפים, לצד איוש תפקיד נוסף של מנהלת ענף.

#### 4. תחום אוכלוסיות

תחום זה אויש באמצע שנת 2022. מטרת תחום אוכלוסיות היא לחבר מעסיקים לעובדים פוטנציאליים באמצעות הבנת צרכי המעסיקים בהקשר של העסקת אוכלוסיות, למפות את השחקנים, להבין את האתגרים ולפתח מודלים וכלים לקידום הנושא. היעדים לשנת 2023 כוללים שילוב אוכלוסיות, יצירת פיילוטים ובניית תוכניות לקידום שילוב אוכלוסיות יעד בתעסוקה.

### ד. תקציב המינהלת

התקציב השנתי של המינהלת עמד בשנת 2022 על סך של כ־4.7 מיליון ש"ח. המינהלת פועלת במודל של מיזם משותף, ומקורות המימון מתחלקים בין השותפים: המדינה (משרד האוצר וזרוע העבודה, עד לסוף 2022) נושאת ב־50% מהמימון, ויתר המימון מתחלק שווה בשווה בין נשיאות המגזר העסקי (25%) והסתדרות העובדים (25%).

התפלגות התקציב: כ־65% מוקצים לתשלום שכר וכ־35% מוקצים למימון הפעילות השוטפת.

בחינה של חלוקת התקציב לפי תחומי פעילות המינהלת מעלה כי כ־40% מוקצים 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, המינהלת מבצעת את פעילותה באחריות הפורום הכלכלי

חברתי (בשמו הרשמי "הקרן לצמצום פערים בחברה הישראלית"), כאשר זרוע/ משרד העבודה מקבלים הרשאה לפקח על פעילות הפורום במסגרת המינהלת. במסגרת זו הזרוע הייתה רשאית לפקח על פעילות המינהלת, הן ברמה הפיזית של פיקוח על הפעילות המתבצעת והן ברמת המחויבות לדווח לזרוע. מעבר לכך מחלקות החשבות והביקורת הפנימית במשרד הכלכלה (שתחתיו הייתה זרוע העבודה עד סוף 2022) מפקחות באופן רשמי, כל אחת בתחומה, על פעילות המינהלת.

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

המינהלת החלה את פעילותה בתחילת 2021, כמעט במקביל לרפורמה באגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה.

הלן עיקרי פעילות המינהלת, כפי שהוצגו בישיבת הוועד המנהל של המינהלת בנובמבר 2022 (ראו את המצגת בנספח 3, סעיף 1), 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.
- הפצת סקרים בקרב המעסיקים ובאמצעות מערכת CRM.<sup>16</sup>
- סקרי ביקושים שבוצעו על ידי חברת פילת בשתי פעימות. האפיון נמצא בשלב מתקדם והוצגו ממצאים ראשוניים למקבלי ההחלטות. עם זאת עד כה טרם התפרסמו ממצאי הסקרים באופן רשמי.
- ניתוח הבקשות להכשרות, על מנת לזהות את המאפיינים ברמת המקצוע וסוג העסק, לשם העברת המלצות שהובילו לעיצוב מסלול OJT.
- מעקב אחר ביצועי ההכשרות באמצעות סקרי מעסיקים שהועברו לוועדות מקצוע שבוצעו על ידי אגף ההכשרות.

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

- איסוף נתונים בשיתוף האגף להכשרה מקצועית 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 בכל הכשרה במסלול כיתה בעבודה, על סמך דיווחי המעסיקים.
- חשיפה של מסלולי ההכשרות הקיימים לפני מעסיקים – מנהלות הענפים למדו את כלל מסלולי ההכשרות המוצעים על ידי משרדי הממשלה השונים, ומציגות לפני המעסיקים את מסלולי ההכשרה, את תנאיהם, את אופן הגשת הבקשות וכיו"ב.
- מיפוי וקידום שינוי בתהליכי העבודה של זרוע העבודה וטיוב העבודה מול הגופים המפעילים את מסלולי ההכשרה, זאת בשיתוף פעולה עם האגף להכשרה מקצועית בזרוע. 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. וכך כיום 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 באופן שהתקצוב יתאים לעלויות ההכשרה.
  - צמצום מסלולי ההכשרות לשני מסלולים בלבד לשם צמצום הבירוקרטיה.

○ הגדרת אמת שירות (SLA) מול מעסיקים הקובעת את לוחות הזמנים לטיפול בבקשות.

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

נציין כי פעילות מבורכת זו של מינהלת המעסיקים לא הייתה זוכה להצלחה ללא שיתוף הפעולה ההדוק עם זרוע העבודה והאגף להכשרה מקצועית, אשר הובילו ותמכו ביישום השינויים.

● השתתפות בתהליך ועדות המקצוע שאותן הוביל האגף להכשרה מקצועית משנת 2021. במסגרת ועדות המקצוע מתבצעים עדכון והתאמה של תוכניות ההכשרה, מתוך שיתוף המעסיקים בבניית הסילבוסים של ההכשרות כך שיתאימו לצורכי המעסיקים.<sup>17</sup> בוועדות אלו השתתפו פרט לאגף ולמינהלת גם מכללות, איגודים, מינהל אוכלוסיות של זרוע העבודה ומה"ט. מ'2021 ועד כה התקיימו עשר ועדות.<sup>18</sup> על פי מידע מזרוע העבודה, ועדות אלו היו הפעם ראשונה שבה שולבו המעסיקים באופן יעיל ואפקטיבי בטיוב תוכניות ההכשרה, מתוך מתן אפשרות להשפיע ולהשמיע את קולם.

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

לסיכום, פעילות המינהלת תרמה לשיפור פעילות זרוע העבודה מול מעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות. פעילות המינהלת עזרה לאגף להכשרה מקצועית "לדבר" בשפה של המעסיקים, ועודדה את המעסיקים למעורבות ולקבלת אחריות גדולה יותר על ההכשרה – גם על התוכן וגם על ההשמה לאחריה. מהראיונות עם כלל בעלי העניין בתחום עולה כי מרביתם סבורים

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

18 במקצועות האלה: אוטוטרוניקה, CNC, טכנאי מיזוג אוויר, טיפוח חן, מנופאים, חקלאות, טבחות, אדמיניסטרציה, מתכת, רכב ותחבורה.



שפעילות המינהלת תרמה לשיפור הסנכרון שבין האגף להכשרה מקצועית לבין צורכי המעסיקים.

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

בסעיף זה ננסה לקבל תמונה, מבוססת נתונים, על פעילות המינהלת. את ניתוח הנתונים נמקד בשנת 2022, אף על פי שמינהלת המעסיקים החלה את פעילותה בשנת 2021. הסיבה לכך היא ששנת 2021 הייתה שנת יציאה ממשבר הקורונה, ובמהלכה התמקדה המינהלת בניסיון לסייע לענפים שנפגעו קשה, ועזרה לעובדים שהוצאו לחל"ת לעבור בתקופה זו הכשרות מקצועיות. בפועל, המינהלת נכנסה לפעילות שגרתית רק בשנת 2022.<sup>19</sup> את נתוני 2022 נבקש להשוות לנתוני 2019, המשקפים את המצב טרם הקמת המינהלת, טרם הרפורמה באגף להכשרה מקצועית וטרם פרוץ משבר הקורונה (לפיכך "נדלג" על נתוני 2020-2021, כדי לנטרל את השפעת הקורונה על הנתונים).

כאמור, במקביל להקמת המינהלת הותנעה רפורמה באגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה. לפיכך חלק גדול מהצלחת הפעילות המתוארת בדוח זה נובע הן מהקמת המינהלת והן מהשינויים הפנימיים שעבר האגף במקביל. בחלק מהמקרים לא ניתן להפריד בניתוח בין השפעת המינהלת להשפעת הרפורמה שיושמה באגף.

בסעיף זה נבחן את נתוני כלל ההכשרות בשיתוף/ליווי המעסיקים, שבהם מתמקדת פעילות המינהלת. בשנת 2019 התקיימו שלושה מסלולים להכשרות בשיתוף מעסיקים: "הכשרה בחניכות" – מסלול שבו ההכשרה העיונית התבצעה במוסד הכשרה, וההכשרה המעשית וכן ההעסקה בעת ההכשרה נעשו אצל המעסיק; "כיתה במפעל" – מסלול שבו ההכשרה עצמה התבצעה

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

אצל המעסיק או באחד ממוסדות ההכשרה; ו"הכשרה בעבודה" (OJT) – מסלול שבו התבצעה ההכשרה בבית העסק על ידי המעסיק.

בשנת 2022 בוטל מסלול "הכשרה בחניכות", ומסלול "כיתה במפעל" שונה למסלולי "כיתה בעבודה"/"כיתה טכנולוגית", שבהם המעסיק משמש חונך או מלווה של התלמידים, וההכשרה מתבצעת אצלו או אצל מעסיק אחר כחלק מ"קבוצת מעסיקים" או באחד ממוסדות ההכשרה, וכן מזכה בתעודת מקצוע/הסמכה. מסלול זה שונה ממסלול OJT, שבו ההכשרה מתבצעת תמיד בבית העסק על ידי המעסיק ואין חובה לתת בסיומו 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 לשנה בשנים 2010-2019. כפי שעולה מנתוני המינהלת זורע העבודה, ההיקף עלה ל־15,800 בסך הכול בשנים 2021-2022.<sup>20</sup> ניתן לראות כי עיקר הגידול נובע מעלייה במספר המשתתפים במסלול OJT. היקף התלמידים שמשתתפים 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.

בסך הכול העלייה במספר המשתתפים במסלול OJT מסבירה כ־78% מסך הגידול, כלומר עיקר הגידול במשתתפי ההכשרות היה של תלמידים שעברו הכשרה בזמן העבודה.

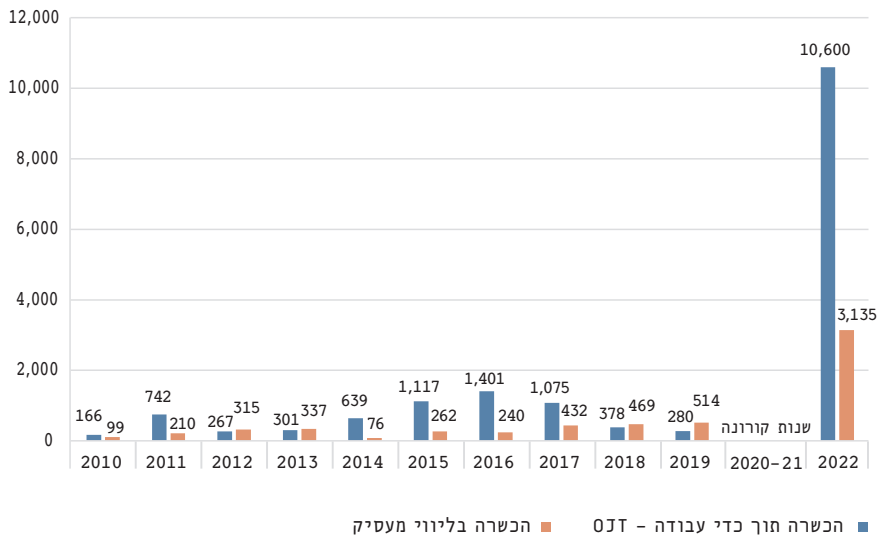
20 על פי נתוני מינהלת המעסיקים. הנחון מהייחס לבקשות שאושרו או סווגו כ"פתיחה חוזרת" ולא בוטלו בשנים 2021-2022.

### אפיון ההכשרות בשנת 2022

בשנת 2022 כ-77% מסך ההכשרות בשיתוף מעסיקים בוצעו במסלול OJT, שנוכח להיום אינו מקנה תעודת מקצוע/הסמכה רשמית, <sup>21</sup> ורק 23% היו במסלול כיתה בעבודה, המזכה בתעודת הסמכה.

#### חרשים 3

מספר התלמידים שעברו הכשרה מקצועית בשיתוף מעסיקים, 2010-2019, 2022\*



\* המספר כולל תלמידים שהתחילו הכשרה או שטרם סיימו הכשרה או שלא סיימו אותה.

מקור: הלמ"ס, נתונים מחדר המחקר (2000-2018) ונתונים שהועברו מזרוע העבודה (2019, 2022). נתוני OJT לשנת 2022 אינם סופיים.

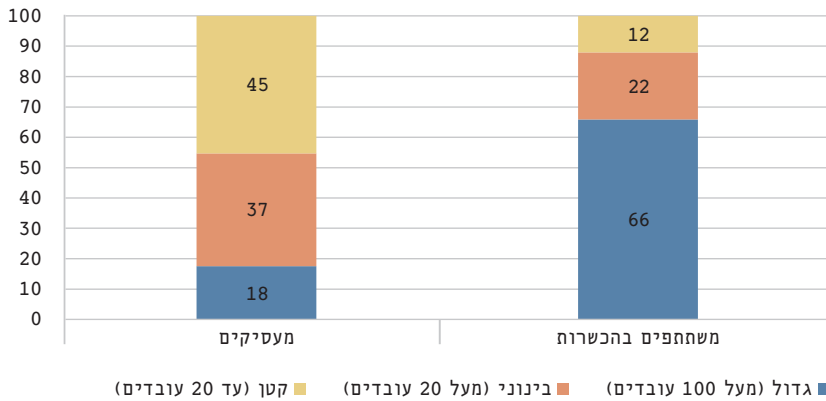
21 מעסיקים רשאים להוציא אישור למשתתפי ההכשרה אך אינם מחויבים לעשות כן.

## 2. מאפייני המעסיקים שהשתתפו במסלולי ההכשרות בשנת 2022

בתרשים 4 ניתן לראות כי רוב העובדים שעברו הכשרה במסלול OJT<sup>22</sup> בשנת 2022 (66% מהם) – הוכשרו על ידי מעסיקים גדולים, המעסיקים מעל 100 עובדים. 22% הוכשרו על ידי מעסיקים בינוניים, ורק מיעוט הוכשרו על ידי 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, שממנה עולה כי משקל העסקים הגדולים בקרב כלל המעסיקים שביצעו הכשרות הוא הקטן ביותר (רק כ־18% מהעסקים) בעוד משקל העסקים הקטנים עומד על 45%, שהוא 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 המעסיק,**  
**2022 (ב־%)**



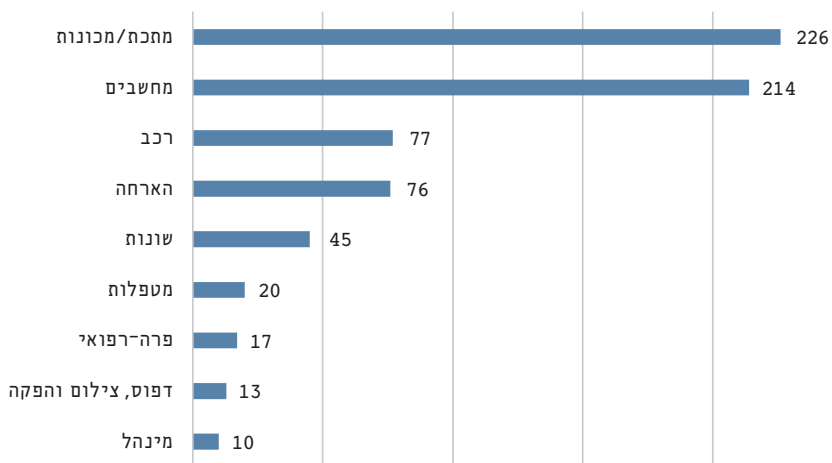
מקור: מינהלת המעסיקים.

22 אין בידינו מידע בנוגע לגודל המעסיקים במסלול כיחה בעבודה.

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

בעוד בשנת 2019 למעלה ממחצית ההכשרות בשיתוף מעסיקים (בכל המסלולים) היו בתחום המתכת/מכונות ובתחום המחשבים, בשנת 2022 התקיימו הכשרות במגוון רחב של מקצועות (תרשימים 5, 6).<sup>23</sup> מגוון המקצועות והענפים שבהם מתבצעות ההכשרות מלמד על היקף החשיפה של האפשרות לקיים הכשרות בקרב מעסיקים רבים מענפים שונים, בשונה מהמצב בשנת 2019, אז כאמור מרבית ההכשרות התבצעו בשני מקצועות עיקריים.

**תרשים 5**  
**מספר המוכשרים בהכשרות בשיתוף מעסיקים לפי מגמה, כל המסלולים, 2019**



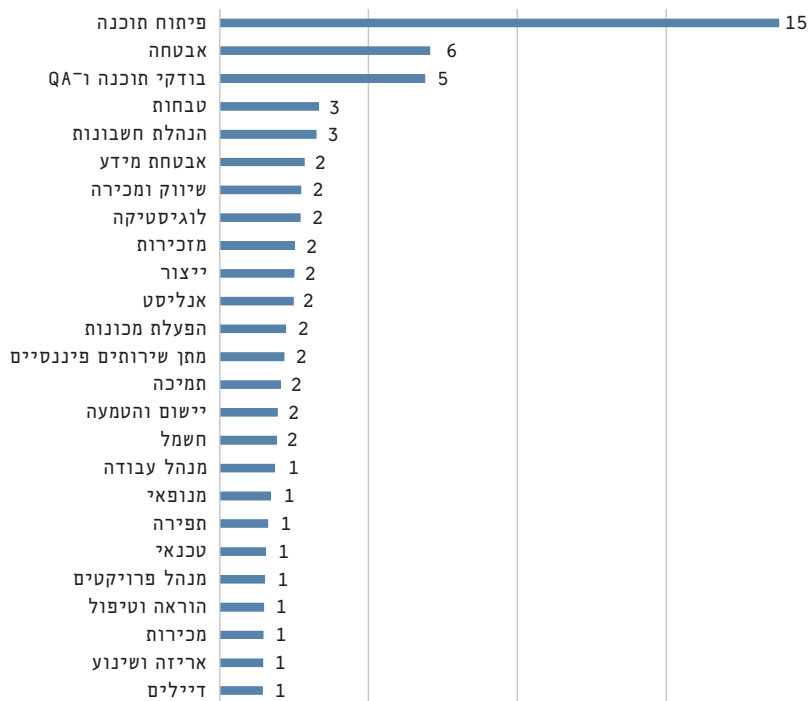
מקור: למ"ס, נתונים מחדר המחקר.

<sup>23</sup> קיימים פערים בסיווג המקצועות/מגמות בין המקורות השונים ולכן הם מוצגים בנפרד.

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. נתונים אלה מעידים על הנטייה של ההכשרות לכיוון מקצועות ההיי־טק. 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 ההיי־טק. זאת לצד כמות גבוהה של מוכשרים בענפי התעשייה.

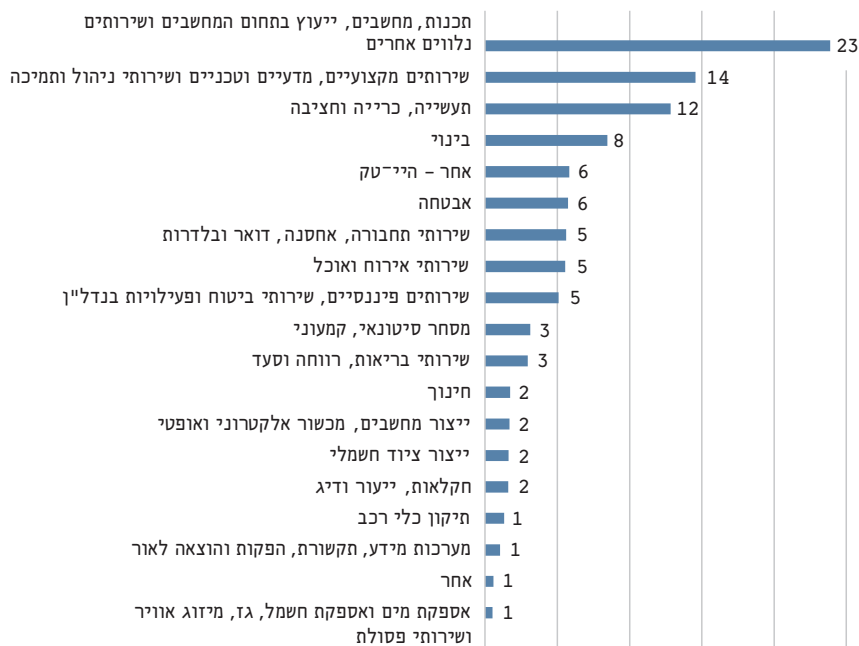
### תרשים 6

מוכשרים בהכשרות בשיחוף מעסיקים לפי מגמה, כל המסלולים, מקצועות שהשתתפו בהם מעל 100 תלמידים בשנת 2022 (ב־%)



מקור: מינהלת המעסיקים.

**תרשים 7**  
**מוכשרים בהכשרות בשיתוף מעסיקים, לפי ענפי המעסיקים,**  
**כל המסלולים, 2022 (ב-%)**



מקור: מינהלת המעסיקים.

אנו סבורים שפעילותה של המינהלת להנגשת המידע על מסלולי ההכשרות בקרב המעסיקים, לרבות בתחומי ההיי־טק, ולסיוע בהכוונה של ההכשרות למקצועות בעלי פרויקט גבוה, בהם מקצועות ההיי־טק, תרמה תרומה ניכרת להתפתחות אלה.

## 4. שכר

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

נוהל OJT 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. כמו כן ניתן לציין כי לפי נתונים שהתקבלו מהמינהלת, עבור כ־43% מהתלמידים שהשתתפו במסלול OJT בשנת 2022 ניתנה למעסיק זכאות 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 בממוצע על קרוב ל־10,500 ש"ח, 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 אם ההכשרות עמדו בקריטריון זה בחנו את סך ההכשרות בשיתוף מעסיקים שבוצעו בפועל בשנת 2022, בפילוח לפי מקצועות, לעומת 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 בשיתוף מעסיקים בשנת 2022: מבין חמשת המקצועות השכיחים ביותר שבוצעו בהם הכשרות בכלל המסלולים בשיתוף מעסיקים בשנת 2022, שלושה נמצאים בראש רשימת המשרות הפנויות לשנת 2022 (מפתחי תוכנה, מאבטחים וטבחים).

24 על פי הצהרת המעסיק בעת הגשת הבקשה. לא קיימים נתונים על השיפור בפועל בשכר לפרטים עצמם, מאחר שבנתוני המינהלת אין כלל נתונים על שכר קודם של העובד ואין 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 (2021–2022). מכיוון שכך לא ניתן לאמוד כיום באופן מיטבי את התשואה של ההשקעה בהכשרות במונחי שכר והשיפור בפירון בפועל של המוכשרים.

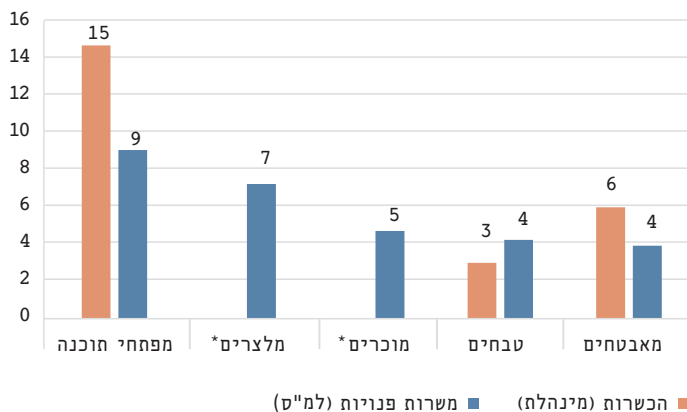


שני המקצועות הנוספים הנמצאים בראש רשימת המשרות הפנויות, מלצרים ועובדי מכירה, הם מקצועות שלרוב אין בהם צורך בהכשרה יסודית, ועל כן אין ציפייה למצוא אותם ברשימת ההכשרות של המינהלת.

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

### תרשים 8

שיעור המשרות הפנויות ושיעור הכשרות בשיתוף מעסיקים (כלל המסלולים) בשנת 2022, לפי משלח יד (ב-%)



\* ללא צורך בהכשרה.

הערות:

- השיעור הוא כאחוז מסך חמשת משלחי היד שבהם שיעור המשרות הפנויות הגבוה ביותר.
- סיווג המקצועות בנתוני ההכשרות מתבצע על ידי המעסיק המבצע את ההכשרה, ולכן הוא אינו תואם באופן מלא לסיווג משלחי היד של הלמ"ס.

מקור: מינהלת המעסיקים ונחוני הלמ"ס, סקר משרות פנויות.

## 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 אם 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 והשוונו אותו להיקף ההכשרות בשיתוף מעסיקים שבוצעו בשנת 2022. התרחיש הלא רצוי הוא שההכשרות במימון מדינה משמשות למעשה תחליף מימוני להכשרות שהמגזר העסקי היה מבצע ממילא. במצב זה נצפה לראות ירידה בהכשרות העסקיות ועלייה מקבילה בהכשרות במימון המדינה ב־2022.

בהסתכלות על נתוני זרוע העבודה ביחס לכלל ההכשרות, ניתן לראות 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 שהמימון 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 שרואים בהם ירידה בהכשרות העסקיות, שכן רק בהכשרות במקצועות הללו קיים חשש למימון ממשלתי של הכשרות שאין סיבה לממן. במקצועות הללו אף חלה ירידה של 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 שהיא כ־58% מכלל הירידה), לצד ירידה מסוימת גם במקצועות ניהול משרד; ניהול, שיווק ופיננסים; ותיירות וקולינריה. ביתר המקצועות הירידה הייתה קטנה יותר. מנגד, חלה עלייה בהכשרות בתחומי החשמל ובקרת אקלים; מחשבים; ובניין וסביבה.

לשם השוואה נציין כי על פי נתוני המינהלת בשנת 2022 לא התבצעו כלל הכשרות בתחום טיפוח החן במסלולים בשיתוף מעסיקים שהמדינה מממנת. נראה אם כן שבתחום זה, שבו חלה הירידה הגבוהה ביותר בהיקף ההכשרות

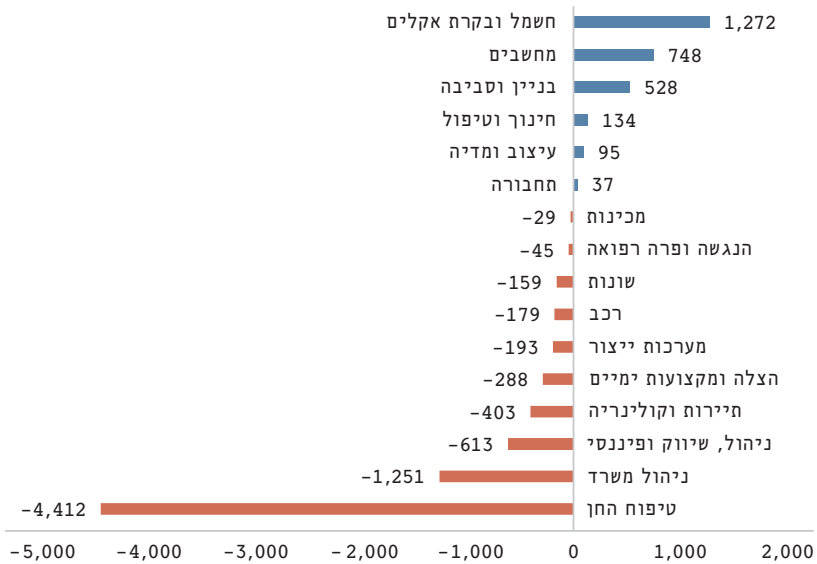
העסקיות, לא התממש החשש שהכשרות במימון המדינה החליפו הכשרות של המגזר העסקי.

במקצועות המזכירות, מתן שירותים פיננסיים והנהלת חשבונות התבצע מספר רב של הכשרות בשיתוף מעסיקים במימון המדינה בשנת 2022, כלומר, בתקופת פעילות המינהלת (183, 174 ו-230, בהתאמה). במקביל, בתקופה זו חלה ירידה בהכשרות עסקיות שבוצעו במקצועות "ניהול משרד" ו"ניהול, שיווק ופיננסים" (ירידה כוללת של 1,864 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 שההכשרות במקצועות המזכירות במימון המדינה בוצעו על חשבון הירידה בהכשרות פרטיות לניהול משרד. באופן דומה קיים חשש שההכשרות למתן שירותים פיננסיים והנהלת חשבונות בוצעו על חשבון ירידה בהכשרות פרטיות למקצועות ניהול, שיווק ופיננסים (תרשים 9). לפיכך הנתונים מעלים חשש שההכשרות הממומנות בתחומים הללו אינן בהכרח עונות על כשל שוק קיים, וייתכן שהיו מתקיימות באופן פרטי אלמלא היה ניתן עבורן מימון ציבורי בשנת 2022.

לסיכום, ישנן אינדיקציות סבירות המעידות 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 בפיקוח המדינה, ולפיכך אינו משקף את מלוא התמונה. לא ניתן לקבוע אם בחינת כלל ההכשרות הפרטיות הייתה מעלה תמונה שונה, של תחלופה גבוהה יותר בין הכשרות במימון פרטי למימון ממשלתי.

**9 חרשים**  
**שינוי בהיקף ההכשרות העסקיות בשנים 2019-2022,**  
**לפי מגמת לימוד**



מקור: נתונים שהתקבלו מזרוע העבודה.

## סוגיות לדיון ואתגרים: נקודות שעלו מתוך סבב הראיונות

פרק זה מציג סוגיות לדיון ואתגרים שניצבים לפתחה של המינהלת, כבסיס למתן ההמלצות בפרק 8. סוגיות אלו עולות מתוך סדרת הראיונות עם בעלי העניין שהמכון קיים בחודשים האחרונים,<sup>25</sup> מתוך הסקירה הבינלאומית ומתוך המצב בפועל כפי שדיווחו צוות המינהלת וזרוע העבודה.

ניכר כי פעילות המינהלת תרמה במידה ניכרת לשיפור פעילות זרוע העבודה מול המעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות. פעילות המינהלת עזרה לזרוע "לדבר" בשפה של המעסיקים ועודדה את המעסיקים לקבל עליהם אחריות גדולה יותר 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 האגף להכשרה מקצועית ובין צרכי המעסיקים.

עם זאת, קיימות כמה סוגיות שיש בהן 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.
- אין כיום נוהלי מעקב ובקרה ברורים של המשרד האחראי על פעילות המינהלת. מעקב כזה נדרש על מנת לוודא מיצוי נכון של תקציב ההכשרות. כאמור, תקציב ההכשרות בשנת 2022 נגמר בשלב מוקדם של השנה, וייתכן שביצוע תיעדוף נכון יותר של הקצאת המשאבים התקציביים היה מביא לניצול יעיל יותר של התקציב במונחי תועלת משקית.
- יש להציג באופן שקוף את הקריטריונים לבחירת הענפים ותחומי ההכשרה שבהם המינהלת מתמקדת.

- קיים חשש שהמינהלת מתמקדת יתר על המידה במעסיקים ואינה מאזנת את פעילותה בהתמקדות מקבילה בצורכי הפרט, על אף שהסתדרות העובדים שותפה בניהול ובמימון המינהלת. לטענת נציגי המינהלת ההתייחסות לפרט הוגדרה מראש כשלב הבא של פעילותה, שאמור לצאת לדרך בשנת 2023, אך הדבר הוא אתגר לעתיד עבור המינהלת – להראות שגם בתחום זה היא נותנת מענה.

- למינהלת לא הוגדרו מטרות של מדידת אפקטיביות של ההכשרה במונחי התשואה של הפרט או מדידת שביעות רצון אצל העובדים. **בפרט אין מנגנון מסודר של איסוף נתוני השכר של העובדים ומעקב אחריהם לאחר סיום ההכשרה (וכמה שנים לאחר הסיום).**

- על אף הניסיון לשלב את כלל הארגונים היציגים – הן של המעסיקים<sup>26</sup> והן של ארגוני העובדים<sup>27</sup> – לא כל הגופים היציגים מיוצגים כיום במוסדות המינהלת.

- 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.

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

27 דוגמה הסתדרות העובדים הלאומית וכוח לעובדים.

## 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 פריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי, סקירה והמלצות מדיניות**<sup>28</sup> כלל שורה של המלצות לשילוב המגזר העסקי בהעלאת פריון 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 בינואר 2021 עם הקמת המינהלת. היישום המהיר הושג בעיקר הודות להירתמות המשותפת של הפורום הכלכלי חברתי, זרוע העבודה וההסתדרות על רקע תחושת הדחיפות עם פרוץ מגפת הקורונה והוצאת עשרות אלפי עובדים לחל"ת. המלצות נוספות יושמו על ידי זרוע העבודה במסגרת הרפורמה באגף להכשרה מקצועית. עם זאת, מאחר שמסמך זה בוחן את פעילות המינהלת, לא נתמקד ביישום ההמלצות על ידי האגף אלא רק במקומות שבהם למינהלת היה (או לא היה) חלק ביישומן.

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. לאחריו יוצג בפירוט סטטוס היישום של כלל המלצות המסמך הקודם.

**לוח 1**  
**סטטוס יישום המלצות הדוח שעסק בתפקיד המגזר העסקי**  
**בהעלאת פירון העבודה**

סטטוס יישום	גופים אחראיים ליישום	המלצה
✓		א. חיזוק השותפות של המעסיקים בכל תחומי הכשרת העובדים באמצעות פיתוח מנגנונים שיבטיחו מעורבות אקטיבית שלהם בהכשרות
✓	הממשלה (משרד האוצר וזרוע העבודה); ארגוני המעסיקים; ארגוני העובדים.	1. הקמת גוף מתכלל (לא ממשלתי) לנושא ההכשרות, אשר יעבוד בשיתוף פעולה עם ארגוני העובדים והממשלה – בדומה למקובל בעולם.
✓x	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה; מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי.	2. הקמת מועצות כישורים ענפיות או צוות ייעודי לקשרי מעסיקים.
✓	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה; מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי; מעסיקים פרטיים.	3. ביזור הסמכות לפיתוח קורסים ותוכניות לימודים למגוון רחב של גורמים – בלא דרישה של אישור ממשלתי, אך בתנאי שתהיה מעורבות של מעסיקים.
x		ב. קבלת אחריות לקידום מודל של לימוד מתמשך (Lifelong Learning)
x	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה; 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, ריענונים והשתלמויות במימון המשתתפים והמעסיקים או במימון קרנות ייעודיות של האיגודים המקצועיים או הפורום הכלכלי חברתי.



סטטוס יישום	גופים אחראיים ליישום	המלצה
✓ x	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה; משרד הכלכלה.	2. גיבוש תוכניות להכשרות עבור עובדים קיימים ומתן תמריצים ממשלתיים.
		<b>ג. הסדרת המעורבות הממשלתית בהכשרות</b>
✓ x	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה; אגף תקציבים.	1. התניית מימון ממשלתי להכשרות בשני תנאים: • מעורבות המעסיקים בבניית ההכשרות. • הוכחת אפקטיביות במונחי השמה במקצוע ושיפור ברמת השכר.
✓ x	האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה	2. הפיקוח הממשלתי צריך להתמקד בתוצאות ההכשרות ופחות בהיבטים תוכניים, מבניים או טכניים של הקורסים.
ההמלצה מתחילה להתבצע אך לא במסגרת המינהלת	משרד הכלכלה	<b>ד. עידוד חדשנות במגזר העסקי, בדגש על ענפי המסחר והשירותים (ללא תוכנה ומו"פ)</b>  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.
x	זרוע/משרד העבודה	<b>ה. השתלבות בענפים חדשים וצומחים (אנרגיות מתחדשות ומחזור)</b>
✓ x	זרוע/משרד העבודה; מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי.	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.

## 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 (לא ממשלתי) 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 למעסיקים במסגרת ההכשרות. הגוף מתפקד כגורם המתווך בין המעסיקים לממשלה ומייעץ לממשלה בכל הנוגע להכשרות הממשלתיות בשיתוף מעסיקים (OJT וכיתה במפעל).

עם זאת, הגוף אינו מתכלל את כל נושא ההכשרות המקצועיות במשק. תחומים שלמים המפוקחים על ידי המדינה, ואף ממומנים על ידיה באמצעות מערכת השוברים, אינם מתוכללים על ידי גוף זה מאחר שההכשרות הללו אינן 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. כמו כן הם ישלחו נציגים מקצועיים להשתתף בגופי מחקר ומועצות ממשלתיות, השכלה גבוהה וכדומה.

סטטוס: בוצע באופן חלקי.

פעילות המינהלת מתבצעת בתצורה ענפית. ישנן שש מְנהלות תחום האחראיות על ענפים שונים (כפי שהוצג לעיל בפרק 3 בסעיף ג) <sup>29</sup> ועוסקות בזיהוי ואפיון הצרכים העולים מהשטח וממעסיקים שונים הפועלים בענף. המטרה היא להעלות את צורכי המעסיקים בתחום ההכשרות המקצועיות לפני הממשלה על מנת לשפר את השירות שהמדינה מעניקה למעסיקים בענף זה.

בנוגע לאפיון הצרכים, במסגרת פעילות המינהלת בוצעו מספר סקרי מעסיקים מול חלק מהאיגודים המקצועיים לאיסוף נקודתי של ביקושים לעובדים בנקודות זמן ספציפיות. 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 בטווח הבינוני מתבצע על ידי המינהלת באמצעות סקר ביקושים שעורכת חברת פילת. מדידת הצרכים נמצאת בשלב מתקדם וכבר יש ממנה ממצאים ראשוניים, שסוכמו עם משרד העבודה כבסיס להמשך. עם זאת, ממצאי המדידה טרם פורסמו באופן רשמי, היא עדיין לא נכנסה לפעולה באופן מתמשך וקבוע, ולא מבוצע תכנון אסטרטגי של צורכי ההכשרות על בסיסה.

בנוגע להגדרת כישורים הנדרשים מן המועסקים בכל ענף, במסגרת הרפורמה באגף להכשרה מקצועית, הוא מוביל תהליך ועדות מקצוע מאז 2021. במסגרת תהליך זה התבצעו עדכון והתאמה של תוכניות ההכשרה, מתוך שיתוף המעסיקים בבניית הסילבוסים של ההכשרות כך שיתאימו לצורכי המעסיקים. בוועדות אלו השתתפו פרט לאגף ולמינהלת גם מכללות, איגודים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות של זרוע העבודה והמכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט). ועדות אלה ותוצריהן רלוונטיים לכלל ההכשרות המפוקחות של האגף, גם אלה הנעשות דרך מעסיקים (במסלול כיתה בעבודה) וגם לתוכנית השוברים.

29 המינהלת עוסקה ב-19 ענפים: תכנות, מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים; שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים ושירותי ניהול ותמיכה; בינוי; שירותי אירוח ואוכל; תעשייה, כרייה וחציבה; מערכות מידע, תקשורת, הפקות והוצאה לאור; מסחר סטונאי, 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, ייעור ודיג; אחר; אחר - היי־טק.

עם זאת, ב־OJT הכישורים אינם מוגדרים כלל, ויש חופש מוחלט לכל מעסיק לקבוע את תוכנית ההכשרה בכל הכשרה שהוא מבצע, כאשר תוכניות ההכשרה אינן מעוצבות על סמך כישורים מוגדרים. במסלול כיתה בעבודה ישנם כאמור, מצד אחד, מקצועות מוכרים שבהם 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: כיום גופים כאלו אינם כוללים נציגים מקצועיים מטעם הענף במסגרת תהליכי המחקר וקבלת ההחלטות.

**(3) ביזור הסמכויות לפיתוח קורסים ותוכניות לימודים למגוון רחב של גורמים – בלא דרישה של אישור ממשלתי, אך בתנאי שתהיה מעורבות של מעסיקים.**

#### **סטטוס: בוצע.**

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

במסגרת מסלול כיתה בעבודה הכשרות במקצועות המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה מתבססות על תוכנית הלימודים שנכתבה באגף. לגבי הכשרות למקצועות שאינם מוכרים על ידי האגף, מעסיקים המעוניינים לקיים הכשרה שכזו רשאים לעצב תוכנית לימודים התואמת את צרכיהם אך נדרשים לקבל אישור עבור התוכנית מטעם האגף. גם במסגרת מסלול זה מימון המדינה מבוסס על השמה ושכר התחלתי. כמו כן במסלול זה המעסיקים מחויבים להעניק תעודה לבוגרי ההכשרה: במקצועות מוכרים

התעודה מתבססת על תוכנית הלימודים הרשמית שנכתבה על ידי האגף, בעוד שבמקצועות שאינם מוכרים אין הגדרה לגבי מה נדרש להופיע בתעודה.

## המלצה ב: קבלת אחריות לקידום מודל של לימוד מתמשך (Lifelong 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 עבור עובדים קיימים. הרוב המוחלט של ההכשרות דרך המעסיקים מתבצעות דרך מסלול OJT, המיועד לעובדים חדשים בלבד. במסלול כיתה בעבודה ניתן להכשיר בהכשרה רגילה רק עד 20% עובדים קיימים של המעסיק בכל הכשרה. בכיתה בעבודה קיימת אפשרות יחידה להכשרת עובדים קיימים – בתנאי שההכשרה מעלה את הסיווג המקצועי הרשמי של העובד (למשל – מטכנאי סוג 2 ל-3) ומעלה שכר ב-15% לפחות. כלומר, דווקא לפני העובדים הקיימים (שמונים למעלה מ-4 מיליון איש) מציבים הנהלים דרישות גבוהות

יותר. הדבר מוביל בפועל לשיעורים נמוכים מאוד של הכשרות מסוג זה.<sup>30</sup> אם עובד 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 האגף להכשרה מקצועית. אך קבלת המימון למסלול השוברים כרוכה בעמידה בקריטריונים. אין תוכניות מיוחדות וספציפיות עבור עובדים קיימים ואין 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 הלימודים נכתבות על ידי ועדות המקצוע שמוביל האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה, אשר מאז הרפורמה ב־2021 נעשות בשיתוף 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 לפי המקצוע שעבורו ניתנת הכשרה, כפי שיפורט להלן). מימון ההכשרות מתבצע על פי אבני דרך של הוכחת אפקטיביות במונחי השמה וכן הוכחה לשכר התחלתי מינימלי לאחר ההכשרה.

30 אף שעקרונית הדרישות לעלייה בשכר ובכישורי העובד הן דרישות נכונות, המצב הנוכחי שבו דרישות אלו קיימות בנוהל רק בעת מתן הכשרה לעובדים 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>31</sup> (ב) העסקה של העובד במשך שישה חודשים לפחות. ב-OJT גובה המענק קבוע לחלוטין פר תלמיד, ונכון לתחילת 2023 – עומד על 10,000 ש"ח, ואין כיום הבדל בגובה המימון בין מקצועות ההכשרה השונים או על פי גובה השכר הסופי שניתן.

פרט לתנאים הראשוניים, שבלעדיהם לא יכול המעסיק לקבל מימון כלל, 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>32</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>33</sup> מקצועות בקבוצה 1 מקבלים מימון נמוך יחסית, בקבוצה 2 מעט יותר, ובקבוצה 3 מקבלים את המימון הגבוה ביותר. סיווג המקצועות לקבוצות מתבצע על ידי האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה.

במסלול זה קיימים שני מענקים: מענק על הכשרה הניתן בעת סיום ההכשרה, ומענק על השמה הניתן לאחר העסקה של העובד במשך שישה חודשים מתום ההכשרה. שניהם ניתנים באופן דיפרנציאלי לפי קבוצות ההכשרה. נוסף על כך מענק ההשמה הוא דיפרנציאלי גם לפי קבוצות ההכשרה וגם לפי השכר הניתן

31 לא נדרשת הוכחה שהשכר של העובד עלה בפועל – מספיק להראות שכר לאחר סיום ההכשרה שהוא גבוה ב-20% משכר המינימום על מנת לקבל את המימון. למענק הנוסף על שכר גבוה – מספיק להראות שכר של 8,500 ש"ח.

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

33 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, אומנות עיבוד העץ, רכב, מערכות אנרגיה, אופטיקה ופרה-רפואי, קירור ומיזוג אוויר, תיירות וקולינריה, הצלה. הכשרה בתחום שאינו נמצא ברשימה לעיל תחוקצב על ידי האגף על פי נתוני הבקשה.

לעובד לאחר ההכשרה, בשלוש מדרגות שכר (ככל שהשכר גבוה יותר כך מענק ההשמה גבוה יותר).

כלומר, מעסיק שסיים הכשרת עובד יקבל בכל מקרה מענק הכשרה הניתן לפי שלוש קבוצות ההכשרה; נוסף על כך אם יוכיח השמה, יקבל גם מענק השמה הניתן בתשעה סכומים שונים (שלוש קבוצות הכשרה X שלוש 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.

נוסף על כך קיימת אפשרות לקבלת מענקים נוספים עבור הכשרות לעובדים המשתייכים לאוכלוסיות יעד של הזרוע/משרד. כמו כן קיים מימון נוסף עבור הוצאות ל"רכז הכשרה" – מימון קבוע במדרגות שונות על פי היקף שעות ההכשרה המתבצעת, כאשר בכל מדרגה המימון לעסקים קטנים ובינוניים גבוה יותר.<sup>34</sup>

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

**סטטוס: בוצע באופן מלא במסלול OJT, בוצע באופן חלקי במסלול כיתה בעבודה.**

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 האגף להכשרה מקצועית בזרוע/משרד העבודה, ובמקצועות שאינם מוכרים על ידי המעסיק באישור האגף).

34 גם במסלול זה המימון מתקבל בשני תשלומים, 40% בעת פתיחת ההכשרה ו-60% בעת סיומה (לאחר עמידה בכלל התנאים).



## 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.

סטטוס: לא בוצע במסגרת המינהלת.

בשלב זה מטרות המינהלת אינן כוללות טיפול בנושאי חדשנות, אך יש מקום לשקול את 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 הישראלי לדמוקרטיה.<sup>35</sup>

## המלצה ה: השתלבות בענפים חדשים וצומחים (אנרגיות מתחדשות ומחזור)

סטטוס: לא בוצע כלל.

המלצה זו מתייחסת להזדמנות שטומן בחובו המעבר למשק דל פחמן, לשדרוג טכנולוגי ולצמיחת ענפים חדשים במשק בתחומי המחזור והאנרגיות המתחדשות. בהקשר של ההכשרות המקצועיות, ניתן לראות בהמלצה זו קריאה לממשלה לבצע תכנון אסטרטגי ארוך טווח של מערך ההכשרות ולקדם את ההכשרות עבור מקצועות חדשים וצומחים בתחום המתפתח של כלכלה ירוקה ודלת פליטות מזהמות, ולעשות 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.

35 ראו ריטה גולשטיין-גלפרין, גלעד בארי, שאול הרטל, איילת קול וליאור לוי, הרחבת תפיסת החדשנות: לא על המו"פ לבדו, מחקר מדיניות 181, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

בהקשר זה, אנו מתריעים על כך שלא מתבצע כיום בזרוע העבודה או במשרד הכלכלה ניהול שיטתי למיפוי צרכים בטווח הארוך עבור מקצועות חדשים וצומחים. כמו כן אין היערכות להתמודדות עם מקצועות שצפויים להיעלם, כולל ניתוח המגמות הצפויות בהיבט של הכשרות מקצועיות לצרכים ארוכי הטווח של המשק הישראלי (למשל דוח "מדיניות אקלים, כלכלה מעגלית ושוק התעסוקה: חומר רקע למושב: פיתוח ענפים מחוללי תעסוקה ירוקה", שהוכן על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה והמשרד להגנת הסביבה). כיום ההכשרות ל"מקצועות הירוקים" מתבצעות בדומה ליתר ההכשרות, על בסיס צרכים מידיים של המעסיקים ולא במסגרת תכנון אסטרטגי ארוך טווח של ההכשרות המקצועיות.

## **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: בוצע חלקית.**

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 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 לעומת היעדים האחרים של המינהלת בבניית וטיוב מסלולי ההכשרה והקשר עם המעסיקים. על כן רק באמצע 2022 גויס מנהל 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. בתקציב 2023 הוקצה לנושא זה סכום ייעודי בסך של כ־40 מיליון ש"ח – נקווה שהדבר יאפשר למינהלת להאיץ את פעילותה בתחום.

## 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 אליהם 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 למיניהם ושל המודלים השונים לתקצוב ההכשרות.

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

## א. מדינות ההשוואה

המדינות הנסקרות בהשוואה הבינלאומית נבחרו על פי היותן מודל להצלחה של מערך ההכשרה המקצועית בהן מבחינות רבות. המדינות נבחרו על בסיס היותן מדינות בעלות פריון 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>36</sup> הצלחה של מערך ההכשרה נמדדת במונחים של התאמה

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

גבוהה<sup>37</sup> יחסית בין תחומי הלימוד שהעובדים עברו בהם הכשרה לבין משלח היד שלהם בפועל, וכן התאמה גבוהה יחסית בין רמות ההכשרה של העובדים לרמות ההכשרה ה"רגילות" במקצוע (העובד איננו ברמה גבוהה מדי או נמוכה מדי של הכשרה – איננו overqualified/underqualified).

בשקלול 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; מודל הרגולציה; ומודל מעורב המשלב אלמנטים של שוק ושל רגולציה.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> למעשה המדד הנמדד הוא מיסמאץ' הן בתחום הלימוד והן ברמת ההכשרה, כך שהמדינות הנבחרות מאופיינות ברמות נמוכות של מיסמאץ'. להרחבה ראו נספח 1.

<sup>38</sup> Ludger Deitmer, "Governance of VET Systems in International Context: Models, Concepts and Evaluation Tool and Implementation Examples" (draft version, not for citation), Paper for ECER Conference, 2015

### מודל השוק (Market-driven model)

קיים לדוגמה בארצות הברית. המודל מתאים למדינות שבהן 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.

### מודל הרגולציה (State-controlled model)

קיים לדוגמה בסין. המודל מתאים למדינות שבהן 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 מתאים למדינות שבהן 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 שניתחו 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, ובצידו השני מודל הרגולציה, כפי שמוצג סכמטית בתרשים 10.

## תרשים 10 ציר המודלים לניהול מערך ההכשרות במדינות שונות



### 2. יתרונות ואתגרים של המודלים השונים

הספרות העוסקת בניהול ושליטה (governance) מונה ארבעה מדדים שעל פיהם נבחנת המדיניות הממשלתית כלפי מערך ההכשרות:<sup>39</sup> קוהרנטיות (coherence); הכללה (inclusiveness); התחשבות בקשת רחבה של אינטרסים); יכולת התאמה מהירה לשינויים (adaptability); ואחריות ממשלתית (accountability) הנבחנת על פי רמת המשוב שהמדינה נאותה לקבל, ושעל בסיסו 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 שהמודל שבו נתמקד הוא המודל המעורב, שכלל מדינות ההשוואה נמצאות בו, מסומנים בלוח בוורוד/ירוק המדדים שבהם מודל זה נחות מן המודלים האחרים או עדיף עליהם, בהתאמה.

39 ראו למשל Damian Oliver, "Complexity in Vocational Education and Training Governance," *Research in Comparative and International Education* 5 (3) (2010), pp. 261-273

## לוח 2

### יחרונות וחסרונות של המודלים לניהול ושליטה ביחס למדדי המדיניות

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

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 מוכוונת מלמעלה המערך אינו פועל באופן קוהרנטי, ומדיניות ההכשרות נקבעת על ידי עסקים או באמצעות הסכמים ברמה הענפית (כך, למשל, קרה בנורווגיה ובשוודיה, שמודל זה התקיים בהן לאורך המאה הקודמת בהיעדר התערבות ממשלתית. להרחבה ראו נספח 1). כמו כן במודל זה העסקים הם הלקוחות של ההכשרות, תוכן ההכשרות נקבע על פי הצרכים של המעסיקים, ולכן קיים קושי בהעברה של עובדים בעלי כישורים מחברה אחת לאחרת.<sup>40</sup> שוק ההכשרות אינו כולל התייחסות לאינטרסים של עובדים ולאינטרסים כלל-משקיים, לפיכך המדיניות פחות מכלילה. לבסוף, בהיעדר התערבות של המדינה גם רמת האחריותיות הממשלתית נמוכה, כיוון שהמדינה אינה פועלת לשיפור ההכשרות.<sup>41</sup>

לעומת זאת, מבנה שליטה ריכוזי על ידי המדינה בלבד – כלומר מודל הרגולציה – מביא על פי התאוריה למדיניות קוהרנטית באופן יחסי, כיוון שכל הפעילות מרוכזת ומתוכללת על ידי גורם אחד, שיכול לקבל החלטות בצורה

Bruno Clematide, Astrid Dahl, Anders Vind, and Christian H. 40 Joergensen, "Challenges for the Danish VET-system – On the Path towards a New Future Model," *Berufs- und Wirtschaftspädagogik* – online, 7, 2005

41 פרק זה מבוסס רובו ככולו על Oliver (לעיל הערה 39).

קוהרנטית.<sup>42</sup> נוסף על כך 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. מודל זה גם מביא לאחירותיות ממשלתית גבוהה, שכן קיים משוב מתמיד מטעם גורמי השוק בנוגע למדיניות ההכשרות, המאפשר למדינה לשפר את הביצועים של מערך ההכשרות. החיסרון הבולט של המודל המעורב הוא ההתאמה האיטית יחסית לשינויים, לאור הצורך להתחשב במספר רב של גורמים בכל החלטה. כמו כן קיים חשש שהמדיניות שתקבע תהיה לא קוהרנטית. בעת עיצוב המודל יש לקבוע מנגנונים שיספרו 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 ההשוואה על הציר שבין מודל השוק למודל הרגולציה ובתוך כך נציג בקצרה את המודלים השונים לניהול מערך ההכשרות במדינות ההשוואה. בחלקים הבאים נעסוק בהרחבה במודל של כל מדינה ומדינה.

הסקירה, בעיקרה, מתבססת על דוחות CEDEFOP<sup>43</sup> – גוף של האיחוד האירופי העוסק בפיתוח הכשרות מקצועיות. נוסף על כך הסקירה מתבססת על אתרי האינטרנט של הגופים הרלוונטיים במדינות השונות ועל מסמכים רשמיים של גופים אלה. במסגרת הסקירה ערכנו מיפוי של הגופים הפעילים במדינות השונות, וכן בחנו את מעורבות המדינה, העובדים והמעסיקים בגופים אלה ואת חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגופים למיניהם.

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



## מיקום המדינות על ציר המודלים

מיקום המדינות על ציר המודלים נעשה על פי השוואה בין מידת המעורבות של המדינה למידת המעורבות של העובדים והמעסיקים בכל רמות מערך ההכשרות: הרמה התכנונית האסטרטגית, ושני חלקי הרמה הביצועית – זיהוי צרכים בטווח הקצר, וניהול ופיקוח (לוח 3).<sup>44</sup>

**ברמה התכנונית האסטרטגית**, בחנו את הליכי קבלת ההחלטות בנוגע לתכנון ארוך טווח לנוכח מגמות צפויות בשוק העבודה העתידי, 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 של צרכי שוק העבודה בטווח הארוך.

**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 הלימודים, בניית תוכניות הלימודים, הבחינה וההסמכה של בוגרי ההכשרות וביצוע מחקרי אפקטיביות בנוגע להכשרות.

בכל אחת מהרמות נבדקה מידת המעורבות של השחקנים:

(1) מצד אחד, נבדקה **מעורבות המדינה** במערך ההכשרות. ככל שהיקף המעורבות של המדינה גבוה יותר כך היא ממוקמת על הציר בצד השמאלי יותר הקרוב למודל הרגולציה, ולהפך – ככל שהמעורבות נמוכה יותר כך היא ממוקמת על הציר בצד הימני יותר הקרוב למודל השוק.

<sup>44</sup> ההשוואה הבינלאומית מתייחסת בהמשך גם לרמה נוספת של השוואה ברמת המימון שניתן להכשרות, אך רמה זו אינה משפיעה על סיווג המדינות למודלים השונים של ניהול המערך והשליטה בו, ועל כן לא נתייחס אליה בעת מיקום המדינות על הציר.

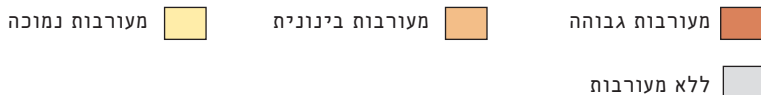
(2) מצד שני, נבדק היקף המעורבות של נציגי העובדים והמעסיקים במסגרת ההכשרות המפוקחות. ככל שהיקף המעורבות של העובדים והמעסיקים גבוה יותר, כך היא ממוקמת על הציר בצד הימני יותר, הקרוב למודל השוק, ולהפך – ככל שמעורבות השחקנים נמוכה יותר, כך המדינה ממוקמת על הציר בצד השמאלי יותר, הקרוב למודל הרגולציה.

סיכום הממצאים מופיע בלוח 3. בהמשך הפרק יתואר בפרוטרוט המודל הקיים בכל מדינה והסיבות למתן ההערכות הללו לכל מדינה ומדינה.

**לוח 3**

**מידת המעורבות של המדינה לעומת העובדים והמעסיקים, בכל רמות מערך ההכשרות: השוואה בינלאומית**

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



בעקבות ההשוואה 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 ההשוואה מיקמנו את ארצות הברית 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.

### תרשים 11

מיקום מדינות ההשוואה על ציר המודלים של ניהול מערך ההכשרות



להלן ולכל אורך החלקים הבאים מדינות ההשוואה השונות מוצגות לפי סדר, בהתאם למיקומן על הרצף בין מודל השוק למודל הרגולציה, מימין לשמאל. על אף שמוצגות כאן כל מדינות ההשוואה, נציין שככל 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 במידה רבה בעיצוב תוכני ההכשרות במסגרת שיתוף הפעולה עם מוסדות ההכשרה, ואילו מעורבות המדינה בתהליך 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 בטווח הארוך 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 והן ברמה הביצועית, נתונות לארגוני העובדים והמעסיקים, שלהם מעמד ותוקף רשמיים בחוק. למעשה, מדינה זו קרובה יחסית למודל השוק, ולכן מוקמה 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 ולמעסיקים סמכויות רבות. עם זאת, שווייץ מוקמה מעט ימינה מגרמניה, מכיוון שבשווייץ יש לארגוני העובדים ולמעסיקים סמכויות בפועל במסגרת קביעת הסטנדרטים המקצועיים, כאשר המדינה מפקחת על פעילות ארגונים אלה. לעומת זאת בגרמניה המדינה היא שמקבלת את החלטות בסופו של דבר, והעובדים והמעסיקים משמשים בתפקיד ייעוץ בלבד ואינם מקבלים החלטות בפועל.

**בפינלנד** מעורבות המדינה בפיקוח ובהכוונת השוק היא העמוקה 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, מתוך הסתייעות בוועדות משותפות לנציגי העובדים והמעסיקים בפעולות הפיקוח על ההכשרות. לפיכך פינלנד ממוקמת בקצה השמאלי בהשוואה ליתר המדינות.

מיקומה של ישראל על הציר נקבע על פי המצב טרום הקמת המינהלת והרפורמה באגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה. זאת משתי סיבות: האחת היא שמטרת מסמך זה לאפייין את מודל ההפעלה הנכון של המינהלת, כך שיש צורך להבין היכן נמצאה ישראל על מנת לזהות את הפוטנציאל האפשרי שלה "לזוז" על הציר עקב פעילות המינהלת והאגף. השנייה היא שכיום פעילות המינהלת מוסדרת באופן ראשוני יחסית, היא אינה מקיפה את כלל מערך ההכשרות ופעילותה אינה

מובנית עד הסוף. בישראל טרום המינהלת והרפורמה באגף הייתה המדינה מעורבת מאוד בפיקוח על ההכשרות, והותירה מרחב מצומצם לשוק לעצב אותן. כמו כן מעורבות העובדים והמעסיקים הייתה מצומצמת יחסית במסגרת פעולות ההכוונה של השוק והפיקוח עליו, ולכן מיקומה על הציר הוא משמאל לפינלנד, קרוב מאוד למודל הרגולציה.

עם זאת, **עצם הקמת המינהלת העמידה את ישראל במסלול הנכון** לכיוון מדינות ההשוואה, ויחד עם הרפורמה באגף להכשרה מקצועית הגבירה את מעורבות העובדים והמעסיקים במערך ההכשרות, בדומה למודל המקובל בעולם.

## ד. הסיבות ההיסטוריות להבדלים בין המדינות<sup>45</sup>

ההבדלים שרואים כיום בין מדינות ההשוואה נובעים מהתפתחויות היסטוריות 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 למעסיקים.
- (2) רמת האחריות על השוק שקיבלו עליהם המעסיקים והעובדים.
- (3) מידת היכולת החוקית והפוליטית שהיו למדינה להתערבות בהכשרות.<sup>46</sup>

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

45 להרחבה ראו נספח 1.

46 ב"יכולת חוקית" הכוונה לסמכות המדינה להתערב במערך ההכשרות. בשווייץ, למשל, התבסס לאורך ההיסטוריה מבנה שלטון פדרלי, ולשלטון הפדרלי סמכות מוגבלת להתערב במדיניות ההכשרות הנקבעת ברמת השלטון המקומי. "יכולת פוליטית" מתייחסת לכוח הפוליטי של השחקנים הרלוונטים שהשפיע לאורך ההיסטוריה על היכולת לקדם רפורמות במערך ההכשרות.

**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 המשטר הקומוניסטי, 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.

**בנרווגיה** התקבעה תפיסה שלפיה מערך ההכשרות הוא נושא א־פוליטי ואין זה ראוי שהמדינה תתערב בו. ניסיונות שונים לקדם רפורמות במדינות אלה ולהגדיל את היקף הפיקוח של המדינה לא צלחו.

**בדנמרק, שווייץ וגרמניה** ארגוני העובדים והמעסיקים השתתפו באופן פעיל בעיצוב ההכשרות (דהיינו, בקידום ופיתוח סטנדרטים להכשרות המקצועיות ולפיקוח על מערך ההכשרות), עוד מראשית המאה ה־20. לאורך השנים הכירה המדינה 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, המעסיקים הם שיזמו את קידום מערך ההכשרות. עם השנים קנו לעצמם העובדים בגרמניה כוח פוליטי ניכר ושיפרו את מעמדם במסגרת תהליכי קבלת החלטות 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 פחותה בהשוואה לנעשה בגרמניה.

**בפינלנד** בראשית המאה ה־20 הייתה הכלכלה מבוססת בעיקר על חקלאות ולא היה צורך מטעם השוק בהכשרות מקצועיות. בתי ספר מקצועיים הוקמו מלמעלה על ידי עיריות וכנסיות, בתמיכה 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 לרמה האסטרטגית, לרמה הביצועית ולרמת המימון. סמכויות אלו הן הקריטריונים להשוואה בעת סקירת המודלים השונים במדינות ההשוואה שתוצג להלן.

### לוח 4

#### מיפוי הסמכויות והתפקידים להשוואה

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

כזכור, לכל אורך החלקים הבאים מדינות ההשוואה השונות מוצגות לפי סדר, בהתאם למיקומן על הרצף בין מודל השוק למודל הרגולציה, מימין לשמאל. הפרק מציג מידע על כלל מדינות ההשוואה, 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 יחסית, וניתן חופש לעובדים, למעסיקים ולמוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות.<sup>47</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 ישירות 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 ובין העובדים 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 של לימודים בכיתה והכשרה מעשית. ההכשרות בשוודיה נבנות על ידי ספקי ההכשרות בתיאום עם גורמים מהתעשייה הרלוונטית. מוסדות ההכשרה הם האחראים על הבחינה וההסמכה של בוגרי ההכשרה. ההכשרות

Christian Helms Jørgensen, Svein Michelsen, Jonas Olofsson, and Daniel Persson Thunqvist, "Same, but Different – The Emergence of VET in Three Nordic Countries," in: Esther Berner and Philipp Gonon (eds.), *History of Vocational Education and Training in Europe: Cases, Concepts and Challenges*, Bern: Peter Lang, 2016, pp. 305–326



נדרשות לקבל אישור מהסוכנות השוודית להשכלה מקצועית גבוהה (Swedish National Agency for Higher Vocational Education), להלן בפסקה זו: (הסוכנות), ובמסגרת 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 מייצעת לסוכנות בנוגע לרלוונטיות של ההכשרות לשוק העבודה. הכשרות אלה ממומנות על ידי המדינה. הסוכנות אחראית גם לביצוע מדידה והערכה של ההכשרות באמצעות ביקורות במוסדות ההכשרה ועל ידי סיווג ההכשרות לרמות שונות של השכלה (NQF).<sup>48</sup>

## ציכיה

ב'ציכיה רמת הפיקוח של המדינה מצומצמת וקיים חופש רב למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות המקצועיות,<sup>49</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 מפקחות ומאושרות על ידי משרד החינוך על סמך המלצה של ועדה ממשלתית. במסגרת אישור המוסדות ותוכניות ההכשרה הגופים המאשרים מבצעים גם מדידה והערכה של ההכשרות. בדרך כלל 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.

48 NQF - National Qualification Framework - תהליך המחקיים ברוב מדינות OECD המסווג את כלל אפשרויות ההכשרה, החינוך וההשכלה במדינה על פי רמות קבועות ובנות השוואה הן בתוך המדינות עצמן והן בין מדינות. במסגרת התהליך מוגדר כיצד ניתן לעלות ברמת ההכשרות בין רמות שונות ותחומים שונים של חינוך, הכשרה והשכלה גבוהה (וכן אקדמיטציה). בישראל החל תהליך NQF והסדרת האקדמיטציה, אך הוא לא הבשיל לכדי יישום.

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

מעורבות המעסיקים והעובדים מצומצמת יחסית. 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 ייעודי. הליך זיהוי הצרכים אינו נעשה באופן מסודר: ישנן יוזמות נקודתיות של משרדי ממשלה, אך המועצות הענפיות הן גופים תלת-צדדיים שמבצעים בין היתר גם זיהוי צרכים, אלא שלא ברור באיזו מסגרת ולמי הם כפופים. נוסף על כך נציגים מטעם המעסיקים משתתפים בהערכת התלמידים במסגרת החלק המעשי של ההכשרה.

## נורווגיה

בדומה לשוודיה, גם בנורווגיה הפיקוח על ההכשרות מצומצם יחסית, וניתן חופש יחסי לעובדים, למעסיקים ולמוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות.<sup>50</sup> מבחינת תכנון אסטרטגי ועיצוב המדיניות, בשנת 2017 הוקם מערך לעיצוב מדיניות ההכשרות. במסגרת המערך הוקמה מועצה בין-משרדית (Skills Policy Council) הכוללת את משרד החינוך, משרד העבודה, המשרד לשלטון מקומי ונציגי הפרלמנט, בהובלת משרד החינוך ובשילוב נציגי העובדים והמעסיקים. המועצה אחראית על ייעוץ למשרד החינוך במסגרת עיצוב מדיניות ההכשרות. מועצה זו נעזרת בוועדה לצורכי כישורים עתידיים (Future Skills Needs Committee), הכוללת נציגי עובדים ומעסיקים ומומחים נוספים, ותפקידה לבחון את צורכי שוק העבודה העתידיים ולהציג את האתגרים העומדים לפני שוק העבודה.<sup>51</sup>

ההכשרות המקצועיות המפוקחות בנורווגיה מבוססות על מוסדות ההכשרה. ניתן חופש יחסי למוסדות ההכשרה לעצב את ההכשרות ולהסמיך את בוגריהן, בכפוף להנחיות שקבעה הסוכנות לבקרת איכות בחינוך (Norwegian Agency for Quality Assurance in Education – NOKUT). ההכשרות נדרשות לקבל אישור מ-NOKUT על מנת לוודא שהן עומדות בדרישות הרגולטוריות. NOKUT

50 Jørgensen et al. (לעיל הערה 47).

51 OECD, *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries*, Paris: OECD Publishing, 2020; Norwegian Committee on Skill Needs

מפקחת גם על מוסדות הלימוד עצמם ומסמיכה אותם להעביר הכשרות. מוסדות ההכשרה מקבלים מימון מהמדינה.

כיוון שמעורבות המדינה מצומצמת באופן יחסי, 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) – מועצה הפועלת לתיאום בין השחקנים במערך ומייעצת למשרד החינוך. היא מורכבת מנציגי מוסדות ההכשרה, ארגוני העובדים והמעסיקים ונציגי הסטודנטים.

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

## דנמרק

בדנמרק ההכשרות מבוססות על המודל הדואלי, וההכשרה מתחלקת בין תקופות לימוד תאורטי באוניברסיטאות או במכללות לתקופות לימוד מעשי במסגרת התמחות בבתי עסק. בשל היעדר מקומות התמחות במידה מספקת, פתחה המדינה 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. נוסף על כך 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 לחלק 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. כמו כן 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>52</sup>

## 53 שווייץ

בשווייץ מתקיים ברמה האסטרטגית<sup>54</sup> 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.

52 EVA, EVA evaluates and develops the Danish educational system

53 שווייץ אינה חברה ב־CEDEFOP; המידע על אודות שווייץ לקוח מתוך אתר האינטרנט של המזכירות הארצית לחינוך ומחקר בשווייץ: State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) וכן מתוך האתר של הגוף התלת־צדדי השווייצרי: Tripartite Vocational Training Conference (TBBK)

54 מתוך מסמך של TBBK, חורגם באמצעות Google translate.

שנית, קיים גוף רב־צדדי הכולל גם הוא את נציגי המדינה (פדרציה וקנטונים), המעסיקים והעובדים (Tripartite Vocational Training Conference — TBBK), ותפקידו ליישם את ההחלטות שמתקבלות בפסגה 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 ולמגוון הצרכים 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, TBBK מארגן פורום פרויקטים המכנס בעלי עניין שונים, והם דנים בפרויקטים ובדרכים לפיתוחם וקידומם.

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

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. בדרך כלל 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>55</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 ובין המדינה.

55 מרבית הגופים האלה מייצגים את המעסיקים. מיעוט כולל נציגות משותפת של מעסיקים ועובדים או שהם גופים של עובדים בלבד.

הכשרה במסלול הלימודי מתבצעת במוסדות הכשרה מקצועית. המעסיקים והעובדים, במסגרת ה־OdAs, קובעים יחד עם מוסדות ההכשרות את תוכנית הלימודים הארצית, המפרטת את הדרישות והחובות השונות שההכשרות נדרשות לעמוד בהן. המדינה, באמצעות SERI, מאשרת את התוכנית. המימון במסלול זה מתחלק בין מימון פרטי של המעסיקים או התלמידים ובין מימון ציבורי המסופק על ידי הקנטונים, בגובה של עד כ־50% מעלות ההכשרה. הקנטונים אחראים לפקח על 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>56</sup>

## גרמניה

בגרמניה יש למדינה מעורבות גדולה בפיתוח מערך ההכשרות ובפיקוח עליו. קיימים מסלולי לימוד שונים, אך מרביתם מתבצעים על בסיס המודל הדואלי, שבו כאמור הלימודים מתחלקים בין תקופות לימוד תאורטי לתקופות של הכשרה מעשית. הממשלה הפדרלית אחראית לפקח 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). כמו כן הם קובעים 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 שבמסגרתו 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

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, 56  
Aufsichtsverfahren der anerkannten berufspädagogischen Bildungsgänge

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>57</sup> הצורך בהוספה, הסרה או עדכון סטנדרטים של הכשרה מתבצעת יכול לבוא מהשטח על ידי ארגוני עובדים ומעסיקים או מטעם 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. נוסף על כך 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 BIBB.<sup>58</sup> פעילות BIBB ממומנת על ידי השלטון הפדרלי.<sup>59</sup>

העובדים והמעסיקים חברים גם בוועדות 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 שיש בהם ייצוג לעובדים, למעסיקים ולמוסדות ההכשרה, האחראים על הפן הביצועי של ההכשרות בבתי העסק. הלשכות מפקחות על ההכשרות בבתי העסק ומאשרות לבתי העסק ולעובדים בהם להעביר הכשרות, מפקחות על הסכמי ההתמחות בין העובדים לבתי 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

Berufsbildungsgesetz (Vocational Training Act) (BBiG), §92 57

ש.ם. 58

ש.ם, סעיף 97. 59

השלטון הפדרלי והמדינות. החלק התאורטי של ההכשרה ממומן על ידי המדינות אף הוא. השלטון הפדרלי מממן פעילויות שנועדו לעדכון ופיתוח ההכשרות.

הגוף המרכזי המבצע מדידה והערכה של הכשרות הוא BIBB. הוא עושה זאת באמצעות דוח שנתי הכולל נתונים שנתיים שונים לגבי ההכשרות, ביצוע מחקרים בנוגע להישגי בוגרי ההכשרות בשוק העבודה וביקורות במוסדות ההכשרה. כמו כן ועדה הכוללת נציגים של הממשלה, השלטון המדינתי, ארגוני עובדים ומעסיקים ו-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 מסמך את מוסדות ההכשרה להעביר הכשרות, קובע את תחומי הפעילות שלהם ואת מספר התלמידים המרבי.

סוכנות החינוך הלאומית (The Finnish National Agency for Education, להלן: הסוכנות) אחראית על פיקוח והכוונה של השוק. גוף זה הוא מוסד ציבורי שתפקידו לחבר 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, ארגוני 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>60</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 הלאומי לחיזוי כישורים (National Forum for Skills Anticipation), שבמסגרתו נפגשים נציגי המעסיקים, העובדים וספקי ההכשרות בחלוקה לצוותים ענפיים לצורך 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 מחברת טיוטת המלצות בנוגע לסטנדרטים הנדרשים עבור הכשרה מסוימת, והטיטה מועברת להתייחסות ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים וספקי ההכשרות. בסיום התהליך הסוכנות מאשרת את המלצות והופכת אותן למחייבות.

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

הסוכנות ממנה ועדות (Working-Life Committees) הכוללות נציגים מטעם המעסיקים, העובדים, מוסדות ההכשרה ובמקרים מסוימים גם עצמאים, ולוקחות חלק בפיקוח על ההכשרות. הסוכנות ממנה גם את חברי המועצות ומגדירה את ההכשרות שבאחריות כל אחת מהן. המועצות אחראיות על פיקוח על אופני הבחינה וההערכה של התלמידים, וכן משתתפות בפיקוח על ההכשרות. לצד תפקידי הפיקוח מועצות אלה מסייעות לסוכנות בפיתוח הסטנדרטים המקצועיים ובמדידה והערכה של ההכשרות.

נוסף על כך 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, והם בוחרים כיצד להשתמש בהם. מוסדות פרטיים מאושרים, המפוקחים על ידי משרד החינוך, זכאים לסובסידיות מהמדינה ומורשים להסמיך את הבוגרים ולהעניק להם תעודות. 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 עקב תהליכים היסטוריים הנובעים ממאפיינים שונים של כל מדינה ומדינה.

מדינות ההשוואה נבדלות בסוגי הגופים 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** ו**נורווגיה**. מדינות אלה מעניקות למוסדות ההכשרה חופש רב, באופן יחסי, ברמה הביצועית לעצב את תוכניות הלימודים. גוף האחראי על ההשכלה הגבוהה (בדומה למל"ג) או משרד החינוך מפקח על ההכשרות, מאשר את פעילות מוסדות ההכשרה ואחראי על מדידה 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 סמכויות רבות, הן ברמה האסטרטגית והן ברמה הביצועית, מוקנות לנציגי העובדים והמעסיקים במסגרת

ועדות הסחר הארציות וועדות ההכשרה המקומיות. נוסף עליהן מועצה של נציגי העובדים והמעסיקים מייצעת למדינה בביצוע פעולות הפיקוח וקביעת הרגולציה.

(3) הקבוצה השלישית כוללת את שווייץ, גרמניה ופינלנד. במדינות אלה זיהוי הצרכים בטווח הקצר והארוך ועיצוב המדיניות והרגולציה מבוססים 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 באופן היסטורי, וכבר במאה ה-20 השתתפו באופן פעיל במערך ההכשרות, ובמהלך השנים המדינה הקנתה להם סמכות חוקית.<sup>61</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 והרפורמה באגף להכשרה מקצועית הייתה המדינה מעורבת במידה ניכרת בנעשה במערך ההכשרות, מהמימון ומתן תמריצים עד 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 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, יחד עם המשך יישום הרפורמה באגף להכשרה מקצועית, יקדמו את ישראל צעד נוסף לכיוון מדינות השוואה, ובפרט לכיוון הנעשה בשווייץ, גרמניה ופינלנד.

61 בשווייץ לגופים אלה נטייה לטובת המעסיקים, להרחבה ראו נספח 1.

**לוח 5**  
**חלוקת הסמכויות בין הגופים השונים במערך ההכשרות:**  
**השוואה בינלאומית**

ישראל	פינלנד	גרמניה	שווייץ	דנמרק	נורווגיה	צ'כיה	שוודיה	
								מעורבות בתכנון האסטרטגי
								זיהוי צרכים בטווח הארוך
								זיהוי צרכים בטווח הקצר
								קביעת סטנדרטים
								בניית תוכניות הלימודים
								פיקוח על מוסדות ההכשרה ותוכניות הלימודים
								פיקוח על הכשרות בבתי העסק
								ביצוע בחינה והסמכה
								פיקוח על הבחינה וההסמכה
								מדידה והערכת של הכשרות
								מימון פעולות הניהול והפיקוח
								מימון ההכשרות

מדינה  
 גוף תלת-צדדי  
 גוף משותף לנציגי העובדים והמעסיקים  
 לא מתבצע  
 מוסדות ההכשרה  
 מעסיקים

## 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 עיניו. לפיכך מומלץ לעדכן ולחדד את מטרות המינהלת ולפרסם אותן באופן שקוף

מוצע כי מטרת העל של המינהלת תוגדר כך: **סיוע בשיפור פירון העבודה (התוצר לעובד) ופיתוח 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) סיוע לממשלה בייעול מערך ההכשרות המקצועיות. במסגרת זו יש לתת דגש למיקוד באוכלוסיות יעד, ביישום הכשרות לעובדים קיימים ובעבודה 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>62</sup>, שיתוף הפעולה בין השחקנים צפוי לנצל את היתרונות של כל אחד מהצדדים ולהביא למקסום הרווחה הכוללת: קידום מערך הכשרות איכותי מתוך שמירה על האינטרסים הכללי-משקיים והאינטרס המשותף של שלושת השותפים בקיום ההכשרות וקידום האינטרסים הללו. רצוי שיתקיים שיתוף פעולה הדוק בין

שלושת השחקנים לצורך אפיון צורכי השוק, וידוא האפקטיביות והרלוונטיות של ההכשרות, והקצאה יעילה של כלל המשאבים. שיתוף הפעולה מתחייב במיוחד לנוכח הפיצול הנוכחי במערך ההכשרות בין שני משרדים שונים, בעקבות ההסכם הקואליציוני: המינהלת נשארה במשרד הכלכלה בעוד זרוע העבודה והאגף להכשרה מקצועית שתחתיה עברו למשרד העבודה.

להערכתנו כיום המינהלת מהווה יישום של המלצה זו 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.** 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 פריון 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, מדדים להצלחתה וכן את סמכויות האורגנים והמוסדות המרכיבים אותה. כיום המטרות והיעדים כלולים, כאמור, בהסכם ההתקשרות להפעלת המיזם המשותף, ללא ביסוס משפטי איתן. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לאור פיצול זרוע העבודה ממשרד הכלכלה, בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בסוף 2022<sup>63</sup> והשארת המינהלת ותקציב ההכשרות בשיתוף מעסיקים במשרד הכלכלה.

(2) יש חשיבות לשמירת פעילות המינהלת תחת משרד אחד עם האגף להכשרה מקצועית, שהוא 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), והאגף להכשרה מקצועית, אשר עד לאחרונה היה האחראי לניהול מערך ההכשרות המקצועיות, לרבות העברת הכספים, בקרה ופיקוח. לפיכך **אנו ממליצים כי האגף להכשרה מקצועית והמינהלת יהיו תחת אותה יחידה ממשלתית**, למרות ההסכמים הקואליציוניים שהובילו לפיצול בין האגף (שהועבר ממשרד הכלכלה למשרד העבודה) למינהלת (שנותרה תחת משרד הכלכלה).

**(3) עם זאת, בהיתן המצב הנוכחי, שבו נותר הפיצול על כנו, ישנה חשיבות רבה להסדרת תהליכי העבודה בין האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה למינהלת המעסיקים במשרד הכלכלה.** יש להסדיר מחדש את חלוקת הסמכויות ולהגדיר במפורש את מוטת אחריות הניהול, הבקרה והפיקוח על תחום ההכשרות. יש בכך חשיבות גדולה לשימור ההצלחות שהניבה הרפורמה שהוביל האגף להכשרה מקצועית מאז 2021. נוסף על כך נזכיר המלצה שהייתה תקפה עוד לפני הפיצול והיא שיש לפעול לחיזוק ושיפור שיתוף הפעולה בין המינהלת למינהלת תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה ולמה"ט.

**(4) בהיבט התקציבי – יש להבטיח שיינתן תקציב ראוי להמשך פעילות מינהלת המעסיקים (כולל תקציב ממשלתי להכשרות עצמן) כדי שזו תוכל להמשיך ולקדם את תחום ההכשרות בשיתוף מעסיקים לעובדים קיימים וחדשים.**

**(5) גם בהיבט מיפוי הצרכים יש ליצור מנגנונים סדורים שיבטיחו תיאום וסנכרון בין מיפוי הצרכים בטווח הקצר והבינוני, שכיום מבוצע על ידי מינהלת המעסיקים (תחת משרד הכלכלה), לבין התכנון ארוך הטווח של תחומי ההכשרה, שכיום (לאחר הפיצול) לא ברור מי ממשרדי הממשלה יהיה אחראי לבצע (משרד העבודה או משרד הכלכלה?).** יש להבטיח יצירת מנגנונים מוסדרים ומובנים לשיתוף והחלפת הידע בתחום.

**(6) סדרי עדיפויות וקריטריונים – יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים לתיעודף סוגי ההכשרות והענפים, מתוך התייחסות לתשואה לפרט ולמשק מכל מסלול/תחום השקעה.** בעת גיבוש הקריטריונים יש לשאוף לכך שהמיומן הממשלתי אכן יעודד ביצוע הכשרות שלא היו מתבצעות ללא מעורבות ממשלתית, ולא ישמש לסבסוד שכר להכשרות שהיו מתבצעות ממילא.

**(7) 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. לדוגמה, בשווייץ הגוף התלת־צדדי מכונה "הוועידה התלת־צדדית להכשרה מקצועית" (Tripartite Vocational Training Conference) – שם אשר מדגיש את שיתוף הפעולה בין הצדדים. מוצע לאמץ שם דומה, אשר ישקף את שיתוף הפעולה התלת־צדדי. במהלך הראיונות הובעו עמדות הרואות במינהלת גוף האמור לשמש רק נציג המעסיקים אל מול הממשלה. יש להיזהר מהסתכלות על המינהלת כנציגת המעסיקים בלבד, ולראותה כגוף תלת־צדדי כמקובל בעולם. על כן יש לפעול לשינוי השם, שכרגע משקף את הדגש שניתן לייצוג המעסיקים. יתרה מכך, בשווייץ המינהלת עוסקת רק בהכשרה מקצועית, אך בניגוד לכך בישראל היא אמורה לעסוק באופן רחב יותר בפיתוח הון אנושי, ולכן על השם החדש לבטא זאת במפורש ולא להתייחס רק לקידום ההכשרות בשיתוף מעסיקים.

#### **(8) 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 ניצול התקציב; בחינה שוטפת של עמידת המינהלת בקריטריונים (שיוגדרו בחוק); אם הקריטריונים לא יוגדרו בחוק, תפקיד הוועד המנהל יהיה לקבוע את הקריטריונים לבחירת הענפים ולתיעדוף חלוקת התקציב להכשרות השונות.

(ב) אפשר שתפקידים אלו יבוצעו מתוך הסתייעות בוועדת ההיגוי ובוועדת 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 התקציב 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 שהוועד יכלול חברים מכל הארגונים היציגים של המעסיקים. מוצע שלא להשאיר את המצב הנוכחי, שבו חלק לא מבוטל מענפי המגזר העסקי אינם מיוצגים בוועד המנהל של המינהלת.

(ז) בתפקיד יו"ר הוועד המנהל יעמוד מנכ"ל המשרד האחראי על תחום ההכשרות המקצועיות בשיתוף מעסיקים (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 לפני הוועד המנהל, לרבות דיווח שוטף על ביצועי המינהלת (בדומה להצגת דוחות כספיים בחברה ציבורית). על הדוח לכלול נתונים עדכניים ושוטפים בנוגע לעמידה ביעדים, ניצול התקציב ועוד.

(9) **פיקוח ובקרה** – מוצע להקים ועדת ביקורת, אשר תמנה חמישה נציגי ציבור, ובהם נציגי המעסיקים והעובדים, ואנשי מקצוע בעלי ניסיון ורקע מתאים בתחום הביקורת והבקרה. מוצע כי יו"ר ועדת הביקורת יהיה איש מקצוע, נציג ציבור, בעל ניסיון בביקורת פנים ותינתן עדיפות לבעל היכרות עם שוק העבודה ועולם ההכשרות. בין שאר תפקידיה יהיה על ועדת הביקורת: לערוך בחינה תקופתית של אפקטיביות ורלוונטיות הקריטריונים לחלוקת התקציב ובחירת ענפי/תחומי ההכשרה; לוודא שהמימון הממשלתי אכן מעודד ביצוע הכשרות שלא היו מתבצעות ללא מעורבות ממשלתית; לוודא שמתנהל מעקב סדור על ניצול התקציב בהתאם לקריטריונים; ולבחון 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 ועדת 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.

#### (10) **ועדת ההיגוי**

(א) תפקיד ועדת ההיגוי הוא לגבש המלצות למיקוד פעילות המינהלת, לרבות גיבוש הקריטריונים לבחירת הענפים והמלצות לתיעודן חלוקת תקציב ההכשרות בין הענפים השונים; לבנות קווים מנחים לחלוקת התקציב של

המינהלת בין מחקר לזיהוי צרכים לבין ביצוע הפעילות שוטפת של המינהלת בקידום ההכשרות; לחבר המלצות ליעדים מדידים לפעילות המינהלת; לנהל מעקב אחר ניצול התקציב בהתאם לקריטריונים, מתוך שאיפה להבטיח שימוש בתקציב באופן הדרגתי על פני כל השנה; וכן באחריות ועדת ההיגוי לספק למנכ"ל המינהלת / יו"ר הוועד המנהל את חומרי הרקע הנדרשים להצגה לפני הוועד המנהל. יש להסדיר את אופן פעילות ועדת ההיגוי, תפקידיה וסמכויותיה בהתאם למתואר בסעיף זה.

(ב) יש צורך בשימור פעילות סדירה ורציפה של ועדת ההיגוי. הדבר חיוני לתפקוד התקין ולקבלת החלטות יעילה בוועד המנהל.

(ג) הרכב ועדת ההיגוי – יש להבטיח כי בקרב חברי הוועדה ייכללו נציגים של בעלי העניין העיקריים, לצד אנשי מקצוע שיוכלו לתמוך מקצועית בפעילות הוועדה. רצוי להגביל את מספר החברים, כדי לאפשר דיון אפקטיבי בנוסף, כדי להבטיח פעילות מקצועית של הוועדה, יש מקום לשקול תגמול כספי לאנשי המקצוע (שאינם נציגי בעלי העניין/השותפים למינהלת) שילוו את פעילות הוועדה יש מקום לבחון ייצוג של מינהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה ושל מה"ט בוועדה.

(ד) מוצע כי בראש ועדת ההיגוי יעמוד איש מקצוע מוערך בעל היכרות עומק עם תחום ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה.

(ה) תדירות מפגשי ועדת ההיגוי – לפחות אחת לרבעון.

(ו) על המינהלת מוטלת האחריות לרכז עבור ועדת ההיגוי את כל החומרים המקצועיים הנדרשים.

(ז) מנהל המינהלת אחראי לקיומן של ישיבות ועדת ההיגוי ולהכנת חומרי הרקע לדיון.

(ח) מנהל המינהלת אחראי להציג לפני ועדת 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 לוועדה לקיים דיון בנוגע לעמידה ביעדים, לבקר את פעילות המינהלת ולהעביר לוועד המנהל המלצות להמשך ההתנהלות.

**(11) חלוקת התפקידים והסמכויות בין המדינה ובין המינהלת****(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 משרד העבודה ובהתייעצות שוטפת עם נציגי המעסיקים והעובדים. גם בעולם מטופלת הסוגיה של תכנון ארוך טווח וזיהוי המגמות בצורה שונה ולעיתים אף נפרדת מהניהול השוטף של מערך ההכשרות המקצועיות. כך למשל בפינלנד ובגרמניה ההחלטות האסטרטגיות מתקבלות על ידי המדינה, מתוך התייעצות אינטגרלית עם ארגוני העובדים והמעסיקים. תכנון שכזה צריך להביא 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 במגמות על 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 יתרון יחסי הודות לקשר הישיר עם המעסיקים. מיפוי זה צריך להיעשות מתוך ראיית צורכי כלל ענפי המשק ומתוך התחשבות גם בצורכי 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 בסעיף ה בהמשך).

(3) על המינהלת להבטיח שכל תהליכי איסוף הנתונים יהיו בהתאם לסיווגי ה"למ"ס (סיווג ענפי וסיווג משלחי היד), 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 שבהם צריכים לעמוד בוגרי ההכשרות, זאת על בסיס תוצרי זיהוי הצרכים בטווח הקצר והארוך. נוסף על כך מוצע שהמינהלת תמשיך לסייע בבניית תוכניות הלימודים: בהשתתפות בוועדות המקצוע של האגף בבניית תוכניות מפקחות על פי ענף; ובעבודה מול מעסיקים וספקי ההכשרות בעת כתיבת סילבוסים ותוכניות הנמצאים כיום באחריותם (בתוכניות OJT ובהכשרות כיתה בעבודה עם תוכניות הכשרה פרטיות). מעורבות שכזו תהיה דומה 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 האגף להכשרה מקצועית ומשרד הכלכלה יפקח על מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי וניצול התקציב. לפיכך על שני המשרדים מוטלת האחריות לוודא כי שיתוף הפעולה בין אגף ההכשרה למינהלת ממשיך לפעול באופן תקין.

(2) בכל הנוגע להכשרות שמבצעים המעסיקים (בעיקר במסלול OJT), **משרדי הממשלה אחראים לפקח על דיווחי המעסיקים**, לוודא שההכשרות מבוצעות בהתאם לדרישות ולקריטריונים, לרבות מעקב אחר היקף השעות ותוכני 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 שיעורי דיווח אמין גבוהים. האחריות לביצוע ביקורות תהיה על משרד הכלכלה (או המינהלת) ובצידה

הסמכות להטלת סנקציות גבוהות על מי שרמת והיקף ההכשרה שהוא נותן בפועל אינם תואמים את הצהרותיו.

**(3) יש לקדם יחד עם האגף להכשרה מקצועית מגוונים שיאפשרו קבלת תעודות הסמכה המוכרות על ידי המדינה גם במסלול OJT, למשל באמצעות מבחן סיום שיידרשו משתתפי ההכשרות לעמוד בו, כמקובל בעולם. אופן ביצוע מבחן הסיום והתאמתו למסלול OJT ייקבעו בתיאום עם המינהלת ועל פי הקריטריונים העומדים בבסיס מסלול זה. מי שיעבור את המבחן יקבל תעודה המעידה כי סיים בהצלחה את הקורס. הדבר יסייע בבחינת האפקטיביות של ההכשרות המבוצעות על ידי המעסיקים במימון ממשלתי, יקל את המוביליות של העובדים וישמש רזרז 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 על השכר ההתחלתי וכעבור שנה, שלוש וחמש שנים ממועד סיום ההכשרה. כיום המינהלת אינה מבצעת מעקב מסוג זה, ובהיעדר נתונים מינהליים 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 מינהליים מהלמ"ס תהיה על המינהלת (אפשר באמצעות הנהגת חובת דיווח לבוגרי ההכשרות או למעסיקים).

(2) מוצע לקבוע נוהל לביצוע סקרי שביעות רצון בקרב בוגרי ההכשרות והמעסיקים שמתתפים במסלולים השונים.

(3) אנו ממליצים כי בעוד על איסוף הנתונים בשני הסעיפים הקודמים תהיה אחראית המינהלת, הרי רצוי שאגף האסטרטגיה במשרד הכלכלה יהיה אחראי לביצוע מדידת האפקטיביות. לשם כך יש להעמיד את כוח האדם הנדרש (או התקציבים למיקור חוץ) לצורך ביצוע מחקרי אפקטיביות

מקצועיים ומהימנים ולהבטיח שיתוף פעולה עם אגף האסטרטגיה של משרד העבודה, שרכש ניסיון וידע רב בתחום.

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

(4) 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. בהיעדר העברת נתונים שוטפת, יכולתה של המינהלת לבחון אפקטיביות ולפקח על פעילות ההכשרות נפגעת.

(5) 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 על ידי 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 מתוך התממשקות עם כלל המערכות הממשלתיות הרלוונטיות.

(ו) המינהלת, בהיותה בשותפות גם עם צלע העובדים, צריכה לנצל את היתרון היחסי שלה בפיתוח ההון האנושי, בין היתר באמצעות שדרוג מיומנויות הבסיס של עובדים קיימים בתחומים כמו אנגלית, עברית (לערבים ולעולים חדשים), מיומנויות דיגיטליות וכדומה.

כמו כן מומלץ להוסיף על פעילותה הקיימת של המינהלת את הפעילויות האלה:

(1) עליה ליזום ולקדם מול הממשלה מסלולי מימון ממשלתי להכשרות והשתלמויות המיועדים ספציפית לעובדים הקיימים במסגרת תוכניות למידה לאורך החיים (LLL) לשם שדרוג מקצועי, במסגרת הכשרות קצרות,

ריענונים והשתלמויות. הכשרות אלה צריכות לנבוע מתפיסה כוללת של העלאת רמת הכישרים של העובדים הקיימים, מתוך הבנה שרבים מפערי הפריזון במשק הישראלי יחסית למדינות המפותחות נובעים מכישוריהם של העובדים הקיימים (פערים במלאי הקיים של עובדים) זאת בניגוד למצב כיום, שבו מסלולי ההכשרה בשילוב מעסיקים מתייחסים באופן כמעט בלעדי לעובדים חדשים (OJT מיועד לחדשים בלבד, בכיתה בעבודה ניתן לשלב עובדים קיימים בהיקף 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 על פריזון העבודה (לעיל הערה 1). קרנות אלו יכולות לשמש נדבך נוסף המשרת את הצורך בהכשרת עובדים קיימים ולאפשר השתתפות של המגזר העסקי במענה על צורך זה, מעבר למימון הממשלתי. נוסף על כך יש לשלב בתקציב המדינה גם תקציב ייעודי להכשרת עובדים קיימים, על פי קריטריונים ברורים ומדידים (למשל לאוכלוסיות יעד, לאזורים מסוימים, למקצועות שבסכנת היעלמות ועוד).

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

(3) יש מקום לשקול שילוב המינהלת בתהליכים המקדמים את החדשנות התהליכית והטכנולוגית בענפים המסורתיים. זאת בפרט לנוכח ההחלטה על השארתה כחלק ממשרד הכלכלה בנפרד מזרוע העבודה, ולאור העובדה שמשרד הכלכלה כבר החל בקידום נושא זה בשיתוף פעולה עם המכון הישראלי לדמוקרטיה.

#### (ז) מוצע לשמר את פעילות המינהלת בהיבטים האלה:

(1) יש לשמר את קיומה של המינהלת. כותבי סקירה זו התרשמו כי מינהלת המעסיקים הצליחה לשפר במידה ניכרת את הקשר בין המעסיקים לאגף ההכשרות. מסקנה זו מתבססת הן על הנתונים שהוצגו לפנינו והן על סדרת ראיונות עם מגוון בעלי עניין בתחום. לפיכך אנו סבורים כי יש לשמר את פעילות המינהלת במתכונתה הנוכחית, מתוך שיפור וטיוב תהליכי העבודה והבקרה שפורטו לעיל. בפרט יש לחזק את מעורבות המינהלת בתהליכי

**קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות**, ולערב אותה כגורם מייעץ בעת גיבוש מדיניות ההכשרות המקצועיות של עובדים קיימים וחדשים, ובכלל זה את מעורבותה בוועדות הענפיות. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לאור הפיצול של מערך ההכשרות בין שני משרדים ממשלתיים.

(2) **שימור חלוקת פעילות המינהלת לפי ענפים/סקטורים**, כפי שקיים במדינות רבות, לדוגמה פינלנד. חשוב שהנתונים והמידע שנאספים על ידי מנהלות התחומים יישמרו במערכת מידע מסודרת שתעמוד לשימוש המינהלת, וכן שמידע זה יהיה זמין גם לצוות המחקר והתכנון האסטרטגי במשרד האחראי. יש לוודא כי המיקוד בענפים שהמינהלת עוסקת בהם יתבצע על פי קריטריונים שקופים שיביאו בחשבון את התשואה לפרט והתשואה המשקית וייבחנו אחת לשנה במסגרת הליך מסודר.

#### (12) ניהול תקציבי המינהלת

**תקציב פעילות שוטפת** – המינהלת מתנהלת כיום כמיזם משותף, דהיינו מחצית מהתקציב מגיע מהמדינה והמחצית השנייה מיתר הגופים השותפים (25% מארגוני המעסיקים ו-25% מארגוני העובדים). מוצע לבחון מחדש אם מודל זה הוא המיטבי עבור ישראל, לנוכח חוסר הוודאות באשר ליכולת הצדדים להמשיך ולממן את המינהלת לאורך זמן וכן בשל חוסר ההיענות של כלל הארגונים הציגים להשתתף במימון הנדרש. בדנמרק, בשווייץ ובגרמניה 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** (ונמצא בבסיס התקציב כדי להבטיח ודאות ורציפות) כאשר ארגוני העובדים והמעסיקים נדרשים לשלם "דמי רצינות" (למשל 15% או 10% כל אחד). לשם השוואה, בגרמניה למשל לפי חוק המדינה מממנת באופן מלא את BIBB.



### 13) על המינהלת לקדם מול המשרד האחראי על ההכשרות המקצועיות את

#### הנושאים האלה:

(א) ריענון וטיוב הקריטריונים לחלוקת התקציב לביצוע הכשרות לגופים פרטיים (מעסיקים או גופי הכשרה). בהתאם להחלטת הממשלה 198, קריטריונים אלה צריכים לכלול:<sup>64</sup>

- (1) הוכחת איכות ההכשרה לפי מספר הנרשמים ומספר המסיימים.
- (2) הוכחת אפקטיביות ההכשרה במונחי השמה ותשואה להכשרה (מיידית ולאורך זמן).
- (3) מקצועות במשק שיש בהם מחסור בעובדים, או שבמסגרת הליך זיהוי הצרכים נמצא שצפויים להיות בחסר בטווח הרחוק.
- (4) אינדיקציה לכשל שוק או לצורך משקי שאינו מקבל מענה.
- (5) הכשרות שיתרמו לשילוב אוכלוסיות יעד או פרישה גאוגרפית.
- (6) הכשרות לעסקים קטנים ובינוניים.

(ב) על המשרד האחראי לנהל מעקב אחר ניצול התקציב ולנהל את התקציב בהתאם לקריטריונים, מתוך שאיפה להבטיח ביצוע התקציב באופן הדרגתי על פני כל השנה.

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

(ד) אקרדיטציה: כאמור לעיל, על המינהלת לקדם מול האגף להכשרה מקצועית יישום של מתן אקרדיטציה גם להכשרות הניתנות במסלולים בשיתוף מעסיקים, לרבות פיקוח של המשרד הממונה על הליך ההסמכה. זאת, בדומה למקובל

<sup>64</sup> הקריטריון היחיד שעל פיו ניתן התקציב כיום מתבסס על החלטת הממשלה האומרת כי בהיעדר נחוני אפקטיביות להכשרה, ניתן לממן הכשרה כאשר יש הבטחה לשכר של 20% מעל שכר המינימום. קריטריון זה בהחלטת הממשלה הוא 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.

בעולם, למשל באמצעות מבחנים, כאשר עובד שעבר את המבחן יוכר כבעל הסמכה רלוונטית ויקבל תעודה. יש להבהיר מהי רמת ההכשרה הנדרשת מכל הכשרה שניתנת בסיומה תעודה, כיצד עוברים בין הכשרה מוכרת אחת לשנייה, לאילו תפקידים מתאימים העובדים נושאי התעודה הזו וכו'. אייקבלת תעודה רשמית על סיום הכשרה, המראה מהם הכישורים שהוקנו לעובד, פוגעת ביכולת של בוגרי ההכשרות לשפר את מצבם בשוק העבודה בעתיד.

## נספח מתודולוגי לסקירה הבינלאומית

### א. בחירת מדינות השוואה

בבחירת מדינות השוואה בחנו שורה של מדדים המעידים על הישגים טובים בשוק העבודה. המדדים שנבחרו מתייחסים לפריון, לאי־שוויון ולרמת ההלימה בין כישורי העובדים למקצוע. מדינות בעלות פריון גבוה, רמה נמוכה של אי־שוויון והלימה בין כישורי העובדים לבין המקצועות שהם עוסקים בהם הן מדינות שנרצה להידמות אליהן, ולכן בחנו מדדים שבודקים את הנושאים הללו. נוסף על כך התחשבנו בגודל האוכלוסייה על מנת להתייחס למדינות דומות בגודלן לישראל.

לשם חישוב הפריון התבוננו 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>65</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 תשלומי מיסים והעברות ממשלתיות.<sup>66</sup>

OECD, GDP per hour worked (indicator), 2022 65

OECD Income Distribution Database 66

באשר למיסמאץ, התרשימים מתייחסים לשני מדדים שונים:<sup>67</sup>

**מיסמאץ' ברמת ההכשרה** (qualification mismatch). מדד הבוחן את שיעור העובדים שהכשרתם תואמת את המקצוע שהם עוסקים בו. 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 שהם עוסקים בו.

**מיסמאץ' בתחום הלימוד** (field-of-study mismatch). מדד הבוחן את שיעור העובדים שאינם עוסקים במקצוע שלמדו.

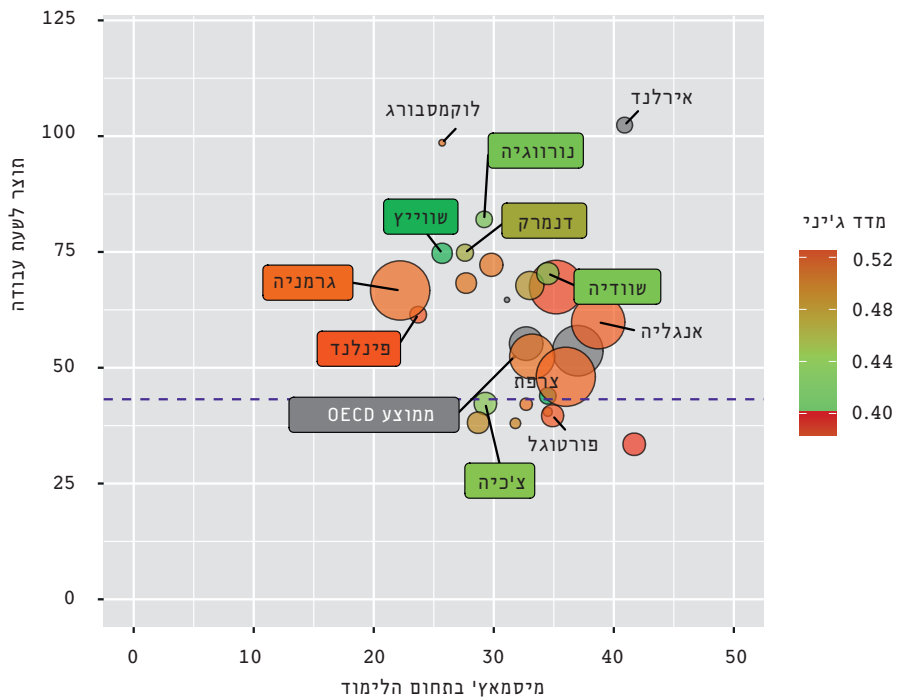
תרשימים נ1-2 מציגים את מיקום המדינות ביחס לכל אחד מהמדדים כאמור. על הציר האופקי מופיעים מדדי המיסמאץ' ועל הציר האנכי מופיע התוצר לשעת עבודה. גודל הבועה של כל מדינה מייצג את גודל האוכלוסייה והצבע מייצג את מדד ג'יני, כאשר צבע אדום מעיד על רמה גבוהה של אי-שוויון וצבע ירוק מעיד על רמה נמוכה של אי-שוויון, באופן יחסי.

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

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

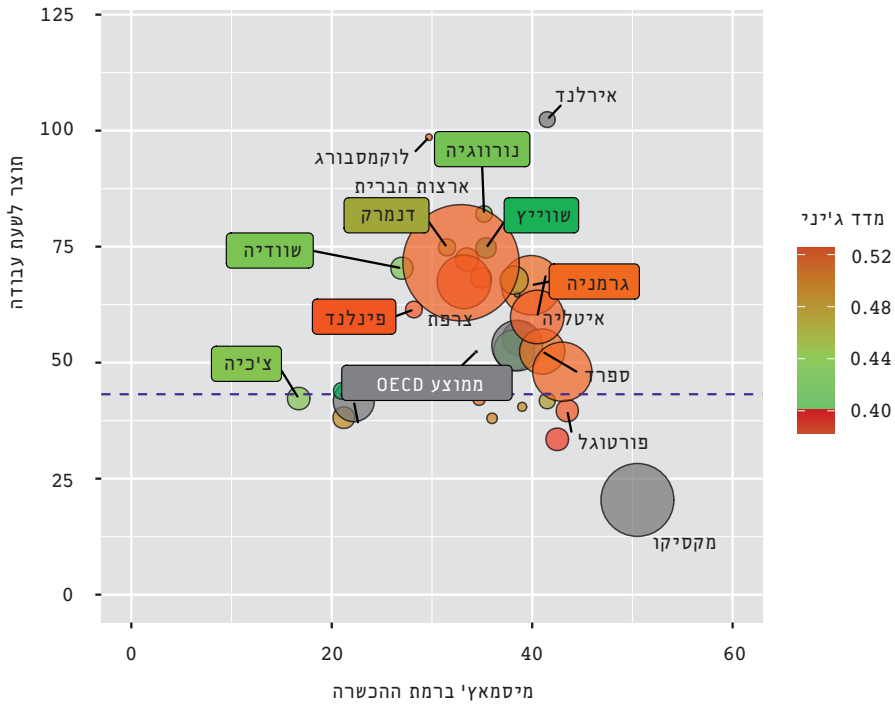
בהתאם לקריטריונים אלו, המדינות שנבחרות להשוואה הן גרמניה, דנמרק, נורווגיה, פינלנד, צ'כיה, שוודיה ושווייץ.

**תרשים נ־1**  
**מדדי מיסמאץ' בחחום הלימוד, תוצר לשעת עבודה,**  
**אי־שוויון וגודל האוכלוסייה**



מקור: עיבודים מתוך נחוני OECD לשנת 2019 באתר *OECD Skills for Jobs Database*. גודל הבועה מייצג את גודל האוכלוסייה. הקו הכחול המקווקו מייצג את התוצר לשעת עבודה בישראל, לא קיימים נחוני מיסמאץ' לישראל.

**תרשים נ"2**  
**מדדי מיסמאץ' ברמת ההכשרה, תוצר לשעת עבודה, אי-שוויון**  
**וגודל האוכלוסייה\***



\* נתוני OECD הרשמיים על מיסמאץ' אינם כוללים את ישראל ועל כן הגרפים הללו אינם כוללים התייחסות לישראל. עם זאת, ניתן לראות נתונים לא רשמיים על המיסמאץ' עבור ישראל במסמך: OECD, OECD Skills Studies, *Skills Matter: Further Results*. from the Survey of Adult Skills, Paris: OECD Publishing, 2016. המסמך שונים מהנתונים הרשמיים המפורסמים במאגרי הנתונים של OECD ולכן אינם מוצגים כאן.

לאחר בחירה ראשונית של המדינות מתוך התרשימים הנ"ל, ביצענו השוואה מפורטת בנוגע למדינות אלה ביניהן. לצד המדדים המופיעים בתרשימים לעיל, הוספו מדדים נוספים מתוך European Skills Index, מדד שפותח על ידי CEDEFOP, הבוחן ארבע קטגוריות הנוגעות לסטטוס הכישורים במדינה:<sup>68</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.

הלוח להלן מציג את ההשוואה בצורה מפורטת. ניתן לראות, כפי שצוין לעיל, כי גרמניה ממוקמת גבוה מאוד במדד המיסמאץ' בתחום הלימוד, אך במקום נמוך במדד המיסמאץ' ברמת ההכשרה. צ'כיה היא מקרה מעניין, שכן היא ממוקמת גבוה מאוד כמעט בכל מדדי הכישורים והמיסמאץ', אך בהיבט הפיריון היא במיקום נמוך בהרבה בהשוואה ליתר המדינות שנבחרו. עם זאת, כאשר בוחנים את הגידול בפיריון, ניתן לראות כי צ'כיה במגמת עלייה ניכרת ביחס למדינות האחרות (תרשים נ'3). נתון זה מחזק את הבחירה בה כמדינת השוואה.

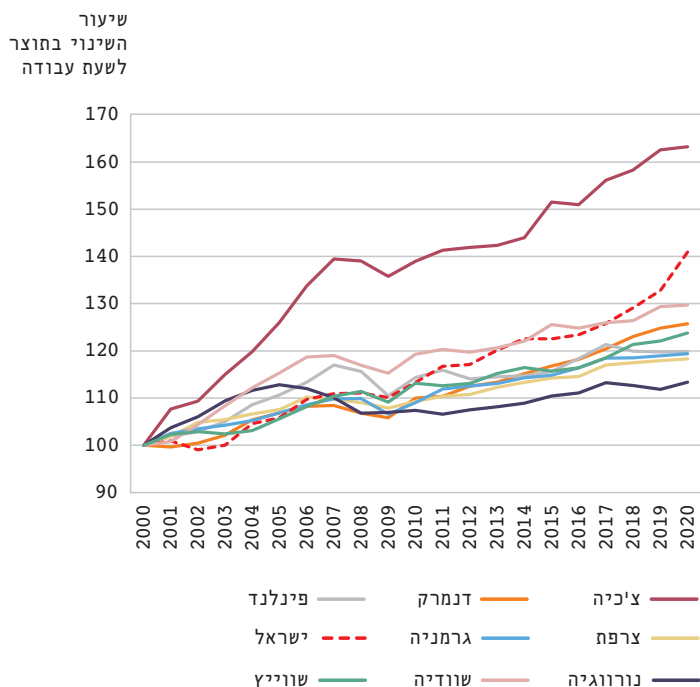
**השוואת מדדים בין המדינות הנבחרות**

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 (במיליונים)
52.3	43.2	61.5	66.7	71.2	74.8	42.3	82.0	70.3	חוצר לשעת עבודה
0.47	0.449	0.51	0.50	0.40	0.44	0.43	0.43	0.43	מדד ג'יני
34.4	.	28.2	39.9	36.0	31.5	16.7	35.2	27.0	מיסמאץ' ברמת ההכשרה
31.7	.	23.7	22.2	23.8	27.6	29.3	29.2	34.5	מיסמאץ' בחחום הלימוד
51.5	.	82.9	58.8	67.1	65.6	58.3	62.3	61.9	פיתוח כישורים
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: נחוני OECD לשנת 2019; European Skills Index. מדדי הכישורים קיימים ביחס למדינות האיחוד האירופי ולכן הממוצע הוא של מדינות האיחוד ולא של מדינות OECD.



**תרשים נ"3**  
**שיעור הגידול בחוצר לשעת עבודה, 2000-2020 (ב-%)**



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני OECD (GDP per hour worked (indicator)) 2023). לחלק מהמדינות לא היו נתונים עדכניים מעבר לשנת 2020 ולכן הנתונים המוצגים הם עד לשנה זו.

**1. 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 עבורה.

בעבר תופעלו ההכשרות על ידי הגילדות – ארגונים שייצגו בעיקר את המעסיקים. לאחר פירוק הגילדות באירופה בסוף המאה ה־19 נוצר ריק, ובקרב כל המדינות לעיל, למעט פינלנד, הוא 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, התבצעו ההכשרות בבתי ספר שהוקמו על ידי רשויות ציבוריות וכנסיות. בהתאם, בכל המדינות, למעט פינלנד, מערך ההכשרות מבוסס במידה רבה 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 המעסיקים והעובדים, והמדינה מפקחת עליהם.<sup>69</sup>

בהמשך התפתחו המודלים בהתאם למבנה השלטוני של המדינות, לכוון הפוליטי של העובדים והמעסיקים וליחסי האמון ושיתוף הפעולה ביניהם. במדינות שקיימים בהן יחסי אמון ושיתופי פעולה מוצלחים בין העובדים ובין המעסיקים, או כאשר לעובדים אין די כוח פוליטי, המדינה נוטה פחות להתערב. במדינות שבהן העובדים אינם מרוצים ממעמדם ודורשים מעמד משמעותי יותר במסגרת ההכשרות, וכן 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 הייתה נמוכה, אך ניסיונות שונים לקדם רפורמות בשוק נדחו על ידי הפרלמנט בעקבות התנגדות של נציגי התעשייה והיעדר הסכמה פוליטית.<sup>70</sup> כיום מערך ההכשרות מנוהל ברובו על ידי הסכמים קיבוציים בין העובדים ובין המעסיקים, ולמדינה מעורבות מצומצמת בפיקוח על המערך.<sup>71</sup>

69 Deitmer (לעיל הערה 38).

70 Jørgensen et al. (לעיל הערה 47).

71 Skolverket, ReferNet Sweden, Vocational Education and Training in Europe – Sweden, Cedefop ReferNet VET in Europe Reports 2018, 2019

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 על הדרך הנכונה שלפיה יש לבצע הכשרות, והמערך התפתח בצורה מבוזרת בכל ענף בנפרד. לאורך השנים התקבעה התפיסה שלפיה ההכשרות הן נושא אפוליתי ששמור לתעשייה, ופיקוח המדינה נותר מצומצם בלבד.<sup>72</sup>

בצ'כיה, עד שנות ה־90 היה השלטון קומוניסטי והיא הייתה חלק מצ'כוסלובקיה. המשק היה משק מתוכנן וכך גם ההכשרות המקצועיות, אשר פעלו במוסדות הכשרה מדינתיים. בראשית שנות ה־90, לאחר נפילת ברית המועצות, קודמו מספר רפורמות שהובילו לביזור שוק ההכשרות והעניקו לבתי הספר ולאוניברסיטאות חופש אקדמי רב בבניית התכנים. כמו כן הותרה כניסה של מוסדות הכשרה פרטיים לשוק והחלה להתפתח תחרות בשוק ההכשרות, שהובילה אותן לתת מענה לביקוש עבור ההכשרות בשוק העבודה.<sup>73</sup> לאורך שנות ה־90 הרחיבה המדינה את הפיקוח על מערך ההכשרות במטרה לשמור על רמת ההכשרות ועל התאמתן 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>74</sup>

בדנמרק, לאחר פירוק הגילדות ארגוני העובדים והמעסיקים שיתפו פעולה והקימו את ועדות הסחר (trade committees) בענפים שונים, והן פיקחו על ההכשרות בענף. בשנות ה־30 הקנתה המדינה סמכות חוקית לוועדות אלה

72 Jørgensen et al. (לעיל הערה 47).

73 OECD (לעיל הערה 49); Unesco, *World Data in Education*, 6th edition, 2006-07, Czech Republic, 2007

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

ועיגנה בחקיקה את הנורמות שקבעו. ועדות אלה קיימות עד היום, והן בעלות סמכויות נרחבות בנוגע לתפעול ההכשרות והבחינות ולפיקוח עליהן.<sup>75</sup>

**שווייץ** פועלת במבנה פדרלי, כאשר לשלטון הפדרלי יכולת השפעה מוגבלת על הנעשה בקנטונים.<sup>76</sup> סמכויות רבות הנוגעות לתפעול מערך ההכשרות ולפיקוח עליו היו נתונות בעבר לקנטונים. על פי הנטען בספרות הקנטונים נוטים לתמוך באינטרסים של המעסיקים על פני אינטרסים של העובדים, ולמעשה הם בעלי רצון ויכולת מוגבלים לפקח על ההכשרות בבתי העסק. לכך יש להוסיף את ההשפעה הנמוכה יחסית שיש לארגוני העובדים 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 את מבנה מערך ההכשרות ותומכים בו, וכן מקבלים את מקומם במערך זה. הדבר מעיד על אמון של העובדים בארגוני המעסיקים וביכולת שלהם למלא את תפקידם בצורה טובה במסגרת מערך ההכשרות.<sup>77</sup> 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 ספציפיות יותר בהשוואה לנעשה בגרמניה, למשל.<sup>78</sup>

**גרמניה** בתחילת המאה הקודמת נוהלו ההכשרות בעיקרן על ידי המעסיקים. ארגוני העובדים והמעסיקים חתמו על הסכמים קיבוציים בנוגע לתנאי העובדים בהכשרות, אך העובדים לא ערערו על המעמד של המעסיקים במסגרת

75 Jørgensen et al. (לעיל הערה 47).

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

77 Patrick Emmenegger, Lukas Graf, and Alexandra Strebel, "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* 26 (3) (2020), pp. 263-278

78 שם.

ההכשרות. עם השנים דרשו העובדים מעמד משמעותי יותר במערך ההכשרות, ועלייה בכוחם של ארגוני העובדים וייצוג פוליטי משמעותי בפרלמנט הובילו לשינויי חקיקה בשנות ה־50. בעקבות שינויים אלה נכנסו נציגים של ארגוני העובדים ל־Chambers, גופים שהיו אחראים על מערך ההכשרות ואשר עד אז היו חברים בהם נציגי המעסיקים בלבד. בסוף שנות ה־60 התקבלה רפורמה שעליה מבוסס מודל ההכשרות הגרמני הנוכחי. המודל מאופיין בביקוח הדוק יותר של המדינה ומעורבות שוויונית של העובדים והמעסיקים בכל הצמתים הרלוונטיים, כולל ב־Chambers, שקיבלו מעמד ותפקידים רשמיים במסגרת הרפורמה.<sup>79</sup>

בפינלנד, כאמור, המערך התפתח באופן שונה בשל היותה חלק מהאימפריה הרוסית ובשל 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. משום 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>80</sup>

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

- (1) מידת יחסי האמון ושיתוף הפעולה שהתקיימו בין העובדים למעסיקים.
- (2) רמת האחריות על השוק שקיבלו עליהם המעסיקים והעובדים.
- (3) יכולת חוקית ופוליטית להתערבות המדינה בהכשרות.

בהקשר של ישראל, מידת יחסי האמון ושיתוף הפעולה בין ארגוני העובדים למעסיקים (וגם בין ארגוני המעסיקים לבין עצמם), אינה גבוהה. היעדר היכולת לכנס את כלל הצדדים במסגרת המינהלת הוא ראייה וחיזוק לדבר.

79 ש.ס.

Marja-Leena Stenström and Maarit Hannele Virolainen, *The History of Finnish Vocational Education and Training*, Denmark: Nord-VET, 2014

כמו כן מעורבות המעסיקים והעובדים בפיתוח ההכשרות לאורך השנים הייתה נמוכה, וגורמי השוק לא קיבלו אחריות על ההכשרות. לבסוף, המדינה מעורבת לאורך השנים בפיתוח ההכשרות המקצועיות, ויש לה הסמכות החוקית והיכולת הפוליטית לקדם מהלכים בשוק ההכשרות בישראל. בהיעדר שיתוף פעולה אפקטיבי בין העובדים ובין המעסיקים וקבלת אחריות על ההכשרות המקצועיות, ובהינתן היכולת החוקית והפוליטית של המדינה להתערב בהכשרות, קיימת עדיפות שמעורבות המדינה במערך ההכשרות תהיה גבוהה באופן יחסי.

## עיקרי הדברים שעלו בראיונות עם בעלי עניין בתחום ההכשרות המקצועיות

במהלך העבודה על המסמך נפגשו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה 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 שהעלו המרואיינים (הדברים מובאים כלשונם – ללא נקיטת עמדה או בדיקת נכונות הדברים שהעלו המרואיינים – בשאיפה לשקף למזמיני הדוח את הלך הרוח בקרב מגוון בעלי העניין. נחדד כי הדוח עצמו מושתת על מידע מבוסס ולא על הדברים שהעלו המרואיינים.

### להלן פירוט הגורמים שרואיינו:

1. מינהלת המעסיקים – ראש המינהלת, מנכ"לית מייסדת של הפורום הכלכלי חברתי, ראש תחום מיפוי תכנון ובקרה (8.8.2022)
2. מינהלת המעסיקים – ראש תחום תכנון, מיפוי ובקרה (12.3.2023)
3. אגף תקציבים – רפרנט תעסוקה (17.8.2022)
4. האגף להכשרה מקצועית – ראש האגף (31.8.2022)
5. הסתדרות העובדים החדשה – סמנכ"ל כלכלה ומדיניות (7.9.2022)
6. התאחדות התעשיינים – נשיא ההתאחדות, מנהלת אגף חינוך הכשרה ותעסוקה (7.9.2022)
7. זרוע העבודה – ראש זרוע העבודה, מנהלת תחום בכיר מעסיקים (20.10.2022)
8. עמותת 121 – מנכ"לית העמותה (8.12.2022)

## עיקרי הדברים שהעלו המרואיינים

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





## חומרים ומצגות שהתקבלו מזרוע העבודה וממינהלת המעסיקים

להלן מוצגת סדרה של חומרים ומצגות אשר נתקבלו אצלנו מגורמים שונים, ושעל 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



זרוע העבודה  
משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים



בניית שותפות אסטרטגית בין הממשלה המעסיקים והעובדים



המיזם יפעל להגדלת שיעור המועסקים תוך העלאת הפריים 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



ההסתדרות



המנהל הכללי של המועצה להשכלה גבוהה



המנהל הכללי של שירות המבחן

דו"ח 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



ההסתדרות



המנהל הכללי של המועצה להשכלה גבוהה



המנהל הכללי של שירות המבחן

דו"ח העבודה  
משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים



## השינוי הנדרש

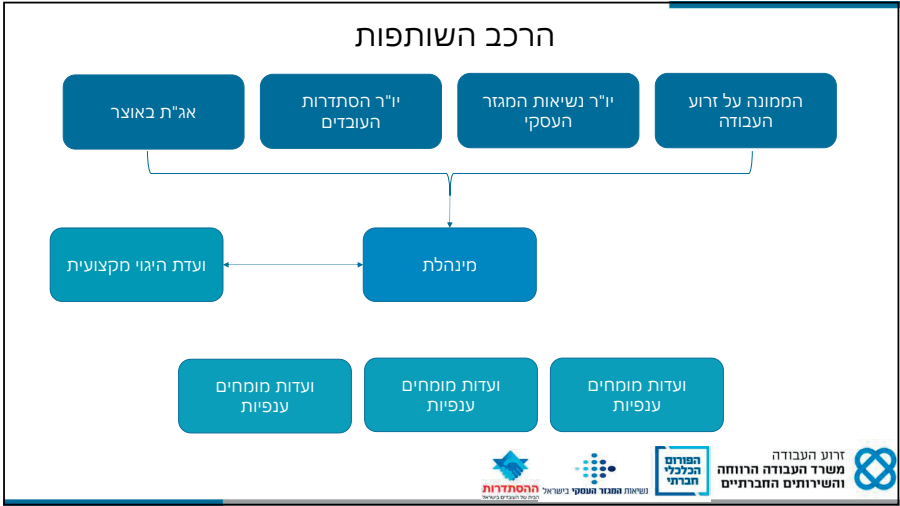
מיסוד ממשקי העבודה בין זרוע העבודה למעסיקים  
ליצירת חיבור מיטבי בין הון אנושי מיומן למעסיקים  
ולמשק.

## 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.**





## שינוי מערך הכשרת ההון האנושי במסגרת המיזם

- שותפות תלת מגזרית לקידום ההון האנושי
- אסטרטגיה רוחבית 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 וחיידוש 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

ריכוז כל השירותים המיועדים למעסיקים במקום אחד

מסלולים להכשרה וקליטה של עובדים בשיתוף מעסיקים



קודם במקום העבודה  
במסגרת תוכנית



הכשרה בממללה ותוכנה  
במסגרת תוכנית



המשרה בעבודה  
תחת תנאים במיוחד



המסחרות  
משרד העבודה והרווחה



משרד החינוך והשכלה  
משרד החינוך והשכלה



משרד הבריאות  
משרד הבריאות



משרד הביטחון והגנה  
משרד הביטחון והגנה



משרד הרווחה והשירותים החברתיים  
משרד הרווחה והשירותים החברתיים

## 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  
המספרים החברתיים  
מגזר עובדים בישראל

הסתדרות העובדים הכללית

אגודת המעסיקים בישראל

### 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 ומיצועי פוטנציאל של עובדים אשר נפלטו ממעגל העבודה עקב המגפה והמשבר הכלכלי.
- **בטוח הבינוני וארוך** - העלאת הפרייון והצמיחה במשק הישראלי באמצעות מתן מענה מותאם לביקוש לכו אדם מיומן ומקצועי באמצעות תכנית רצף חינוכי והכשרתי המשלב בין לימוד (פרונטלי ומקוון) להתנסות ממשית אצל המעסיקים, לרבות תמיכה בהשגת יעדי התעסוקה הממשלתיים, בתאום עם המעסיקים.





## פעילות עם מעסיקים בשלושה מישורים עיקריים



פיתוח עסקי  
ברמת העסק



מיפוי ביקושים,  
רבעוני,  
מתעדכן



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

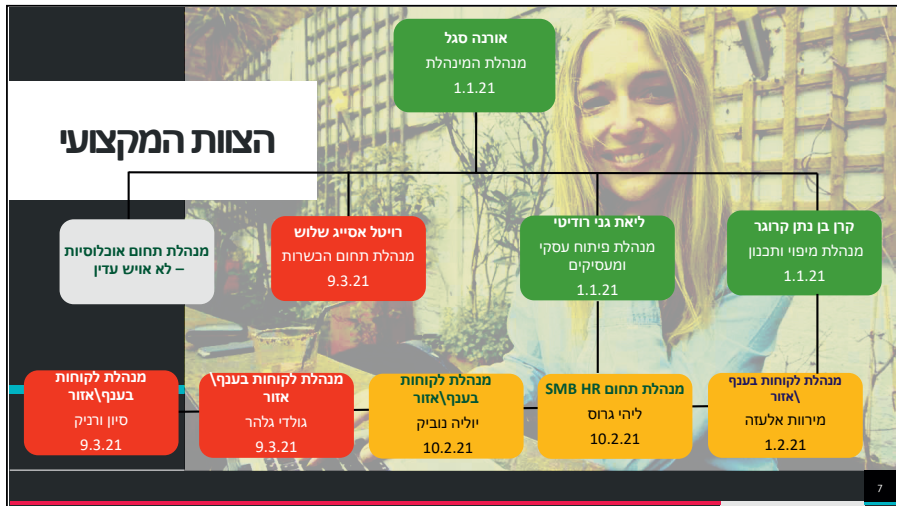
5



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



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



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

תהליכי עבודה	אגף להכשרה מקצועית	מה"ט	מינהל אוכלוסיות	אסטרטגיה
שיקוף צרכי מעסיקים להתאמה ועדכון המסלולים הקיימים בהתאם .				
ליווי פיתוח והתאמת מסלול להכשרה פנים מפעלית "כיתה במפעל" הסרת החסמים והבירוקרטיה למעסיקים בהפעלת המסלול				
יבניית מנגנון ומתודולוגיה בשותפות עם הזרוע לזעזוע מקצועות בשותפות עם מעסיקים לעדכון תוכניות לימודים בענפים ומקצועות נבחרים				
ייצירת תשתית עבודה לחיבור מהיר של מעסיקים להכשרות בשותפות מעסיקים .				
ימודל רמזורי בבית שפה אחידה עם מה"ט והאגף להכשרה מקצועית על כל התכניות והמפעילים לעבודה עם מעסיקים לניהול השירות על פי SLA				
אפיון תהליכי עבודה עם מעסיקים בשיתוף עם היחידות ברזע להטמעה במערכת ה CRM של המשרד				
עבודה משותפת עם אגף אסטרטגיה לבניית תהליכי עבודה למיפוי הרענני				
בניית תהליכי עבודה משותפים עם יחידות קשרי המעסיקים במכללות הטכנולוגיות במה"ט				
הכירת ויצירת שותפויות עם מנהל אוכלוסיות על כל היחידות והאוכלוסיות העד של האגף ושלוב האוכלוסיות בתנסוקה איכותית.				
עבודה מול גורמי השטח ברזע העבודה לתאום וסנכרון עבודה מול מעסיקים				

21.04.2021

## פעילות ממוקדת ענפים

קריטריונים לבחירה ומיקוד בענפים, מצע לדין ולהחלטה:

Small Medium Business

ענפים עם ביקוש גבוה לכוח אדם מקצועי ומיומן

ענפים עם מקצועות בפריון גבוה

עסקים וענפים שנפגעו קשה במשבר הכלכלי

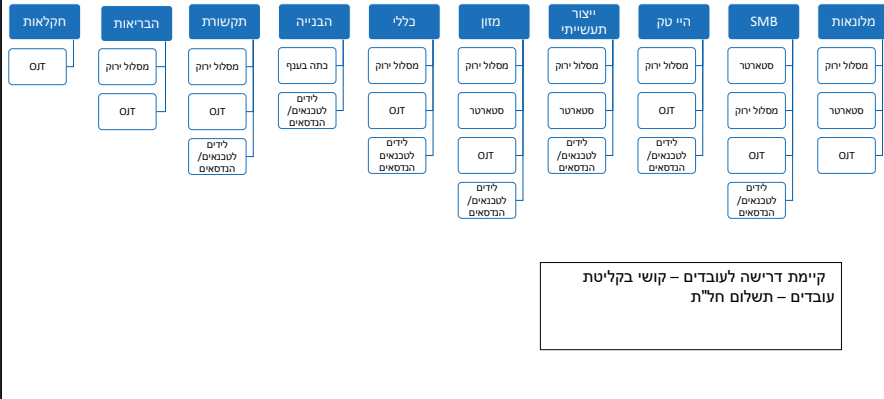
ענפים חיוניים בעלי יציבות וביטחון תעסוקתי

## בניית ממשקים מול מעסיקים עיקריים – רבעון 1

### סקר ביקושים ליציאה מהמשבר מיידִי רבעוני

בשותפות עם חברת פילת

## תכנית עבודה - הכשרות לעסקים - רבעון 2



### 3. מצגת רקע לפגישת הוועד המנהל של המינהלת, נובמבר 2022



## 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 לכ-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 שיתפי 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 רלוונטים לענף ההייטק + מעסיקי SMB



מינהלת 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



מינהלת 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 בתחילת העבודה
כיתה טכנולוגית	95%	*86%	99%	440 ש"ח	11,068 ש"ח
כיתה בעבודה	97%	*97%	78%		8,964 ש"ח

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

## הצגת סקר הביקושים וניתוח המחסור חברת פילת

## הצעת תקציב למחצית א' 2023

סה"כ מחצית 1 2023	ינוני 2023	חזאי 2023	אפריל 2023	מרץ 2023	פברואר 2023	ינואר 2023	משרה	
1,154,500 ₪	214,500 ₪	188,000 ₪	188,000 ₪	188,000 ₪	188,000 ₪	188,000 ₪		Total Employees
584,000 ₪	40,000 ₪	80,000 ₪	40,000 ₪	172,000 ₪	40,000 ₪	212,000 ₪		חברת דאטה למוניטור משקי + מחקרים יששתיים (הערה 1) - משרדיות
12,000 ₪	2,000 ₪	2,000 ₪	2,000 ₪	174,000 ₪	42,000 ₪	214,000 ₪		Total Administration
1,750,500 ₪	256,500 ₪	270,000 ₪	230,000 ₪	362,000 ₪	230,000 ₪	402,000 ₪		Total Expenditure

הערה 1

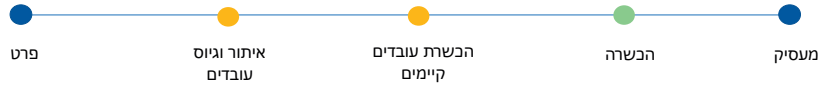
240,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	
344,000		40,000		132,000		172,000	
584,000	40,000	80,000	40,000	172,000	40,000	212,000	

פילת - מוניטור משקי  
מחקר יששתיים - המכן לדמוקרטיה

## גיבוש מודל מהמעסיק לפרט - המחשה



## מה מתוכנן ל- 2023?



פרט	הכשרות	שיתופי פעולה	מדיניות ואסטרטגיה	תהליכים
<ul style="list-style-type: none"> <li>אפיון העבודה עם מנהל אובלסיות וגורמים נוספים</li> <li>בירור צרכי/יכולות המעסיק בהעסקת אובלסיות גיוון סיוע בפיתוח פרופסיה של קשרי מעסיקים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>המשך פיתוח עסקי מול מעסיקים וקידום הכשרות במסלולי ה- OJT הכשרה לתעסוקה, בדגש על SMB שותפות וסיוע ב:</li> <li>טיפול מסלולי ההכשרה</li> <li>פיתוח מודל מודולרי</li> <li>בניית מסלולי הכשרה לעובדים קיימים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>קידום תהליכי שת"פ עם האשכולות האזוריים.</li> <li>יצירת ממשקי עבודה עם מקורות גיוס מגוונים</li> <li>פיתוח מנגנונים לשותפות עם מעסיקים</li> <li>לטובת שיפור עבודת הדו"ח וחיווק הקשר בין מעסיקים לדו"ח העבודה.</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"ח עם מעסיקים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>קידום חווית לקוח ותפעול ברמת שירות גבוהה למעסיקים.</li> <li>קידום תשתיות מחשוב לניהול ובקרת תהליכים</li> <li>ייזום והשתתפות בחדשות מקצועיות</li> </ul>

## יעדים עיקריים

תחום	משא	יעד
תהליכים	קידום חווית לקוח ותפעול ברמת שירות גבוהה למעסיקים	100% עמידה ב- SLA שהוגדר מול הדו"ח
	קידום תשתיות מחשוב לניהול ובקרת תהליכים	מחשוב 100% מתהליכי העבודה עם מעסיקים
מדיניות ואסטרטגיה	ייזום והשתתפות בחדשות מקצועיות	קידום 8 ועדות מקצועיות (לרבות בתחומי מה"ט)
	ניתוח מחקר מודל הגיוסים העתידי וניתוח המחסור	השלמת 2 קטרים רבעוניים
שיתופי פעולה	גיבוש משותף של הצעות מדיניות לעבודת הדו"ח עם מעסיקים	מפוי 2 נושאים לקידום משותף
	יצירת מודל עבודה מול מה"ט	בית מודל משותף
	קידום תהליכי שת"פ עם האשכולות האזוריים	שילוב המנהלת בעבודתם של 2 אשכולות
הכשרות	יצירת ממשקי עבודה עם מקורות גיוס מגוונים	קיום 2 כנסים משותפים עם ארגוני תעסוקה
	פיתוח מנגנונים לשותפות עם מעסיקים לטובת שיפור תהליכים וחיווק הקשר בין מעסיקים לדו"ח	קיום 3 תהליכי שיתוף מעסיקים מול יחידת הדו"ח
	המשך עבודה מול המעסיקים לטובת טיוב מסלולי ההכשרה	שביעות רצון מעסיקים (לדיון)
פרט	פיתוח מודל הכשרה לעובדים קיימים	יצירת תכנית עבודה מול מה"ט
	פיתוח מודל הכשרה לעובדים קיימים	פיתוח מודל להקניית/שדרוג מיומנויות
	אפיון העבודה עם מנהל אובלסיות וגורמים נוספים	יצירת פיילוט לשילב אובלסיות יעד בתעסוקה
	קידום היכולת של המעסיקים לקלוט אובלסיות גיוון	תכנית לקידום העסקתם של 2 אובלסיות יעד
	הגבלת פיתוח פרופסיה של קשרי מעסיקים	פרסום 'מדרג' והמלצה למודלים לעבודה עם מעסיקים



**Policy Paper 193**

# **ACTIVITY GUIDELINES FOR THE EMPLOYERS AND HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT ADMINISTRATION**

---

Karnit Flug | Daphna Aviram-Nitzan |  
Yarden Kedar | Nadav Porat Hirsh

March 2024

## Abstract

The Employers and Human Capital Development Administration—a three-way joint project of the state (at the time, the Labor Branch), employers (the Socioeconomic Forum established by the Israeli Presidency of Business Organizations), and the workers (Histadrut)—began to function in January 2021, based on the recommendations of a report by the Israel Democracy Institute.<sup>1</sup> A review of the recommendations of the previous report shows that after two years of activity, most of the tasks that the Administration took upon itself have been accomplished. Concurrent with the establishment of the Administration, significant changes were made in the Vocational Education and Training (VET) Department in the Labor Branch,<sup>2</sup> also contributing to the Administration's success. In this report we focus on the activity of the Employers Administration only, not to

<sup>1</sup> See Karnit Flug, Daphna Aviram-Nitzan, and Yotam Samuel, *The Challenge of Increasing Labor Productivity as a Key to Inclusive, Sustainable Growth: The Role of the Business Sector: Survey and Policy Recommendations* (Jerusalem: Israel Democracy Institute, 2021) (Hebrew).

<sup>2</sup> A new director was appointed for the Vocational Education and Training Department in December 2020, and in January 2021 a comprehensive reform of the department's activity, which included reorganization of the training system, was launched.

minimize the contribution of the process that has taken place in the past two years or more in the VET Department.

The report that follows demonstrates that since the establishment of the Administration in early 2021, most of our recommendations in the previous report have been implemented: An integrative body for professional training (known as the Employers and Human Capital Development Administration) was established as a joint initiative of the Socioeconomic Forum and the Labor Branch; the involvement of employers in the industry-wide vocational committees that determine the content of training programs was promoted (led by the VET Department); the scope of training programs was significantly expanded as part of an On-the-Job Training (OJT) model, made possible in part thanks to productive cooperation between the VET Department and the Employers Administration. In addition, the Labor Branch promoted a partial switch to a model of results-based funding of training programs, and funding was made contingent on the employers' involvement and on the results of each training program. Furthermore, the Administration promoted the enrollment of target populations in training programs offered in conjunction with employers.

However, several important recommendations have not yet been implemented: Not enough has been done to promote training programs for workers currently employed, with emphasis on lifelong learning (LLL); no significant changes have been made in the system of training programs in preparation for anticipated changes in the labor market, such as the rising need for certain occupations and fields due to the switch to a low-emission economy (green employment), or in preparation for anticipated technological changes, especially digitization and the increased role of artificial intelligence, which are expected to affect how all jobs are done.

The purpose of this report is to give the decision-makers in regard to the Administration's activity a set of recommendations for improving its

operation, based on a review of the present activity and a comparative international review.

The literature presents general justifications for government intervention in the VET system based on market failures: Employers cannot always visualize the overall economic return on their investments in VET, so they will often not invest in training programs to the extent necessary from a perspective of the general economy. Moreover, employees do not always understand or are not capable of assessing the potential future benefit to them of investing in training programs, or they cannot afford the training program and therefore may not maximize the potential inherent in VET. Furthermore, as the leading international bodies present it, the justification for three-way cooperation in the training system is that it is *a common interest of all three players*—the state, the workers, and the employers—all of whom benefit from it.

The international comparison shows that the countries similar to Israel in terms of having agencies comparable to the Administration are Switzerland, Germany, and Finland. These three countries are characterized by relatively high government involvement in training programs, as is Israel. The models in these countries are considered successful according to the indices used to select successful comparison countries: They have high labor productivity, low inequality, and a low mismatch between the workers' skills and their actual occupations. The comparison shows that before the establishment of the Administration and the reform in the VET Department, Israel was the closest of these countries to the "regulation model" (a model that exists in countries such as China, where the entire system is managed from above by the state).

The report indicates that the activity of the Employers Administration currently complies with the fundamental recommendation of the International Labor Organization (ILO) that three-way cooperation be maintained among the players. According to the ILO, as well as the writers

of this report, such cooperation contributes to improving the match between the needs of business-sector employers and the fields in which VET is offered and the nature of the training. *Therefore, we consider the continued existence of this body highly important.*

In this report we found that the Administration promotes the goals, objectives, and tasks defined for it in the contractual agreement signed between the Labor Branch and the Socioeconomic Forum. The report indicates that the Administration has been operating with substantial success to match the personnel needs in the labor market with the fields in which VET is offered. Thus, the Administration promotes VET programs in conjunction with employers and creates work interfaces and a connection between the Labor Ministry/Branch and employers. Another objective that the Administration took upon itself later—to increase the proportion of “diversity populations”—is still in the relatively early stages, but our impression is that this objective is included in the Administration’s work plans for the future.

In addition, in the first two years of its activity, the Administration accomplished a substantial portion of the tasks set for it in the contractual agreement, including gathering information and identifying employers’ short-term needs, helping employers develop training programs, and involving employers in designing and implementing the training programs. Particularly worth noting is the fact that in just two years the Administration managed to build an organized infrastructure of employer relations, including making the Labor Branch’s employers’ portal accessible and establishing an information presentation system as part of the customer relationship management (CRM) system, and held numerous roundtables incorporating the employers’ representatives.

These activities of the Administration, as described above, are an impressive achievement considering the extremely short time in which they were accomplished—about two years since its establishment in early



2021. The Administration created impressive infrastructure, enabling the Professional Training Branch to offer many more training programs in conjunction with employers. In 2021 and 2022, the number of trainees in programs conducted in conjunction with employers shot up to a total of 15,800, compared to a yearly average of 900 in 2010–2019. Most of the increase in 2022 was in on-the-job training (OJT); the Administration also took action to make such training programs accessible to small and medium-sized businesses, which accounted for 82% of employers receiving funding in 2022.

The objective of offering training in high-paying, in-demand fields also seems to have been achieved: In 2022 the highest proportion of trainees was in software development, along with a large number of trainees in quality control and quality assurance. These fields combined account for 20% of total training programs, whereas 10% of the total wage-earners in the country work in high tech. Moreover, a high proportion of trainees who took part in the OJT track in 2022 (43%) received salaries of at least NIS 8,500 afterwards and their employers were consequently eligible for high-salary grants (given for each employee who earns a starting salary of at least that amount). The starting salary of graduates of training programs in the “Class on the Job” track averaged close to NIS 10,500.

These data from the Employers Administration reinforce the assessment that the Administration’s activity contributed to an improvement in the match between the various training tracks and market needs: In 2022, three of the five most common occupations for which training programs were offered in conjunction with employers were at the top of the list of job vacancies published by the Central Bureau of Statistics: software developers, security personnel, and cooks.

Furthermore, there are indications that most of the surge recorded in 2022 in training programs in conjunction with employers (with government funding) did not come at the expense of privately funded

training programs; it was not a matter of government money replacing private money. Therefore, most of the government-funded training programs presumably addressed existing market failures and did not replace private funding with government funding.

As for the forecast of long-term training needs, we believe that long-term planning of the VET needs of the economy cannot be based solely on employers' needs in real time or on a mapping of medium-term needs. Rather, it must also be based on a comprehensive strategic plan developed by the government (the strategy department of the ministry in charge of the matter). This is because long-term planning of training needs must be based in part on forecasts of overarching trends by international organizations, such the anticipated demand for ecofriendly fields in view of the expected switch to a low-emission economy, the anticipated increase in demand for nursing and care workers in view of the aging of the population, and the widespread use of artificial intelligence in the labor market, for which all workers in the country will require training. The government must ensure that the VET system addresses these overarching trends in time.

On the whole, the writers of the report were impressed that the Administration's activity had contributed greatly to improving the activity of the VET Department of the Labor Branch by helping the department's staff "speak" the employers' language. In this respect, the Administration's activity was effective thanks in part to the openness of the VET Department of the Labor Branch to collaborating with the Administration and to the introduction of a work culture that is attentive to insights gained by the Administration regarding employers' actual needs. Without the mutual cooperation of the Administration and the VET Department, the achievements of these two bodies would not have been possible.

In addition, the Administration worked with employers, encouraging them to become involved in and accept greater responsibility for the training—both the content and the subsequent implementation. The Administration quickly became the major player accessible to employers with respect to training programs, took action to improve employer-government relations, and promoted improvement and streamlining of the provision of digital and other services to employers (service-level agreement, or SLA), including aid and ongoing assistance to employers in all stages of the funding process for training programs. From the interviews with all the stakeholders, it emerges that most of them believe that the Administration contributed to improving the synchronization between the VET Department and the employers' needs.

However, until the signing of the coalition agreements in late 2022, the budget for professional training programs was under the Labor Branch, which also had authority and responsibility for the entire system of government-funded VET programs, including oversight and monitoring, policymaking and formulation of professional standards, specifications for regulation, and the transfer of funds. According to the coalition agreement in late 2022, the Labor Branch, including the VET Department, was taken out of the Ministry of Economy and moved to the Ministry of Labor, whereas the Employers Administration remained in the Ministry of Economy. This unnatural split caused uncertainty regarding the division of responsibilities and powers between the ministries, which severely harmed the functioning of VET activity in the entire first half of 2023. In the 2023/24 budget, approved in late May 2023, it was decided that the budget VET in conjunction with employers would be transferred to the Ministry of Economy along with the Employers Administration, whereas the VET Department, which until then had all administrative authority for the training system, remained in the Labor Ministry with a reduced budget for the vouchers plan and so on. As of the writing of these lines, it is not clear to everyone involved (including the Ministry of Labor, Ministry

of Economy, and Employers Administration) which of them is responsible for planning, overseeing, and implementing the training system. *This situation is not tenable, as it causes severe harm to the workers and employers who are waiting for training programs and to the potential for increasing labor productivity in Israel.*

*Action must be taken urgently to rectify the situation. We urge that the Administration be kept under the same ministry as the VET Department. Alternatively, if the problematic split remains in effect, work mechanisms should be created that will enable the VET system to function properly again and eliminate the uncertainty that has led to a total freeze on government-funded training programs.*

To sum up, the establishment of the Administration, together with the reform initiated in the VET Department of the Labor Branch, enabled Israel to embark on the right path toward the comparison countries that we hope to emulate—countries with high labor productivity, low inequality, and a relatively low mismatch between supply and demand (e.g., Switzerland, Germany, and Finland). In our estimation, improving the activity of the Administration in accordance with the recommendations presented in this report will move Israel another step in the direction of those countries.

Despite the successes and the importance of the establishment of the Administration, the overview of the present situation indicates numerous challenges—as expected of a new body established rapidly in response to the Covid-19 crisis. The following are the recommendations for improvement.

## **Main recommendations**

(1) The *overarching goal* of the Administration should be defined as follows: to help improve labor productivity (product per worker) and to develop human capital and earning capacity by improving the Vocational Education and Training system, including for the currently employed, in order to meet the short- and medium-term needs of employees and employers.

(2) In accordance with the overarching goal, there are two objectives that the Administration should strive to achieve:

(a) Improve the correlation between the skills and training of employees and the needs of the economy, i.e., reduce the mismatch between training and employment.

(b) Help the government streamline the VET system. In this regard, the focus should be on target populations, implementation of training programs for the currently employed, and work based on an analysis of data on needs.

(3) In order to meet these objectives, it is important that there be close cooperation among the three players—the state, the employers, and the workers—in accordance with the recommendations of the International Labor Organization (ILO).

(4) The Administration's activity, goals and objectives (as recommended above), powers, and indices of success should be defined officially (preferably in legislation), as should the powers of its organs and institutions.

(5) It is important to keep the Administration under the same ministry as the VET Department, which serves as the third element of the training system in conjunction with the employers. The three elements are (or at

least were until the coalition agreements) the employers, who run the courses (OJT or Class on the Job), workers' representatives who represent the employees' interests, and the VET Department, which was responsible for administration of the VET system, including the transfer of funds, control, and oversight. Therefore *we recommend that the VET Department and the Administration be under the same governmental unit*, despite the coalition agreements that separated the VET Department (which was transferred from the Ministry of Economy to the Labor Ministry) from the Administration (which remained under the Ministry of Economy).

(6) Nevertheless, given the present situation in which the split remains in effect, it is important to put some order in the division of work processes and powers between the VET Department in the Ministry of Labor and the Administration in the Ministry of Economy.

(7) From a budgetary perspective, it is important to ensure that a suitable budget is allocated for the continued activity of the Employers Administration (including a government budget for the training programs themselves) so that it can continue to promote training programs in conjunction with employers for current and new employees.

(8) In terms of mapping needs, too, regular mechanisms should be created to ensure coordination and synchronization between the mapping of short- and medium-term needs, which is currently handled by the Employers Administration (under the Ministry of Economy) and long-term planning of training programs, responsibility for which is currently unclear (the Ministry of Labor or Ministry of Economy) due to the split.

(9) Clear and transparent criteria should be set for prioritizing types of training programs and industries, with attention to the return on the investment of the individual and the economy in each track/field of training.

**(10)** It is worth rethinking the name “Employers and Human Capital Development Administration” and possibly changing it so that it resembles those of similar organizations around the world. The present name places too much emphasis on the representation of employers. We propose adopting a name that better reflects the three-way collaboration.

**(11)** The structure and institutions of the Administration should be modified as follows:

(a) Improve the powers, functions, and management of the board so that it resembles the board of directors of a public company and guarantee representation of all the representative organizations on it.

(b) Establish a control committee.

(c) Regulate the powers, functions, and conduct of the steering committee and clearly define its membership. We propose that the steering committee be headed by a highly regarded professional who is deeply acquainted with the VET field and the labor market.

**(12)** The division of roles and powers between the state and the Administration should be improved: The responsible government ministry (or ministries) should take charge of identifying long-term needs and strategic planning, decide on subjects and course content (with the assistance of the Administration), oversee the Administration’s activity, and assess the effectiveness of training programs after establishing an orderly procedure for doing so. The Administration should continue improving the employers’ relationship with the training system and assistance tracks, gather data and map short- and medium-term needs, oversee employers’ reports, and help develop content and assess effectiveness by gathering data from the field.

**(13)** The effectiveness of the various tracks should be subjected to systematic monitoring (via RCT studies), along with monitoring of the satisfaction of employers and employees taking part in the training

programs (satisfaction surveys). This should be done by an oversight agency that is external to the Administration and the VET Department.

**(14)** The Administration, as the player with a direct connection to the employers, should make use of its relative advantage in developing human capital, including by promoting mechanisms for upgrading the basic competencies of the currently employed in English and Hebrew (for Arabs and recent immigrants), digital skills, and so on. Initiating and promoting training programs and in-service courses for the currently employed as part of lifelong learning (LLL) programs should be added to the Administration's areas of responsibility. In this context, trade unions and the Socioeconomic Forum should consider establishing designated funds for this purpose, as recommended in the previous report. Similarly, the Administration should promote training programs for currently employed workers and the government should take responsibility for allocating large budgets for this purpose, especially today, when unemployment rates are low and artificial intelligence is threatening to overwhelm the labor market. A budget item in the state budget should be earmarked for training currently employed workers based on clear and measurable criteria (e.g., target populations, specific regions, occupations in danger of disappearing).

**(15)** The Administration should intensify its activity according to models for promoting internships in workplaces as part of the VET process, along the lines of models that are standard in other countries (reviewed in the previous report on the subject).

**(16)** We believe that because the Administration is supposed to represent employers and employees, it is important to conduct satisfaction surveys not only among the employers but also among employees undergoing training at the end of each training program. The analysis of the satisfaction data should be recorded in a database to make it possible to follow up indices of satisfaction and make necessary improvements.



(17) Action should be taken to unify all the databases and require the transfer of the relevant information among everyone involved, including the Administration and the responsible ministry, in order to enable continual and reliable follow-up of the activity of the Administration and its effectiveness.

(18) We propose reexamining whether the present budgeting model for the Administration is ideal and considering having the bulk of the funding provided by the state, with organizations of employees and employers charged a “seriousness fee,” as is done in Germany.

(19) The Administration should collaborate with the Labor Ministry to promote implementation of accreditation mechanisms for on-the-job training programs, including oversight by the ministry in charge of the accreditation process, similar to models standard in other countries.

(20) The involvement of the Administration in industry-wide vocational committees should be maintained and reinforced. It should be turned into an advisory body for policymaking regarding VET of current and new workers, independent of the Administration’s location in one government ministry or another.

(21) *We warn that at present neither the Labor Branch nor the Ministry of Economy is engaged in systematic management of the mapping of long-term training needs (new and growing occupations and preparation for coping with the anticipated disappearance of certain occupations). It is necessary to define explicitly which player is responsible for analyzing the anticipated trends (most of them global, overarching trends) and to devise an orderly plan for addressing these trends in terms of VET programs to meet the long-term needs of the Israeli economy (beyond the green/low-emission economy, the increased use of artificial intelligence, aging of the population, etc.).*

Text Editor [Hebrew]: Dafna Lavi  
Series and Cover Design: Studio Alfabees  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-445-6

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2024 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-530-0888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-530-0800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

במרץ 2020, ערב פרוץ משבר הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם את הדוח "אתגר העלאת פריון העבודה במשק כמפתח לצמיחה מכלילה ומקיימת: תפקיד המגזר העסקי". ההמלצה העיקרית בדוח זה הייתה להקים גוף מתכלל לנושא ההכשרות המקצועיות בישראל, שיורכב משלושת השחקנים הרלוונטיים: המדינה, המעסיקים והעובדים. בתוך חודשים ספורים מפרסום הדוח, בעיצומו של משבר הקורונה, ההמלצה יושמה והוקמה "מינהלת המעסיקים ופיתוח ההון האנושי" כמיזם משותף לממשלה, לנציגי המעסיקים ולנציגי העובדים במשק. המינהלת הוקמה מתוך שאיפה לסייע למאות אלפי העובדים שהוצאו לחל"ת לעבור הכשרות והסבות מקצועיות, והיא משום יישור קו עם המדינות המערביות המפותחות המפעילות זה שנים רבות גופי הכשרות תלת-צדדיים דומים.

מסמך זה הוא המשך לדוח הקודם, ומטרתו לבחון את הישגיה של מינהלת המעסיקים בתום שנתיים לפעילותה. המסמך חושף נתונים מעודדים על פעילות המינהלת ותרומתה לשיפור מערך ההכשרות המקצועיות, בעיקר בהיבט של התאמה טובה יותר של ההכשרות לצורכי השוק הודות להידוק הקשר עם המעסיקים.

מחברי הדוח מדגישים את הצורך להוסיף ולשפר את פעילות המינהלת, בדגש על המשך חיזוק ההתאמה בין תחומי ההכשרה וכישורי העובדים לבין צורכי שוק העבודה, ייצום הכשרות לעובדים קיימים, שיפור וטיוב המעקב השוטף אחר אפקטיביות ההכשרות, ביצוע סקרי שביעות רצון, קידום אקרדיטציה להכשרות אצל המעסיקים ואיחוד וטיוב הנתונים הנמצאים בידי המינהלת.



0 4500001302 5  
דאנאקוד 450-1302