

דצמבר 2021

שלם הגדול מסך חלקיו:

הצעה לעקרונות לניהול מדיניות התעסוקה תחת משרד הכלכלה

1. מסמך זה נכתב בשם כ-45 ארגונים עסקיים וחברתיים, השותפים במקפצה – המטה להשקעה במקצועות המחר (רשימת השותפים מטה) ופועלים בשלוש השנים האחרונות לקידום השקעה ממשלתית בפיתוח מיומנויות לעבודה. המקפצה הוקמה ביוזמת עמותת 121 – מנוע לשינוי חברתי, וחבריה פיתחו והגישו לממשלה הצעה לתוכנית לאומית להכשרות מקצועיות למובטלי הקורונה ועוד שורה של הצעות ומודלים ישימים להעלאת איכות ההכשרות המקצועיות בישראל.
2. החלטת הממשלה החדשה לכנס תחת משרד הכלכלה את הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה היא מבורכת וחשובה. זה עשורים הטיפול בתחום מצורף כנספח למשרדים אחרים, אך בשנים האחרונות המצב הוחמר והעיסוק הממשלתי בשוק העבודה התנפץ לרסיסים. יחידות שונות פוצלו והועברו הלוך ושוב בין משרדים ושרים, כפיסות על לוח שחמט, ופותרו תוכניות ספורדיות, ללא כל יד מכוונת, איגום משאבים או אסטרטגיה כוללת. כינוס גופי התעסוקה תחת משרד הכלכלה הוא תיקון של שגיאה זו, שעליה שילמו (ומשלמים) המדינה והציבור מחיר כבד.
3. הזינוק הדרמטי באבטלה בעקבות מגפת הקורונה, המחיש את הכשל העמוק ואת עלויותיו למשק ולחברה הישראלית. אף שעשרות מדינות מפותחות בעולם התמודדו בשנתיים האחרונות עם אתגר דומה, התגובה הישראלית בלטה בהיעדר תכנון שיטתי או עקרון מכוון, וביצוע איטי וחלקי של החלטות שהתקבלו. כישלון זה נבע מהבעיה המבנית של מערכת מפוצלת, המייצרת כפילויות, בזבוז ומאבקי כוח. למעשה, מבנה המערכת הקיים ייצר מצב שבו לא ניתן להטיל את האחריות לקביעת יעדים ולהשגתם על אף אחד מהשחקנים הממשלתיים השונים.

א. חשיבות בניית מערכת תעסוקה לאומית

4. ריכוז כלל היחידות והתוכניות הממוקדות בשוק העבודה תחת משרד אחד הוא משמעותי מאוד, ומהווה תנאי הכרחי להתמודדות רצינית של הממשלה עם רמת האבטלה הגבוהה הקיימת כרגע. בטווח הארוך, הוא חיוני גם להתמודדות עם אתגרים ארוכי טווח של המשק והחברה בישראל: הגדלת פריון העבודה, צמצום פערים והתאמה לשינויים הדרמטיים המתחוללים כיום בעולם העבודה וצפויים להמשיך בקצב מואץ בעשורים הקרובים.
5. היתרונות בריכוז גופי התעסוקה תחת מערכת תעסוקה לאומית אחת:
 - 5.1. **אחריות כוללת:** כאשר הממשלה קובעת יעדים בתחום התעסוקה, תהיה מערכת שאחראית על השגתם ותיתן דין וחשבון על התקדמותם. המערכת תהווה כתובת ברורה לכלל בעלי העניין בתחום, כולל מעסיקים, עובדים, דורשי עבודה וארגוני עובדים.
 - 5.2. **ראייה אסטרטגית:** המערכת תוכל לפתח וליישם אסטרטגיה כוללת לשוק העבודה, בטווח הבינוני והארוך כאחד, לעקוב אחרי ביצועה, לנתב משאבים ולבצע התאמות על בסיס הערכה שיטתית ואחידה של כלל התוכניות והפתרונות.

5.3. **איגום משאבים וביטול כפילויות:** המערכת תהיה יעילה ומקצועית יותר מהגופים השונים הפועלים כיום בנפרד, ותוכל להפעיל תוכניות גדולות יותר שתקורתן לכל משתמש נמוכה יותר והשפעתן גדולה יותר.

5.4. **רצף ואינטגרציה בין שירותים:** המערכת תוכל לעקוב אחר המסלול שעובר כל פרט (למשל, הכוונה-הכשרה-השמה) ומעסיק, ולהבטיח שהוא בנוי בצורה מיטבית ומותאמת לצרכים - ללא פערים, כפילויות או בירוקרטיה מיותרת.

5.5. **מקצועיות והתמחות:** המערכת תרכז ותפתח את הידע מקצועי בתחום התעסוקה בממשלה, על כלל היבטיו השונים, ותוכל גם לספק שירותים לגופים ממשלתיים אחרים שפעילותם מצטלבת עם שוק העבודה.

ב. עקרונות מנחים לבניית מערכת תעסוקה לאומית

6. **כמי שעובדים באופן מתמשך עם גופי התעסוקה במגוון רחב של זוויות ואינטראקציות, אנו מכירים מקרוב את המערכות השונות. בפנייה זו אנו מבקשים לחלוק מניסיונו ומהבנתנו את תחום מדיניות התעסוקה, ולהציע עקרונות מנחים לבניית מערכת התעסוקה וניהול גופי התעסוקה במשרד הכלכלה.**

(1) קביעת יעדים מדידים

7. ראשית לכל, אנו מאמינים כי יש חשיבות רבה לכך שכל התוכניות הממשלתיות שיעדיהן העיקריים הם תעסוקתיים יועברו לניהול ולהפעלה תחת מערכת לאומית משולבת אחת (להלן: המערכת). יעדים תעסוקתיים כוללים בין היתר: מציאת תעסוקה למובטלים; הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה; שיפור הכישרים הרלוונטיים לשוק העבודה; העלאת שכר עובדים ואופק הקידום שלהם.

(2) התמקצעות וחלוקה אחריות ברורה

8. **המערכת לא תפעל רק כמקבץ של גופים בתחום התעסוקה, אלא תאגם משאבים, תבטל כפילויות, תחזק את ההתמחויות ותגדיר בצורה ברורה את הסמכויות של היחידות השונות במסגרתה, תייצר מנגנונים של תיאום ורצף ביניהן, תעריך את האפקטיביות שלהן ותנתב מחדש משאבים בהתאם. בראייתנו, צריכים להיות ארבעה גופים חזקים ומובילים במערכת זו:**

8.1. **שירות התעסוקה צריך להתמחות ולרכז את רמת הטיפול בפרט, ולקבל את המשאבים והסמכויות הנדרשים לשם כך.** חיוני ודחוף להבטיח שלכל אזרח המעוניין בשירותי תעסוקה מכל סוג תהיה כתובת אחת ברורה שאליה יוכל לפנות כדי לקבל את כל המידע והשירותים הנדרשים, מהכוונה תעסוקתית, דרך השלמת כישורים ואורייניות יסוד, ועד הכשרות מקצועיות או לימודים גבוהים וליווי תעסוקתי. זאת, הן בכל הנוגע לשירותים הניתנים על ידי השירות עצמו והן לגבי תוכניות תעסוקה המופעלות תחת אחריותם של משרדים או גופים ממשלתיים אחרים.

שירות התעסוקה צריך להיות אחראי על הפניית מקבל השירות ליחידה שמסוגלת לתת לו את המענה הטוב ביותר, תוך "העברת מקל" בצורה מסודרת ושיטתית. לשם כך יש להבטיח העברה של כל המידע הנדרש בין הגופים השונים. לאורך זמן, יש לשקול שימוש במנהלי שירות, שיעקבו אחר הטיפול בפרט בכל רצף השירותים שהוא מקבל.

8.2. **אגף לפיתוח הון אנושי שיתמחה בבניית המסלולים והפלטפורמות שיאפשרו למוסדות לימוד ולמעסיקים לבנות ולבצע תוכניות לפיתוח מיומנויות לעבודה, בסבסוד המדינה.** על בסיסו של האגף להכשרות מקצועיות ופיתוח כוח אדם, מוצע לבנות גוף שימוקד בעידוד, תמרוץ ותקצוב של תוכניות לפיתוח מיומנויות רלוונטיות לשוק התעסוקה, כולל מיומנויות יסוד (שפה, כמותי,

דיגיטלי), כישורים רבים והכשרות מקצועיות. מטרתו של הגוף תהיה לבנות ולהפעיל מגנונים שיאפשרו להקצות משאבים בצורה יעילה ונכונה לגורמי השטח, בדגש על מעסיקים ומוסדות הכשרה, שיש להם יכולות לאפיין את הצרכים ולפתח תוכניות הכשרה בהתאם.

מוצע כי, בין היתר, אגף זה יעסוק בחיזוק התשתיות הנדרשות לענף ההכשרה, כולל מסגרת ותמריצים שביאו לבניית מערך של מוסדות איכותיים המעניקים ערך מוסף ללומדים. מוצע גם שהוא גם יעבוד עם גורמים חיצוניים, כמו משרד החינוך ומערכת ההשכלה הגבוהה, כדי להבטיח שהכלים הנדרשים מוטמעים בכל שלבי הלמידה.

8.3 **אגף לקשרי מעסיקים, שיתמחה בפיתוח כלים, הדרכה והכוונה של כלל הגורמים העובדים מול**

המגזר העסקי בתחום התעסוקה, במשרד ומחוצה לו (כולל הפעלה של מנהלת המעסיקים, עם מנדט ומשאבים רחבים יותר). אגף זה יהיה אחראי על הובלת שיח אסטרטגי רצוף של הממשלה עם נציגי מעסיקים ועם מעסיקים גדולים, וייצר מגנונים מובנים המאפשרים לנהל שיח זה באופן מתמשך, שיטתי ופתוח. תפקידו של האגף הזה יהיה לתכלל את העבודה מול המעסיקים ברמה האסטרטגית והעקרונית. הוא יתמוך ויסייע בפיתוח ובשיפור מגנונים לעבודה עם מעסיקים בשירות התעסוקה, באגף לפיתוח הון אנושי, ובגופים אחרים לפי הצורך, על בסיס הקשר המעמיק והשיטתי שיקיים עם המעסיקים ונציגיהם.

8.4 **אגף תכנון ואסטרטגיה, שיאגד את פונקציות התכנון והמחקר הפזורים בגופים השונים כיום.**

האגף ישמש כמוקד ידע וחשיבה לנושאי התעסוקה בממשלה כולה, ויעניק שירותי תכנון ומחקר לכלל היחידות הרלוונטיות במשרד ומחוצה לו. בתוך אגף תכנון זה יוקם חדר מחקר, שיכול לרכז ולנתח נתונים מנהליים וסטטיסטיים מכלל מאגרי המידע הממשלתיים, במשרד ומחוצה לו, תוך שמירה על החוק ועל כללי הפרטיות. האגף יהיה אחראי על פיתוח אסטרטגיה כוללת לשוק התעסוקה, יעקוב אחר יישומה, וימליץ על התאמות במידת הנדרש. האגף גם ימדוד את הערך המוסף שנותנת כל תוכנית שמופעלת על ידי המשרד, ובהתאם לכך ימליץ על ניתוב של משאבים מתוכניות פחות אפקטיביות לתוכניות מוצלחות יותר.

3) מגנוני סנכרון ועידוד עבודה משותפת

9. חלוקת עבודה ברורה, התמחות והתמקצעות של הגופים תאפשר גם עבודה יותר מתואמת ומסונכרנת ביניהם. כל גוף יישען על האחרים כדי לספק לו מידע ושירותים הנדרשים להצליח במשימתו. על כן, יהיה לכל השחקנים במערכת אינטרס מובנה בשיתוף פעולה פורה, ובחיזוק השחקנים האחרים, במקום בתחרות עימם. עקרונות שיתוף הפעולה והסנכרון בין הגופים יכללו:

9.1 **עבודה משותפת ואינטגרטיבית:** לכלל מערכת התעסוקה תהיה תכנית עבודה אחת ותקציב

משותף. תהליך גיבושם ינוהל ע"י אגף תכנון ואסטרטגיה. התכנית תכלול חלוקת עבודה ברורה בין הגופים לגבי כל משימה ומשימה. המשאבים יוקצו בהתאם למדדים של אפקטיביות ויעילות, ללא הקצאה נוקשה לגוף כזה או אחר. פעילויות הדורשות שילוב מומחיות של מספר גופים ינוהלו במשותף ע"י אותם גופים, עם הובלה של אחד מהם בהתאם לנסיבות.

9.2 **העברת מידע:** כל אחד מהגופים ישתף את כל המידע שברשותו עם כל עמיתיו, בצורה שוטפת

ויעילה. לצורך כך, יש לוודא התאמה ולבנות ממשקים מתאימים בין מערכות המידע של הגופים השונים, ולאורך זמן, לשקול גם הקמת מערכות מידע משותפות. בנוסף לכך, יש לייצר נהלים, ובמידת הצורך שינויים בתקנות וחוקיקה, כדי להבטיח שמידע ברמת הפרט יהיה שקוף ונגיש בהעברת האחריות בין היחידות במערכת.

9.3. **דגש על חוויית הלקוח:** הלקוחות של כלל המערכת הם העובדים ודורשי העבודה, מחד, והמעסיקים, מאידך. הקו המנחה של פעילות כל הגופים צריך להיות צמצום העומס והדרישות מהלקוחות, והנגשת השירותים המוצעים להם באופן מיטבי. עקרון זה גם צריך להנחות את חלוקת העבודה בין הגופים וממשיקי ההתנהלות ביניהם. בין היתר, יש להבטיח כי אף לקוח אינו נדרש "לתווך" או לגשר על פערים בין היחידות השונות במערכת. ככל שנדרש תיאום ביניהן, הוא צריך להתבצע ישירות, ולהיות בלתי נראה מבחינת הלקוח. בכל צומת, יש להבטיח שהלקוח לא נדרש להזין פרטים, או להגיש חומרים וטפסים שכבר העביר בשלב מוקדם יותר. תכלול חוויית הלקוח ברמת הפרט יתבצע ע"י שירות התעסוקה, וברמת המעסיק, ע"י אגף קשרי מעסיקים.

4) סיוע לתוכניות תעסוקה בכלל משרדי הממשלה

10. **תוכניות שיעדיהן רחבים יותר, אך כוללות מרכיב תעסוקתי, יוכלו להיות מופעלות על ידי משרדים אחרים, אך המערכת תשמש כספק של הרכיב התעסוקתי בתוכנית.** כלומר, המשרד המפעיל את התוכנית הרחבה יגדיר את צרכיה בתחום התעסוקה, והגוף הרלוונטי במערכת יפתח ויפעיל מרכיב זה בתוכנית, או יתאים אחד מהכלים הקיימים לצורך זה. לדוגמה: תוכנית של משרד הרווחה שמיועדת לסייע לאנשים עם מוגבלויות וכוללת מרכיב של הכשרה מקצועית. ההכשרה עצמה תפותח ותיושם על ידי האגף להכשרה מקצועית, בהתאם להגדרת הצורך של משרד הרווחה.

11. אם מדובר בתוכנית משולבת, שלא ניתן להפריד בה את המרכיב התעסוקתי מהמרכיבים האחרים, הגוף הרלוונטי במערכת עדיין יהיה מעורב בה. הוא ישמש כמוקד ידע בתהליך הפיתוח והתכנון של התוכנית וכגורם מכשיר, מדרך ומנחה של כוח האדם שיטפל ברכיבים התעסוקתיים שלה. לדוגמה: רכזי התעסוקה במרכזי הצעירים - הגוף הרלוונטי במערכת יהיה מעורב בהגדרת התפקיד ומיון המועמדים, וכשיר וילוה את הרכיבים לאחר תחילת עבודתם, וינגיש להם את השירותים שהוא מציע לצורך עבודתם.

ג. סיכום

12. אנו סבורים כי מערכת כזו, שתהיה מוקדשת לתחום התעסוקה, תישא באחריות הכוללת לגיבוש והשגת יעדי התעסוקה שתציב הממשלה ותקבל את המשאבים הנדרשים לשם השגת יעדים אלה, תהיה "שלם הגדול מסכום חלקיו". היא תפתח פתרונות המשלבים את הכלים המקצועיים השונים לכדי מכלול יעיל וגמיש, ותשמש כמוקד ידע וספק שירותים בתחום התעסוקה לכלל הגופים הממשלתיים האחרים הזקוקים לכך. צורת עבודה זו תאפשר לתת מענה לאתגרים המשמעותיים העומדים בפני שוק העבודה בישראל, בטווח הקצר והארוך כאחד.