

תקציר מנהלים

תכנית היערכות לשוק העבודה העתידי

1. האתגר:

שינויים מרחיקי לכת צפויים לפקוד בשנים הקרובות את שוק העבודה, כך מעריכים מומחים רבים ברחבי העולם. שינויים אלו נובעים משילוב של התפתחויות טכנולוגיות, שינויים דמוגרפיים, העמקת תהליך הגלובליזציה ושינויים תפיסתיים. מדינות אשר לא ייערכו מבעוד מועד לשינויים הצפויים תעמודנה בפני סכנה ממשית ליציבות שוק העבודה, הכלכלה והשלטון. ממשלות וארגונים ברחבי העולם הבינו זה מכבר את גודל האתגר והחלו בהיערכות לצרכי עולם התעסוקה המתפתח. היערכות זו, כדי שתהיה אפקטיבית ותאפשר היערכות בפועל, מחייבת שיתוף פעולה בין מספר גורמי ממשל, אקדמיה, מגזר עסקי ונציגי עובדים ומגזר חברתי.

2. הסכנה:

מחקרים מראים כי קרוב למחצית מהמקצועות הקיימים היום נמצאים בסיכון למחשוב. מדובר לא רק בפועלי ייצור או נהגים, אלא גם במקצועות שנחשבים עתירי מידע כגון מנהלי השקעות, רופאים ועוד – אשר להערכת מומחים בתחום צפויים להתמודד בעתיד הלא רחוק עם מצב בו מחשב יוכל להחליף אותם, או לבצע חלק ניכר מהפעולות אותם הם עושים כיום. שינויים אלו מחייבים היערכות הן בהיבט של הכשרה בטווח הקצר של אותם עובדים שעלולים לאבד את מקומם בשוק העבודה ולהפוך ל"לא רלבנטיים", והן בהיבט של חינוך, במטרה להבטיח התאמה טובה ביותר בטווח הבינוני והארוך בין המיומנות והמקצועות שמכשירה מערכת החינוך לצרכי שוק העבודה בפועל. כאמור, מדינות אשר לא ייערכו מבעוד מועד לשינויים הצפויים תעמודנה בפני סכנה ממשית ליציבות שוק העבודה, הכלכלה והשלטון.

בין הסיכונים למשק:

- גידול משמעותי באבטלה של האוכלוסיות שהמקצוע שלהן יהפוך למיותר.
- מחסור בכ"א מקצועי, שיהווה צוואר בקבוק לצמיחה ויגרור עלייה חדה בשכר העובדים בעלי המיומנויות נדרשות.
- פגיעה בכושר התחרות (לנוכח התייקרות עלות העבודה).

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גבי מול מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופט רוזלי סילברמן אבהל, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף גופה, גרמניה

השופט דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר

פרופ' ידידיה צ' שערן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' יובל שני

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- ערעור יציבות מערכת יחסי העבודה – פערים הולכים וגדלים בין העובדים המיומנים והמוכנים לשינויים לאלו שלא התאימו עצמם לשינויים.
- הגדלת הקיטוב החברתי על רקע העמקת הפערים, תסיסה חברתית וערעור היציבות של הכלכלה והשלטון.

3. ההזדמנות:

היערכות מושכלת לשינויים שעובר וצפוי לעבור שוק העבודה, יכולה למנוע חלק ניכר מתרחישי הסיכון שפורטו לעיל, ואף להוביל ליתרון תחרותי על-פני מדינות שלא ייערכו מבעוד מועד. היערכות רב-מערכתית של השחקנים במשק לשינויים תביא לשיפור כושר התחרות, לחיזוק איתנות המשק, להאצה בחדשנות ובצמיחה ואף לגידול בהיקף התעסוקה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה זיהה ואקום מנהיגותי בתחום, כאשר אף גורם ממשלתי או אחר לא לקח על עצמו עד היום לגבש ולהוביל תכנית להיערכות המשק לאתגרי שוק העבודה.

4. הצוות:

על רקע זאת, הקים המכון בתחילת 2016 את קבוצת העבודה במטרה לגבש יחדיו, תכנית אסטרטגית רב-מערכתית להיערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, בדגש על תחומי החינוך וההכשרה לצד התאמת מערכת חוקי ויחסי העבודה למציאות הדינמית. צוות שוק העבודה העתידי, אותו מוביל המכון, מהווה פאנל ייחודי לשיתוף פעולה בין כלל השחקנים הקשורים לאתגרי השוק, במטרה לגבש יחדיו המלצות מדיניות לקידום המטרה המשותפת של היערכות לאתגרים. הרכבו המקיף של הצוות הינו בעל חשיבות קריטית מאחר והאתגרים הצפויים בשוק העבודה המשתנה מחייבים גישה מתכללת, הלוקחת בחשבון את קשרי הגומלין בין השחקנים והצרכים השונים, לרבות צרכי המעסיקים, מערך ההכשרות, מערכת החינוך, חוקי העבודה ועוד.

בין החברים בצוות ניתן למנות את נציגי הממשלה (לרבות משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, משרד האוצר, משרד רה"מ, משרד הכלכלה, ביטוח לאומי, שירות התעסוקה, בנק ישראל), נציגי המגזר העסקי (נציג יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים), נציגי העובדים (נציג יו"ר ההסתדרות החדשה), נציגי מכוני מחקר ואקדמיה וכן נציגי מגזר שלישי. **עד כה נפגשו חברי הצוות**



במסגרת "שולחנות עגולים" חמש פעמים וממצאי הביניים של הצוות הועלו על דו"ח שהוצג במושב שעסק בנושא במסגרת כנס אלי הורביץ, ביוני 2017.

5. התכנית המוצעת כוללת שלושה נדבכים מרכזיים:

5.1. מיפוי וניתוח מגמות על בסיס מחקרים בארץ ובעולם

לאחר דיונים בנושא הגדיר הצוות כי טווח התכנון עתידי יהיה לשנת 2030. בשלב הראשון לעבודתו ערך הצוות מיפוי ראשוני במטרה להבין את האתגרים העומדים מולנו בשוק העבודה העתידי. במסגרת המיפוי הוצגו בפני הצוות מספר רב של מחקרים ועבודות של גופים שונים, שעבדו על היבטים רלוונטיים לשוק העבודה העתידי. הצוות ריכז את המחקרים הבולטים שנעשו בתחום בארץ ובעולם ועל רקע זאת דן במגמות הצפויות בשוק העבודה העתידי ובהיערכות הנדרשת לקראתן בישראל.

לאחר סיום שלב זה הוחלט על ריכוז עבודת הצוות במסגרת שלושה תתי נושאים: **חינוך והשכלה, הכשרה, הסדרי וחקיקת עבודה:**

א. **חינוך והשכלה:** שוק העבודה העתידי טומן בחובו אתגרים כבדי משקל למערכת החינוך המסורתית. דפוסי הלמידה המסורתיים אינם מאפשרים השתלבות מספקת של צעירים בשוק העבודה העתידי. לכן, יבקש הצוות לבחון מהם השינויים הנחוצים במערכת החינוך כדי להכין את התלמידים טוב יותר לדרישות שוק העבודה המתפתח ובפרט, לאור העלייה הצפויה בביקוש לעובדים במקצועות הטכנולוגיים (STEM). **הצוות הסכים, כי ישנו צורך לבחון דרכים לחיזוק הקשר בין מערכת החינוך בכלל, ומערכת ההשכלה הגבוהה בפרט, לצרכי שוק העבודה.**

ב. **הכשרות מקצועיות:** אחת השאלות המרכזיות שעלו בדיוני הצוות הייתה מהו המבנה הרצוי של מערך ההכשרות המקצועיות, במטרה להבטיח את התאמתו לצרכי שוק העבודה המשתנים. כלומר, כיצד ניתן להמשיך ולבסס מערך הכשרות מקצועיות רגיש מספיק לשינויים התכופים בשוק העבודה, אשר יכול להתאים עצמו אליהם באופן שוטף. בתוך כך, **ביקש הצוות לבחון כיצד ניתן יהיה לזהות באופן אמין ושוטף פערים מתהווים בין ביקוש והיצע לפי מקצועות ומיומנויות.**

ג. **הסדרי חקיקת עבודה:** נוכח השינויים הצפויים שצוינו, עולות שאלות רבות בתחום הסדרי וחקיקת עבודה. **הצוות סבור כי ישנו צורך לבחון מחדש את**



חקיקת העבודה הקיימת, בדגש על התאמתה לשינויים הצפויים. בהקשר זה מוצע לבחון בין היתר סוגיות כגון חוק שעות עבודה ומנוחה, הקיים בספר החוקים משנת 1951 וחוקים נוספים בתחום. הצוות יבקש לתת דגש להתאמת החוקים והסדרי העבודה הקיימים לצורך העולה של מעסיקים ועובדים בהסדרי עבודה גמישים.

באשר לכל אחת משאלות המדיניות אליהן התכנס הצוות, גיבש הצוות תמונת מצב המצביעה על הקיים והחסר בתחום המחקר הרלוונטי לכל אחת מהשאלות.

על פי תמונת המצב המצטיירת, ניכר שבתחום ההכשרות המקצועיות ושאלת התאמתן לצרכי שוק העבודה המשתנים נעשה מחקר משמעותי יחסית, הן בעולם והן בארץ. לכן, בתחום זה יש לרכז את מרב המאמץ בהתאמת והטמעת המחקרים ומסקנותיהם לשוק העבודה הישראלי.

עם זאת, **הצוות זיהה כי חסרה תכנית למיפוי של מערך איסוף וזרימת הנתונים הנחוצים (כולל אלו החסרים כיום) בכדי לאפשר התאמה שוטפת של מערך ההכשרות המקצועיות לאורך זמן.** מיפוי זה נחוץ בכדי להבטיח שמערך ההכשרות יישאר רלוונטי גם לאור השינויים המתהווים בביקושים למקצועות ומיומנויות. לעומת תחום ההכשרות, ניכר שבתחום חקיקת והסדרי עבודה חסרה עבודת מחקר תשתיתית שתיתן כלים בידי המחוקק ויתר מעצבי המדיניות להתאמה מושכלת של תחום זה לעולם העבודה המתפתח. תחום החינוך אף הוא דורש הרחבה ממשית של התשתית המחקרית לגבי האופן בו יש להקנות לתלמידים כישורים ומיומנויות אשר יאפשרו להם להתמודד בהצלחה עם האתגרים שמציב עולם העבודה המתחדש.

5.2. גיבוש המלצות מדיניות

אף כי עיקר עבודת הצוות עדיין לפנינו, הצליחו חברי הצוות כבר בדו"ח הביניים, שפורסם ביוני 2017, להתכנס להסכמות באשר לכיווני פעולה/מדיניות מומלצים. לדעתנו, יש לייחס חשיבות רבה לעובדה שבתוך פחות מחצי שנה הצליח הצוות, למרות דעותיו ועמדותיו השונות והמגוונות, להתכנס להמלצות ראשוניות (גם אם מדובר בהסכמות בקווים כלליים). הדבר ממחיש את הבשלות של כל השותפים לצוות להובלת מהלך אסטרטגי רב-מערכתי בתחום. אנו ניצבים בפני הזדמנות להניע שינוי ממשתי, כאשר הצוות בהובלת המכון זוכה לרוח גבית מכל המשרדים הרלבנטיים, לרבות משרד האוצר (אגף תקציבים



והממונה על השכר), משרד רה"מ (המנכ"ל), משרד העבודה והרווחה וכן משרד החינוך, אשר ממש לאחרונה הצטרף לצוות (עם רוח גבית מצד מנכ"ל משרד החינוך), ויחבור למפגשי הצוות בספטמבר 2017, מייד לאחר סיום פגרת הקיץ. רוח גבית זו באה לידי ביטוי גם בהשתתפות האקטיבית של חברי הצוות במושב "שוק העבודה העתידי" שנערך, כאמור, בכנס אלי הורביץ ביוני 2017, לרבות השתתפות שר החינוך, נפתלי בנט, המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה במשרד העבודה, גבי מיכל צוק, יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים, שרגא ברוש, יו"ר ההסתדרות החדשה, אבי ניסנקורן, הממונה על השכר באוצר, ערן יעקב ועוד.

להלן הצצה לעיקרי ההמלצות הראשוניות, כפי שפורסמו בדו"ח הביניים של הצוות, מיוני 2017:

א. חינוך והכשרה:

- **צמצום אי ההתאמה (mismatch)** בין היצע כוח האדם שמספקות מערכות החינוך וההכשרה המקצועית, לבין הביקוש שנגזר מצרכי המעסיקים.
- **חיזוק המדיניות האקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP)**. הצוות העלה את הצורך בחיזוק, הרחבה וייעול מערך ההכשרות בישראל הצוות סבור כי יש לבחון את נושא ההכשרות של עובדים קיימים במקומות עבודה. ליישום הנושא נדרש שיתוף פעולה אקטיבי בין הממשלה, העובדים והמעסיקים
- **חיזוק הלמידה לאורך החיים (Life Long Learning – LLL)** אתגר זה מונח לפתחם של כלל השחקנים בשוק העבודה. מהחינוך בבית ההורים, דרך מערכת החינוך, אשר אמורה להכשיר ולפתח בתלמידיה את היכולת להמשיך וללמוד באופן עצמאי לאורך החיים, ועבור אל המעסיקים אשר יכולים לפתח יחד עם הממשלה מנגנוני לימוד תוך כדי עבודה. כך, יוכלו העובדים להתמודד טוב יותר עם השינויים המהירים הצפויים.
- **הערכת מידת ההצלחה של התכניות השונות** - הצוות סבור כי ראוי ללוות את ובמעקב אחר ביצוע בכדי התכניות השונות במחקרי ניסויי מבוקר (RCT) בסגנון שניתן יהיה להעריך את האפקטיביות בהשוואה לתכניות אחרות.



ב. יחסי וחוקי עבודה:

- **הסכמי עבודה גמישים** - יש להניח כי המגמות הצפויות בשוק העבודה יחייבו את השחקנים בשוק לפעול להסדרת הסכמי עבודה גמישים יותר מהנהוגים כיום. הצוות מצא כי במדינות רבות ברחבי העולם, לרבות האיחוד האירופי, ארה"ב ואוסטרליה החוק מסדיר כבר היום את האופן בו יכול המעסיק להגיע להסדרי עבודה גמישים עם העובדים.

- **בחינת התאמת החקיקה ויחסי העבודה הקיימים לשינויים הצפויים בשוק העבודה העתידי** – הצוות שם לו למטרה לבחון את סעיפי חוק שעות עבודה ומנוחה (התשי"א 1951) ולגבש המלצות באשר לשינויים הנדרשים בחוק בכדי להתאימו למציאות הנוכחית והעתידיה בשוק העבודה.

כאמור, מדובר בהמלצות כלליות, הדורשות גיבוי באמצעות מחקרי עומק, השוואות בינלאומיות, התייעצות עם מומחים וסיעור מוחות של השחקנים הרלבנטיים בכל תחום, זאת עד להתכנסות להמלצות מדיניות קונקרטיות.

החל מהמחצית השנייה של 2017 התניע המכון את שלב מחקרי העומק, במטרה לספק תשתית מחקר מהימנה לחברי הצוות, לצורך גיבוש המלצות אופרטיביות, מבוססות מחקר.

במטרה למקד ולייעל את המשך עבודת הצוות, הוחלט כי המלצות המדיניות הפרטניות בכל אחד מהתחומים הללו, יגובשו במסגרת תתי הצוותים, אשר יחקרו וילמדו לעומק את הנושאים הספציפיים, זאת בהובלת חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

עוד הוחלט כי העבודה תתחלק לשני תתי צוותים:

1. יעסוק בנושאי חינוך והכשרות מקצועיות.

2. יעסוק בנושאי חקיקה והסדרי עבודה.

כל חבר צוות יוכל לבחור, בהתאם להתמחותו וניסיונו, לאיזה תת-צוות ברצונו להצטרף ולתרום.

במהלך השנה, עם התקדמות עבודת תתי הצוותים, יוצגו הממצאים וההמלצות בפני הצוות הרחב, כשלב מקדים להתכנסות לדו"ח ההמלצות הראשוני שעתיד להתפרסם ביוני 2018.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בדומה לעבודת גיבוש דו"ח הביניים שפורסם ביוני 17, תיעשה עבודת גיבוש ההמלצות והמסקנות תוך ליווי של כל חברי הצוות ובדיקה מול מומחים שונים בתחום. עם כתיבת המסקנות והמלצות המדיניות, יהיה על כל חבר צוות לקרוא, להעיר, לחדד ולתקן במידת הצורך עד גיבוש המסמך הסופי והמוסכם על כולם.

5.3. סיוע בקידום יישום ההמלצות בקרב השותפים למהלך.

לאחר פרסום מסמך ההמלצות הסופי, יוביל המכון את יישום ההמלצות, תוך סיוע לכל אחד מהשחקנים הרלבנטיים, שיהיו אמונים על יישום ההמלצות. מדובר באתגר לא פשוט, שיחייב ליווי של משרדי הממשלה בחסמי היישום, כולל ייעוץ ותפקוד כמגשר לקידום מהלכי היישום. כמו כן, סביר להניח שבכל הנוגע לחוקי והסכמי עבודה יוביל המכון סדרה של מפגשים, בתיווך איש מקצוע בתחום יחסי העבודה (כגון יוסי קוציק, לשעבר הממונה על השכר באוצר, שהתעניין מאוד בפרוייקט). כל זאת, במטרה להוביל את הצדדים להסכמות, בנושאים בהם כל אחד מהשחקנים במשולש (מעסיקים, עובדים וממשלה) ייאלץ לתרום את חלקו.