



מקפצה לישראל

הצעה לתוכנית לאומית להכשרות
מקצועיות לפיתוח מיומנויות עובדים



יולי 2020



מחקר וכתיבה: רועי מאור, קרן שגיא

עריכה: עו"ד מלי ניר

עריכה לשונית: ראומה דהן

עיצוב: מיטל שושן

מומחים השותפים לוועדת ההיגוי של המקפצה: דיתה ברוניצקי, דליה נרקיס, בועז צפריר



עבודת המקפצה מרוכזת ע"י עמותת 121 - מנוע לשינוי חברתי, הנתמכת ע"י

המקפצה

המטה להשקעה במקצועות המחר

ועדת היגוי



קרן משפחת סטלה ויואל קרסו
Stella & Yoel Carasso
Family Foundation



השותפים במקפצה





המקפצה
המטה להשקעה במקצועות המחר



מקפצה לישראל

תמצית ההצעה

האתגר

שיעור האבטלה העצום, תוצאה ממשבר הקורונה, מציב אתגר חסר תקדים לממשלת ישראל. **רבים ממאות אלפי המובטלים צריכים ויכולים לרכוש ידע ומיומנויות חדשות**, שיבטיחו להם אופק תעסוקתי במקומות עבודה שבהם כן יהיה מחסור בעובדים.

עוד לפני המשבר דיווחו מעסיקים רבים, בכל ענפי המשק, על מחסור בעובדים מקצועיים. מדובר בפער בתחום מיומנויות העובדים שהתפתח במשך שנים, והביא, בין היתר, לפריון עבודה ממוצע נמוך יחסית של המשק הישראלי ולחסור יכולת של עסקים וענפים רבים להתפתח. למרות זאת, מעסיקים מעטים יחסית משקיעים בהכשרות מקצועיות מסיבות מגוונות: אין להם משאבים לכך, אין להם מומחיות בכך או שהם סבורים שאין הדבר משתלם, מכיוון שלא בטוח שמי שישקיעו בו ימשיך לעבוד עבורם לטווח הארוך.

זהו כשל שוק משמעותי, הנובע מכך שהתועלת מההכשרות נחלקת בין העובד, המעסיק והחברה בכללותה. **על ממשלת ישראל מוטלות החובה והזכות לתקן כשל שוק זה**, במיוחד בימי משבר כלכלי אלו, ולהבטיח למפוטרי הקורונה ולמשק בכללותו מנופים ליציאה מהמשבר. **למעשה, המשבר הוא הזדמנות לתיקון ולהשלמת פערי מיומנויות העובדים שהצטברו**. השלמתם תיתן לחברה ולכלכלה אפשרות אמיתית להתמודדות עם אתגרי המאה ה-21.

המענה

המקפצה – המטרה להשקעה במקצועות המחר, שותפות של המגזר העסקי והמגזר החברתי, החלה לעבוד לפני יותר משנה במטרה לגבש מודלים חדשניים להשקעה ממשלתית בפיתוח מיומנויות עובדים. גילינו כי **כדי להבטיח הכשרות איכותיות, יש צורך בשילוב מעסיקים בהכשרה עצמה, אך יש כיום קושי אמיתי לזהות מראש באילו מקצועות ישנו מחסור בעובדים ובמעסיקים שיהיו מוכנים לקחת חלק בהכשרה**.

כדי לענות על אתגרים אלו, אנו מציעים לבנות **מנגנונים שיסתמכו על הביקושים של המעסיקים בפועל, אשר ייבדקו באמצעות הסכמתם להשתתף באופן משמעותי בהכשרות מקצועיות**. אנו מציעים כי הממשלה תשקיע בסיוע לבדיקת צורכי המעסיקים בשטח ובגיוסם לקורסי הסבה והכשרה מקצועית.

המעסיקים יידרשו להתחייב לסייע בפיתוח התכנים של הקורסים, וכן להתחייב לאחד משלושה: השמה למשתתפים, התנסות מעשית במקום העבודה או השתתפות בעלות הקורס. בשלב ראשון, אנו מציעים כי בכל מקום שבו יתחייבו מעסיקים לכך, תסבסד הממשלה קורס אשר יבוצע על ידי גוף הכשרה, המוכר על ידי משרד העבודה או המל"ג.

במקביל, יש לבנות מערכת למדידה ולהערכה של תוצאות **הקורסים**, אשר תסתמך על הנתונים המנהליים של בוגרי ההכשרות. מערכת כזו תוכל לגלות את תוצאות הקורסים במדדים של השתלבות במקצוע ועלייה בשכר. תוצאותיה יאפשרו למדינה לכתב את השקעתה למוסדות הלימוד שיציגו את התוצאות הגבוהות ביותר. המוסדות, שיידעו כי הם נמדדים וכי עתידם תלוי בכך, יתומצו לבצע קורסים והשמות איכותיות.

הצעתנו מבקשת לקדם פיתוח מיומנויות עובדים באופן שונה לחלוטין מהדרך הריכוזית שבה פועלת כיום המדינה בתחום זה, אולם אנו סבורים כי רק פעולה בדרך זו תאפשר התמודדות נאותה עם המשבר ותאפשר למובטלים רבים לשוב לעבודה במהירות עם כישורים וידע משופרים.

להערכתנו, **נדרשת הקצאה של כ-700 מיליון ש"ח לתוכנית הכשרה והסבה של עובדים למקצועות חדשים עוד בשנת התקציב הנוכחית**. זאת, על בסיס ההנחה שמתוך מאות אלפי המובטלים החדשים, כ-100 אלף יידרשו להכשרה במימון המדינה, בעלות ממוצעת של 7,000 ש"ח למשתתף, הדומה לעלות של הכשרה ממשלתית כיום.

מנגנון ההפעלה המוצע בתמצית

בשנה הקרובה יתבהר באילו ענפים ומקצועות יהיו משרות לאיוש. כדי לאפשר הסבות והכשרות מקצועיות מהירות למשרות אלו, מוצע לבנות מנגנון ממשלתי שיורכב משתי מערכות משלימות:

א. מנגנון לסבסוד קורסים עם מעסיקים

1. המדינה תוציא קול קורא למוסדות ללימודים מקצועיים למבוגרים, שמוכרים ע"י משרד העבודה או המל"ג, שיבטיח סבסוד לקורסים שיבוצעו בשיתוף מעסיקים.
2. המוסדות יידרשו לגייס מעסיקים, ובבקשות לממשלה יכללו התחייבות מעסיקים לשותפות בבניית תוכניות הלימוד, וכן להשקעה באחת מהדרכים הבאות: השתתפות במימון הקורס; מתן התנסות מעשית למשתתפים בקורס; או התחייבות להשמה של המשתתפים.
3. הגופים המוכרים יגישו את הבקשות באמצעות ממשק מקוון ייעודי (שיש להתחיל בהקמתו כבר כעת). ממשק זה צריך להיות פשוט, נגיש וידידותי למשתמש.
4. כל אחד מהגופים המוכרים יהיה רשאי להגיש בקשות למימון קורסים בכל תחום שהוא, בין אם הוסמך לתחום זה ובין אם לאו, למעט מקצועות הדורשים רישוי מטעמי בטיחות.
5. הגופים יוכלו להגיש בקשות למימון קורסים ללא מגבלות על: היקף שעות ופריסה לאורך זמן; תוכניות לימוד (כולל תוכניות שונות מהתוכניות המאושרות כיום, או מקצועות חדשים לגמרי); תמהיל של למידה עיונית והתנסות מעשית; בחירת המורים; שיטת לימוד (כולל למידה מרחוק); יחס בין מורים לתלמידים; שיטת הערכה או בחינה.
6. הטופס המקוון להגשת בקשה יהיה קצר ופשוט ויכלול רק: שם הגוף המגיש וח"פ, מספר משתתפים בקורס, עלות הקורס, צפי לשכר המשתתפים עם השתלבותם בעבודה, הצהרה של המעסיקים המשתתפים על מעורבותם בקורס והתחייבותם להשתתפות (השמה, התנסות ו/או מימון משלים), הצהרה של הגוף המכשיר על כך שהמשתתפים אינם מועסקים בעת תחילת הקורס, התחייבות להעביר מספרי ת"ז של כלל המשתתפים בקורס, והתחייבות לעקוב אחר ההוצאות, ולהחזיר את המענק או חלקו במידה ולא יעשה בו שימוש מלא לצורך קורס.

7. המענקים יאושרו בתהליך מזורז, שבו ייבדק רק כי מדובר בגוף מוסמך וכי הסבסוד הממשלתי למשתתף אינו עולה על סכום מקסימלי (מוצע לקבוע סכום של 150% מהשכר החודשי הצפוי, עד 16 אלף ש"ח לקורס למשתתף).
8. כאשר יאושר המענק, יועבר מיידית הסכום המלא שלו לגוף ההכשרה. מנגנוני בקרה ומעקב יוקמו בהמשך, במקביל לתחילת ביצועם של הקורסים.
9. כדי להבטיח שהמובטלים יוכלו להשתתף בהכשרות ללא שיהוי, מוצע להנהיג דמי אבטלה מלאים בתקופת ההכשרה ולאפשר את קבלתם עד סוף ההכשרה (לשם כך נדרשת השהיה של סעיף 173 לחוק ביטוח לאומי, המקצץ בדמי אבטלה למשתתפים בהכשרות מקצועיות).
10. כאשר מדובר בהסבת עובדים מקצועיים לענף חלופי, מעסיקים יוכלו להגיש ישירות בקשה למימון ללא שותפות עם מוסד הכשרה, כל עוד יש להם את היכולת המקצועית לביצוע ההסבה.

ב. מנגנון לסיוע למעסיקים קטנים ובינוניים להשתתף בקורסים

1. הממשלה תוציא קול קורא לגופים, אשר יש להם יכולת לעבוד עם מעסיקים קטנים ובינוניים בענפים ו/או באזור מסוים ולגייס אותם לשותפות בקורסי הסבה והכשרה מקצועית.
2. גופים אלו ישמשו כ"לשכות לקשרי מעסיקים", והם יעבדו עם מעסיקים שמסיבות שונות אינם יכולים להשקיע תשומות משמעותיות בהכשרות. גופים אלו יקדמו ביצוע קורסים בהתאם למידע שאספו מהמעסיקים לגבי צרכיהם; יארגנו קבוצות מעסיקים לתוכניות משותפת; ויחברו בין מעסיקים למוסדות מוכרים להכשרות.
3. לשכות לקשרי מעסיקים יוכלו להיות מופעלות ע"י ארגוני מעסיקים, עמותות, חברות, משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות או ארגונים חדשים שיוקמו כדי למלא תפקיד זה.
4. תקצוב לשכות המעסיקים יכלול את עלויות השכר והתפעול שלהן וכן תקציב להכשרות עצמן, שבו יוכלו להשתמש בגמישות, בהתאם לשיקולים כמו: רמת השכר הצפויה למסיימי הקורסים, רמת הצורך ומידת הרצינות של המשתתפים, היכולת לעקוב ולהעריך תוצאות ואפקטיביות וכיו"ב.



עד למשבר הקורונה עמד שיעור האבטלה על כ-4% בלבד, ולכן אחת ההמלצות המרכזיות במסמך זה היא להשקיע גם בעובדים בשכר נמוך. כיום רבים מאוד מעובדים אלה הפכו למובטלים, ובמספרים מבהילים של מאות אלפים. הצורך להשקיע בהם רק גבר. השאלה הבוערת היא כיצד נכון לעשות זאת. **אנו מאמינים כי המודלים המוצעים במסמך זה יכולים להוות פריצת דרך להשקעה ממשלתית איכותית בתחום זה.**

עיקרם של שני המודלים הראשונים שמוצעים במסמך פורט לעיל, אך ישנו מודל שלישי שחשוב לציין גם כאן - **תמיכה בתוכניות רב שנתיות להתארגנויות מעסיקים ענפיות.** השקעה זו נדרשת בענפים ובמקצועות שלהם צורך בהכשרות רב שנתיות, והמעסיקים בתחום יכולים, בעידוד הממשלה, לגבש תוכניות אסטרטגיות רב שנתיות, כפי שמפורט בפרק ה להלן.



נשמח להערות ולמפגשים לדיונים ברעיונות שמועלים כאן, בתקווה שנוכל לתרום ולרתום את המערכת להשקעה הקריטית הנדרשת.

קריאה נעימה!

5. מוצע כי הקול הקורא להקמת לשכות אלו ידרוש פירוט של מדדי הצלחה מחייבים, וכי אחד מהם יהיה יחס עלות-תועלת חיובי לקורסים שיפעיל הגוף. עבודת הגוף תלווה במחקר הערכה, שיבדוק את העמידה באותם מדדים.

*מודל זה מבוסס, בין היתר, על הכלים שפותחו בתוכניות כמו סטארטר והכשרה בהתאמה.

בנוסף, כדי להבטיח שימוש יעיל במשאבים, יש לחזק את יכולות הפיקוח של הממשלה ולמקד אותן במעקב אחר תוצאות ההכשרות במגוון שיטות הערכה ומדידה, כמפורט בפרק ד' ובנספח של מסמך זה.

המחקר שלפניכם

מטרתו של מחקר זה הייתה מלכתחילה להציע מודל משופר להשקעה בפיתוח מיומנויות עובדים. הוא גובש על ידי "המקפצה - המטה להשקעה במקצועות המחר", שותפות של המגזר החברתי והמגזר העסקי, שיוזמה ומתכללת עמותת 121-מנוע לשינוי חברתי.

המחקר היישומי כלל ראיונות עם למעלה מ-100 מומחים, אנשי מקצוע ובעלי עניין, איסוף ועיבוד נתונים, וסקירה של הפרסומים הרלוונטיים בארץ ובח"ל. השתתפו בו מוסדות ללימודים מקצועיים, ארגונים חברתיים העוסקים בתחום, ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים, מעסיקים גדולים וכיו"ב. כמו כן, למדנו תוכניות חדשניות מהארץ כמו "סטארטר", "סיירות לתכנות", "שוברים למעסיקים" ו"הכשרה בהתאמה".

המסמך שלפניכם מציג את הניסיון העולמי בפיתוח מיומנויות עובדים; עומד על הצורך בהשקעה ממשלתית בתחום, שרק התחזק בעקבות משבר הקורונה; סוקר את ההשקעה הממשלתית בתחום כיום ובעבר; ומציג רעיונות למדיניות תעסוקה חדשה, שתבטיח פיתוח מיומנויות לעבודה לבוגרים מעל גיל 18, שאינם פונים לאקדמיה או למכללות הטכנולוגיות.

הרעיונות שבו ממוקדים באמצעים שניתן לקדם ללא חקיקה או הקמת מוסדות חדשים, בבחינת שינויים "מלמטה למעלה". אנו רואים בהם אמצעים משלימים להצעות לשינוי מוסדי "מלמעלה למטה", ולחזיון מערכי ההכוון והליווי התעסוקתי, שהועלו בדוחות שונים. עקבנו אחר עבודת ועדת תעסוקה 2030, שהגישה את המלצותיה ביוני 2020, ואנו סבורים כי הצעותינו משלימות להמלצות הוועדה.

תוכן עניינים

פרק א' הניסיון העולמי בפיתוח מיומנויות עובדים



1. מאפייני תוכניות להכשרות עובדים
במדינות מפותחות 6
- א. מגוון קהלי יעד 6
- ב. תפקיד מרכזי למעסיקים 6
- ג. התנסות מעשית בעבודה כמרכיב עיקרי 7
- ד. ביזוריות וחלוקת סמכויות לשטח 7
- ה. גמישות בתוכניות הלימוד 8
- ו. מודלים שונים למימון והפעלה 8
- ז. שימוש נרחב בהערכה ומדידה 8
2. דוגמאות לרפורמות לאומיות בתחום 9
3. מסקנות למדיניות בישראל 9

פרק ב' הצורך בפיתוח מיומנויות לתעסוקה בישראל



1. פריין נמוך 11
2. מחסור בעובדים מקצועיים 12
3. כישורים ושכר נמוך 13
4. עולם העבודה המשתנה ומשבר הקורונה 15

פרק ג' ההכשרות המקצועיות בישראל – עבר והווה



1. רקע היסטורי 17
2. ההכשרות הממשלתיות כיום 20
- א. היקף ותקצוב 20
- ב. מאפייני המשתתפים 21
- ג. מסלולי ההכשרות הקיימים 22
- ד. קביעת תעודת ענפי ומקצועי להכשרות 23
- ה. שיטת ההפעלה 24
- ו. איכות ההכשרות 24
3. ניסיונות לשינוי מדיניות בעשור האחרון 26

פרק ד' הצעה לעקרונות הפעלה חדשים



1. מעבר מכלי לקידום אוכלוסיות מרובות
חסמים לתפקיד כלכלי וחברתי משולב 30
- א. תוכני ההכשרות 31
- ב. תפקיד המעסיקים 32
- ג. איכות, דימוי ואטרקטיביות 32
- ד. תמריצים וסיוע 33
2. מערכת הפעלה המבוססת
על ביזור מפקח 34
- א. ביזור וגמישות בפיתוח ובהפעלת ההכשרות 34
- ב. פיקוח אפקטיבי 35
- ג. שיטות מדידה ומעקב 36
- ד. קבלת החלטות על הקצאת משאבים 36
3. השקעה בפיתוח מיומנויות עובדים
בהיקף התואם את צורכי המשק 37

פרק ה' מודלים יישומיים אפשריים



1. שילוב מעסיקים בכל קורס במוסדות
ללימודי מקצוע 38
2. עבודה יזומה להנעת מעסיקים קטנים
ובינוניים לשותפות בקורסים 40
3. תמיכה בהתארגנויות מעסיקים ענפיות
לתוכניות רב שנתית 41
4. סיכום 43

נספח דוגמאות למודלים להערכת אפקטיביות של תוכנית הכשרה



44



הניסיון העולמי בפיתוח מיומנויות עובדים

מאפייני תוכניות להכשרות עובדים במדינות מפותחות

לכך, הממשלה הפדראלית בגרמניה מציעה מלגות עבור דיור ונסיעות עבור לומדים שאין מוסדות מתאימים בקרבתם.¹¹

גם בארה"ב, מתוך ארבע תוכניות הכשרה שזכו להצלחה מוכחת ואשר נסקרו ע"י מכון ERI, שלוש מהן פנו לעובדים בעלי הכנסה נמוכה או לקהל מעורב, ורק אחת מהן התמקדה באנשים מחוץ למעגל העבודה.¹²

ב. תפקיד מרכזי למעסיקים

ברובן המכריע של מערכות ותוכניות ההכשרה שנסקרו ישנו תפקיד מרכזי למעסיקים. תפקיד זה בדרך כלל ממוסד ומובנה במערכת בצורה רשמית ושיטתית. כך, למשל, בגרמניה, המעסיקים מעורבים בהכשרות הן דרך נציגותם בגופי מחקר ומועצות ממשלתיות, ברמה הפדראלית והמדינתית, והן באמצעות לשכות המאגדות מעסיקים ברמה הענפית והמקומית, ואחריות לתוכנית החניכה ולבחינות ההסמכה המקצועיות.¹³ באנגליה, מעורבות המעסיקים מאורגנת דרך מועצות הכישורים הענפיות, האחראיות להגדרת הכישורים הנחוצים למסיימי הכשרות בכל ענף.¹⁴

תוכניות לימוד להכשרות אינן מגובשות ללא מעורבות מהותית ושיטתית של מעסיקים. בשווייץ, הארגונים המקצועיים (המובלים ע"י מעסיקים, אבל כוללים גם ארגוני עובדים וארגונים חברתיים) הם שיוזמים יצירה של מקצועות חדשים

בשלוש השנים האחרונות נערכו שישה מחקרים שביקשו, בין היתר, ללמוד מהניסיון העולמי כדי להבין ולנתח את מערכת ההכשרות המקצועיות בישראל. מחקרים אלו נערכו (על פי סדר פרסומם) ע"י מכון אהרון למדיניות כלכלית,¹ ה-OECD,² מכון ברוקדייל,³ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים,⁴ מכון ERI,⁵ והמכון הישראלי לדמוקרטיה.⁶ במחקרים אלו נסקרו מערכות ההכשרה מקצועית בשמונה מדינות מפותחות שונות: גרמניה, אנגליה, שווייץ, אוסטרליה, הולנד, דנמרק, דרום קוראיה וארה"ב. מממצאי מחקרים אלו עולות כמה תמות בולטות, שיפורטו להלן.

א. מגוון קהלי יעד

רוב מכריע מבין תוכניות ההכשרה המקצועית שנסקרו⁷ היו פתוחות למגוון קהלי יעד: עובדים בשכר נמוך, צעירים בראשית דרכם בשוק העבודה, מובטלים ואנשים מחוץ למעגל העבודה. בחלק מהמדינות⁸, ניתנה תמיכה גדולה יותר ללימודים מקצועיים של אנשים מקבוצות מוחלשות, אך רק לעתים נדירות היו הכשרות ייעודיות עבורם, ובאף מקרה הם לא היו קהל היעד העיקרי של המערכת.

ברבות מהמדינות האירופיות פועלות מערכות אוניברסליות, שבהן הלימודים המקצועיים למבוגרים פתוחים לכל תלמיד ללא עלות.⁹ במדינות כמו גרמניה, אוסטרליה, שווייץ ודנמרק, שבהן המרכיב העיקרי בלימודים הוא התנסות בעבודה (ראו בהמשך), הלומדים גם מקבלים שכר על שעות אלו.¹⁰ בנוסף

¹ צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ, קרן שגיא ותום טרילניק, "השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית", נייר מדיניות 2016.10, דצמבר 2016, מכון אהרון למחקרי מדיניות ע"ש אהרון דברת ז"ל.

² OECD, "SME and Entrepreneurship Policy in Israel 2016", OECD Publishing, Paris, 2016.

³ ניר לוי ואברהם וולדה-צדיק, "הכשרה מקצועית ואקדמית: אנגליה שווייץ וגרמניה", פברואר 2016, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

⁴ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים, "עידוד מחקר וחדשנות בחינוך והכשרה מקצועית בישראל: דוח סופי בנוגע לפרויקט משותף לגרמניה וישראל בנושא חינוך והכשרה מקצועית 2014 עד 2016", ינואר 2017.

⁵ מכון ERI, "להיטיב: מודלים להתערבויות תעסוקה", נובמבר 2018; מכון ERI, "האוניברסיטה המעשית: נייר רקע", ינואר 2017.

⁶ איתן רגב, ירדן קידר ונאור פורת, "המדריך להכשרות מקצועיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

⁷ תוכניות ההכשרה בגרמניה, אנגליה, שווייץ, אוסטרליה, הולנד ודנמרק. בארה"ב חלק מהתוכניות היו מיועדות לקהלי יעד מסוימים.

⁸ בגרמניה, באנגליה ובארה"ב.

⁹ גרמניה, שווייץ, אוסטרליה, הולנד ודנמרק.

¹⁰ אקשטיין ואחרים 2016; לוי וולדה-צדיק 2016; התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017; ERI 2018.

¹¹ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017.

¹² ERI 2018.

¹³ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017.

¹⁴ לוי וולדה-צדיק 2016.



צילום: מכללת אורט

ד. ביזוריות וחלוקת סמכויות לשטח

כמעט בכל המערכות שנסקרו במדינות המפותחות קיים מרכיב משמעותי של ביזור במערכת. במדינות פדרליות כמו גרמניה או שוויצריה, החוקה מחייבת חלוקת עבודה בין הממשלה הפדראלית לבין הממשלות של המדינות או הקנטונים. בנוסף, בכלל המדינות שנסקרו, המעסיקים הם שחקנים משמעותיים במערכת, כמפורט לעיל, ולכן מהווים מוקד כוח עצמאי המבטיח רמת ביזוריות גבוהה.

מעבר לכך, בחלק מהמקומות קיימים עוד גופים ומנגנונים העובדים עם הממשלה ונהנים מרמה גבוהה יחסית של אוטונומיה. כך, למשל, במערכת האנגלית יש תפקיד מרכזי לארגונים ייעודיים המעניקים הסמכות מקצועיות. כיום קיימים כ-176 ארגונים אלה, ותחומי אחריותם כוללים פיתוח תוכניות לימוד, כתיבת מבחני הסמכה ופיקוח על מוסדות ההכשרה. גופים אלו יכולים להיות ארגוני שלטון מקומי, מוסדות ללא כוונת רווח ואף חברות מסחריות. כל גוף יכול להגיש לממשלה בקשה להכרה כארגון מסמך בתחום או תחומים מסוימים, ולקבל את ההכרה כל עוד הוא עומד בקריטריונים מקצועיים רלוונטיים. כתוצאה מכך, ישנם מקצועות שבהם קיימים כמה ארגונים מסמיכים המתחרים ביניהם.²³

או עדכון מקצועות קיימים, כותבים את תוכניות הלימוד ואת מבחני ההסמכה שמוגשים לאישור הממשלה.¹⁵ בדנמרק, הן פיתוח תוכניות לימוד והן פיקוח על גופי ההכשרה מתבצעים באמצעות ועדות מקצועיות, שבהן יושבים יחד נציגי ממשלה, מעסיקים וארגוני עובדים.¹⁶

בנוסף לכך, אחד הערוצים המרכזיים למעורבות מעסיקים הוא תוכניות חונכות והתמחות בעבודה, כמפורט להלן.



ג. התנסות מעשית בעבודה כמרכיב עיקרי

כל מערכות ההכשרה שנסקרו כוללות מרכיב משמעותי של התנסות מעשית בעבודה. בחלק ממדינות אירופה פועלת "המערכת הדואלית", כלומר מערכת שבה כלל ההכשרות מתקיימות במקביל במוסד לימודים ובמקום העבודה. היחס המדויק בין המרכיבים משתנה, אך תמיד הדגש הוא על התנסות בעבודה. ההתנסות מכסה שני שלישים מזמן ההכשרה בגרמניה, 70% בדנמרק ו-80% באוסטריה.¹⁷ גם במקומות שבהם מוסד החניכות פחות מפותח, יש תפקיד מרכזי להתנסות בעבודה. באנגליה, למשל, הממשלה השקיעה רבות בהרחבת תוכניות החונכות, כך שכיום הן מוצעות במחצית מהמקצועות.¹⁸ בארה"ב, תוכניות מצליחות בוויסקונסין ובמסצ'וסטס משלבות מרכיב התמחות מובנה,¹⁹ ומדינת דרום קרוליינה ביצעה מהלך משמעותי להרחבת החונכות במדינה (כמפורט בהמשך).²⁰ אחד המאפיינים הבולטים של ההתנסות המעשית בעבודה הוא החיבור המהותי והרצף בין העבודה לבין המרכיבים העיוניים של ההכשרה. בגרמניה, למשל, כל מתווה לתוכנית לימודים, שאותו מגבשת הממשלה הפדרלית, מכיל הנחיות הן לגבי מרכיב הלימודים והן לגבי החונכות. לשכות המעסיקים, כאמור, מפקחות על המעסיקים החונכים ומוודאות שיש להם הצוות והכלים הנדרשים להכשרה מוצלחת.²¹ בשווייץ עובדים בעלי ותק מסוים בתחום מקצועי יכולים לגשת לבחינות הסמכה גם מבלי שעברו תוכנית הכשרה, מתוך תפיסה לפיה הלימודים הם כלי תומך בהתנסות.²²

¹⁵ לוי ווולדה-צדיק 2016.

¹⁶ אקשטיין ואחרים 2016.

¹⁷ ERI 2018; אקשטיין ואחרים 2016.

¹⁸ לוי ווולדה-צדיק 2016.

¹⁹ ERI 2018.

²⁰ OECD 2016.

²¹ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017.

²² לוי ווולדה-צדיק 2016.

²³ שם.



ה. גמישות בתוכניות הלימוד

בכל המקרים שנסקרו מאפשרת מערכת ההכשרה לגופים המעסיקים ולמכשירים רמה מסוימת של גמישות בשינוי ובעדכון תוכניות הלימוד. בגרמניה, שבה תהליך עיצוב תוכניות הלימוד הוא הרכיזי ביותר מבין המדינות שנבדקו, תקנות ההכשרה שנקבעות ע"י הממשלה מציבות את **היעדים** לכישורים שהלומד צריך לרכוש, ולא מפרטות תוכנית לימודים נוקשה. לפי הסקירה שפורסמה ע"י התוכנית הישראלית-גרמנית:

*השימוש בשיטות ובמערכות טכניות מסוימות אינו חובה כחלק מתקנות ההכשרה. היעדים רשומים בצורה נייטרלית מבחינה טכנולוגית ומכוונת תפקוד, והם פתוחים לשינויים ולהתפתחויות חדשות.*²⁴

גם בהיבט זה, אנגליה בולטת ברמת גמישות גבוהה במיוחד. הארגונים המסמיכים רשאים לא רק לבנות תוכניות לימוד לפי יעדים רחבים, אלא גם יכולים להחליט אם לפרק את ההכשרה לרכיבים מודולריים, שאתם ניתן לרכוש לאורך זמן, או לחייב למידה רצופה בהתאם לשיקול דעתם הפדגוגי.²⁵ בארה"ב, שבה לא קיימת מערכת מרכזית לקביעת תוכני לימוד מקצועיים, יוזמות ההכשרה הכינו תוכניות לימוד מותאמות במיוחד לצרכי העסקים באיזורים שבהן פעלו בשיתוף המעסיקים.²⁶

ו. מודלים שונים למימון והפעלה

בכמה מדינות שנסקרו התקיימו מודלים שונים למימון ולהפעלה של הכשרות, בהתאם לצרכים ואילוצים של ענפים וקהלי יעד שונים. בגרמניה, המעסיקים מתחייבים להקנות סט מוגדר של כישורים לחניכים העובדים אצלם, האמורים להירשם במסגרת החניכות בעבודה. מאחר שחלק מהמעסיקים, במיוחד הקטנים והבינוניים, אינם מסוגלים לתת את כל מרכיבי החניכה הנדרשים (כי אין להם את כוח האדם או הציוד המתאימים), הוקמו מרכזי הכשרה המיועדים לגשר על הפערים. בעוד כלל ההכשרה בחניכות רגילה ממומן ע"י המעסיק, פעילותם של מרכזי ההכשרה ממומנת במשותף ע"י לשכות המעסיקים (המכסים את ההוצאות השוטפות) והממשלה הפדראלית (המשלמת עבור התשתית הפיזית והציוד במרכזים).²⁷

ברוב המדינות שנסקרו, ההכשרה המתקדמת יותר וההשתלמויות לשם עדכון מקצועי מתמשך ממומנות בעיקרן

ע"י המעסיקים או העובדים. אולם במקרים מסוימים הממשלה מסייעת לקידום הכשרות אלו. באוסטריה, שירות התעסוקה גיבש יחד עם המעסיקים תוכניות להכשרות מסוג זה, שמקבלות תמריצים מהממשלה בדמות שוברים למשתתפים או הטבות מס להם, למעסיקים או לגופי ההכשרה.²⁸ באנגליה, לצד המערכת הפורמאלית המובלת ע"י הארגונים המסמיכים, קיימת גם למידה קהילתית, שבמסגרתה ניתן לקיים גם הכשרות קצרות או רענונים והשתלמויות. למידה זו ממומנת ברובה ע"י המשתתפים והמעסיקים, אך פועלות גם קרנות ממשלתיות וקרנות של האיגודים המקצועיים המסבסדות אותן.²⁹

ז. שימוש נרחב בהערכה ומדידה

אחד המאפיינים הבולטים בקרב המדינות שנסקרו, כולל בקרב כאלו בעלות מערכות הכשרה שונות מאוד, הוא האיסוף הקפדני והמקיף של נתונים לגבי הכשרות, והשקעת משאבים משמעותיים בהערכה ובמדידת תוצאותיהן, ככלי לפיתוחן ושיפורן. כפי שמסבירים אקשטיין ואחרים:

*במרבית המערכות [של ההכשרה מקצועית] שנסקרו [במדינות המפותחות] קיים גם גוף מחקר המתעסק באיסוף נתונים ובבחינת תוצאות באופן שיטתי. הנתונים הנאספים כוללים את מספר הלומדים, שיעור ההשמה של הבוגרים, התשואה על ההכשרה, מחסור בעובדים מקצועיים במשק, אפקטיביות מסלולי הלימוד, רמת הלימודים ועוד. נתונים אלו הם קריטיים להצלחת המערכת ולשמירה על כך שלא תקפא על השמרים אלא תתאים את עצמה לשינויים התכופים בשוק העבודה.*³⁰

בכמה מדינות, הגוף הלאומי המרכזי העוסק בהכשרות הוא ביסודו ארגון מחקר, הערכה ולימוד, בעוד העיסוק בתכנים הספציפיים של ההכשרות מבוזר ברמה ענפית, איזורית או מוסדית, כמפורט לעיל. כך למשל, בגרמניה, מנהל המכון הפדראלי לחינוך והכשרה מקצועית "מחקר ואיסוף נתונים סיסטמתי ואמפירי (כמותי ואיכותי) בנוגע לכל ההיבטים הרלוונטיים של ההכשרה מקצועית", ובכלל זאת "עלויות ותועלות של ההכשרה מקצועית". ב-2016, המכון אף ביצע הערכה כוללת למערכת ההכשרות הלאומית, שהתמקדה באפקטיביות של המערך.³¹

²⁴ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017, ע' 25.

²⁵ לוי ווולדה-צדיק 2016.

²⁶ ERI 2018.

²⁷ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017.

²⁸ רגב, קידר ופורת 2019.

²⁹ שם.

³⁰ אקשטיין ואחרים 2016, ע' 15.

³¹ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017, ע' 33.



לעבודה עם המעסיקים. במסגרת זאת, שכרה התוכנית צוות ייעודי לקשרי מעסיקים, שכלל עובדים בעלי ניסיון רלוונטי במגזר העסקי. אנשי הצוות פנו למעסיקים ועבדו יחד איתם כדי לאפיין את צרכיהם מבחינת כוח אדם והזדמנויות להגביר את הכישורים של כוח העבודה. על בסיס זה, הם פנו לגופי ההכשרה הרלוונטיים, ועבדו עם מורים ומרצים כדי לעצב תוכניות חניכה המותאמות לצורכי המעסיקים. באמצעות מודל עבודה זה הצליחה דרום קרוליינה להגדיל את מספר המעסיקים והעובדים בתוכניות חניכה פי שבעה בין השנים 2007 ו-2014.



מסקנות למדיניות בישראל

על אף החשיבות של למידה מהניסיון העולמי, יש להיזהר מניסיון להעתיק מודלים הפועלים בחו"ל כמות שהם, מבלי להתחשב בהקשר שבו הם פועלים ובגורמים שהובילו להתפתחותם. כפי שכתבו אקשטיין ואחרים:

רבים סבורים שעל ישראל לאמץ מערכת דומה למערכות הקיימות במדינות מרכז אירופה כגון גרמניה, אוסטריה ושווייץ ("המערכת הדואלית").
במדינות אלו הייתה למערכת הדואלית הצלחה רבה, ובכל זאת אנו סבורים כי אין זה המודל המתאים ביותר לישראל כיום.
המערכת הדואלית שבה התלמיד גם מועסק בחברה ספציפית בכל מהלך הלימודים נסמכת על מסורת בת מאות שנים של אגודות בעלי מקצוע, ועל חברה שבה הערך של עבודה מקצועית הינו גבוה לא פחות מהערך של לימודים אקדמיים. במערכת כזו מסלול הלימודים בכל מקצוע מובנה ביותר וקיימת תשתית ומסורת ללימודים בתוך החברות התעשייתיות. גם במדינות אלו השינויים המתרחשים בשוק העבודה, הכוללים הסתמכות רבה יותר על הון אנושי כללי, יוצרים לחץ על

בשווייץ, אחד מעיסוקיה העיקריים של הוועדה הפדרלית לחינוך והכשרה מקצועית הוא להעריך פרויקטים בתחום ההכשרות.³² בבריטניה, הגוף המרכז את כל תחום ההכשרה המקצועית עפ"י חוק הוא משרד ההסמכות. למשרד זה כמה תפקידים, ובכלל זאת בחינת התועלת ממסלולי ההכשרות השונים.³³

דוגמאות לרפורמות לאומיות בתחום

בדוח של ה-OECD מ-2016 תוארו שני מהלכים לשינוי מדיניות ההכשרה שהתבצעו בבריטניה ובארה"ב ועשויים להיות רלוונטיים לישראל.³⁴ בראייתנו, יוזמות כאלו לשינוי ולרפורמה מעניינות במיוחד, מכיוון שהן ממחישות לא רק כיצד פועלת מערכת ההכשרה אפקטיבית, אלא גם מציגות דרכים לשנות את המערכת ולהגביר את היכולות שלה במקומות שבהם היא חלשה.

בבריטניה, נסקרה תוכנית פיילוט הנקראת "מעסיקים לוקחים בעלות על כישורים".³⁵ המועצה הבריטית לתעסוקה וכישורים – גוף במימון ממשלתי שמוביל ע"י נציגי מעסיקים – יזמה את התוכנית והפעילה אותה. במסגרת הפיילוט, התפרסם קול קורא פתוח למעסיקים, להגשת בקשות למימון הכשרות. המכרז לא הגביל את שיטות ההכשרה או הגדיר מראש ענפים או כישורים שיש לחזק. הוא עודד במיוחד את המעסיקים לפתח תוכניות לימוד חדשניות. בקשות יכלו להיות מוגשות ע"י מעסיקים בודדים או התארגנויות שלהם. בפועל, התוכנית אפשרה למעסיקים לפתח הכשרות המותאמות לצורכי השוק המשתנים עם רמה גבוהה של גמישות ונרחב לחדשנות. בהקשר זה, בולטים המשאבים שהוקצו לתוכנית – 340 מיליון ליש"ט לארבע שנים. בהתאמה לגודל היחסי של הכלכלה, סכום זה מקביל ל-200 מיליון ש"ח בישראל.

בארה"ב נסקרה תוכנית "חונכות קרוליינה" שפועלת במדינת דרום קרוליינה. מטרתה העיקרית של תוכנית זו הייתה להגדיל את ההשתתפות של מעסיקים בהכשרה באמצעות חניכה. לשם כך, הוצעה למעסיקים הקלת מס בשווי 1,000 דולר (כ-3,500 ש"ח) לשנה לחניך, למשך שנה עד ארבע שנים. עם זאת, נראה שהמרכיב העיקרי בהצלחת התוכנית לא היה התמריץ הנמוך היחסית אלא הגישה הפרו-אקטיבית והגמישה

³² רגב, קידר ופורת 2019.

³³ אקשטיין ואחרים 2016, ע' 16.

³⁴ OECD 2016.

³⁵ Employment Ownership of Skills (EOS).



צילום: מכללת גל

והן בהתחשב במציאות של עולם העבודה המשתנה, שמחייבת התפתחות ורענון גם של מערכות ההכשרה המוצלחות בעולם.

במסגרת זאת, מאפיינים החוזרים על עצמם במערכות ובנסיבות שונות הם סיבה טובה לשקול את יישומם גם בישראל.

כמפורט לעיל, עפ"י הסקירות שנעשו בשנים האחרונות, מאפיינים אלו כוללים: מגוון קהלי יעד; תפקיד מרכזי למעסיקים; התנסות מעשית בעבודה; ביזוריות במבנה המערכת; גמישות בתוכניות הלימוד; ומגוון של מודלים למימון והפעלה. כמפורט להלן, מאפיינים אלו אינם קיימים, או קיימים בצורה מוגבלת בלבד, במערכת הישראלית כיום. הטמעתם תדרוש תהליכי שינוי משמעותיים, ובהקשר זה בהחלט ניתן ללמוד ממדינות שניסו לבצע תפנית דומה, כמפורט לעיל לגבי בריטניה ודרום קרוליינה.

המערכות הקיימות וניסיונות לאמץ את המערכת או חלקה במדינות אחרות הצליחו בצורה חלקית בלבד ... בישראל אין מסורת רחבה של אגודות בעלי מקצוע שיכולות לתמוך במערכת דואלית, ומרבית הציבור מייחס חשיבות רבה ללימודים אקדמיים, הן כבסיס להצלחה מקצועית והן כצורך חברתי.³⁶

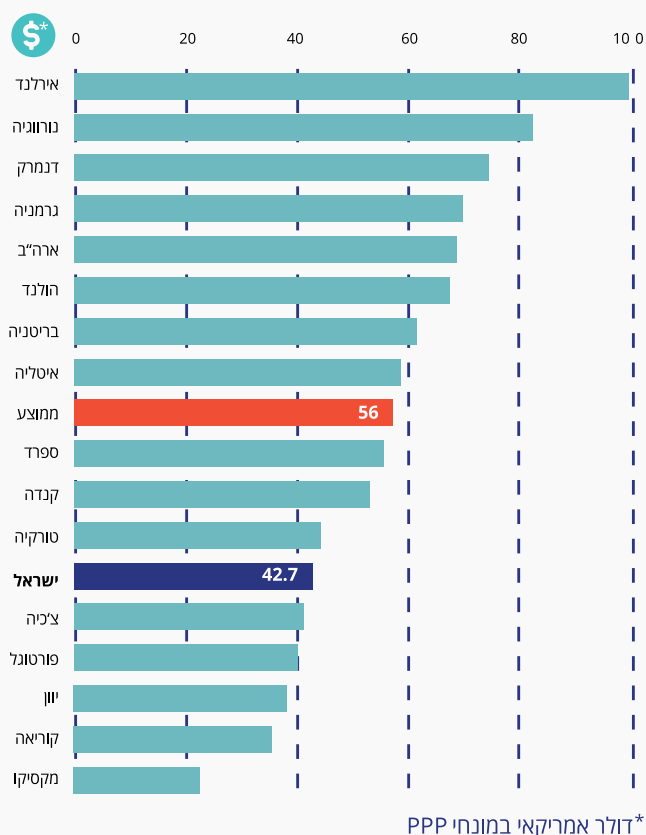
בראייתנו, אזוהרה זו מצומצמת מדי. הקושי בהעתקת המערכת הדואלית לישראל אינו נופל מהקושי בהעתקת מודלים אחרים. גם במדינות ליברליות כמו ארה"ב ובריטניה, מערכות ההכשרה נשענות על תשתיות שקיימות זה עשרות שנים ועל תרבות עסקית ונורמות חברתיות שונות מאלו שמקובלות בישראל. לדעתנו, יש לראות בנעשה במדינות אחרות השראה והכוונה כללית. במסגרת זאת, בהחלט יש מה ללמוד מהמערכת הדואלית, כמו גם משיטות אחרות. בכל המקרים, אימוץ כלים שפותחו בחו"ל דורש התאמה משמעותית למציאות הישראלית, ולעתים כלל אינו רלוונטי. במקרים מסוימים, יש לשקול כיוונים חדשניים, הן כדי לוודא התאמה לנסיבות ולצרכים המקומיים,

³⁶ אקשטיין ואחרים 2016, ע' 6 (דגש שלנו).



1 פיריון נמוך

התוצר לשעת עבודה 2017 (פיריון עבודה) ישראל ושאר מדינות ה-OECD



מקור: דו"ח בנק ישראל 2017, עמ' 126

אחת הבעיות הקשות שמאפיינות את כלכלת ישראל היא פיריון העבודה הנמוך. הפיריון הוא הערך של המוצרים והשירותים שמופקים בשעת עבודה ממוצעת. ככלל, ככל שפיריון העבודה נמוך יותר, כך המדינה ענייה יותר. בטווח הארוך, המקור העיקרי לעלייה ברמת החיים הממוצעת הוא הגידול בפיריון, באמצעות השקעה בהון הפיזי ובפיתוח המיומנויות לעבודה של האוכלוסייה.

ישנם קשיים משמעותיים בהבנת הסיבות לפיריון נמוך בכלל ובישראל בפרט. חוקרים שונים הצביעו על מגוון סיבות ואין קונצנזוס על כמעט אף אחת מהן. אולם רבים מהמחקרים מצביעים על רמת הכישורים הנמוכה של העובדים בישראל כאחד המרכיבים המרכזיים שיש לשפר כדי להביא לגידול בפיריון.³⁷ מסקנה זו נתמכת גם בדוחות של גופים בינ"ל, כמו ה-OECD.³⁸ שכן ישראל בולטת לעומת שאר המדינות המפותחות הן ברמה נמוכה של כישורי יסוד (אוריינות שפה, מתמטיקה וטכנולוגיה),³⁹ והן בפיריון נמוך. בנוסף לכך, עפ"י מחקר שערך בנק ישראל, הענפים בישראל שבהם מיומנויות היסוד של העובדים נמוכות במיוחד, ביחס לעולם, הם גם הענפים בעלי הפיריון הנמוך ביותר בהשוואה בינ"ל. בהקשר זה, קבע בנק ישראל כי גם אם ישנן סיבות שונות לרמת פיריון נמוכה, "הדרך לצמיחה מואצת בפיריון העבודה בישראל עוברת בראש ובראשונה במדיניות לשיפור ההון האנושי."⁴⁰

³⁷ צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ, שרית מנחם כרמי ותמיר קוגוט, "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019", נייר מדיניות 2019.3 של מכון אהרון למדיניות כלכלית, נובמבר 2010; אסף גבע, "מדוע פיריון העבודה בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות?", אנף הכלכלה, משרד האוצר, מאי 2015;

שי צור, "מיומנויות היסוד של העובדים בישראל והפיריון בענפי המשק", בתוך סקירה פיסקלית תקופתית ולקט סוגיות מחקר, בנק ישראל, יולי 2016; גלעד ברנד, "מדוע הפיריון במדינת הסטארטאפ [כך במקור] נותר נמוך?", נייר מדיניות מס' 06.2017, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוקטובר 2017.

³⁸ Musset, P., M. Kuczera and S. Field, "A Skills beyond School Review of Israel", OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, 2014.

³⁹ Kuczera, M., T. Bastianić and S. Field, "Apprenticeship and Vocational Education and Training in Israel", OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, 2018.

⁴⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות הארצית למידה והערכה בחינוך, "מיומנויות בוגרים בישראל 2014-2015", פרסום מס' 1640, 2016.

⁴⁰ בנק ישראל, "דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פיריון העבודה", אוגוסט 2019.



הכולל, ובה בעת אף תאפשר גידול בשכר עובדים, שכיום פוטנציאל ההשתכרות שלהם נמוך.

2 מחסור בעובדים מקצועיים

לפי ה-OECD, המחסור בכוח אדם מקצועי מהווה איום על הכלכלה בישראל.⁴⁶ המחסור במיומנויות פוגע במשק ובתעסוקה כיוון שיש לו השפעה ישירה על האפשרות של ענפים וחברות לצמוח ולהתפתח, ובמקרים מסוימים – אף להמשיך להתקיים. אף שאין מחקר שיטתי לגבי הפערים בשוק העבודה בישראל, מפרסומים והצהרות של ארגונים ומעסיקים גדולים עולה שחסרות במשק עשרות אלפי ידיים עובדות.⁴⁷

המחסור בעובדים מיומנים, אך לא בהכרח בעלי תואר אקדמי, עולה גם מסקר מעסיקים שביצעה חברת מנפאואר ב-2018. לפי הסקר, קרוב ל-50% מהעסקים בישראל חוששים ממחסור בעובדים, אחוז גבוה מהממוצע העולמי. דוח מנפאואר מציין כי:

רובם של עשרת התפקידים המבוקשים ביותר כיום מחייבים השכלה גבוהה, ולא בהכרח תואר אקדמי מלא. תפקידים המחייבים מיומנויות ביניים כמו אלה ואחרים מהווים 40% מכלל המשרות ב-OECD והביקוש להם גדל. בעידן הדיגיטלי, תעסוקה לא תחייב תמיד תואר אקדמי, אלא תסתמך במידה רבה על פיתוח מתמשך של מיומנויות, כיוון שהטכנולוגיה החדשה חדרה אפילו לרוב התפקידים המסורתיים.⁴⁸

בין עשרת המקצועות המבוקשים ביותר, לפי הסקר, נכללים הן מקצועות לא-אקדמיים בענפי השירותים כמו נהיגה, נציגי מכירות ותמיכה משרדית, והן מקצועות טכניים כמו חשמלאים, מכונאים, טכנאים, עובדי ייצור וטכנאי תמיכה. אף על פי שלמעלה מ-80% מהעובדים שהשכלתם היא תיכונית ומטה מועסקים בענפי השירותים⁴⁹, המידע המפורט שיש לנו לגבי מחסור בעובדים הינו בענפי הטכנולוגיה והתעשייה.

כיום, פריון העבודה בישראל נמוך משמעותית מזה שבקרר המדינות המפותחות, והפער אינו מצטמצם לאורך זמן. לפי משרד האוצר, פער זה היה יציב בשנות ה-90 אך התרחב בשנות ה-2000: "למעשה, בעוד הפריון לשעת עבודה בישראל היווה כ-63 אחוזים מהפריון לשעת עבודה בארה"ב בתחילת שנות ה-90, נכון ל-2012 עמד היחס על 53 אחוזים בלבד.⁴¹ כפי שניתן לראות בתרשים בעמוד הקודם, בשנים האחרונות הפער הצטמצם מעט וחזר לרמה שעליה עמד לפני כשלושה עשורים. התוצר לשעת עבודה בישראל עמד ב-2017 על 42.7 דולר לשעה, לעומת 56 דולר לשעה בממוצע ב-OECD. בארה"ב עומד פריון העבודה על יותר מ-70 דולר לשעה.

פריון העבודה הנמוך בישראל מושפע בין היתר מהקיטוב העמוק בשוק התעסוקה. לפי מחקר שערך גלעד ברנד ממרכז טאוב.⁴² שכרם של עובדים ישראלים בעלי רמת מיומנות נמוכה קטן ב-50% ממקביליהם במדינות המפותחות, לעומת פער של 15% בלבד בקרב בעלי המיומנות הגבוהה.

מכון אהרון ביצע ניתוח סטטיסטי של פער הפריון בין ישראל למדינות דומות בעולם ומצא כי "עיקר הפער ברמת ההון האנושי של הפרטים במשק מרוכז בחציון התחתון של העובדים, אותם פרטים שהם חסרי השכלה אקדמית."⁴³

גם מחקר של יובל מזר מבנק ישראל מצא כי "מקבלי השכר הנמוך בישראל, ובמיוחד הגברים, מאופיינים בהון אנושי דל יחסית בהשוואה למקבלי השכר הנמוך במדינות ההשוואה."⁴⁴ כפי שמציין ברנד, ממצאים אלו מעידים על "הצורך בהסבת תשומת הלב לקבוצת העובדים המיומנת פחות", מעבר להשתלבות בלימודים האקדמיים, כולל "פתרונות בתחום של הכשרה מקצועית."⁴⁵

כישורי היסוד הם התחום היחיד שלגביו יש נתונים שיטתיים, אולם לטענת מומחים ומעסיקים רבים קיים גם מחסור בכישורים רכים – כמו עבודת צוות, יכולת הבעה בעל פה ויכולת טכנולוגית, ובכישורים מקצועיים הרלוונטיים לתחומי תעסוקה ספציפיים. על אף שאין נתונים אמפיריים בנושא, יש בסיס להניח שרמת הכישורים הנמוכה בכל סוגי הכישורים הנדרשים היא אחד מההסברים לבעיית הפריון. השקעה בפיתוח מיומנויות עובדים תתרום באופן כללי למשק, תגדיל את הפריון

⁴¹ גבע 2015, ע' 3.

⁴² גלעד ברנד, "התשוואה למיומנויות בשוק העבודה בישראל", מרכז טאוב, דצמבר 2019.

⁴³ אקשטיין ואחרים 2010, ע' 30.

⁴⁴ יובל מזר, "הבדלים במאפיינים של העובדים בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD, לאורך התפלגות השכר והמיומנויות ובחינת תשואות השכר של ההון האנושי", מתוך לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות של בנק ישראל, ספטמבר 2019, ע' 39.

⁴⁵ ברנד 2019, ע' 33.

⁴⁶ Musset, Kuczera and Field 2014.

⁴⁷ אלפי אליהו שאולי, "ערבבו את הטיח: ענף הבנייה זקוק לרבות עובדים ישראלים", גלובס, 20 בפברואר 2017; "ועידת המלונאים 2017", מלונאים – בטאון תעשיית התיירות והמלונאות בישראל, יולי 2017, ע' 4; "העסקת עובדים זרים ומומחים זרים בישראל – עמדת התאחדות התעשיינים", התאחדות התעשיינים בישראל – אגף הכשרה ומשאבי אנוש, 1 בפברואר 2018; "מקצועות להכשרה מקצועית לתעשייה", התאחדות התעשיינים בישראל – אגף הכשרה ומשאבי אנוש, ספטמבר 2017.

⁴⁸ מנפאוארגרופ, "פותרים את מצוקת הכישוריות: לבנות, לרכוש, ללוות ולגשר – סקר מצוקת הכישוריות, ישראל 2018", 2018, ע' 5.

⁴⁹ הסקר החברתי של הל"מ, 2018.

בסקר העריכו 29% מהמשיבים כי המחסור בכוח אדם גרם להם להפסד של לפחות עשירית ממחזור הפעילות, כולל 6% שהעריכו את ההפסד ברבע עד חצי מהיקף המחזור. במונחים כספיים, 19% מהמשיבים העריכו שההפסד השנתי עקב בעיה זו עולה על 3 מיליון ש"ח. ההפסדים נבעו ממגוון בעיות, החל מעיכוב בביצוע הזמנות (46% הסכימו "במידה רבה" שזו תוצאה של המחסור בכוח אדם), ועד לווייתור על הזמנות (24%), השבתת קווי ייצור (16%) ואובדן לקוחות (21%).

ממצאים אלו מעידים על כך שהמשק הישראלי משלם מחיר כבד על המחסור בכוח אדם בתעשייה, עוד לפני שמביאים בחשבון את הפגיעה בענפי השירותים.⁵⁴

3 כישורים ושכר נמוך

ב-2018 היו בישראל:

כ-4.1 מיליון עובדים



כ-1.5 מיליון בעלי תואר אקדמי



כ-600 אלף בעלי תעודה על תיכנית



כ-450 אלף בוגרי הכשרות



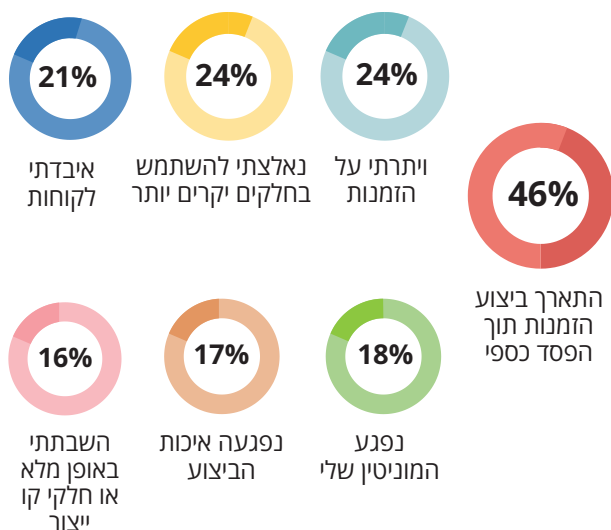
כ-1.5 מיליון בעלי תעודת בגרות או פחות מכך⁵⁵

כך, בתחום ההייטק, לפי דוח של רשות החדשנות וסטארט-אפ ניישן סנטרל, יש שורה של אינדיקטורים המצביעים על מחסור כרוני בעובדים טכנולוגיים. 16% מהעובדים הטכנולוגיים החדשים בתעשייה לא רכשו את כישוריהם במסגרת אקדמית, מה שמעיד על פוטנציאל של מסלולים חלופיים להכשרה בתחום.⁵⁰

בתעשייה ישנן עדויות עוד יותר מובהקות למחסור בעובדים מיומנים ללא תואר אקדמי. לפי מחקר משרד הכלכלה והתעשייה שנערך ב-2016, כבר היום ישנו מחסור משמעותי, שצפוי להחמיר בשנים הבאות.⁵¹

סקר שערכה חברת "תבור" ב-2018 עבור משרד הכלכלה והתעשייה והתאחדות התעשיינים, בקרב מדגם מייצג של 250 חברות תעשייתיות בגדלים ובאיזורים שונים⁵², מראה כי למחסור זה יש השפעה מובהקת וחמורה על הענף.

שיעור המסכימים במידה רבה עם ההצהרות הבאות לגבי השפעת המחסור בעובדים:⁵³



⁵⁰ אורי גבאי, עינב ארליך, חיר עבד אלראזק ונעמי קריגר כרמי, "דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019", סטארט-אפ ניישן סנטרל והרשות לחדשנות, 2020, ע' 16-17.

⁵¹ משרד הכלכלה והתעשייה, "מגמות פרישה חזויות מהתעשייה על רקע פרישת עולי ברית המועצות (לשעבר)", 2016.

⁵² משרד הכלכלה והתעשייה והתאחדות התעשיינים בישראל, "התעשייה בישראל: מגמות, מאפיינים ואתגרים בהיבטי ההון האנושי", יוני 2019.

⁵³ התאחדות התעשיינים בישראל, "נתונים מסקר בנושא ההון האנושי בתעשייה", 4 פברואר 2020 [הועבר במסגרת התכתבות דוא"ל בין 121 לבין התאחדות התעשיינים].

⁵⁴ שם.

⁵⁵ עיבוד 121 לנתוני הסקר החברתי וסקר כוח האדם של הלמ"ס, 2018.



שעות עבודה. עובדים במשרה חלקית מקבלים שכר נמוך במיוחד, אבל גם בקרב אלו שעובדים במשרה מלאה, 24% מרוויחים פחות מ-5,000, ואילו 57% הרוויחו פחות מ-7,500 ש"ח ב-2018.⁶⁰

השכר הנמוך בקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה תואם את הממצאים לגבי רמת הכישורים של קבוצה זו. לפי סקר PIAAC, בקבוצה זו 40% הם ברמת אוריינות קריאה 1 ומטה, כלומר אינם יכולים לבצע השוואות והיסקים. נתונים דומים קיימים גם לגבי אוריינות מתמטית, שבה 40% אינם מסוגלים לבצע חישוב של יותר מצעד אחד. באוריינות מתקשבת, 60% לא מגיעים אפילו לרמה 1, הנדרשת כדי להשתמש בדוא"ל ובדפדפני אינטרנט.⁶¹

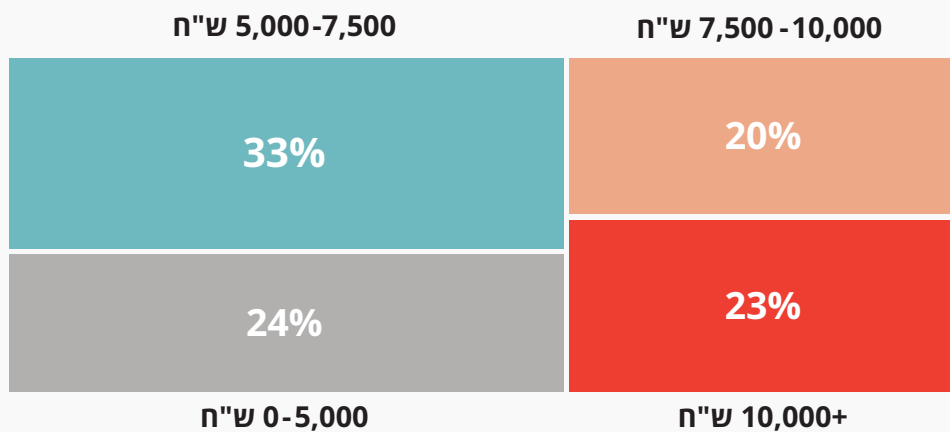
בניגוד לתפיסות רווחות, **אוכלוסיית העובדים ללא תעודה על-תיכונית דומה בהרכבה לכלל החברה הישראלית.** רובה מורכב מיהודים חילונים, ורק רבע הם ערבים או חרדים. רמת הכישורים וההכנסה הנמוכה אינן נובעות מהנסיבות הייחודיות לקבוצות אלו או מרקע תרבותי. הן גם אינן משקפות היעדר צורך בלמידה. למעלה מ-60% מהעובדים בקבוצה זו

הניתוח שלהלן מתמקד בקבוצת העובדים ללא תעודה על תיכונית. עובדים אלו, שהשכלתם הפורמלית היא הנמוכה ביותר,⁵⁶ זקוקים במיוחד להכשרות שייתנו להם כלים וידע רלוונטיים לעבודה,⁵⁷ אך רק 26% מביניהם מדווחים שהשתתפו בהכשרה מקצועית כלשהי.⁵⁸

עובדים המתקשים בשוק העבודה יודעים היטב שהכשרה מקצועית תשפר משמעותית את סיכוייהם להצליח. בסקר שערך שירות התעסוקה בקרב תובעי דמי אבטלה, נשאלה השאלה הפתוחה הבאה: "האם יש כלים נוספים שהיית מעוניין לקבל משירות התעסוקה?". 56% ענו שהם מעוניינים בהכשרה מקצועית, לעומת 25% בלבד שענו "עבודה מתאימה".⁵⁹ תוצאה זו משקפת כנראה את ההבנה ש"עבודה מתאימה" ללא שיפור בכישורים תשאירם במבוי סתום בשוק התעסוקה.

העובדים חסרי ההשכלה העל תיכונית, שהם רוב העובדים במשק, מרוויחים שכר נמוך מאוד: 38% מרוויחים פחות משכר מינימום, ורק 18% מרוויחים מעל 10,000 ש"ח. השכר הנמוך משקף, ככל הנראה, רמת פריון נמוכה, לא היקף מצומצם של

הכנסות לעובדים במשרה מלאה, בעלי השכלה תיכונית ומטה



מקור: הסקר החברתי 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

⁵⁶ עבור רובם, זה מצב קבוע. לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2018, גם בגילאי 39-30, שיעור בעלי התואר עומד על 45% בלבד. הרמה הנמוכה של כישורים ושכר בישראל אינה פוסחת לגמרי על בעלי התעודות הגבוהות יותר. מבין העובדים במשרה מלאה המשתכרים פחות משכר המינימום, כמעט לשליש יש תעודה על תיכונית או תואר אקדמי. כפי שצוין לעיל ויפורט בהמשך, בראייתנו תוכניות ההכשרה צריכות להיות פתוחות לכלל האנשים שפוטנציאל ההשתכרות שלהם נמוך. עם זאת, עליהן להיות מותאמות במיוחד לצרכיהם של אלו שאינם במסלול אקדמי, שהם הלקוחות העיקריים של ההכשרות המקצועיות. מסיבה זו, הניתוח בפרק זה מתמקד בהם.

⁵⁷ הסקר החברתי 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מטבע הדברים, צעירים פחות השתתפו בהכשרות, אך גם בגילאי 30-64 שני שלישים מדווחים שלא השתתפו בהכשרה. יש לציין כי הקבוצה בעלת ההשכלה הנמוכה ביותר היא גם בעלת השיעור הנמוך ביותר של משתתפים בהכשרות. בקרב בעלי תעודה על-תיכונית, 47% מדווחים שהשתתפו בהכשרה ו-28% בקרב אקדמאים.

⁵⁸ מצגת שירות התעסוקה לועדת 2030, 18.10.2017, שקף 13. מועד ביצוע הסקר לא צוין במצגת.

⁵⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2018.

⁶⁰ למ"ס וראמ"ה 2016.

⁶¹



עולם העבודה המשתנה ומשבר הקורונה



הרמה הנמוכה של כישורים בישראל מהווה איום משמעותי נוכח השינויים בשוק התעסוקה. המשרות שאינן דורשות רמה בסיסית גבוהה של כישורי יסוד הולכות ונעלמות. עובדים בתחומים כמו תעשייה, חקלאות, לוגיסטיקה ושירות לקוחות, שעוברים תהליכים של מיכון, יצטרכו לעזוב את עבודתם או לשפר את כישוריהם. עובדים הנכנסים לשוק העבודה ללא כישורים לא יוכלו למצוא תעסוקה כלל.

לפי ניתוח שביצעה חברת מקינזי, עד שליש מהעובדים המועסקים כיום בעולם יאבדו את משרתם או יידרשו לעדכן את כישוריהם עד 2030 כתוצאה מהתפתחות הטכנולוגיה.⁶²

בישראל, מחקר של מרכז טאוב הצביע על כך "שכמיליון מועסקים בישראל [בגילאי 25-64] מצויים בקטגוריית הסיכון הגבוה" להחלפת משרותיהם ע"י מחשוב.⁶³

האיום (וההזדמנות) הכרוכים בהיעלמותם של מקצועות והולדתם של מקצועות חדשים מועצמים ע"י היקפם העצום וקצבם המואץ. שינויים ברמה זו יוצרים חוסר ודאות גבוה, ומקשים על גיבוש צפי מדויק להתפתחות שוק העבודה. משמעות הדבר שכל תחזית לגבי המקצועות והכישורים שיידרשו במשק הישראלי בעוד עשור ומעלה צריכה להילקח בעירבון מוגבל. למעשה, נראה כי אין ולא יוכל להיות גורם מתכלל אחד שיוכל לדעת בוודאות גבוהה מהם המקצועות שיידרשו במשק בעוד כמה שנים, אלא רק הערכות כלליות יחסית.

מצב זה מעמיד אתגר בפני מערכות הכשרה שמבוססות כיום, בכל העולם ובישראל במיוחד, על תפיסה לפיה עובדים רוכשים מקצוע בתחילת חי העבודה שלהם, ויכולים להסתמך על כך שימשיך להיות מבוקש עד שיפרשו לגמלאות. עבור חלק מהעובדים, ייתכן שההגדרה של מקצוע תפסיק להיות רלוונטית, ובמקום זאת יידרש מהם להחזיק בחבילה מגוונת של כישורים המתעדכנים באופן שוטף.

מדווחים שלמדו דברים חדשים בעבודה בשנה האחרונה. אולם ככל הנראה רק חלק קטן בצורה פורמלית – רק 20% מדווחים על השתתפות בהכשרות, בעבודה או מחוצה לה (לעומת 44% בקרב בעלי תואר אקדמי).⁶²

בנוסף לבעלי השכלה נמוכה, ישנן קבוצות נוספות שלהן צורך משמעותי במיוחד בהכשרות מקצועיות, אבל נסיבותיהן וצרכיהן שונים מאוכלוסייה רחבה זו (אף שהן חופפות לה במידה רבה):

בחברה הערבית גברים מועסקים בשיעורים נמוכים יותר ממקביליהם היהודים, השכר לשעה נמוך ב-40%, ומעטים משתלבים במקצועות הדורשים מיומנות גבוהה (20% לעומת 50% בקרב יהודים). בקרב נשים ערביות המצב חמור עוד יותר: רק 25% מהן עובדות, ושיעור גבוה במיוחד מהן מועסקות במשרה חלקית.⁶³

החרדים מתאפיינים בשיעורי תעסוקה נמוכים, הן אצל גברים (51% לעומת 88% אצל יהודים לא חרדים, בגילאי 25-64) ובמידה פחותה בקרב נשים (73% לעומת 82%). פער דומה קיים גם בשכר (נמוך יותר ב-45% אצל גברים ו-27% אצל נשים), ובהיקפי משרה, במיוחד אצל נשים שרבות מהן עובדות במשרה חלקית אף שהיו מעוניינות במשרה מלאה.⁶⁴

אצל **נשים יהודיות לא חרדיות**, הבעיה העיקרית היא ריבוי משרות חלקיות (שלא מבחירה) ושכר נמוך ב-40% מזה של מקביליהן הגברים.⁶⁵

עובדים מעל גיל 45 שמאבדים את עבודתם מתקשים למצוא עבודה חלופית בשכר ובתנאים דומים שמנצלת את מלוא כישוריהם, במיוחד כאשר הם עובדים בענפים ובמקצועות הנתונים במגמת ירידה. עובדים בגילאים אלו מהווים 56% מדורשי העבודה בישראל ו-75% מהקבוצה הנתונה בעומק אבטלה חריף (מעל 270 יום), אף על פי שהם מהווים רק 37% מכוח העבודה.⁶⁶

⁶² הסקר החברתי 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בסקרים של 2017 ו-2018 שאלה זו לא נשאלה.
⁶³ ניצה (קלינר) קסיר, "הגיוון התעסוקתי בראי החוסן הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל", מצגת מ-11 במרץ 2018.

⁶⁴ שם.

⁶⁵ שם.

⁶⁶ עיבודים שלנו למידע מהמקורות הבאים: "נתוני דורשי תעסוקה – מרץ 2018", שירות התעסוקה [קישור], השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.3; הרבעון לסקרי כוח אדם ינואר-מרץ 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 1.9.

⁶⁷ James Manyika et al., "Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions In A Time Of Automation", McKinsey Global Institute, December 2017.

⁶⁸ שביט מדהלה-בריק, "מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל", דוח מצב המדינה של מרכז טאוב, דצמבר 2015, ע' 49.



צילום: מכללת גל



אמנם המשק צפוי להתאושש ככל שהמגפה תרוסן וההגבלות יוקלו, אך גם לפי התרחישים האופטימיים ביותר, מאות אלפי מועסקים לא יוכלו לחזור לעבודותיהם גם עם תום המשבר.

כדי לחזור לתעסוקה הם יצטרכו להשתלב בענפים ובתחומי עיסוק חדשים, ולשם כך **יזדקקו לכישורים חדשים**.

אולם, כפי שהפרק הבא יראה, מערכת ההכשרות הפועלת כיום בישראל אינה גמישה ויעילה דיה כדי להתמודד עם שינויים גדולים בשוק התעסוקה, ועל כן מתקשה להתמודד הן עם זעזועים ממוקדים כמו משבר הקורונה, והן עם התהליכים ארוכי הטווח של שינויים בשוק העבודה.

במציאות זו השקעה בפיתוח מיומנויות עובדים תצטרך לגלות רמה גבוהה מאוד של דינמיות וגמישות, לצד יכולת להגיב במהירות למגוון רחב של התפתחויות בשטח. לכן, מערכת ממשלתית שתבקש להתאים את עצמה למציאות המשתנה תצטרך למצוא דרכים לעשות זאת ביעילות הנדרשת, כדי להבטיח את מילוי כל הצרכים שעליהם עמדנו בפרק זה.

בהקשר זה, חשוב לציין, כי המשבר הבריאותי והכלכלי שפרץ בעקבות התפשטות מגפת הקורונה במרץ 2020, מהווה דוגמא, זרז וסימולציה לזעזועים רחבי היקף בשוק העבודה. כמעט מיד עם הטלת מגבלות התנועה שנועדו להכיל את המגפה, זינק שיעור הבלתי מועסקים במשק מכ-3.5% שיעורי אבטלה בראשית מרץ, לכמעט רבע מכוח העבודה בחל"ת או באבטלה חודש לאחר מכן.

ההכשרות המקצועיות בישראל – עבר והווה

1
רקע היסטורי

הסקירה ההיסטורית בחלק זה נסמכת על הדוקטורט של קרן שגיא העוסק בשינויים וההתפתחויות שחלו במערכת ההכשרה המקצועית בישראל במהלך המאה ה-21.⁶⁹

המערכת הממשלתית להכשרות מקצועיות בישראל עברה תמורות משמעותיות ודרמטיות לאורך שנות קיומה של המדינה. מראשיתן, ההכשרות שמו דגש רב יותר על הצרכים החברתיים ועל התמודדות עם אוכלוסיות הזקוקות לסיוע, ופחות על צורכי הפיתוח של המשק כולו. מגמה זו החריפה בהדרגה עם השנים, עד להיעלמות כמעט מוחלטת של התפקיד הכלכלי בהכשרות הממשלתיות. במקביל, בשלושים השנים האחרונות, מערך ההכשרות הושפע בצורה קיצונית במיוחד ממדיניות ההפרטה והקיצוץ בתקציבי הממשלה, והתדלדל עד לרמה שבה כיום תפקידו בשוק העבודה הישראלי משני וזניח.

בעשורים הראשונים להקמתה של המדינה, ועד סוף שנות ה-70, היה למערך ההכשרות המקצועיות תפקיד מרכזי במדיניות הממשלתית. הושקעו בו משאבים ניכרים והוא פעל בהיקפים משמעותיים, תוך מתן מענה, בין היתר, לקליטת עלייה, לפיתוח התעשייה ולהתמודדות עם תקופות של אבטלה. ההכשרות נעשו בשיתוף פעולה נרחב עם מעסיקים וארגוני עובדים.⁷⁰ ההכשרות עסקו לא רק במתן כישורים בסיסיים לעובדים במקצוע אלא גם בהסבת עובדים למקצועות נחוצים יותר, ובמתן כישורים מתקדמים יותר לעובדים באותו מקצוע.⁷¹ אף שההכשרות היו פתוחות לכל דורש, ללא מבחנים כלכליים, כבר בתקופה זו קהל היעד היה אוכלוסיות הזקוקות לסיוע.⁷²

החל מסוף שנות ה-70 האבטלה הגוברת חידדה את המיקוד של מערכת ההכשרה המקצועית באוכלוסיות שהתקשו למצוא תעסוקה, על חשבון תשומת הלב לצורכי המשק המשתנים.⁷³ מגמה זו הועצמה בשל המיזוג בין משרדי העבודה והרווחה, שסימן את ההכפפה הגוברת של ההכשרות לצורכי מערכת הרווחה. למרות המחויבות העקרונית להכשרות גם ככלי לפיתוח הכלכלה וכוח האדם, בפועל לא היו תוכניות מגובשות למתן מענה לצרכים אלו, בניגוד להתמודדות עם האבטלה.⁷⁴

שנות ה-80 התאפיינו בקיצוץ בתקציבים להכשרה מקצועית, במיוחד אחרי תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. באותן שנים מערך ההכשרות המשיך לשמר היקפי פעילות גבוהים, מבחינת היקף המשתתפים, אך שינה בהדרגה את תמהיל ההכשרות והאוכלוסיות שאותן שירתו.⁷⁵ עיקר הקיצוץ רוכז בהכשרות שנועדו לקבוצות עובדים חזקות יותר ובהכשרות מתקדמות. בנוסף, האגף להכשרות מקצועיות התקשה להמשיך להשקיע בצידוד היקר ובהכשרות המורים שנדרשו להכשרות בחלק מהמקצועות.

באותה תקופה חיזקו האבטלה הגוברת והפגיעה בתעשייה המסורתית את המיקוד של האגף באלו שהתקשו להשתלב בשוק העבודה. עבור אוכלוסיות אחרות, מערכת ההשכלה הגבוהה מילאה תפקיד מרכזי בהכשרה למשרות היוקרתיות ביותר, והתרחב תפקידם של בתי ספר פרטיים שיזמו הכשרות ללא הכוונה ממשלתית. האגף להכשרות מקצועיות אמנם פיתח מנגנוני פיקוח מקצועיים, אך התקשה להתמודד עם הצורך בעדכון מתמיד של המקצועות, במיוחד הטכנולוגיים.⁷⁶

⁶⁹ עבודת הדוקטורט של קרן שגיא הוגשה ביולי 2019, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית.
⁷⁰ ראובן כהנא וליאורה סטאר, "חינוך ועבודה: תהליכי סוציאליזציה מקצועית בישראל", ירושלים: מאגנס, 1984; יעקב הכט, "אידיאולוגיה של עבודה וחינוך למקצוע בתקופות היישוב ובתקופת המדינה - עבודת מחקר לתזה", האוניברסיטה העברית בירושלים, 1977.
⁷¹ נירית רייכל, "סיפורה של מערכת החינוך הישראלית", מכון מופ"ת והוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, 2008.
⁷² ג'וני גל, "בין רווחה לעבודה: המדיניות כלפי המובטלים בארץ ישראל המנדטורית ובמדיניות ישראל", מתוך אבי בראלי, דני גוטוויין וטוביה פרילינג (עורכים), "חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי עכשווי", ירושלים: הוצאת יד בן צבי, 2005; אברהם דורון, "התוכנית 'מרווחה לעבודה': מקורותיהן ההיסטוריים והאינטלקטואליים", בתוך בראלי, גוטוויין ופרילינג 2005.
⁷³ ג'וני גל, "על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל 2003-1972", ביטחון סוציאלי 67, 2004; משה זנבר, "כלכלת ישראל בעשור השלישי", בתוך צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), "העשור השלישי: תשכ"ח-תשל"ח", ירושלים: הוצאת יד בן צבי, 2008.
⁷⁴ אברהם דורון, "משרד העבודה והרווחה: האיחוד שלא היה", מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995.
⁷⁵ דורון 2005; מוריה אבנימלך ויוסי תמיר, "רווחה מתקתקת", בני-ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2002; שלמה סבירסקי, עמי פרנקל וברברה סבירסקי, "הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תוכנית ויסקונסין", מכון אדווה, 2001.
⁷⁶ סבירסקי, פרנקל וסבירסקי 2001; אבנימלך ותמיר 2002; בראלי, גוטוויין ופרילינג, 2005; ראיון של קרן שגיא עם אברי פוליצ'וק, 22/05/2015.



למרות השינוי במבנה המשק ושוק העבודה, ההכשרות מיעטו להתפתח.⁷⁷ הן המשיכו להתמקד בתעשייה המסורתית ופחות בתעשייה מתקדמת ושירותים.⁷⁸ לרוב, הן לא הותאמו לצרכיהן של נשים שנכנסו בהיקפים הולכים וגוברים לשוק העבודה.

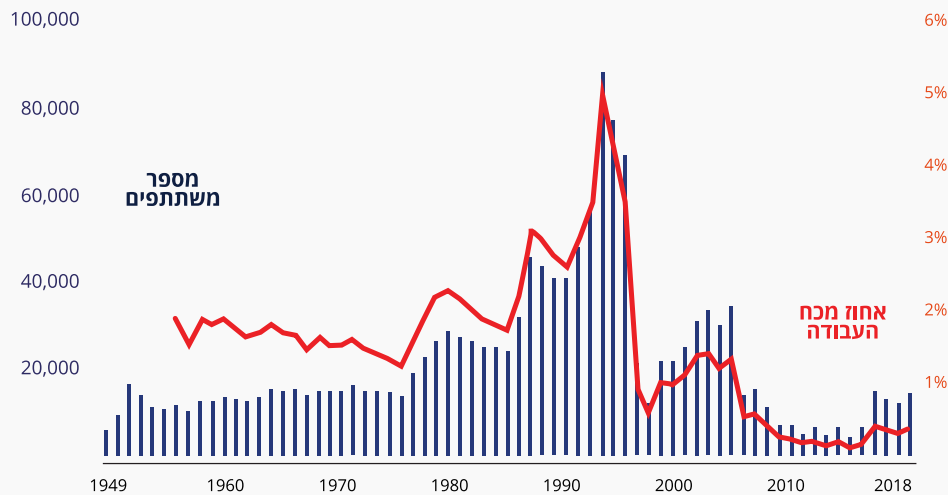


התנודות בהיקפי ההכשרות משתקפת גם בתחום התקציבי. בשנות ה-50 וה-60 התקציב הממשלתי הממוצע להכשרות מקצועיות עמד מעל 0.1% מהתמ"ג. בשנות ה-70 וה-80 הממשלה הקצתה פחות לתחום, אך התקציבים עדיין עמדו על כמחצית מכך. אחרי זינוק בראשית שנות ה-90 התקציבים לתחום שבו וירדו בקצב מואץ. בין השנים 1992-2012 הם ירדו ב-94% יחסית לתמ"ג. מאז חלה התאוששות, אך העשור האחרון (2010-2019) עדיין משקף נקודת שפל קיצונית, עם תקציב ממוצע של כ-0.011% מהתמ"ג לעומת פי שלוש מכך בשנות ה-2000.

בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90, עקב הצורך בקליטת העלייה מחבר המדינות, התרחבו שוב היקפי פעילותו של האגף, והגיעו לשיאם: בשנת 1991 השתתפו 88 אלף אנשים בהכשרות מקצועיות.⁷⁹ במקביל, תוך לחץ ממשד האוצר, שיעור הולך וגובר של ההכשרות בוצעו בפועל ע"י גורמים פרטיים, שקיבלו מימון מהמשרד, והיו אמורים להיות נתונים לפיקוחו.⁸⁰ בפועל, המשרד התקשה ליצור מנגנוני פיקוח אפקטיביים, והרבה מההכשרות לא אפשרו השתלבות של ממש בעבודה מקצועית.⁸¹

עם סיום גל העלייה מחבר המדינות, החלה תקופה של תנודות חדות בהיקפי פעילותו של מערך ההכשרות. משיאו בראשית שנות ה-90, תוך שנים ספורות, ירד היקף המשתתפים בכמעט 90%, ל-12 אלף ב-1995.⁸² לאחר מכן הוא עלה שוב בצורה חדה, ושילש את עצמו עד 2002. אז שוב חלה ירידה תלולה של קרוב ל-80% בעשור שלאחר מכן. בשנים האחרונות ישנו גידול מסוים בהיקף המשתתפים, אך באופן יחסי לאוכלוסייה, עדיין מדובר בשבריר מההיקפים שהיו מקובלים עד ראשית שנות ה-90.

היסטוריה של ההכשרה המקצועית בישראל



מקור: שנתונים ממשלתיים תשי"א-תשנ"ו,⁸³ נתוני האגף להכשרות מקצועיות, דוחות שנתיים של קרן מעגלים

⁷⁷ לינדה עפרוני, "הכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם בישראל: בעידן טכנולוגי", מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה ורווחה, 1987; עפרוני, 1997.

⁷⁸ ראיון של קרן שגיא עם יעקב הכט, 17/07/2013.

⁷⁹ השנתון הממשלתי תשנ"ב/א.ב.

⁸⁰ ראיון של קרן שגיא עם יובל רכלבסקי, 10/07/2014.

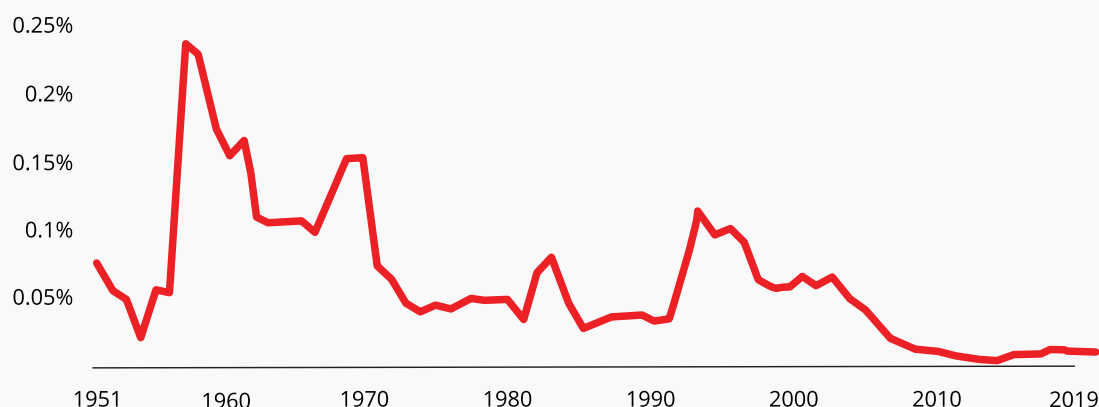
⁸¹ עפרוני, 1987.

⁸² מיכל דגן, "מותה בטרם עת של ההכשרה המקצועית בישראל", האגודה לזכויות האזרח, יולי 2016.

⁸³ הנתונים נאספו בסיוען של שקד ארדי וליאנה וולפסון.



תקציב ההכשרות המקצועיות כחלק מהתמ"ג

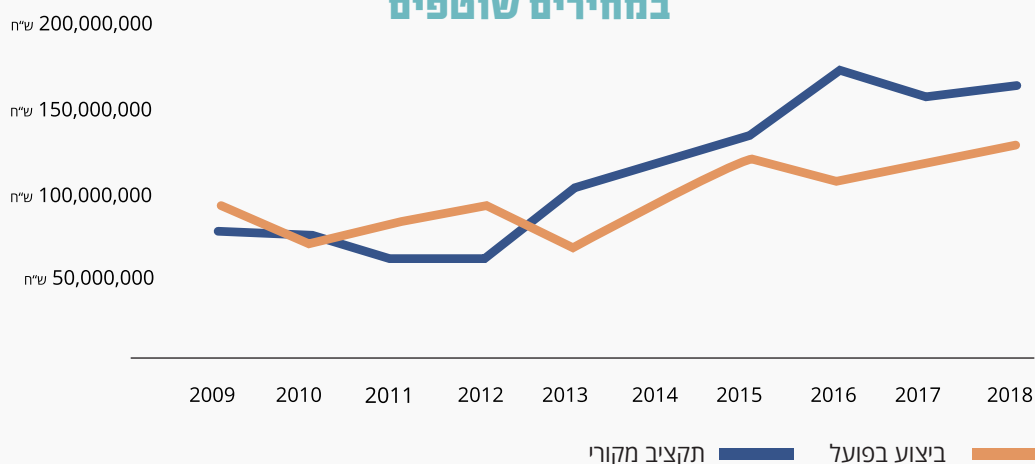


מקור: חוקי תקציב 1951-1991, דוחות ביצוע תקציב, 1992-2018, תקציב המדינה 2019

התנודות החדות ומגמת הירידה הדרמטית משקפות את השינוי היסודי במעמדן של ההכשרות הממשלתיות. ממשיך ממשלתי לקידום החברה והמשק הן הפכו לכלי שנועד לסייע לאוכלוסיות מוחלשות בלבד. מדיניות זו החלישה את אפשרויות הפיתוח של כלל ענפי המשק, ופגעה אנושות בדימוי הציבורי של ההכשרות המקצועיות ושל המקצועות שנלמדו במסגרתן. הממשלה חדלה מלהיות שחקן משמעותי בהכשרות של עובדים מחוץ למערכת ההשכלה הגבוהה, והמגזר הפרטי אימץ תפקיד זה באופן חלקי בלבד.

בנוסף, התקציב כשלעצמו מייצג תמונה מנופחת של הוצאות הממשלה בתחום, מכיוון שבתחום ההכשרות הממשלה אינה מצליחה להשתמש בפועל בכספים שהוקצו לתחום. כך, למשל, בין השנים 2012-2018 גדל תקציב ההכשרות מ-62 מיליון ש"ח ל-165 מיליון ש"ח, גידול של כמעט 170% (במחירים שוטפים). לעומת זאת, באותה תקופה גדל ביצוע התקציב מ-93 מיליון ש"ח ל-131 מיליון ש"ח, גידול של 40% בלבד.

תקציב ההכשרות - ביצוע בפועל מול תקציב מקורי, במחירים שוטפים



מקור: דוחות ביצוע תקציב 2009-2018



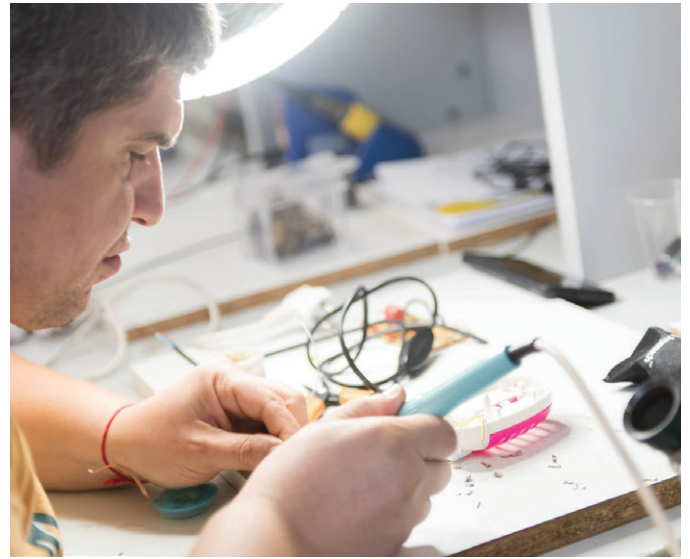
2

ההכשרות הממשלתיות כיום

א. היקף ותקצוב

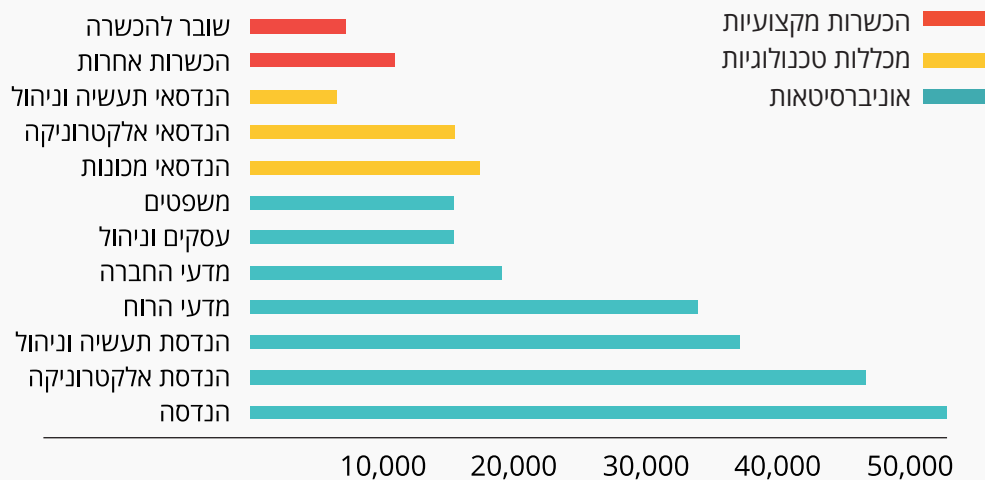
כיום בישראל מי שאינם לומדים לתארים אקדמיים או לימודי טכנאות והנדסאות יכולים לעבור קורסי הכשרה מקצועית בשוק הפרטי,⁸⁴ אך אלה אינם נגישים לרוב האוכלוסייה בשל עלותם הגבוהה. בקורסים להכשרה מקצועית במימון מלא או חלקי של המדינה מצליחים להשתלב רק מתי מעט: בשנת 2018 השתתפו כ-14,000 אנשים (כולל תוכנית השוברים וקרן מעגלים), פחות מ-1% מכוח העבודה הרלוונטי.⁸⁵

בנוסף להיקפים המצומצמים גם ההשקעה במשתתפים היא נמוכה, במיוחד בהשוואה להוצאות המדינה על לומדים במסגרות אקדמיות.



צילום: מכללת גל

השקעת המדינה פר לומד במסלולים השונים (בשי"ח)



מקורות: עיבוד נתונים ממה"ט⁸⁶, ות"ת⁸⁷, משרד האוצר⁸⁸ ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים⁸⁹

⁸⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נתונים שהתקבלו במסגרת בקשת חופש מידע של 121 – מנוע לשינוי וחברתי וצורים – יוצרים מציאות, אפריל 2018; מעגלים – הקרן לבעלי מקצועות שוחקים, דוח מילולי לרשם העמותות לשנת 2018.

⁸⁵ שם.

⁸⁶ נספח ד' מוסף 1 – נוהל תקצוב תשע"ח, חוזר מנהל מה"ט מס' 05-4-54.

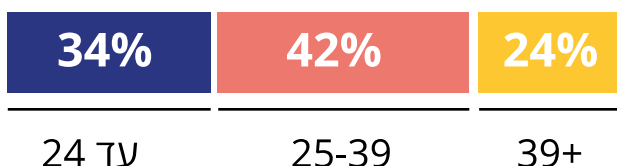
⁸⁷ התקציב הרגיל של ות"ת לשנת תשע"ח, נספח 5.

⁸⁸ דוח ביצוע תקציב של החשב הכללי לשנת 2018.

⁸⁹ משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018.

ב. מאפייני המשתתפים

פילוח לפי גיל בהכשרות 2015-2017 (לא כולל שוברים וקרן מעגלים)



מקור: נתוני האגף להכשרות מקצועיות

פילוח לפי איזור בהכשרות 2015-2017 (לא כולל שוברים וקרן מעגלים)

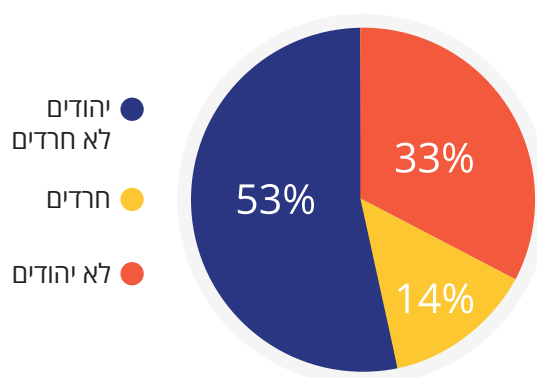
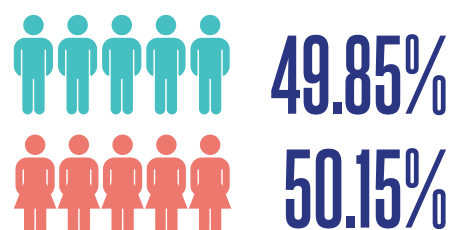


מקור: נתוני האגף להכשרות מקצועיות

תוכניות ההכשרה הממשלתיות ממוקדות בעיקר באוכלוסיות שאינן משולבות בשוק העבודה: מטופלי רווחה, גברים חרדים, נשים ערביות, אנשים עם מוגבלויות וכן הלאה. תוכנית השוברים, שעליה יפורט להלן, מאפשרת השתתפות רק לאוכלוסיות יעד אלו, כפי שמפורט בחוזר משנה למנכ"ל משרד העבודה.⁹⁰ בתוכניות האחרות אין מגבלה רשמית אבל בפועל ניתנת עדיפות לקבוצות אלו.

כתוצאה מכך, ההכשרות הממשלתיות חסומות כמעט לגמרי עבור למעלה ממיליון עובדים שנמנים עם כוח העבודה ואינם במסלול אקדמי או לימודים גבוהים אחרים, למעט עובדים במקצועות שוחקים. למעשה, אין כיום מימון ממשלתי לתוכניות שמיועדות לעובדים במשרות מקצועיות אשר מעוניינים לשדרג את רמתם או לעדכן את כישוריהם, או לעובדים בתעסוקה לא-מקצועית ששואפים להיכנס לשדה מקצועי. בשנתיים האחרונות פועלת המדינה לפתוח את הקורסים המתוקצבים ישירות גם לאנשים עובדים, אך כמעט כולם עדיין מתקיימים במהלך שעות היום, מה שאינו מאפשר לשלבם עם עבודה.

פילוח דמוגרפי בהכשרות, 2015-2018 (לא כולל קרן מעגלים)



⁹⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית למתן שוברים בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה", חוזר המשנה למנכ"ל וממונה על התעסוקה 1.6, אפריל 2017.



ג. מסלולי ההכשרות הקיימים

הגוף הממשלתי העיקרי העוסק בהכשרות מקצועיות הוא האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. האגף הוא הסמכות המקצועית העליונה לנושאי הכשרות בקרב הגורמים הממשלתיים, ואחראי לפיתוח ולהפעלה של רובן המכריע של תוכניות ההכשרה הממשלתיות, שמבוצעים בפועל דרך ספקים שהוא בוחר. האגף גם מפקח על הכשרות פרטיות, שרובן מתקיים ללא כל מימון ממשלתי, ישיר או עקיף.

לצד האגף פועלות גם תוכניות הכשרה של קרן מעגלים ושירות התעסוקה, המפעיל תוכנית הכשרות בשיתוף מעסיקים בשם "הכשרה בהתאמה", שכיום לומדים בה פחות מאחוז מכלל המשתתפים בהכשרות ממשלתיות.

ההכשרות הקיימות כיום מתחלקות לארבעה סוגים:

א. תוכנית השוברים. זוהי תוכנית ההכשרה הגדולה ביותר, עם כ-6,600 משתתפים ב-2018.⁹¹ במסגרת התוכנית יכולים מקבלי שוברים לבחור בקורס מקצועי המפוקח ע"י האגף (או משרד ממשלתי אחר), ולקבל מימון חלקי מהמדינה (השווי הממוצע של שובר עומד על כ-5,500 ש"ח למימון הקורס, ועוד מענק השמה של 2,500 ש"ח למקצוע נדרש ו-2,000 ש"ח לשאר המקצועות).⁹² ישנם תמריצים כספיים לבחירה במקצועות נדרשים, כפי שהם מוגדרים מעת לעת ע"י האגף, אבל רוב מקבלי השוברים בוחרים במקצועות אחרים (רק 27% בחרו במקצועות נדרשים ב-2018).⁹³ היצע הקורסים מוגבל ונקבע ע"י שיקוליהם של מפעילי הקורסים (כמו מכללות או מכונים פרטיים) באופן עצמאי, ללא הכוונה ממשלתית.

השוברים מחולקים דרך תוכניות תעסוקה שונות לאוכלוסיות היעד של מערך ההכשרות, עפ"י הקצאה קבועה בין התוכניות, ובתוך כל אחת מהן – עפ"י כללי אותה תוכנית.⁹⁴ מבחינה כספית, המשתתפים בתוכנית השוברים משלמים את שכר הלימוד בקורס מכיסם, ומקבלים על כך החזר בדיעבד, שנע בין 65%-90 מעלות הקורס, בהתאם לאוכלוסייה ולמקצוע. כתוצאה מכך, ההשתתפות בתוכנית חסומה בפני אלו שאין בידם מספיק כסף זמין, או שאינם יכולים לשאת בהשתתפות העצמית. שיעורי

ההתמדה בתוכנית אינם גבוהים: רק 57% מסיימים את הקורס (ועל כן זכאים לתשלום הסופי במסגרת השובר), ורק 13% מקבלים את מענק ההשמה שהם זכאים לו אם החלו לעבוד במקצוע בתום הקורס.⁹⁵

ב. מרכזי ההכשרות. זוהי תוכנית ההכשרה השנייה בגודלה, עם כ-4,400 משתתפים ב-2018.⁹⁶ תוכנית זו מופעלת כיום ע"י שני זכיינים איזוריים (רשת מכללות עתיד בדרום ובמרכז, ומכללת סכנין בצפון). הזכיינים מבצעים את ההכשרות בשלוש דרכים: הפעלת מתקני ההכשרות הממשלתיים באמצעות צוות שמועסק על ידם; ביצוע הכשרות מתוקצבות ע"י המדינה במתקנים שבבעלותם; והתקשרויות עם ספקי משנה להפעלת קורסים בתחומים שמחוץ להתמחותם. המשתתפים בתוכנית זו מופנים ע"י שירות התעסוקה או תוכניות תעסוקה אחרות, או מגיעים ישירות לזכיינים דרך מערך השיווק והקליטה שהם מפעילים.

ג. הכשרות בשיתוף מעסיקים. ישנן כמה תוכניות מסוג זה, עם סך כולל של כ-1,000 משתתפים ב-2018.⁹⁷ הגדולה שבהן היא תוכנית הכשרה תוך כדי עבודה (OJT), שבה השתתפו כ-400 אנשים ב-2018.⁹⁸ עיקרה של תוכנית זו הוא סבסוד העסקת עובדים חדשים, באמצעות מענק קליטה שמועבר למעביד. המעביד נדרש להקצות חונך, שחלק משכרו מסובסד. אף על פי שתוכנית זו מרובת דרישות, היא אינה מציבה סטנדרטים או דרישות דיווח מהמעסיק לגבי החונכות: מהותה, היקפה, תכניה או תוצאותיה.⁹⁹

ישנן גם תוכניות נוספות הכוללות מרכיב משמעותי של חונכות, כמו "סטארטר", שבהן קיימים סטנדרטים שיטתיים וכלים לבקרת איכות החונכות. בתוכניות אלו השתתפו כ-300 אנשים ב-2018.¹⁰⁰ מעבר לכך, פועלות תוכניות של הכשרה פורמלית יותר בהובלת מעסיקים: תוכנית "הכשרה בהתאמה" של שירות התעסוקה ותוכנית "כיתה במפעל" של אגף ההכשרות, שבהן השתתפו בסך הכל כ-360 אנשים ב-2018.¹⁰¹

ד. הכשרות קרן מעגלים. "מעגלים" – הקרן לבעלי מקצועות שוחקים" היא עמותה עצמאית הממומנת ע"י המדינה. בהתאם להסכם עם התאחדות התעשיינים וההסתדרות,

⁹¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נתונים שהועברו ל-121 בדוא"ל בדצמבר 2019.

⁹² שם [עיבוד נתונים ע"י 121].

⁹³ שם.

⁹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2017.

⁹⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דצמבר 2019.

⁹⁶ [עיבוד נתונים ע"י 121].

⁹⁷ משרד העבודה והרווחה, אפריל 2019.

⁹⁸ שם.

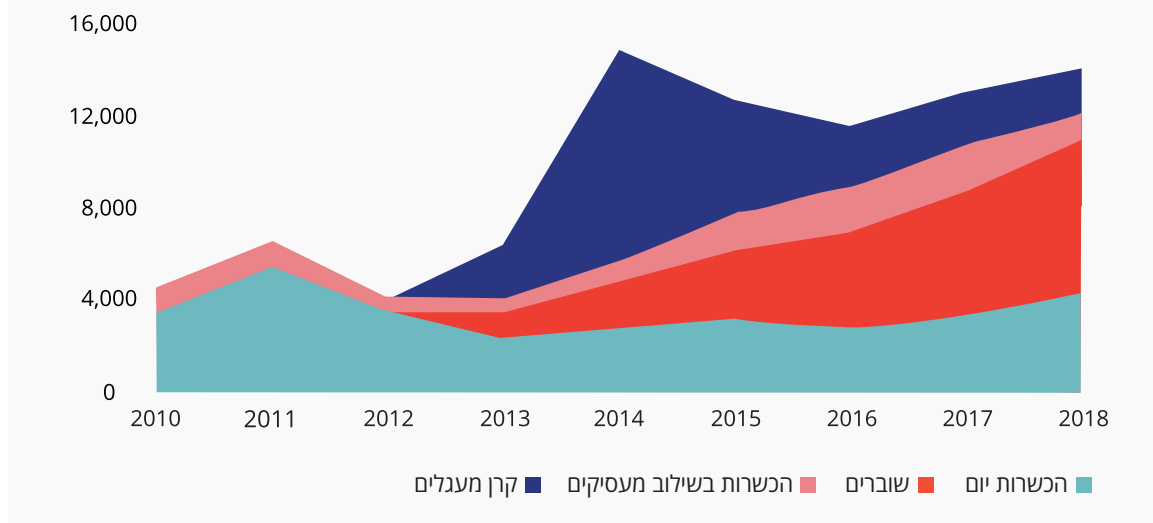
⁹⁹ שם.

¹⁰⁰ משרד הכלכלה, "מסלול הכשרה במקום העבודה של עובדים ישראלים (On the Job Training)", הוראת מנכ"ל 1.2, מאי 2019.

¹⁰¹ נתונים שהתקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת התכתבות עם האגודה לזכויות האזרח.

¹⁰² שם.

כמות חשתתפים בהכשרות 2010-2018



מקור: נתוני האגף להכשרות מקצועיות ושירות התעסוקה, דוחות שנתיים של קרן מעגלים

מוחלט על הקצאת המשאבים בין הקורסים השונים.

למעשה, אין כיום איסוף שיטתי של מידע על צורכי שוק העבודה. סקרי מעסיקים של גורמים ממשלתיים מועטים ומצומצמים בהיקפם. חסר מידע על עובדים (או עובדים פוטנציאליים), כישוריהם המקצועיים (מעבר למיומנויות היסוד הנבדקות ב-PIAAC) והפערים שהם מתמודדים איתם בשוק העבודה. בנוסף, אין כל מידע מסודר ומלא על הכשרות פרטיות, היקפיהן, המשתתפים בהן ותוצאותיהן.

חלוקת המשאבים בין התוכניות השונות אינה משקפת אסטרטגיה או סדר עדיפויות שיטתי, ולא ידוע על תהליך של למידה הדדית או שיתוף אחר ביניהן. אפילו בתוך תוכנית אחת, כמו תוכנית השוברים, ההקצאה בפועל של השוברים מתבצעת על פי מסכה בין תוכניות תעסוקה שונות, שכל אחת מהן מחלקת את השוברים למשתתפים לפי שיקול דעתה ונהליה. התוצאה של הפיצול בין התוכניות היא שאין כל מנגנון או כלי שמבטיח שהמשאבים הממשלתיים המועטים המושקעים בהכשרות יגיעו להכשרות האפקטיביות והנחוצות ביותר.¹⁰⁸ בפועל, נראה שתחומי ההכשרות מעוצבים בעיקר על ידי דרישות בלתי פורמליות מארגוני מעסיקים ומעסיקים גדולים, מצד אחד,

הממשלה מתקצבת את הכשרות הקרן בהיקף של 40 מיליון ש"ח לשנה.¹⁰² הקורסים שמספקת הקרן מיועדים למועסקים במקצועות שוחקים שהינם מעל גיל 55 או עובדים מעל 20 שנה במקצוע. הגדרת המקצועות השוחקים של הקרן מוגבלת בעיקר למקצועות שבהם יש עומס פיזי משמעותי. כתוצאה מהגדרות אלו, המשתתפים הפוטנציאליים בהכשרות הקרן הם פלח צר של האוכלוסייה.¹⁰³ כ-2,200 אנשים השתתפו בהכשרות אלו ב-2018,¹⁰⁴ חלקם כפרטים וחלקם דרך המעסיק או ארגון העובדים. המשתתפים אינם נדרשים לשלם עבור הקורסים ואף מקבלים דמי קיום במהלכם. כ-85% משתתפים בקורסים קיימים המוכרים ע"י משרד העבודה, והשאר בקורסים שפותחו יחד עם המעסיק.¹⁰⁵

ד. קביעת תעודת ענפי ומקצועי להכשרות

מבחינת תחומי הקורסים הממומנים כיום ע"י הממשלה¹⁰⁶, חמשת המובילים הם: מנהל, מחשבים, חשמל ואלקטרוניקה, תחבורה והאחר. בסך הכל, 60% מהמשתתפים לומדים בתחומים אלו.¹⁰⁷ לא ידוע על מדיניות או תהליך שיטתי שלפיו

¹⁰² הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים מיום 14 בנובמבר 2011.

¹⁰³ אתר קרן מעגלים.

¹⁰⁴ מעגלים – הקרן לבעלי מקצועות שוחקים 2018.

¹⁰⁵ ראיון של טלי ניר ורועי מאור עם יפה ויגודסקי, מנכ"לית קרן מעגלים, 31 ביולי 2019.

¹⁰⁶ לא כולל קרן מעגלים. לגביה לא התקבלו נתונים לגבי פילוח הקורסים.

¹⁰⁷ נתונים שהתקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת התכתבות עם האגודה לזכויות האזרח.

¹⁰⁸ בשנת 2017 החל משרד הכלכלה, בשיתוף פעולה בין אונסק"ו, לפתח מודל מקרו כלכלי שמטרתו להציג תרחישים שונים לצורכי שוק העבודה העתידי. עם זאת, לפי שיחות עם כלכלנים ומומחים לשוק העבודה, עולה שאין כיום איסוף מידע שיטתי שיאפשר הבנה של הצרכים והפערים הקיימים בהווה.

סקר המעסיקים היחיד שנעשה באופן שוטף ע"י המדינה, באמצעות הלמ"ס, בודק משרות פנויות בענפים שונים, אך אינו מאפשר לבדוק כמה משרות אלו הן תוצאה של תחלופה שוטפת ועד כמה הן משקפות פערים מתמשכים. סקרי מעסיקים פחות תכופים שואלים מעסיקים לגבי מחסור בכוח אדם מיומן כחסם להתרחבות עסקית, אך אינו מאפשר לכמת את הקף הצרכים לפי ענף. חברות פרטיות, כמו צבירן, עורכות סקרי מעסיקים יותר מפורטים ושוטפים בחלק מהענפים, אבל מפיצות את תוצאותיהם למעסיקים המשתתפים בסקר בלבד. עפ"י ראיונות עם עובדים לשעבר באגף להכשרות מקצועיות, ספקי הכשרות ומעסיקים.



ומהתחומים שבהם יש ביקוש ועמידה בתנאי סף של משתתפים פוטנציאליים, מצד שני.¹⁰⁹

ככלל, הקורסים במימון ממשלתי מתמקדים בהקניית כישורים ספציפיים למקצוע, ונותנים רק מענה מצומצם לצורך בפיתוח מיומנויות בסיסיות בתחומים כמו שפה, מתמטיקה וטכנולוגיה. במרכזי ההכשרה, כ-500 אנשים, 90% מהם חרדים או ערבים, משתתפים מדי שנה במכינות בהיקף של 200-300 שעות המיועדות להקניית כישורים אלו.¹¹⁰ בנוסף לכך, בחלק מהקורסים המקצועיים ישנו מרכיב של כישורי יסוד בתוכנית הלימודים, בדרך כלל של 5%-10% מהיקף הקורס. ההכשרות הממשלתיות אינן כוללות סטנדרטים לגבי פיתוח מיומנויות "רכות", כמו עבודת צוות או עמידה בפני קהל, ושילוב בקורסים הקיימים הוא פרי יוזמה עצמאית של מפעיל הקורס.¹¹¹

ה. שיטת ההפעלה

מערכת ההכשרה המקצועית הממשלתית מתאפיינת

ברמות גבוהות מאוד של בקרה ושליטה מרכזית. כל גוף שמעוניין להפעיל קורסים במימון ממשלתי, ישיר או עקיף, צריך לקבל "סמל מוסד". זהו תהליך ארוך ומסובך, שלעיתים מחייב שינויים במבנה ורכישת ציוד, גם אם אינם נדרשים לצורך ההכשרות הספציפיות שהמוסד מעוניין לבצע. סמל המוסד אינו מאפשר לגוף לבצע קורסים בפועל: לשם כך נדרש אישור נוסף, ספציפי לגבי כל מקצוע, עם דרישות ואישורים משלו.¹¹²

תוכניות לימודים מפורטות לכל מקצוע ולכל שלב במסגרתן מאושרות על ידי מפקחים מקצועיים באגף להכשרה מקצועית. מוסדות המפעילים קורסים במימון ממשלתי מחויבים לעמוד בתוכנית הלימוד המאושרת ובשורה של סטנדרטים מפורטים אחרים, כולל אישור אישי לכל אחד מהמורים שמלמדים את הקורסים המאושרים.¹¹³ האגף מפעיל בעצמו גם מערך בחינות הסמכה, המקנה תעודות מקצועיות הן ללומדים בקורסים מאושרים והן ללומדים אקסטרניים.¹¹⁴

התוצאה של מבנה זה היא שתהליך של פיתוח קורס חדש או התאמת קורס קיים במימון המדינה הוא ארוך, מסובך, ודורש השקעה של משאבים ניכרים. גורם שמעוניין לפתח הכשרות שאינן תואמות את הגישה הפדגוגית של מפקחי המשרד בכל היבט שהוא, נאלץ לוותר על מימון ממשלתי. הכשרות שהמתכנת שלהן אינה תואמת את המבנה שאישר המשרד

(למשל, תמהיל שונה של לימוד עיוני והתנסות מעשית) דורשות עבודה ממושכת מול בכירים באגף לאישור הכשרות במתכונת חריגה.¹¹⁵

תפקיד המעסיקים והארגונים המייצגים אותם בהכשרות הממשלתיות משתנה מתחום לתחום. במקצועות בודדים פועלת ועדה מקצועית המעצבת את תוכנית הלימודים והסטנדרטים הפדגוגיים, ובה יש נציגות למעסיקים (לצד בעלי עניין נוספים).¹¹⁶ בהחלטות השוטפות לגבי פתיחת קורסים והפעלתם, האגף להכשרה מקצועית מתייעץ באופן לא פורמלי ולא שיטתי עם מעסיקים, ומשתמש במידע ובתובנות שהוא אוסף לפי שיקול דעתו. ישנם כמה מקצועות שבהם ארגוני המעסיקים, כמו התאחדות המלונות והתאחדות בוני הארץ, מקבלים תפקיד שיטתי וממוסד יותר בהכשרות.¹¹⁷ לצד זאת, קיימות תוכניות הכשרה אצל מעסיקים תוך כדי עבודה, שתוארו לעיל, שבהן משתתף פחות מרבע מהלומדים בהכשרות המקצועיות הממשלתיות.

1. איכות ההכשרות

קשה לאמוד את מידת ההצלחה והתועלת של ההכשרות

הממשלתיות כפי שהן מתקיימות כיום, הן בשל מחסור בנתונים איכותיים והן בשל השינויים שחלו בתחום בעשורים האחרונים, שמקשים על השוואה לאורך זמן. שני הכלים העיקריים להערכה, שבהם נעשה שימוש בעשור האחרון, הם:

- סקרי בוגרים, על בסיס מדגם מייצג, שבוצעו בין חודשים ספורים לבין שנתיים מתום הקורס. סקרים אלו בדקו עם בוגרי הקורסים פרמטרים כמו מצב תעסוקה, השמה במקצוע, שכר ושאלות בנוגע לקורס עצמו ותועלתו בפועל. הסקר האחרון שפורסם לציבור בוצע ב-2015.
 - מעקב שמבצעים זכייני ההכשרות (עתיד וסכנין) על המשתתפים בקורסים שלהם, שבמסגרתו הם מתקשרים טלפונית אל בוגרי הקורסים ושואלים לגבי תעסוקה, השמה במקצוע ופרטי המעביד, אך לא לגבי שכר. נתוני המעקב שמבצעים הזכיינים לא פורסמו עד כה לציבור.
- שני הכלים נשענים על דיווחים סובייקטיביים של בוגרי הקורסים. הם מתבצעים רק פעם אחת, בסמוך למועדי סיום הקורסים, ועל

¹¹⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018.

¹¹¹ לפי ראיונות שערכנו עם מפעילי הכשרות.

¹¹² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "נוהל מוסדות הכשרה מקצועיים עסקיים", אוגוסט 2007 [עודכן 25/04/2017].

¹¹³ אתר האגף להכשרות מקצועיות.

¹¹⁴ אתר האגף להכשרות מקצועיות.

¹¹⁵ לפי ראיונות שערכנו עם מפעילי הכשרות.

¹¹⁶ עד כה הוקמו ועדות למקצועות CNC, רכב ו-QA, מתוכננת ועדה לתחום העץ, ובהמשך הכוונה היא להקים ועדות בכל הענפים העיקריים.

¹¹⁷ באגף (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 2018).

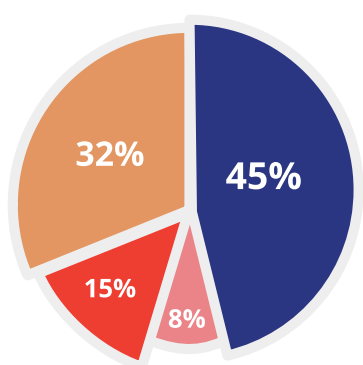
¹¹⁸ לפי ראיונות שערכנו עם ארגוני מעסיקים ומעסיקים גדולים.



מהאמור לעיל עולה כי בשני סוגי ההכשרות רוב בוגרי הקורסים אינם מועסקים במקצוע, ואינם רואים כל שיפור בשכרם (לא כל שכן הנושאים). הנסקרים שלא השתלבו במקצוע מדווחים שהקושי העיקרי שלהם היה חוסר יכולת למצוא עבודה או היעדר ניסיון, מה שעשוי להעיד על חוסר התאמה בין התכניות לצורכי השוק, ואולי גם נובע מהיעדר שילוב מספק של התנסות מעשית בקורס.¹²⁰

מצב תעסוקה לאחר שנה מסיום הלימודים במרכז ההכשרה

■ עובדים במקצוע ■ מובטלים
■ עובדים בתחום אחר ■ לא בכוח העבודה



מקור: ריכוז נתוני סקרים שנערכו ע"י משרד הכלכלה¹²¹

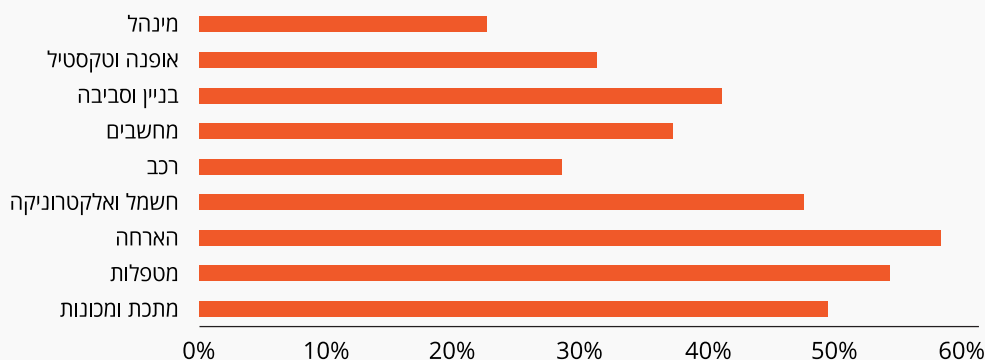
כן אינם מאפשרים לראות את השפעתם לאורך זמן. הם אינם בודקים את מצבם של הנושאים מהקורסים, ועל כן תוצאותיהם מוטות. בהיעדר קבוצת ביקורת, קשה לבדוד מנתונים אלה את השפעת הקורסים בשונה מגורמים אחרים. למעשה, הנתונים שנאספים אינם מאפשרים לקבוע אם תוצאות השמה ושכר נמוכות נבעו מהיעדר ביקוש בענף, מתמהיל קורסים שאינם רלוונטיים לצורכי הענף, או מאיכות נמוכה של הקורסים. על כן, ספק רב אם צורת העבודה הנוכחית יכולה לשרת קבלת החלטות מדיניות בתחום.

עם זאת, במסגרת הידע הקיים, ניתן להצביע על כמה מגמות בסיסיות.

מסקרי בוגרי הכשרות בשנים 2009-2015 עולה כי מתוך בוגרי הקורסים במרכזי ההכשרה, בממוצע 45% הועסקו במקצוע כשנה או שנתיים לאחר סיום הקורס (עם הבדלים ניכרים בין המקצועות השונים). המועסקים במקצוע רואים עלייה בשכר של כ-12% בממוצע לעומת התקופה שקדמה לקורס.¹¹⁸

הסקרים לגבי תוכנית השוברים מתקיימים לאחר פחות מחצי שנה מאז סיום הקורס ועל כן אינם ניתנים להשוואה ישירה. מסקר בוגרים של תוכנית השוברים שפורסם ב-2014, נראה ששיעורי התעסוקה במקצוע בתוכנית השוברים נמוכים יותר מאלו של מרכזי ההכשרה, ועומדים על כ-33% בממוצע אחרי חמישה חודשים. אין כל עלייה בשכר לבוגרי הקורסים בתוכנית השוברים במועד הבדיקה.¹¹⁹

אחוז המשתלבים במקצוע לפי ענף, הכשרות יום 2007-2015



מקור: ריכוז נתוני סקרים שנערכו ע"י משרד הכלכלה¹²¹

¹¹⁸ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "נתוני בוגרי הכשרות יום שסיימו את לימודיהם בשנת 2009 וחשיפה למקצוע בטווח ארוך", אפריל 2011; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסלול מבוגרים יום כשנה מסיום לימודיהם (בוגרי 2010)", משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אוקטובר 2012; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים מסיום לימודיהם (בוגרי 2011)", משרד הכלכלה, אפריל 2014; אלון פורת ורונית הריס, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים בממוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, מרץ 2017; "ריכוז מחקרים בתחום הכשרה מקצועית - עיקרי ממצאים", מצגת של משרד הכלכלה, פברואר 2016.

¹¹⁹ משרד הכלכלה 2016.

¹²⁰ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה 2011; פורת 2012; פורת 2014; פורת והריס 2017; משרד הכלכלה 2016.

¹²¹ שם.



3

ניסיונות לשינוי מדיניות בעשור האחרון

בעשור האחרון עלו על סדר היום הצעות שונות לשינויים במערכת ההכשרות מתוך המערכת הממשלתית ומחוצה לה. בשנת 2010 התפרסם דוח "הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה", בראשות פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל דאז.¹²² בתחום ההכשרות הוועדה המליצה, בין היתר:

- להקים ועדת היגוי ציבורית שבה ישתתפו, לצד משרד העבודה, גם נציגי משרד האוצר, משרד החינוך, צה"ל והמעסיקים.
- לדרוש מכל תוכנית הכשרה לכלול גם השמה של העובדים בסוף הקורס.
- להרחיב את השימוש בשוברים להכשרות.
- לשים דגש על תכנים מעשיים בהכשרה ושילוב מרכיב של התמחות.
- להציע קורסים מודולאריים שניתן ללמוד גם בשעות הערב.
- לשלב מעסיקים בהגדרת התכנים הנלמדים בקורסים ובתהליכי המיון.



בעקבות הגשת הדוח קיבלה הממשלה את החלטה 1996 ביולי 2010.¹²³ ההחלטה אימצה רק חלק מהמלצות הדוח, ובראשן שילוב הדרגתי של דרישת השמה בכלל ההכשרות. ההחלטה אף קבעה כי יורחבו תוכניות השוברים וההכשרה תוך כדי עבודה, תוך ביצוע מחקר מלווה לגבי תוצאות התוכניות. לפי ההחלטה, החלטות תקצוב עתידיות לתוכניות אלו יתקבלו על בסיס ממצאי המחקר. כמו כן, ייבחנו שינויים בקורסים הקיימים כדי להגביר את התאמתם לצורכי שוק העבודה, יוגשו המלצות לשילוב מעסיקים בתוכני הקורסים ובמיון אליהם, וייבחנו דרכים לקיצור משך הזמן הדרוש לאישור קורסים חדשים.

בפועל, החלק היחיד שיושם מתוך החלטת הממשלה הוא הרחבת תוכנית השוברים, שהיום היא תוכנית ההכשרות הממשלתית הגדולה ביותר מבחינת כמות המשתתפים, כאמור לעיל. גם לגבי תוכנית זו, נערך ופורסם רק מחקר אחד מאז החלטת הממשלה: סקר בוגרים ב-2014 שבדק את מצבם ארבעה חודשים לאחר סיום הקורס.¹²⁴ מחקר זה לא הוביל לשינוי משמעותי בדרך עבודתה או בתקצובה של התוכנית, על אף שהראה שפחות משליש מהמשתתפים משתלבים במקצוע ושארן נידול בשכרם של המשתתפים שמצאו תעסוקה.

החלטה 1996
הרחבת תוכנית השוברים
מחקר מלווה לתוכנית השוברים
הרחבת הכשרה תוך כדי עבודה
מחקר מלווה להכשרה תוך כדי עבודה
שילוב דרישת השמה
הגברת התאמה לשוק העבודה
שילוב תכנים מעשיים
שילוב מרכיב התמחות
שילוב מעסיקים בתוכני לימוד
שילוב מעסיקים במיון לקורסים
קיצור הליך אישור לקורסים חדשים
קורסים מודולאריים
הקמת ועדת היגוי

■ בוצע ■ בוצע חלקית ■ לא בוצע

¹²² משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה: דוח סופי", ינואר 2010.
¹²³ משרד ראש הממשלה, "שיפור מערך ההכשרה המקצועית", החלטה מס' 1996 של הממשלה מיום 15.07.2010.
¹²⁴ פורת 2015.

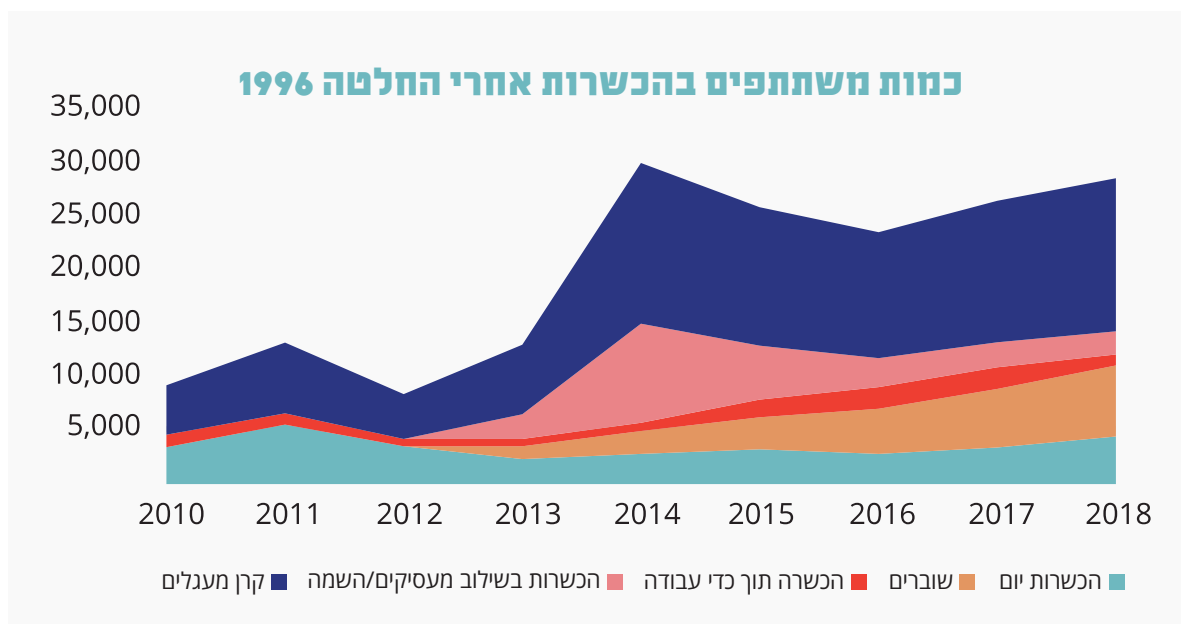


צילום: מכללת גל



בנוסף לכך, פורסם ב-2017 מחקר משותף של ממשלות גרמניה וישראל, המציע שיפורים למערכת ההכשרה הישראלית על בסיס הניסיון הגרמני.¹³¹

בעשור האחרון גם התפרסמה שורה ארוכה של דוחות בינ"ל ומקומיים הממליצים על שינויים במערך ההכשרות: שלושה דוחות של ה-OECD¹²⁵; דוח של הקרן האירופית להכשרה¹²⁶; ודוחות של ארגוני חברה אזרחית בישראל – מכון מאקרו למחקרי מדיניות,¹²⁷ האגודה לזכויות האזרח,¹²⁸ מכון אהרון למדיניות כלכלית¹²⁹ והמכון הישראלי לדמוקרטיה.¹³⁰



מקור: נתוני האגף להכשרות מקצועיות ושירות התעסוקה, דו"חות מילוליים של קרן מעגלים

¹²⁵ Musset, Kuczera and Field 2014; OECD 2016; Kuczera, Bastiani and Field 2018
¹²⁶ Tom Leney, "Mapping vocational education and training governance in Israel", European Training Foundation, 2014
¹²⁷ מרכז מאקרו למחקרי מדיניות, "הצעה לרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית בישראל - סיכום המלצות הפרויקט", תל אביב, דצמבר 2012.
¹²⁸ דן 2016.
¹²⁹ אקשטיין ואחרים 2016.
¹³⁰ רגב, קידר ופורת 2019.
¹³¹ התוכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים 2017.



תחום	המלצה - בכמה דוחות נכללה	OECD 2014	OECD 2016	OECD 2018	ETF 2014	מאקרו	האגודה לזכויות האזרח	מכון אהרון	המכון הישראלי לדמוקרטיה	גרמניה ישראל
כלל מערכתי	הגדלת השקעה ממשלתית בתחום	6	+	+	+	+	+	+		
	גוף לתיאום ואסטרטגיה בשילוב מעסיקים	9	+	+	+	+	+	+	+	+
	חקיקה מסדירה להכשרות	4	+	+			+			+
קבלת החלטות	מעקב אחר תוצאות והכוונה בהתאם	6	+			+	+	+	+	+
	הקצאת משאבים להכשרות על סמך ניתוח צורכי המשק	5	+		+	+	+		+	
	מתן מענה לצרכים איזוריים ומקומיים	2	+		+					
	צמצום בירוקרטיה והגדלת גמישות	3			+		+	+		
תפקיד מעסיקים	שיתוף מעסיקים בתוכני הלימוד ובמיון לקורסים	6	+	+	+		+	+	+	
	היטלים על מעסיקים למימון הכשרות	2		+		+				
	סבסוד לעסקים המציעים קורסים לעובדיהם	2	+						+	
	למידה מבוססת עבודה (חניכות, התמחות וכד')	7	+	+	+	+	+	+	+	+
תוכני הכשרות	עדכון תוכניות לימוד בתכיפות גבוהה	3				+	+		+	
	שילוב כישורי יסוד בהכשרות	2	+					+		
	שילוב כישורים רכים בהכשרות	1				+				
	הסמכה מצטברת המאפשרת התקדמות מהכשרה להנדסאי לאקדמיה	6	+		+	+		+	+	+
תמריצים למשתתפים	מתן דמי קיום למשתתפים בהכשרות	3	+				+		+	
	הכשרת כוח הוראה המשלב כישורים פדגוגיים וניסיון מעשי	6	+				+	+		+
חיזוק תשתיות ההכשרה	חיזוק החיבורים בין מכללות טכנולוגיות למכללות אקדמיות	1						+		
	השקעה בתשתיות פיזיות וארגוניות של גופים מכשירים	2				+			+	
	שיווק ושיפור דימוי ההכשרות בקרב קהלי יעד	2				+				+



צילום: מכללת גל

מספר המלצות חזרו על עצמן במרבית הדוחות:

- הקמת גוף מייצג קבוע עם נציגים מגופים ממשלתיים שונים, מעסיקים ובעלי עניין אחרים. גוף זה יציע מדיניות לתחום ההכשרות ויעקוב אחר יישומה, כולל שימוש במחקרים (הן לגבי ההכשרות עצמן והן לגבי צורכי המשק), כדי לקדם שיפורים במערך ההכשרות והקצאת משאבים נכונה. לפי חלק מהדוחות, גוף זה יבנה את תוכני הלימוד להכשרות, או יהווה גורם מאשר לתכניות לימוד שיוגשו אליו.
- הגדלת התקציבים הממשלתיים להכשרות, הן כדי להגביר את היקף המשתתפים והן לשם הגדלת ההוצאה פר משתתף.
- שיתוף מוגבר של מעסיקים בעיצוב תוכני הלימוד בהכשרות ובהפעלת הקורסים עצמם.
- מיקוד הקורסים בלמידה מבוססת עבודה באמצעות כלים כמו חונכות או התמחות.
- הקמת מערכת הסמכה מדורגת, שבה יהיה ניתן להתקדם בכל מקצוע לדרגות גבוהות יותר באמצעות הכשרת המשך. ההכשרות יוכרו כקרדיט לצורך רכישת תואר טכנאי, הנדסאי או אקדמאי, כך שיווצר רצף התקדמות ברור ומסודר.
- פיתוח כוח הוראה ייעודי לצורך מערך ההכשרות, שישלב כישורים פדגוגיים עם ניסיון מעשי מעודכן בתחום המקצועי הרלוונטי.

לצד המלצות בולטות אלו הופיעו רעיונות נוספים בחלק מהמסמכים, כמו חקיקה מסדירה לתחום, הצעת דמי קיום למשתתפים בהכשרות ועדכון תכנן יותר של תוכניות הלימוד לקורסים.

ב-2017, מינה חיים כץ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, גם היא בראשות פרופ' צבי אקשטיין.¹³² הוועדה קיימה דיונים והתייעצויות בשנים 2017-2018, ובכלל זאת במסגרת צוות "הון אנושי ותשתיות הכשרה", שעסק בהרחבה בתחום ההכשרות המקצועיות. דוח הביניים של צוות ההון האנושי המליץ, בין היתר:

- להקים מועצה להשכלה טכנולוגית ומקצועית;
- להרחיב את קהל היעד של ההכשרות לצעירים הנכנסים לשוק התעסוקה;
- להגדיל את תקציב ההכשרות פר משתתף;
- להציב כמדד איכות את גידול שכר המשתתפים;
- להגדיל את הגמישות של מפעילי ההכשרות בשינוי תוכנית הלימוד;
- להגדיל את מעורבות המעסיקים.¹³³

מהסקירה עד כה ברור כי מערך ההכשרות הממשלתי בישראל עבר תהפוכות משמעותיות לאורך השנים: מבחינת היקף ההכשרות וגם מבחינת תכניהן, דרכי הפעלתן, קהלי היעד שלהן והמשאבים שמוקדשים להן.

¹³² אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "ועדת תעסוקה 2030".
¹³³ דיתה ברוניצקי, "ועדת תעסוקה 2030, שולחן עגול: המלצות צוות הכשרות והון אנושי", מרץ 2018.

הצעה לעקרונות הפעלה חדשים



פתוחה ומותאמת גם לנשים שכבר מועסקות בשכר נמוך. בכך, היוזמה פעלה בהתאם לעקרונות המפורטים להלן.

התוצאות היו שונות בצורה דרמטית מתוצאות ההכשרות הממשלתיות במתכונתן כיום (ראו פרק ג'2). 88% מהמשתתפות סיימו את הקורס בהצלחה. בקרב 65 משתתפות בארבעה קורסים, שכרן הממוצע עלה מ-4,800 ש"ח לפני הקורס ל-7,800 ש"ח חצי שנה אחריו – גידול של למעלה מ-60%. 62% מהמשתתפות עבדו בתחום שהוכשרו לו או בתחום משיק אליו.¹³⁴ תוצאות אלו ממחישות את הפוטנציאל הגלום בעקרונות הפעלה חדשים למערך ממשלתי לפיתוח מקצועי במסלול שאינו אקדמי, המפורטים להלן.

מעבר מכלי לקידום אוכלוסיות מרובות חסמים לתפקיד כלכלי וחברתי משולב

כמפורט לעיל, ההכשרות הממשלתיות מוקדו עם השנים יותר ויותר באוכלוסיות מוחלשות, על חשבון הסתכלות רחבה יותר על צורכי המשק הישראלי. כתוצאה מתהליך זה, ההכשרות כיום מיועדות כמעט אך ורק לקהלים המתאפיינים בחסמים מרובים להשתלבות בשוק התעסוקה. ברור כי החלטה זו נובעת בין היתר ממיעוט המשאבים המוקצים להכשרות, שכן המספר הקטן של מקומות מחייב תעדוף של הקבוצות שאצלן הצורך הגדול ביותר. אולם התוצאה היא שמערך ההכשרות עוסק בעיקר בשילוב בתעסוקה של קבוצות מוחלשות, ואינו מקדם עלייה ברמת הכישורים הכוללת בכוח העבודה.

הניסיון העולמי (ראו פרק א') מעלה כי במערכות הכשרה מוצלחות, הגדרת התפקיד המרכזי של המערכות היא פיתוח הון אנושי מקצועי, שיחזיק בידע, במיומנויות וביכולות עדכניים ולרלוונטיים לצורכי המשק. בהתאם לכך, מדינות כמו בריטניה, דנמרק וצרפת פיתחו מערכים נרחבים שנותנים מענה לחלק משמעותי מהאוכלוסייה, ולא רק לקבוצות החלשות ביותר. הדוגמה הבולטת לכך הן תוכניות ההכשרה המתמשכות (Continued Vocational Training) אשר ההשקעה בהן מכוונת להתאים את ההון המקצועי של העובדים בשוק העבודה לשינויים הטכנולוגיים ולהתפתחויות בתחומי הידע.

מראיונות שקיימנו עם בעלי עניין בנושא מכל המגזרים וקבוצות האוכלוסייה, דוחות ודיונים שהתקיימו בנושא והשוואות בינלאומיות, עלו דוגמאות שונות לחוסרים במערכת הקיימת. מתוך המכלול הזה עלו שלושה אתגרים מרכזיים שלא זכו עד כה לתשומת לב מספקת, ואנו מציעים עקרונות הפעלה חדשים שיאפשרו מענה לכל אחד מהם:

1. שינוי הגדרת תפקיד התוכניות הממשלתיות לפיתוח מקצועי לתרומה לתחרותיות המשק ולצמיחתו

לאורך זמן, באמצעות מענה על צרכים שהשוק אינו יכול לטפל בהם לבדו. הגדרה זו מחייבת שילוב משמעותי של המעסיקים בהכשרות, מאחר שרק הם יכולים להגדיר את הכישורים הנדרשים. בנוסף לכך, ימשיך מערך ההכשרות לתת כלים ואפשרות לאופק תעסוקתי לאלו שפגיעים במיוחד בעולם העבודה המשתנה.

2. צמצום הבירוקרטיה של מערכת ההכשרות

הממשלתית: מוצע לשנות את מודל ההפעלה של מערך ההכשרות ממערכת ביורוקרטית בשליטה מרכזית, שנדרשה בעבר כאשר הממשלה הפעילה בעצמה את כל ההכשרות, למודל של ביזור באמצעות מימון הציבורי ופיקוח אפקטיבי על תוצאותיהן. מודל זה מתאים לשינויים שנעשו במבנה הכלכלה ובמערך ההפעלה של ההכשרות, כמו גם לדינמיות הגוברת בעולם העבודה.

3. הגדלת התקצוב לרמה ההולמת את צורכי המשק –

מוצע לקדם הרחבה של ההשקעה הממשלתית בפיתוח מיומנויות עובדים באופן הבא: ראשית, לכונן הפעלת תוכנית לפיתוח מקצועי במודלים שמבוססים על מתן מענה לשני האתגרים הראשונים, ועל בסיס תוצאות חיוביות, להרחיב את התקצוב לתוכניות החדשות.

לפני שנפרט את המשמעויות וההשלכות של כל אחד מהעקרונות המוצעים, הנה דוגמה מהשטח לעבודה בהתאם לעקרונות אלו, שמראה את הפוטנציאל שלהם לשיפור תוצאות ההכשרות.

הדוגמה האמורה היא יוזמה פילנתרופית של קרן ידידות טורונטו, שנעשית באמצעות עמותת itworks, להכשרה של נשים חד הוריות. יוזמה זו פעלה בשלביה הראשוניים מחוץ למערכת הפיקוח הממשלתי, ובהתאם לכך יכלה לבנות את הקורסים בשילוב מעסיקים ובהתאם לצרכיהם. כמו כן, יוזמה זו הייתה

¹³⁴ itworks וידידות טורונטו, "קורסי הכשרה מקצועית לנשים חד הוריות – מדידה והערכה", פברואר 2019. [הועבר ל-121 בתכתובת דוא"ל]



א. תוכני ההכשרות

כמעט כל ההכשרות הממשלתיות המוצעות כיום מכשירות אנשים ללא רקע מקצועי לכניסה ראשונית לתחום עיסוק חדש. זהו אחד מהצרכים המשמעותיים בשוק העבודה כיום, אך יש צרכים נוספים שאינם מקבלים מענה.

ראשית, חוקרים ומעסיקים כאחד מצביעים על צורך מרכזי בחיזוק **מיומנויות יסוד וכישורים רכים** בכוח העבודה. סקר PIAAC, המנותח בפרק א, מאשש את התפיסה הרחבה לפיה ישראל מפגרת משמעותית בתחום כישורי היסוד. למרות זאת, כמפורט בפרק ג, המדיניות בנושא זה כיום מתייחסת להקניית כישורי יסוד כנספח לקורסים מקצועיים ממוקדים יותר (דרך מכינות או שילוב התכנים בקורס עצמו). לגבי כישורים רכים, אין מדיניות כלל, וכשהנושא אכן מטופל מדובר ביוזמה מקומית של מפעילי ההכשרות. בכדי שההכשרות יהיו רלוונטיות לצרכים של המשק ושוק העבודה, חיוני שיינתן מענה ממוקד וייעודי גם לסוגי כישורים אלו.

שנית, יש חשיבות להשקעה **בתוכניות הכשרה מתקדמות** שיאפשרו לעובדים להתקדם בתחומם, לשפר את רמת השכר ותנאי העבודה שלהם, ולתרום לחברה ולמשק. כיום הקריטריונים של רוב התוכניות מגבילים בצורה מפורשת את השתתפותם של אנשים בעלי רקע מקצועי משמעותי בתחום. היעדר הכשרות מתקדמות לא מאפשר לעובדים מקצועיים בשכר נמוך התקדמות במעלה הדרגות המקצועי. מדיניות זו אף מנציחה את מיצובו של המערך הממשלתי כמנגנון המנתב למשרות באיכות נמוכה וללא אפשרות להתקדמות. פתיחת הכשרות מתקדמות עשוי גם לסייע בגיוס כוח הוראה ברמה גבוהה יותר ולפיתוח ידע מתקדם בהוראה מקצועית.

שלישית, יש לשפר את **מערכת ההסמכה (אקדיטציה)**, הקובעת מהן התעודות והסיווגים המקצועיים שמקבלים מסיימי הכשרות. מערכת כזו מקילה על מעסיקים להבין אילו כישורים יש למועמדים למשרות, ומאפשרת לאנשים שכבר עברו הכשרה ראשונית לשדרג את כישוריהם בצורה מסודרת ושיטתית ולעבור בקלות בין מוסדות ותוכניות שונות.

השאפה ללמידה לאורך כל החיים המקצועיים של העובדים (Life Long Learning) נשענת על ההנחה כי ההשקעה בהון אנושי צריכה להיות מתמשכת ואוניברסאלית ולא רק מקצועית וקצובה. מדיניות מערביות רבות, ובראשן האיחוד האירופי, הציבו לעצמן כיעד להשקיע בלמידה לאורך החיים כחלק מהמאמץ לביסוס תהליכי הצמיחה וליצירתה של כלכלה תחרותית וגמישה.

על כן, אם מדינת ישראל מעוניינת לפתח את כלל ענפי המשק, ולהבטיח את הצמיחה הכלכלית ואת החוסן הלאומי והחברתי שלה, עליה לשקול לשנות את היעדים המוגדרים למערך ההכשרות המקצועיות ולשכלל את דרכי הפעולה שלו בהתאם. המשמעות המעשית המרכזית של שינוי כיוון כזה תהיה **פתיחה של כל תוכניות ההכשרה המקצועית גם לאנשים שהינם כבר חלק משוק העבודה**, לצעירים שנכנסים אליו לראשונה ולבעלי ניסיון תעסוקתי שחוזרים לשוק אחרי הפסקה.

לצד ההתמקדות בקידום המשק, מערך ההכשרות צריך להמשיך ואף להרחיב את המענה לקבוצות מוחלשות ופגיעות, בין אם המשתתפים נמצאים מחוץ למעגל העבודה או בתוכו, ולסייע להם להתמודד עם שוק העבודה המשתנה. ההכשרות יכולות לסייע לקבוצות שמתקשות להשתלב בשוק העבודה, אבל במקרים רבים תפקידן החשוב ביותר הוא רק לאחר שאנשים אלו כבר הצליחו להשתלב בשוק העבודה באופן ראשוני, בתפקידים פחות מקצועיים.

לדעת מומחים ועובדים בתחום, בחלק מהמקרים עדיף דווקא להתחיל בהשתלבות בתעסוקה כלשהי, גם אם איננה מקצועית ("עבודה תחילה"). זאת, כחלק ממערך הכולל תמיכה, סיוע וייעוץ תעסוקתי. עבור אותם אנשים, רק אחרי הכניסה למעגל העבודה נכון להתחיל לפתח את מיומנויותיהם המקצועיות, על מנת למצות את יכולותיהם ולאפשר להם אופק תעסוקתי משמעותי יותר. כיום, אנשים שהצליחו להתגבר על החסמים ולהשתלב בשוק העבודה, וכעת רוצים ויכולים להתקדם לעבודות מקצועיות יותר, כבר אינם יכולים להשתתף בהכשרות הממשלתיות.

כדי לחזק את תרומת ההכשרות לכלכלה, לצד שימור תפקידן החברתי, יש כמה צעדים שכדאי לשקול:

- מיקוד ההכשרות בפערים הקונקרטיים הקיימים כיום בשוק התעסוקה
- הפיכת תפקיד המעסיקים למרכזי יותר
- השקעה בהכשרות איכותיות שיעלו את האטרקטיביות והדימוי שלהן
- הרחבת התמריצים והסיוע למשתתפים



כיום, מערכת ההסמכה הקיימת בישראל אינה עומדת בסטנדרטים הבינ"ל המובילים. בעניין זה, פעל צוות בין משרדי "לשיפור מערך האקדמיטציה והניעות בין מערכות ההשכלה וההכשרה", שהוקם מתוקף החלטת ממשלה ב-2015, ופרסם דוח עם המלצות מקיפות בנושא זה.¹³⁵ אימוצן ומימושן של המלצות אלו יקדם משמעותית את שיפור האיכות של ההכשרות ומידת הרלוונטיות שלהן לשוק התעסוקה.

רביעית, עפ"י הניסיון המצטבר בישראל ובעולם, השילוב של **יישום מעשי של מיומנויות** במסגרת הלימודים חשוב בכל התחומים, אבל במיוחד בהכשרות מקצועיות, שמכוונות ישירות למישור היישומי. כיום, לדעת רבים מהעוסקים בתחום, אין בהכשרות הממשלתיות מרכיב חזק דיו של התנסות. גם בתוכנית להכשרה תוך כדי עבודה (OJT) החונכות אינה מוגדרת בצורה שמבטיחה למידה משמעותית במסגרת התוכנית. בהקשר זה, בולטות לטובה התוכניות המשלבות מעסיקים, כמו תוכנית "סטארטר" ותוכנית "הכשרה בהתאמה" של שירות התעסוקה, שבהן מרכיב ההתנסות במקום העבודה מובנה בצורה שיטתית לתוך התוכנית. עם זאת, בתוכניות אלו משתתף כיום רק חלק קטן מהמשתתפים בהכשרות הממשלתיות.

ב. תפקיד המעסיקים

הכשרות מקצועיות אמורות להקנות כישורים שבהם ניתן להשתמש במקום העבודה. בהתאם לכך, השיפוט החשוב ביותר לגבי ערכן הוא של המעסיקים, הצריכים להחליט אם משתתפים מסיימים את ההכשרות עם רמת הידע והמיומנות הנדרשת לתפקיד. מסיבה זו, כל המערכות המוצלחות בעולם להכשרות מקצועיות מתאפיינות בתפקיד משמעותי ומרכזי למעסיקים (במסגרת ארגונים מייצגים או כמעסיקים בודדים). בישראל, כמפורט בפרק ג, פחות מרבע מההכשרות מתקיימות אצל המעסיקים. בחלק מההכשרות המתקיימות במרכזי ההכשרה יש למעסיקים תפקיד בעיצוב תוכניות הלימוד, ובמידה פחותה בהחלטה על פתיחת קורסים. אבל בנוגע לשליש מהמשתתפים, בתוכנית השוברים, אין למעסיקים כל תפקיד. כתוצאה מכך, רבים מהם מתלוננים על חוסר רלוונטיות של ההכשרות מבחינתם, גם כאשר הן נפתחות במקצועות שעליהם הם מצביעים כנדרשים.

תוכניות להכשרה מקצועית והקורסים או המסלולים הספציפיים שבמסגרתן, צריכים להיות מפותחים ומופעלים **במעורבות משמעותית של מעסיקים**, ובמידת האפשר תוך נטילת אחריות של המעסיקים על רלוונטיות ההכשרות ותוצאותיהן מבחינת השמה ושכר, ועידוד של עובדים קיימים להשתתף בהן ולשפר את כישוריהם.

בנוסף, יש לזכור שהתרומה החשובה ביותר של המעסיקים לקידום ההכשרות היא מתן שכר נאות, שיעודד השתתפות

בתוכניות הכשרה והשתלבות מקצועית בעסקיהם. כיצד ניתן יהיה ליישם את הדרישה למעורבות מעסיקים ולשכר נאות ומה יהיו הדרכים ליישומה? ראוי כי נושא זה יובא למו"מ בין הממשלה למעסיקים, וניתן להניח כי הפתרונות ישתנו בהתאם למאפייני כל ענף ומקצוע, והמעסיקים הרלוונטיים. בראייתנו, פתיחה של קורס ללא מעורבות משמעותית של מעסיקים או אופק קידום בשכר צריכה להיות אירוע חריג שידרוש הצדקות ספציפיות ואישורים מיוחדים.

אין ספק שמעורבות מעסיקים היא אתגר משמעותי. למעסיקים רבים אין היכולת או העניין להשקיע בנושא ההכשרות, מסיבות שונות, ואילו אחרים עשויים לפעול מתוך מניעים צרים או חוסר ניסיון פדגוגי. משום כך **יש לפתח כמה מנגנונים שונים למעורבות מעסיקים**, שיבטיחו את מיצוי הידע הרלוונטי שלהם תוך שימור האינטרס הציבורי הכללי, ולבחון את ביצועי מנגנונים אלו לאורך זמן. לנוכח חוסר האמון והאכזבה של חלק מהמעסיקים מההכשרות הממשלתיות הקיימות, ייתכן שהדרישה למעורבות מעסיקים תקשה או אף תמנע הפעלת הכשרות. ייתכן שזוהו מחיר שצריך לשלמו כדי להימנע מהקצאת משאבים להכשרות לא נחוצות, במיוחד נוכח התקציבים הנמוכים המוקצים לנושא.

*דוגמאות למנגנונים של מעורבות מעסיקים ייכללו במסגרת המודלים היישומיים שיפורטו בהמשך.

ג. איכות, דימוי ואטרקטיביות

המיקוד הנוכחי של המערך, באוכלוסיות מרובות חסמים להשתלבות בתעסוקה, גורם לזיהוי שלו כמנגנון רווחה העוסק בהתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית, ולא כהזדמנות לצמיחה והתפתחות אישית. רבים מאמינים שההכשרות מובילות לעבודה ברמה נמוכה, בתנאים לא טובים ובשכר לא תחרותי. התוצאות הבלתי מספקות לאורך השנים הובילו לכך שמשותתפים פוטנציאליים אינם רואים בהן רלוונטיות ומועילות להשתלבות במקצוע עם אופק תעסוקתי. כך, למשל, תחומים כמו תעשייה, מלונאות ובניין, נתפסים כמקצועות נחותים בציבור, אף שהתנאים בהם, האפשרות להתפתחות ורמת המיומנות הנדרשת גבוהים מהמוצע.

כדי לתת מענה לצורכי המשק, המערך צריך להיתפס בעיני הממשלה, המעסיקים ומשתתפים פוטנציאליים כמערכת אוניברסלית ואיכותית, המציעה הזדמנויות לקידום אישי וכלכלי עבור מגוון משתתפים. כדי לקדם זאת מוצע לחתור **להפעלת הכשרות מקצועיות בתחומים אשר מבטיחים שכר הוגן והתקדמות מקצועית**, ולהשקיע את המשאבים הנדרשים

¹³⁵ "דוח הצוות הבינ-משרדי לשיפור מערך האקדמיטציה והניעות בין מערכות ההשכלה וההכשרה", 2015.



על מנת שההכשרות ימלאו תפקיד כלכלי משמעותי יותר, מוצע לשנות את התפיסה היסודית לגבי הסיוע למשתתפים בהכשרות. **הסיוע אינו מנגנון רווחה מורחב אלא נועד לאפשר ליותר אנשים לפתח את ההון האנושי שלהם.** ישנו אינטרס ציבורי רחב בהגברת ההשתתפות בהכשרות והסיוע צריך לשקף זאת. צעד מתבקש בכיוון זה הוא **ביטול הקיצוץ בדמי אבטלה** למשתתפים בהכשרות מקצועיות, כך שיקבלו 100% מהקצבה במהלך הכשרתם. בנוסף, מוצע לשקול להאריך את תקופת דמי האבטלה למשתתפים בהכשרות שמתקיימות בשעות העבודה. זאת, כתמריץ נוסף וכדי להביא בחשבון שהכשרה מקדמת את סיכויי התעסוקה של המובטל, אך אינה מאפשרת לו לעבוד במקביל.

עבור הכשרות ממושכות, שלא ניתן לעבוד במקביל להן, מוצע לשקול להציע **דמי קיום למשתתפים שאינם זכאים לדמי אבטלה** (כפי שנעשה כיום לעובדים במקצועות שוחקים במסגרת ההכשרות של קרן מעגלים). בהכשרות קצרות יותר ופחות אינטנסיביות, ניתן לשמר את העיקרון של תשלום מצד המשתתף עבור ההכשרה כ"דמי רצינות", אך כדאי להציב תקרה נמוכה לתשלום זה כדי להבטיח שאינו חסם להשתתפות. ככל שהמדינה מסבסדת הכשרות בגופים פרטיים, מוצע שסבסוד זה יתבצע כתשלום ישיר לספק (תשלום "בעין") ולא באמצעות החזר למשתתף, שבמקרים רבים אין בהישג ידו כסף זמין לשלם.



צילום: מכללת גל

כדי שהן יהיו איכותיות ורציניות, עד שניתן יהיה להשוות אותן ללימודים אקדמיים. בראייתנו, החזון צריך להיות הצגת ההכשרות המקצועיות כמסלולים מקבילים וייחודיים בעולם העבודה.

בעניין זה, כדאי לשקול **הקבלה של מועדי הקורסים (או חלקם) לפתיחת שנת הלימודים האקדמית** וחלוקתם לסמסטר, שניים או שלושה, כך שלמועמדים ייראו שני המסלולים כשווי ערך ויהיה ברור שיש מועד שבו עליהם לקבל החלטות. כמו כן, ניתן לשקול הכללת **מנטוריונג** בהכשרות והקמת תוכניות בוגרים.

החשיפה הציבורית ל"הכשרות האיכותיות" יכולה להיעשות הן באתר אינטרנט ייחודי והן **בקמפיין ציבורי ממשלתי**, שמוצע לבצעם בשיתוף מעסיקים. על אלו להדגים את האופק התעסוקתי שנותנות ההכשרות מבחינת העניין והקידום מקצועי ומבחינת השכר. בראייתנו, צעדים אלו הכרחיים גם מהותית וגם ברמת הדימוי והאטרקטיביות של ההכשרות, והצלחה בהם תקל על גיוס עובדים למקצועות נחוצים.



ד. תמריצים וסיוע

אחד מהחסמים המונעים מאנשים להשתתף בהכשרות, פרטיות וממשלתיות כאחד, הוא החסם הכלכלי. במיוחד כאשר מדובר בהכשרות ממושכות ואינטנסיביות, שלא ניתן לעבוד במהלך, וההשתתפות בהן כרוכה בקשיי פרנסה מיידיים. המענה המוגבל לצורך בסיוע כלכלי למשתתפים מנציח את מעמדן של ההכשרות כמנגנון רווחה, ומונע מהן למלא תפקיד כלכלי רחב יותר.

כיום ההכשרות מכוונות בעיקר למקבלי הבטחת הכנסה, ועל כן ברובן לא מוצעים דמי קיום. אפילו בפני מקבלי קצבאות אלו יש קושי בהשתתפות, במקרים שבהם יש להם ילדים קטנים ואין מי שישמור עליהם, וכאשר ההגעה להכשרה כרוכה בתשלום על נסיעות. במקרה של מקבלי דמי אבטלה, השתתפות בהכשרה אף כרוכה בהפסד של 30% מקצבתם.¹³⁶ תוכנית השוברים מציבה חסם כלכלי משמעותי, כיוון שמקבלי השוברים צריכים להשתתף ב-10%-35% מעלות ההכשרה, וההחזר עבור התשלום על הקורס ניתן רק אחרי ששילמו את העלות מכיסם¹³⁷, מה שבלתי אפשרי לאנשים שאין להם מספיק כסף פנוי לשם כך.

¹³⁶ חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995, סעיף 173.
¹³⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 2017.



2

מערכת הפעלה המבוססת על
ביזור ממוקד

גופים אחרים יוכלו לקבל הסמכות על בסיס בדיקה ייעודית.

הביזור של סמכות הפיתוח יכולה לאפשר פיתוח מספר גדול יותר של הכשרות, להגביר את הפוטנציאל לגיוון וחדשנות, ולהקל על התאמת ההכשרות לצרכים משתנים. כל עוד הממשלה תשמר את יכולתה לבטל הסמכה במקרה של ביצועים לקויים, אין סיבה להאמין שתהיה פגיעה ברמת האיכות של ההכשרות.

במקביל, מוצע **להרחיב את הגדרת ההכשרות**, כך שיהיה ניתן ליזום ולקבל מימון עבור סוגים שונים של הכשרות. שינויים בכיוון זה יכולים לכלול אישור מימון לקורסים: בכל היקף שעות ובכל פריסה לאורך זמן; עם תוכניות לימוד שונות מהתוכניות המאושרות כיום; בכל תמהיל של למידה עיונית והתנסות מעשית; בהוראת מורים שאינם זקוקים לאישור ממשלתי; בכל שיטת לימוד (כולל הוראה מקוונת); בכל יחס בין מורים לתלמידים; עם כל שיטת הערכה או בחינה שהיא.

שינויים כאלו יאפשרו פתיחת קורסים נוספים להכשרות במגוון רחב יותר של תחומים, שילוב של כלים מתקדמים יותר בקורסים חדשים וקיימים ויכולת לבצע התאמות מהירות לצרכים משתנים ואילוצים. בנוסף לכך, הם יאפשרו גם פיתוח של תוכניות הכשרה מודולריות ומצטברות, המבוססות על רצף קורסים קצרים יותר. כתוצאה מכך, ההכשרות יהיו נגישות יותר עבור אלו שקורסים ארוכים אינם מתאימים להם, כמו עובדים במשרה מלאה שמעוניינים לעבור הסבה או שדרוג מקצועי.

השינוי לא אמור לפגוע באיכות ההכשרות, כל עוד ייושמו במקביל ההצעות הנוגעות לביזור פיתוח תוכניות, מיקוד עבודת הפיקוח ואחריות מעסיקים. שינוי כזה יחייב גם **התאמות במערכת ההסמכה** (האקדמיטציה) והבחינות הקיימות, המופעלות בידי הממשלה, כדי להבטיח שהמשתתפים בתוכניות חדשניות יוכלו עדיין לקבל תעודות מתאימות, במיוחד במקצועות שבהם הן נדרשות להשתלבות במקצוע.

לצד הביזור של סמכויות הפיתוח, חשוב שהממשלה תקדם גם **הקלת העומס הבירוקרטי** המוטל על מפעילים. בהקשר זה חשוב לצמצם את דרישות ההגשה והדיווח. ברמות הנמוכות ביותר רצוי שתהיה למפעילים אפשרות לקבל מימון מוגבל וחלקי על סמך מילוי של טופס מקוון קצר ופשוט. מימון כזה יכול להינתן על בסיס נוסחה פשוטה, המביאה בחשבון את היקף ההכשרה מבחינת שעות, כמות המשתתפים וגובה ההשתתפות בתקצוב ההכשרה מצד המעסיק. ברמות גבוהות יותר של מימון, ובשיעור השתתפות גבוה או בלעדי של הממשלה, ראוי שדרישות ההגשה יהיו גדולות יותר בהתאמה, אך עדיין מצומצמות יותר מהדרישות הקיימות.

ככל שניתן, מוצע להישען על אישורים קיימים של גופים רלוונטיים (רשויות המס, רשויות מקומיות, משרד החינוך וכדומה) ולא לבדוק מחדש ובצורה נפרדת את אותן הדרישות. גם בצד התייעוד והדיווח על ההכשרות, מוצע לצמצם את הדרישות

כמפורט בפרק ג, עד ראשית שנות ה-90 פעל מערך ההכשרות הציבורי כמנגנון ממשלתי שסיפק הכשרות בצורה ישירה, באמצעות צוות הוראה של עובדי מדינה ובמתקנים ממשלתיים. בעשורים האחרונים חלו תמורות משמעותיות בכלכלה הישראלית, לכיוון של הישענות מוגברת על השוק החופשי וצמצום המעורבות הממשלתית. מגמת שינוי זו לא פסחה על מערך ההכשרות המקצועיות, שכיום כבר אינו כולל קורסים בהפעלה ישירה של המדינה. אולם צורת הפיקוח על ההכשרות משמרת את הדפוסים הריכוזיים והאחידים שתואמים מערכת בירוקרטית שכבר איננה קיימת. יתרה מכך, הדינמיות הגוברת של המשק הישראלי והשינויים הטכנולוגיים הכלל עולמיים מעמידים בספק את הרלוונטיות של המודל הבירוקרטי, שאינו מסוגל להוציא לפועל תוכניות חדשות במהירות ועל כן אינו יכול לתת מענה לצרכים הכלכליים והחברתיים, בישראל כמו גם במדינות אחרות (ראו פרק א').

בהתאם לכך, מוצע לשנות את דרך העבודה של מנגנון ההכשרות הממשלתי מדרפוסים של הכוונה ושליטה מרכזית, לגישה גמישה ומבוזרת יותר. יחד עם זאת, כדי להבטיח שימוש יעיל במשאבים ציבוריים, חיוני שהמדינה תגביר את יכולותיה ומיקודה בפיקוח על מפתחי הכשרות ומפעיליהן. מצד אחד, פיקוח אפקטיבי מחייב **מתן מרחב למגוון גורמים לקדם ולהפעיל הכשרות מקצועיות על בסיס תפיסות שונות**, ולאורך זמן לראות אילו גישות מצליחות ואילו נכשלות. מצד שני, **הפיקוח הממשלתי על גורמים אלו צריך להיות תכליתי יותר, להתמקד בתוצאות ההכשרות** (למשל, מבחינת שיפור השכר של המשתתפים ביחס לקבוצת ביקורת) ולעסוק פחות בהיבטים תוכניים, מבניים או טכניים של הקורסים.

א. ביזור וגמישות בפיתוח ובהפעלת ההכשרות

כפי שהממשלה כיום מאפשרת למגוון גופים להפעיל הכשרות, מוצע לאפשר בהתאמה גם האצלת סמכויות לפתח קורסים ותוכניות לימוד, מבלי לדרוש אישור ממשלתי לכל אחד מהם. כדי להבטיח את איכות הפיתוח, ניתן **להסמיך גורמים מקצועיים בעלי יכולת מוכחת לפתח ולהתאים תוכניות לימוד, קורסים וסוגים של הכשרות, שיהיו זכאים למימון ממשלתי**.

בין הגורמים המוסמכים יכולים להיכלל: מכללות טכנולוגיות; רשתות החינוך המקצועי; מוסדות אקדמיים; מחלקות הכשרה בחברות פרטיות; ארגוני מעסיקים, ארגוני עובדים וארגונים מקצועיים; עמותות בתחומי עיסוק רלוונטיים; משרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות; רשויות מקומיות; מוסדות הכשרה פרטיים. חלק מההסמכות יכול להתבצע באופן אוטומטי, על בסיס הסמכות אחרות שכבר ניתנות ע"י גופים כמו המל"ג או מה"ט.



איכותיים יגררו סנקציות אך מי שישקיעו תשומות ויצרו קורסים איכותיים, יקבלו את המשאבים הנדרשים.

פרסום תוצאות המעקב לציבור יאפשר למשתתפים פוטנציאלים לבחור הכשרה על בסיס מידע מושכל ומובנה, ובכך ישפר את ההשקעה בלימודים של כלל האוכלוסייה.



ג. שיטות מדידה ומעקב

בראייתנו, ישנם מספר עקרונות שצריכים להנחות את תחום ההערכה והמדידה.

שימוש במגוון שיטות הערכה ומדדים. לתוכניות פיתוח מיומנויות יש יעדים שונים, שלעיתים מחייבים שיטות הערכה אחרות. במקרים רבים, שיטת הערכה או מדד מסוים יכולים להניב מסקנות שגויות, והשימוש בכמה כלים מאפשר להרכיב תמונה שלמה ומדויקת יותר.

חשיבות של החתכים שלגביהם מתבצעת הערכה. הערכה של קבוצה קטנה מדי של מקרים (למשל, קורס בודד) עשויה להיות מוטת ע"י גורמים אקראיים שאינם קשורים לאיכות התוכנית ולצורך בה. על כן, יש חשיבות לביצוע ההערכה ביחס לחתך הכולל כמות גדולה של משתתפים אשר ממנו ניתן להסיק מסקנות בעלות תוקף (למשל, כלל המשתתפים בתוכניות לפיתוח מיומנויות במוסד מסוים, מקצוע מסוים או קבוצת אוכלוסייה מסוימת). בנוסף לכך, יש להיזהר מהערכה של קבוצות גדולות מדי, שיכולה לטשטש הבדלים משמעותיים בתוך הקבוצה. כך, למשל, יש לוודא שהערכה של תוכניות פיתוח מיומנויות בענף מסוים אינה כורכת ביחד מקצועות השונים זה מזה באופן מהותי (לדוגמה, מקצועות נעלמים ביחד עם מקצועות חדשים).

השקעת משאבים נדרשים. הערכה איכותית, אשר מספקת מידע אמין ומועיל, דורשת הקצאת משאבים משמעותית. תקצוב ההערכה, כמובן, צריך להיות מותאם להיקפי הפעילות הנדרשים. במקרים מסוימים ייתכן שלא תתקבל תוכנית אם המשאבים הנדרשים להערכתה גדולים מדי. בהקשר זה, יש חשיבות לבניית תשתיות היכולות לשרת את ההערכה של מגוון התוכניות. כך למשל, מוצע להקים מערכת המאפשרת להשיג נתוני שכר מלאים ומדויקים של המשתתפים בתוכניות מתוך מאגרי הביטוח

ולמקדן בעיקר באיסוף פרטי הזיהוי הבסיסיים של המשתתפים. נתונים אלו צריכים לאפשר בדיקה של תוצאות ההכשרה, לפחות מבחינת השכר, מול הנתונים המנהליים של הביטוח הלאומי. בדיקות איכות נוספות יכולות להתבצע באופן מדגמי כגון ביקורות פתע, לשם הרתעת הונאה וניצול לרעה של המערכת.

במקביל, מוצע לאפשר מגוון של מודלים ליישום הכשרות במימון ממשלתי. **שיטת המימון, דרכי הפיקוח והמדדים להצלחה צריכים להיות מותאמים לנסיבות של כל ענף, מקצוע, ובמקרים מסוימים – של כל מעסיק.** כך, למשל: ייתכן שיהיה צורך במבנה מימון שונה לענף שבו יש ארגון מעסיקים חזק שמעוניין להוביל בנושא ההכשרות, לעומת ענף שבו לא קיימת התארגנות כזו; במקצועות שרלוונטיים לענפים רבים, ייתכן שתידרש גישה שונה ממקצועות שרלוונטיים בעיקר לענף אחד; קורסים ממושכים ועתידי עלויות עשויים לחייב שיטת הפעלה שונה מקורסים קצרים וזולים; מנגנוני מימון ופיקוח שמתאימים למעסיקים גדולים עשויים להיות לא רלוונטיים עבור מעסיקים קטנים יותר. הצעתנו היא שהממשלה תקשיב לבעלי העניין השונים בכל ענף ומקצוע ותציע כמה אפשרויות במידה ואין קונצנזוס בין השחקנים השונים.

ב. פיקוח אפקטיבי

על מנת להבטיח שייעשה שימוש יעיל במשאבים ציבוריים, מוצע **לחזק את יכולות הפיקוח של הממשלה, ולמקד אותן במעקב אחר תוצאות ההכשרות** ביחס לצורכי הכלכלה והחברה.

מיקוד כזה יבטיח כי המשאבים המושקעים בפיתוח מיומנויות **מושקעים באופן האפקטיבי ביותר**, כך שהם מביאים לתועלת כלכלית וחברתית משמעותית. ביטחון כזה יאפשר לממשלה להגדיל את השקעתה בתחום לרמה המקובלת בעולם המפותח.

הערכה אפקטיבית תאפשר לקבוע אילו תוכניות מועילות ואילו אינן משיגות את מטרותן. היא יכולה להיות **כלי חשוב לחלוקת המשאבים** בתוך תחום פיתוח המיומנויות, כיוון שהיא תאפשר להשוות את הערך המוסף של תוכניות שונות. על בסיס ממצאים מסוג זה, ניתן להפסיק את התקצוב של תוכניות פחות מועילות, ולהגדיל את ההשקעה במועילות יותר.

המיקוד בתוצאות **יעודד ואף יחייב את כל השחקנים במערכת** (בעיקר מעסיקים וגופי לימודים מקצועיים) **לשפר את ביצועיהם**, ולהביא בחשבון את תוצאות התוכניות לפיתוח המיומנויות בתהליכי התכנון וקבלת ההחלטות שלהם. על אף שהמעקב מתבצע בדיעבד, הוא מגביר את הסיכויים לכך שמלכתחילה השחקנים המבצעים יפעלו לביצוע תוכניות רלוונטיות ואיכותיות יותר כדי להבטיח תוצאות מקסימליות במבדקי ההערכה. שכן לכל השחקנים יהיה ברור כי קורסים לא



הלאומי, רשות המסים או הלמ"ס, כולל פיתוח האמצעים הטכנולוגיים הנדרשים וגיבוש הנהלים המתחייבים על פי חוק.

הערכה מצטברת ומתעדכנת לאורך זמן. מוצע להימנע מהערכה בנקודת זמן אחת בלבד, אשר עשויה להחמיץ השפעות (חיוביות ושליליות) בטווח הארוך. תוכניות לפיתוח מיומנויות אמורות לתת כלים שבהם נעשה שימוש לאורך זמן, ויש לבדוק אם השפעתן מתפוגגת, מתמידה או מתעצמת עם חלוף השנים. בה בעת, בדיקות שיתבצעו רק שנים רבות לאחר סיום התכנית פחות מועילות ככלי לקבלת החלטות. על כן, מומלץ לבצע את ההערכה בכמה נקודות זמן, ולהבין את השפעות התוכנית בטווח הקצר, הבינוני והארוך. בהתאם לכך, יש לעדכן את ממצאי ההערכה והמסקנות הנגזרות מכך.

שימוש בקבוצות ביקורת. בנוסף לחשיבותן הכללית במחקר הערכה, קבוצות ביקורת נחוצות במיוחד להערכת תוכניות לפיתוח מיומנויות, מכיוון שבשוק העבודה התנאים והפריון של העובדים משתנים עם הזמן בשל נסיבות שאינן קשורות ללימודים עצמם (צבירת ותק וניסיון, למשל). בה בעת, השימוש בקבוצת ביקורת אינו פשוט במקרה זה, כי לא ניתן לבצע רנדומיזציה (המחייבת למנוע לימודים מאנשים המעוניינים בהם) בכלל מערך פיתוח המיומנויות, והיכולת להסיק מסקנות מניסויים ממוקדים היא מוגבלת, בגלל השונות הפנימית הגבוהה בין התוכניות. על כן, מוצע ליצור קבוצות ביקורת מתוך מאגרי נתונים כלליים, תוך שאיפה לדמיון גדול ככל האפשר בינן לבין קבוצת המדגם (מבחינה דמוגרפית, ותנאי פתיחה מבחינת תעסוקה והשכלה). אף על פי שקבוצת ביקורת כזו אינה מאפשרת להתגבר על אפקט הסלקציה, היא עדיין נותנת אינדיקציה טובה יותר לתועלת של התוכנית מאשר הערכת תוצאות התוכניות ללא כל השוואה חיצונית.

ד. קבלת החלטות על הקצאת משאבים

במערכת המבוססת על ביזור מפקח, קבלת החלטות על הקצאת משאבים תתייחס למכלול המאפיינים של התוכנית המבוצעת: עלותה, השתתפות שחקנים אחרים במימונה, קהל היעד שלה, חדשנותה וכיוצא בזה. בראייתנו, ישנם כמה עקרונות שחשוב להביא בחשבון בקבלת ההחלטות.

מידת התוצאות אל מול עלות התוכנית. כדי להבטיח את יעילות מערך פיתוח המיומנויות, מוצע להשוות בין עלות התוכנית לבין התועלת המופקת ממנה. קורס יכול להיות מועיל פחות, אבל אם גם עלותו נמוכה בהרבה, ייתכן שהערך המוסף ממנו יהיה גבוה יותר. גם כאשר לא ניתן לאמוד את תוצאות הקורס במונחים כלכליים, ההשוואה לעלות עדיין יכולה להכריע בין תוכניות שתוצאותיהן דומות אך עלותן שונה משמעותית.

שילוב בין הערכה לבין שיטות אחרות של בקרת איכות. מאחר שהערכה מאפשרת לאמוד את האיכות והתועלת של

תוכנית לפיתוח מיומנויות רק בדיעבד, מוצע לוודא שהיא אינה הכלי היחיד לקבלת החלטות על תקצוב והקצאת משאבים. שימוש בכלים נוספים יכול גם לפצות על הפערים המובנים במסקנות שניתן להפיק מתהליכי הערכה. כלי חשוב נוסף של בקרת איכות הוא שילוב של מעסיקים בתהליך תכנון ובניית הקורסים, הפעלתם והשמה או התנסות של המשתתפים לאחר סיומם. מעורבות כזו מגבירה את הסיכוי שהקורס יהיה מועיל ורלוונטי לצורכי השוק, תוך מינוף האינטרס הפרטי של המעסיקים. כלים אחרים יכולים לכלול: השתתפות בעלות הקורס של גורמים חיצוניים (מעסיקים, משתתפים או גורמים אחרים), שיוצרת אצלם אינטרס לבצע בדיקות איכות עצמאיות; או שימוש בחוות דעת של מומחים חיצוניים (רלוונטי בעיקר במקרים של תוכניות גדולות המצדיקות השקעה כזו).

גישה של ניסוי וטעייה, למידה מתמשכת. כדי לעודד חדשנות, חשוב שתהיה למערכת סובלנות כלפי כישלונות. תוצאות נמוכות של קורס יכולות להעיד על איכות נמוכה של המוסד שהפעיל אותו, או על כך שהמוסד בדק דרך פעולה חדשנית, שבמקרה זה לא צלחה. כאשר משווים בין התוצאות של גופים שונים או תוכניות שונות, מוצע להביא בחשבון את רמת החדשנות שלהם ולא להעניש ניסוי וטעייה. בנוסף לכך, מערכת הערכה טובה מייצרת יותר ויותר מידע עם הזמן, ובכך ערכה עולה. על כן, במקרים רבים, מוטב להמתין עם הסקת מסקנות עד להצטברות נתונים נוספים.

הכללת צפי לגבי תוצאות בכל תוכנית פעולה. מוצע לחייב כל גורם שמתכנן קורסים או תוכניות פיתוח מיומנויות לאמוד את התוצאות הצפויות, עוד לפני תחילת התוכנית. כלל מסוג זה מבטיח שקורסים לא ייצאו לפועל מבלי שהוקדשה מחשבה לתועלת שתצמח מהם. מחשבה כזו תסייע למנוע בניית קורסים לא מועילים, ותעודד שינויים בתכנים ובדרכי פעולה כדי להגדיל את התועלת הצפויה. בתחילה, סביר להניח שרמת הדיוק של הצפי תהיה נמוכה, אך עם הצטברות מידע נוסף יהיה אפשר לשפר את האומדן ולבדוק את סבירותו. בנוסף לכך, יהיה ניתן לאתר הטיות שיטתיות בצפי ולבצע התאמות בהתאם. כך, אם יש נטייה שיטתית להפריז או להמעיט בצפי התוצאות (באופן כללי, למוסד לימודים מסוים או לענף מסוים), ניתן להוסיף מקדם לנוסחת החישוב, כדי שתבטל או תפחית את ההטיה.

קבלת החלטות גמישה ופרופורציונלית. השימוש בהערכה צריך להביא בחשבון את רמת התוקף של המידע, שאף פעם אינה מוחלטת. בנוסף, מוצע להיזהר מפרשנות שטחית מדי לנתונים. תוצאות גרועות של קורס יכולות לנבוע מאיכות הנמוכה, או מכך שהכישורים שהוא מקנה אינם נחוצים בשוק העבודה. האפשרות הראשונה יכולה להוביל להחלטה על שלילת הסמכתו של המוסד ללימודים מקצועיים. האפשרות השנייה יכולה להוביל להחלטה על הפסקת תמיכה בקורסים עתידיים עם תכנים דומים.



3

השקעה בפיתוח מיומנויות עובדים בהיקף התואם את צורכי המשק

התמודדות עם שני האתגרים המרכזיים שנחתנו יכולה להתבצע במסגרת המשאבים הקיימים המוקצים כיום למערכת ההכשרות. בראייתנו, ניתן לבצע שינויים שיגבירו את יעילות השימוש בתקציב הנוכחי, וישפרו את התוצאות מבחינת המשתתפים והמעסיקים. יחד עם זאת, ברור כי הגדלת ההשקעה הממשלתית מוצדקת ונחוצה במסגרת המענה לאתגרים אלו. בנוסף, מערכת שנותנת מענה לצרכים כלכליים וחברתיים כאחד זקוקה ליותר משאבים מאשר מערכת שפועלת כמנגנון רווחה בלבד.

זה המקום לציין כי אחת מההסכמות הרחבות בקרב מומחים ועוסקים בתחום, אותם ראינו לצורך מחקר זה, היא הצורך **להגדיל את היקף ההשקעות הממשלתיות בפיתוח מיומנויות עובדים**. ההשקעה הנמוכה בהכשרות כיום באה לידי ביטוי במספר נמוך של משתתפים, בשכר לא תחרותי של מורים בהכשרות, ובציוד לא מתאים או חסר. מעבר לירידה החדה בתקציבים ובהיקפי הפעילות בעשורים האחרונים, בולטת ההשקעה הנמוכה גם בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, כפי שפורט בפרק א' לעיל.

ברי, כי בעידן של אבטלה בשיעור שלא נראה כמותו בהיסטוריה של מדינת ישראל, השקעה גבוהה בהכשרות נדרשת יותר מתמיד.



צילום: מכללת אורט

לנוכח רמת הכישורים, הפריון והשכר הנמוכים, ראוי שישראל תשקיע אף יותר ממדינות שבהן מדדים אלו גבוהים יותר, כדי להדביק את הפער.

המודלים היישומיים שמוצעים בפרק הבא נועדו, בין היתר, להגביר את הסיכוי שהשקעה נוספת תזכה לתשואה הולמת.



צילום: מכללת גל



פרק ה'

מודלים יישומיים אפשריים

למעסיקים ויראו אם יש עניין וצורך בו. קשרים כאלה קיימים כבר כיום, וחלק מגופי ההכשרה אף מעסיקים רכזי קשרי מעסיקים לצורך עבודה זו. מוצע לארגן זאת באמצעות **מערכת מקוונת ייעודית להגשת בקשות לסבסוד הקורסים**, בדומה למערכת "שוברים למעסיקים" של שירות התעסוקה. זו תהיה פתוחה לכלל הגורמים המוסמכים לפתח הכשרות. מודל זה יעודד גופים וארגונים לערוך הכשרות מקצועיות בהתאם לביקושים במשק.

מאפייני פעולת המערכת: מוצע להפעיל את המערכת בכמה ערוצי מימון אפשריים, עם דרישות מותאמות להגשה ולדיווח. הטבלה בעמוד הבא מציגה שני מסלולים אפשריים לשם המחשה.

מוצע כי מפעיל ההכשרה יוכל להשתמש במענק לשם תשלום למדריכים וחונכים, רכישת ציוד וחומרים או תשלום דמי מחיה למשתתפים, או להחשיב מרכיבים אלו כמימון משלים. לא יהיה ניתן להשתמש במענק לשם תשלום שכר למשתתפים עבור עבודתם.

מוצע כי במסגרת מערכת זו יהיה ניתן לקבל מימון למגוון **תוכניות:** הכשרות למיומנויות למקצוע מסוים; תוכניות שמקנות כישורי יסוד באוריינות לשונית, כמותית וטכנולוגית; מכינות להכשרות או ללימודי טכנאים/הנדסאים; ותוכניות המקדמות מסוגלות תעסוקתית. המערכת תציע מימון להכשרות, בכל תמהיל של לימוד עיוני וחונכות, וללא מגבלות על תוכניות או שיטות הלימוד.¹³⁸

בנוסף לכך, ניתן יהיה להשתמש בתשתית המערכת כדי להציע **תמריצים לקידום יעדים חברתיים וכלכליים שונים**. כך, למשל, יהיה ניתן להציע תעריף גבוה יותר להכשרות המשלבות כישורים רבים במסגרת הלימוד, כמו עבודת צוות והצגה בעל פה. כדי לעודד תוכניות לאוכלוסיות מוחלשות יותר, אפשר יהיה להגדיר תעריף גבוה יותר למשתתפים בעלי מאפיינים מסוימים, או להגדיל את שיעור ההשתתפות של המדינה בעלות ההכשרה.

בראייתנו, הקמתה של מערכת מעין זו תיצור תמריץ לפיתוח תוכניות הכשרה חדשניות ורלוונטיות ע"י הגורמים המוסמכים. יחד עם זאת, בשנים הראשונות, כאשר המערכת תהיה בהרצה, כדאי יהיה להציע מענקים למפתחים כדי לעודד אותם להיכנס

כיצד מובילים את פיתוח מיומנויות העובדים בישראל לשלב הבא? איך ניתן לשנות את מיקוד מערך ההכשרות הממשלתי מסיוע לאוכלוסיות מרובות חסמים לצמיחה כלכלית וחברתית? איך מתגברים על הריכוזיות והבירוקרטיה? שאלות לא פשוטות, אבל מתברר שהניסיון המצטבר בארץ ובעולם מעלה כמה וכמה דרכים ואמצעים שיכולים לסייע לקדם את כל אלו.

כל אחד מהמודלים שמוצעים להלן ניתן ליישם בנפרד, אך רצוי לשלבם. המודלים אמורים לתת מענה לכלל העובדים המרוויחים פחות מהשכר החציוני ואנשים המצויים מחוץ לשוק העבודה, בתנאי שהשלמת תוכנית ההכשרה צפויה להביא לעלייה בשכרם, או לקידום המקצועי על פי פרמטרים ברורים.

הפרטים הספציפיים בכל מודל (סכומים, אחוזים, זמנים וכו'), שיפורטו להלן, ניתנים לשם המחשה בלבד.

שילוב מעסיקים בכל קורס בחוסדות ללימודי מקצוע

המודל: תמרוץ מוסדות ללימודי מקצוע לעבוד עם מעסיקים כדי להבטיח קורסים מקצועיים איכותיים ומעודכנים לצורכי המשק.

הרציונל: כיוון ששילוב מעסיקים בקורסים מקצועיים הוא המפתח להצלחתם, מוצע להעניק סבסוד ממשלתי לקורסים בהשתתפות מעסיקים מהענף הרלוונטי. השתתפות זו תבוא לידי ביטוי בתשומות לתכנים הנלמדים ובאמצעות הבטחת השמה או מתן אפשרות להתנסות במקום העבודה, ובמקרים של עובדים קיימים של אותם מעסיקים, באמצעות צפי להשמה בתפקיד שנלמד.

עקרון מארגן: מוסדות ההכשרה יקבלו סבסוד אחרי שיצהירו על עבודה משותפת עם מעסיקים. הקשר בין המעסיקים למוסדות יוכל להתבצע במגוון דרכים. בחלק מהמקרים, מעסיקים שזקוקים להכשרה יפנו לגופים רלוונטיים, ובמקרים אחרים, מוסדות הכשרה שיהיו מעוניינים לפתח או להפעיל קורס יפנו

¹³⁸ כל עוד קורסים אלו עומדים בדרישות החקיקה, כמו חוק החשמל או חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב.



הצעה למסלול בסיסי		הצעה למסלול מורחב
ייעוד	הכשרות קצרות שעלותן נמוכה	הכשרות ממושכות ויקרות
גובה מענק	רף נמוך (לדוגמא, 25-30 אלף ש"ח)	רף גבוה (לדוגמא, עד מיליון ש"ח)
מימון משלים	לפחות 50%	אינו חובה
זכאות למענק	גורמים מוסמכים	גורמים מוסמכים
בקשת מענק	טופס קצר ופשוט, שיכלול למשל: מספר משתתפים, צפי עלייה בשכר, עלות הקורס, התחייבות למימון משלים, הצהרה על שת"פ עם מעסיקים (השמה, התנסות, עלייה בשכר ו/או מימון משלים)	בקשה מפורטת, שכוללת גם הצדקה לצורך בהכשרה, תקציב מפורט, מדדים להצלחה והצעת חלוקה לפעילות תשלום לפי התקדמות במדדים
אישור המענק	חישוב אוטומטי של עלות-תועלת, לפי נוסחה כלכלית שתקבע מראש	על בסיס בדיקת עלות-תועלת פרטנית, כולל התייעצות עם מומחים רלוונטיים
תשלום	מייד, בתשלום אחד	בפעילות, שחלקן מותנה בהשגת מדדי ביצוע (סיום הקורס, שיבוץ במקצוע, שיפור בשכר)
פיקוח	על בסיס העלייה הממוצעת בשכר המשתתפים בכלל המענקים שניתנו לגוף הכשרה מסוים	לפי מחקר הערכה של גורם חיצוני (כחלק מתקציב ההכשרה) ¹³⁹ , בהתאם למדדי ההצלחה (שיפור שכר, אופק תעסוקתי, משוב משתתפים ומעסיקים, וכו')
סנקציות	ביטול הסמכה. במקרים של הונאה, מוצע לדרוש החזר מענק ולהטיל קנס.	ביטול תשלום הפעילות האחרונות

לתחום, תוך מתן עדיפות לתוכניות חדשניות שנותנות מענה לפערים קיימים בשוק.

פיקוח: מוצע, כי במסגרת הבקשה למענק ימלא המוסד את הצפי שלו לעלייה בשכר של המשתתפים בקורס. על בסיס זה ייעשה חישוב עלות-תועלת צפויה (כמפורט בנספח א), שיאפשר להשוות בין הצעות שונות, ולבחור את אלו שמציעות את יחס העלות-תועלת הגבוה ביותר. לאחר סיום הקורס, במועדים שייקבעו מראש (חצי שנה, שנה, שלוש, חמש, עשר שנים מסיום הקורס), ייאספו נתונים על שכרם של משתתפים בקורסים, ויחושב יחס עלות-תועלת בפועל (כמפורט בנספח א). הערכת הביצועים של הגוף המכשיר תיעשה על בסיס חישוב יחס עלות-תועלת לכלל הקורסים שהפעיל אותו הגוף, כלומר בחתר הכולל את כל המשתתפים באותם הקורסים, והשוואתו ליחס עלות-תועלת של מוסדות אחרים ללימודים מקצועיים.

מוסדות שהביצועים שלהם יהיו נמוכים משמעותית מהממוצע, יהיו נתונים לאפשרות לביטול הסמכתם להפעיל קורסים ללימודים מקצועיים במימון המדינה, לפי רף שיגדיר הרגולטור. במידה ויוחלט להשאיר הסמכה בתוקף על אף ביצועים נמוכים, יהיה נכון להצדיק החלטה זו בצורה מפורטת.

בנוסף לכך, במודל זה קיימת אפשרות להערכה של תוכניות מורכבות יותר על בסיס פרמטרים אחרים מלבד שכר. במסלול הזה המוסד ללימודים מקצועיים יגיש הצעה, בשיתוף מעסיק או מעסיקים, המפרטת בין היתר את הפרמטרים החלופיים, וכיצד

ניתן למדוד אותם ולחשב על בסיסם יחס עלות-תועלת. לתוכניות מסוג זה ייערכו מחקרים מלווים, שמטרתם תהיה למדוד את התוכניות לפי הפרמטרים שנקבעו. במקרים המתאימים ניתן יהיה לקבוע מדדי התקדמות תקופתיים, שיוגדרו מראש, והמחקר המלווה יוכל לכלול דיווחי ביניים על העמידה במדדים ביחס לכל פעימה. ניתן יהיה לקבוע מראש שאם המחקר המלווה יראה שלא הייתה עמידה במדדים הרלוונטיים, לא יבוצע תשלום של הפעימה הבאה.

שותפים: המכללות הטכנולוגיות המוכרות ע"י מה"ט; הגופים המוכרים על ידי המל"ג; משרדים ממשלתיים; וגופים שיעברו תהליך הסמכה ייעודי להפעלת הכשרות במימון המדינה. תהליך ההסמכה לגופים שאינם מוכרים ע"י המל"ג או מה"ט יכלול בדיקת יכולותיהם מבחינת פדגוגיה, תשתיות ומנהלה, וידרוש חידוש מעת לעת. כל הגופים המוסמכים יהיו נתונים לביקורת ממשלתית על איכות וביצועים, והסמכתם תישלל במידה וייכשלו במבחנים אלו.

ערך מוסף: מערכת מקוונת וידידותית למשתמש תסייע לפתח מערכת הכשרה נגישה, מותאמת ועדכנית יותר, הן לשם חיזוק כישורי יסוד והן לשם פיתוח כישורים מקצועיים ממוקדים יותר. יותר מעסיקים ישתתפו באופן פעיל בפיתוח ההכשרות, יותר הכשרות יוענקו על ידי מסגרות וגופים מגוונים ויותר אוכלוסיות ישתתפו.

¹³⁹ ניתן, למשל, לקבוע, שיוקצה סכום של 5% מכל מענק לצורך פיקוח, כך שמענק של מיליון ש"ח ילווה בפיקוח בעלות של 50,000 ש"ח.



עבודה יזומה להנעת מעסיקים קטנים ובינוניים לשותפות בקורסים

המודל: תקצוב ממשלתי לגופים שמשימתם תהיה עבודה עם מעסיקים קטנים ובינוניים להנעתם לשותפות בקורסים שיבוצעו עם מוסדות ללימודי מקצוע.

הרציונל: מודל זה נולד כדי לפתח מענים לחסמים או כשלי שוק המונעים ממעסיקים להשקיע בתחום זה. באמצעות השקעה ב"לשכות לקשרי מעסיקים", יינתן מענה למעסיקים שמסיבות שונות אינם יכולים להשקיע תשומות משמעותיות בנושא ההכשרה (כמו עסקים קטנים ובינוניים, מעסיקים עם צורכי הכשרה מצומצמים מאוד או מפוזרים, או ענפים עם רמת תחלופה גבוהה מאוד של כוח אדם). בקרב חלק ממעסיקים אלו, במיוחד הקטנים שבהם, קיים פער ידע משמעותי שמקשה עליהם לאפיין צרכים ולזהות הזדמנויות לשדרוג כישורי העובדים.

עיקרון מארגן: באמצעות קולות קוראים תסמיך הממשלה לשכות לקשרי מעסיקים על בסיס אזורי או ענפי או לפי אוכלוסיות יעד, שמשימתן תהיה לחבר מעסיקים לתהליכי פיתוח תוכניות הכשרה. הגופים יעבדו עם מעסיקים ועם מוסדות ללימודי מקצוע כדי ליצור ביחד קורסים מקצועיים מעודכנים, העונים על צורכי המעסיקים המשתנים.

מאפייני פעולת ההערכת: מוצע כי מודל העבודה של קשרי המעסיקים יתבסס, בין היתר, על הכלים שפותחו בתוכניות כמו סטארטר, הכשרה בהתאמה ויוזמות של עמותות וארגונים שונים. לכך ניתן להוסיף גיוס של בכירים לשעבר מהמגזר העסקי (מנכ"לים, מנהלי מפעלים, מנהלי יחידות עסקיות), שיש להם את המומחיות והמעמד הנדרשים לעבודה עם המעסיקים בדרג גבוה. בכל מקרה, לשכות אלו יעבדו בשיתוף פעולה צמוד עם רכזי קשרי המעסיקים במרכזי ההכוונה והתעסוקה השונים.

הלשכות לקשרי מעסיקים יאספו מידע באופן יזום ושיטתי לגבי צורכי המעסיקים בתחום ההכשרות. במסגרת זאת הן יקיימו עבודת עומק עם מעסיקים, היכן שהדבר נדרש, כדי למפות ולהבין את הכישורים החסרים להם. בהתאם לכך הן יפתחו מענה לצרכים אלו. היכן שהדבר יתאים, הן יפתחו ויפעילו קורסים בעצמם בשיתוף גורם מוסמך, וידאגו להשמת העובדים בסוף הקורס. במקרים אחרים הן יארגנו קבוצות מעסיקים להכשרה משותפת, יחברו בין מעסיקים לגורמים מוסמכים רלוונטיים, או יפעלו ליוזם קורסים נחוצים בכל דרך אחרת. בהתאם לדרישות ולצרכים שיעלו מהמעסיקים, הקורסים יוכלו להיות ממוקדים בכישורים הרלוונטיים למקצוע מסוים, להקנות כישורי יסוד בתחומים כמו אוריינות לשונית, כמותית וטכנולוגית, ולשלב כישורים רכים או התנסות מעשית במסגרת הלמידה.

לשכות לקשרי מעסיקים יוכלו להיות מופעלות ע"י ארגוני מעסיקים, עמותות, משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות שיוסמכו לצורך זה או ארגונים חדשים שיוקמו לצורך זה. בתחומים שבהם קיימת תשתית קיימת לקשרי מעסיקים, ניתן להסמיך גוף קיים בעל תשתית כזו. היכן שאין תשתית כזו, יפורסמו מכרזים להקמת ארגונים חדשים, עם חלוקת עבודה לצרכים של אזור מסוים, קהל יעד או ענף. יש לשקול גם דרישה של מעורבות מעסיקים וגורמי הכשרה רלוונטיים בניהול ארגונים אלו (למשל, באמצעות חברות בוועד המנהל או בוועדת היגוי), כדי להבטיח את מחויבותם של השחקנים לשיתוף פעולה עם הארגון.

תקצוב: מוצע כי בנוסף לשכר העובדים בלשכות, המדינה תקצה להן גם תקציב להכשרות עצמן, שבו יוכלו להשתמש בגמישות, בהתאם לשיקולים כמו: רמת השכר ההתחלתית של המשתתפים והגידול הצפוי בה בעקבות ההכשרה, רמת הצורך ומידת הרצינות של המשתתפים, היכולת לעקוב ולהעריך תוצאות ואפקטיביות, וכן הלאה.

פיקוח: מוצע כי הקולות הקוראים להקמת לשכות אלו ידרשו פירוט של מדדי הצלחה מחייבים לגוף הזוכה, וכי אחד מהם יהיה יחס עלות-תועלת חיובי לקורסים שיפעיל הגוף. עבודת הלשכה תלווה במחקר הערכה, שיבדוק את העמידה באותם מדדים. אם המחקר יצביע על כך שהיעדים אינם מושגים, הממשלה תוכל לבטל את הזכייה במכרז, ו/או לשלול מימון נוסף מהזכיין. לחלופין, אם תהיה עמידה חלקית ביעדים, הממשלה תוכל למנוע מהזכיין להשתתף במכרזים עתידיים לאותו איזור ו/או לאיזורים אחרים.

שותפים: ארגונים מקצועיים וגופים המייצגים ענפי משק ומקצועות המעוניינים להשתתף בפיתוח הכשרות והפעלתן הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. גופים עסקיים, מכללות או התארגנויות שונות המעוניינים להכשיר עובדים או לפעול לפיתוח תשתיות הכשרה.

ערך מוסף: חיזוק התפקיד הכלכלי של תהליכי ההכשרה ופיתוח ההון האנושי באמצעות השמת דגש על צורכי המשק והמעסיקים; קשר ישיר ופרו אקטיבי עם המגזר העסקי, שיאפשר מענה גמיש, יעיל ונכון לנסיבותיו ואילוציו.





צילום: מכללת גל

שותפים: קבוצות מעסיקים, ארגונים וגופים המייצגים ענפי משק ומקצועות.

תמיכה בהתארגנויות מעסיקים ענפיות לתוכניות רב שנתיות

המודל: תקצוב ממשלתי להתארגנויות ענפיות עצמאיות של מעסיקים לפיתוח מיומנויות עובדים, על בסיס מחקר ותוכנית אסטרטגית רב שנתית, שהאחריות ליישומה תהיה על המעסיקים.

הרציונל: המעסיקים יודעים ומבינים את המיומנויות הנדרשות לענף שלהם יותר מכל גורם אחר. בענפים שבהם הדבר אפשרי, **הובלה ולקחת אחריות של המעסיקים** בתחום הלמידה המקצועית תבטיח קורסים רלוונטיים לצורך ברמה גבוהה. כל עוד קורסים אלו נותנים ערך מוסף לחברה ולמשק כולו, נכון וראוי שהממשלה תקצה לכך מימון ציבורי.

עיקרון מארגן: בענפים ובתחומים שבהם ישנם מעסיקים עם יכולת ורצון להתארגן בעצמם ולתכנן מערכת הכשרות העונה על צרכיהם דרך ארגונים יציגים או מסגרות ייעודיות, מוצע לשקול מימון ממשלתי להכשרות במסגרת התארגנויות אלו.

ערך מוסף: התארגנויות רלוונטיות במיוחד בענפים שבהם יש דרישה מתמשכת לכוח אדם הדורש הכשרה ארוכה ואינטנסיבית, ושההכשרה בהם דורשת רכישת ציוד בעלות גבוהה. דוגמאות לתחומים כאלה הם מכונות ומתכת בתעשייה, ומלונאות בשירותים.

מאפייני פעולת המערכת: ההתארגנויות יהיו מוקדים מקצועיים של פיתוח, תכנון וייזום הכשרות, כגופים עצמאיים, או על בסיס תשתית קיימת רלוונטית (למשל, ארגון מעסיקים או מכללה טכנולוגית המתמחה בענף). ההתארגנות, כעיקרון, לא תידרש להפעיל תוכניות בעצמה אלא תוכל לרכוש את שירותיהם של גופי הכשרה קיימים, שיפעלו תחת פיקוחה והכוונתה. למעסיקים תהיה גמישות במציאת השימוש היעיל ביותר לתקציב: כמימון משלים לקורסים שיבוצעו באמצעות המערכת הפתוחה, למימון מלא של תוכניות ביוזמת ההתארגנות, או לסבסוד שכר הלימוד עבור משתתפים בקורסים בשוק הפרטי.

ההתארגנות תנוהל ע"י **המעסיקים בענף או במקצוע**, כבודדים או במסגרת ארגון משותף, ויתחייבו להשקיע בה תשומות ניהולית, להעסיק את בוגרי ההכשרות שהיא יוזמת, ולהקצות כוח אדם ומשאבים לחונכות והתנסות מעשית. ישנם כבר כיום גופים היכולים ומעוניינים לקחת על עצמם מטלה כזו, ובהם ארגוני מעסיקים כמו התאחדות המלונאים והתאחדות בוני הארץ, או התארגנויות ייעודיות לצורכי הכשרה, כמו "מומנטום" בענף הרכב, ויוזמת "גלגל התנופה" של ציונות 2000 (המקדמת התארגנויות ענפיות בתחומים שונים, כמו מתכת ובניין) – שתיהן יוזמה של "ביחד – קרן משפחת סטלה ויואל קרסו". גופים אלו מקבלים לעתים מימון ושיתוף פעולה ממשלתי, אך ללא הגמישות וההתחייבות ארוכת הטווח הנדרשת.



תקצוב: מוצע כי המימון הממשלתי להתארגנויות אלו ייעשה על בסיס תוכנית אסטרטגית להכשרות בענף, שתכלול תקציב מפורט וארוך טווח (שיכלול גם עלויות פיקוח, בקרה ומחקר הערכה), ותחזיות מבוססות אמפירית לגבי המשתתפים, שכרם הצפוי וצורכי הענף. התוכנית הרב שנתית תכלול חישוב כלכלי של השפעתה הכוללת הצפויה, ותפרט כיצד השפעה זו תימדד בפועל. הממשלה תציע מימון משלים להתארגנויות שירצו לקדם את תהליכי המחקר והתכנון הנדרשים לגיבוש תוכנית זו, וגם תגבש רשימה של גופי מחקר מוסמכים, ופרמטרים נדרשים לתוכנית האסטרטגית, כדי לעודד התארגנויות להשקיע בתהליך.

כאשר התוכנית תהיה מוכנה, הממשלה תבדוק אותה מבחינת יחס עלות-תועלת, כדי לוודא שהתועלת הכלכלית שלה למשק תהיה גבוהה יותר מעלות המימון הממשלתי הנדרש. מוצע כי ועדת מומחים עצמאית, הכוללת מומחים מובילים מחוץ לישראל, תבחן אם הצפי תקף וריאלי, האם ניתן למדוד את ההשפעה בדרכים שצוינו, והיבטים אחרים הנוגעים לתוכנית, ותמליץ לממשלה לאשר את התוכנית, לדחות אותה, או לאשר אותה בכפוף לתיקונים.

בהתאם להמלצות הוועדה, הממשלה תקיים מו"מ עם המעסיקים במידה ויהיו תיקונים או הערות. אם הצדדים יגיעו לעמק השווה, המדינה תתחייב להקצות באופן קבוע ומתמשך את המימון הנדרש לפי התקציב שהוגש, והמעסיקים יתחייבו לבצע את כל תפקידיהם בהתארגנות לפי התוכנית.

פיקוח: מוצע כי ביצוע התוכנית ילווה במחקר, שיכלול דיווחים על העמידה באבני הדרך בהתאם לל"ז שיוגדר בתוכנית, ובעדכון שוטף של תחשיב ההשפעה הכלכלית. מוצע כי ההתארגנות תוכל לבצע התאמות שוטפות בתוכנית, כל עוד הן עומדות במסגרת התקציבית. אם יהיה צורך בהגדלת התקציב, או אם הדיווחים יצביעו על אי-עמידה באבני הדרך ו/או ירידה ניכרת בהשפעה הכלכלית הצפויה של התוכנית, המעסיקים יצטרכו להגיש תוכנית אסטרטגית מעודכנת. במידה ולא תהיה הסכמה לגבי התוכנית המעודכנת, או במידה וההתארגנות לא תעמוד במדדים העדכניים, המימון הממשלתי ייפסק. זאת, בהתאם לתהליך שייקבע מראש, ויכלול אפשרות למו"מ על תיקון התוכנית והתייעצות עם ועדת מומחים עצמאית.

כיצד המודלים נותנים מענה לאתגרים?						
מודל	תפקיד כלכלי-חברתי משולב					ביזור מפוקח
	תכנים	תפקיד מעסיקים	דימוי	סיוע	ביזור וגמישות	פיקוח אפקטיבי
שילוב מעסיקים בתוכניות של מוסדות ללימודי מקצוע	לפי צורכי השוק; אפשרות לתמריצים	תנאי הכרחי	מתקדמת ומודרנית	מתאפשר ומעודד	מגוון גורמים מוסמכים	איסוף נתונים לבקרה על תוצאות וביקורות
עבודה יזומה עם מעסיקים קטנים ובינוניים	לפי צורכי המעסיק	מרכזי	רלוונטי לעולם העסקי	מתאפשר ומעודד	העצמת מעסיקים והתאמה לצרכיהם	מעקב מובנה אחר תוצאות
התארגנויות מעסיקים ענפיות ארוכות טווח	לפי צורכי המעסיקים	מובילים	התמחות שמייצרת יוקרה	מתאפשר ומעודד	העצמת התארגנויות של עצמאיות של מעסיקים	לפי תוכנית אסטרטגית מאושרת



ביום שאחרי משבר הקורונה, השילוב של המעסיקים בפיתוח תוכניות לימודים מקצועיות ובהוצאתן לפועל הוא הכרחי וקריטי מאי פעם. מכיוון שהמעסיקים לא בנויים לעשות זאת לבדם, יש לתמרץ אותם לעשות זאת עם גורמי מקצוע – מוסדות ללימודים מקצועיים בכל הענפים ולשכות לקשרי מעסיקים.

סיכום

בעידן של שינויים מהירים: טכנולוגיים, תעשייתיים, תקשורתיים ועוד, לממשלה יש תפקיד קריטי מאי פעם לסייע לעובדים ולמשק להתמודד עם השפעות השינויים על עולם העבודה. המשבר הכלכלי שהביאה הקורונה ומאות אלפי המובטלים רק מחדדים ומעצימים תפקיד זה.

לימודים שמטרתם פיתוח מקצועי הם אחד הכלים רבי העוצמה להנעת צמיחה כלכלית וצמצום פערים חברתיים. לא בכדי השקיעה מדינת ישראל הצעירה משאבים משמעותיים בקורסים מקצועיים ודרכנה מאות אלפי אנשים להשתתף בהם. כך עושות כיום במלוא הכוח המדינות המפותחות ביותר.

כפי שמפורט במחקר זה, אחרי כמעט שלושה עשורים של קיצוצים והפרטה, המערכת הממשלתית שאמונה על תוכניות לפיתוח מקצועי לאנשים בוגרים, הידועות בשם "הכשרות מקצועיות", היא צל חיזור של מה שהייתה בעבר. התקצוב שלה נמוך משמעותית מהמקובל במדינות מפותחות, היא ממוקדת בעיקר בשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מוחלשות והיקפיה אינם מספקים את הצרכים המקצועיים של המשק.

קיים ידע מצטבר בתחום זה, בארץ ובעולם, להתמודדות עם חוסרים משמעותיים ובכישורים מקצועיים. מהידע, שנסקר במסמך, ברור כי בעידן שבו השינויים הולכים ונעשים מהירים יותר, ואיש אינו יודע מה יהיו מקצועות העתיד, **הצורך הברור ביותר הוא במערכת הפעלה גמישה שתוכל להתאים את עצמה לשינויים המשמעותיים בעולם העבודה.**

הלקחים מתוכניות הכשרה שכן עובדות וממערכות ההכשרה שמעבר לים מעודדים, ומצביעים על הפוטנציאל לחולל שינוי שיציע את כלנו קדימה. גם אם איננו יודעים מהם המקצועות שיידרשו בעוד עשרים ושלושים שנה, המעסיקים יודעים בכל רגע נתון מה הם צורכי כוח האדם שלהם, וניתן לבחון זאת לא רק באמירות אלא בגיוסם בפועל להשתתפות בהסבות ובהכשרות מקצועיות.

בראייתנו, על ממשלת ישראל מוטלת החובה והזכות להציע לישראלים ולישראליות מנופים לצמיחה אישית ולאומית, כלכלית וחברתית.

בעקבות שיעורי האבטלה המבהילים, ברור כי כיום נדרשת באופן דחוף הקצאה של משאבים משמעותיים להכשרות מקצועיות חדשניות. מהראיונות שערכנו עולה כי אחת הסיבות לרתיעה מהשקעה בתחום היתה התפיסה, לפיה ההכשרות הקיימות אינן מצדיקות את עלותן. בראייתנו, יישום השינויים שמוצעים, חלקם או כולם, צפוי לשפר את תוצאות התוכניות באופן מתמיד. אנו מעריכים כי התשואה מההשקעה בקורסים משופרים תהיה גבוהה מאוד ותצדיק הגדלת התקציבים המוקצים לתחום.

דוגמאות למודלים להערכת אפקטיביות של תוכנית הכשרה



גמול השתלמות או קידום בתפקיד. לכן חשוב לאסוף מידע זה על כלל התוכניות, גם אלו שמוערכות באמצעות כלים נוספים. איסוף כזה יוצר מאגר מידע רחב ומקיף, ומאפשר להשוות ולבצע ניתוחים במגוון רמות.

ההצעות שלהלן מיועדות להמחיש את האפשרות להעריך את האפקטיביות של הכשרות בצורה שיטתית ורלוונטית. פרטי הביצוע עצמם יהיו תלויים במאפייני תוכנית ההכשרה.

מחקר מלווה

במודל זה מוצע לקבוע מראש כי לתוכנית מסוימת יהיו מדדי הצלחה נוספים – או חלופיים – להעלאה בשכר. לפני ההחלטה על פתיחת תוכנית כזו יש לוודא כי: המדדים נקבעו בצורה מדויקת וברורה; ניתן למדוד אותם בצורה אמינה ובעלות התואמת לסכום שהוקצה לכך בתקציב התוכנית; ניתן להסיק מהמדדים מסקנות בעלות תוקף לגבי הערך המוסף של ההכשרה, מבחינה חברתית או כלכלית; וקיים תכנון מסודר של תהליך ההערכה, כולל לוחות זמנים ושלבי ביצוע. במידת האפשר יש לשאוף לכך שהמחקר המלווה יקיף כמה שיותר קורסים, המופעלים ע"י גופים שונים, כדי שיהיה ניתן לבצע השוואות ולהסיק מסקנות רלוונטיות לקבלת החלטות על בסיס ממצאיו.

המחקר המלווה עצמו יכול לכלול מגוון שיטות של איסוף מידע, בהתאם למדדים שנקבעו: הפקת מידע מתוך מאגרים קיימים (למשל, על משתתפים, מעסיקים או ענף כלכלי מסוימים), או איסוף נתונים ייעודי, כמו תצפיות, סקרים, ראיונות וקבוצות מיקוד (של משתתפים, מעסיקים או קהלי יעד אחרים). מוצע כי מחקרים אלו יבוצעו ע"י גורמים המתמחים במחקרי הערכה, בנפרד מהגופים המתכננים והמבצעים את הקורסים.

בגלל עלותו הגבוהה, מחקר מלווה רלוונטי בעיקר להערכת תוכניות גדולות (אסטרטגיה ענפית או ארגונים איזוריים לקשר מעסיקים) או קורסים יקרים ומורכבים במיוחד. בנוסף לכך, מחקר כזה הוא הכרחי כאשר הגדלת הפריז אינה באה בהכרח לידי ביטוי בשכר, או כאשר הגדלת הפריז אינה מטרת הלימודים (למשל, בהכשרות בטיחות).

מדידת תוצאות לפי עלייה בשכר משתתפים

במודל זה מוצע להפיק נתונים על שכר המשתתפים בקורסים לפני ואחרי הלימודים המקצועיים ובמקביל, להפיק מידע דומה לגבי קבוצת ביקורת דומה במאפייניה. מוצע לשלוף את המידע באופן אוטומטי מתוך מאגר נתונים של רשות המסים, הביטוח הלאומי או הלמ"ס, על בסיס מספרי תעודת זהות של כל משתתף (תוך אנונימזציה של המידע). על בסיס נתונים אלו, ניתן לחשב יחס עלות-תועלת של התוכנית או מקבץ התוכניות ("הרווח הנקי" כאחוז מהעלות), או הערך המוסף שהן מייצרות ("הרווח הנקי" כסכום כספי). פירוט של דרך חישוב אפשרית מופיע להלן בסעיף ג.

היתרון של שיטה זו הוא הפשטות והעלות הנמוכה יחסית של שימוש בה, במיוחד ככל שגדל היקף המשתתפים בתוכניות לפיתוח המיומנויות. זאת כיוון שעיקר ההשקעה היא בהקמת התשתית הטכנולוגית והמנהלית. שיטה זו גם תאפשר להשוות בצורה ישירה בין מגוון רחב של תוכניות לפי חתכים שונים, ולחשב ערכים מדויקים לתשואה הכלכלית מהן. על בסיס המידע שייאסף, ניתן יהיה להסיק מסקנות על השפעת תוכניות לפיתוח מיומנויות על ממדים כלכליים שונים, כמו הכנסות והוצאות המדינה, רמת התמ"ג וכן הלאה.¹⁴⁰

החיסרון של השיטה הוא ביסוסה על ההנחה שיש קשר מובהק בין השכר לבין הפריז של העובד, כלומר: ככל שעולה הפריז כך, בממוצע, עולה השכר. הנחה זו נכונה בעיקר לגבי המגזר העסקי, בענפים שבהם קיימת תחרות על עובדים. על כן שיטת הערכה זו רלוונטית בעיקר במקרים אלו. עם זאת, גם במגזר הציבורי או בענפים פחות תחרותיים, ייתכן שעדיין קיימת זיקה חלשה בין שכר לפריז, דרך מנגנונים כמו העלאת דירוג מקצועי,

¹⁴⁰ מדדים אחרים שמאפשרים השוואות רחבות, כמו שיעורי סיום קורסים או שיעורי השמה במקצוע, אינם מאפשרים חישוב ערך כלכלי של תוכנית לפיתוח מיומנויות. בראייתנו, ניתן להשתמש בהם רק כאבני דרך כדי לאמוד התקדמות לקראת מדדים אחרים, שתוצאותיהם תתבררנה במרוצת הזמן.

שיטת חישוב יחס עלות-תועלת לפי שינוי בשכר המשתתפים

הגדרות:

- קבוצת משתתפים** - המשתתפים בתוכניות הכשרות לפי חתך מסוים (מוסד, מקצוע, קבוצת אוכלוסייה).
- קבוצת ביקורת** - כלל האוכלוסייה שלא השתתפה בהכשרות, כל עוד מאפייניה הדמוגרפיים דומים מספיק לקבוצת המשתתפים (גיל, הכנסה, מין, מוצא לאומי, דת, השכלה, איזור מגורים).

מידע נדרש ביחס לכל המשתתפים (בין אם סיימו ובין אם נשרו) ולכל החברים בקבוצת הביקורת:

- גיל בעת סיום התוכנית.
- שכר בשנה לפני פתיחת התוכנית.
- שכר בשנה לאחר סיום התוכנית.
- נתונים דמוגרפיים אחרים, במידת האפשר.

מידע נדרש נוסף:

- טבלת גילאי פרישה** צפויים לפי גיל נוכחי ונתונים דמוגרפיים אחרים, אם יש.
- שיעור דיסקאונט** המקובל לחישוב הערך בהווה של גידול בשכר עתידי.
- העלות הכוללת** של תוכניות ההכשרה לפי החתך שנבדק.

שלב חישוב ראשון - יתבצע בנפרד אך בשיטה זהה, לקבוצת המשתתפים ולקבוצת הביקורת:

- גיל הפרישה הצפוי** (פרמטר מחושב לכל חבר בקבוצה): מחושב בהתאם לנתונים דמוגרפיים של המשתתף וטבלת גילאי פרישה.
- תקופת העבודה** (פרמטר מחושב לכל חבר בקבוצה): גיל הפרישה הצפוי, בהפחתת גילו בעת סיום התוכנית.
- השינוי בשכר השנתי** (פרמטר מחושב לכל חבר בקבוצה): שכרו הכולל בשנה שלאחר סיום התוכנית בהפחתת שכרו הכולל בשנה שלפני פתיחת התוכנית.
- השינוי המצטבר בשכר** (פרמטר מחושב לכל חבר בקבוצה): השינוי בשכר השנתי כפול תקופת העבודה בניכוי שיעור הדיסקאונט המקובל לחישובים מסוג זה.

- שינוי שכר מצטבר לקבוצה** (פרמטר מחושב לקבוצה כמכלול): חיבור סך השינוי המצטבר בשכר לכלל החברים בקבוצה.

שלב חישוב שני:

- תועלת כוללת:** השינוי בשכר מצטבר לקבוצת המשתתפים, בהפחתת השינוי בשכר מצטבר לקבוצת הביקורת.
 - יחס עלות-תועלת:** התועלת הכוללת חלקי העלות הכוללת.
 - ערך מוסף:** התועלת כוללת בהפחתת העלות הכוללת.
- ניתן לחזור על חישוב זה בנקודות זמן נוספות (למשל, אחרי שנה, שלוש שנים, חמש שנים ועשור מסיום הקורס) ולהשוות לתוצאות המקוריות, כדי לבדוק אם החישוב תקף לטווח ארוך.

חישוב מראש של צפי עלות-תועלת

ניתן לבצע חישוב זה מראש, על בסיס צפי לשינוי בשכר, כדי להעריך מה יחס העלות-תועלת הצפוי של התוכנית, בהתאמות הבאות:

- עבור קבוצת המשתתפים: המשתנה של השינוי בשכר השנתי לא יחושב, אלא יינתן כהערכה ע"י מפעיל הקורס; ותקופת העבודה תהיה קבועה, המתבסס על הגיל הממוצע של משתתפים בלימודים מקצועיים (למשל, כ-30 או 35).
- עבור קבוצת הביקורת: השינוי בשכר מצטבר ייקבע כאפס לצורך החישוב, מאחר שמפעיל הקורס יידרש להעריך את השינוי בשכר השנתי של המשתתפים **כתוצאה** מהקורס (כלומר, מעבר למה שהיו מרוויחים בלעדיו).

¹⁴¹ אם מוסד אחד מפעיל מספר גדול מאוד של קורסים, בעלי שונוי פנימי משמעותי ביניהם מבחינת אורך, עלות ותנאי סף, הוא יוכל להגיש בקשה מנומקת לפיה הוא יפוצל, לצורך החישוב, למספר תת-מוסדות, שעבור כל אחד מהם יחושב ערך נפרד, בנוסף (ולא במקום) לערכים לכלל המוסד. במקרה זה הוא יידרש לשלם אגרה מיוחדת לצורך בחינת בקשת הפיצול.

שיטת חישוב יחס עלות-תועלת לקורסים במימון פרטי

הגדרות:

- **קבוצת משתתפים** – המשתתפים בכלל הקורסים במוסד אחד ללימודים מקצועיים.¹⁴¹
- **קבוצת ביקורת** – כלל האוכלוסייה שלא השתתפה בהכשרות, כל עוד מאפייניה הדמוגרפיים דומים מספיק לקבוצת המשתתפים (גיל, הכנסה, מין, מוצא לאומי, דת, השכלה, איזור מגורים).

מידע נדרש ביחס לכל המשתתפים (בין אם סיימו ובין אם נשרו) ולכל החברים בקבוצת הביקורת:

- שכר בשנה לפני פתיחת התוכנית.
- שכר בשנה לאחר סיום התוכנית.
- נתונים דמוגרפיים שונים.

מידע נדרש נוסף:

- העלות הממוצעת של קורס למשתתף בקבוצת המשתתפים.

שלב חישוב ראשון - יתבצע בנפרד אך בשיטה זהה, לקבוצת המשתתפים ולקבוצת הביקורת:

- **רמת השכר לפני הקורס** (פרמטר מחושב לקבוצה): סך השכר של כלל חברי הקבוצה בשנה לפני פתיחת התוכנית.
- **רמת השכר אחרי הקורס** (פרמטר מחושב לקבוצה): סך השכר של כלל חברי הקבוצה בשנה שלאחר סיום התוכנית.
- **השינוי בשכר** (פרמטר מחושב לכלל הקבוצה): רמת השכר אחרי הקורס בהפחתת רמת השכר לפני הקורס.
- **השינוי הממוצע בשכר** (פרמטר מחושב לכלל הקבוצה): השינוי בשכר חלקי מספר חברי הקבוצה.
- **השינוי הממוצע בשכר החודשי** (פרמטר מחושב לכלל הקבוצה): השינוי הממוצע בשכר חלקי 12.
- **השינוי בשכר באחוזים** (פרמטר מחושב לכלל הקבוצה): השינוי בשכר חלקי רמת השכר לפני הקורס.

שלב חישוב שני:

- **עלייה ממוצעת בשכר החודשי:** השינוי הממוצע בשכר החודשי בקבוצת המשתתפים בהפחתת השינוי הממוצע בשכר החודשי בקבוצת הביקורת.
- **שינוי ממוצע בשכר באחוזים:** השינוי בשכר באחוזים בקבוצת המשתתפים בהפחתת השינוי בשכר באחוזים בקבוצת הביקורת.
- **התקופה להחזר עלות הקורס:** עלות ממוצעת של קורס למשתתף חלקי העלייה הממוצעת בשכר החודשי.

ניתן לחזור על חישוב זה בנקודות זמן נוספות (למשל, אחרי שנה, שלוש שנים, חמש שנים ועשור) ולהשוות לתוצאות המקוריות, כדי לבדוק אם החישוב תקף לטווח ארוך.



צילום: מכללת אורט

WWW
120PLUS1
ORG.IL

121

+ חנוע לשינוי חברתי

המרכזת את הפעלת המקפצה:

ארגון לא מפלגתי וללא כוונת רווח המתמחה בקידום מדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים. העמותה מקדמת מטרות חברתיות באמצעות בניית שותפויות, מחקר יישומי, כתיבת תוכניות מדיניות, קידום מדיניות עם מקבלי החלטות והעלאת מודעות ציבורית.

לפרטים:

ללי דרעי, מנהלת שותפויות וקידום מדיניות ב-121
נייד: 054-6713948 מייל: laly@120plus1.org.il