

29 ביולי 2021

לכבוד

אסי מסינג, היועץ המשפטי, משרד האוצר

www.tazkirim.gov.il אתר החקיקה הממשלתי

שלום רב,

הנדון: טיוטת הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022

פרק ההון האנושי בישראל

1. המקפצה – המטה להשקעה במקצועות המחר, בה חברים 45 ארגונים עסקיים וחברתיים, מתכבדת להציג בפניכם את הערותינו לפרק שיפור ההון האנושי בישראל בטיוטת התוכנית הכלכלית לתקציב המדינה הקרוב, אשר פורסמה להערות הציבור באתרכם. הערותינו מתבססות על הצעה לתוכנית לאומית להכשרות מקצועיות למובטלי הקורונה שפיתחנו, ועוד שורה של הצעות ומודלים ישימים להעלאת איכות ההכשרות המקצועיות בישראל.
2. בפתח הדברים, ברצוננו לברך על המחויבות שמראה ההצעה לשיפור איכות ההכשרות, לייצר מוסדות הכשרה מובילים ולשפר באופן משמעותי את המדידה וההערכה של ההכשרות המקצועיות, תוך גיוס הרשויות הממשלתיות השונות להעברת המידע הנדרש ביניהן לשם כך. יחד עם זאת, מהידע המקצועי המצטבר שאנו מאגמים במקפצה, ברור לנו כי ישנם כמה וכמה רכיבים בעייתיים בהצעה, שאימוצם עשוי להכשיל את הרפורמה הדרושה. כמו כן, בראייתנו ניתן ללכת כברת דרך נוספת כדי לאפשר למעסיקים מסוגים שונים מענים מותאמים להשתתפותם בהכשרות.
3. הערותינו מתייחסות לסעיפים בעמודים 15-21 בטיוטה שפורסמה. לנוחותכם, חילקנו הערות אלו לפי נושאים.

א. המדדים לקבלת החלטות על מימון הכשרות

4. הטיוטה מנחה לאסוף מידע על תוצאות ההכשרות בשורה של מימדים (סעיף 7א'), אולם מנחה כי קבלת ההחלטות לגבי הכרה ומימון של הכשרות תתבצע בעיקר לפי "התשואה" (סעיפים 7ב, 7ז), המוגדרת כשיעור עליית השכר כתוצאה מהשתתפות בהכשרה (סעיף 17).
5. בראייתנו, מדד זה אינו הכלי הנכון לקבלת החלטות בנוגע להכשרות, מכיוון שהוא אינו משקלל את עלות ההכשרה. בפועל, ישנם הבדלים ניכרים בעלויות ההכשרות פר משתתף, המשקפים הבדלים באורך ההכשרה, עלות פר שעת למידה, וגודל קבוצת הלמידה. התעלמות ממרכיב העלות מייצרת תמריץ להשקיע בהכשרות יקרות, גם אם הגידול הנוסף בשכר הוא מצומצם לעומת הכשרה זולה יותר. מאותה סיבה, היא גם מטה את מוסדות ההכשרה להעדיף הכשרות ארוכות ורציפות, על פני פירוק למודולות שניתן ללמוד באופן לא רציף, מכיוון שלכל מודולה תהיה השפעה פחותה יותר על השכר כשלעצמה.

6. אנו סבורים שהקריטריון המוביל צריך להיות יחס העלות-תועלת של ההכשרות, מה שמכונה בטייטה ה-ROI: התשואה המצטברת הממוצעת של ההכשרות שיבוצעו לעומת העלות הממוצעת שלהן. שימוש במדד זה יבטיח הקצאה יעילה יותר של משאבים, ייתן תמריץ למוסדות לחסוך בעלות ההכשרה מבלי לפגוע בתוצאותיה מבחינת המשתתפים, יגדיל את כמות המשתתפים בהכשרות, וימנע עיוותים בהיצע ההכשרות.

7. יודגש, כי לשם חישוב ה-ROI נדרשים אותם נתונים סטטיסטיים בדיוק כמו לשם חישוב התשואה. על כן, החלטה על שימוש במשתנה זה אינה כרוכה בקשיים טכניים או מעשיים מוגברים, ולמעשה אין כל יתרון בשימוש במדד התשואה.

8. בראייתנו, יש מקום לאסוף נתונים על מגוון מדדים מעבר ל-ROI, וגם להביאם בחשבון בקבלת החלטות. אולם יש לעשות זאת כחלק מתהליך חשיבה מתכלל, מבלי להציב רף מספרי גורף:

8.1. **שיעור דיפלום.** הדיפלום, בראייתנו, צריך להיות מדד משמעותי בעיקר במקצועות בהם נדרש רישוי על פי חוק. על כן ללא תעודה, מסיים הקורס אינו יכול לעבוד במקצוע. במקצועות אחרים, יש מקום לבדוק לאורך זמן האם ישנה הלימה בין דיפלום לבין תוצאות בשוק העבודה, ולהביא מדד זה בחשבון רק כאשר וככל שהוא חוזה תוצאות אלו. ללא זיקה ברורה בין דיפלום לבין התקדמות תעסוקתית, יש חשש שהצבתו כמדד תוביל את המוסדות "ללמד למבחן" ולא להתמקד בדברים המביאים תועלת בפועל בשוק התעסוקה.

8.2. **שיעורי השמה.** התועלת התעסוקתית הגלומה בשיעורי השמה גבוהים יותר באה לידי ביטוי במדד ה-ROI. הצבת השמה כיעד כשלעצמו, עשויה לתמרץ מוסדות למקד את לימודיהם במציאת תעסוקה בטווח הזמן המייד, ואף לקבל רק מועמדים חזקים לקורסים, שסיכויי ההשמה שלהם גבוהים יותר. מדד ה-ROI, לעומת זאת, מתמרץ אותם להשקיע באלו שהפערים שלהם הם הגדולים ביותר, ולייצר להם אופק תעסוקתי לאורך זמן.

8.3. **רמת השכר.** אנו מסכימים כי על מערך ההכשרות לנתב כמה שיותר עובדים למשרות בהם השכר גבוה יחסית, ואף לעודד את המעסיקים לתת שכר ראשוני גבוה יותר, שיתמרץ השתתפות בהכשרות. עם זאת, אנו מסתייגים מהצגת רף נוקשה, כמו זה שנכלל בטייטה (סעיף 7ב), של מניעת מימון מהכשרות בהם השכר התחילי אינו מגיע ל-20% מעל שכר המינימום. רף זה לא יאפשר תמיכה בהכשרות המאפשרות לבוגריהן עבודה התחלתית בשכר נמוך יחסית, אך בהמשך הדרך מייצרות להם אופק תעסוקתי שמביא לפרנסה נאה הרבה יותר. הקריטריון גם עלול למנוע תמיכה בהכשרות המיועדות לאנשים שמתקשים למצוא תעסוקה כלשהי, ועבורם גם משרה בשכר נמוך עדיפה על היעדר תעסוקה בכלל.

ב. טווחי הזמן לגביהם תבצע המדידה

9. הטייטה מציעה להעריך הכשרות לפי השפעתן בטווח הקצר, של שנה או שנתיים מתום הקורס, לפחות בכל הנוגע לרמת השכר של מסיימי הקורס (7א1ד). בפועל, הערך המשמעותי של פיתוח הון אנושי הוא בטווח הבינוני והארוך, ועל כן חיוני לקיים מדידה גם בטווחים אלו, ואף להביאה בחשבון בעת ההחלטה על הקצאת משאבים להכשרות. לכן, ראוי לציין במפורש בהחלטה כי בכלל המדדים תיבחן גם השפעת ההכשרה לטווח הבינוני והארוך.

ג. קבלת החלטות על מימון ברמת המוסד ולא ברמת המקצוע

10. הטייטה מציעה לשלול מימון והכרה מהכשרות שאינן עומדות ברף מסויים של תשואה, השמה או שכר. מעבר להערות לגבי השימוש הנכון במדדים שפורטו לעיל, אנו רואים פגמים משמעותיים בגישה לפיה יישלל מימון מכלל ההכשרות למקצוע מסויים על פי התוצאות הממוצעות של כלל ההכשרות לאותו

מקצוע. גישה זו מתעלמת מהמציאות בשטח, לפיה גם באותו מקצוע ישנם פערים משמעותיים באיכות ההכשרה בין מוסד למוסד. שימוש בממוצע למקצוע מסווה הבדלי איכות אלו, ובכך הוא פוגע הן ביעילות הקצאת המשאבים והן בתמריצים למוסדות ההכשרה.

11. כך, למשל, אם במקצוע מסויים מופעלות קורסים ע"י מספר מוסדות, שחלקם מוצלחים מאוד וחלקם כושלים, ממוצע ההשגים עשוי להיות נמוך יחסית. לפי הטיוטה, במקרים כאלו תשלל התמיכה או ההכרה מכלל הקורסים לאותו מקצוע, ותיחסם הגישה גם לקורסים שמשתתפיהם מפיקים מהם תועלת רבה. מבחינת מוסדות הכשרה השוקלים לפתח קורסים במקצוע מסויים, הם יצטרכו להביא בחשבון את איכות הקורסים שמפעילים מוסדות אחרים. אם היא נמוכה, לא יהיה להם תמריץ לפתח קורס כזה, מכיוון שסביר שהמימון אליו ייפסק, גם אם הם יכולים לבצע אותו באיכות גבוהה יותר מהשחקנים הקיימים.

12. בראייתנו, ההחלטות לגבי הכרה או מימון הכשרות צריכות להתבצע ברמת המוסד, באמצעות המנגנונים המתוארים בסעיף 7ז (אך תוך שימוש בקריטריון ה-ROI, במקום תשואה, דיפלום והשמה, מהסיבות שהוסברו לעיל). מוסדות ההכשרה הם "שחקנים חוזרים", ועל כן לקריטריונים להכרה ומימון יש השפעה רבה על החלטותיהם והתנהלותם. קבלת ההחלטות ברמה זו תייצר תמריצים חזקים מאוד לשיפור איכות המוסד כולו והקורסים אותם הוא מפעיל, מתוך ראייה של צרכי המשתתף והמעסיק כאחד. בה בעת, היא לא תמנע חדשנות או למידה באצטעות ניסוי וטעיה, ותעודד תחרות בין מוסדות במגוון של מקצועות.

ד. שיתוף מעסיקים בהכשרות

13. הטיוטה קובעת (סעיף 7י') לפעול עם המגזר העסקי באופן ש"ישלב ויעודד" אותם לקחת חלק בהכשרות. אנו מאמינים כי חייבים לשלב את המעסיקים בהכשרות ולהשקיע בכך, כיוון שהמעסיקים הם אלו שיודעים מה הכישורים הנדרשים להם, ובלי מעורבותם, לא ניתן להבטיח שתכני הלימוד אכן יהיו רלבנטיים.

14. לכן, אנו סבורים כי ההצעה חייבת לכלול מענה ומשאבים להכשרות עבור עסקים קטנים ובינוניים, שאינם יכולים לקבל פתרונות הולמים במסלולים הקיימים, שדורשים מהם התחייבויות והשקעת תשומות שאין באפשרותם לתת. התכנית גם צריכה לתת מענה לצורך בגישה אסטרטגית להכשרות בענפים מסוימים, כולל חיזוי של כישורים חדשים שיידרשו בעתיד והקמת תשתיות בהתאם. מודלים המאפשרים זאת מפורטים במסמך "המקפצה לישראל" שהוזכר לעיל.

ה. קביעת תכני ההכשרות

15. הטיוטה קובעת (סעיף 7ט') כי 75% מתכני ההכשרות המקצועיות יקבעו על ידי האגף להכשרה מקצועית. אנו מקדמים גישה, המקובלת במדינות המפותחות, כי תכני ההכשרות צריכים להיקבע על ידי מוסדות ההכשרה בשיתוף המעסיקים, מהסיבות שפורטו בסעיף הקודם. בימים אלו, מתבצעת באגף להכשרות עבודה על שיטת "הרמזור", לפיה התכנים בהכשרות יסווגו לפי מידת השפעתם על היבטים של בטיחות או דרישות רישוי לפי חוק. בהיבטים אלו, יקבע שיעור גבוה יותר של התכנים ע"י האגף, ואילו בשאר המרכיבים תינתן גמישות מקסימלית. אנו סבורים כי ראוי שהחלטת הממשלה תתייחס למהלך זה, ותאמץ אותו כעקרון מחייב.

ו. נושאים שלא נכללו בטיטה

16. הטיוטה אינה מתייחסת לצורך החיוני להבטיח נגישות להכשרות עבור תושבים ועסקים בפריפריה. בשל מבנה השוק, ללא מדיניות ממשלתית אקטיבית בנושא, ההכשרות נוטות להתקיים באיזורים המבוססים יותר. ראוי כי ההחלטה תקרא לעבודת מטה ולהגשת המלצות קונקרטיות לעידוד פיזור גיאוגרפי שוויוני יותר, למשל באמצעות מימון או תעודף גבוה יותר לקורסים בפריפריה, במסלולים המבוססים על הגשת הצעות מגופי הכשרה ו/או מעסיקים.

17. הטיוטה גם אינה מתייחסת לנושא **דמי קיום עבור משתתפים בהכשרות**. כיום, הוקצו לכך רק 15 מיליון ש"ח (אחוז בודד מתוך 1.5 מיליארד ש"ח שהוקצו להכשרות בסך הכל), מה שמאפשר לתת תמיכה רק לקצת יותר מאלף משתתפים, לעומת עשרות אלפים הזקוקים להכשרות אך אין להם כל דרך להתקיים במהלכן. הצורך בכך אף התחדד כתוצאה מהפסקת דמי האבטלה לאנשים מתחת לגיל 45 החל מיולי 2021. גם בנושא זה, ראוי כי ההחלטה תתייחס לסוגיה, ותבהיר כי יש להקצות גם לכך תקציבים נוספים, בכפוף לגיבוש מנגנונים ותהליכים מתאימים (כולל האפשרות של סבסוד או מתן ערבות להלוואות שהחזרן מותנה בהכנסה).

בתודה מראש,

טלי ניר	רועי מאור
מנכ"לית עמותת 121	מנהל פיתוח מדיניות - עמותת 121

העתקים:

תאיר איפרגן, מ"מ מנהלת זרוע עבודה
איציק דניאל, רכז תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר
אסף וסרצוג, סגן ממונה על אגף תקציבים, משרד האוצר
יוגב גורדוס, ראש אגף תקציבים, משרד האוצר
רם בלניקוב, מנכ"ל משרד האוצר
רמי גראור, מנכ"ל שירות התעסוקה
ניצן ממרוד, מנהל האגף להכשרות מקצועיות, זרוע עבודה
איריס נחמיה, ראש מנהלת הכשרות מקצועיות
רוני שניצר, מנהלת המחקר והאסטרטגיה, זרוע עבודה
יוליה איתן, מנהלת האגף לאוכלוסיות מיוחדות, זרוע עבודה
אופיר פינטו, סמנכ"ל מחקר ואסטרטגיה, שירות התעסוקה

המקפצה

המטה להשקעה במקצועות המחר

חברי המקפצה

ועדת ההיגוי



שותפים במטה

