

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם

**מוגש לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אוגוסט 2020**

מכתב יו"ר הוועדה

לכבוד

חה"כ איציק שמולי

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

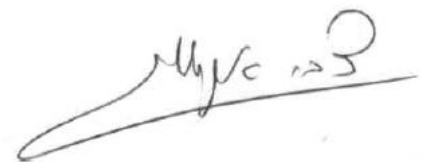
אני מתכבד להגיש לך את דו"ח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, אשר הוקמה על פי כתב המינוי שנמסר לחברי הוועדה ב-8.8.2017 (ראה עמוד 3). הוועדה התמקדה בגיבוש המלצות מעשיות לממשלה ובפרט למשרד, למדיניות הממוקדת בפרטים לאחר תיוכון אשר תשיג יעדים מדידים לעלייה בתעסוקה ובהון אנושי של העובדים בישראל עד 2030.

הוועדה קיימה סדרה של פגישות במליאה ובצוותי עבודה, והמלצות הביניים שלה הוצגו בשולחן עגול ב-28.3.2018. לאחר מועד זה נמשכה כתיבת הדו"ח המסכם והתארכה מסיבות שונות, אשר נובעות בחלקן מאי הסכמות בין חברי הוועדה.

הוועדה ממליצה על קביעת יעדי שיעור תעסוקה ולראשונה גם יעדי איכות תעסוקה הנמדדת על פי השכר. כמו כן הוועדה ממליצה על אמצעים להשגת יעדים אלו, ובראשם מערכות מידע והכוון, הכשרות להגדלת מיומנות, תכניות תעסוקה ודרכים להתמודד עם השינויים הצפויים בשוק העבודה. ההמלצות מתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ובתחומים שבהם קיימת הסכמה רחבה על קיומם של כשלי שוק ועל הצורך במעורבות ממשלתית היוצרת סביבה להשגת היעדים של תעסוקה גבוהה ועלייה בהון האנושי של העובדים.

אני מודה לחברי הוועדה ולחברי הצוותים על תרומתם הרבה לגיבוש ההמלצות, ולצוותים המקצועיים על עבודתם המאומצת והשקעת מירב היכולות והידע לקידום פעילות הוועדה וכתיבת דו"ח זה. במיוחד חשוב לי לציין את תרומתם ומסירותם הייחודית של ראשי הצוותים, ראש זרוע העבודה הנוכחי מר מוטי אלישע וקודמתו בתפקיד גב' מיכל צוק, עובדי ועובדות זרוע העבודה ואגף התקציבים. כמו כן, את התרומה של כל חברי הוועדה ועוזריהם כולל עובדי הכלכלן הראשי באוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל ובכירים מהמגזר הפרטי. אני מודה לחוקרי וחוקרות מכון אהרן למדיניות כלכלית שעבדו באופן צמוד עם כל הצוותים ולקחו חלק משמעותי בכתיבת הדו"ח הסופי.

בברכה,



פרופ' צבי אקשטיין

יו"ר הוועדה



משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מדינת ישראל

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת השר



ט"ז אב תשע"ז
8 אוגוסט 2017
2017-0041-943

לכבוד

חברי הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (בהתאם לרשימה הרצ"ב)

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי וועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030

בכוונתי למנותכם כחברים בוועדה לקידום תחום התעסוקה והתמודדות עם האתגרים הצפויים לעשור הקרוב הן בהיבטים הנוגעים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שונות והן בהיבט מיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים במשק. תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצרכי המשק וחיוזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי. לצורך גיבוש ההמלצות, מתבקשת הוועדה ללמוד את הניסיון הנצבר בארץ ובעולם בנושאים השונים.

משרד העבודה והרווחה יסייע לעבודת הוועדה, לרבות בהעברת מידע ונתונים רלוונטיים. עבודת המטה תרוכז ע"י נציג מטעם הממונה על התעסוקה. על הוועדה להגיש את המלצותיה תוך חצי שנה מיום קיום ישיבתה הראשונה.

אדגיש כי המינוי ייכנס לתוקף בכפוף להליכים ולבדיקות הנדרשות. אני מודה לכם על הנכונות לקחת חלק בוועדה משמעותית זו ומאחל לכל חברי הוועדה הצלחה רבה בעבודתם.

בברכה,
ח"כ חיים כץ

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

העתק:

מר אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה
הגב' מיכל צוק, משנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה, משרד העבודה והרווחה

רחוב קפלן 2 ירושלים, טלפון: 02-6752523 פקס: 02-5085555 דואר אלקטרוני: sar@molsa.gov.il

www.molsa.gov.il – אתר משרד הרווחה  www.gov.il – אתר ממשל זמן

חברי הוועדה

מר מרדכי אלישע*
הממונה על זרוע העבודה, משרד
העבודה, הרווחה והשירותים
החברתיים

פרופ' יוסי תמיר
לשעבר מנכ"ל ג'וינט-ישראל
מ"מ יו"ר הוועדה

פרופ' צבי אקשטיין
דיקן בית הספר לכלכלה במרכז
הבינתחומי הרצליה
יו"ר הוועדה

גב' דיתה ברוניצקי
מייסדת חברת אורמת

מר שי בירן
סמנכ"ל כלכלה ומדיניות,
ההסתדרות החדשה

מר שאול מרידור*
הממונה על התקציבים, משרד
האוצר

פרופ' דניאל גוטליב
סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח לאומי

מר שרגא ברוש
נשיא התאחדות התעשיינים

מר שלומי יחיאב*
יו"ר התאחדות הסטודנטים
והסטודנטיות בישראל

פרופ' יפה זילברשץ
יו"ר ות"ת, המועצה להשכלה
גבוהה

גב' שירה גרינברג*
הכלכלנית הראשית, משרד האוצר

גב' דליה נרקיס
יו"ר מנפאואר לשעבר

ד"ר איריס נחמיה
סמנכ"לית תכנון אסטרטגי
ומדיניות, נציבות שירות המדינה

גב' מרים כבהא
נציבה ארצית לשוויון הזדמנויות
בעבודה, משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

גב' ניצה קסיר
לשעבר ראש תחום שוק העבודה
ומדיניות רווחה, בנק ישראל

ד"ר יואב פרידמן
ראש תחום מדיניות, בנק ישראל

גב' מיכל פינק
סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות,
משרד הכלכלה והתעשייה

פרופ' אבי שמחון
יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה

מר חיים רוסו
יו"ר תעשיידע

גב' נעמי קריגר-כרמי
מנהלת זירה חברתית-ציבורית,
רשות החדשנות

*המסומנים בכוכבית נכנסו לתפקיד במהלך עבודת הוועדה, כך שהחליפו (מתוקף תפקידם) את קודמיהם בתפקיד שהשתתפו בדיוני הוועדה עד לסיום תפקידם.

ריכוז עבודת הוועדה: גב' יעל מזוז הרפז.

ריכוז צוותי העבודה:

גב' יעל מזוז הרפז - צוות יעדים.

גב' שירה ברלינר פולג - צוות הון אנושי ותשתיות הכשרה וצוות תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד.

גב' כנרת דהן גרנית - צוות מוכנות לשוק העבודה המשתנה.

ליווי הוועדה וכתיבת הדוח:

מר שולי אייל, גב' יוליה איתן, מר איציק דניאל, ד"ר אביחי ליפשיץ, ד"ר טלי לרום, ד"ר סרגיי סומקין, מר אביעד שוורץ, מר אורי שיינין, גב' רוני שניצר.

תוכן עניינים

2.....	מכתב יו"ר הוועדה	
3.....	כתב מינוי הוועדה	
4.....	חברי הוועדה	
8.....	תקציר ועיקרי ההמלצות	
9.....	רקע	
9.....	המלצות	
10.....	יעדי תעסוקה	
12.....	רפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית	
13.....	התאמות לשוק העבודה המשתנה	
14.....	תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד	
15.....	שינויים מבניים	
16.....	1. רקע ומצב שוק התעסוקה	
16.....	1.1 ועדת התעסוקה הקודמת	
17.....	1.2 מינוי הוועדה הנוכחית	
17.....	1.3 חזון ומטרה	
17.....	1.4 עקרונות מנחים להמלצות	
18.....	1.5 מצב שוק התעסוקה - חוזקות	
21.....	1.6 מצב שוק התעסוקה - חולשות ואתגרים	
24.....	1.7 שוק העבודה המשתנה - אתגרים	
26.....	1.8 סיכום	
27.....	2. המלצות ליעדי תעסוקה לשנת 2030	
27.....	2.1 חשיבות קביעת יעדים	
27.....	2.2 קריטריונים לבחירת יעדים	
28.....	2.3 סוגי יעדים	
28.....	2.4 קבוצות התייחסות ליעדים	
30.....	2.5 יעדי שיעור תעסוקה	
35.....	2.6 יעדי איכות תעסוקה	
40.....	2.7 מנגנון עדכון יעדים	
41.....	3. המלצות בנושא השכלה טכנולוגית, הכשרה מקצועית והון אנושי	
42.....	3.1 השקעה בהון אנושי במערכות טכנולוגיות ומקצועיות על-תיכונית בעולם המפותח	
43.....	3.2 הצעת הרפורמה	
45.....	3.3 עקרונות הרפורמה	

49.....	מבנה המערכת ותקצובה	3.4
53.....	המלצות בנושא התאמות נדרשות לשוק העבודה המשתנה	4
54.....	מידע, הכון ואבחון	4.1
55.....	כישורים	4.2
58.....	למידה לאורך החיים	4.3
61.....	חוקי והסדרי עבודה	4.4
63.....	המלצות בנושא תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד	5
63.....	רקע	5.1
65.....	החברה הערבית	5.2
67.....	האוכלוסייה החרדית	5.3
70.....	אנשים עם מוגבלות	5.4
71.....	נשים	5.5
72.....	אוכלוסיות נוספות	5.6
74.....	כלים חוצי אוכלוסיות	5.7
74.....	טיוב מנגנוני עבודה	5.8
76.....	המלצות לשינויים מבניים בזרוע העבודה	6
76.....	הפיכת זרוע העבודה לגורם מתכלל לפעילות בתחום התעסוקה	6.1
76.....	הקמת אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות	6.2
78.....	הקמת פורום מייעץ לזרוע העבודה	6.3
78.....	התאמת מבנה זרוע העבודה לרפורמה בהשכלה הטכנולוגית ובהכשרה המקצועית	6.4
79.....	מקורות	
83.....	נספח 1: נתונים נלווים להמלצות בנושא יעדי תעסוקה	
85.....	נספח 2: תהליך יישום הרפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה המקצועית והטכנולוגית	
88.....	נספח 3: נתונים נלווים להמלצות בנושא התאמות לשוק העבודה המשתנה	
96.....	נספח 4: תכניות תעסוקה קיימות לאוכלוסיות יעד	
100.....	נספח 5: הערכת אפקטיביות לתכניות תעסוקה	
102.....	נספח 6: משתתפים בדיוני הוועדה והצוותים	
103.....	נספח 7: התייחסות הציבור לקול קורא	
105.....	נספח 8: הערות חברי הוועדה שחתמו על הדו"ח	

תקציר ועיקרי ההמלצות

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הוקמה על ידי שר העבודה והרווחה, חה"כ חיים כץ באוגוסט 2017 בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2594 מיום 6.4.2017 (ראה כתב מינוי בעמוד 3). כתב המינוי קבע כי הוועדה, בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, תעסוק ב"קידום תחום התעסוקה והתמודדות עם האתגרים הצפויים לעשור הקרוב הן בהיבטים הנוגעים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שונות והן בהיבט מיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים במשק". תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצרכי המשק וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי. על מנת למלא תפקיד זה מונו כחברי הוועדה נציגים בכירים מכלל המגזרים במשק, ובכלל זה נציגים של מגוון משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי מעסיקים, נציגים של ארגוני עובדים ונציגי מגזר שלישי המומחים בתחום.¹

בפתח עבודתה גיבשה הוועדה את החזון: עידוד צמיחה תוך צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה; מיצוי ושדרוג ההון האנושי של העובדים, לשם העלאת פריון העבודה, תמיכה בצמיחה יציבה של המשק והתמודדות מיטבית עם התמורות הדמוגרפיות ועם השינויים התדירים בשוק התעסוקה.

מתוך חזון זה נגזרת המטרה: גיבוש המלצות מעשיות לממשלה ובפרט למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למדיניות אשר תשיג יעדים מדידים לעלייה בתעסוקה ובהון אנושי של העובדים בישראל עד 2030. בתחום ההון האנושי הוועדה התמקדה בהכשרות מקצועיות וטכנולוגיות למבוגרים, אם כי ברור שישנה חשיבות רבה לחינוך עד גיל 18 בכלל ולחינוך המקצועי והטכנולוגי בגילאים אלו בפרט.

עבודת הוועדה התנהלה בישיבות מליאה בראשות פרופ' צבי אקשטיין ובחלוקה לארבעה צוותים: צוות יעדי תעסוקה, פריון ושינויים מבניים בראשות פרופ' צבי אקשטיין; צוות הון אנושי ותשתיות הכשרה בראשות גב' דיתה ברוניצקי; צוות מוכנות לשוק העבודה המשתנה בראשות גב' דליה נרקיס ומר חיים רוסי; וצוות תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד בראשות פרופ' אבי שמחון ופרופ' יוסי תמיר.² פרק זה מציג בקצרה את ההמלצות המרכזיות של הוועדה שעליהן קיימת הסכמה רחבה בין חבריה ובתוך הצוותים.

הצעדים המפורטים בדוח מתארים את ההמלצות שגובשו ע"י הוועדה. נוכח העלויות הכרוכות ביישום ההמלצות, מימושן (בחלקן או במלואן) ייעשה בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה, וכפועל יוצא בהתאם לתקציב אותו תחליט הממשלה להקצות או להסיט לטובת ההמלצות השונות. לאור חשיבות הנושא ומורכבותו, ולשם עמידה ביעדים ארוכי הטווח שנקבעו לעשור הקרוב במסגרת דוח זה, נדרש כי הממשלה תחל כבר בעת הקרובה ביישום ההמלצות.

¹ ראו רשימת חברי הוועדה בעמוד 4. בנוסף שימשו כמשקיפים ד"ר שלי נורדהיים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; מר יואל פינקל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מר מרק פלדמן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ד"ר סיגל שלח, תב"ת; מר איימן סייף, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים; גב' נעמי בלנק, לשכת המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיים בישראל.

² לרשימת המשתתפים בדיוני הוועדה והצוותים ראונספח 6. לפרטים אודות אופן עבודת הוועדה, סיכומי ישיבות המליאה והחומרים שהוצגו בהן, והמלצות הביניים שהוצגו בשולחן עגול, ראו:

<http://www.molsa.gov.il/Employment/EmploymentCommittee>.

הוועדה אף יצאה בקול קורא להתייעצות עם הציבור, והחומרים שהתקבלו נידונו בצוותים ומתוארים בקצרה בנספח 7.

רקע

ביולי 2010 התקבלה החלטת ממשלה 1994 אשר קבעה יעדי תעסוקה לשנת 2020, על בסיס המלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל. בפרט נקבעו יעדים לשיעורי התעסוקה בגילאי 25-64 לגברים חרדים ונשים חרדיות, לגברים ערבים ונשים ערביות וכן לשיעור התעסוקה הכללי. בהתאם לכך, מדיניות הממשלה בכלל ומשרד העבודה בפרט בעשור האחרון התמקדה בעיקר בשילוב פרטים בתעסוקה. **בחינת שיעורי התעסוקה בפועל בהתקרב לשנת היעד (2020) מראה כי כבר ב-2018 המשק השיג או שהוא קרוב להשיג את יעדי התעסוקה של האוכלוסייה הכללית, של הגברים הערבים והנשים החרדיות, וכן של הנשים הערביות הודות לקפיצה ניכרת בהיקף התעסוקה שלהן בשנתיים האחרונות. עם זאת, שיעור התעסוקה של הגברים החרדים נמצא בפער של ממש לעומת היעדים, ובשנים האחרונות אנו עדים אף לירידה בו.**

שוק העבודה בישראל מתאפיין בעלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה וההשתתפות מ-2003 עד היום. התעסוקה בגילאי 25-64 נמצאת בשיא של כ-78% ושיעור האבטלה בשפל היסטורי ברמה של כ-3.5%. הגידול בתעסוקה התרחש בכל המגזרים, בכל רמות ההשכלה ובכל הגילאים, אולם שיעור העלייה היה גבוה יותר בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה. המחקר הכלכלי מראה כי גורם מרכזי לגידול בתעסוקה הוא מדיניות ממשלתית להגדלת התמריצים לעבודה לכלל העובדים ותכניות תעסוקה בשטח, המכוונות בפרט לבעלי הכנסות נמוכות. עליית התעסוקה לוותה בעלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה של משקי הבית כולם, ובפרט אלו בחציון התחתון, ובשנים האחרונות ניכרת גם ירידה בשיעור העוני.³

שלוש קבוצות אוכלוסייה נמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה: גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. לאור זאת הוועדה ממליצה על יעדי שיעור תעסוקה שאפתניים לקבוצות אלו, ועל כלים ותכניות שיסייעו בשילובן וקידומן בתעסוקה. בנוסף, פיריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) בישראל הוא נמוך ובפני המשק ניצב אתגר משמעותי להעלות אותו. המקורות העיקריים לשיפור הפיריון הם הון אנושי, הון פרטי ותשתיות, והמלצות הוועדה מתמקדות בהעלאת ההון האנושי ובפרט בקרב אלו בחציון התחתון באמצעות כישורים וניסיון תעסוקתי.⁴ המלצות הוועדה למעורבות הממשלה מתמקדות בהיבטים שונים של שוק העבודה בהם קיימת הסכמה רחבה על קיומם של כשלי שוק ובהם מקובל שהמעורבות הממשלתית תתמוך בחזון הוועדה.

המלצות

המלצות הוועדה מתחלקות לשני סוגים: המלצות על יעדי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, המתייחסות לשיעור התעסוקה וכן לאיכות התעסוקה הנמדדת על פי השכר; והמלצות על אמצעים להשגת היעדים, הכוללות מערכות מידע והכוון, הכשרות להגדלת מיומנות ותכניות תעסוקה. ההמלצות מתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ובתחומים שבהם קיימת הסכמה רחבה על קיומם של כשלי שוק ועל הצורך במעורבות ממשלתית היוצרת סביבה להשגת היעדים. הוועדה התמקדה בעיקר בכלים המשפיעים על הפרטים.

³ הפניות והרחבות נמצאות בפרקים השונים בדו"ח.

⁴ קבוצה זו מתייחסת לפרטים שרמת המיומנות שלהם נמצאת בחציון התחתון, והיא כוללת הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציון התחתון והן פרטים שלא עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציון התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.

יעדי תעסוקה

אימוץ יעדים כמותיים על ידי הממשלה הוכח ככלי עבודה יעיל. היעדים שהוועדה ממליצה עליהם נבחרו על פי מספר קריטריונים: השפעה מאקרו כלכלית; פשטות וזמינות הנתונים; אופרטיביות בליבת העשייה של זרוע העבודה; והסכמה רחבה.

יעדי שיעור תעסוקה

2018	היעד ל-2020	היעד ל-2030, גילאי 25-66
50.2	63.0	65/70
גברים חרדים*		
38.2	41.0	53
נשים ערביות		
41.9	-	51
אנשים עם מוגבלות (מעל 20%)		
76.1	63.0	81
נשים חרדיות*		
76.3	78.0	83
גברים ערבים		
85.0	83.0	86
יהודים לא-חרדים (גברים ונשים)		

* רבים מהחרדים והחרדיות מועסקים בהיקפים נמוכים ובמשרות חלקיות. הנתון ל-2018 והיעד ל-2020 לגילאי 25-64, היעד ל-2030 לגילאי 25-66. חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. אנשים עם מוגבלות על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי. לאנשים עם מוגבלות הנתון האחרון ל-2016.

הדגש הוא על יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה - גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. עבור גברים חרדים, משמעות היעד היא חזרה למגמה של עלייה בתעסוקה והאצה משמעותית בקצב העלייה, והשגתו תלויה במידה רבה בהסרת החסמים המשפטיים והתמריצים הכלכליים השליליים המגבילים את שילובם בתעסוקה של גברים חרדים צעירים, ובפרט בהסרת החסמים כך שיתאפשר שילובם המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה. עבור נשים ערביות, השגת היעד מניחה כי הגידול המהיר בהשכלת הנשים הערביות ימשך ואולי אף יתעצם, ובמקביל יטופלו החסמים לשילוב נשים ערביות בתעסוקה בדגש להשקעה משמעותית בהשכלת מיומנויות התעסוקה שלהן ובהקניית השפה העברית. היעד עבור אנשים עם מוגבלות הוא חדש, ומשקף את החשיבות הרבה שהוועדה רואה בשילובה בתעסוקה של קבוצה זו ואת הפוטנציאל הלא מבוטל לעשות זאת.

השגת מכלול יעדי שיעור התעסוקה לעיל צפויה להביא את סה"כ התעסוקה בשנת 2030 בגילאי 25-66 לרמה של 80.4%, במקום החמישי מבין מדינות ה-OECD כיום.

יעדי איכות תעסוקה

היעד ל-2030, גילאי 25-39	
עלייה של 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי	נשים חרדיות
שיעור גבוה מהצפוי לנשים יהודיות לא-חרדיות	
עלייה של 3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי	גברים ערבים
שיעור גבוה מהצפוי לגברים יהודים לא-חרדים	
עלייה של 2.6% לשנה בשכר החודשי הנומינלי	נשים
עלייה בשיעור זהה לגברים יהודים לא-חרדים	גברים חרדים
עלייה בשיעור זהה לנשים יהודיות לא-חרדיות	נשים ערביות

חרדים על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי.
קצב גידול שנתי ממוצע בשכר החודשי הנומינלי (במחירים שוטפים).

הוועדה ממליצה לראשונה על קביעת יעדי איכות, והדגש הוא על **יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שנמצאות ברמת תעסוקה גבוהה אך ברמת שכר נמוכה ומחסור במיומנויות נדרשות לשוק העבודה - נשים חרדיות וגברים ערבים**. עבור נשים חרדיות השגת היעד צריכה להתבצע תוך התמקדות בהגדלת היקפי המשרה באמצעות התאמת התמריצים וההזדמנויות. עבור גברים ערבים יש להתמקד בהעלאת ההון אנושי, כדוגמת רמת העברית, וחשוב לציין כי סביר שהעלאת איכות התעסוקה תשפיע בעקיפין גם על שיעור התעסוקה, בין היתר על ידי צמצום התופעה של פרישה מוקדמת משוק העבודה. בנוסף, הוועדה ממליצה על קביעת יעד איכות תעסוקה לנשים כולן, על מנת להביא למיצוי את הפוטנציאל התעסוקתי שלהן בדגש להשתלבות במקצועות בעלי פריון גבוה.

יעדי האיכות נקבעו במונחי שכר חודשי נומינלי על מנת שיוכלו להוות כלי עבודה אופרטיבי. יעדים אלו ייבחנו אחת לשלוש שנים ויעודכנו במידת הצורך, כולל התחשבות באינפלציה ככל שיידרש.

בנוסף הוועדה קבעה יעד ל-2030 של **הפחתת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום לשעה בגילאי 25-66 ל-5% מהעובדים**, מהשיעור הנוכחי של כ-10%. יעד זה משקף צמצום במחצית של תופעה זו, שהיא נפוצה במיוחד בקרב עובדים ערבים וחרדים.

השגת מכלול יעדי כמות ואיכות התעסוקה לעיל צפויה להביא לצמצום בשיעור העוני.

יעדי שיעור תעסוקה לגילאי 67-74

הוועדה קבעה יעד ל-2030 של העלאת שיעור התעסוקה בגילאי 67-74 ל-43.5% לגברים ו-28.5% לנשים. יעד זה משקף עלייה של כ-10 נקודות אחוז, ולשם השגתו יש לקבוע מדיניות המאפשרת ותומכת בתעסוקה לאחר גיל הפרישה, בעיקר באמצעות הסרת חסמים ותמריצים שליליים לעבודה בקרב אוכלוסייה זו.⁵

⁵ כמסבר בפרק 2 יעד זה אינו מרכזי לעבודות זרוע העבודה.

רפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית

חזון הוועדה בהקשר זה הוא לשפר את המערכת כך שהיא תספק הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על תוכניות איכותיות, כמנגנון מרכזי לשיפור הפריון והשכר של המועסקים ובמיוחד אלו בחציון התחתון.⁶ חזון זה מתבסס גם על הממצא מהעולם, לפיו התשואה לשנת השכלה על תוכנית לא אקדמית **איכותית** אינה נמוכה מהתשואה לשנת השכלה אקדמית, בהינתן כישורי הלומדים.

הוועדה תומכת ביישומה של החלטת הממשלה 3419 בנושא רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית. רפורמה זו תואמת את המלצות הוועדה, וכוללת: קיצור שעות הלימוד ומיקודן תוך עדכון תכניות הלימודים בשיתוף המעסיקים, בנייה מחדש של מסלול הטכנאי לשנה אקדמית, קביעת גודל סף למכללה טכנולוגית והגדלת התקצוב. כל ניסיון מנהלי למנוע את יישום הרפורמה במה"ט מנוגד להמלצות דו"ח זה. הוועדה רואה בחזון לשיפור מערכת ההכשרות המקצועיות המשך של החלטה זו.

קהלי היעד העיקריים של הרפורמה המוצעת הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים. שיפור וחיזוק המערכת על פי עקרונות הרפורמה תוך פנייה לקהלים אלו, צפויים להביא לגידול משמעותי באיכות ובכמות ההכשרה, ובכך להביא להשגת יעדי שיעור ואיכות התעסוקה שצוינו לעיל.

הרפורמה המוצעת בהכשרות המקצועיות תתבסס על העקרונות הבאים:

- **ראייה הוליסטית של ההכשרות המקצועיות** כנקודת פתיחה של מסלול קריירה ללא תקרת זכוכית. על המערכת לאפשר בין היתר המשך ללימודי טכנאי והנדסאי בתחומים הרלבנטיים, וכן המשך להשכלה אקדמית.
- **כל הכשרה תעמוד בקריטריון איכות.** קריטריון האיכות עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות יעמוד על **תשואה של 6% לפחות**,⁷ במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה ולא היו עוברים את ההכשרה. קריטריון האיכות עבור הכשרות קצרות יותר יעמוד על תשואה של 4% לפחות.
- **חיזוק והרחבת הלימודים** בכל התחומים הנדרשים במשק לצד צמצום ואף הפסקת תקצוב של מסלולים שאינם תורמים לתשואת הפרטים. בפרט יש לחזק את התחומים בהם יש במשק ביקושים גבוהים ושכר עולה, כולל תחומים שלא קיימים במערכת כיום.
- **עדכון תכניות הלימוד על פי ביקושי השוק ובשיתוף מעסיקים**, כך שכל תכניות הלימוד יעודכנו באופן שוטף.
- **שילוב עבודה בפועל אצל מעסיקים (התמחויות)** כחלק מתכניות הלימוד, ככל הניתן.
- **שילוב של לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים לעבודה**, על מנת להבטיח ללומדים הצלחה ארוכת טווח בשוק העבודה ואפשרות להתפתח ולעדכן את כישוריהם במהלך הקריירה. יש להקנות כישורי עברית, אנגלית, מתמטיקה, אוריינות דיגיטלית וכיו"ב.
- **רצף אקדמי-טכני** ובניית שרשראות קורסים בכל תחום לימוד אפשרי, כך שכל סטודנט הנכנס למערכת יוכל לראות את מסלול ההתפתחות המקצועית שלו.

הוועדה ממליצה כי עם ביצוע הרפורמה המוצעת ובהינתן שההכשרות המסובסדות הרלוונטיות עומדות בקריטריון התשואה, יורחב היקף המשתתפים בהכשרות אלו ביחס למספר המשתתפים בהן כיום. לאור זאת, הוועדה ממליצה כי עם אימוץ הדוח יוקם צוות מקצועי בראשות זרוע העבודה ומשרד האוצר אשר יבחן ויקבע תוואי להרחבת היקף ההכשרות העומדות בקריטריון התשואה באופן שישירת את מטרות הרפורמה ואת השגת יעדי התעסוקה ובכפוף לחוק התקציב.

⁶ להגדרת החציון התחתון ראו הערה לעיל.

⁷ עבור הכשרות ארוכות יותר מ-1000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר בהתאמה. לפרטים נוספים על מדידת קריטריון זה ראו פרק 3.

על מנת לממש עקרונות אלו, יש לבנות את המערכת בהתאם:

- **מערכת מפקחת (לא מנהלת)** על בסיס קריטריונים איכותיים. יש להעניק גמישות למוסדות המכשירים על מנת לוודא התאמה מהירה של חומר הלימוד לצורכי המשק, זאת תוך מתן עצמאות רבה יותר בבניית תכניות לימוד ובלבד שהבוגרים יעברו מבחן חיצוני בתום ההכשרה.
- **יתרונות לגודל** - רצף לימודי ותמרוץ שילוב עם המכללות הטכנולוגיות והאקדמיות.
- **שיפור תדמית** המערכת, בין היתר על ידי חיבור למכללות.
- **תחרות בין הגופים המכשירים**, אשר תבטיח איכות בלימודים ובהשמה ורלבנטיות לשוק העבודה.
- **הכוונה** ללומדים על פי כישוריהם ודרישות השוק.
- **תקצוב** מבוסס עלויות ומותנה בתשואה, בהסמכה ובשילוב בתעסוקה.
- מנקודת ראות מקצועית ועל מנת לתמוך בפדגוגיה אחידה וברצף אקדמיטציה ולהבטיח שירות איכותי ללומדים ולמעסיקים, השגת הרפורמה באופן מיטבי דורשת **איחוד של פעולות האגף להכשרה מקצועית ומה"ט בתחומים של בניית תכניות הלימוד, תקצוב ופיקוח.**

חשוב לציין כי הוועדה לא התמקדה בנושא הכשרת וחינוך בני נוער, למרות החשיבות הרבה שיש לחינוך היסודי והתיכוני בהיבט העלאת הפריון וההון האנושי והקניית הכישורים לשוק העבודה, וזאת בין היתר משום שנושא זה הוא ברובו באחריות משרד החינוך. בראייה ארוכת טווח אנו תומכים בחיזוק מערכת החינוך בהקשר זה, והוועדה סבורה כי יש להקים צוות ממשלתי ייעודי לסוגיה זו שיבחן את האפקטיביות של הכשרה לבני הנוער בהיבטי שוק העבודה.⁸

התאמות לשוק העבודה המשתנה

שוק העבודה בעולם ובישראל מתאפיין בשינויים טכנולוגיים. בעוד שבמחקר הכלכלי קיימת הסכמה על כך שהתפתחות טכנולוגית אפינה תמיד את העולם המודרני ותימשך גם בשנים הקרובות, יש חוסר ודאות משמעותי לגבי קצב השינויים; יש הטוענים כי קצב ההתפתחות הטכנולוגית הוא מהיר יותר כיום ויואץ משמעותית בעתיד הקרוב, בעוד שאחרים סבורים כי קצב זה יהיה דומה לעבר או אפילו מתון יותר. כך או כך, ישנה הסכמה כי שינויים אלו עשוי להביא לשינויים בתמהיל, כמות ואופי המשרות והכישורים הנדרשים.

מכיוון שאין כיום מידע מדויק ומהימן לגבי שינויים אלו ההיערכות אליהם היא משימה מורכבת הכרוכה באי ודאות. על כן המלצה מרכזית של הוועדה בהקשר זה היא כי על המשרד לעקוב בצורה הדוקה אחר המגמות בשוק. **הוועדה ממליצה על הקמת פלטפורמה להנגשת מידע, הכוון ואבחון בזרוע העבודה**, אשר תספק מידע על שוק העבודה ובפרט מידע הכולל מגמות בביקוש ובהיצע על פי מקצועות וענפים, התשואה בשכר ללימודים והכשרה וכן מידע על הכישורים הנדרשים. הפלטפורמה תתבסס על מעקב הדוק ופרטני אחר השינויים בשוק העבודה ומידע ממעסיקים ציבוריים ופרטיים כאחד, ובעיקר אחר התנדויות בביקוש השוק לעובדים בעלי כישורים שונים, והיא תעמוד לרשות מועסקים, מעסיקים, גופי הכשרה וקובעי מדיניות.

הוועדה רואה חשיבות **בהתאמת כישורי העובדים** לשוק העבודה, בדגש לכישורים רכים (כדוגמת עבודת צוות) ומיומנויות בסיס. על בסיס המידע שייאסף וזיהוי וסיווג הכישורים הנדרשים, יש לפתח כלים פדגוגיים ואחרים להקניית כישורים אלו ולבחון הטמעה שלהם במערכי ההכשרה, ההשכלה והתעסוקה בהתאם לאפקטיביות. בפרט הוועדה רואה חשיבות בקידום הקניית מיומנויות בסיס לאוכלוסיות בהם מזהה חוסר משמעותי, כדוגמת עברית לחברה הערבית.

⁸ כמובן שדוח זה לא דן בהיבטים נוספים המשפיעים על התעסוקה, בין היתר מדיניות בתחומים הבאים: תחבורה, בריאות, חדשנות, מיסוי והשקעות.

הוועדה ממליצה על בחינת מערך חוקי העבודה והגמשתו על מנת לאפשר הסדרי תעסוקה מגוונים וניידות בין מעסיקים, המותאמים לשינויים בשוק העבודה. זאת, תוך המשך הגנה על זכויות העובדים ומתן מענה לאתגרים חדשים בתחום זה הנובעים מהשינויים בשוק העבודה.

בנושא למידה לאורך החיים, הוועדה ממליצה על בחינה יישומית של תכניות הסבה, הכשרה ושדרוג עבור עובדים המועסקים בסקטור הציבורי והפרטי במקצועות שיש עדויות על דעיכתם ועל כן הם נמצאים על סף אבטלה, או במקרים שבהם ההכשרה לא מיושמת עקב כשל שוק.⁹ הוועדה רואה חשיבות גדולה בשדרוג והסבה מקצועית לאורך חייו של כל עובד במשק. תהליך זה קורה כבר כיום, ישנם מעסיקים ועובדים העושים זאת, ויש הסבורים שחשיבותו תגבר בעשור הקרוב לאור השינויים הצפויים בשוק העבודה.

תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד

על מנת להשיג את יעדי שיעור ואיכות התעסוקה שתוארו לעיל, ובנוסף לרפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית אשר תקדם את השגת היעדים, הוועדה ממליצה על תכניות תעסוקה שיתמקדו באוכלוסיות שעבורן הוגדרו יעדים ויסייעו בשילובן וקידומן בתעסוקה.¹⁰ כלל התוכניות והכלים צריכים להיות מלווים בבחינת אפקטיביות והערכה מתמדת.

עבור האוכלוסייה הערבית, הוועדה ממליצה על:

- המשך מיקוד פעולתם של מרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן) באוכלוסיית הנשים והגברת האפקטיביות שלהם, וכן התאמת התפוצה הגאוגרפית של המרכזים כך שיונגשו לאוכלוסייה הערבית אם התאמה זו נדרשת להשגת יעדי התעסוקה, ובתנאי שהם עומדים בקריטריון אפקטיביות.
- פיתוח תכניות לשיפור המיומנויות וההון האנושי, בדגש על עברית.
- פיתוח תכניות חדשות לקידום תעסוקתי.
- התאמת המענים בתחום מעונות היום לאוכלוסייה הערבית כדי לקדם את השגת יעדי התעסוקה.
- קידום תכניות להעלאת הפריון של גברים ערבים על פי עקרונות הרפורמה בהכשרות, ובפרט בתעשייה המסורתית ובבינוי.
- תכנית להסבה מקצועית של אקדמאים הנמצאים בתת-תעסוקה.
- חיזוק התוכניות להזנת מצוינות במגזר הציבורי, חברות ממשלתיות ועוד.

עבור האוכלוסייה החרדית, הוועדה ממליצה על:

- עבור גברים חרדים, מתן דגש תעסוקתי במתווה הגיוס כך שגיל הפטור לא יעלה על 22.
- פיתוח תכניות לשיפור ההון האנושי והגדלת המיומנויות, בדגש לאנגלית ואוריינות דיגיטלית.
- פיתוח כלים לשילוב תעסוקתי בענפים עתירי שכר ולהרחבת היקפי המשרות לנשים חרדיות.
- צמצום חסמים כלכליים ותמריצים שליליים להשתלבות בתעסוקה של גברים חרדים, ובפרט בכלי הסיוע הממשלתיים המקטינים את הכדאיות של היציאה לעבודה עבור הגברים החרדים.
- התאמת הכלים התעסוקתיים והנהלים באופן שיתמוך בהמשך הפחתת מכסות ההוראה ובעידוד הכשרה חליפית.

⁹ המשמעות של בחינה יישומית היא שיש ללמוד מהנסיון הקיים בעולם ובישראל על מנת לקבוע כיצד רצוי ליישם תכניות מסוג זה, כאשר המיקוד הוא במיומנויות התעסוקה של העובד.

¹⁰ אוכלוסיות אלו ונוספות מטופלות גם על ידי הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה.

עבור פרטים עם מוגבלות, הוועדה ממליצה על:

- בהמשך להרחבה שנעשתה לאחרונה, **מיצוי הכלים הקיימים והתאמתם** על מנת להשיג את יעדי התעסוקה, וזאת בכלל תשתיות התעסוקה - מרכזי תעסוקה, תמיכה במעסיקים והכשרה מותאמת לבעלי מוגבלות.
- תיאום ומיצוי מיטבי של התכניות הנוכחיות במשרדים השונים והאחדת פעילותם תחת זרוע העבודה.

בהקשר של סיוע למעסיקים, הוועדה ממליצה על:

- מיצוי מיטבי והגברת האפקטיביות של כלי סיוע למעסיקים, לשם הגברת הביקוש וההתאמה לעובדים מאוכלוסיות יעד (כפי שמודגש ביעדי התעסוקה). על הכלים להיות גמישים ופשוטים לשימוש, תוך הקפדה על כך שהם מובילים לעמידה ביעדי התעסוקה ואינם גורמים למעבר עובדים ממעסיק למעסיק שמטרתו "ניצול" הסבסוד בלבד.

שינויים מבניים

על מנת למצות באופן מיטבי את המשאבים הממשלתיים המופנים לתחום התעסוקה, וכתשתית נדרשת לצורך מימוש חזון הוועדה והשגת היעדים, **הוועדה ממליצה כי זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תשמש כגוף המתכלל את המידע הכולל לגבי שוק העבודה והפעילות בתחום התעסוקה, לקידום ומיצוי מיטבי של הפעילות הממשלתית בנושא זה**. במסגרת זו יש לוודא כי כלל התוכניות של משרדי הממשלה בתחומי התעסוקה יעברו עם גיבושן לידיעת זרוע העבודה.¹¹

אנו ממליצים כי האגף לאסטרטגיה ותכנון מדיניות בשוק העבודה יעסוק במחקר כלכלי, בדגש למדידת האיכות, האפקטיביות והתשואה של תכניות תעסוקה והכשרה, וכן יהיה אחראי על איסוף וניתוח נתונים ומידע הנוגעים לשוק העבודה, ביקושי השוק וצורכי המשק, כולל מעקב אחר עמידה ביעדי התעסוקה. על מנת לבצע משימות אלו דרוש מאגר נתונים רחב ומהימן הכולל מידע מדויק בתדירות גבוהה, ועל כן יש לשפר ולטייב את המידע הנאסף כיום בסקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, להרחיב ולייעל את מנגנוני העברת המידע ממקורות מנהליים ובמיוחד מהמוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים ומשרד החינוך ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולבצע באופן שוטף מיזוגים והצלבות בין נתוני הסקרים לנתונים המנהליים.

הוועדה ממליצה על הקמת פורום מקצועי מייעץ לממונה על זרוע העבודה.

כפי שצוין לעיל, השגת הרפורמה בהשכלה הטכנולוגית ובהכשרה המקצועית באופן מיטבי דורשת איחוד של פעולות האגף להכשרה מקצועית ומה"ט בתחומים של בניית תכניות הלימוד, תקצוב ופיקוח.

¹¹ בכל מקום בדוח בו מופיעה ההמלצה של "תכלול" ו"תיאום" המשמעות היא בהתאם לכתוב לעיל. אין אנו ממליצים שפעילות של משרדי ממשלה בתחום התעסוקה מחויבת אישור של זרוע העבודה, אך יש לקיים דיאלוג מקצועי ככל שיידרש, על מנת שהפעילות תהיה מיטבית להשגת יעדי הממשלה בתחום התעסוקה. יצוין, כי קבלת המשוב איננה תנאי לביצוע הפעילות.

1. רקע ומצב שוק התעסוקה

1.1 ועדת התעסוקה הקודמת

דו"ח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל (להלן "הוועדה הקודמת") הוגש ביוני 2010 לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז. ממצאי הוועדה הצביעו על שני אתגרים מרכזיים איתם נדרש המשק הישראלי להתמודד בעשור הרלוונטי (2010 - 2020): שיעור התעסוקה הנמוך בישראל, שעמד ב-2008 על 71% לעומת 76% בממוצע ה-OECD (גילאי 24-65), ותחולת העוני הגבוהה ובפרט בקרב האוכלוסייה הערבית (50%) והחרדית (60%).

דו"ח הוועדה ציין כי עיקר הבעיה בכל הנוגע לשיעור התעסוקה בישראל נובע משלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות: המגזר החרדי (ובעיקר הגברים במגזר זה), המגזר הערבי (ובעיקר הנשים במגזר זה), וחשוב לא פחות - מעוטי ההשכלה והפרטים אשר נגישותם לעבודה היא מוגבלת. על בסיס המלצות הוועדה התקבלה ביולי 2010 החלטת ממשלה 1994, אשר קבעה **יעדי תעסוקה לשנת 2020**. בפרט נקבעו יעדים לשיעורי התעסוקה בגילאי 25-64 לגברים חרדים ונשים חרדיות, לגברים ערבים ונשים ערביות וכן לשיעור התעסוקה הכללי. בהתאם לכך, מדיניות הממשלה בכלל ומשרד העבודה בפרט בעשור האחרון התמקדה בעיקר בשילוב פרטים בתעסוקה.

בחינת שיעורי התעסוקה בפועל בהתקרב לשנת היעד (2020) מראה כי כבר ב-2018 המשק השיג או שהוא קרוב להשיג את יעדי התעסוקה של האוכלוסייה הכללית, של הגברים הערבים והנשים החרדיות, וכן של הנשים הערביות הודות לקפיצה ניכרת בהיקף התעסוקה שלהן בשנתיים האחרונות (לוח 1). עם זאת, שיעורי התעסוקה של הגברים החרדים נמצאים בפער של ממש לעומת היעדים.

לוח 1: יעדי התעסוקה ל-2020, גילאי 25-64

היעד ל-2020	2018	2008	
76.5	78.3	71.7	סה"כ
78.0	76.3	73.3	גברים ערבים
41.0	38.2	24.5	נשים ערביות
63.0	50.2	40.0	גברים חרדים
63.0	76.1	57.1	נשים חרדיות
83.0	85.0	77.6	יהודים לא-חרדים (גברים ונשים)

2008 היא השנה האחרונה עבורה הנתונים היו זמינים בעת עבודת הוועדה הקודמת. זיהוי חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. מקור: דו"ח הוועדה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1.2 מינוי הוועדה הנוכחית

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הוקמה על ידי שר העבודה והרווחה, חה"כ חיים כץ. כתב המינוי קבע כי הוועדה, בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, תעסוק ב"קידום תחום התעסוקה והתמודדות עם האתגרים הצפויים לעשור הקרוב הן בהיבטים הנוגעים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שונות והן בהיבט מיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים במשק".¹²

תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצרכי המשק וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי. על מנת למלא תפקיד זה מונו כחברי הוועדה נציגים בכירים מכלל המגזרים במשק, ובכלל זה נציגים של מגוון משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי מעסיקים, נציגים של ארגוני עובדים ונציגי מגזר שלישי המומחים בתחום.

1.3 חזון ומטרה

הוועדה הגדירה את הנושאים הבאים כחזון ארוך טווח לטיפול הממשלתי בתחום התעסוקה:

- עידוד צמיחה תוך צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה.
- מיצוי ושדרוג ההון האנושי של העובדים, לשם העלאת פריון העבודה, תמיכה בצמיחה יציבה של המשק והתמודדות מיטבית עם התמורות הדמוגרפיות ועם השינויים התדירים בשוק התעסוקה.

כמו כן הוועדה הגדירה את מטרתה: **גיבוש המלצות מעשיות לממשלה ובפרט למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**, למדיניות אשר תשיג יעדים מדידים לעלייה בתעסוקה ובהון אנושי של העובדים בישראל עד 2030.

1.4 עקרונות מנחים להמלצות

דוח הוועדה כולל שני סוגי המלצות עיקריים:

- **המלצות על יעדי תעסוקה** - המתייחסות ליעדי שיעור התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, ויעדי איכות התעסוקה הנמדדת על פי השכר.
- **המלצות על כלים ותכניות תעסוקה** - המתייחסות ליצירת תנאים תומכים על ידי הממשלה שיאפשרו הגעה ליעדי התעסוקה כפי שהוגדרו.

חשוב להדגיש כי המלצות הוועדה, הן ליעדים והן לכלים, ממוקדות בקבוצות ובנושאים שבהם קיימת **הסכמה רחבה** על קיומם של כשלי שוק ועל הצורך במעורבות ממשלתית אשר מתמודדת עם כשלים אלו. בפרט, אנו סבורים כי על הממשלה לסייע לאוכלוסיות שהן בעלות נגישות נמוכה לשוק העבודה, בשל אינפורמציה או השכלה חלקית או אפליה. קיימת כיום הסכמה על כך שאוכלוסיות הערבים, החרדים, האנשים עם מוגבלות ואוכלוסיות של מעוטי הכנסה בכלל עונות להגדרה זו. עבור אוכלוסיות אלו יש מקום להתערב על מנת לשפר את ההתאמה (matching) של יכולותיהם של העובדים הפוטנציאליים לשוק העבודה.

¹² ראו את כתב מינוי הוועדה בעמוד 3.

בנוסף, קיימת הסכמה על כך שלפרטים הנכנסים לשוק העבודה ללא הון משמעותי וללא מיומנויות מתאימות אין יכולת לקחת הלוואה כדי להשקיע בהון האנושי שלהם. לאור זאת, על הממשלה לתמוך ברכישת הון אנושי ומיומנויות התואמות את שוק העבודה לצעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה, למובטלים עם קשיים במציאת עבודה, ולעובדים על סף פיטורים שיש אינפורמציה ברורה על כך שלא קיימים ביקושים לידע ולמקצוע שרכשו.¹³

באשר להתאמת הכישורים הספציפיים של מועסקים במקומות העבודה, הנדרשים להתאמה מקצועית עקב שינויים טכנולוגיים, הרי שלחלק מהמעסיקים יש יכולת לממן זאת ולכן מעורבות המדינה צריכה להיות כזו הפותרת מגבלות בתפקוד השוק בתנאים של שינויים משמעותיים בשוק העבודה, כפי שמפורט בהמשך הדו"ח.

מדיניות אשר תגובש לאור עקרונות כלכליים חברתיים אלו ותתמקד בכשלי השוק שתוארו היא שתשיג את חזון הוועדה של הגברת הצמיחה וצמצום העוני, באמצעות שדרוג ההון האנושי והכישורים של העובדים, העלאת הפריון שלהם והגדלת התעסוקה.

המלצות הוועדה המתוארות בהמשך ליעדים ולכלים הן עקביות עם חזון הוועדה ועם ניתוח כשלי השוק, ומפרטות את האופן שבו ייושמו התובנות העקרוניות.

1.5 מצב שוק התעסוקה - חוזקות

מאז שנת 2003 חווה המשק הישראלי עלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה וההשתתפות בגילאי העבודה העיקריים (25-64), הן של פרטים והן של משקי בית. בקרב הגברים העלייה בתעסוקה סימנה היפוך מגמה לאחר יותר מעשור של ירידה ושיעור התעסוקה שלהם הגיע לרמה של 83% ב-2017, ובקרב הנשים המגמה החיובית הואצה משמעותית והתעסוקה שלהן הגיעה ל-73%.

עליית התעסוקה בישראל בולטת במיוחד על רקע המגמות בעולם בתקופה זו (איור 1): במדינות ה-OECD ובארצות הברית צנחו שיעורי התעסוקה בעקבות המשבר הכלכלי ב-2008 והתאוששו באיטיות, בעוד ישראל כמעט לא הושפעה מהמשבר. באותה תקופה חלה גם ירידה מתמשכת באבטלה בגילאים 25-64, אשר נמצאת כיום בשפל הסטורי ברמה של 3.5%, כלומר המשק נמצא במצב של תעסוקה מלאה.

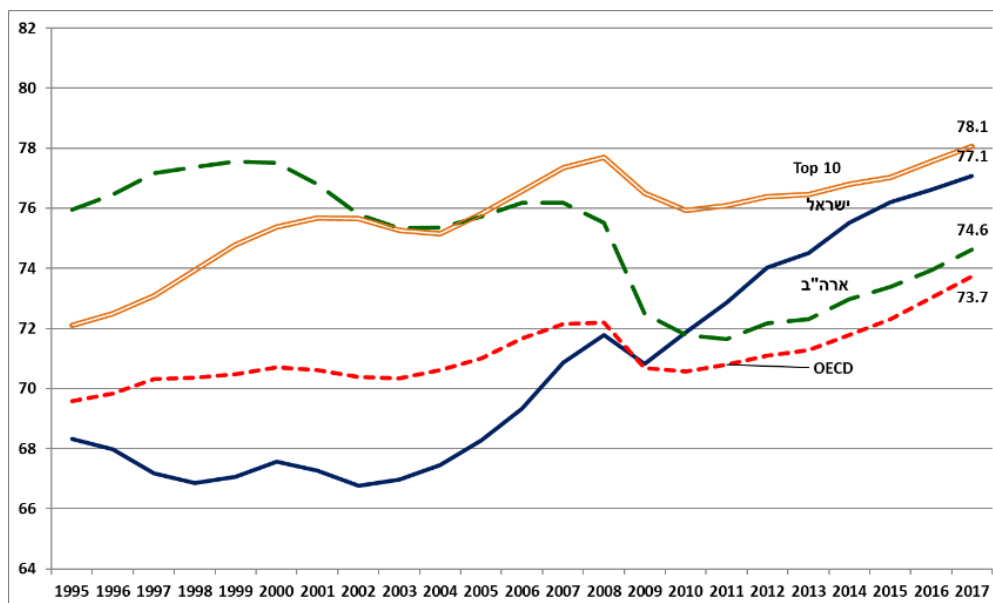
הגידול בתעסוקה הוא תופעה גורפת וחוצת מגזרים, רמות השכלה וקבוצות גיל, אך פילוח העלייה בתעסוקה מראה כי העלייה המשמעותית ביותר נצפתה בקרב קבוצות האוכלוסייה בעלות יכולת ההשתכרות הנמוכה - האוכלוסייה החרדית והערבית, בעלי השכלה נמוכה, בני 55-64 ומשקי בית עם שלושה ילדים ויותר.

על פי מחקר של אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018), מרבית הגידול בתעסוקה נובע ממדיניות ממשלתית שהתבטאה בסדרה של צעדי מדיניות שהחלו ב-2003 ופעלו להגדלת התמריצים לעבודה לכלל העובדים במשק, ובפרט לבעלי הכנסות נמוכות.¹⁴ תמריצים אלו כוללים קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה ובקצבאות ילדים, העלאת גיל הפרישה, ירידה בתשלומי דמי אבטלה, הורדת המיסוי לבעלי שכר נמוך כולל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), צמצום שיעור העובדים הזרים, העלאת שכר המינימום, תוכניות מרווחה לעבודה ופריסת תשתיות תומכות שילוב בתעסוקה שיושמו במסגרת יעדי הממשלה ל-2020. ממצא זה עומד בבסיס המלצות הוועדה שכן הוא מדגיש את תפקידם המרכזי של תמריצים חיוביים לעבודה בהעלאת התעסוקה, ובכך גם בהעלאת ההכנסות והקטנת העוני כמפורט בהמשך.

¹³ במסגרת זו ראוי לציין שחברי הוועדה הדגישו שיש לערוך רפורמה במערכת החינוך עד גיל 18, כדי להתאימה להקניית כישורי עבודה מתאימים לכלל האוכלוסייה ובפרט לאוכלוסיות עם חסמים תעסוקתיים שבהן מתמקד דו"ח זה.

¹⁴ המחקר בחן את מכלול ההשפעות של צעדי המדיניות ובפרט של השינוי בכלל תשלומי המרווחה, ולא את השפעתו של כל אחד מהצעדים בנפרד.

איור 1: שיעור התעסוקה, גילאי 25-64



Top 10: עשר המדינות המובילות בתוצר לנפש בשנת 2017 - לוקסמבורג, אירלנד, נורווגיה, שווייץ, ארצות הברית, הולנד, אוסטרליה, דנמרק, שוודיה ואוסטריה. הוועדה סבורה כי אין להשוות את ישראל לממוצע ה-OECD, הכולל מדינות רבות בהן שיעור התעסוקה נמוך והמצב המקור-כלכלי בעייתי, אלא לממוצע המדינות המובילות. מקור: OECD.

המחקר מוצא גם כי בנוסף להשפעת שינויי המדיניות שתוארו לעיל, העלייה ברמת ההשכלה של הפרטים ובפרט בשיעור בעלי השכלה אקדמית תרמה גם היא לגידול בשיעור התעסוקה.¹⁵ ראוי גם לציין כי יתר השינויים הדמוגרפיים שחלו בתקופה זו - הזדקנות האוכלוסייה, גידול יחסי במשקי בית מרובי ילדים וגידול יחסי באוכלוסייה הערבית והחרדית - פעלו להורדת שיעור התעסוקה.

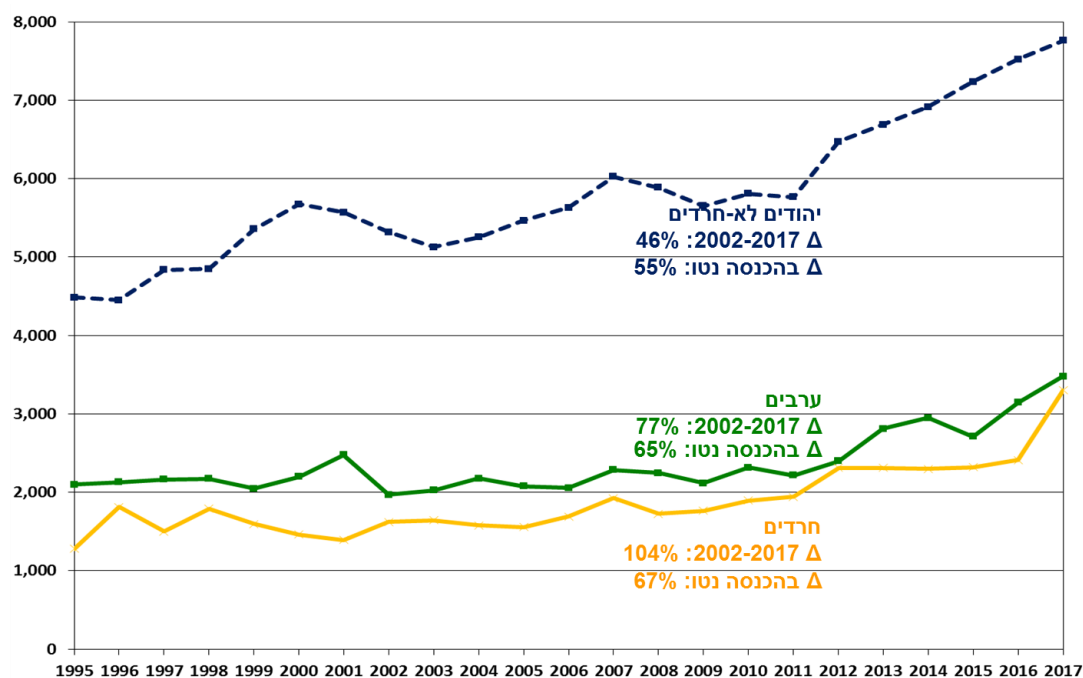
באותן שנים פריון העבודה ופערי השכר בין רמות השכלה ועשירונים נותרו כמעט ללא שינוי, השכר הריאלי עלה (בעיקר בסוף התקופה) ופערי השכר בין קבוצות אוכלוסייה החלו להצטמצם.¹⁶ זהו הישג משמעותי לאור העובדה שכאמור בתקופה זו נכנסו לשוק העבודה אוכלוסיות בעלות יכולת השתכרות נמוכה, אך זהו גם אתגר למשק בשנים הקרובות יחד עם המשך השילוב בתעסוקה. יש להדגיש כי שיפור פריון העבודה מושפע גם מרמת תעסוקה גבוהה ומתמשכת בשל התשואה לניסיון אך גם מגורמים נוספים.

ממצא נוסף של המחקר הוא כי הגידול בתעסוקה הביא לעלייה ניכרת בהכנסה מעבודה של משקי הבית (איור 2), ולגידול בחלקה של ההכנסה מעבודה מתוך ההכנסה הכוללת של משקי הבית. במקביל עלתה גם ההכנסה הפנויה (נטו) של כל משקי הבית, עובדה המלמדת שההשפעה החיובית של הגידול בתעסוקה על ההכנסה הפנויה הייתה גדולה יותר מההשפעה השלילית של קיצוץ הקצבאות למרבית משקי הבית. בין השנים 2002 ו-2017 ההכנסה מעבודה וההכנסה הפנויה עלו יותר עבור משקי הבית החרדים והערבים. שינויים אלו בהכנסות הביאו לכך שתחולת העוני על פי הכנסה מעבודה ירדה באופן מתמשך מ-2002, ומאוחר יותר החלה גם תחולת העוני על פי הכנסה פנויה לרדת (איור 3). כאמור, ניתן לזהות כי המדיניות תומכת התעסוקה שנקטה מהווה גורם מרכזי בירידת שיעור העוני בשנים האחרונות.

¹⁵ 40% מהגידול בתעסוקת נשים ו-20% מהגידול בתעסוקת גברים בין השנים 2002-2015.

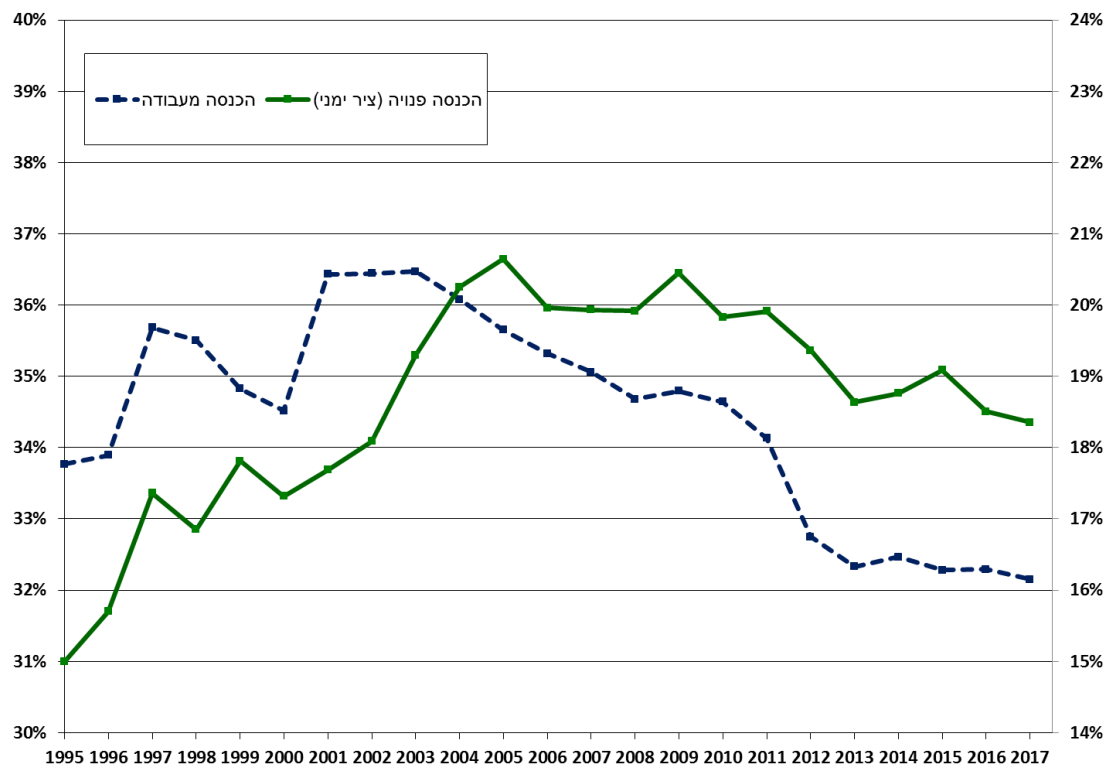
¹⁶ ראו למשל אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018), איורים 19-20.

איור 2: הכנסה מעבודה על פי קבוצת אוכלוסייה, והשינוי בהכנסה מעבודה ובהכנסה נטו



הכנסה לנפש תקנית, במחירי 2017. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. כלל משקי הבית שבהם ראש משק הבית בגילאי 25-64. מדגם חדש החל מ-2012. מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 3: שיעור משקי הבית העניים (תחולת העוני)



שיעור משקי בית שההכנסה שלהם (מעבודה/פנויה) לנפש תקנית נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית (מעבודה/פנויה) לנפש תקנית. מדגם חדש החל מ-2012. מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

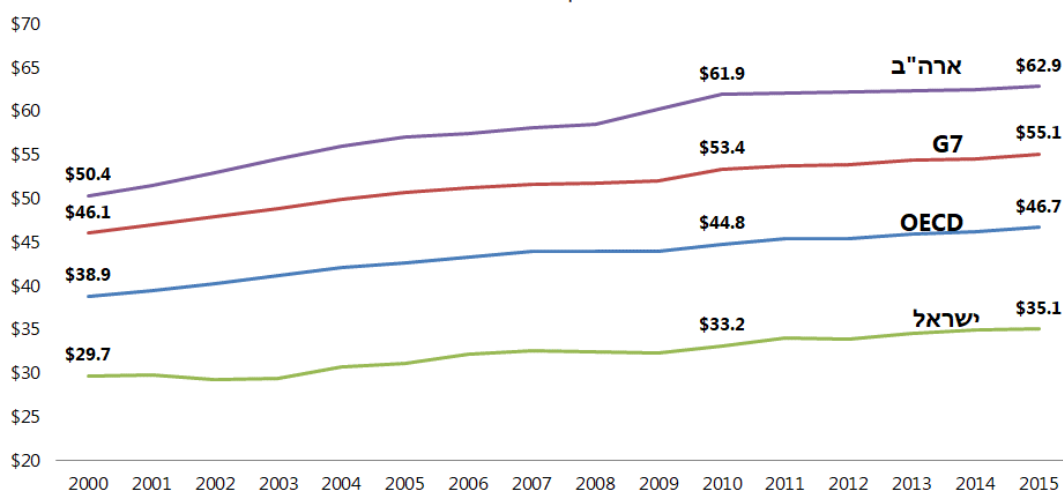
מהשוואה בינלאומית עולה כי תחולת העוני לפני מיסים והעברות בישראל היא מהנמוכות ביותר ב-OECD, בעוד שתחולת העוני אחרי מיסים והעברות היא הגבוהה ביותר ב-OECD.¹⁷ עובדות אלו תואמות את המחקר הכלכלי שמראה שבעוד שתשלומי רווחה גבוהים מהווים תמריץ שלילי לתעסוקה, תעסוקה מתמשכת ושיפור ההון האנושי הם המנגנונים הכלכליים היעילים ביותר לתהליך של הקטנת העוני וצמיחת המשק בו זמנית, בהתאם לחזון הועדה.

1.6 מצב שוק התעסוקה - חולשות ואתגרים

על אף המגמה החיובית בתעסוקה שתוארה לעיל, ישנן שלוש קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה: גברים חרדים, ששיעור התעסוקה שלהם ב-2018 עמד על 50%; נשים ערביות, שרק 38% מהן מועסקות; ואנשים עם מוגבלות, ששיעור התעסוקה שלהם ב-2016 עמד על 42% בלבד.¹⁸ לאור זאת הועדה ממליצה על יעדי שיעור תעסוקה שאפתניים לקבוצות אלו ועל כלים ותכניות שיסייעו בשילובן וקידומן בתעסוקה, כולל חיזוק תמריצים חיוביים לעבודה והסרת תמריצים שליליים.

לצד שיעורי התעסוקה הגבוהים והאתגר שעדיין קיים בקבוצות שתוארו לעיל, פריון העבודה (התוצר לשעה) בישראל בכלל ענפי המשק הוא נמוך בהשוואה בינלאומית, ופער הפריון בין ישראל לבין המדינות המובילות לא מצטמצם (איור 4). עליית הפריון הייתה מהירה בקרב הענפים המייצאים, המעסיקים בעיקר את החציון העליון של העובדים, בעלי הרקע האקדמי. לעומת זאת הפריון בענפים הפונים לשוק המקומי, התעשייה המסורתית, הבינוי, המסחר והשירותים, נותר קפוא.¹⁹ בהינתן העלייה בשיעור התעסוקה, הפריון הוא כיום המקור המרכזי לפער ברמת התוצר לנפש בין ישראל לבין ארצות הברית והמדינות המובילות.²⁰

איור 4: פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה)



לפי שווי כח קנייה, במחירי 2010.
מקור: עיבודים לנתוני OECD.

¹⁷ ראו למשל אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018), איור 23.

¹⁸ הנתונים לאנשים עם מוגבלות מהמוסד לביטוח לאומי.

¹⁹ ראו רגב וברנד (2015), צור (2016).

²⁰ ראו אקשטיין וליפשיץ (2017).

מחקר של אקשטיין וליפשיץ (2017) המנתח את פער הפריון בין ישראל לבין קבוצה של מדינות מערב אירופיות בגודל דומה לישראל ("מדינות הסמן"), העומד על כ-22\$ לשעת עבודה (PPP, במחירי 2010), מעלה שלושה גורמים מרכזיים הנמצאים באחריות הממשלה: (1) רמה נמוכה של הון ציבורי ובפרט תשתיות תחבורה; (2) רמה נמוכה של השקעות פרטיות, בעיקר כתוצאה מהנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי ומהמיסוי, המסבירה שיעור גבוה מהפער; (3) מחסור בהון אנושי ומיומנויות, בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים. מאחר והוועדה עוסקת בתחום התעסוקה ובהתאם לחזון שתואר לעיל, **המלצות הוועדה מתמקדות בהעלאת ההון האנושי באמצעות כישורים וניסיון תעסוקתי, ובפרט בקרב פרטים בחציין התחתון.**²¹

בעיית הפריון מתבטאת גם בכך שהשכר של עובדים ללא מיומנויות, ובפרט של עובדים ערבים וחרדים, הוא נמוך (איור 9 בפרק 2). לכך מתווספת העובדה שעל אף ההתקדמות בתחום האכיפה, בין היתר באמצעות יישום החוק להגברת האכיפה, עדיין קיימת תופעה ניכרת של תעסוקה מתחת לשכר מינימום. תופעה זו מאפיינת כמובן עובדים בעלי מיומנויות נמוכות, והיא רחבה יותר בקרב החברה הערבית (כ-18%, לעומת כ-8% בקרב האוכלוסייה היהודית החרדית והלא-חרדית).²² רמות השכר והיקפי התעסוקה מובילים לכך שהכנסות משקי הבית החרדים והערבים הן עדיין נמוכות, ולא ממצות את הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלו.

ישנן גם עדויות ישירות לרמת המיומנויות הנמוכה של העובדים. אקשטיין וליפשיץ (2017) התבססו על סקר המיומנויות של ה-OECD, PIAAC, ומצאו כי רמת ההון האנושי בישראל נמוכה בכ-11% מהרמה הממוצעת במדינות הסמן. נתונים דומים ואף גבוהים יותר נמצאו בעבודות נוספות, כגון חזן וצור (2017). ממצא נוסף מתוך סקר המיומנויות מצביע על כך שהפער לרעת ישראל גבוה בעיקר בקרב עובדים חסרי השכלה אקדמית. ממצא זה עקבי עם הפער הגדול ברמת הפריון בין ענפי המשק הפונים לייצור מקומי, התעשייה המסורתית, הבנייה, המסחר והשירותים, שהם המעסיקים העיקריים של עובדים חסרי השכלה אקדמית, לעומת רמת הפריון הגבוהה בענפי התעשייה העילית והיי טק, המעסיקים בעיקר עובדים בעלי השכלה אקדמית. כדי לשפר את ההון האנושי בקרב פרטים אלו, ובכך לתרום להעלאת הפריון והשכר שלהם, יש להתמקד בטיפול בקבוצות שבהן קיים כשל שוק ובפרט צעירים לפני כניסתם לשוק העבודה ומובטלים.

חשוב לחזור ולהדגיש - החציין התחתון של האוכלוסייה, הן מבחינת המיומנויות והן מבחינת ההכנסות, אינו כולל רק את המגזר החרדי והערבי אלא גם קבוצות נוספות, בפרט פרטים ללא השכלה אקדמית. יתרה מכך, השינויים הדמוגרפיים הצפויים בהרכב האוכלוסייה, לצד המשך המגמה של עלייה בתעסוקה ובפרט שילובן המוגבר של אוכלוסיות בעלות יכולת השתכרות נמוכה יחסית - בהתאם ליעדי התעסוקה שהוועדה ממליצה עליהם - צפויים להגדיל עוד יותר את מספרם ומשקלם היחסי של העובדים בעלי המיומנויות הנמוכות, ואת הפער בינם לבין העובדים בעלי ההשכלה והכישורים.

המגמות המתוארות לעיל מדגישות את חשיבותה של ההשקעה בהון אנושי בכלל, ובזה של פרטים שאינם פונים להשכלה אקדמית בפרט. הספרות הכלכלית הכירה מזה זמן רב בתפקיד המכריע של הון אנושי כמנוע של צמיחה כלכלית. Lucas (1988) ו-Mankiw et al. (1992) בעבודות מוקדמות חשובות, מדגישים את תפקידו של ההון האנושי בהסברת ההבדלים בהכנסה לנפש ובשיעורי צמיחה בין מדינות, שאינם יכולים להיות מוסברים באמצעות מודל הצמיחה הקלאסי של Solow (1956) הכולל הון פיזי בלבד. ההכרה שהון אנושי יכול להביא לצמיחה ארוכת טווח היא אחד מהמרכיבים המכריעים בספרות החדשה על צמיחה כלכלית. בנוסף, הספרות מראה שהפערים בהון האנושי ובמיומנויות הם גורם מרכזי לפערי השכר.

²¹ קבוצה זו מתייחסת לפרטים שרמת המיומנויות שלהם נמצאת בחציין התחתון, והיא כוללת הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציין התחתון והן פרטים שלא עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציין התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.
²² על פי השכר לשעה המחושב מתוך סקר הוצאות 2017.

הספרות הכלכלית מלמדת גם שהשכלה טכנולוגית או הכשרה מקצועית בהיקף משמעותי מניבות תשואה דומה לשנת לימוד (במונחי שכר) לזו המתקבלת מלימודים אקדמיים, כאשר מערכת ההכשרה היא מפותחת ואיכותית. תוצאה זו נמצאה עבור מערכות הכשרה באירופה ובארצות הברית (Sala and Silva, 2013; Belfield and Bailey, 2011; ונוספים, ראו הרחבה בפרק 3), וגם בישראל התקבלו תוצאות חיוביות דומות: הכנסתם החציונית של בעלי דיפלומה ממה"ט (בגילאי 30-33) גבוהה מזו של מי שאין בידם תעודת השכלה על-תיכונית, וההכנסה של בוגרי מה"ט במקצועות הליבה כגון הנדסת חשמל והנדסה אזרחית דומה להכנסה של בוגרי המכללות בתחומי לימוד בעלי אופק מקצועי (כגון מנהל עסקים, כלכלה, משפטים, ועוד) ומעט גבוהה מזו של בוגרי מדעי הרוח באוניברסיטאות. עם זאת חשוב לציין גם ששיעורי הדיפלומה במה"ט נמוכים יחסית, הכנסתם החציונית של מי שהחלו לימודים אך לא דופלמו נמוכה, והכנסתם של בוגרי מה"ט ביתר המגמות שאינן מקצועות הליבה נמוכה יותר משל בוגרי המכללות והאוניברסיטאות.²³

טיפול ממשלתי משמעותי בהעלאת ההון האנושי של קבוצות אלו, אשר יוביל לעליית השכר והפריון, הוא חיוני על מנת שהעוני לא יגדל וצמיחת המשק לא תיפגע. התמיכה הממשלתית ברכישת הון אנושי מקובלת כעיקרון בסיסי בכל העולם המפותח, ומבוססת על כשל השוק המובנה בתחום. כשל השוק נגרם בשל הקושי להשיג מימון לצורך רכישת הון אנושי, אי-וודאות שלא ניתן לבטח כנגדה של התשואה הצפויה מהשכלה, ובשל ההשפעות החיצוניות של רמת ההשכלה של האזרחים בכלל ושל האזרחים המשתתפים בכוח העבודה בפרט על הצמיחה הכלכלית, המביאות לכך שהערך הנובע לכלל החברה (Social value) מתוספת השכלה רב יותר מהערך לפרט.²⁴ כתוצאה מכך, ללא התערבות ממשלתית ראויה, היקף רכישת ההון האנושי יהיה נמוך מדי. לאור זאת הוועדה ממליצה מחד על יעדי איכות תעסוקה לקבוצות ולכלל האוכלוסייה, ומאידך על כלים ותכניות שיתמקדו בהון האנושי ובראשם רפורמה במערכת ההכשרה המקצועית וההשכלה הטכנולוגית.

הוועדה מוצאת לנכון להדגיש כי **המפתח המשמעותי ביותר להעלאת הפריון וההון האנושי של העובדים הוא באמצעות מערכת החינוך**. ישנו מתאם גבוה בין הציונים הנמוכים של התלמידים במבחני PISA ובין הציונים במבחן המיומנויות למבוגרים PIAAC, ולכן לחינוך היסודי, התיכוני והמקצועי עד גיל 18 חשיבות רבה בהקניית מיומנויות ובכלל זה כישורי שפה ומתמטיקה, ובראיה ארוכת טווח אנו תומכים בחיזוק מערכת החינוך בכלל האוכלוסייה, ובפרט בחברה הערבית והחרדית.

כמו כן, לחינוך הטכנולוגי והמקצועי לבני נוער יש חשיבות רבה בהיבטי העלאת הפריון וההון האנושי כאשר הוא אפקטיבי בהקניית הכישורים לשוק העבודה. התאמה טובה בין המקצועות בעלי פריון גבוה בשוק העבודה ובין ההכשרות הנלמדות בתיכון, כמו גם לימודים העומדים בתנאי הסף לרכישת השכלת המשך טכנולוגית, יביאו לשיפור רב ביכולת של התלמידים להשתלב בתעסוקה איכותית בהמשך חייהם.

אולם, הוועדה כמעט ולא עסקה בנושא זה משום שרובו אינו בתחום אחריות זרוע העבודה אלא באחריות משרד החינוך, ומכיוון שכך היא ממליצה על התערבות משמעותית של הכשרה בשלב המוקדם ביותר האפשרי, קרי בנקודת הכניסה של צעירים ומבוגרים לשוק העבודה. יחד עם זאת יש לבחון את השינויים בשוק העבודה והצורך האפשרי להתערבות במידה ונוצרים כשלי שוק משמעותיים לאורך החיים.

²³ ראו משרד האוצר (2018א).

²⁴ זאת מלבד ההשפעות הנוספות על גורמים כגון בריאות, רמת הפשיעה, השתתפות בחברה האזרחית וכדומה המתועדות בהרחבה בספרות הכלכלית. רמת התמיכה הממשלתית ואופן יישומה תלוי במאפייני הפרטים ואין על כך הסכמה מלאה במחקר הכלכלי האקדמי והמוסדי.

1.7 שוק העבודה המשתנה - אתגרים

לצד המגמות הייחודיות לישראל שתוארו לעיל, על מנת להמליץ על מדיניות תעסוקה צופה פני עתיד יש להתייחס גם למגמות העולמיות בשוק העבודה המשתנה הצפויות לקבל ביטוי גם בישראל. העולם נמצא בעיצומה של מהפכה טכנולוגית משמעותית אשר מוגדרת לעיתים כמהפכה התעשייתית הרביעית (World Economic Forum, 2016). די אם ניזכר כי עד לפני עשור לא היו ברשותנו טכנולוגיות מובייל, ענן ומדיה חברתית, ואילו כיום צופים כי בינה מלאכותית, מערכות לומדות, ה"אינטרנט של הדברים" וטכנולוגיות אחרות ישפיעו על כל ענפי המשק. סדרי עולם כלכליים, חברתיים ופוליטיים משתנים ויוצרים הבטחה לחיים משופרים יחד עם אתגר הדורש הסתגלות על ידי ממשלות, תאגידים ופרטים.

בעוד שבמחקר הכלכלי קיימת הסכמה על כך שהתפתחות טכנולוגית אפיינה תמיד את העולם המודרני ותימשך גם בשנים הקרובות, יש חוסר ודאות משמעותי לגבי קצב השינויים; יש הטוענים כי קצב ההתפתחות הטכנולוגית הוא מהיר יותר כיום ויואץ משמעותית בעתיד הקרוב, בעוד שאחרים סבורים כי קצב זה יהיה דומה לעבר או אפילו מתון יותר.²⁵ הספרות הכלכלית מלמדת שקצב אימוץ הטכנולוגיה והאוטומציה תלוי בגורמים רבים, ובכלל זה: המחירים היחסיים של עבודה והון, מידת התחליפיות או ההשלמה בין אוטומציה לכוח העבודה, קצב ההתאמה בין כישורי העובדים לדרישות המעסיקים, כדאיות מסחרית, רגולציה, פתיחות המשק ועוד.

התפתחות הטכנולוגיה והאוטומציה צפויה להביא לירידה בביקוש לכישורים הניתנים להחלפה על ידי טכנולוגיה, ויש הטוענים כי היא מציבה משלחי יד מסוימים בסיכון לצמצום או אף היעלמות, בעיקר משלחי יד המאופיינים במשימות בעלות אופי רוטיני או ידני בהן עלות המכונה (רובוט) נמוכה מהשכר. התפתחות זו צפויה לייתר או לשנות מהותית לא רק כישורים של עובדי ייצור ותעשייה, אלא גם משלחי יד בענפי השירותים והמסחר ובתחום הביניים/הגבוה של המיומנויות כגון מנהלי חשבונות, עורכי דין, סוכני ביטוח ומקצועות צווארון לבן אחרים. למעשה, לעיתים חלק מהמשימות של בעלי מקצועות חופשיים ניתנות למחשוב בקלות רבה יותר מעבודות כפיים - כך למשל קל יותר לתכנת אתר שידע להגיש החזרי מס מאשר רובוט שידע להכניס כלים למדיח. לפי דוח של McKinsey Global Institute (2018), למרות הירידה בביקושים לכישורים פיזיים ב-2030 הם עדיין יהיו הכישורים בעלי החלק היחסי הגדול ביותר בשוק העבודה.

השינויים הטכנולוגיים מגדילים את הביקוש לעובדים מיומנים וטומנים בחובם פוטנציאל לצמיחה של חלק ממשלחי היד, בעיקר מקצועות טכנולוגיים, משימות שאינן רוטניות המתאימות לעובדים עם כישורים גבוהים וכן כישורים שהם משלימים לאוטומציה. בנוסף לכך, העלייה בתוחלת החיים צפויה להגדיל את הביקוש לעובדים בתעשיית הבריאות ובשירותי הבריאות, וגם הצמיחה הגלובלית והעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה מלווה לרוב בהגדלת סקטור השירותים ובביקוש לעובדים נוספים בתחום זה.

קיימת אי ודאות לגבי עוצמתן היחסית של שתי השפעות אלו, והתשובה תלויה במידה רבה בקצב התאמת הכישורים של העובדים. האומדנים לשיעור המועסקים במקצועות בסיכון גבוה של אוטומציה נעים בטווח רחב מאוד, והם רגישים למתודולוגיית המדידה. מחקרם של Frey and Osborne (2013), אשר התבסס על נתוני 2010 בארצות הברית, העריך כי 47% מהמועסקים עובדים במקצועות הנמצאים בסיכון גבוה לאוטומציה והיעלמות בתוך 20 שנה.²⁶ דו"ח של מדהלה-בריק (2015) אשר השתמש במתודולוגיה דומה מצא כי 39% משעות העבודה בישראל מאופיינות ברמת סיכון גבוה לאוטומציה. מחקר של Nedelkoska and Quintini (2018) מעריך שמדובר ב-10% בארצות הברית ו-17% בישראל.²⁷

²⁵ ראו McKinsey Global Institute (2013), Autor (2015) ו-Summers (2014).

²⁶ מקצועות בעלי הסתברות של 70% לפחות לאוטומציה.

²⁷ מחקרים אלו ואחרים עושים שימוש במקורות נתונים שונים ובשיטות שונות על מנת לסווג את רמת הסיכון של המקצועות, וכן מתבססים בחלקם על הערכות סובייקטיביות.

על פי התחזית האחרונה של ה-World Economic Forum (2018), אמנם עד שנת 2025 המכונות יבצעו יותר משימות מבני אדם, אך השינויים הטכנולוגיים יגרמו ליצירת 133 מיליון משרות ולהיעלמות 75 מיליון בלבד (ראו לוח נ-1 בנספח 3). Bakhshi et al. (2017) אומדים את ההסתברות לשינויים בביקוש למקצועות ב-2030 ומוצאים כי כ-19% מהמועסקים בארה"ב עובדים במקצועות שהביקוש אליהם צפוי לדעוך, כ-10% מועסקים במקצועות שהביקוש אליהם צפוי לעלות, ולגבי כ-72% מהמועסקים קיימת או וודאות לגבי התפתחות הביקוש למקצוע. מסקנה דומה מופיעה אצל Bessen (2016), אשר מוצא כי האוטומציה בעיקר מסיטה עובדים לתפקידים אחרים הדורשים כישורים מורכבים יותר, כלומר מביאה לשינוי תמהיל המשרות יותר מאשר להיעלמותן.

החשש המרכזי משינוי תמהיל המשרות כך שתחול עלייה בביקוש לכישורים מורכבים יותר הוא הגדלת הפערים בין שכר העובדים המיומנים לאלו הלא מיומנים, באופן שיעמיק את הקיטוב ואי השוויון כפי שהתרחש כתוצאה משינויים טכנולוגיים מוטי הון אנושי (Skill-Biased Technical Change) בעבר. המחקר הכלכלי מראה כי התופעה של שינויים טכנולוגיים מוטי כישורים מאפיין את שוק העבודה בעולם ובישראל מזה עשורים מספר, והיא הגורם הדומיננטי לגידול באי השוויון במדינות המפותחות. דו"ח ה-OECD (Divided) "We Stand: Why Inequality Keeps Rising" (2011) מציין כי בכל המדינות חלו מאמצע שנות ה-80 שינויים בהרכב ההשכלה של האוכלוסייה כך ששיעור בעלי השכלה ומיומנות גבוהה עלה ושיעור בעלי השכלה נמוכה ירד. במקביל לעלייה בהיצע העובדים המיומנים חלה גם עלייה בביקוש לעובדים אלו, והעובדה שרמת התעסוקה שלהם עלתה והשכר שלהם עלה מעידה על כך שהעלייה בביקוש היא משמעותית יותר מהעלייה בהיצע. במקביל, רמת התעסוקה והשכר של בעלי השכלה ומיומנות נמוכה ירדו, ומכך ניתן להסיק שהביקוש לעובדים אלו ירד. גם רגרסיות שכר מראות שהשינויים הטכנולוגיים מוטי ההון האנושי הביאו עם השנים להגדלת הפער בין שכר העובדים המיומנים לאלו הלא מיומנים, דבר שהעמיק את הקיטוב ואי השוויון (job and wage polarization).²⁸

במקביל לשינויים הטכנולוגיים חלות גם תמורות תרבותיות המשפיעות על שוק העבודה, ובאות לידי ביטוי בין היתר בשינוי דפוסי התעסוקה של משקי הבית ובחלוקה מחדש בין בני הזוג, בהיווצרותם של הסדרי תעסוקה מגוונים וגמישים יותר, ובדרישה להסדרי איזון בית-עבודה.

מכיוון שאין כיום מידע מדויק ומהימן לגבי אופי השינויים הצפויים בשוק העבודה בעקבות מכלול התהליכים המתואר לעיל, ההיערכות אליהם היא משימה מורכבת הכרוכה באי ודאות. על כן המלצה מרכזית של הוועדה בהקשר זה היא כי על המשרד לעקוב בצורה פרטנית אחרי השינויים בשוק העבודה, ובעיקר אחר התנודות בביקוש השוק לעובדים בעלי כישורים שונים כפי שהם באים לידי ביטוי הן בכמות המשרות והן בשכר, ולהנגיש את המידע הקיים לציבור. בהתאם למעקב זה, על המשרד לפעול לקידום הקניית הכישורים הרלוונטיים עבור מי שמחוץ לשוק העבודה ועבור עובדים שיש אינדיקציה ברורה שלא קיים ביקוש לידע ולכישורים שלהם.

²⁸ ראו Helpman (2018).

האתגר המשמעותי הנובע מהשינויים הטכנולוגיים והאוטומציה, עליו יש הסכמה גורפת, הוא הצורך בהתאמת כישורי העובדים. על פי דו"ח של McKinsey Global Institute (2018), האוטומציה תביא להאצת השינוי במיומנויות הנדרשות (skill shift) אשר מתרחש כבר ב-15 השנים האחרונות, כך שסך שעות העבודה הדורשות כישורים פזיזים וידניים או מיומנויות קוגניטיביות בסיסיות ירד משמעותית, ובמקביל תחול עליה דרמטית בשעות המבוססות על מיומנויות קוגניטיביות "גבוהות", יכולות חברתיות ורגשיות ויכולות טכנולוגיות. על כן התחרות בין מעסיקים על עובדים מיומנים תגבר והשכר שלהם יעלה, בעוד שעובדים בעלי מיומנויות נמוכות ימשיכו לקבל שכר נמוך או יאבדו את מקום עבודתם. לפי דו"ח זה, מעסיקים צופים כי בשנים הקרובות תידרש הכשרה נוספת על בסיס ההכשרה הקיימת עבור למעלה ממחצית העובדים שלהם על מנת שכישוריהם ימשיכו להיות רלבנטיים לשוק העבודה המשתנה, אולם רבים מהמעסיקים העידו כי עקב חסמים שונים הם לא יפעלו להעניק הכשרה כזו. כאמור, על הממשלה להתערב במקרים כאלו כאשר יש ממצאים ברורים המעידים על קיומו של כשל שוק.

התופעה של שינוי במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה מחדדת עוד יותר את הצורך במדיניות המתמקדת בפיתוח והתאמה של ההון האנושי, ובפרט זה של צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה, מובטלים עם קשיים במציאת עבודה, ועובדים על סף פיטורים שלא קיימים ביקושים לידע ולמקצוע שרכשו. התאמת כישורי העובדים, ובפרט הקניית כישורים שהם משלימים לאוטומציה (ולא תחליפיים), תחזק את השפעתן החיובית של הטכנולוגיה והאוטומציה על התעסוקה ותמתן את השפעתן השלילית. מדובר באתגר משמעותי שכן בעולם כולו וגם בישראל קיים פער בין הכישורים הנדרשים בשוק העבודה לבין היצע הכישורים של העובדים (Skills Mismatch). פער זה נובע בין היתר מפערי מידע של הפרט ברכישת השכלה ומכך שמערכות ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לא מצליחות להתאים את עצמן לקצב השינויים במאפייני שוק העבודה, והוא צפוי לגדול במידה וקצב השינויים באופי המקצועות יהיה מהיר יותר בעתיד.

מעורבות הממשלה בהכשרת עובדים ותיקים יותר, במקרים שבהם יזוהה צורך בכך, צריכה בעיקרה גם היא להתבסס על מערכת ההשכלה הטכנולוגית וההכשרה המקצועית המתוארת ומומלצת בדוח זה. הניסיון מהעולם מלמד שמדינות שיישמו בהצלחה מנגנונים של למידה לאורך החיים הן אלו שיש להן תשתית הכשרה מבוססת ומתאימה. יישום הרפורמה המוצעת בהכשרה המקצועית ובהשכלה הטכנולוגית יאפשר למערכת לספק באופן מיטבי את הכישורים הכלליים והספציפיים הנדרשים לכלל האוכלוסיות הרלבנטיות, ובכלל זה לעובדים קיימים אם וכאשר יוחלט שיש לכך מקום.

1.8 סיכום

תמונת המצב של המשק הישראלי המוצגת בפרק זה עומדת בבסיס חזון הוועדה והמלצותיה, שמטרתן להוסיף ולרתום את שוק העבודה כמנוע המביא בו בזמן הן להגדלת התוצר והן לצמצום העוני. ההמלצות המפורטות בהמשך הדו"ח מתמקדות בשני כיווני פעולה בעלי חשיבות זהה - ראשית, פיתוח ויישום כלים להעלאת הפרייה וההון האנושי של העובדים, על מנת להביא להגדלת יכולת ההשתכרות בכלל, ושל החציון התחתון בפרט, ולצמצום העוני ואי-השוויון. שנית, המשך הגדלת התמריצים החיוביים לעבודה לפרטים ולמשקי בית, על מנת להביא להמשך המגמה של גידול בתעסוקה בכלל, ושל הקבוצות המועסקות פחות בפרט. אנו מעריכים כי למדיניות אשר תשלב כלים משני הסוגים הללו תהיה השפעה ניכרת על רווחתם של משקי הבית, על צמיחת המשק ועל חוסנו הכלכלי והחברתי.

2. המלצות ליעדי תעסוקה לשנת 2030

2.1 חשיבות קביעת יעדים

בפתח עבודתה ריכזה הוועדה לקחים בנוגע להשפעה של קביעת יעדים על פעילות הממשלה בכלל והמשרד בפרט, וכן בנוגע לאופן יישום המלצות ועדת התעסוקה הקודמת. המסקנה המרכזית שעלתה היא כי עצם קיומם של יעדי תעסוקה הוא בעל חשיבות עליונה לקידום מצב התעסוקה במשק. מספר עקרונות הפכו את יעדי התעסוקה לאמצעי מדיניות אפקטיבי:

- קביעת יעדים מדידים וברורים מאפשרת לתכנן את הפעילות הממשלתית לאורך תקופה ארוכת טווח.
- קביעת יעדים הנמדדים באמצעות נתונים זמינים באופן תדיר מאפשרת לכל המעורבים בנושא לעקוב אחר תמונת מצב בזמן אמת ולבצע התאמות מדיניות ופעילות בהתאם, על מנת לוודא הגעה ליעדים.
- קביעת יעדים שהם בליבת העשייה של גוף ספציפי מוגדר בממשלה - הממונה על התעסוקה, שהוא בעל יכולת להשפיע על מימוש היעדים.
- קביעת יעדים אסטרטגיים, משמעותיים ושיש עליהם הסכמה רחבה, מאפשרת לשמר אותם כרלוונטיים, יציבים ועמידים לאורך כל התקופה, על אף השינויים הרבים שחלו בממשלה מאז אימוץ היעדים בהחלטת ממשלה.

2.2 קריטריונים לבחירת יעדים

מדדים ויעדים הינם כלים המשמשים הן למטרות פנימיות - ניהול ותקצוב מבוסס תוצאות, מעקב ושיפור תהליכים, קביעת סדרי עדיפויות ושיפור יעילות הקצאת המשאבים; והן למטרות חיצוניות - הצגת תוצאות, שיפור השקיפות והעלאת האחריות (Accountability). לאור מטרות אלו והלקחים מיעדי התעסוקה לשנת 2020 שפורטו לעיל, הועדה קביעה את הקריטריונים הבאים לבחירת היעדים החדשים לשנת 2030:

- **השפעה** - יעדים שהינם בעלי השפעה מאקרו כלכלית משמעותית על המשק.
- **פשטות** - יעדים פשוטים להבנה, שניתן למדוד ולחשב אותם מתוך הנתונים הקיימים (או שהוסכם עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או גורם רלוונטי אחר שניתן להשיג את הנתונים הדרושים).²⁹
- **אופרטיביות** - יעדים שיש להם קשר ישיר למדיניות הממשלה בכלל, ולזרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה ולפעילותו בפרט, ושניתן לגזור מהם תכניות פעולה אפקטיביות.
- **הסכמה רחבה** - יעדים שיש בין כל גורמי העניין והציבור הסכמה לגבי הגדרתם, חשיבותם ושימוצם.

²⁹ במסגרת עבודת הוועדה סוכם עם המוסד לביטוח לאומי שהם יעבירו את הנתונים הנמצאים אצלם.

2.3 סוגי יעדים

בעשור האחרון הופעלו מגוון רחב של תכניות ממשלתיות לשילוב בתעסוקה של קבוצות אוכלוסייה שונות (לפירוט ראה פרק 5), לצד מדיניות מקרו כלכלית שתמכה בעלייה בהיקף התעסוקה של אוכלוסיות אלה. במטרה להמשיך ולרכז את המאמצים הממשלתיים לשילוב בתעסוקה של הקבוצות השונות, על רקע החוזקות והחולשות של שוק העבודה בישראל שתוארו בפרק 1 ולאור האתגר של **העלאת פריון העבודה וההון האנושי של העובדים בכלל ובמיוחד העובדים בחציון התחתון**, החליטה הוועדה לקבוע יעדים משני סוגים אשר תואמים את החזון:

- **יעדי שיעור תעסוקה:** ההמלצה המרכזית היא קביעת יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה - גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. היעדים להמשך הגדלת התעסוקה של קבוצות נוספות הם ברמת חשיבות פחותה יותר.
- **לראשונה - יעדי איכות תעסוקה:** ההמלצה המרכזית היא קביעת יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שנמצאות ברמת תעסוקה גבוהה אך ברמת שכר נמוכה ומחסור במיומנויות נדרשות לשוק העבודה - נשים חרדיות וגברים ערבים, וכן קביעת יעד להפחתת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום. היעדים להעלאת השכר של קבוצות נוספות הם ברמת חשיבות פחותה יותר. הוועדה ממליצה לא לקבוע יעד להעלאת השכר בכלל המשק, שכן השכר מושפע מגורמים מקרו כלכליים רבים שאינם נמצאים בהשפעת המשרד.

קביעת היעדים משני הסוגים היא בהתאם לקריטריונים שתוארו בסעיף הקודם, ובהלימה עם כלי המדיניות המפורטים ביתר פרקי הדו"ח. חשוב להדגיש כי המטרה המשותפת של כל היעדים היא הגדלת הפריון וההכנסה מעבודה של משקי הבית, ובפרט אלו בחציון התחתון, והאמצעים להשגת מטרה זו הם העלאת שיעור התעסוקה, שיפור ההון האנושי של העובדים והעלאת הניסיון הנצבר בשוק העבודה. הבחירה לקבוע את היעדים במונחים של שיעור תעסוקה ושכר חודשי נומינלי של פרטים היא על מנת לשמור על הקריטריונים של פשטות המדידה ואופרטיביות, כך שהיעדים יהוו כלי עבודה פשוט וברור עבור המשרד בכלל ועבור מתאמי התעסוקה במרכזי ההכוון בפרט.

2.4 קבוצות התייחסות ליעדים

א. השוואה בינלאומית

ועדת התעסוקה הקודמת קבעה את יעדי שיעור התעסוקה לשנת 2020 לאור האתגר של שיעור התעסוקה הנמוך בישראל באותה עת ביחס לממוצע ה-OECD. אולם הגידול הדרמטי בשיעור התעסוקה בישראל בשנים האחרונות מציב אותו כיום מעל שיעור התעסוקה הממוצע ב-OECD, וקרוב מאוד לממוצע בעשר המדינות המובילות בתוצר לנפש (איור 1 בפרק 1). יתרה מכך, ממוצע ה-OECD כולל מדינות רבות בהן שיעור התעסוקה נמוך והמצב המקרו-כלכלי בעייתי. לכן, הוועדה ממליצה לא לקבוע יעד תעסוקה ביחס לממוצע ה-OECD אלא בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה דומות בישראל ובמדינות המובילות בתחום זה. שיעור התעסוקה הנגזר מהיעדים המומלצים יוסיף למקם את ישראל במקום גבוה מבין מדינות ה-OECD, כמפורט בהמשך.

ב. קבוצות אוכלוסייה

לאור תמונת המצב וההתפתחויות הצפויות המתוארות בפרק 1, הועדה ממליצה על קביעת יעדי תעסוקה לאוכלוסיות שהן בעלות נגישות נמוכה לשוק העבודה, בעלות חסמים ייחודיים להשתלבות בתעסוקה או בעלות רמת הון אנושי ומיומנויות נמוכה, ובכלל זה אוכלוסיות הערבים, החרדים, האנשים עם מוגבלות ופרטים המשתכרים מתחת לשכר המינימום.³⁰

עבור קבוצות שרמת התעסוקה שלהן עדיין נמוכה - גברים חרדים, נשים ערביות, אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים - הדגש המרכזי הוא על יעדי **שיעור** תעסוקה שאפתניים אשר יביאו לעליה בתעסוקה, לצד יעדי איכות תעסוקה מתונים.

עבור קבוצות שרמת התעסוקה שלהן גבוהה - נשים חרדיות, גברים ערבים וכלל הנשים - הדגש המרכזי הוא על יעדי **איכות** תעסוקה שאפתניים אשר יביאו לעליה בשכר, לצד יעדי **שיעור** תעסוקה מתונים אשר יבטיחו כי מגמת השיפור בתעסוקה תימשך.

לגבי קבוצות אחרות שיש להן קשיי תעסוקה אך אינן עונות לקריטריונים לבחירת יעדים לעיל - יוצאי אתיופיה, הורים עצמאים (יחידים), אוכלוסיות רווחה ואחרות - הוועדה ממליצה להתמקד ביעדים מאקרו כלכליים כאמור לעיל, ולכן לא לקבוע יעדים נפרדים. עם זאת הוועדה רואה חשיבות רבה בפיתוח וקידום התעסוקה גם לאוכלוסיות אלו.

ג. קבוצות גיל

לנוכח הזדקנות האוכלוסייה וההעלאה הצפויה והמתבקשת בגיל הפרישה, הוועדה ממליצה כי יעדי **שיעור** התעסוקה יתייחסו לגילאי 25-66, ולא 25-64 כפי שהיה עד כה.

בנוסף, על רקע המגמה הגוברת של המשך תעסוקה לאחר גיל הפרישה ועל מנת לתמוך בשיפור רמת החיים בקרב האוכלוסייה המבוגרת, הועדה ממליצה לקבוע יעדי **שיעור** תעסוקה גם לגילאי 67-74. המשמעות היא מדיניות שתאפשר תעסוקה לאזרחים ותיקים המעוניינים בכך, בעיקר על ידי הסרת תמריצים שליליים.

מאידך, מכיוון שרכישת השכלה ומקצוע מתבצעת בעיקרה בגילאים הצעירים, ועל מנת למקד את המאמץ הממשלתי באוכלוסייה עבודה ניתן לייצר השפעה לטווח זמן מקסימאלי, הוועדה ממליצה כי יעדי **איכות** התעסוקה יתייחסו לגילאי 25-39. המשמעות היא כי כלי המדיניות המתמקדים בהעלאת הפרייה וההון האנושי יופנו בעיקר (אך לא באופן בלעדי) לזרם האוכלוסייה הנכנס לשוק העבודה ולעובדים הצעירים.

הוועדה סבורה שגילאי 20-24 הם השנים הקריטיות ביותר לרכישת כישורים, השכלה ומקצוע, והממשלה לא צריכה לתמרץ באופן אקטיבי השתלבות בתעסוקה בגילאים אלו על פני השקעה ברכישת השכלה. על כן היא ממליצה שלא לקבוע יעדי **שיעור** תעסוקה לגילאים אלו.

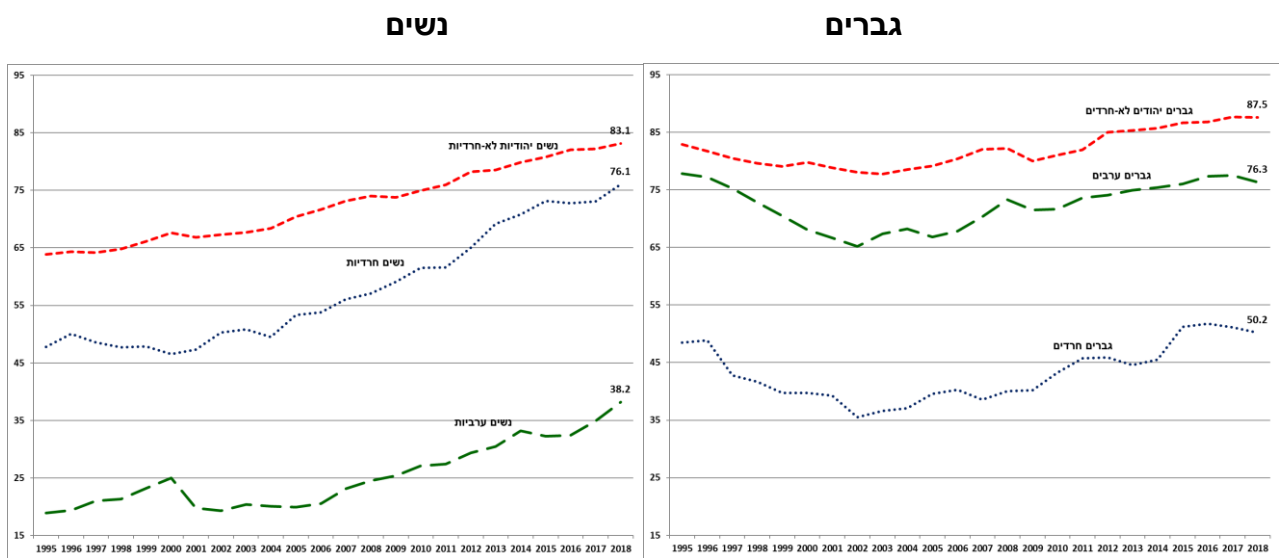
³⁰ אוכלוסיות אלו נוספות מטופלות גם על ידי הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה.

2.5 יעדי שיעור תעסוקה

א. גברים חרדים בגילאי 25-66

שיעור התעסוקה של גברים חרדים עלה משמעותית בעשור וחצי האחרונים (איור 5), בין היתר כתוצאה מהקטנת היקף התמיכה בכוללים והתאמת גובה קצבאות הילדים וקצבאות הבטחת הכנסה והודות לתשתיות תומכות התעסוקה שהופעלו על ידי המשרד. עם זאת, התעסוקה שלהם עדיין נמוכה משמעותית מהיעד לשנת 2020 (63%) ועומדת על 50.2% בלבד (נכון ל-2018). יתרה מכך, בשנתיים האחרונות נראה כי מגמת העלייה נעצרה ואף התהפכה, בין היתר בשל הגדלת תקציבי התמיכה הממשלתיים והותרת גיל הפטור משירות צבאי לבחורי ישיבה על 24, חרף הקטנתו ל-22 כפי שבוצע באופן חד פעמי ב-2014.

איור 5: שיעור תעסוקה על פי קבוצת אוכלוסייה



זיהוי חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. גילאי 25-64. המגמות של שיעורי התעסוקה בגילאי 25-66 הן דומות, והפער בשיעורי התעסוקה לעומת גילאי 25-64 הוא קטן מאוד. לכן היעדים שנקבעו על בסיס הניתוח לגילאי 25-64 הם רלבנטיים גם כאשר מרחיבים את טווח הגילאים ומחילים אותם על גילאי 25-66.

הנתונים ששימשו לקביעת יעדי שיעור התעסוקה ואשר ישמשו למעקב אחריהם הם נתוני הסקרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת ראוי לציין כי קיים פער בין נתונים אלו לבין הנתונים המנהליים מהמוסד לביטוח לאומי, בעיקר לגבי אוכלוסיית הנשים הערביות אשר התעסוקה שלהן על פי הנתונים המנהליים גבוהה יותר. הוועדה ממליצה על שיפור וטיוב המידע הנאסף בסקרים ועל שילוב בין נתוני הסקרים לנתונים המנהליים, במפורט בפרק 6. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מפילוח על פי קבוצות גיל עולה כי שיעור התעסוקה הוא נמוך במיוחד בקרב גברים חרדים צעירים בגילאי 25-34, אשר רק 42% מהם מועסקים, לעומת 53% מבני 35-44 ו-65% מבני 45-54. תופעה זו היא בעייתית במיוחד משום שהצעירים מהווים כ-41% מכלל הגברים החרדים בגילאי העבודה העיקריים (ראו איור נ-1 בנספח 1).³¹

³¹ נתוני 2016, עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כח אדם, זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון.

לאור קצב הגידול המשמעותי של האוכלוסייה החרדית ושיעורי העוני הגבוהים בקרבה, הוועדה רואה את המשך שילובם בתעסוקה של גברים חרדים בכלל, וגברים חרדים צעירים בפרט, כיעד קריטי למדינת ישראל. על כן הועדה ממליצה על קביעת יעד שאפתני לשיעור התעסוקה בשנת 2030, שמשמעותו לא רק חזרה למגמה של עלייה בתעסוקה אלא גם האצה משמעותית בקצב העלייה. חשוב להדגיש כי השגת יעד זה תלויה במידה רבה בהסרת החסמים המשפטיים והתמריצים הכלכליים השליליים, המגבילים את שילובם בתעסוקה של גברים חרדים צעירים.

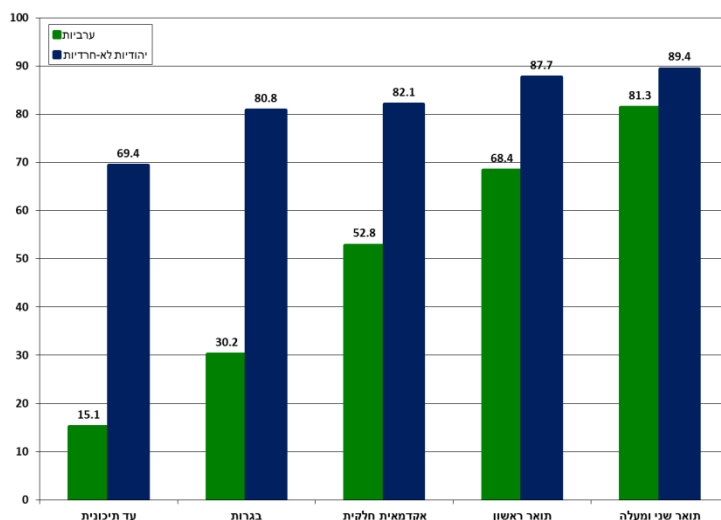
אם גיל הפטור משירות צבאי לא יפחת ל-22, ולא יאושר מתווה אחר המאפשר את השילוב המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה, היעד המוצע לשנת 2030 הוא 65%. אם יוסרו החסמים כך שיתאפשר שילובם המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה, **הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 70%.**

ב. נשים ערביות בגילאי 25-66

שיעור התעסוקה של נשים ערביות עלה בהדרגה בשנים האחרונות (איור 5), והתעסוקה שלהן מתקרבת ליעד לשנת 2020 (41%) ועומדת על 38.2% (נכון ל-2018). יתרה מכך, בשנתיים האחרונות נראה כי קצב העלייה הואץ משמעותית. עם זאת חשוב לציין כי גם השגת היעד של 2020 תציב את שיעור התעסוקה של הנשים הערביות במקום האחד לפני אחרון מבין שיעורי התעסוקה של נשים במדינות ה-OECD.

קיימת שונות משמעותית בשיעורי התעסוקה של נשים ערביות בעלות רמת השכלה שונה (איור 6), ובפרט שיעור התעסוקה הוא נמוך במיוחד בקרב בעלות השכלה תיכונית לכל היותר וללא בגרות (15%) ובקרב בעלות תעודת בגרות (30%), לעומת 53% בקרב בעלות השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית ו-71% בקרב אקדמאיות. תופעה זו היא בעייתית במיוחד משום שרמת ההשכלה של נשים ערביות בגילאי העבודה היא עדיין נמוכה מאוד בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, וכ-73% הן בעלות תעודת בגרות לכל היותר (ראו איור 2-בנספח 1).³²

איור 6: שיעור תעסוקה של נשים ערביות ויהודיות לא חרדיות על פי רמת השכלה, 2016



גילאי 25-64. עד תיכונית כולל ללא תעודה ותעודה לא ידועה; על-תיכונית כולל השכלה טכנולוגית או מקצועית שאינה אקדמית. מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³² נתוני 2016, עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם.

מאידך, קיימת מגמה של גידול משמעותי ומהיר בהשכלת הנשים הערביות, ומגמה זו צפויה להימשך ואולי אף להתעצם לאור היעדים בתחום זה שהציבה המל"ג.³³ אין ספק כי גידול זה לבדו צפוי להביא לעלייה בתעסוקה של הנשים הערביות. בנוסף, שמה ממשלת ישראל בשנים האחרונות דגש מיוחד על השקעה בחברה הערבית מתוך הכרה בחשיבות שילובה המיטבי במשק הישראלי, בין היתר באמצעות החלטה 922. במסגרת זו מתבצעת פעילות מואצת במכלול ההיבטים הקשורים בהסרת חסמים העומדים בפני החברה הערבית לצורך שילובה בתעסוקה, ובכלל זה פיתוח כבישים, תחבורה ציבורית, פיתוח כלכלי אזורי, חינוך והשכלה גבוהה, לצד פעילויות המשרד ובהן הפעלה של למעלה מ-20 מרכזי הכוון תעסוקתי במגזר הערבי (ראה פרק 5). ניתן להניח כי מדיניות זו עתידה לקבל ביטוי בהשפעה חיובית מהותית על שיעור התעסוקה העתידי של החברה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט.

הוועדה רואה את המשך שילובן בתעסוקה של נשים ערביות כיעד מרכזי למדינת ישראל. על כן הועדה ממליצה על קביעת יעד שאפתני לשיעור התעסוקה בשנת 2030, שמשמעותו המשך עלייה בקצב מואץ. חשוב להדגיש כי השגת יעד זה דורשת טיפול בחסמים לשילוב נשים ערביות בתעסוקה, בדגש להשקעה משמעותית בהשכלה מיומנויות התעסוקה שלהן בכלכלה הישראלית, הקניית השפה העברית ופעילות אפקטיבית במרכזי הכוון. אנו מעריכים כי היעד ניתן למימוש אם תתבצע השקעה כזו, וזאת לצד ההשפעות החיוביות של המשך הגידול בהשכלה והמשך השקעה אפקטיבית בתשתיות. **הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 53%.**

ג. אנשים עם מוגבלות בגילאי 25-66

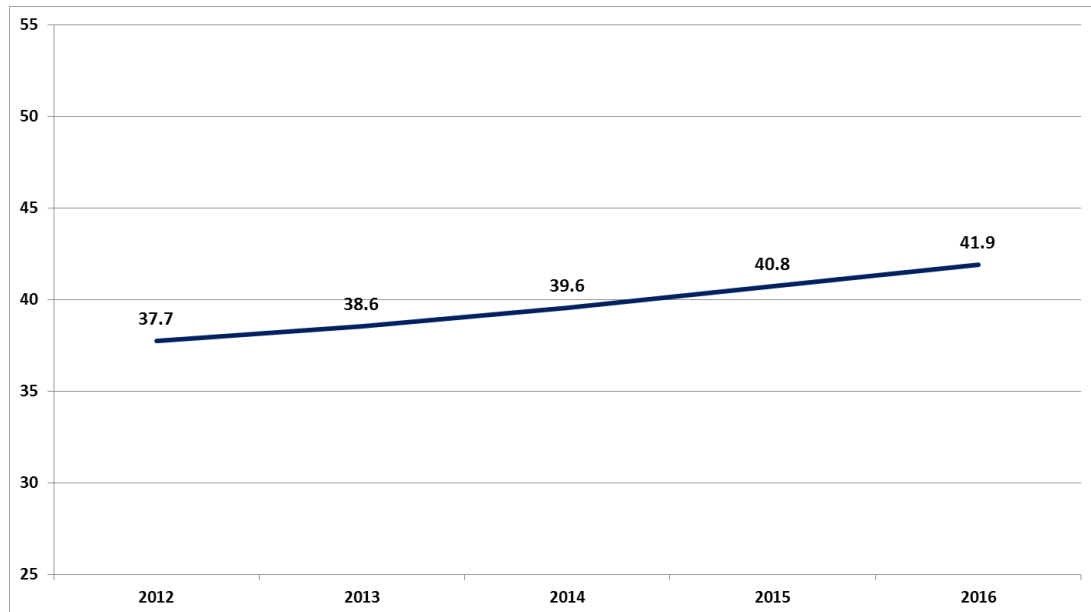
הוועדה סבורה כי בהתייחס לאנשים עם מוגבלות יש להשתמש בקביעה אובייקטיבית, לפיה אדם עם מוגבלות הוא מי שנקבעו לו 20% נכות ומעלה על ידי המוסד לביטוח לאומי. כמובן שבקרב קבוצת האנשים עם מוגבלות ישנם גברים ונשים ערבים, חרדים ויהודים לא-חרדים, כלומר קיימת חפיפה בין האוכלוסייה שיעד זה מתייחס אליה לבין האוכלוסיות שלהן נקבעו יעדי שיעור התעסוקה האחרים בסעיפים א-ב לעיל ובסעיף ד להלן. זאת ועוד, הנתונים המשמשים לקביעת יעד זה הם שונים מהנתונים שעל בסיסם נקבעו היעדים ליתר הקבוצות, ומתבססים על נתונים מנהליים מהמוסד לביטוח לאומי ולא על סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על כן יעד שיעור התעסוקה לאנשים עם מוגבלות הוא עצמאי ובלתי תלוי בשאר היעדים.

שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות נמוך ועומד על 42% בלבד (נכון ל-2016), אך בשנים האחרונות הוא נמצא במגמת עלייה (איור 7). נתון מעודד נוסף הוא כי 8.5% מבין הלא מועסקים מביעים עניין לעבוד.³⁴ מאידך, קיימים הבדלים מהותיים בשיעורי התעסוקה בין קבוצות גיל ובין רמות נכות, כאשר התעסוקה יורדת עם הגיל ועם אחוזי הנכות. עוד חשוב לציין שלא כל האנשים עם מוגבלות מסוגלים לעבוד בשוק החופשי, ובנוסף קיימים תמריצים כלכליים ואחרים המשפיעים על הרצון לעבוד, וחלקם שונו לאחרונה כך שהתמריץ לתעסוקה צפוי לקטון בשנים הבאות.

הוועדה רואה חשיבות לשילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות והיא סבורה כי קיים פוטנציאל לא מבוטל להגדלת שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסייה זו. על כן הועדה ממליצה על קביעת יעד שאפתני לשיעור התעסוקה בשנת 2030, שמשמעותו המשך עלייה בקצב דומה לזה של השנים האחרונות. חשוב להדגיש כי לשם השגת יעד זה **מומלץ שהמטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה בזרוע העבודה ימונה כגוף המתכלל בממשלה**, שיהיה אחראי על הגברת התיאום בין כל הגורמים המטפלים בנושא ועל קידום השגת היעד. **הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 51%.**

³³ היעדים לשיעור הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים בתשפ"א (2020/21) הם 17% בתואר ראשון, 12% בתואר שני ו-7% בתואר שלישי (לגברים ונשים יחד). נכון לתשע"ו עומדים שיעורים אלו על 15.2%, 11.3% ו-5.7%, בהתאמה.
³⁴ נתוני שנת 2015, מתוך סקר כח אדם.

איור 7: שיעור תעסוקה של אנשים עם מוגבלות



גילאי 25-66.

מקור: המוסד לביטוח לאומי.

ד. קבוצות נוספות בגילאי 25-66

כאמור, עבור יתר הקבוצות שרמת התעסוקה שלהן גבוהה וקרובה למיצוי, הוועדה ממליצה על קביעת יעדים מתונים לשיעור התעסוקה בשנת 2030, שמשמעותם עלייה בקצב דומה לזה של השנים האחרונות או אף איטי יותר. חשיבותם של יעדים אלו פחותה לעומת שלושת היעדים הקודמים, והוועדה סבורה שעיקר המיקוד של מאמצי הממשלה צריך להיות בקבוצות שתוארו בסעיפים א-ג לעיל. מטרת יעדים אלו היא בעיקר להבטיח שמירה על רמות התעסוקה הגבוהות שכבר הושגו, תוך התחשבות בכך שהמצב הכלכלי של המשק המאפשר כיום תעסוקה מלאה לא בהכרח ימשיך להתקיים גם בעשור הבא.

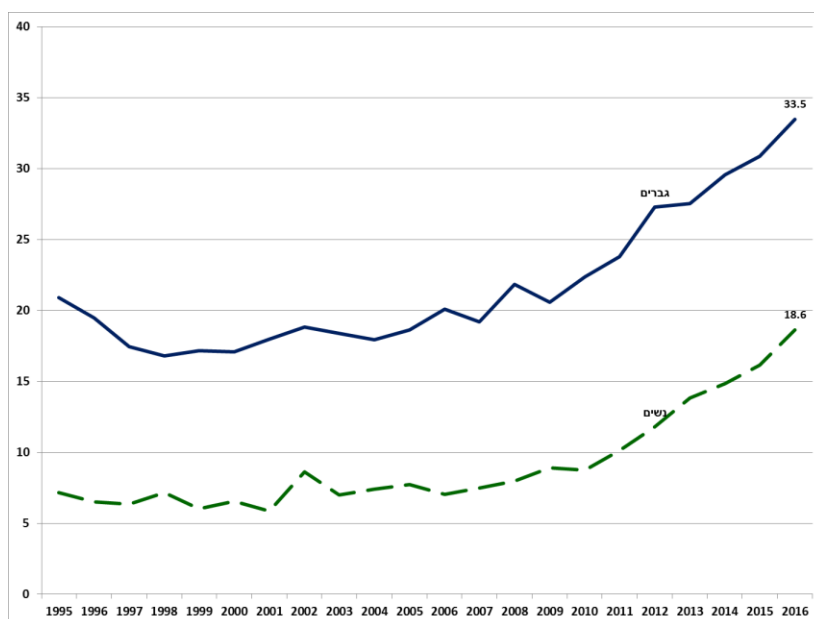
עבור נשים חרדיות, היעד גם מייצג שאיפה להשוות בטווח הארוך את שיעור התעסוקה שלהן לזה של נשים יהודיות לא-חרדיות, לאור נתוני העוני והתחזיות הדמוגרפיות של קבוצה זו וכן המאפיינים הייחודיים של משקי הבית החרדים. עבור גברים ערבים, היעד מייצג שאיפה להשוות בטווח הארוך את שיעור התעסוקה שלהם לזה של גברים יהודים לא-חרדים, כאשר ראוי לציין כי עיקר הפער בין קבוצות אלו מקורו בגילאי 45 ומעלה כתוצאה מירידה בהיקף התעסוקה בקרב גברים ערבים מבוגרים. עבור האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, היעד משקף שימור רמת התעסוקה הנוכחית לגברים ועלייה מעטה לנשים. **הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 81% לנשים חרדיות, 83% לגברים ערבים ו-86% ליהודים לא-חרדים (גברים ונשים יחד).**

שיעור התעסוקה הכולל בגילאי 25-66 לשנת 2030, הנגזר ממכלול יעדי שיעור התעסוקה לעיל ומגודל האוכלוסייה והרכבה הצפוי ב-2030, הוא 80.4%. שיעור זה משקף קפיצת מדרגה נוספת מבחינת התעסוקה בישראל, והוא יציב את ישראל במקום החמישי מבין מדינות ה-OECD כיום.

ה. גילאי 67-74

שיעור התעסוקה של אזרחים ותיקים בגילאי 67-74 נמצא במגמת עלייה מתמדת (איור 8), והוא גם גבוה בהשוואה בינלאומית - שיעור התעסוקה של גברים בגילאי 65+ הוא 29% בישראל לעומת 20% בממוצע ה-OECD (ישראל ממוקמת במקום ה-8), ושיעור התעסוקה של נשים בגילאי 65+ הוא 21% בישראל לעומת 14% בממוצע ה-OECD (המקום ה-9). סביר כי העלייה בתוחלת החיים, העלאת גיל הפרישה בישראל וצורכי הרווחה הכלכלית של האוכלוסייה המבוגרת הם הגורמים העיקריים למגמות אלו.

איור 8: שיעור תעסוקה בגילאי 67-74



מקור: עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על כן הועדה ממליצה על קביעת יעד מתון לשיעור התעסוקה בשנת 2030, שמשמעותו עלייה בקצב איטי יותר מזה של השנים האחרונות. לשם השגת יעד זה יש לקבוע מדיניות המאפשרת ותומכת בתעסוקה לאחר גיל הפרישה, בעיקר באמצעות הסרת חסמים ותמריצים שליליים לעבודה בקרב אוכלוסייה זו, ובמקביל לעקוב אחר השפעת השינויים בהיקפי התעסוקה של אוכלוסייה זו על קבוצות אוכלוסייה נוספות.³⁵ כמו כן הוועדה תומכת ביישום העלאת גיל הפרישה בהתאם להמלצת וועדות קודמות בתחום זה. יעד זה נקבע לבקשת המשרד לשוויון חברתי, אשר כבר כיום מפעיל תכניות המכוונות לקבוצת גיל זו, והוא אינו מרכזי לעבודת זרוע העבודה. הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 43.5% לגברים ו-28.5% לנשים.

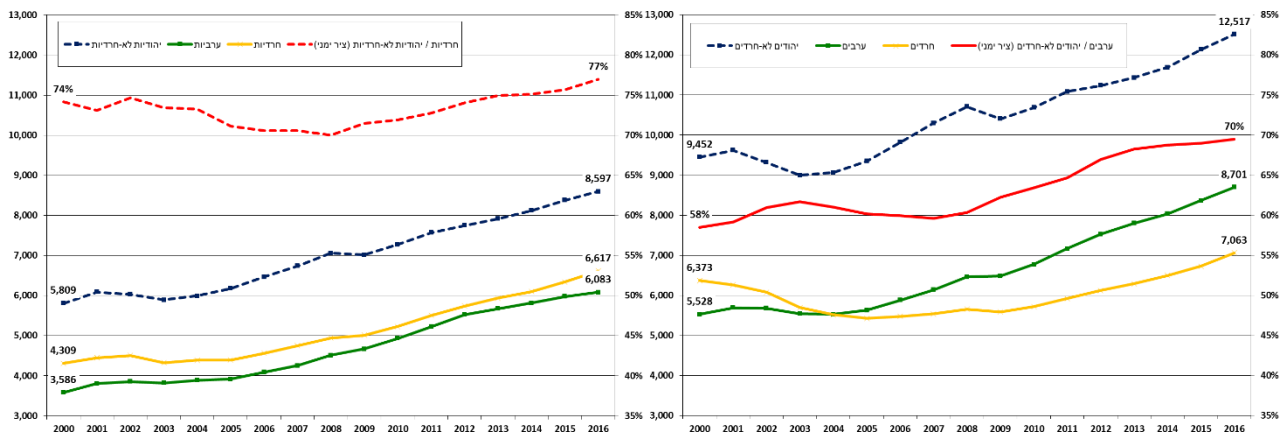
³⁵ חסמים ותמריצים שליליים אפשריים הם מגבלות גיל על תעסוקה, נגישות להסבות מקצועיות ומיסוי על הכנסה מעבודה. הוועדה לא ערכה מיפוי של נושאים אלו אך ממליצה לבחון אותם בהמשך.

2.6 יעדי איכות תעסוקה

א. נשים חרדיות בגילאי 25-39³⁶

לצד העלייה המשמעותית בשיעור התעסוקה של נשים חרדיות בשנים האחרונות ועל אף שהיעד ל-2020 הושג זה מכבר, ניכרת בעיה באיכות התעסוקה הבאה לידי ביטוי ביחס השכר החודשי בין לבין נשים יהודיות לא-חרדיות, שהוא כ-76% (ממוצע ל-16-2014, איור 9). ניתוח מאפייני התעסוקה של נשים חרדיות מעלה כי מרבית הפער בשכר החודשי, ובשנים האחרונות אפילו כולו, מקורו בפער בהיקף התעסוקה, ואילו השכר לשעה בשתי הקבוצות דומה (ראו איורים נ-3 ונ-4 בנספח 1). הנשים החרדיות עובדות בממוצע 30 שעות בשבוע ואילו הנשים היהודיות הלא-חרדיות עובדות 39 שעות בשבוע (על פי סקר הוצאות, 2016), וגם שיעור הנשים החרדיות העובדות במשרה חלקית מבין כלל הנשים העובדות הוא גבוה יותר. בנוסף, התפלגות משלחי היד של הנשים החרדיות שונה מזו של הנשים הלא-חרדיות (איור 10), ובפרט בולט השיעור הגבוה של מועסקות בתחום ההוראה מבין בעלות משלח יד אקדמי - 73% בקרב הנשים החרדיות לעומת 31% בקרב הנשים היהודיות לא-חרדיות.

איור 9: שכר חודשי על פי קבוצת אוכלוסייה
נשים גברים

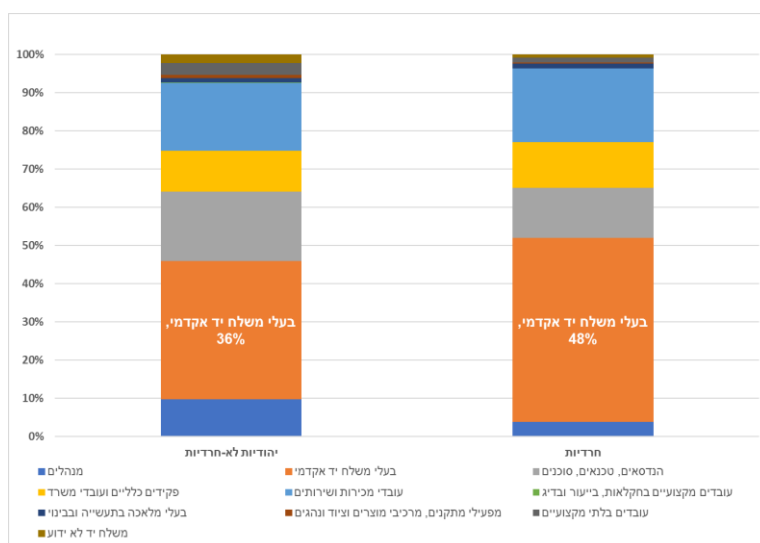


שכר נומינלי (במחירים שוטפים) זיהוי חרדים על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי. גילאי 25-39. בשלב זה הנתונים ששימשו לקביעת יעדי השכר ואשר ישמשו למעקב אחריהם הם הנתונים המנהליים מהמוסד לביטוח לאומי, וזאת משום שהמדגם בסקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס עבור אוכלוסיות היעד הרלוונטיות הוא קטן מדי. הוועדה ממליצה על הגדלת המדגם והתדירות של סקר זה ועל שילוב בין נתוני הסקרים לנתונים המנהליים, כמפורט בפרק 6. מקור: עיבודי משרד האוצר לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

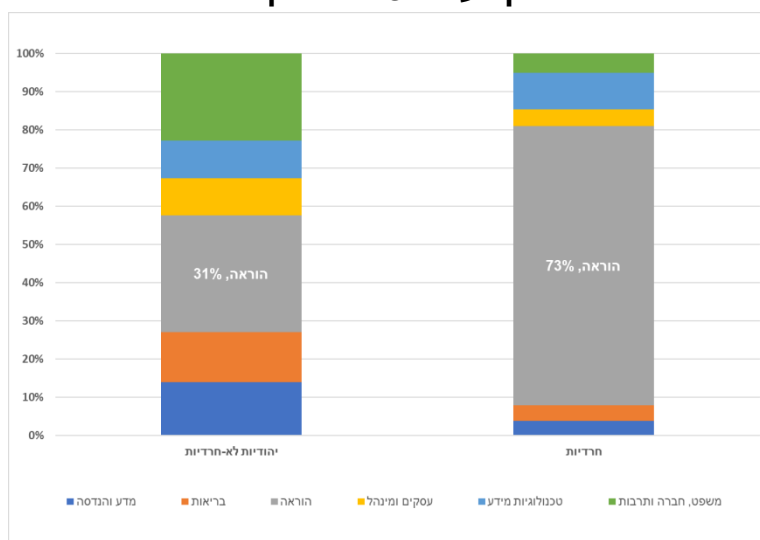
³⁶ כפי שהוסבר לעיל, יעדי איכות התעסוקה מתייחסים לגילאי 25-39 על מנת למקד את כלי המדיניות המכוונים להעלאת הפריון וההון האנושי באוכלוסייה עבודה ניתן לייצר השפעה לטווח זמן מקסימלי, קרי זרם האוכלוסייה הנכנס לשוק העבודה והעובדים הצעירים.

איור 10: התפלגות משלחי יד של נשים חרדיות ויהודיות לא חרדיות, 2016

כל משלחי היד



מבין בעלי משלח יד אקדמי



גילאי 25-44. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון.
מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הוועדה סבורה כי מדיניות הממשלה לנשים החרדיות צריכה להתמקד באיכות התעסוקה שלהן, במטרה להעלות את שכרן. על כן הועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה בשיעור 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי, שיעור גבוה מהממוצע ארוך הטווח של העלייה בשכר של נשים יהודיות לא חרדיות (2.5% ב-2002-2016) וכן גבוה מהממוצע ארוך הטווח של נשים חרדיות (2.8% באותן שנים).³⁷ חשוב להדגיש כי השגת יעד זה צריכה להתבצע תוך התמקדות בהגדלת היקפי המשרה בקרב נשים חרדיות באמצעות התאמת התמריצים וההזדמנויות. הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה כוללת בשיעור 58% בשכר של נשים חרדיות בין 2016 ל-2030, כלומר השכר הממוצע בשנת 2030 יהיה כ-10,400 ש"ח.

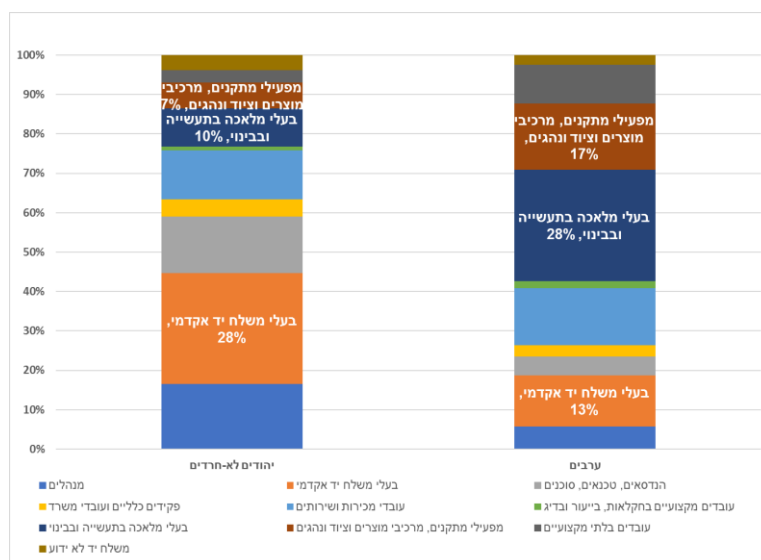
³⁷ שיעור העלייה בשכר חושב על פי ההפרש בין לוג השכר בשנה האחרונה ללוג השכר בשנה הראשונה, מחולק במספר השנים.

ב. גברים ערבים בגילאי 25-39

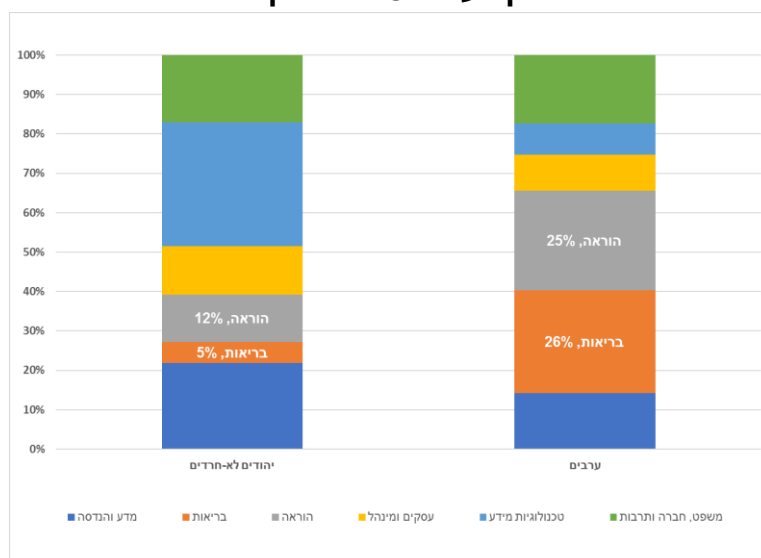
לצד העלייה ההדרגתית בשיעור התעסוקה של גברים ערבים בשנים האחרונות ועל אף שהוא קרוב ליעד שנקבע ל-2020, ניכרת בעיה באיכות התעסוקה הבאה לידי ביטוי ביחס השכר החודשי בינם לבין גברים יהודים לא-חרדים, שהוא כ-69% (ממוצע ל-16-2014, איור 9). ניתוח מאפייני התעסוקה של גברים ערבים מעלה כי מרבית הפער בשכר החודשי מקורו בפער בשכר לשעה (ראו איורים נ-3 ונ-4 בנספח 1), ופער זה הולך וגדל עם הגיל. בנוסף, התפלגות משלחי היד של הגברים הערבים שונה מזו של הגברים היהודים הלא-חרדים (איור 11), ובפרט בולט השיעור הגבוה של בעלי מלאכה בתעשייה ובבינוי, מפעילי מתקנים ומכונות ומרכיבי מוצרים וציד, מקצועות הדורשים רמת כישורים והשכלה נמוכה יותר ומצריכים כושר פיזי ולכן אינם מתאימים לגילאים מבוגרים - 45% בקרב הגברים הערבים לעומת 16% בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים. כמו כן, בולט השיעור הגבוה של מועסקים בתחומי ההוראה והבריאות מבין בעלי משלח יד אקדמי - 25% ו-26% בקרב הערבים לעומת 12% ו-5%.

איור 11: התפלגות משלחי יד של גברים ערבים ויהודים לא חרדים, 2016

כל משלחי היד



מבין בעלי משלח יד אקדמי



גילאי 25-44.

מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הוועדה סבורה כי מדיניות הממשלה לגברים הערבים צריכה להתמקד באיכות התעסוקה שלהם, במטרה להעלות את שכרם. העלאת איכות התעסוקה של הגברים הערבים היא גורם קריטי למיצוי מיטבי של ההון האנושי, העלאת הפרייון וצמצום העוני. על כן הועדה ממליצה לקבוע יעד של המשך עלייה בשיעור 3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי, שיעור גבוה מהממוצע ארוך הטווח של העלייה בשכר של גברים יהודים לא חרדים (2.1% ב-2002-2016) ודומה לממוצע ארוך הטווח של גברים ערבים (3% באותן שנים).

בהקשר זה ובהמשך לוועדות ממשלתיות והחלטות ממשלה קודמות בנושא עידוד תעסוקת עובדים ישראלים, **אנו ממליצים לשמר את העקרונות המנחים בעניין היקפי העסקת עובדים לא ישראלים ותנאי העסקתם** באופן שימנע את שחיקת שכרם ודחיקתם משוק העבודה של עובדים ישראלים בייחוד בענפי הבניין, החקלאות והתעשייה.³⁸

חשוב לציין כי סביר שהעלאת איכות התעסוקה תשפיע בעקיפין גם על שיעור התעסוקה, בין היתר על ידי צמצום התופעה של פרישה מוקדמת משוק העבודה, שכן הפער בשיעור התעסוקה מוסבר כמעט במלואו בשל פרישה מוקדמת של גברים ערבים משוק העבודה ולא בשל אי השתלבות בשוק זה. **הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה כוללת בשיעור 51% בשכר של גברים ערבים בין 2016 ל-2030, כלומר השכר הממוצע בשנת 2030 יהיה כ-13,200 ש"ח.**

ג. קבוצות נוספות בגילאי 25-39

נשים

לאחר עלייה לאורך השנים בשיעור התעסוקה של נשים בישראל, הוא הגיע ב-2017 ל-72.4% בגילאי 25-64. אף על פי שמדובר בשיעור תעסוקה נמוך מזה של גברים, בהשוואה בינלאומית זהו שיעור תעסוקה יחסית גבוה, 7.5 נקודות אחוז יותר מממוצע ה-OECD ומפגר רק במעט אחרי מרבית המדינות המובילות בתחום. אל מול מצבן הטוב יחסית בשיעור התעסוקה בולטת הבעיה באיכות התעסוקה של נשים בישראל, הניכרת בפער גדול בשכר בין לבין גברים. נכון ל-2016 הפער המגדרי לעובדים במשרה מלאה הוא 21.6 נקודות אחוז בישראל לעומת 13.8 נקודות אחוז בממוצע ה-OECD.³⁹ בהסתכלות על כלל העובדים בגילאי 25-39, יחס השכר החודשי בין נשים לגברים אף נמוך יותר ועומד על כ-71% (ממוצע ל-16-2014), והוא קבוע ברמה זו מזה שנים מספר ואינו מצטמצם. ניתוח מאפייני התעסוקה של נשים במשק הישראלי מעיד על כך שפער זה נובע מהבדלים בשעות העבודה, במשלחי היד ובדרג המשרות (בידול רוחבי ואנכי, כמפורט בפרק 5).

³⁸ הוועדה לא קיימה דיון מפורט בנושא זה, אך יו"ר הוועדה ציין בישיבה שבנושא עובדים זרים הוועדה תקבל את ההמלצות של ועדות קודמות והחלטות הממשלה: הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רשיונות להעסקת עובדים זרים (2004), הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסייעוד (2006), הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (2008), הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות (2010), החלטות ממשלה 3996 (2008), 147 (2009), 1066 (2009), 1274 (2010), 2003 (2010), 2921 (2011), 3453 (2011), 4194 (2012). ההמלצה נתמכת גם במחקר של כהן-גולדנר (2018).

³⁹ נתוני OECD. הפער המגדרי מוגדר כהפרש בין השכר החציוני של גברים ונשים יחד לשכר החציוני של גברים בלבד, עבור שכירים במשרה מלאה ועצמאיים.

הוועדה רואה חשיבות בהעלאת שכרן של כלל הנשים, וזאת בנוסף ליעדים להעלאת השכר של הנשים החרדיות והערביות (סעיף א לעיל והמשך סעיף זה). על כן הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה בשיעור 2.6% לשנה בשכר החודשי הנומינלי, שיעור גבוה מהממוצע ארוך הטווח של העלייה בשכר של גברים (2.1% ב-2002-2016) וכן גבוה מהממוצע ארוך הטווח של נשים (2.4% באותן שנים). חשוב להדגיש כי בהתאם לחזון הוועדה השגת יעד זה צריכה להתבצע תוך התמקדות בעובדות ברמת שכר הנמצאת בחציון התחתון, קרי בנשים בעלות חסמים ייחודיים ובנשים בעלות מיומנויות נמוכות. **הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה כוללת בשיעור 43% בשכר של נשים בין 2016 ל-2030, כלומר השכר הממוצע בשנת 2030 יהיה כ-11,600 ש"ח.**

גברים חרדים ונשים ערביות

כאמור, עבור הקבוצות ששיעור התעסוקה שלהן עדיין נמוך הוועדה ממליצה להתמקד בנקודת הזמן הנוכחית בהעלאת התעסוקה ולא באיכותה. עם זאת, הוועדה ממליצה על קביעת יעדים לשכר החודשי בשנת 2030 שיבטיחו כי השכר יוסיף לעלות לפחות באותו קצב כמו זה של הקבוצות המקבילות באוכלוסייה הכללית. עבור גברים חרדים הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה בשיעור 2.1% לשנה בשכר החודשי הנומינלי וזאת על בסיס **ההנחה** שהשכר של גברים יהודים לא חרדים יעלה גם הוא בשיעור 2.1% לשנה, שיעור זהה לממוצע ארוך הטווח של העלייה בשכר שלהם (2.1% ב-2002-2016). עבור נשים ערביות הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה בשיעור 2.8% בשכר החודשי הנומינלי וזאת **כנגזרת מהיעד** לעליית השכר של כלל הנשים שתואר לעיל.⁴⁰ חשוב להדגיש כי עמידה ביעדי איכות אלו למרות ובמקביל להשגת היעדים השאפתניים לשיעורי התעסוקה של הגברים החרדים והנשים הערביות היא אתגר מורכב, אשר יצריך התאמה של כלי המדיניות כמפורט בפרק 5. מאידך ראוי להזכיר כי בשנים האחרונות פערי השכר של קבוצות אלו ובפרט של הנשים הערביות לא גדלו ולעיתים אף הצטמצמו במקביל לשינויים בתעסוקה, וזאת בלא שנקבעו יעדים או ננקטה מדיניות ספציפית לעניין זה. **הוועדה ממליצה לקבוע יעד של עלייה כוללת בשיעור של 34% בשכר של גברים חרדים ו-47% בשכר של נשים ערביות בין 2016 ל-2030.**⁴¹

ד. עובדים מתחת לשכר המינימום בגילאי 25-66

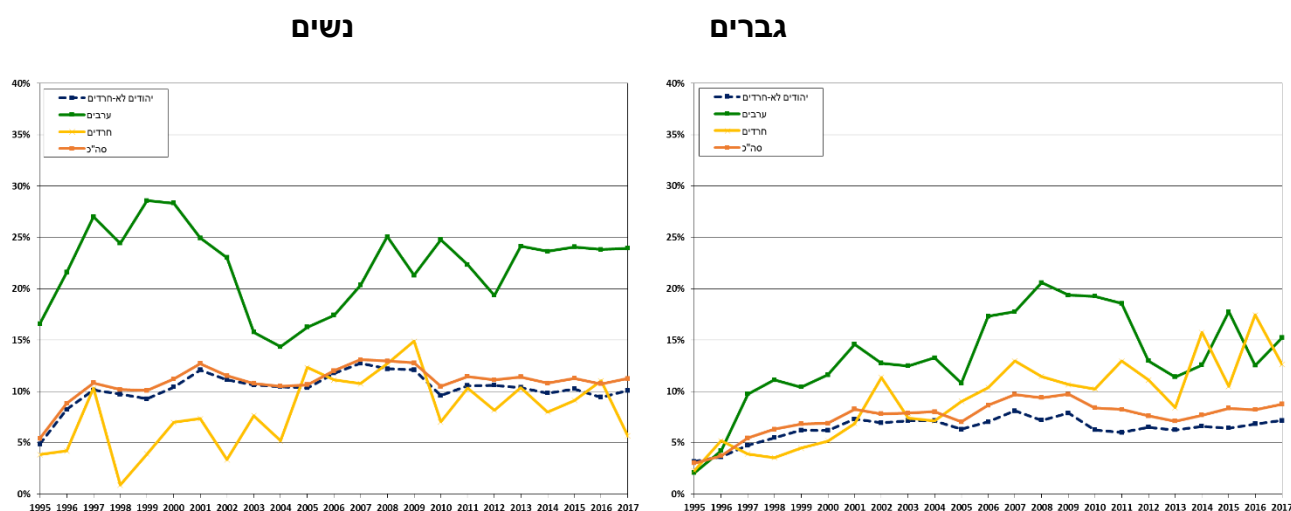
בשוק העבודה בישראל קיימת עדיין תופעה של תעסוקה מתחת לשכר המינימום, וזאת על אף קיום חקיקה נרחבת וההתקדמות המשמעותית בתחום האכיפה, בין היתר באמצעות יישום החוק להגברת האכיפה. מעיבודים לסקר הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי נכון ל-2017 כ-10% מהעובדים מדווחים על שכר לשעה הנמוך משכר המינימום השעתי (יודגש כי אין הכוונה רק לעובדים המועסקים בשכר שעתי אלא לכלל העובדים במשק, כאשר השכר לשעה בפועל מחושב מתוך השכר החודשי ושעות העבודה המדווחות על ידי העובד).

⁴⁰ חישוב היעד לנשים ערביות מתבסס על ההנחות על גודל האוכלוסייה והרכבה הצפוי ב-2030 וכן מניח כי שיעורי התעסוקה בגילאי 25-39 יהיו זהים ליעדי התעסוקה לגילאי 25-66. יש לציין כי היעד לגברים חרדים הוא גבוה מהממוצע ארוך הטווח של העלייה בשכר שלהם (1.1% ב-2002-2016), והיעד לנשים ערביות הוא נמוך מהממוצע ארוך הטווח שלהן (3.3% באותן שנים).
⁴¹ ראוי לציין את המשמעות הנגזרת ממכלול יעדי איכות התעסוקה לעיל באשר לשכר היחסי בגילאי 25-39: התוצאה של השגת היעדים היא עלייה של כ-5 נקודות אחוז בשכר היחסי של נשים חרדיות מול נשים יהודיות לא חרדיות, עלייה של כ-9 נקודות אחוז בשכר היחסי של גברים ערבים מול גברים יהודים לא חרדים, ועלייה של כ-7 נקודות אחוז בשכר היחסי של כלל הנשים מול כלל הגברים. חישוב זה מניח גם כי שיעורי התעסוקה בגילאי 25-39 יהיו זהים ליעדי התעסוקה לגילאי 25-66. כאמור, שינויים אלו בשכר היחסי אינם יעדים בפני עצמם, אלא מתקבלים כתוצאה משילוב כלל יעדי איכות ושיעור התעסוקה וכן מההנחות על גודל האוכלוסייה והרכבה הצפוי ב-2030 ועל שיעור העלייה הצפוי בשכר של גברים יהודים לא-חרדים.

תופעה זו מתקיימת בכל קבוצות האוכלוסייה, אך ברמות שונות (איור 12). שיעור הגברים העובדים מתחת לשכר המינימום עומד על כ-9%, והוא גבוה יותר בקרב ערבים וחרדים מאשר בקרב יהודים לא-חרדים (15%, 13% ו-7% בהתאמה); ושיעור הנשים הוא כ-11%, והוא גבוה משמעותית יותר בקרב ערביות מאשר בקרב חרדיות ויהודיות לא-חרדיות (24%, 6% ו-10% בהתאמה).

הוועדה רואה חשיבות בקביעת יעד שאפתני לשיעור העובדים מתחת לשכר המינימום ב-2030, שמשמעותו הקטנת שיעור זה למחצית מערכו הנוכחי, הן באוכלוסייה הכללית והן באופן פרטני באוכלוסייה החרדית והערבית. הוועדה ממליצה לקבוע לשנת 2030 יעד של 5% מכלל העובדים המדווחים על שכר שעותי הנמוך משכר המינימום.

איור 12: שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום לשעה על פי קבוצת אוכלוסייה



זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. גילאי 25-64.
מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הוועדה סבורה כי ניתן לצמצם את היקף התופעה באמצעות יישום ההמלצות המפורטות בדו"ח זה ובמקביל להשגת היעדים האחרים. השקעה בהון אנושי, לרבות הכשרה מקצועית, כישורים רכים והקניית השפה העברית, תביא להעלאת שכר הסף של האוכלוסיות המוחלשות בחברה ושילובן בתעסוקה איכותית יותר. גם הרחבת התעסוקה, בדגש על התמדה והגדלת היקפי משרה, תביא לצבירת ניסיון ולהעלאת שכרם של העובדים. הגברת האכיפה, צמצום השימוש במזומן והגבלת תשלום השכר במזומן יתרמו גם הם לצמצום התופעה של תעסוקה מתחת לשכר המינימום, וכך גם הקטנת כמות העובדים הזרים כפי שהוסבר קודם.

2.7 מנגנון עדכון יעדים

הוועדה ממליצה כי אחת לשלוש שנים או בעת אירוע כלכלי משמעותי במשק תתבצע בחינה של מכלול היעדים, ואם יתברר כי תנאי הרקע השתנו באופן מהותי או שההנחות העומדות בבסיס קביעת היעדים אינן מתקיימות, הם יעודכנו בהתאם על ידי צוות משותף למשרדי העבודה והאוצר. בפרט ייבחנו ויעודכנו יעד שיעור התעסוקה לנשים ערביות תוך התחשבות בגידול בהשכלה בפועל, וכן יעדי האיכות תוך התחשבות באינפלציה.

3. המלצות בנושא השכלה טכנולוגית, הכשרה מקצועית והון אנושי

במסגרת עבודת ועדת 2030 עלתה התובנה כי כיום יש מיצוי חלקי בלבד של פוטנציאל הצמיחה של העובדים בחציון התחתון.⁴² בעשור וחצי האחרונים מדיניות הממשלה התמקדה בשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מקרב העשירונים הנמוכים. בשנים האחרונות לאור שיפור במצב התעסוקה במשק, הממשלה מקדמת גם את מיצוי פוטנציאל התעסוקה של אוכלוסיות אלו. מגמה זו באה לידי ביטוי בין היתר, ברפורמה נרחבת במסגרות מה"ט ללימודי טכנאים מוסמכים והנדסאים, שנקבעה בהחלטת הממשלה 3419 מיום 11.1.2018 (להלן "החלטת הממשלה").

עם זאת, שינוי חיובי זה לא הושלם בכלל מערכות ההכשרה שמיועדות בעיקר לפרטים בחציון התחתון, ובפרט במערכת שיכולה להיות המתאימה ביותר עבורם - ההכשרה המקצועית. בשנים האחרונות נעשו צעדים רבים לשיפור מערך ההכשרה המקצועית וחיזוק הקשר בינה ובין צרכי השוק אך ניתן ונכון לבצע קפיצת מדרגה משמעותית נוספת על מנת להמשיך ולטייב את המערכת. פרק זה מתאר את הרפורמה המוצעת במערכת ההכשרה המקצועית והקשר שלה עם ההשכלה הטכנולוגית. מטרת הרפורמה היא שיפור מערכת ההשכלה הטכנולוגית וההכשרה והמקצועית העל תיכונית. זאת כדי להעניק תעסוקה איכותית ומענה לצרכי המשק בידע וכישורים הנדרשים בו. המערכת תעניק הכוונה, הכשרה ומיומנויות בעיקר לצעירים בתחילת דרכם המקצועית ולהמשך דרכם ולמובטלים אשר נדרשים לעדכן את כישוריהם על מנת להשתלב מחדש בשוק העבודה.⁴³ הרפורמה המוצעת אמורה לתת מענה מסוים לקושי האינהרנטי לצפות מראש תוצאות של חדשנות. לכן, רכיב משמעותי שמציעה הרפורמה הינה הקניית כלים ומיומנויות כלליים במסגרת ההכשרה המקצועית, ולא רק מיומנויות ספציפיות, תוך יצירת מתאם טוב ככל הניתן לצרכי המשק. צורך זה חשוב במיוחד מכיוון שרבים מקרב אתם צעירים שאינם פונים לאקדמיה מגיעים ממערכת החינוך ללא כישורים מספיקים להשתלבות בהכשרות איכותיות באופן מיטבי.

חשוב לציין כי נכון להיום במערכת ההכשרה המקצועית לומדים קרוב ל-50 אלף איש בשנה בהכשרות שהן תחת פיקוח המשרד ומקנות תעודת הסמכה של משרד העבודה והרווחה. עם זאת, רק כ-24 אחוזים מהלומדים עושים זאת במסגרת מתוקצבת או מסובסדת על ידי המדינה באמצעות הכשרות היום המתוקצבות או מתן שוברים, והיתר מממנים את לימודיהם בעצמם ונהנים רק משירותי הפיקוח, הבחינות וההסמכות.⁴⁴ התחומים הנלמדים במסגרת ההכשרות המתוקצבות נקבעים על ידי המשרד בהתאם להערכת המשרד את צרכי המשק, אולם תחומי הלימוד הנפוצים יותר בהכשרות המפוקחות שאינן מתוקצבות נקבעים בהתאם לביקוש מצד הלומדים. הרפורמה האמורה בתחום ההכשרה המקצועית צפויה לשנות את פעילות האגף, כך שפעילותו תתמקד במקצועות בעלי תשואה משמעותית בשוק העבודה (במונחי שכר).

הוועדה לא התמקדה בנושא הכשרת וחינוך בני נוער, למרות החשיבות הרבה שיש לחינוך היסודי והתיכוני בהיבט העלאת הפריור וההון האנושי והקניית הכישורים לשוק העבודה, וזאת בין היתר משום שנושא זה הוא ברובו באחריות משרד החינוך. בראייה ארוכת טווח אנו תומכים בחיזוק מערכת החינוך, והוועדה סברה כי יש להקים צוות ממשלתי ייעודי לסוגייה זו.

⁴² קבוצה זו מתייחסת לפרטים שרמת המיומנויות שלהם נמצאת בחציון התחתון, והיא כוללת הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציון התחתון והן פרטים שלא עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציון התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.

⁴³ המערכת תהיה פתוחה בפני כל העובדים במשק, על פי הנהלים שייקבעו.

⁴⁴ חלק מהלומדים מממנים את לימודיהם באמצעות הפיקדון של משוחררי שירות חובה, אך בכספי הפיקדון ניתן להשתמש גם למטרות אחרות שאינן לימודים וכן לקבל אותם כתשלום ישיר.

3.1 השקעה בהון אנושי במערכות טכנולוגיות ומקצועיות על-תיכונית בעולם המפותח

הספרות הכלכלית עוסקת רבות בהערכת התשואה להכשרה של עובדים. הממצא המרכזי בעבודות רבות הוא שלמרות שהתשואה להכשרות קצרות הינה נמוכה ביותר, התשואה להכשרה מקצועית בהיקף משמעותי במונחי שכר ברוטו לפרט (לכל שנת השכלה) אינה נמוכה מהתשואה להשכלה אקדמית, במדינות שבהן קיימת מערכת הכשרה מפותחת. Dearden et al. (2006) בדקו את ההשפעה של הכשרה במקום העבודה על פריון העובדים. הם מצאו, עבור מדגם של ענפים בבריטניה, שעלייה של 1% בהיקף ההכשרה מעלה את הפריון השעתי ב-0.6% ואת השכר לשעה ב-0.3%. Sala and Silva (2013) השתמשו בנתונים על הכשרה ב-21 מדינות אירופאיות ועל פני 16 ענפים כלכליים כדי לבחון האם הכשרה מקצועית מתמשכת חשובה עבור צמיחה כלכלית. הם הרחיבו את מודל Solow על ידי הוספת צבירת הון אנושי באמצעות הכשרה, ומצאו כי תוספת של שעת הכשרה שנתית ממוצעת לעובד במשק תיצור עלייה בצמיחה של 0.55 נקודות אחוז. בנוסף הם מצאו כי כאשר שיעור העובדים בעלי כישורים גבוהים גבוהה ב-1%, תוספת ההכשרה תביא לעלייה נוספת בצמיחה של 0.7 נקודות אחוז.

גם בישראל, בעבודה שנעשתה ע"י הכלכלן הראשי במשרד האוצר (2018), נמצא שבוגרי השכלה טכנולוגית מדופלמים (בעלי תעודת הנדסאי) מרוויחים בגילאי 30-33 שכר דומה לזה שמרוויחים בוגרי מכללות אקדמיות בחלק מהתחומים, אולם נמצא גם שרבים מבין הלומדים במכללות הנ"ל אינם מגיעים לדפלום. העבודה של הכלכלן הראשי מצטיינת בכך שהתשואה תלויה (מותנית) בפרטים אישיים רבים, כולל ציוני בגרות ומצב סוציו אקונומי. לצד זאת חשוב לציין כי בישראל יש מעט נתונים לגבי התשואה להכשרות מקצועיות (בניגוד ללימודי הנדסאים).⁴⁵

Belfield and Bailey (2011) מסכמים את המאמרים הרבים בנושא התשואה ללימודים במערכת ה-community college האמריקנית ומוצאים כי התשואה הממוצעת לשכר היא 13% לגברים ו-22% לנשים, בנוסף ליתרונות רבים נוספים כגון שיפור בבריאות, הפחתת העיסוק בפשע וירידה בהזדקקות למערכת הרווחה. Jacobson, LaLonde and Sullivan (2005a, 2005b) בדקו את התשואה ללימודים ב-community colleges בארה"ב עבור עובדים שאיבדו את מקום עבודתם מכיוון שנסגר או עבר למדינה אחרת. הם מצאו כי שנת לימוד אחת נוספת מעלה את ההכנסה בטווח הארוך בכ-9% לגברים ובכ-13% לנשים. התשואה עבור עובדים מעל גיל 35 נמוכה מעט יותר אך עדיין חיובית ועומדת על כ-7% לגברים ו-10% לנשים. כדי לבחון את התועלת של מערכות חינוך והכשרה מקצועית, CEDEFOP (המכון האירופי לפיתוח הכשרה מקצועית) ביצע הערכה כמותית בהסתמך על מקורות שונים מ-15 מדינות באיחוד האירופי (Cedefop, 2011). תוך שימוש ברמת ההכשרות ואורך ההכשרות במדינות השונות, הניתוח מצא כי התשואה לשנת השכלה מקצועית נוספת לאחר תיכון היא כ-7%, בדומה לתשואה לשנת השכלה אקדמית. נתונים דומים נמצאו גם בארה"ב, עם תשואה לשנת השכלה מקצועית של כ-9% עבור מסלולי קריירה שונים (Hirsch and Freeman, 2001).

⁴⁵ מחקרים ראשוניים מהעולם מצאו כי בדרך כלל ישנה תשואה נמוכה יחסית (במונחי שכר) לאוכלוסיות עם מיומנויות נמוכות המשתתפות בהכשרות קצרות (Heckman, Lalonde and Smith, 1999).

באחד המחקרים הבודדים שנעשו על תרומת ההכשרה המקצועית בישראל, (Cohen-Goldner, Eckstein, Weiss, 2012, Ch. 4), החוקרים בדקו את תרומת ההכשרה המקצועית לעולים ממדינות ברה"מ לשעבר בשנות ה-90. במחקר נמצא כי הכשרה מקצועית תרמה באופן משמעותי לסיכויי העולים למצוא עבודה והתשואה הישירה בשכר להכשרה במקצועות צווארון לבן היתה מאוד משמעותית. למרות ההשכלה הגבוהה שרכשו עולים אלו בארץ מוצאם, הם נדרשו להתאים את ההון האנושי שלהם עם הגעתם לארץ וללא התאמה זו שוק העבודה התייחס אליהם כאל אוכלוסייה עם רמת מיומנות נמוכה. רובם ככולם קיבלו הכשרה בעברית מיד עם הגיעם לישראל במסגרת אולפן ולאחר מכן חלקם מימשו את הזכות להכשרה מקצועית אשר התאימה את כישוריהם לדרישות בשוק העבודה הישראלי, ובכך העלו באופן משמעותי את יכולתם לקבל עבודה ובמיוחד עבודה מתאימה לבעלי השכלה גבוהה, ושכרם עלה בהתאם. מאידך גיסא, אלו שבחרו שלא להשקיע בהתאמת ההון האנושי שלהם המשיכו להשתכר שכר נמוך או נשארו מובטלים.

3.2 הצעת הרפורמה

א. חזון ורקע

חזון הרפורמה הוא שיפור מערכת ההשכלה הטכנולוגית וההכשרה והמקצועית העל תיכונית, זאת כדי להעניק תעסוקה איכותית ומענה לצרכי המשק בידע וכישורים. המערכת תעניק הכוונה והקניית כישורי תעסוקה לצעירים בתחילת ובהמשך דרכם המקצועית ולקהלי יעד נוספים כמפורט בהמשך ותתרום להעלאת פריון העבודה.

מתוך השוואה בין לאומית, בישראל ישנה בעיה במערכת ההכשרה המקצועית (Bastianić Malgorzata, Field, 2018). מחסור זה מוביל לכך שישנו סיכוי גבוה שאנשים הנכנסים לשוק העבודה ללא לימודים על תיכוניים משמעותיים, בין אם עקב יכולות שאינן מאפשרות להם ללמוד לימודים אקדמיים או להשלים את לימודי ההנדסאים, ובין אם כיוון שהם מעוניינים בלימודי מקצוע קצרים יותר, יעבדו בפריון ושכר נמוכים. הרפורמה במכללות הטכנולוגיות תאפשר לימודי טכנאי מוסמך (כשנה אקדמית) באותם תחומים הנלמדים כבר במכללות הטכנולוגיות, אך ישנם תחומי מקצוע רבים הנדרשים במשק שאינם בקטגוריה זו. מבחינה בין לאומיים (כדוגמת PISA ו-PIAAC) מראים כי רמת ההון האנושי בישראל, ובמיוחד רמת ההון האנושי של אותם פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים, נמוכה בהשוואה בין לאומית. ממצאים אלו מהווים את ההצדקה הכלכלית לשיפור מבני של מערכת ההכשרות המקצועיות, תוך בחינה קפדנית של התשואה על מנת לוודא שהיא אמנם משיאה תשואה משמעותית בשכר המתקבל בשוק העבודה וזו מתקרבת לתשואה (במונחי שנת לימוד) של הלימודים האקדמיים. לאור ממצאים אלו, ועל מנת להגיע לרמת מיומנויות ראויה של האוכלוסייה שאינה פונה להשכלה אקדמית, ישנה הצדקה כלכלית להרחבת היקף ההכשרות המספקות תשואה משמעותית לקבוצה זו.

הבדלי האיכות בתוך המערכת נובעים ממספר גורמים: הכשרה למקצועות שנותנים תשואה נמוכה; איכות הסדנאות והיקף הלומדים; היקף מתן ההון האנושי הכללי שניתן בהכשרות קצרות הינו מוגבל ולעיתים אינו מספק לנדרש בשוק, ובפרט עבור תלמידים המגיעים מרקע כלכלי וחינוכי חלש; העדר תחרות באיכות ההוראה וההשמה בין ספקי ההכשרות המקצועיות; חוסר באקדמיזציה ראויה בין רמות הלימודים השונות - הכשרה מקצועית, טכנאית והנדסאית; ומעורבות מצומצמת בחלק מהמסלולים של המעסיקים. חלק מחסרונות אלו מטופלים בהחלטת הממשלה לקידום ההשכלה הטכנולוגית שאנו מברכים עליה, ובפרט הוספת מסלולי הטכנאים, חידוש ושדרוג תוכניות, הגדלת האוטונומיה בקביעת חלק מתכני הלימוד של המכללות והעלאת התקצוב. הצעת הרפורמה המובאת כאן מרחיבה ומשלימה את המגמה מהחלטת הממשלה גם לתחום ההכשרה המקצועית.⁴⁶

ההמלצה המרכזית של הוועדה הנה רפורמה במערך ההכשרות המקצועיות המתקצבות (באופן חלקי או מלא) ומיקודו של מערך זה בתחומים בביקוש גבוה ושהתשואה שהם מקנים עומדת בקריטריון האיכות שנקבע. קריטריון האיכות עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות ועד 1000 שעות יעמוד על **תשואה של 6% לפחות**, במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה ולא היו עוברים את ההכשרה. קריטריון האיכות עבור הכשרות קצרות יותר יעמוד על תשואה של 4% לפחות.⁴⁷ עבור הכשרות ארוכות יותר מ-1000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר בהתאמה. הכשרות שאינן עומדות בקריטריון האיכות יצטרכו להצטמצם או להסגר, כך שבתוך 5 שנים מתחילת הרפורמה על כל ההכשרות הרלוונטיות לעמוד ביעדי האיכות שהוגדרו לעיל.⁴⁸ אנו סבורים כי יישום רפורמה זו היא משימה מרכזית של זרוע העבודה.

מומלץ כי זרוע העבודה תמדוד את התשואה גם עבור הכשרות מפוקחות שאינן מתקצבות, כאשר המצב הרצוי הוא כי ההכשרות המפוקחות תעמודנה ביעד התשואה. יחד עם זאת, הוועדה מכירה בכך כי בחלק מן ההכשרות המפוקחות יש צורך, אף אם הן אינן עומדות ביעד התשואה. לכן, תבוצע עבודת מטה על ידי זרוע העבודה, אשר תגבש מתודולוגיה וקריטריונים הנשענים על התועלת לציבור, למשק ולפרט בהמשך הפיקוח על הכשרות אלו.

הרפורמה כוללת יצירת רצף הכשרות מדורג ואקדמיזציה למכללות הטכנולוגיות ולאקדמיה ככל שניתן. זאת בכדי להרחיב באופן משמעותי את הנגישות להכשרה מקצועית איכותית שמבטיחה את פיתוח ההון האנושי של האוכלוסיות שאינן פונות להשכלה אקדמית.⁴⁹

כמו כן יש לבנות את המבנה הארגוני המיטבי בתוך משרד העבודה ליצירת מערכת השכלה טכנולוגית אחידה ואיכותית, ובפרט מנקודת ראות מקצועית השגת הרפורמה באופן מיטבי דורשת איחוד של פעולות האגף להכשרה מקצועית ומה"ט בתחומים של בניית תכניות הלימוד, תקצוב ופיקוח. ההתאמות הנדרשות במבנה זרוע העבודה ואופן יישומן מפורטות בנספח 2.

הוועדה ממליצה כי עם ביצוע הרפורמה המוצעת ובהינתן שההכשרות המסובסדות הרלוונטיות עומדות בקריטריון התשואה, יורחב היקף המשתתפים בהכשרות אלו ביחס למספר המשתתפים בהן כיום. לאור זאת, הוועדה ממליצה כי עם אימוץ הדוח יוקם צוות מקצועי בראשות זרוע העבודה ומשרד האוצר אשר יבחן ויקבע תוואי להרחבת היקף ההכשרות העומדות בקריטריון התשואה באופן שישירת את מטרות הרפורמה ואת השגת יעדי התעסוקה.

⁴⁶ בנוסף למקורות המוזכרים ולדיוני הצוות, המלצות הרפורמה מבוססות על נתונים ודיונים שהתקיימו ביום העיון על הכשרה מקצועית במודל השוויצרי, נתונים מה-OECD ומה-community college בארה"ב, אשר מצאו את ביטויים בדו"ח בהתאמה למודל הישראלי.

⁴⁷ פירוט על אופן מדידת התשואה על הכשרה מקצועית וטכנולוגית נמצא בהמשך פרק זה.

⁴⁸ למעט מקרים חריגים בהם ישנו צורך משקי מוסכם על ידי המשרדים הרלוונטיים בהכשרות.

⁴⁹ כיום כמחצית מכל שנתון אינו פונה להשכלה אקדמית.

ב. קהל היעד בקרב מקבלי ההכשרה

קהל היעד של המערכת מורכב מכל אותם אנשים המעוניינים בהכשרה מקצועית חוץ אקדמית, תוך מתן דגש לקבוצות הבאות:

- אנשים הנכנסים לראשונה לשוק העבודה המקצועי, וזוהי ההכשרה המקצועית הראשונה שלהם. בקבוצה זאת נמנים הצעירים בגילאים 18-35 המתחילים את דרכם המקצועית וכן אנשים מקבוצות בעלות ייצוג נמוך בשוק התעסוקה הנכנסים לשוק זה לראשונה. זוהי הקבוצה המשמעותית ביותר מבחינת עדיפות הטיפול מכיוון שהאפקטיביות של השקעה בנכנסים היא הגבוהה ביותר על פי מחקרים בינלאומיים, והתשואה הצפויה שלהם היא על פני זמן ממושך יותר.
- מובטלים או עובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים,⁵⁰ הזקוקים להסבה מקצועית או לעדכון מקצועי מכיוון שהידע והכישורים שלהם אינם מאפשרים עוד השגת תעסוקה איכותית. לאנשים אלו יש כבר ניסיון תעסוקתי קודם וייתכן שחלקם כבר עברו הכשרה מקצועית בעברם הכוללת רכיבים של הון אנושי כללי, והם זקוקים בעיקר לידע מקצועי מעודכן, אולם עבור חלקם זוהי ההכשרה הראשונה.
- עובדים הזקוקים לעדכון מקצועי, בין היתר בשל שינויים טכנולוגיים, או עובדים הבוחרים או זקוקים לעבור הסבה או שידרוג מקצועיים, כולל בעלי תואר אקדמי. קבוצה זו נידונה בהרחבה גם בצוות שוק העבודה המשתנה, כאשר ברור כי כשל השוק עבור אנשים עובדים המעדכנים את כישוריהם בתחומם המקצועי, בדרך כלל תוך כדי עבודה, הוא מצומצם יותר מאשר עבור הקבוצות האחרות. לכן פיתוח וטיוב מערך ההכשרה יאפשר להם לרכוש באמצעיהם הכשרה נוספת לשדרוג השכלתם תוך כדי עבודתם (ראו הרחבה בעניין זה בפרק שוק העבודה המשתנה).

3.3 עקרונות הרפורמה

א. הכוון

הכוונה התואמת את המגמות של הביקושים במשק והשינויים המתחוללים בעולם העסקי והציבורי הינה אחד מהיסודות החשובים ביותר של מערכת הכשרה מקצועית מצליחה. להכוונה מתאימה נדרש בסיס אינפורמציה מקיף הכולל אפיון הדרישות בשוק העבודה למקצועות השונים לרבות נתונים על השכר הצפוי לבוגרים מסיום הלימודים ולאורך הקריירה המקצועית, כולל מסלול התקדמות השכר; וכן מידע לגבי אפשרויות לרכישת הכשרה ו/או השכלה רלוונטית. בהתאם לכך, נדרשת פלטפורמה מקוונת אשר תרכז את כלל המידע הרלוונטי ללומדים במקום מרכזי אחד ומנוהל על ידי זרוע העבודה. פלטפורמה זו תהיה זמינה לציבור הרחב ולכלל הגורמים העוסקים בתחום התעסוקה במשק, ותיבנה תוך חילופי מידע עם המעסיקים הציבוריים והפרטיים כאחד.⁵¹

⁵⁰ חשוב לציין שקבוצה זו קשה לזיהוי ועדיין לא נבנה לה מענה מספק, שהרי מדובר באנשים עובדים. במידה וניתן לזהות נראה שכדאי לבנות להם מענה.

⁵¹ להרחבה בנושא זה ראה פרק 4 העוסק בשוק העבודה המשתנה.

ב. יעד איכות למערכת

מטרתה של המערכת היא לספק השכלה טכנולוגית והכשרה מקצועית איכותיות לבוגרים, על מנת לאפשר להם להשתלב בשוק העבודה הנוכחי והמשתנה בקריירות איכותיות לאורך זמן. על מנת לעמוד במטרה זו מציבים למערכת יעד לספק לבוגרים לימודים אשר יספקו תשואה של 6% לפחות עבור הכשרות בהיקף של בין 400 ל 1000 שעות לימוד, במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה ולא היו עוברים את ההכשרה. על הכשרות קצרות מ-400 שעות לעמוד ברף תשואה של 4% ואילו על הכשרות ארוכות יותר לתת תשואה גבוהה יותר בהתאמה. קריטריון סף זה יבטיח כי המערכת תתמקד בתקצוב הכשרות בעלות תשואה שתצדיק את המימון הציבורי הניתן.

על המדידה להתבצע עבור השכר שנתיים עד שלוש שנים אחרי תום ההכשרה. האגף לאסטרטגיה ותכנון מדיניות ימדוד את התשואה על בסיס נתוני הלומדים, ונתוני ההשמה והשכר של בוגרי ההכשרות (ראו פרוט נוסף בפרק 6). מדידה זו דורשת מידע רב על מאפייני הפרטים העוברים הכשרה הכולל: השגים לימודיים בעבר, ניסיון בעבודה, רקע סוציו-כלכלי ועוד. השכר שימדד הוא שכר חודשי וגם שכר לשעת עבודה בהנחה שהנתונים המתאימים יהיו קיימים. שכר זה ימדד בין שנתיים לשלוש לאחר סיום הלימודים. כמו כן, המדידה תתחשב בהשפעה של ההכשרה על כמות שעות העבודה וההיתכנות שהפרט היה מובטל זמן ארוך לולא ההכשרה, בהנחה שהנתונים יהיו קיימים. המטרה היא לבחון באמצעות נתונים על הכשרות את מידת האפקטיביות, כאשר סף תחתון לאפקטיביות הוא שההכשרה העניקה לפרט עליה בשכר.⁵² ההנחה היא שעליית שכר זו מתואמת במידה רבה עם עליית התפוקה לשעת עבודה ובכך גם תרמה לעלייה כמעט זהה לתוצר במשק.

בנוסף, יש להמשיך ולקיים מחקר ומעקב שוטפים על איכות ההכשרה ועמידה ביעדים, כולל פרסום נתוני זכאות לתעודה, ההשמה והשכר של המוכשרים לפי תחום הלימוד ובמידת האפשר לפי הגופים המכשירים (כתלות בנתוני המועמדים על מנת למנוע עיוות לטובת הגופים המושכים תלמידים טובים יותר). חשוב לציין כי יש למדוד את שיעורי ההשמה והקידום המקצועי אבל לא רק "השמה במקצוע הנלמד", מכיוון שחלק מן ההכשרות מעניקות בסיס לתחום רחב של עיסוקים ויכולות והתאמות הפרט והביקושים בשוק משתנים ונלמדים לאורך תקופת הלימודים ולאחריה.

יעד האיכות הוא לגבי תכניות לימודים קיימות, כאשר תכניות חדשות שיפותחו יצטרכו להראות עמידה ביעד איכות זה מרגע שניתן לבדוק וביעדי ביניים עד לשלב זה. על כל הצעה לתוכנית לימודים חדשה להביא מודל שמראה שהתכנית יכולה להביא לתשואה המבוקשת בשכר, כחלק מתהליך הבחינה של התכנית. התקצוב הממשלתי לתכניות לימודים שאינן עומדות ביעד יצטרך להצטמצם או להסגר.⁵³

הכשרות מקצועיות הנותנות תשואה לשנת לימוד של 6% מעלות את התוצר והפריין במשק ונותנות תשואה עודפת על עלויות ההכשרה, ולכן הן תומכות בחזון הועדה של צמיחה והקטנת העוני. אנו סבורים שרצוי שהיקפי הרוכשים השכלה על תיכונית איכותית יהיו דומים לאלו שקיימים במדינות מפותחות עם מערכת הכשרה איכותית ועם רמת פריין גבוהה מישראל. כמובן שזהו צפי ארוך טווח, והוועדה לא קבעה יעדים להיקף הנדרש של ההכשרות.

⁵² יש להשתמש בשיטות אמידה אקונומטריות מקובלות למדידת התשואה. שיטות שונות נבדלות זו מזו בהנחות לגבי התנהגות הפרטים, לגבי הנתונים הזמינים ולגבי רמת אי הוודאות. יש למדוד את התשואה תחת הנחות שונות ולבדוק את מידת העמידות (robustness) של התוצאות.

⁵³ למעט מקרים חריגים בהם ישנו צורך משקי מוסכם על ידי המשרדים הרלוונטיים בהכשרות.

בהמשך לוועדות המקצוע הקיימות היום ועוסקות בגיבוש ועדכון תכניות לימודים **יש להמשיך ולחזק את שיתופי הפעולה עם המעסיקים**, כך שיתקבל אישור נרחב ככל הניתן מהשוק ובפרט ממעסיקים על עדכניות של תכניות הלימודים מדי מספר שנים. כלומר, בדומה לנעשה כיום, על עדכון תכניות הלימוד לכלול מחקר, ועדת מומחים בשיתוף אנשי המקצוע של המשרד בתחום, מעסיקים מהענפים הרלוונטיים וראשי מגמות ממכללות טכנולוגיות וגופים מכשירים נוספים. מלבד נציגי המעסיקים בוועדה (שמספרם מצומצם מטבע הדברים) יש לסקור מגוון רחב יותר של מעסיקים, כולל מעסיקים בינוניים וקטנים, לקבלת משוב. תפקיד הוועדה יהיה לבחון את היקף הביקושים בתחום, את הידע והכישורים הנדרשים מבוגרי התחום, להמליץ על היקף ההון האנושי הכללי מול הידע הספציפי הנדרשים, להגדיר את אותו חלק של תכנית הלימודים שיהווה לימודי ליבה שהם חובה בכל המוסדות המכשירים וכן להמליץ על פרק הזמן הנחוץ בין עדכונים, לפי אופי התחום. כחלק מיצירת מסלולי הלימוד, יוגדר לכל מסלול מהן הדרישות של הון אנושי כללי להתחלת המסלול, ומה היקף ההון האנושי הכללי הניתן כחלק מהמסלול. דרישות ההתחלה של ההון האנושי הכללי יושלמו למתקבלים ללימודים במסגרת מכינות. כמו כן, תבחן האפשרות להרחיב את ההתבססות בפיתוח ועדכון תכניות הלימוד על מומחים חיצוניים שאינם עובדי המשרד, בדומה לאופן העבודה במה"ט.

בנוסף, **יש לבנות את ההכשרות בראיה אחודה עם לימודי ההנדסאות** בתחומים הקיימים (או לימודי המשך אחרים) כך שתהיה המשכיות ואחידות בכל המערכות ותיווצרנה מדרגות לימוד רציפות שיאפשרו המשך למידה בצורה חלקה.

על תכניות חדשות לעבור את אותו תהליך קביעת תכנית לימודים שהוגדר עבור עדכון תכניות, ובפרט הליך שיתוף המעסיקים, **וחשוב לאפשר לגופים המכשירים להתנסות ולפתוח מסלולים כשהם חושבים שיהיה ביקוש**, ולקבוע חלק משמעותי מתכני הלימוד, גם אם לפעמים יהיו טעויות והמסלולים לא יצליחו. על תהליך האישור (או הדחייה) של מסלולי לימוד חדשים להיות תהליך מהיר, שיסתיים בטווח של מספר חודשים לכל היותר. היוזמה לפתיחת תכניות לימוד חדשות יכולה להגיע הן מצד הגופים המכשירים והן מצד זרוע העבודה. על התכניות החדשות לעבור אישור שכולל בדיקה של רמת הביקושים במשק לתחום וכן יש לודא כי צפויה ללומדים תשואה העומדת בקריטריונים של המערכת.

אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות שבזרוע העבודה אחראי על ניתוח הביקושים הנוכחיים במשק, וככל שניתן גם על הצגת צפי לצרכי המשק בשנים הקרובות. בהתבסס על מידע זה, **על זרוע העבודה לוודא שבתחומים שיש בהם או שצפוי בהם צורך משמעותי (למשל תחומים שבהם גדל מספר המועסקים בד בבד עם עלייה בשכר) קיימות תכניות לימוד עדכניות. במידה ותוכניות כאלו אינן קיימות, יש להכין תכניות כאלו.** בנוסף, מהמחקר הכלכלי עולה שאיכות המורים היא מרכיב מרכזי באיכות מערכת ההכשרה וההשכלה (Hanushek and Woessmann, 2015), ולכן במסגרת הרפורמה יש להקפיד על כך שאיכות המורים בתחומי ההוראה השונים אכן תהיה גבוהה.

ראוי לציין שאנו מעריכים כי ההמלצות המפורטות לעיל בתחום הפדגוגיה דורשות שינויים שיביאו לתפקוד מיטבי של זרוע העבודה.

ד. הון אנושי כללי

בהכשרות הדורשות פיתוח סט כישורים רחב, והן בעלות אופק התפתחות מקצועי, בהתבסס על הספרות הכלכלית בעולם, **יש לכלול לימודי הון אנושי כללי** על מנת להבטיח ללומדים הצלחה ארוכת טווח בשוק העבודה, ולהיות בהיקף שעות בסדר גודל של כשנת לימודים אקדמית.

השינויים התכופים בשוק העבודה והתארכות פרק הזמן שבו אנשים פעילים בשוק העבודה דורשים מעובדים הון אנושי כללי (General human capital) על מנת שיוכלו להתפתח ולעדכן את כישוריהם במהלך הקריירה (Life-long learning). חלק מתחומי ההון האנושי הכללי – רמה נאותה של עברית, אנגלית, מתמטיקה, אוריינות מחשב ויכולת פתרון בעיות, לפי הנדרש בכל סוג של לימודים, ניתן לספק גם במסגרת מכינות לתלמידים הזקוקים לכך, ולא כחלק אינטגרלי של הלימודים. אפיון תכני ההון האנושי הכללי הנדרש יעשה לאור מסלולי הקריירה אשר יפתחו בפני המשתתפים בהכשרה (כדוגמת הנדסאי חשמל ללומדים הכשרת חשמלאי).

עם זאת יודגש כי כיום ישנו עדויות לבעיה של נשירה מהכשרות ארוכות בשל הקושי של אוכלוסיות מסוימות לממן את עצמן במהלך הלימודים. על כן, **יש להרחיב את היקף ההכשרות המתקצבות הניתנות בשעות הערב**, באופן שיאפשר שילוב של ההכשרה עם עבודה בשעות היום, לייצר פלטפורמות דיגיטליות להקניית הכישורים במקרים רלוונטיים, ולפרק את ההכשרות לפרקים שיאפשרו לרכוש השכלה במדורג. כמו כן, יש לפעול למציאת פתרונות לתמיכה באוכלוסיות אלו, במיוחד במקרים בהם נדרשות הכשרות ארוכות, כדוגמת מתן דמי קיום או הלוואות בערבות מדינה, אותן הפרט יצטרך להחזיר עם השתלבותו בשוק העבודה.

כמובן שישנם לומדים אשר אינם זקוקים להשלמת השכלה כללית (או כבר ביצעו אותה בהכשרה קודמת), מעוניינים להשלים ידע קיים או לפצל את הלימודים לפרקים, ולכן מומלץ כי ככל שיש אפשרות, ההכשרות יבנו מפרקים שניתן לקחת בנפרד. לכן גם מודל תקצוב ההכשרות יצטרך להשתנות ובמקרים המתאימים תנתן האפשרות לקבלת מימון גם בהכשרות ההמשך ולא רק בהכשרה הראשונה, כפי שניתן כיום.

ה. אקדמיטציה

מספר ועדות כבר עמדו על **הצורך לייצר רצף הכשרתי** מהכשרות קצרות, להכשרות ארוכות, משם ללימודי טכנאות, ולימודי הנדסאות, ועד למעבר לאקדמיה. תובנה זו נחשבת לאלמנטרית, ועל כן נדרש לקדם את תהליכי האקדמיטציה בין סוגי ההכשרות השונות.

יש לוודא כי בכל ההכשרות המשמעותיות הרלוונטיות תהיה הכרה מוסדרת (לפי שיעור שיקבע) שתאפשר המשך ההכשרות מתקדמות יותר. ההכרה חיונית כמובן בהכשרות שמובילות באופן ישיר להכשרות מתקדמות יותר, כמו במקרה של טכנאי והנדסאי (כפי שנקבע בהחלטת הממשלה בנושא), וגם בהכשרות שאין להן המשך ישיר. למשל בהכשרה של חשמלאי שאינו טכנאי, צריכה להיות מחשבה גם בבניית תכנית הלימודים וגם בהחלטה לגבי האקדמיטציה, במה ניתן להכיר לצורך לימודי המשך לטכנאי או להנדסאי. כמו כן, ככל הניתן יש לנסות ולייצר אקדמיטציה בתחומים שאינם רלוונטיים למערכת ההשכלה הטכנולוגית למול האקדמיה (למשל בתחומים כגון הנהלת חשבונות). **הועדה גם ממליצה למל"ג לבחון באופן שוטף את תכנית הלימודים של הנדסאים כך שלימודי הנדסאי יוכרו בהיקף ראוי לקראת לימודי תואר אקדמי.**⁵⁴ בנוסף, יש לבחון את האפשרות להעביר הכשרות מקצועיות ארוכות שמשכן דומה להכשרות לקבלת תואר טכנאי, לפורמט שמזכה בתעודת טכנאי, במידת האפשר ובמקרים הרלוונטיים.

ו. שילוב מעסיקים

⁵⁴ כבר כיום ישנם בוגרי מה"ט המשתלבים בהמשך באקדמיה: נכון לשנת 2013, לכ-20% מבין בוגרי מה"ט ילידי 1980-1983 שהם גברים יהודים שאינם חרדים היה גם תואר אקדמי, ו-8% היו סטודנטים במוסדות אקדמיים. בהחלט ייתכן שהשיעור הסופי של הלומדים באקדמיה במחזורים אלו בפועל גבוה אף יותר.

יש לוודא את הרלוונטיות של תכניות הלימוד לצרכי המעסיקים, באמצעות שיתוף נציגי המעסיקים בוועדות הפדגוגיות, ע"י בחינה תקופתית של תכניות הלימוד, עידוד הקשר המקומי בין ספקי ההכשרה למעסיקים, וע"י המשך והרחבת תמיכה בתכניות לימוד הכוללות השמה מראש ונבנות בשיתוף הדוק עם המעסיקים - למשל בדומה לתכנית טאלנט דיגיטלי בה תכניות הלימוד נבנות על ידי "ועדת דיגיטל" המורכבת מנציגי מעסיקים בולטים בתחום זה.

כמו כן, קשר ברמה המקומית בין הגופים המכשירים ובין המעסיקים בהובלת זרוע עבודה, יאפשר להכין תכניות לימוד רלוונטיות למקומות העבודה שהבוגרים יעבדו בהם בפועל גם במשך ההכשרה ויקבלו נגישות לתשתיות העבודה הקיימות והמתחדשות במקומות התעסוקה. לכן, **חשוב שהמעסיקים ישתתפו בגיבוש תכניות הלימודים**, וכי יעודדו התמחויות מעשיות כחלק מתכנית הלימודים. חשוב עם זאת לציין כי לא כל הכשרה חייבת לשרת מעסיק ספציפי.

בנוסף, **המערכת תאפשר ותעודד במיוחד תכניות הנבנות בצמידות למעסיק (או קבוצת מעסיקים) ספציפית**, כאשר התלמידים עוברים סינון מראש ותכנית הלימודים תואמת את צרכי המעסיקים השוכרים. יש לוודא בתוכניות אלו כי ניתנת רמה מספקת של הון אנושי כללי כדי שלפרט תהיה אפשרות ללמוד מקצועות נוספים בדרכו המקצועית או כתוצאה משינויים תכופים בשיטות העבודה והביקושים לעובדים. תכניות בהיקף מצומצם מסוג זה קיימות כבר כיום בתכניות מסוג סטארטר וכיתה במפעל. יש להעמיק ולהרחיב את היקפי תכניות אלו תוך פיתוח תכניות חדשות המשלבות את המעסיקים באופן משמעותי בהליך ההכשרה, וכן להתאים אותן שיתנו מענה גם למעסיקים קטנים ובינוניים, והכל בכפוף לבדיקת האפקטיביות.

3.4 מבנה המערכת ותקצובה

א. יתרונות לגודל - רצף לימודי וחיבור ההכשרה המקצועית עם המכללות הטכנולוגיות והאקדמיה

גופים מכשירים איכותיים, המספקים מגוון גדול של מערכי השכלה טכנולוגית והכשרה מקצועית, הם הבסיס למערכת מצליחה שתהיה גם אטרקטיבית ללומדים. במקרים רבים, למערכת ההכשרה, כמו כל מערכות החינוך אך במיוחד במערכת עם מגוון עצום, יש יתרונות לגודל המתבטאים באיכות ההכשרה והתשתיות כאשר יש בידה יכולת לספק מגוון גדול של מקצועות על ידי מורים טובים ברמה גבוהה, ובעלי ניסיון מעשי עדכני. כאמור, אחת הבעיות בתחום ההכשרה המקצועית, בחלק מתחומי הלימוד, הינה המחסור בתשתיות מותאמות ועדכניות, בפריסה ארצית, ובכוח הוראה מקצועי, שמחובר לתעשייה ושיועד גם להתמודד עם האתגרים של העברת חומר הלימוד.

שילוב ההכשרה המקצועית עם המכללות הטכנולוגיות ושל אלו עם המכללות האקדמיות ואוניברסיטאות ישפר בחלק מהמקרים - ובמיוחד בתחומים הדורשים השקעה משמעותית בתשתיות או שלהם אפשרות לאקרדיטציה עם לימודי המשך - גם את איכות הניהול, המורים, המבנים והציוד, את תדמית ההכשרה המקצועית ואת חוויית הלימודים, מרכיב חשוב למשיכת קהלים חדשים למערכת. בנוסף, חיבור של גופים איכותיים גדולים לצרכי השטח יגרום ליתר עניין של המעסיקים במערכת אשר מציעה למעסיקים מגוון רחב של פרטים לבחור מתוכם. במחקר הכלכלי קיימת הערכה כי **יש יתרונות לגודל במוסדות חינוך המכשירים לשוק העבודה** (אקדמיה והכשרות טכנולוגיות ומקצועיות) **וכן יתרונות לתדמית**, ולכן יש לשקול ולנסות להטמיע את ההכשרות המקצועיות בתוך מערכת המכללות הטכנולוגיות, ובמיוחד באלו הקשורות למכללות האקדמיות.

מודל של גוף מכשיר צמוד מכללה אקדמית, שמספק הכשרות החל משלב ההכשרה המקצועית, דרך הטכנאי וההנדסאי, הוא המודל שיכול לספק את האיכות הטובה ביותר, ביחד עם תדמית חיובית ללימודים. שילוב של כל רצף הלימודים עד רמת ההנדסאי במכללות הטכנולוגיות יעזור ליצור אקדמיטציה בין מודולי ההכשרה, ולנצל כראוי את תוספת התקציב להצטיידות כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה. בנוסף, שילוב כזה יאפשר לספק הכשרות מקצועיות איכותיות בפריסה גיאוגרפית רחבה, תוך שימוש בתשתיות הקיימות במכללות הטכנולוגיות של מבנים, סדנאות ומורים. סינכרון עם תהליך (National Qualification Framework) ⁵⁵ המובל על ידי משרד ראש הממשלה ומשרד החינוך, בשיתוף אגפי ההכשרה בזרוע עבודה. לצד זה, יש לעודד גם מודלים של הכשרה על ידי מעסיקים, לרבות הכשרה צמודת מפעל או קבוצת מפעלים, ומסלולים של OJT.

הצורך במתן הון אנושי כללי והרצון לשפר את תדמית הלימודים הטכנולוגיים והמקצועיים מובילים למסקנה כי חיבור בין המכללות האקדמיות והטכנולוגיות עשוי לשפר את רמת ההשכלה הגבוהה הטכנולוגית והמקצועית. ⁵⁶ במכללות האקדמיות קיים בסיס ידע להוראת הון אנושי כללי, ויתרון לגודל יאפשר להעלות את רמת המורים ואת רמת ההוראה. המכללות הטכנולוגיות תעבדנה בשיתוף פעולה עם המכללות האקדמיות על מנת לספק קורסים להון אנושי כללי ברמה גבוהה. סטודנטים אשר נרשמים למכללה ומתחילים בלימודיהם, בין אם במסלול האקדמי ובין אם במסלול הטכנולוגי, נמצאים בדרך כלל בשלב בחייהם שבו הם אינם מגובשים עדיין לגבי מסלול הקריירה שהם מעוניינים בו. השילוב בין המסלולים באותה המכללה יאפשר לסטודנטים להכיר מסלול נוסף ולעבור באופן פשוט למסלול המתאים להם ביותר, אם נתוני הקבלה שלהם מאפשרים זאת. מכללה המספקת מסלול לימודי מקצועי או טכנולוגי בין אם הוא מעניק תעודת מקצוע ובין אם הוא מעניק תואר טכנאי או הנדסאי, יכולה לאפשר לבוגרים להשלים גם תואר בוגר (B.A.). המכללה תקבע, בתיאום עם המל"ג, את ההשלמות הנדרשות לשם קבלת תואר בוגר. לאור זאת, **מוצע כי הגופים האחראים על ההשכלה האקדמית וההשכלה הטכנולוגית יפעלו ביחד לגיבוש מנגנונים ותמריצים שיעודדו שיתוף פעולה ואיגום משאבים בין המכללות האקדמיות והטכנולוגיות.** כמובן, גם מעבר בכיוון השני הוא אפשרי, היינו, במידה שסטודנטים במסלול האקדמי אשר נחשפו ללימודים הטכנולוגיים יבחרו להשלים את לימודיהם במסלול הטכנולוגי.

על כן, יש לפעול לעידוד ומתן תמריצים לשילוב והטמעת מכללות להכשרה מקצועית בתוך מערכת המכללות הטכנולוגיות, כך שמרבית פעילות ההכשרה המקצועית בתחומי הטכנולוגיה: החשמל, המכונות, מכונות הרכב, האלקטרוניקה, מקצועות הבנייה, מקצועות ה-IT וכו' יופעלו באופן מרוכז במסגרת המכללות הטכנולוגיות שילכלו ברפורמה במסגרת מה"ט. אחת הבעיות המרכזיות כיום בתחום ההכשרה המקצועית בחלק מתחומי הלימוד, הינה המחסור בתשתיות מותאמות, בפריסה ארצית, עם סדנאות מותאמות לצרכי השוק, יכולות פדגוגיות להוביל פיתוח תכניות לימוד וכוח הוראה מקצועי, שמחובר לתעשייה ושיועד גם להתמודד עם האתגרים של העברת חומר הלימוד. אתגר נוסף הנובע מהמערכות הנפרדות של מה"ט והאגף, הוא שאין ניצול משמעותי של יתרון הגודל ברמה האזורית, ביחס להשקעת המשאבים של הממשלה בתחום ההנדסאות למול ההשקעה הנפרדת בהכשרה המקצועית. לצורך כך יש להתאים את דרכי התקצוב והמכרז של ההכשרה המקצועית.

⁵⁵ מערכת תעודות לאומיות, הקיימת במדינות רבות באירופה וכיום נבנית גם בישראל, הממפה ומדרגת את כלל התעודות הלאומיות הניתנות ממערכות החינוך וההכשרה השונות.

⁵⁶ כבר היום יש שילוב כזה והוא יוצר יתרונות שעדיין לא מנוצלים במלואם. בנוסף, חיבור בין המכללות האקדמיות, הטכנולוגיות והאוניברסיטאות (לדוגמה המכללה בטכניון וכן היוזמה של שנקר להתמזג עם אוניברסיטת תל אביב) יעלה את האיכות, יכולות השמה ויתר היתרונות המפורטים כאן. עידוד מבנה זה יכול להיעשות ומפורט בנספח 2. חשוב לציין שכיום יש נטייה גוברת במוסדות השכלה גבוהה לקיים תכניות לימוד לקראת תעודה ורצוי שזרוע התעסוקה תעקוב ותעודד פעילות זו.

עם זאת, יודגש כי ישנם תחומים, במיוחד אלו שאינם דורשים תשתיות בעלויות ניכרות, בהן דווקא המוסדות הקטנים הם המקצועיים ביותר ולכן לא נרצה לפגוע באפשרות להציע הכשרות גם במסגרות מסוג זה. כמו כן, ישנה חשיבות רבה בשמירת הפריסה הרחבה של ההכשרה המקצועית ברחבי הארץ, ולא לצמצמה רק למספר מוסדות מוגבל שידרוש מהפרט העתקת מקום מגוריו לשם הלימודים, במיוחד כאשר מדובר בלימודי ערב במקביל להמשך עבודה. בנוסף, יש להמנע מצעדים אשר יפגעו בתחרות ויגרמו להעלאת מחיר וצמצום הכמות.

ב. תחרות בין הגופים המכשירים

ההכשרה המקצועית מבוצעת בפועל ע"י מערכת רחבה של גופים מכשירים. מטרת הרפורמה היא ליצור מערכת שתבטיח שהגופים המכשירים יספקו הכשרה ברמה גבוהה, בעלת תכנים מעודכנים ורלוונטיים לשוק העבודה. **תחרות בין הגופים המכשירים היא הערובה הטובה ביותר גם לאיכות הלימודים וגם להתאמה לצרכי המשק.** הקשר של הגופים המכשירים עם שוק העבודה באזורם, לצד ההכשרות שתתבצענה על ידי המעסיקים, ביחד עם הצורך למשוך תלמידים, הוא זה שיאפשר קיום של מערכת איכותית ומעודכנת.

תפקיד מרכזי של זרוע העבודה בנושא זה הוא לפקח ולפרסם נתונים על הגופים המכשירים על מנת לוודא את רמתם המנהלית והפדגוגית, ולאפשר שקיפות בנתונים על הצלחת ההכשרות בהשמה ומשיכת תלמידים. **על המשרד לקבוע קריטריונים הכוללים חיוב במערכות הכוונה וסיוע בשילוב בתעסוקה לסטודנטים, ולפקח על קיומן.** גופים איכותיים יזכו ליתר עצמאות ביזמות של קורסים ובתכנים הנלמדים, תחת פיקוח זרוע העבודה וכן ליכולת טובה יותר לגדול בהיקפי ההכשרות תחת מגבלות התקציב.

כל גוף שיעמוד בקריטריונים של ניהול ואיכות ההוראה והמתקנים יוכל לספק הכשרה מפותחת ומתוקצבת. על מנת לעודד תחרות, מומלץ גם כי לגופים המכשירים טכנאים והנדסאים שיעמדו בקריטריונים של איכות ניהולית ותשואה ללימודים שיקבעו, תתאפשר גמישות רבה יותר בקביעת תכניות הלימודים, מעל רף המינימום של 25% שנקבע בהחלטת הממשלה. כמו כן, יש לעודד תחרות על היקפי הלומדים מדי שנה בתקצוב ממשלתי. בטווח הארוך יש מקום לשקול מתן עצמאות נוספת לגופים המכשירים אשר יוכחו כאיכותיים, בדומה לעצמאות הניתנת למוסדות האקדמיים הפועלים תחת המל"ג.

במשק מודרני מקצועות חדשים נפתחים ומקצועות נעלמים כל הזמן, ואי אפשר לחזות במדויק את הצרכים בעוד 10 שנים ואפילו פחות. **המטרה צריכה להיות בניית מערכת שתהיה ערוכה להגיב מהר לצרכים המשתנים אשר באים לידי ביטוי על ידי הביקושים של המעסיקים.** הידע המעודכן ביותר לגבי הביקושים בפועל נמצא בשטח, אצל המעסיקים, הסטודנטים והגופים המכשירים. מסלולים שסטודנטים ומעסיקים מעוניינים בהם יפתחו ויתרחבו, ומסלולים ללא ביקוש יצטרכו להצטמצם. חשוב לאפשר ואף לעודד את הגופים המכשירים להתנסות ולפתוח מסלולים כשהם חושבים שיהיה ביקוש, ולקבוע חלק משמעותי מתכני הלימוד, גם אם לפעמים יהיו טעויות והמסלולים לא יצליחו. לכן, יש לעודד תחרות אקטיבית בין הגופים המכשירים על הסטודנטים ועל שיתופי הפעולה עם המעסיקים.

ג. תקצוב

מומלץ כי התקצוב של הלימודים יתבסס באופן נרחב יותר על תפוקות כגון שיעור מסיימי הקורס אשר עברו את בחינות ההסמכה, שיעור המשתלבים בעבודה עד לשנה לאחר סיום הקורס והתשואה לשכר הבוגרים (בניגוד לתשלום על תשומות - היקף השעות המועברות במסגרת הקורס). רף המינימום למימון יעמוד כאמור על 6% תשואה להכשרות בעלות היקף משמעותי. כל זאת כמובן בהתחשב גם בעלויות ההכשרה עצמן (הכשרות הדורשות שימוש בחומרים ותשתיות יקרות יקבלו תקצוב גבוה יותר מכאלו הדורשות הוראה פרונטלית בלבד). נוסחת תקצוב מפורטת תיקבע כחלק מההכנות לרפורמה.

כחלק ממהלך זה, תינתן עדיפות לתכניות הכשרה בהן ההשמה התבצעה לפני תם ההכשרה דוגמת סטרט. יודגש כי יגובש מענה לצורך במקצועות להם נדרשת הכשרה ויש להם ביקוש בשוק, אך האטרקטיביות שלהם למועמדים נמוכה (דוגמת עובדי סיעוד כיום). על מנת שהמערכת תוכל לעבוד ביעילות עם תכנון ראוי, יש למסד לוח זמנים ידוע ומפורסם מראש שלפיו יפתחו קורסי הכשרה, כולל החלטה על התקציב השנתי זמן מספק מראש. לוח הזמנים של תכניות ההכשרה צריך להיות מתואם ככל האפשר עם לוח הזמנים של השנה האקדמית.

יש לוודא שמערכת המלגות הקיימת עבור סטודנטים באקדמיה תתמוך ללא אפליה גם בסטודנטים בהשכלה המקצועית והטכנולוגית, שמגיעים בד"כ מרקע סוציו אקונומי חלש יותר. יש לוודא כי ככל האפשר נפתחים גם מסלולי ערב המאפשרים ללומדים לעבוד ולהתפרנס בזמן הלימודים.

בנוסף, כיום מקצה האגף להכשרה מקצועית שוברים לפרט המאפשרים לו לבחור ללמוד בכלל הקורסים המפוקחים על ידי האגף – כלומר היצע נרחב בהרבה מאשר הקורסים המוצעים במערכת המתוקצבת. השוברים מקנים לפרט מימון של רוב עלות ההכשרה, כאשר מוסד הלימודים ותחום הלימודים נבחר על ידו עצמאית, והוא משתתף בכיתה בה חלק מהמוכשרים אינם מקבלים כלל תקצוב ממשלתי. מערך השוברים מציע כיום מימון גבוה יותר לתחומים בעלי ביקוש רב יותר במשק, אולם אינו חוסם את אפשרות המימוש גם בתחומים בביקוש נמוך.

הוועדה ממליצה כי בהתאם ליעד התשואה, גם השוברים ימוקדו בתחומים בעלי תשואה הגבוהה מ-6%, תוך הרחבת הדיפרנציאציה במימון בין הכשרות בעלות תשואה גבוהה מאוד לכאלו בעלות תשואה נמוכה יותר. הוועדה רואה במנגנון השוברים אמצעי טוב לעודד תחרות ולמקד את התמיכה הממשלתית באוכלוסיות בהן קיים כשל שוק ובמקצועות בהם התשואה בשכר להכשרה גבוה במיוחד. כמו כן, יש לבחון את גובה התמיכה גם בהתאם למידת כשל השוק המוערך לפרטים שונים על פי קריטריונים שקופים המגובים במחקר והתומכים בחזון ויעדי הוועדה.

4. המלצות בנושא התאמות נדרשות לשוק העבודה המשתנה

"מכונה אחת יכול לבצע עבודה של חמישים אנשים רגילים, אך אף מכונה לא יכולה לעשות את העבודה של אדם יוצא דופן" (Elbert Hubbard).

מכלול המגמות בשוק העבודה המשתנה, המתוארות בפרק א, עשויות להביא לשינויים בתמהיל, כמות ואופי המשרות והכישורים הנדרשים, ועל כן הן טומנות בחובן אתגרים והזדמנויות כאחד. דו"ח ה-World Economic Forum (2018) מפציר בממשלות ובמעסיקים לנקוט בגישה של ניהול אקטיבי ונכון של השינויים, בתקווה שגישה כזו תביא לעליה ברמת החיים הכוללת במשק, אולם כאמור קיימת אי ודאות רבה באשר לקצב השינויים והשפעתם. על כן המלצות הוועדה בהקשר זה הן במספר תחומים:

- הקמת מערך מידע, הכוון ואבחון עבור המועסקים והמעסיקים, שיאפשר להנחותם בסביבה של שינויים ואי ודאות. מערך זה יתבסס על מעקב הדוק ופרטני אחר השינויים בשוק העבודה, ובעיקר אחר התנודות בביקוש השוק לעובדים במקצועות ובענפים שונים, כפי שהם באים לידי ביטוי הן בכמות המשרות והן בשכר.
- התאמת כישורי העובדים לכישורים הנדרשים בשוק העבודה - כישורים רכים (לא-קוגניטיביים), מיומנויות בסיס וכישורים מקצועיים נדרשים. יש לפתח כלים פדגוגיים להקניית כישורים אלו לאוכלוסיות הרלבנטיות, ובכלל זה לעובדים קיימים לאורך החיים בהתאם לצורכי המשק ומגבלות השוק, וככל שהכלים יוכחו כאפקטיביים יש לפעול להטמיע אותם במערכי ההכשרה, ההשכלה והתעסוקה.
- בנושא למידה לאורך החיים, הוועדה ממליצה על בחינה יישומית של תכניות הסבה, הכשרה ושדרוג עבור עובדים המועסקים במקצועות שיש עדויות על דעיכתם ועל כן הם נמצאים על סף אבטלה, או במקרים שבהם ההכשרה לא מיושמת עקב כשל שוק.⁵⁷
- בחינת מערך חוקי העבודה והגמשתו באופן שיאפשר להתמודד עם הסדרי תעסוקה מגוונים ועם ניידות של עובדים בין מעסיקים.

⁵⁷ המשמעות של בחינה יישומית היא שיש ללמוד מהנסיון הקיים בעולם ובישראל על מנת לקבוע כיצד רצוי ליישם תכניות מסוג זה, כאשר המיקוד הוא במיומנויות התעסוקה של העובד.

4.1 מידע, הכוון ואבחון

א. חשיבות המידע לצמצום חוסר ההתאמה בשוק, והיעדרו

קשה להפריז בחשיבותה של אינפורמציה לקבלת החלטות מושכלת של פרטים בתחומי חיים שונים,⁵⁸ ועולם העבודה אינו יוצא דופן בכך; גם בו לאינפורמציה יש פוטנציאל להשפיע על קבלת החלטות מדויקת יותר. ההתפתחויות בעולם העבודה והשינויים בביקושי השוק עשויים להחמיר אף יותר את התופעה של פרטים הלומדים למקצועות שאינם נדרשים. זיהוי הביקוש למקצועות בזמן אמת יכול לסייע לצעירים לבחור תחום השכלה שיש לו ביקוש, לכוון עובדים בעדכון הידע והמיומנויות שלהם, לסייע למעסיקים למצוא עובדים בעלי הכשרה מתאימה ולאפשר התאמה של תכני ההכשרות המקצועיות למקצועות הנדרשים.⁵⁹

דו"ח ה-OECD (2017a) מצביע על זיהוי הביקוש למקצועות והנגשת המידע לציבור כאחד מכלי המדיניות המרכזיים המומלצים להתמודדות עם הפער בין השכלת העובדים והידע המקצועי שלהם לבין הביקוש במשק (Skills Mismatch). הצורך באיסוף מידע עדכני והנגשתו בולט גם בכל הנוגע למיומנויות טכניות והכשרות מקצועיות. כך למשל, אחד הקורסים המבוקשים ביותר בקרב נשים במסגרת תכנית השוברים של האגף להכשרה מקצועית הוא מזכירות רפואית, מקצוע שאחוזי ההשמה והשכר בו נמוכים באופן מובהק, וזהו מידע שראוי שיהיה בידי הציבור. גם הספרות הכלכלית מראה את התועלת הרבה שניתן להפיק מהכוונה עבור הסטודנטים (Jacobson and Mokher, 2010).

אמנם כבר כיום ניתן למצוא מידע על שוק העבודה ואפשרויות קריירה, אולם מידע זה מפוזר ברחבי האינטרנט ובמרכזי הכוון השונים, ופיזור זה מקשה על פרטים להעריך אותו ולקבל החלטות לגבי עתידם. יתרה מזאת, כיום לא קיים מאגר מידע ממשלתי בנושא ואין נתונים רשמיים אודות התשואה להשכלה ולבחירת מקצוע (אתר "רייטינג לעבודה" אשר מספק מידע מסוים על ביקוש אינו כולל נתונים מנהליים על השכלה ושכר או מידע רלוונטי נוסף אודות מסלולי קריירה והקשר בין רכישת הכשרה והשכלה לשוק העבודה). ההשפעה של המחקרים האחרונים בתחום זה (למשל קריל, גבע ואלוני, 2016) מדגישה עוד יותר את הצורך באיסוף שוטף של נתונים מנהליים אודות התקדמות מקצועית. דווקא בעולם של עודף מידע, גובר הצורך במידע מהימן, מעודכן ונגיש אודות המגמות בשוק העבודה.

ב. המלצות

הוועדה ממליצה כי אגף אסטרטגיה יאסוף וינתח נתונים אודות הביקוש בשוק לעובדים במשלחי יד שונים ובעלי כישורים שונים, כולל משרות בשירות המדינה. נתונים אלו יאפשרו לנתח ולהעריך את התשואה, הן במונחי הסיכוי לתעסוקה והן במונחי שכר, להשכלה אקדמית וטכנולוגית ולהכשרה מקצועית על פי מקצועות לימוד, והם יהוו בסיס לפלטפורמה המתוארת להלן.

הוועדה ממליצה כי משרד העבודה יקים פלטפורמה להנגשת מידע, הכוון ואבחון, אשר תספק מידע על שוק העבודה והביקושים בו ותעמוד לרשות הציבור וקובעי המדיניות.

⁵⁸ כך למשל, Hoxby and Turner (2015) מצאו כי הנגשת מידע לסטודנטים בארה"ב הביאה לעלייה בשיעורי הגשת מועמדות, בשיעורי הקבלה ובשיעורי הרישום, וכן לכך שסטודנטים הגישו מועמדות, התקבלו ונרשמו למוסדות טובים יותר (בעלי שיעורי סיום ותקציב גבוהים יותר).

⁵⁹ חשוב להבחין בין זיהוי שינויים שכבר התרחשו לבין חיזוי שינויים עתידיים, ובין ביקוש למקצועות וביקוש לכישורים. בעולם קיימים מודלים שונים לחיזוי הביקוש למקצועות, שרמת הדיוק שלהם מוגבלת בשל הקושי להתמודד עם השינויים בשוק העבודה, ופחות מודלים לחיזוי הביקוש לכישורים. כך למשל, ה-BLS (Bureau of Labor Statistics) בארה"ב פיתחה שיטה לחיזוי ארוך טווח של מקצועות לתקופה של 10 שנים, המתבסס על ניתוח מגמות בעבר ובהווה ועל אוסף של הנחות; תחזיות אלו מעודכנות ומפורסמות אחת לשנתיים מאז 1997, ומשמשות את קובעי המדיניות בארה"ב.

המערכת תספק למשתמשים מידע על:

- הביקוש וההיצע בשוק במשלחי יד שונים ובענפים שונים, ובפרט מגמות בביקוש ובהיצע (כגון מקצוע שהשכר בו יורד לאורך מספר שנים, מקצוע שהביקוש אליו עולה בקצב מהיר משאר השוק, או מקצוע שהיצע העובדים בו גדל בקצב גבוה - כל אלו יכולים להצביע על חוסר התאמה).
- תיאורי מקצוע מפורטים, כולל ההכשרה הנדרשת, שכר ושעות עבודה. יש להתייחס ככל הניתן גם למקצועות חדשים אשר אינם מופיעים בסיווגים הבינלאומיים.
- התשואה בשכר ללימודים והכשרה במסלולים ובתחומים שונים.
- הכישורים הכלליים והבסיסיים הנדרשים בשוק העבודה.
- וכל מידע נוסף שיימצא כרלוונטי לקבלת החלטות תעסוקתיות.

על המשרד לוודא כי המידע הוא איכותי ומתוקף, ומוצג בצורה ברורה, שימושית וידידותית. חשוב להבטיח כי המידע מעודכן באופן שוטף ככל הניתן, כך שניתן יהיה לנטר באופן מתמיד את המגמות ולהתריע על שינוי בהן, ובמידת האפשר גם להציע תחזית למגמות עתידיות.

בנוסף למידע לעיל, המערכת תספק למשתמשים כלים לאבחון עצמי (דיגיטלי), שיסייעו להם לבחור נתיב מקצועי התואם את יכולותיהם ושאופותיהם ושבזו יש להם את הסיכוי הגדול ביותר להתאים ולהצליח. האבחון יבדוק נטייה תעסוקתית, נטיות אישיות, שאלון צרכים וערכים בעבודה, וכן יספק מידע אודות השלמת הכשרה או השכלה על בסיס נתוני ההכון שתוארו לעיל.

המערכת תשמש פרטים בשלבים שונים במהלך חייהם - תלמידים, צעירים, סטודנטים, עובדים שמעוניינים לשפר את המסוגלות התעסוקתית שלהם (employability), עובדים ותיקים שנאלצים או מעוניינים לשנות קריירה באמצע החיים ואחרים. לכן יש לאפיין את צרכי המידע מול קהלי היעד השונים ולהתאים את המערכת לצרכי ומאפייני קבוצות שונות באוכלוסייה, תוך התחשבות במשתנים תרבותיים והתייחסות גם לנושא הגיל (עובדים בגילאי +45). על המשרד לפעול להטמעת השימוש במערכת בצמתים קריטיים לאורך חיי האזרחים, כגון בלימודי התיכון, לקראת השחרור מצה"ל, לקראת או לאחר פיטורים, בעת מעבר קריירה יזום ועוד.

בנוסף המערכת תעמוד לרשות גופי ההכשרה, מרכזי ההכון וקובעי המדיניות ותהווה כלי מרכזי בעבודתם. היא תאפשר לגופים המכשירים והמתקצבים לדייק את פעולותיהם אל מול צרכי השוק, ותהווה בסיס לפעילות הכון בלתי אמצעית (שלא באמצעים דיגיטליים).

הוועדה ממליצה כי המערכת שתוקם תהיה אחודה ותכלול מידע אודות כלל המקצועות, כולל אלו הדורשים השכלה אקדמית.

4.2 כישורים

כפי שתואר בפרק הרקע, האתגר המשמעותי הנובע מהשינויים הטכנולוגיים ומהאוטומציה הוא הצורך בהתאמת כישורי העובדים, וזאת על מנת לגשר על הפער וחוסר האיזון בין הכישורים הנדרשים בשוק העבודה לבין היצע הכישורים של העובדים (Skills Mismatch). פער זה נובע מכך שהתקדמות הטכנולוגיה משנה את אופי המשימות בחלק מהמקצועות ואת הכישורים הדרושים על מנת להצליח בהן, בעוד שכישורי הפרט אינם מתעדכנים באותו הקצב.

הביקוש לכישורים מסורתיים הנדרשים בעבודות רוטניות יורד, ואילו הביקוש לכישורים מוטי טכנולוגיה, לחשיבה מופשטת ולכישורים רכים עולה. בחינת השינוי בתמהיל העובדים במדינות ה-OECD בין השנים 1995 ו-2015 מראה ירידה בשיעור המועסקים במקצועות הדורשים כישורים נמוכים וכישורים גבוהים (World Economic Forum, 2016; OECD, 2017a). על כן העובדים נדרשים להתאים את המיומנויות שלהם ולרכוש מיומנויות חדשות על מנת להתאים את עצמם לדרישות השוק ולשמור על התעסוקה ועל רמת השכר שלהם.

א. זיהוי והגדרת הכישורים הרלוונטיים

לרשות כל עובד עומד סל כישורים אותו רכש במהלך חייו האישיים והמקצועיים. לאורך השנים נעשו מאמצים כדי לזהות מהו ה"סל", כלומר קשת היכולות והכישורים, המגדיל את הסיכוי של אדם להשתלב בשוק התעסוקה בצורה מוצלחת.

לפי המועצה הלאומית לכלכלה (2015) מיומנויות המאה ה-21 כוללות בין היתר גמישות, יכולת עבודה בצוות, אוריינות טכנולוגית, יכולת שכנוע, יצירתיות ועוד. Wagner (2014) מצביע על חשיבותם של כישורים כמו חשיבה ביקורתית ופתרון בעיות, כושר הסתגלות וזריזות, יוזמה ויזמות, יכולת תקשורת אפקטיבית בכתב ובעל-פה וסקרנות. ממצאים דומים עולים מדו"ח ה-World Economic Forum (2016) המפרט את הכישורים המבוקשים ביותר ב-2015 ואלו שצפויים להיות המבוקשים ביותר ב-2020 (ראו לוח נ-2 בנספח 3).

אנו מגדירים שלושה סוגי כישורים:

- **מיומנויות רכות (אישיות)** - כישורים כלליים שאינם תלויי מקצוע, כגון פרזנטציה.
- **מיומנויות בסיס** (כפי שהן נמדדות בסקר PIAAC) - כישורי שפה, אוריינות מתמטית וטכנולוגית.
- **מיומנויות מקצועיות** - כגון תוכנה, נהיגה על מלגזה וכדומה.

פרק זה עוסק בעיקר בחשיבות ובדרכים להקניית שני הסוגים הראשונים.

ב. חשיבותן של מיומנויות רכות בשוק העבודה

בשנים האחרונות הספרות הכלכלית החלה לעסוק בחשיבות הכישורים הרכים והלא קוגניטיביים, ומצטברות עדויות המצביעות על תרומתם הרבה של כישורים אלו להשתלבות מוצלחת בתעסוקה, אולם במידה שונה בקרב אוכלוסיות שונות (למשל Anghel and Balart, 2017; Schlosser and Shanan, 2017; Edin et al., 2017) עולה כי התשואה בשכר בסקטור הפרטי לכישורים לא-קוגניטיביים הכפילה עצמה מ-7% ב-1992 ל-14% ב-2013, בעוד שהתשואה לכישורים קוגניטיביים נשארה יציבה ברמה של 11%-13%. אולם עיקר ההשפעה שנצפתה במחקר היא בקרב אנשים בעלי מיומנויות גבוהות, ולכן היא באה לידי ביטוי בעיקר בכך שגברים בעלי כישורים לא-קוגניטיביים גבוהים קודמו למשרות בכירות וניהוליות בשכר גבוה בהסתברות גבוהה יותר מגברים בעלי כישורים לא-קוגניטיביים נמוכים יותר. (Deming, 2017) מראה כי בארה"ב בין השנים 1980 ו-2012 חלקן היחסי של משרות הדורשות רמה גבוהה של אינטראקציה חברתית צמח בכמעט 12 נקודות אחוז, בעוד חלקן של משרות הדורשות רק יכולות מתמטיות - כולל מקצועות STEM רבים - הצטמצם ב-3.3 נקודות אחוז. הגידול הניכר ביותר בתעסוקה ובשכר התרחש במשרות הדורשות הן רמה גבוהה של מיומנויות מתמטיות והן מיומנויות חברתיות. סקר של מעסיקים שנעשה בארה"ב מראה שמעסיקים מודאגים ממחסור בכישורים לא קוגניטיביים לא פחות מאשר בכישורים קוגניטיביים (PayScale, 2016).

על פי Heckman and Kautz (2012), כישורים לא קוגניטיביים לא רק שמנבאים הצלחה בשוק העבודה, אלא הם מהגורמים המשמעותיים שלה, ולכן הם ממליצים על שילוב תכניות התורמות לכישורים אלה במערכות ההשכלה. גם Deming (2017) מצא כי שוק העבודה, החל משנות ה-80 של המאה שעברה, מעריך יותר ויותר כישורים לא קוגניטיביים. יתרה מכך, עליית השכר הייתה חזקה במיוחד במקצועות הדורשים גם כישורים קוגניטיביים וגם כישורים לא קוגניטיביים. צריך וניתן לשפר את הכישורים הלא קוגניטיביים כולל כישורים חברתיים ורגשיים, משמעת עצמית, מודעות עצמית, מוסר עבודה, וישנם מחקרים רבים המראים השפעה חיובית של תכניות בתחום על הכישורים הדרושים (Celio, Durlak, and Dymnicki, 2011).

על אף עדויות אלו, מרבית מערכות ההכשרה והמנגנונים להקניית כישורים מתייחסים לכישורי בסיס ולכישורים מקצועיים, ופחות לכישורים רכים ולא-קוגניטיביים. **האתגר המרכזי כולל את הגדרת הכישורים הנדרשים אך הוא בעיקר במציאת הכלים והשיטות להטמעתם והקנייתם ללומדים.** מהספרות והדו"חות בנושא נראה שקיימים כיום מעט פתרונות לנושא, ומדובר באתגר פדגוגי משמעותי המחייב גם מדידה.

ג. חשיבותן של מיומנויות בסיס ותרומתן לפריון

הספרות הכלכלית מראה כי בסיס מוצק של כישורים קוגניטיביים (כישורים מתמטיים, יכולות כתיבה וביטוי וכדומה) עוזרים למועסקים להצליח בשוק העבודה (Levy and Murnane, 2004). בנוסף, כישורים כלליים נמצאו גם כבעלי השפעה משמעותית וארוכת טווח על שכר העובדים (Tyler, Murnane and Willett, 2000).

בשנת 2014 נערך לראשונה בישראל סקר PIAAC הבוחן את רמת הכישורים של העובדים בהשוואה בינלאומית. תוצאותיו הראו כי על אף שמספר שנות הלימוד בישראל גבוה יחסית, רמת הכישורים נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD (ראו איור נ-5 בספח 3). זאת ועוד, מיומנויות הבסיס מסבירות טוב יותר משנות הלימוד את פער הפריון בין ישראל ל-OECD, וההערכה היא כי כשני שליש מהפער בפריון לעובד נובע מהמיומנויות הנמוכות (חזן וצור, 2017). ניתוח מקורות פער הפריון בין ישראל לקבוצת מדינות מובילות שנערך על ידי אקשטיין וליפשיץ (2017) מעריך גם הוא כי המחסור בהון אנושי, בעיקר בקרב עובדים לא אקדמאיים, מסביר 21% מפער הפריון.

חשוב לציין כי הפערים במיומנויות בין ישראל למדינות ה-OECD נמצאו בכל רמות ההשכלה ובכל קבוצות הגיל שנבדקו (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016), אך הם ממוקדים בעיקר בחציון התחתון של ההתפלגות ומושפעים בין היתר גם מרמת הכישורים הנמוכה באוכלוסייה הערבית והחרדית (צור, 2016). ממצא זה הוא חשוב במיוחד שכן לאור המגמות הדמוגרפיות מחד ויעדי התעסוקה מאידך חלקם של מגזרים אלו בקרב המועסקים צפוי לגדול בשנים הקרובות.

ד. המלצות

הוועדה ממליצה כי אגף אסטרטגיה יעקוב אחר ביקוש השוק לכישורים, יזהה ויסווג את הכישורים הנדרשים (על פי החלוקה לעיל למיומנויות רכות, בסיסיות ומקצועיות), תוך התייעצות שוטפת עם מעסיקים ועל בסיס התובנות בעולם. בהתאם לכישורים הדרושים שיזוהו, המשרד יפעל **לפיתוח כלים פדגוגיים ונוספים להקניית כישורים רכים ומיומנויות בסיס** ולהטמעה שלהם במערכי ההכשרה, ההשכלה והתעסוקה, בהינתן שכלים אלו יוכיחו השפעה על השתלבות בתעסוקה ואיכותה. בפרט יש לקדם את הקניית מיומנויות הבסיס לאוכלוסיות בהן מזוהה חוסר משמעותי, כדוגמת עברית לחברה הערבית, וזאת בהתאם לצרכים שיזוהו בשוק העבודה. בנוסף יש להקנות את הכישורים הללו, ובפרט את מיומנויות הבסיס, באופן עצמאי (stand alone) במקרים שבהם הם נדרשים לצורך שילוב מיטבי בתעסוקה.

הוועדה רואה חשיבות רבה בהקניית כישורי תעסוקה כלליים, כישורים רכים ומיומנויות בסיס במסגרת מערכת החינוך על כל שלביה ובמסגרת מערכת ההשכלה הגבוהה, וזאת על מנת לספק לבוגרים של מערכות אלו כלים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה. לאור זאת, **אנו ממליצים על הקמת ועדת היגוי בין-משרדית לתחום כישורי התעסוקה, בה יהיו חברים משרד העבודה, משרד החינוך, מל"ג-ות"ת, משרד האוצר, נציבות שירות המדינה ונציגי מעסיקים ועובדים.** ועדת ההיגוי תתקף את הממצאים של אגף אסטרטגיה ותמליץ על הדרכים להטמעת הכישורים במערכות ההכשרה והחינוך השונות.

4.3 למידה לאורך החיים

למידה לאורך החיים (LLL) היא למידה תכליתית המתרחשת בקרב מבוגרים בגילים 25 ומעלה באופן מתמשך במטרה לשפר מיומנויות או לרכוש ידע או יכולות. סוג זה של למידה מתרחש בצורות שונות - באופן מקוון, פנים מול פנים, במסגרת עבודה או בכיתת הלימוד. הלמידה לאורך החיים שואפת מחד להקנות לעובדים בשוק העבודה מיומנויות מקצועיות מתאימות שישפרו את הפריון שלהם ויעניקו להם גמישות במעברים (כלומר יקטינו את הסיכוי לאבטלה), ומאידך לאפשר להתמודד עם הפערים החברתיים ולהעניק הזדמנות שנייה לעובדים המתקשים למצוא את מקומם בתוך שוק העבודה.

בדו"ח זה אנו משתמשים בהגדרה לפיה למידה לאורך החיים היא פעילות הלמידה של עובד אשר לצורך התאמה לשינויים במקצוע, בטכנולוגיה, בסביבת העבודה או במסלול העסקה (שכיר/עצמאי) צריך הכשרה נוספת על בסיס הכשרה קיימת, וכן לרכישת מקצוע חדש לבעלי מקצוע קיימים (מובטלים או מועסקים).⁶⁰ למידה לאורך החיים היא אבן דרך משמעותית בהסתגלות לשוק העבודה המשתנה. מסקר שנערך בקרב 300 מנהלי HR המייצגים מיליוני עובדים ברחבי העולם עולה כי הצורך העיקרי של ההון האנושי ב-4 השנים הקרובות (2018-2022) הוא השקעה בהכשרה מחודשת של העובדים הקיימים (World Economic Forum, 2018).

ההבנה כי הכשרה אחת לאורך כל חיי העובד אינה מספקת היא חשובה וצריכה לא רק לבוא לידי ביטוי בתכניות ממשלתיות אלא גם, ובעיקר, להשפיע על הפרט אשר נדרש לקחת אחריות ולהישאר רלוונטי ומעודכן לשוק העבודה – עובד מוסך שצריך לרכוש כישורי מחשב ואנגלית כדי לעבור לתפעל את מחשב הרכב, מהנדס שצריך לרכוש ידע בתוכנות חדשות על מנת שיוכל לנהל תהליכים טוב יותר, או עובד על מכונת CNC בטכנולוגיה מיושנת שצריך להסתגל לטכנולוגיית הדפסת תלת מימד. הטמעת שינוי כזה בתרבות העבודה בישראל תוכל להיות משמעותית בהסתגלות המשק לשוק המתעדכן באופן תדיר, ואילו המשמעות המעשית של היעדר הכשרה לאורך החיים היא פריון נמוך. **הקניית כישורים רלוונטיים לאנשים עובדים היא חשובה גם במקרה של עובדים העומדים בפני פיטורים עקב כישורים נמוכים או צמצום ענפי.** הכשרה מחדש כבר בתקופת העבודה תאפשר מעבר מיידי לעבודה חדשה באמצעות סל הכישורים וההכשרה שרכש העובד בתקופת עבודתו.

א. השפעת הלמידה לאורך החיים

הספרות המקצועית העוסקת בהשפעה של למידה לאורך החיים על פריון העובדים, התפלגות השכר, מידת הניידות של העובדים, התפלגות המיומנויות וההון האנושי והפערים החברתיים מלמדת שמידת ההשפעה של LLL אינה אחידה בין קבוצות אוכלוסיה שונות ובין מגגוני הפעלה שונים. המחסור בנתונים אחידים אודות ההשקעה בלמידה לאורך החיים על פי מדינות, מקורות המימון (פרטי או ציבורי) ורמת המיומנות מקשה גם הוא על אמידת ההשפעה.

Konings and Vanormelingen (2010) חקרו את ההשפעה של העלאת מיומנויות העובדים באמצעות נתוני הכשרות של למעלה מ-170,000 פירמות, ומצאו כי הכשרה מעלה את תפוקת העובד השנתית ב-23% בממוצע ושכר העובד עולה ב-12% בממוצע.⁶¹ נמצא עוד, כי התשואה להכשרה בסקטור שאינו יצרני גבוהה יותר מאשר בסקטור היצרני.

⁶⁰ זו הגדרה מצומצמת יותר מזו של ה-OECD, לפיה למידה לאורך החיים כוללת את כל פעילויות הלמידה "מהעריסה ועד לקבר" שמטרתן לשפר את הידע והיכולות של הלומדים.

⁶¹ הנתונים מתייחסים להכשרה פורמלית שהפירמה מספקת לעובדיה, במיקום נפרד המיועד לצורך כך. כ-9% מהפירמות במדגם סיפקו הכשרה, ובפירמות אלו למעלה מ-50% מהעובדים קיבלו הכשרה בהיקף ממוצע של כ-40 שעות.

נתוני Adult Education Survey מ-2016 של האיחוד האירופי מלמדים שהשתתפות בלמידה לאורך החיים נפוצה יותר בקרב בעלי מיומנויות גבוהות, עולה עם רמת ההשכלה וגבוהה יותר בקרב מועסקים מאשר בקרב מובטלים ומי שנמצאים מחוץ לכח העבודה. כלומר, נכון להיום, ההשתתפות בלמידה לאורך החיים משרתת בעיקר את האוכלוסיות החזקות בחברה ופחות את האוכלוסיות המודרות והחלשות, כך שלמעשה ללא הכוונה לקהלי יעד הלמידה לאורך החיים לא בהכרח תסייע לצמצום פערים והתועלת שלה במונחי שכר, פריון וניוד בשוק העבודה אינה ברורה (Allingham, 2002; Brown, 2013; Erikson and Goldthorpe, 1992; Milburn, 2012).

חשוב גם לציין כי חינוך מבוגרים מייצר תשואה נמוכה ביחס לחינוך חובה בשלבים המקדמיים של החיים. על אף שהסמכות מקצועיות, השכלה והכשרה מקצועית משפיעים על רמות ההשתכרות של העובד בשוק העבודה, התשואה של ההשקעה נמוכה ביחס להשקעה בחינוך בסיסי. אוכלוסיות אשר רכשו בעבר מקצוע, השכלה גבוהה והשתלבו במקצועות צווארון לבן, יטו להשתתף יותר בלמידה לאורך החיים. מחקרים מצביעים על כך שמבוגרים אשר נשרו או לא הצליחו להשלים את לימודי החובה שלהם בבית הספר יהיו חסרי מוטיבציה ובטחון עצמי ולכן לא יטו להשתתף בלמידה לאורך החיים (Brown, 2013; Brown, 2016; Illeris, 2006).

ב. מעורבות ממשלתית בלמידה לאורך החיים

למידה לאורך החיים היא בעלת תועלת למשק, למעסיקים הנהנים מהיצע גדול יותר של עובדים מוכשרים, ולעובדים עצמם המרחיבים את סל היכולות התעסוקתיות שיאפשרו להם קידום תעסוקתי בעתיד. למרות זאת, לפי הספרות הכלכלית ישנם מספר כשלים בהכשרה לעובדים קיימים המצדיקים את התערבות הממשלה.

מצד העובד, מגבלות נזילות וזמן לא תמיד מאפשרות יציאה ללימודים והפסד עבודה, ולכן כשל השוק הוא בעיקר בקרב עובדים בשכר נמוך שאינם יכולים לממן הכשרות בעצמם. על פי נתוני Continuing Vocational Training Survey של האיחוד האירופי, עובדים עם מיומנויות גבוהות נוטים להחזיק במיומנויות גמישות יותר ואף להשקיע יותר ברכישתן, ולעומת זאת עובדים עם מיומנויות נמוכות נוטים לא להשקיע בלמידה ורכישת מיומנויות רחבות ויהיו חשופים יותר למצבי סיכון.

מצד המעסיק, קיים חשש שההשקעה תרד לטמיון אם העובד המוכשר יעזוב את מקום העבודה, במיוחד בשוק עבודה המתאפיין באבטלה נמוכה וכן בקרב חברות קטנות אשר לא יכולות להשקיע משאבים גדולים בהכשרה ופיתוח של העובדים שלהן.⁶² בנוסף שני הצדדים, העובד והמעסיק, לא תמיד מפנימים את הרווח הכולל למשק משדרוג כישורי העובדים.

בעולם קיימים מודלים שונים של הכשרות לעובדים בהשתתפות המדינה, בעיקר דרך מענקים למעסיקים ולעיתים גם דרך שוברים לעובדים, תמריצי מס ועוד (שוורץ ואירוב, 2018). תמיכה בעובדים עשויה לסייע גם במעבר של עובד למעסיק אחר ולא רק בקידום אצל המעסיק הקיים, אך השימוש של ממשלות בכלי זה הוא מצומצם בהשוואה לתמיכה במעסיקים. יציין כי בישראל קיים המודל של קרן השתלמות, אולם בפועל הוא במקרים רבים אינו משמש למטרת למידה לאורך החיים. פירוט אודות מודלים שונים לתימרוץ עובדים ללמידה לאורך החיים מופיע בנספח 3.

⁶² על פי נתוני Continuing Vocational Training Survey של האיחוד האירופי, אחוז העובדים המקבלים הכשרה מקצועית ספציפית במקום העבודה בחברות גדולות (מעל 250 עובדים) עומד על כ-96%, לעומת כ-70% בחברות קטנות.

הממצאים מראים כי במדינות שיש להן מערכת השכלה גבוהה והכשרה מקצועית איכותית (גרמניה, דנמרק, קנדה, אוסטרליה) שיעור ההשתתפות בלמידה לאורך החיים הוא גבוה יותר, גם בקרב אוכלוסייה בעלת מיומנות נמוכה. במדינות אלו מרבית ההשתתפות בלמידה לאורך החיים היא ממקורות פרטיים ולא ציבוריים. במילים אחרות, מערכת חינוך, השכלה גבוהה והכשרה מקצועית ציבורית איכותית מקטינה את ההשקעה הציבורית בלמידה לאורך החיים אבל מגדילה את סך ההשקעה בה.⁶³

ג. המלצות

פריון העובדים הנמוך בישראל לצד המגמות בשוק העבודה המשתנה והדרישה להתאמה מתמשכת של כישורי העובדים מצביעים על צורך ברור בהכשרה. אנו סבורים כי האחריות לכך היא בראש ובראשונה של המועסקים עצמם ושל המעסיקים אשר ביכולתם לממן זאת, ולצד זאת יש לבחון היכן קיים כשל שוק הדורש מעורבות ממשלתית. על המדינה לקחת חלק במתן הכשרה לעובדים רק במקרים מובחנים שבהם מזהה כשל שוק, הגורם לכך שעובדים ופירמות המעוניינים בהכשרה מקצועית לא מיישמים זאת עקב כשלים אלו (בפרט בעסקים קטנים) ובכך נמנעת העלייה בפריון ובתעסוקה.

הוועדה ממליצה על **בחינה יישומית של תכניות הסבה, הכשרה ושדרוג** עבור עובדים המועסקים במקצועות שאין אליהם ביקוש כפי שיזוהו על בסיס המידע שייאסף ויונתח באגף אסטרטגיה.⁶⁴ יש למקד את המאמצים בעובדים בפריון נמוך ועובדים בעלי מיומנות נמוכה המועסקים במקצועות בעלי אופי רוטיני, תוך עדיפות לקידום יעדי התעסוקה. בנוסף, יש לוודא כי ההכשרה עומדת בקריטריון האיכות ומקנה לעובדים כישורים רחבים אשר יגדילו את הפריון והשכר שלהם וכי ההסבה היא אל מקצועות בהם קיים ביקוש.

הוועדה ממליצה על **התאמת תכניות ההכשרה הקיימות והעתידיות והנגשתן גם למועסקים**, מבחינת שעות הפעילות, אורך הקורסים, הדרישות ונהלי העבודה (כולל פיתוח והנגשת הכשרות מקוונות), וזאת על מנת לתמוך בשדרוג הכישורים שלהם והתאמתם לשינויים במקצוע, בטכנולוגיה או בסביבת העבודה. יש לוודא כי ההכשרות יגדילו את הפריון של העובדים ויבואו לידי ביטוי בהגדלת השכר, ויסייעו להם הן במשרתם הנוכחית והן במעבר בין משרות. כל התכניות יידרשו לעמוד בקריטריון האיכות ולפעול על פי עקרונות הרפורמה בהכשרה המקצועית בהיבטי פדגוגיה, הון אנושי כללי, אקרדיטציה ושילוב מעסיקים. מומלץ ליצור מסלולי תמיכה הן למעסיקים והן לעובדים, ובכל מקרה יש לבחון התאמות בתקצוב רק במקרים שבהם העובדים והמעסיקים מעוניינים בכך וההכשרה לא מיושמת עקב כשל שוק.⁶⁵ על מנת להימנע מכך שמימון ממשלתי יחליף מימון שהיה מגיע מהעובדים או מהמעסיקים ללא התערבות הממשלה.

אנו ממליצים כי אופן המימון לתכניות ההסבה וההכשרה שתוארו לעיל ייקבע בהמשך, תוך התייחסות והמלצה גם על השימוש בתקציבים הניתנים או מסובסדים על ידי הממשלה לטובת נושאים אלו כיום.

בהתאם לתנאים וההמלצות של הרפורמה בהכשרה מקצועית כפי שתוארו בפרק 3, אנו ממליצים לאפשר קיומן של הכשרות בשעות גמישות על ידי גופים פרטיים וציבוריים, אשר יספקו מסגרות איכותיות ויאפשרו לעובדים להשתתף בהן.

⁶³ בישראל אין נתונים רשמיים על לימודים אקדמיים והכשרה טכנולוגית ומקצועית לאורך החיים. מאידך, מרבית השכירים במשק מקבלים מהמעסיק קרן השתלמות כחסכון המאפשר לימודים חלקיים לאורך החיים. רבים מהפרטים במשק לומדים לתארים שונים (במיוחד תואר שני ושלישי) תוך כדי עבודה, וכן יש רבים המקבלים מהמעסיק השתתפות בהוצאות ללימודים או הכשרה לצורך קידום מקצועי. לימודים במוסדות מתוקצבים (אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות וטכנולוגיות) פתוחים לאזרחים כמעט ללא הגבלה בשכר לימוד מסובסד.

⁶⁴ למשל על פי קצב הגידול במשרות פתוחות או היחס בין משרות פתוחות למובטלים. המשמעות של בחינה יישומית היא שיש ללמוד מהנסיון הקיים בעולם ובישראל על מנת לקבוע כיצד רצוי ליישם תכניות מסוג זה, כאשר המיקוד הוא במיומנויות התעסוקה של העובד.

⁶⁵ כשל שוק יכול להתקיים בפירמות קטנות או כאלו הנמצאות במצב כלכלי גרוע.

4.4 חוקי והסדרי עבודה

במקביל לשינויים הטכנולוגיים חלו בעשורים האחרונים גם תמורות תרבותיות ואחרות המשפיעות על שוק העבודה, ובאות לידי ביטוי בין היתר בשינוי דפוסי התעסוקה של משקי הבית ובחלוקה מחדש בין בני הזוג, בהיווצרותם של הסדרי תעסוקה מגוונים וגמישים יותר, בערעור על מבנה יום העבודה הקונבנציונלי ובדרישה להסדרי איזון בית-עבודה. בין היתר, ניתן למנות בהקשר זה את התופעות הבאות: עובדים מבצעים משימות מחוץ לשעות עבודתם ומחוץ למקום עבודתם, בעזרת הטלפון הנייד או המחשב; נורמות עבודה חדשות המעוגנות בחוזים אישיים חורגות מהמבנה הקשיח של שעות העבודה היומיות והשבועיות; אוכלוסיות מרוחקות יכולות להיעזר בפלטפורמות החדשות על מנת להשתתף בשוק העבודה; דרכים חדשות להתפרנס כגון כלכלה שיתופית או עבודה כ"פריילנסרים" מתפתחות; ועוד.

שינויים אלו מעוררים קשיים הולכים וגוברים הנובעים מחוסר התאמה בין המציאות בשוק העבודה הגלובלי והמתפתח לבין המערך החוקי והרגולטרי בתחום, אשר נקבע ברובו לפני שהתרחשו שינויים אלו (משה, 2015). קיים מתח בין רצונה של המדינה להגן על העובדים, המתבטא כיום במרבית המדינות בפקוח על מבנה התעסוקה ועל שעות העבודה ולעיתים אף הגבלות עליהם, ובין הצורך של מעסיקים ולעיתים הרצון של העובדים בעבודה גמישה יותר. עם זאת חשוב להדגיש כי רבים מהחסמים בתחום זה נעוצים בחוסר מודעות של המעסיקים והעובדים לאפשרויות השונות ובתרבות ארגונית-עסקית מיושנת, גם כאשר הם אינם מוגבלים מבחינת החקיקה.

הוועדה מזהה שלושה אתגרים מרכזיים בתחום זה:

- **חוק שעות עבודה ומנוחה** (התשי"א-1951): חוק זה מסדיר את שעות העבודה בישראל, ובכך משפיע ישירות על היבטים מרכזיים בכלכלה ובחברה הישראלית כגון משך הזמן שעובד נמצא במקום העבודה, רמת הפריזון במשק, יכולתם של העובדים לגשר בין דרישות העבודה וחיייהם הפרטיים ורמת שביעות הרצון שלהם. בהינתן חשיבותו והשפעתו הרבה של החוק, בולטת העובדה שהוא נחקק בשנת 1951 ועבר מאז תיקונים קלים בלבד, למרות השינויים הדרמטיים שהתרחשו בכלכלה ובשוק העבודה שתוארו לעיל. כיום רבים מהעובדים והמעסיקים מרגישים שהחוק הקיים אינו מותאם באופן מספק למציאות המתהווה בשוק העבודה, אינו מאפשר גמישות מספקת ואינו בהכרח מספק תנאי העסקה ההולמים את צרכי העובדים. עם זאת חשוב לזכור שלעובדים ולמעסיקים יש צרכי גמישות שונים שאינם תמיד מתיישבים זה עם זה (מרגלית ואחרים, 2018).
- **חקיקת עבודה וזכויות סוציאליות**: חלק גדול מהעובדים בישראל כיום אינם מועסקים במקום עבודה אחד לאורך כל שנות עבודתם, אלא עוברים בין משרות ומעסיקים. מאידך, לא נצפה שינוי מהותי בנושא זה בתקופה האחרונה (משרד האוצר, 2018ב). למרות זאת, חלק לא מבוטל מחוקי העבודה והרווחה תואמים למודל של תעסוקה רצופה באותו מקום עבודה למשך תקופה ממושכת. חוקים אלה קושרים את הזכאות לזכויות סוציאליות חשובות, כגון ימי חופשה, דמי הבראה ודמי מחלה, לוותק של העובד במקום עבודתו. בעשורים הרבים מאז נחקקו עברו חוקים אלה שינויים מעטים בלבד, למעט הרפורמה בתחום הפנסיה. החקיקה הקיימת היא בעייתית בשני היבטים - היא פוגעת בדינמיות, בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה, בכך שהיא יוצרת לעובדים תמריץ שלילי למעברים תעסוקתיים, שכן אלה כרוכים בפגיעה בזכאות לזכויות סוציאליות; והיא פוגעת בזכויות העובדים החלשים, החשופים שלא מרצונם למעברים תעסוקתיים תכופים וסובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאי-העסקתם (מרגלית והילל, 2018).
- **הסדרי עבודה גמישה**: קידום הסדרי לאיזון בית-עבודה עשוי לתרום להעלאת שיעור ואיכות התעסוקה של נשים בכלל, ובקרב האוכלוסיות החרדית והערבית בפרט, שכן הסדרי אלו יכולים לאפשר לנשים ולגברים לחלוק את מטלות הבית והמשפחה בצורה טובה יותר. הסדרת מעמדם וזכויותיהם של עצמאים וקידום הסדרי לעבודה גמישה יסייע גם לאוכלוסיות המתקשות להשתלב בשוק העבודה, כגון עובדים בישובים פריפריאליים בעלי נגישות נמוכה לתחבורה ציבורית, אנשים עם מוגבלות ועובדים שמעדיפים לעבוד בקרבת מקום המגורים מסיבות תרבותיות.

לצד אתגרים אלו נדרשת עבודה נוספת על מנת לאבחן במדויק את הקשיים והשינויים הנדרשים.

על כן הוועדה ממליצה על בחינה של מערך חוקי העבודה והרגולציה בתחום, והגמשתו והתאמתו לשינויים בשוק העבודה בהתאם לצורך ובפרט באופן שיאפשר להתמודד עם הסדרי תעסוקה מגוונים וניידות בין מעסיקים. זאת, תוך המשך הגנה על זכויות העובדים ומתן מענה לאתגרים חדשים בתחום זה הנובעים מהשינויים בשוק העבודה.

במקביל על המשרד לפעול גם בכלים הסברתיים מול המעסיקים ומול ארגוני העובדים, על מנת להגביר את הגמישות במסגרת החקיקה הקיימת.

5. המלצות בנושא תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד

5.1 רקע

כפי שעולה מהדו"ח, יעדי התעסוקה שנקבעו לשנת 2030 הם יעדים שאפתניים. יעדים אלו נקבעו לאור הניסיון המצטבר וההתקדמות הראויה לציון בהגדלת שיעור התעסוקה בהתאם ליעדים שנקבעו לשנת 2020. ההישגים עד כה, גם אם לא מלאים, נבעו מניהול מדיניות ממשלתית עקבית ליצירת תמריצים לתעסוקה ומריכוז מאמץ בפיתוח כלים ותוכניות המתאימות במיוחד לאוכלוסיות השונות. לאור הצלחה זו, הוחלט בוועדת 2030 לקבוע יעדי תעסוקה גבוהים. בנוסף, הוועדה ראתה לנגד עיניה את הצורך בהעלאת פריון העבודה במשק כולו, ובקרב גברים ערבים ונשים חרדיות בפרט, ולאור זאת הוחלט לראשונה על קביעת יעדי שכר לחלק מהאוכלוסיות.

העשור האחרון אופיין בגאות מאקרו כלכלית במשק הישראלי, שאינה מובטחת כלל בראיה צופה פני עתיד. על כן היעדים שנקבעו הם שאפתניים, ובכדי להשיגם נדרש לשמר ואף להגביר את המגמה החיובית שהתפתחה בשיעור ההשתתפות וברמת השכר של האוכלוסיות השונות בשוק העבודה. לאור זאת, הוועדה נדרשה למשימה מאתגרת לקראת העשור הקרוב. לצד שיפור המדיניות הממשלתית להגברת התמריצים להשתלבות בעבודה, הצוות נדרש לבחון את התאמת הכלים הקיימים לקידום היעדים הנוכחיים והחדשים ולהמליץ על תוכניות לתחומים בהם הממשלה לא עסקה בצורה שיטתית לפני כן, בדגש על המעבר מכניסה לשוק העבודה לקידום איכות תעסוקה.

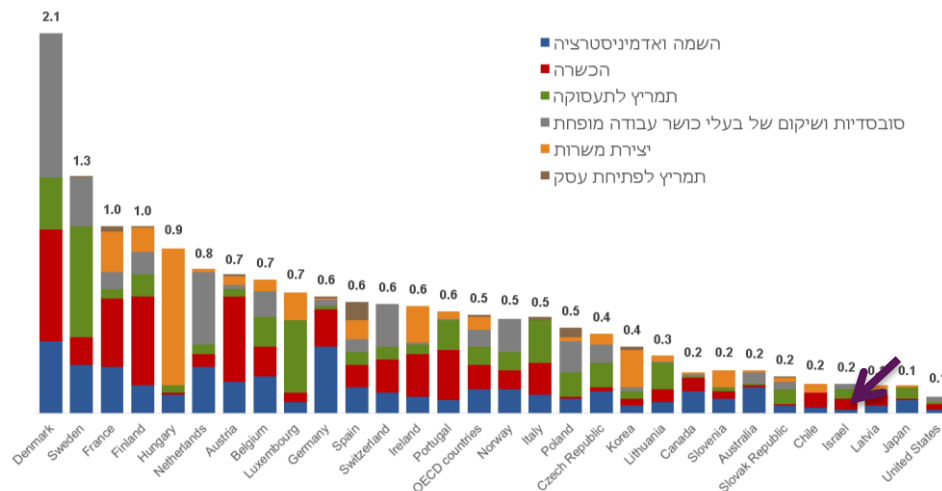
לאורך השנים, וביתר שאת בעקבות המלצות וועדת התעסוקה 2020 לפני עשור, נבנו תכניות תעסוקה מגוונות. כחלק מעבודת הוועדה, נעשתה סקירה של התכניות הקיימות על מנת למפות המצב הקיים, וכן כדי לאפיין את החוסרים במערכת הקיימת. לסקירת התכניות העיקריות למגזר הערבי, החרדי ולאוכלוסיות נוספות בהתאמה, ראו לוחות נ-3, נ-4 ונ-5 בנספח 4. בפני הוועדה נסקרו מאפייני התעסוקה, החסמים והאתגרים העיקריים של האוכלוסיות לעיל, מידת עמידתן ביעד התעסוקה במידה והוגדר כזה לשנת 2020, הפעילות והתכניות הייעודיות הקיימות כבר כיום, ומידת האפקטיביות וההצלחה שלהן במידה וקיימת מדידה כאמור. לאור כל אלו אנו ממליצים בפרק זה על הצעדים הנדרשים לצורך התאמת תכניות התעסוקה ליעדי 2030.

על מנת לשמר ולפתח את הכלים היעילים ביותר למימוש מטרות הוועדה, ולמצות את התקציב המוקצה לצורך מדיניות זו באופן אופטימלי, הועדה רואה חשיבות גדולה בפיתוח **מדיניות סדורה לבחינת האפקטיביות של התוכניות** והקצאת המאמצים והמשאבים בהפעלת תוכניות בהתאם לתוצאות. יש לבחון את התוכניות הקיימות, כמו גם את ההמלצות המפורטות בהמשך פרק זה להמשך הפעילות, בהתאם לאפקטיביות שלהן ולתרומתן להשגת יעדי שיעור ואיכות התעסוקה.

מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) - השוואה בינלאומית

מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP-Active Labor Market Policy) הוא שם כולל לסל כלים שהמדינות השונות מפעילות לצורך תמיכה בשוק העבודה. כלים אלה כוללים הכשרה מקצועית, תכניות להשמה בתעסוקה, סבסוד שכר לטובת יצירת משרות ועוד. רמת האפקטיביות של הכלים בסל משתנה ממדינה למדינה ומושפעת לא פעם ממשתנים רבים הקשורים למידת הפתיחות של המשק, רמת ההגנה על העובדים במדינה, שיתופי פעולה בין הממשלה לבין ארגוני המעסיקים והעובדים ועוד. ה-OECD מבצע השוואה של היקף ההוצאה הממשלתית על הכלים הנ"ל כשיעור מהתוצר בין המדינות החברות בו. בחינת הנתונים (איור 13) ממחישה את העובדה כי ההוצאה הציבורית על ALMP בישראל היא מהנמוכות ביותר ב-OECD, 0.16% מהתוצר, לעומת 0.54% במוצע ה-OECD.⁶⁶

איור 13: הוצאה ציבורית על ALMP כאחוז מהתוצר, 2015



מקור: עיבודי משרד האוצר לנתוני OECD.

אל מול פער זה, יש מקום לבחון את האפקטיביות של הרחבת ההשקעה הממשלתית בשוק העבודה כדי לעמוד ביעדי התעסוקה שנקבעו. עם זאת חשוב לסייג ולומר שההשוואה הבינלאומית היא בעייתית בשל הבדלים בין המדינות השונות בהגדרת הכלים הנכללים ב-ALMP. גם העובדה שרמת התעסוקה הכוללת בישראל היא גבוהה מזו שב-OECD למרות ההשקעה הנמוכה מרמזת שיש לבחון בזירות מהם הכלים החסרים.

⁶⁶ נתוני ה-OECD ל-2016.

5.2 החברה הערבית

נכון לשנת 2017 החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בישראל מונה 1,817,700 איש, מתוכם 760,800 בגילאי העבודה, המהווים כ-18% מכוח העבודה בישראל.⁶⁷ על פי תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס, בשנת 2065 הם יהיו כ-22% מכוח העבודה בישראל.⁶⁸

לחברה הערבית מאפיינים תעסוקתיים משותפים וייחודיים, המחייבים להתייחס אליהם בעת בניית תכניות לקידום התעסוקה. לדוגמא, רמת השליטה בשפה העברית, המהווה את שפת העבודה העיקרית במשק, מהווה חסם משמעותי להשתלבות בשוק העבודה. על פי מחקרים שהוצגו בפני הוועדה,⁶⁹ פערי השפה הינם משתנה מסביר משמעותי בפערים התעסוקתיים והקניית שליטה בשפה העברית מוקדם ככל הניתן עשויה לשפר את אפשרויות האוכלוסייה להשתלב ולהתקדם בשוק העבודה. בנוסף למאפיינים המשותפים, המאפיינים של תת-קבוצות שונות בחברה הערבית, בדגש על מגדר וגיל, מעמידים אתגרים שונים לקבוצות שונות. בשל כך, ומכיוון שנקבעו להם יעדים שונים, הצוות התייחס בנפרד לגברים ובגרים, נשים ובגורות, ונוער (מתחת לגיל 18).

א. גברים ערבים

יעד התעסוקה לשנת 2030 לאוכלוסיית הגברים הערבים בגילאי 25-66 הוא 83%, כאשר ב-2018 עמד שיעור התעסוקה על 76%. לצד אתגר גידול התעסוקה הועדה ממליצה לראשונה על יעד איכות תעסוקה, שהוא גידול שנתי ממוצע של 3% בשכר החודשי הנומינלי של גברים ערבים בגילאי 25-39. על פי אומדנים ראשוניים, לשם עמידה ביעד התעסוקה יידרש שילוב מספר משמעותי של גברים ערבים במשק עד לשנת 2030. מענה על יעדים אלו דורש פיתוח של אמצעים חדשים לקידום איכות התעסוקה תוך דגש על האתגרים הייחודיים העומדים בפני אוכלוסייה זו, לצד חיזוק הכלים הנוגעים להיקף התעסוקה. **הוועדה המליצה להתמקד בכיווני הפעולה הבאים:**⁷⁰

- **קידום תכניות להעלאת הפריור של גברים ערבים בהתאם לעקרונות הרפורמה בהכשרות ובפרט בענפי התעשייה המסורתית והבינוי.** תכניות אלו יכולות לפעול לקידום של עובדים קיימים בענפים אלו, או להסבה מקצועית לענפים אחרים ברמת שכר גבוהה.
- על מנת להתמודד עם חסמי ההון האנושי, הוועדה ממליצה על פיתוח תכניות לשיפור המיומנויות וההון האנושי לגברים ערבים, תוך הקניית ידע בעברית לשם שילובם המיטבי בשוק העבודה ובמערכות ההשכלה. יש להתאים את רמת ומשך הלימודים בעברית לידע הקיים של הגברים ולצרכיהם התעסוקתיים. יש לספק לימודים בהיקף משמעותי לגברים שעברית מהווה חסם תעסוקתי עבורם, בדומה להיקף לימודי עברית הניתנים לעולים חדשים.
- הרחבת היקף הסטודנטים והסטודנטיות הלומדים במסגרת מה"ט תוך בחינת הצורך בתמריצים מתאימים בהתאם לרפורמה, כולל פתיחת המלגות הקיימות כיום במערכת ההשכלה הגבוהה גם להנדסאים.⁷¹
- תכנית הכוון לתעסוקה בתחום הנלמד או להסבה מקצועית של אקדמאים ואקדמאיות הנמצאים בתת-תעסוקה (מועסקים בענפים השונים מתחום לימודיהם, או שיכולים ללמוד מקצוע נוסף), לטובת שילוב בתחומי ההייטק והטכנולוגיה.

⁶⁷ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017, גילאי 25-64.

⁶⁸ כל תחזיות הלמ"ס המוזכרות בפרק מבוססות על התרחיש הבינוני.

⁶⁹ למשל ליפשיץ ותחאוכו (2018).

⁷⁰ שתי ההמלצות הראשונות מתייחסות לאוכלוסיית הגברים הערבים ושלוש ההמלצות הנוספות הן לגברים ולנשים.

⁷¹ לפירוט עקרונות הרפורמה כולל התייחסות לתמיכה באוכלוסיות המשתתפות בהכשרות ראו פרק 3, סעיף 3.3.

- חיזוק התכניות להזנת מצוינות במגזר הציבורי, בחברות ממשלתיות ועוד, באופן שיגדיל את שיעור העובדים הערבים במגזר הציבורי. יש לבחון דרכים להתגבר על החסמים הייחודיים לחברה הערבית על מנת לאפשר את שילובה המיטבי בתכניות העתודה הקיימות לשירות המדינה.
- הסברה והנגשת מידע בנושא זכויות עובדים ובפרט שכר המינימום וכן בנושא הטמעת גיוון.

ב. נשים ערביות

אוכלוסיית הנשים הערביות מאופיינת בשיעור תעסוקה נמוך בצורה משמעותית וכן משכר ממוצע נמוך. כחלק מעבודת הוועדה, נערך ניתוח של החסמים אשר עשויים להסביר את השיעור הנמוך של השתתפות בשוק העבודה בקרב נשים. הוועדה נתנה את דעתה על ההבדלים המהותיים בדפוסי התעסוקה בין קבוצות שונות באוכלוסייה זו, ובפרט ההבדלים בין מבוגרות לצעירות, בין ערים מעורבות ליישוביים ערביים, ובין תת קבוצות בחברה הערבית (ובפרט התעסוקה הנמוכה במיוחד של נשים בחברה הבדואית).

הוועדה שמה דגש על מספר חסמים לתעסוקה איכותית של נשים ערביות:

- קושי בנגישות לתעסוקה, הנובע בין השאר מהפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה והמרחק היחסי ממוקדי תעסוקה, המועצמים בשל תשתיות תחבורה חלשות המחוברות בין היישובים למוקדי תעסוקה.
- חוסר במסגרות תומכות הורות כמו מעונות, המקשה על שילוב של הורות-עבודה, ואף מהווה תמריץ כלכלי שלילי ליציאה לעבודה עבור עובדות בשכר נמוך.
- הון אנושי נמוך, ובפרט פערי שפה וידע. חסם זה משמעותי בעיקר בקרב האוכלוסייה המבוגרת והלא עירונית, והעדר מיומנות גבוהה בעברית מהווה חסם עיקרי בפני כניסה למשרות איכותיות.
- חסמים תרבותיים, אשר קיימים במידה משתנה בין תת קבוצות אתניות, מהווים גם הם גורם מסביר לשיעור התעסוקה הנמוך.

לאור חסמים מהותיים אלה, ושיעור התעסוקה הנמוך מאוד של אוכלוסייה זו בהשוואה לאוכלוסייה הכללית וכן למדינות אחרות, הוחלט לקבוע יעד המתמקד בעליית שיעור התעסוקה של נשים ערביות ל-53% בשנת 2030, כאשר ב-2018 הוא עמד על 38%. על פי אומדנים ראשוניים, על מנת לעמוד ביעד זה יידרש שילוב מספר משמעותי של עובדות ערביות. בנוסף, הוועדה ממליצה על יעד איכות שמסמעותו שמירה לכל הפחות על יחס השכר הנוכחי בין נשים ערביות לנשים יהודיות שאינן חרדיות.

לשם השגת יעדים אלו הוועדה ממליצה להתמקד בכיווני הפעולה הבאים, וזאת בנוסף לארבע ההמלצות האחרונות בסעיף הקודם הרלבנטיות גם לנשים:

- **המשך מיקוד פעולתם של 22 מרכזי ההכוון התעסוקתי לחברה הערבית (ריאן נג'אן) באוכלוסיית הנשים.** מרכזים אלו מאפשרים גישה נוחה יחסית למידע והכשרות לשוק העבודה, עם התאמה תרבותית, התאמת שפה, ופריסה גיאוגרפית המאפשרת נגישות פיזית. בנוסף, מרכזי ההכוון מתווכים בין הנשים לצרכי המעסיקים, ובכך מאפשרים הקצאה יעילה יותר של כח אדם ומצמצמים אבטלה שלא מרצון ואף מעלים את הסיכוי לשכר גבוה יותר. בכך הם נותנים מענה לחלק ניכר מהחסמים העיקריים בפני כניסת נשים לשוק העבודה, כפי שאלו פורטו מעלה. **הוועדה ממליצה על הגברת האפקטיביות של המרכזים,** ואם יוכח שהם אפקטיביים ושיש בכך צורך לשם השגת היעדים, מומלץ על התאמת התפוצה הגאוגרפית של המרכזים כך שיונגשו לאוכלוסייה הערבית במקומות בהם יש קשיים להגברת התעסוקה.
- **תיאום מכלול התכניות הממשלתיות הפועלות להגדלת התעסוקה של נשים וגברים בחברה הערבית על ידי זרוע העבודה,** ובמיוחד תכנית אשת חיל. תכנית זו מבצעת תהליך הכנה לנשים המעוניינות לצאת לעבוד, תוך התמודדות עם החסמים התרבותיים וכן באמצעות הקניית מיומנויות יסוד מהותיות כמו שפה ומחשבים, המהוות חסם בפני קידום.
- על מנת להתמודד עם חסמי ההון האנושי, הוועדה ממליצה על **התמקדות בהקניית ידע בעברית** לנשים לשם שילובן המיטבי בשוק העבודה. יש להתאים את רמת ומשך הלימודים בעברית לידע

- הקיים של הנשים, ולספק לימודים בהיקף משמעותי לנשים שהידע שלהן מצומצם ביותר, בדומה להיקף לימודי עברית הניתנים לעולים חדשים.
- **התאמת המענים בתחום מעונות היום.** בחינת החסמים העומדים בפני הטמעה והרחבת הכלי על ידי הרשויות המקומיות, וכן פיתוח מודלים חדשניים למענה לגיל הרך ולילדים הזקוקים להשגחת מבוגר בשעות העבודה הנהוגות במשק, ככלי לעידוד עבודה בקרב אמהות.
- פיתוח תכניות לקידום תעסוקת בקרב נשים ערביות עובדות בשכר נמוך, וכן אכיפה והסברה בתחום דיני השוויון ובנושא זכויות עובדים ובפרט שכר המינימום.

5.3 האוכלוסייה החרדית

נכון לשנת 2017 גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל עומד על כ-1,033,000 איש, מתוכם 324,800 בגילאי העבודה העיקריים, המהווים כ-8.3% מכוח העבודה בישראל. על פי תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס, יעמוד שיעור זה על 26% בשנת 2065.

לאוכלוסיית החרדים בישראל מאפיינים תעסוקתיים הנבדלים משמעותית מאלו של האוכלוסייה הכללית, אשר מביאים לצורך בתכניות תעסוקה שונות ומותאמות. בנוסף למאפיינים המשותפים, המאפיינים של תת-קבוצות שונות בחברה החרדית, בדגש על מגדר וגיל, מעמידים אתגרים ייחודיים. בשל כך וכן בשל היעדים השונים שנקבעו להם, הוועדה התייחסה בנפרד לגברים ונשים.

א. גברים חרדים

שיעור התעסוקה של הגברים החרדים עומד כיום על 50.2%, וקיימת מגמת ירידה בשנים האחרונות לאחר מספר שנים של עליה. שיעור זה הינו נמוך ביחס ליעד התעסוקה לשנת 2020 העומד על 63%. בנוסף, שכרם הממוצע של גברים חרדים עובדים הינו 62% משכרם הממוצע של גברים יהודיים שאינם חרדים וכן שיעור הגברים החרדים שעובדים במשרה חלקית הינו גבוה במיוחד (כ-24% מעל שיעור הגברים היהודיים האחרים שעובדים במשרה חלקית).

לגברים החרדים יש מספר חסמי תעסוקה עיקריים:

- **הון אנושי נמוך.** הגברים החרדים לומדים במסגרת הישיבות החרדיות וכשהם מצטרפים לשוק העבודה יש להם חוסר משמעותי במיומנויות יסוד, כגון ידע בשפה האנגלית, ידע בסיסי במתמטיקה ואוריינות דיגיטלית. בנוסף, שיעור הגברים החרדים עם בגרות הוא כ-2% ושיעורם בכלל המסיימים לימודים על תיכונים הוא נמוך ביותר.⁷²
- **חסם מרכזי לתעסוקה והון אנושי לגברים החרדים הוא החקיקה בהקשר של גיוס לצבא, אשר אוסרת על לומדי ישיבה לעבוד או לרכוש השכלה לא תורנית לפני גיל 24.** חסם זה מוריד ישירות את שיעורי התעסוקה בגילאים הצעירים, מגביר את חוסר היכולת לרכוש מיומנויות התואמות את ביקושי המעסיקים וגורם לכניסה לשוק העבודה כאשר הגברים כבר נשואים עם ילדים ויש להם צורך מיידי בהכנסה כדי לקיים את התא המשפחתי.

⁷² נתוני 2017, עיבודי איתן רגב מתוך קובץ מנהלי ילידי 1975-1985.

- **חסמים כלכליים נוספים** הנובעים ממבנה ההעברות של המדינה לגברים הלומדים בישיבות, הן בהעברות ישירות והן דרך תמיכות עקיפות בכלי הסיוע הממשלתיים, כך שהתנאים לקבלתם מהווים תמריץ שלילי ליציאה לעבודה בשכר נמוך. השילוב עם הכניסה המאוחרת לשוק העבודה והעדר הכשרה גורם לכך שהשתתפות בשוק העבודה עבור פרטים רבים אינה נותנת הכנסה יציבה לפרנסת המשפחה ולכן העדפתם היא להישאר במסגרת של תלמיד בישיבה.
- קשיים תרבותיים וחברתיים המקשים על שילוב בענפים עתירי שכר.

לאור שיעור התעסוקה הנמוך והחסמים המשמעותיים העומדים בפני האוכלוסייה, הועדה ראתה לנכון להציב יעד תעסוקה של 70% לשנת 2030 לאוכלוסיית הגברים החרדים, במידה ותתאפשר עבודה בגיל 22 במסגרת חוק הגיוס החדש, ולחילופין יעד נמוך יותר של 65% במידה ולא יופחת גיל הפטור. בנוסף, הוועדה ממליצה על יעד איכות משמעותי שמירה לכל הפחות על יחס השכר הנוכחי בין גברים חרדים לגברים יהודים שאינם חרדים.

על פי אומדנים ראשוניים, על מנת לעמוד ביעד שיעור התעסוקה לשנת 2030 יידרש שילובם של 130,000 עובדים במשק, לצד קידום משמעותי של העובדים הקיימים לשם עמידה ביעד האיכות. לשם כך הוועדה ממליצה להתמקד בתכניות הפעולה הבאות:

- **מתן דגש על השתלבות גברים חרדים בתעסוקה איכותית במתווה חוק הגיוס**, ולכן מומלץ שגיל הפטור לא יעלה על 22, תוך מתן אפשרות לקיום הכשרות מקצועיות והכוון תעסוקתי בגילאים הצעירים. בנוסף, הוועדה ממליצה להקל את ההגבלות על מקבלי פטור משירות כך שיוכלו לעבוד ולרכוש השכלה רלוונטית לשוק העבודה, זאת על מנת לצמצם את האובדן של שנות הכשרה קריטיות לקראת היציאה לשוק העבודה וללא תלות בגיל הפטור משירות.
- **המשך תכניות קיימות אשר הוכחו כאפקטיביות**, לצד פיתוח תכניות חדשות המתמקדות בגילאי היציאה לעבודה והגילאים הצעירים לרבות בישיבות האלטרנטיביות, ושיפור ההון האנושי בגילאים הצעירים.
- **פיתוח תכניות לשיפור ההון האנושי והגדלת המיומנויות**, תוך מתן דגש משמעותי על השפה האנגלית, ידע במתמטיקה בסיסית, הקניית אוריינות דיגיטלית, יכולת עבודה בסביבה ממוחשבת ועיבוי משמעותי של כלי ההכשרה המקצועית העל תיכונית, לרבות לימודי הנדסאות.
- **עיבוי ופיתוח כלים ותמריצים לשילוב תעסוקתי בענפים עתירי שכר, בדגש על ענף ההייטק**, ובפרט במסגרת מרכזי ההכוון.
- **צימצום חסמים כלכליים להשתלבות בתעסוקה**, ובפרט בכלי הסיוע הממשלתיים המקטינים את הכדאיות של היציאה לעבודה עבור הגברים החרדים.

ב. נשים חרדיות

שיעור התעסוקה של הנשים החרדיות עומד כיום על 76%, לאחר מספר שנים של עלייה, והוא גבוה משמעותית מיעד התעסוקה לשנת 2020 העומד על 63%. מאידך, הנתונים מצביעים על פערי שכר ניכרים בין אוכלוסיית הנשים החרדיות ליהודיות שאינן חרדיות, שמוסברים כמעט במלואם על ידי שיעורים גבוהים של עבודה במשרה חלקית בקרב החרדיות, לצד התמקדות בענף ההוראה (כ-73% ב-2016).

בפני נשים חרדיות עומדים מספר חסמים עיקריים המשפיעים על השכר:

- **איזון בין תעסוקה למשפחה.** משפחות חרדיות הן מרובות ילדים ולנשים יש חשיבות רבה בניהול משק הבית וההורות.

- **הון אנושי.** שיעור גבוה של נשים ממשיכות להכשרה על תיכונית, אך קיימים חסמים חברתיים, תרבותיים, רקע לימודי ומנהלתיים (בגרות) המגבילים הכשרה אקדמית ומקצועית איכותית. כתוצאה מכך, שיעור לומדות ההוראה גבוה ויכולות ההשתכרות הנובעת מכך נמוכה.

יעד התעסוקה לשנת 2030 לנשם חרדיות הוא 81%, ובאופן משמעותי יותר - יעד איכות התעסוקה קובע כי שכן החודשי של נשים חרדיות בגילאים 25-39 יצמח ב-3.3% בממוצע לשנה. על פי אומדנים ראשוניים, לשם עמידה ביעד התעסוקה יידרש שילוב של 114,000 נשים חרדיות במשק עד לשנת 2030, לצד השקעה ניכרת בשילוב ובקידום תעסוקתי בענפים עתירי שכר אשר יביאו לשיפור בהיקפי המשרה ובשכר. על בסיס היעדים והחסמים המליצה הוועדה על קידום הכיוונים הבאים:

- פיתוח ועיבוי תוכניות שתכליתן שילוב וקידום של נשים חרדיות במקצועות עתירי שכר שאינם הוראה, ובפרט:

- **שילוב בענף ההייטק.** חיזוק ועיבוי ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות בתחומי מחשבים ואמצעים דיגיטליים במסגרת הסמינרים ומחוצה להם, סיוע בהקמת bootcamps ייעודיים לנשים חרדיות, והגברת השילוב בלימודי השכלה גבוהה במקצועות הרלוונטיים לתעשייה עתירת הידע.

- **שילוב בענפי בריאות, פיננסים ועוד,** בין השאר באמצעות בחינה רגולטורית של הדרישות בענפים אלו, כך שתתאפשר כניסה אליהן גם לנשים שאינן אקדמאיות באמצעות מסלולים של הכשרה מקצועית איכותית.

- **פיתוח תכניות פיילוט להסבת מורות ותכניות קידום לנשים עובדות** - קהילות מקצועיות, אפשרות לפיתוח יכולות יזמות ועצמאות, מנטורינג ומערך תמריצים להגברת שעות עבודה בקרב נשים חרדיות.

- **בחינת הנהלים בתחום מעונות יום ובתחום מכסות ההוראה,** באופן שיתמוך בהגדלת היקפי המשרה בכלל ובהוראה בפרט על פי הביקושים בשוק.

- הסברה והנגשת מידע בנושא זכויות עובדים ובפרט שכר המינימום וכן בנושא הטמעת גיוון.

5.4 אנשים עם מוגבלות

אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות היא אוכלוסייה מגוונת, החוצה את כלל המגזרים בחברה הישראלית ומורכבת מסוגי מוגבלות ודרגות נכות שונות. לפיכך, מאפייני התעסוקה והחסמים העומדים בפני האוכלוסייה הם מגוונים מאוד. הוועדה ממליצה להתבסס על הגדרת הביטוח הלאומי ולהתייחס ביעדים ובתוכניות לאוכלוסייה בעלת 20% נכות מוכרת ומעלה. יעד שיעור התעסוקה עבור קבוצה זו ל-2030 הוא 51%, כאשר בשנת 2018 הוא עמד על 42% ונמצא במגמת עלייה מתמדת בשנים האחרונות.

בפני אוכלוסייה זו עומדים מספר חסמים עיקריים:

- חסמים אובייקטיביים של תפקוד חסר ברמה זו או אחרת הנובע מהמגבלה. לאור זאת נדרשת עבודת עומק ייחודית אל מול הפרטים מחד, והתאמה מדויקת יותר של מקום העבודה לצורכי הפרט מאידך.
- חסמים כלכליים ובפרט מבנה תשלומי ההעברות של המדינה והתנאים לקבלתם, יחד עם חוסר אמון של האוכלוסייה במערכת. אלו מהווים תמריץ שלילי ליציאה לעבודה בשכר נמוך. כתוצאה מכך, התעסוקה עבור פרטים רבים איננה כדאית כלכלית.
- חלק ניכר מהפרטים הופכים לבעלי מגבלה במהלך חייהם, כאשר למעלה ממחצית המוגבלים בשיעור של 20% נכות ויותר הם מעל גיל 50. על כן, קיים אתגר ייחודי במניעת נשירה משוק העבודה בעקבות הנכות, בנוסף לאתגר המשמעותי של השתלבות וקידום בתעסוקה איכותית.
- בין המעסיקים קיימת רתיעה משילוב אנשים עם מוגבלות במקום העבודה, הן בשל דעות קדומות והן בשל הצורך בהשקעה בדרכי גישה והשקעה מיוחדת בהכשרה. יש לציין בהקשר זה שעבור אנשים עם מגבלה קיימת מסגרת חוקית המחייבת את המעסיקים במגזר הפרטי (מעל ל-100 עובדים) ב-3% מועסקים עם מוגבלות, ובמגזר הציבורי - ב-5%.

בפני הוועדה הוצגה סקירה של התכניות אשר נועדו לשלב את אוכלוסיית בעלי המוגבלויות בשוק העבודה. קיים ריבוי של פעילויות בתחום השילוב והשיקום התעסוקתי, המעיד על החשיבות הרבה שהממשלה מייחסת ומציע מגוון של תוכניות לאוכלוסייה. מאידך, ריבוי התכניות והגופים המפעילים בתחום מביא לחוסר תיאום ובכך מקשה על הנגישות והאפקטיביות של הנגשת התעסוקה לאוכלוסייה.

לצורך עמידה ביעד התעסוקה לאנשים עם מוגבלות, הוועדה ממליצה על:

- **תיאום ומיצוי מיטבי של התכניות**, באמצעות גיבוש כלים מקוונים להפניה הדדית בין התכניות והמשרדים, לרבות העברת מידע בין הגופים השונים, וכן הרחבת המענה לאנשים עם מוגבלות בכלל תשתיות התעסוקה הקיימות המיועדות בעיקרן לאוכלוסייה הכללית.
- **המשך והעמקת הפעילות של הגופים השונים ליצירת הליך אינטייק משותף**. כמו כן, עם הקמת מינהל תעסוקת אוכלוסיות עם מוגבלות בזרוע העבודה יש להעביר אליו את תכניות התעסוקה המיועדות לאוכלוסייה זו מזרוע הרווחה.
- **התמקדות בתתי אוכלוסיות בקרב אנשים עם מוגבלות**, כולל מניעת נשירה לעובדים שנפגעו, בחינת מעורבות של קופות החולים וחברות הביטוח בתהליך לאור האינטרס המשותף שיש לכלל הגופים בעידוד תעסוקת נכים ויצירת הכשרות מותאמות לצורכי אוכלוסייה זו.
- **ביצוע הכשרות מותאמות עבור אנשים עם מוגבלות, תוך שימת לב לצרכים ייחודיים** ובחינת תרומתן להשגת יעדי התעסוקה.

5.5 נשים

שיעור התעסוקה של נשים בגילאי העבודה העיקריים עומד נכון ל-2018 על 74%, לעומת 83% באוכלוסיית הגברים. על אף הפער שעדיין קיים בשיעור התעסוקה בין גברים לנשים, מהשוואה בינלאומית נראה שמצבה של ישראל בשיעור התעסוקה של נשים הוא יחסית טוב, ולעומת זאת הפער בשכר החודשי בין עובדים לעובדות הוא מהגדולים במדינות ה-OECD, ועומד על כ-22 נקודות אחוז.⁷³

המחקרים אשר הוצגו בפני הוועדה מציגים שלושה משתנים מסבירים עיקריים לפער המגדרי בשכר:

- שעות עבודה - נכון לשנת 2015 נשים עובדות בממוצע כ-9 שעות שבועיות פחות מגברים.⁷⁴ לפער זה השפעה ישירה על השכר, המסתכם בכ-40 שעות עבודה חודשיות מתוכן שעות נוספות, וכן השפעה עקיפה הנובעת מהקשר בין כמות השעות לבחירת המקצוע ולקידום בעבודה.
- בידול תעסוקתי רוחבי - נשים מרוכזות במספר מקצועות קטן יותר מגברים, וסובלות מייצוג חסר בתחומי תעסוקה עתירי שכר.⁷⁵
- בידול תעסוקתי אנכי - בכל הענפים נשים סובלות מייצוג יתר בדרגות זוטות ומייצוג חסר במשרות בכירות בכלל, ובמשרות ניהול בפרט.

משתנים אלו משפיעים גם על המשק בכללותו, ולא רק על שכר נשים באופן ישיר. כשל השוק העיקרי הוא בהקצאה תעסוקתית (Matching) - ייצוג החסר של נשים במקצועות מסוימים, ובפרט במקצועות בעלי ביקוש גבוה לעובדים או מיומנות גבוהה, מהווה הקצאה לא יעילה של כשרונות ופוגע בפריון (משרד האוצר, 2016).

הוועדה ערה לשוני הרב הקיים בדפוס התעסוקה ובחסמים העומדים בפני נשים בעלות מאפיינים שונים, על פי קבוצות אוכלוסייה, מעמד כלכלי, מצב משפחתי ועוד.⁷⁶ יחד עם זאת, ישנם גם מאפיינים תעסוקתיים וחסמים משותפים לכלל אוכלוסיית הנשים:

- איזון הורות - עבודה: מרבית הנטל של עבודת משק הבית כיום הוא על נשים, וזאת מגורמים תרבותיים וכלכליים כאחד. חשוב לציין שמדובר בהחלטה הנקבעת ברמת משק הבית, וקיימת שונות בהיבט זה בין תתי האוכלוסיות הן במספר המפרנסים והן בהיקף התעסוקה שלהם.⁷⁷ למצב זה יש השפעה על איכות התעסוקה והיקף המשרה ואף על יציאה לעבודה עבור עובדות בשכר נמוך. בנוסף, שעות העבודה הגבוהות בישראל וחוסר במודלים של העסקה גמישה מהווה אתגר בנוסף בפני איזון פנאי-עבודה.
- חסמים תרבותיים בצד ההיצע המגבילים את היציאה לעבודה, את הבחירה האופטימלית במקצוע, את הקידום בשכר או בדרגה ואת ההשתלבות בענפי עתירי שכר, ויוצרים בין היתר ריכוז נשים במקצועות עם שכר נמוך יחסית לכל רמת השכלה.
- חסמים תרבותיים וארגוניים בצד הביקוש, ובכלל זה תרבות ארגונית שאינה ידידותית לנשים בענפים עתירי שכר, המגבילה את השתלבותן וקידומן בענפים אלו וכן בתפקידים טכנולוגיים או "גבריים".

⁷³ נתוני OECD. הפער המגדרי מוגדר כהפרש בין השכר החציוני של גברים ונשים יחד לשכר החציוני של גברים בלבד, עבור שכירים במשרה מלאה ועצמאיים.

⁷⁴ על פי נתוני סקר הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁷⁵ כך, לדוגמה, השכר החודשי הממוצע בחמשת המקצועות בעלי כמות הגברים הגדולה ביותר הוא גבוה פי 1.5 מאשר בחמשת המקצועות בעלי מספר הנשים הגדול ביותר (נתוני 2014, עיבודי משרד הכלכלה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

⁷⁶ בפרט החסמים הייחודיים לנשים ערביות וחרדיות כפי שתוארו בסעיפים הקודמים.

⁷⁷ בחברה החרדית האישה היא המפרנס העיקרי ברבים ממשקי הבית, וזאת בניגוד ליתר הקבוצות בישראל ובעולם המערבי בכלל.

לאור זאת החליטה הוועדה לראשונה להציב יעד איכות תעסוקה לנשים, לפיו השכר החודשי של נשים בגילאי 25-39 יעלה ב-2.6% לשנה בממוצע עד 2030. יעד זה הוא שאפתני וחדשני, ובשל גודל האוכלוסייה וגיוונה העמידה בו היא מאתגרת במיוחד. יש לבנות גוף ידע מקצועי וליצור כלים מתאימים ותוכניות ייחודיות, אשר ישתלבו עם האתגר הכללי של התמקדות בתעסוקה איכותית עליו מושם דגש לראשונה ביעדי הוועדה. חשוב לציין כי לאור החדשנות של היעד הוועדה ממליצה בשלב זה על כיווני פעולה ראשוניים בלבד, אשר יעודכנו בהמשך בהתאם לידע שיצטבר:

- **הכוון תעסוקתי לפני, במהלך ולאחר הלימודים**, במטרה לטייב את ההכשרה של נשים ולהתאימה לצורכי המשק.
- **הגדלת היצע מסלולי ההכשרה המקצועית לנשים**, כולל לנשים החוזרות מחופשת הורות או תקופה ללא עבודה, ושילוב מוגבר של נשים בהכשרות המכוונות למקצועות עתירי שכר, בהתאם לעקרונות הרפורמה בהכשרה הטכנולוגית והמקצועית.
- **צמצום תמריצים שליליים** ליציאה לעבודה ולהגדלת היקפי משרה, כולל בחינת שינויי חקיקה.
- **פיתוח ובחינה יישומית של תכניות קידום תעסוקתי לנשים ומענים תומכי-הורות**, בהיבטים שבהם ישנם כשלי שוק ברורים ומוסכמים.⁷⁸

5.6 אוכלוסיות נוספות

כפי שפורט בחזון הוועדה, היא נועדה לצמצם את מימדי העוני בחברה הישראלית ולעודד את הצמיחה במשק תוך הכללת כלל האוכלוסייה בצמיחה זו, בין השאר באמצעות שיפור הפריין וההון האנושי. הוועדה בחרה להציב יעדים כמותיים עבור חלק מהקבוצות, ובפרט אלו בעלות מאפיינים או חסמים ייחודיים ובעלות השפעה מאקרו כלכלית על המשק, אך אין בכוונתה להדיר אוכלוסיות אחרות מתכניות הממשלה. להיפך, הוועדה רואה חשיבות בשילובן של כלל קבוצות האוכלוסייה בצמיחת המשק באמצעות תעסוקה איכותית. מתוך תפיסה זו, ישנן קבוצות נוספות אשר מאפייניהן מייחדים את מצבן בשוק העבודה ולכן הן נמצאות בליבת העשייה של זרוע העבודה.

בין היתר, דנה הוועדה באוכלוסיית יוצאי אתיופיה, צעירים בסיכון, מבוגרים, עובדים בשכר נמוך ואוכלוסיית רווחה. הוועדה התרשמה כי קיימת כיום פעילות ענפה המיועדת לשילוב תעסוקתי של אוכלוסיות אלו, עם זאת פעילות זאת מפוזרת בין משרדים שונים ולכן אין כיום מדיניות אחודה ומתואמת כהלכה. הדבר מקשה על האזרח במימוש זכויותיו, ויוצר הקצאה לא יעילה של משאבי הממשלה. **לפיכך, הוועדה ממליצה להגביר את התיאום בין התכניות על מנת ליצור מדיניות אחודה.** כיווני פעולה מוצעים נוספים מפורטים בלוח נ-5 בנספח 4.

הוועדה מוצאת לנכון להתייחס במיוחד לאוכלוסיית הצעירים והנוער עד גיל 18, המהווים את שוק העבודה העתידי. העובדה שהנוער נמצא באחריות מערכת החינוך וטרם יצא באופן מלא לשוק העבודה או להכשרה והשכלה גבוהה, כמו גם היכולת הגבוהה יחסית שלו להשקיע זמן בפיתוח יכולות אישיות, הופכות את הנוער לקהל יעד אידיאלי להכנה לשוק. חלק גדול מהקשיים שזוהו בקרב אוכלוסיות היעד בגילאי העבודה העיקריים נובעים מפערים שנוצרים בגיל הנעורים, בדגש על הקניית יכולות מתאימות ועל הכוונה למסלולים מתאימים לצרכי השוק. לאור זאת הוועדה גיבשה המלצות המתייחסות לצעירים ערבים וחרדים, אף שהם אינם נמצאים תחת אחריות זרוע העבודה ולא נקבעו להם יעדים.

⁷⁸ המשמעות של בחינה יישומית היא שיש ללמוד מהנסיון הקיים בעולם ובישראל על מנת לקבוע כיצד רצוי ליישם תכניות מסוג זה, כאשר המיקוד הוא בחסמים של העובדות.

א. צעירים ערבים עד גיל 18

עבודה נכונה עם צעירים מהחברה הערבית, הבדואית, הדרוזית והצ'רקסית יכולה לצמצם את הפערים בשוק העבודה. בפני הצוות הוצגה תכנית החומש של משרד החינוך, אשר מדגישה את הפחתת הנשירה, העלאת שיעור הזכאות לבגרות והגדלת שיעור הלומדים בחינוך הטכנולוגי. בשנים הקרובות צפוי משרד החינוך לפעול למימוש יעדים אלו. הצלחת המהלך עשויה לשפר באופן משמעותי את איכות כח האדם הנכנס למוסדות ההשכלה הגבוהה, ההכשרה המקצועית ולשוק העבודה. על מנת למנף מהלך מבורך זה לצורך שיפור איכות ושיעור התעסוקה של החברה הערבית, יש לשים דגש על התאמות לפערים שזוהו. לכן, הצוות ממליץ על חיזוק הקשר ושיתוף הפעולה עם משרד החינוך, תוך התמקדות בכיווני הפעולה הבאים:

- **הרחבת ושיפור לימודי עברית לנוער.** כפי שצוין לעיל, מחקרים מראים שרמת השליטה בעברית היא גורם מסביר משמעותי ביכולת ההשתלבות בשוק העבודה. כיום זהו חסם עיקרי בהשתלבות החברה הערבית, וביתר שאת בקידום של אוכלוסייה בשוק העבודה.
- **הרחבת מערך ההכוונה המקצועית.** על פי המידע שהוצג לוועדה, כיום מתקיימת תכנית הכוונה בבתי ספר בעלי 40% זכאות לבגרות ומעלה. הצוות ממליץ על הרחבת התכנית לבתי ספר נוספים ושיפור שיתוף הפעולה עם זרוע העבודה, על מנת להתאים את ההכוונה לצרכים של המשק, ולפתוח בפני התלמידים את האפשרויות המיטביות בהשכלה הגבוהה, ההכשרה המקצועית ושוק העבודה.
- **מיקוד החינוך הלא פורמלי בהקניית כישורים לשוק העבודה.** קידום חוגים וקייטנות בגילאי תיכון במסגרת החינוך הלא פורמלי לחשיפה והכשרה בתחומים טכנולוגיים (כגון סחר מקוון, בניית וקידום אתרים, שיווק דיגיטלי ועוד) ולשיפור עברית ואנגלית.

ב. צעירים חרדים עד גיל 18

בפני הוועדה הוצגה תכנית החומש של המחוז החרדי במשרד החינוך, שעיקרה הגברת המצוינות והזכאות לבגרות מתקדמת בקרב נשים חרדיות, לצד הקניית הון אנושי משמעותי יותר לגברים חרדים, בעיקר במסגרת בתי ספר של הזרם הממלכתי החרדי (ממ"ח). על בסיס הצגה זו, ממליצה הוועדה להתמקד בכיוונים הבאים בשיתוף עם משרד החינוך:

- **חיזוק לימודי האנגלית והמתמטיקה,** כולל הנגשת לימודי אנגלית מקוונים.
- הרחבת המענים לנוער שאיננו לומד במסגרות החרדיות המקובלות בדגש על ישיבות טכנולוגיות, ישיבות אלטרנטיביות שונות, חינוך בלתי פורמלי וכו'.
- הרחבת ההכשרות למורים בתחומי האנגלית והחשבון, במטרה להרחיב את אפשרויות הלימודים הקיימות כיום.

5.7 כלים חוצי אוכלוסיות

לצד הכלים הייחודיים לאוכלוסיות היעד דנה הוועדה גם בכלים כלליים נוספים, אשר נועדו לענות על חסמים המשותפים לאוכלוסיות שונות תוך שימוש אופטימלי במשאבי הממשלה. הכלים הרוחביים הם משמעותיים במיוחד לאיכות התעסוקה, ועל כן הוועדה ממליצה על כיווני הפעולה הבאים:

- **מיצוי ופיתוח כלים חוצי אוכלוסיות אשר יקדמו תעסוקה איכותית בכלל ובענפים עתירי שכר בפרט.**
- **הרחבת והעמקת תכנית "מעגלי תעסוקה"** של שירות התעסוקה, אשר נמצאה כאפקטיבית ומשמעותית בעידוד יציאה לעבודה (Schlosser and Shanan, 2017).
- **מיצוי מיטבי והגברת האפקטיביות של כלי סיוע למעסיקים**, לשם הגברת הביקוש וההתאמה לעובדים מאוכלוסיות יעד (כפי שמודגש ביעדי התעסוקה). על הכלים להיות גמישים ופשוטים לשימוש, תוך הקפדה על כך שהם מובילים לעמידה ביעדי התעסוקה ואינם גורמים למעבר עובדים ממעסיק למעסיק (לסקירת הכלים הקיימים ראו לוח נ-6 בנספח 4). בין היתר יש לבחון את האפקטיביות של שוברים למעסיקים לעומת שוברים לפרטים דרך מרכזי התעסוקה, לבחון אפשרויות לסיוע למעסיקים בהתאמת סביבת העבודה לנשים וביצירת איזון פנאי-עבודה לכלל העובדים, וכן לבחון סיוע למעסיקים ביצירת והפעלת תוכניות הכשרה והסבה ותוכניות לקידום תעסוקתי.
- **חיזוק והעמקת הממשק בין האקדמיה לתעסוקה**, לרבות תוכניות התמחות במהלך ולאחר התואר, חיזוק וטיוב הקשר מול מרכזי הקריירה של המוסדות האקדמיים, הכוונה וליווי לקריירה במהלך התואר ועוד.
- **בחינת הקדמת תשלומי מענק עבודה**. יש לבחון את האפשרות להקדמת התשלומים כך שיהיו סמוכים יותר לשנת המס בה התבצעה העבודה, במידה והקדמה כזו תוכח כאפקטיבית בהגדלת התעסוקה.

5.8 טיוב מנגנוני עבודה

א. שיפור הסינכרון והתיאום

לצד התייחסות פרטנית לאוכלוסיות ולכלי תעסוקה, עסקה הוועדה גם בטיובם של המנגנונים העוטפים בקידום תעסוקת האוכלוסיות. על מנת לעמוד ביעדי שיעור ואיכות התעסוקה יש חשיבות גבוהה לעבודה ממשלתית משותפת ומתואמת בין משרדי הממשלה, ובפרט בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה שהשפעתם על התעסוקה והשכר בטווח הבינוני והארוך היא הגבוהה ביותר. **על כן הוועדה ממליצה להקים צוותי עבודה אשר יפעלו לגיבוש שפה משותפת, סינכרון ותיאום בין תוכניות העבודה, מדידה אחידה, בחינת ההשפעה הצפויה של צעדי מדיניות מרכזיים וגיבוש צפי לעמידה ביעדי התעסוקה והשכר.** בפרט אנו ממליצים להקים שני צוותים אשר יעסקו באוכלוסיות היעד המרכזיות העומדות לפתחה של זרוע העבודה - האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית, לצד צוותי עבודה נוספים ככל שידרשו. הצוותים יובלו על ידי זרוע העבודה, וייקחו בהם חלק בנוסף לנציגי הזרוע גם נציגים ממשרד הכלכלה, משרד החינוך, רשות החדשנות, המועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים והכלכלן הראשי במשרד האוצר, מל"ג/ות"ת, הצבא והשירות האזרחי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וגופים נוספים ככל שידרש.

ב. העברת נתונים לשם תפעול תכניות תעסוקה

בדיוני הוועדה עלה צורך חשוב באיסוף נתוני אמת על משתתפי התוכניות, לשם תפעול מהיר ואפקטיבי והערכה מיידית של תכניות התעסוקה, תגמול לגופים המפעילים, שינויים במודלי ההפעלה ככל שיש בכך צורך ועוד. מדיון משותף עם המוסד לביטוח לאומי עלה כי ביכולתו לספק נתוני אמת בזמן מהיר יותר מכפי שהיה מקובל בעבר (כחצי שנה ולא 18 חודשים). לפיכך, **הוועדה ממליצה כי תפעול תוכניות התעסוקה ומדידת האפקטיביות שלהן יסתמכו על העברת נתונים אל ומהביטוח הלאומי**. משרד העבודה והביטוח הלאומי יתאמו ביניהם מנגנונים מהירים ויעילים להעברת מידע.

ג. מנגנוני בקרה ובדיקת אפקטיביות

כיום, מידת האפקטיביות של הכלים השונים אינה ברורה, ובתכניות התעסוקה קיימים מגוון מנגנונים של בקרה ובחינת אפקטיביות. בפרט, למרבית התוכניות בוצעו מחקרים מלווים של איסוף נתונים, ובחלקם נעשה שימוש בקבוצות ביקורת ובניסוי אקראי מבוקר (RCT), אך מרביתם לא בוצעו באופן המאפשר זיהוי נכון של האפקטיביות שלהן כפי שהוועדה ממליצה כעת (לפירוט ראו נספח 5). הוועדה ממליצה כי על מנת לשדרג ולטייב את פעילות הממשלה בתחום התעסוקה, **לכל תכנית תעסוקה תיבנה תכנית מחקר מלווה** בשיתוף עם אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות בזרוע העבודה. במידת האפשר וככל שהדבר מתאים לתכנית, יש להעדיף מחקר אפקטיביות המבוסס על הקצאה אקראית, כמפורט בנספח 5.

6. המלצות לשינויים מבניים בזרוע העבודה

6.1 הפיכת זרוע העבודה לגורם מתכלל לפעילות בתחום התעסוקה

נוכח ריבוי הגופים בממשלה המפעילים כלים ותכניות בתחום התעסוקה, ועל מנת להבטיח כי המדיניות המומלצת בדו"ח זה תיושם והמשאבים ינוצלו באופן מיטבי, נדרש סינכרון, תיאום ושיתוף פעולה בין כלל המשרדים והגופים השונים הפועלים בתחום התעסוקה. על כן הוועדה ממליצה כי **זרוע העבודה תשמש כגוף המתכלל את המידע הכולל לגבי שוק העבודה והפעילות בתחום התעסוקה, לקידום ומיצוי מיטבי של הפעילות הממשלתית בנושא זה**. במסגרת זו יש לוודא כי כלל התוכניות של משרדי הממשלה בתחומי התעסוקה יעברו עם גיבושן לידיעת זרוע עבודה.

6.2 הקמת אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות

הוועדה רואה חשיבות רבה באיסוף וניתוח נתונים ומידע הנוגעים לשוק העבודה, וזאת כתנאי חיוני למימוש יתר ההמלצות בדו"ח זה: מעקב אחר עמידה ביעדי שיעור ואיכות התעסוקה, הקמת פלטפורמה להכוון ואבחון, זיהוי והגדרת הכישורים הרלבנטיים בשוק העבודה המשתנה, מדידת התשואה להשכלה טכנולוגית ולהכשרה מקצועית והערכת האיכות והאפקטיביות של תכניות תעסוקה. כמו כן אנו סבורים כי קביעת אסטרטגיה ועיצוב מדיניות בתחום המורכב של תעסוקה והון האנושי דורשת נתונים, ידע וניסיון רב, ועל כן יש לחזק את יכולות ניתוח הנתונים ואת יכולות המחקר בזרוע העבודה.

על כן הוועדה ממליצה על **הקמת אגף לאסטרטגיה ותכנון מדיניות בשוק העבודה** אשר יפעל בתחומים הבאים:⁷⁹

- אסטרטגיה - קידום תהליכי תכנון אסטרטגי ארוך טווח, כמפורט בהמשך.
- מחקר כלכלי - בדגש למדידת האיכות, האפקטיביות והתשואה של תכניות תעסוקה והכשרה, במפורט בהמשך.
- ניהול תכניות עבודה - גיבוש והטמעה של מתודולוגיה לקביעת תכניות עבודה ומדדי הצלחה עבורן, ומעקב אחר עמידה בתכניות אלו. תכניות העבודה מהוות תרגום של האסטרטגיה והמלצות המדיניות לפעולות קונקרטיות.
- טיוב רגולציה - הובלת תהליך הפחתת הנטל הרגולטורי והערכת השפעות רגולציה (RIA).

⁷⁹ המשרד פעל להקמת אגף בכיר זה במקביל לעבודת הוועדה והוא החל לפעול ב-2018. חלק מחברי הוועדה סבורים כי נכון שהאגף יהיה אחראי גם על תכנון וניהול תקציב זרוע העבודה, וזאת על מנת להבטיח הלימה בין תכנון המדיניות לתקצוב ולחזק את השפעתו של האגף על פעילות האגפים המקצועיים האחרים.

א. אסטרטגיה

האגף יהיה אחראי על קידום תהליכי תכנון אסטרטגי ארוך טווח, בהתאם לאתגרים ולמגמות שהוא יזהה בשוק העבודה בעולם ובישראל ועל פי הצרכים שהוא ירכז מתוך העבודה השוטפת מול יחידות המשרד השונות. כחלק מתפקיד זה, האגף:

- יעצב את פלטפורמת וכלי ההכוון התעסוקתי שימשו פרטים, קובעי מדיניות ומפעילים (כמפורט בפרק 4).
- יפרסם דוחות תקופתיים שיסקרו את פעילות הזרוע ויעקבו אחר עמידה ביעדים שנקבעו בדו"ח זה.
- יקיים קשרי עבודה שוטפים עם מעסיקים במשק וכן עם גופי ידע מקומיים ובינלאומיים (כגון ה-OECD).
- ייצג את זרוע העבודה בתהליכים אסטרטגיים ממשלתיים ובין-מגזריים ובעבודה מול גופים בינלאומיים, ויתכלל את פעילותה בתהליכים אלו.
- יזום וימליץ על פיתוח פרויקטים חדשניים בתחום התעסוקה, בפרט כמענה לשינויים שיזוהו בשוק העבודה.

ב. מחקר כלכלי

האגף יהיה אחראי על מחקרים למדידת האיכות, האפקטיביות והתשואה של תכניות תעסוקה והכשרה, ועל ריכוז וניתוח הנתונים הדרושים לשם כך. כחלק מתפקיד זה, האגף:

- יקיים קשרי עבודה שוטפים וייצור שיתופי פעולה עם גופי איסוף המידע, ובראשם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשם בניית תשתית נתונים מקיפה.
- יאסוף וינתח נתונים על תכניות ההכשרה המקצועית ויעריך את התשואה שלהן במונחי תעסוקה ושכר (כמפורט בפרק 3).
- יאסוף וינתח נתונים על ביקושי השוק למשלחי יד ולכישורים ועל צורכי המשק בתחום ההכשרה.
- ינהל מחקרי הערכה ואפקטיביות לתכניות התעסוקה (כמפורט בנספח 5).⁸⁰
- יתעדכן במחקר העדכני בעולם בתחום התעסוקה וילווה את היחידות המקצועיות השונות.
- יקים וינהל וועדות מיעצות אשר ילוו את המחקרים המרכזיים וישלבו גורמי מקצוע וחוקרים, לרבות מהאקדמיה.

הוועדה רואה חשיבות גדולה וערך משמעותי בשיפור וטיוב המידע הרב הנדרש הן לצורך מעקב אחרי עמידה ביעדים שנקבעו והן לצורך מדידת התשואה והאפקטיביות של תכניות תעסוקה והכשרה. לשם כך יש לוודא את איכות הסקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - סקר כח אדם, סקר הוצאות המשפחה וסקר ארוך טווח, להגדיל את המדגם שלהם במידת האפשר ולהוסיף להם שאלות על השתתפות בהכשרות מקצועיות פרטיות וציבוריות. לאור צרכים אלו אנו ממליצים כי זרוע העבודה תשתתף במימון הסקר ארוך הטווח. כמו כן יש להרחיב ולייעל את מנגנוני העברת המידע המנהלי מהמוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים, משרד החינוך, המל"ג ממה"ט, האגף להכשרה מקצועית וגופים נוספים ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לבצע באופן שוטף מיזוגים והצלבות בין נתוני הסקרים לנתונים המנהליים, על מנת לבנות מאגר נתונים רחב ומהימן.⁸¹ יישום המלצות אלו יאפשר קבלת מידע מדויק יותר בתדירות גבוהה יותר ובפיגור קצר יותר.

⁸⁰ חשוב לציין כי התכניות המרכזיות שהופעלו במשרד בשנים האחרונות לוו במחקרים של איסוף נתונים, אך מרביתם לא בוצעו במתודולוגיות המאפשרות זיהוי נכון של האפקטיביות שלהן כפי שהוועדה ממליצה כעת.

⁸¹ כל זאת בשיתוף פעולה עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובהתאם לפקודת הסטטיסטיקה.

על מנת לבצע את כלל תפקידיו המפורטים לעיל, יש לפעול כדי שלרשות האגף יעמדו הנתונים הבאים: שכר חודשי ושכר לשעה, בחלוקה לקבוצות גיל וקבוצות אוכלוסייה על פי היעדים שנקבעו, ובפיגור של לא יותר משנה; שיעורי תעסוקה ורמות שכר (חודשי ולשעה), בחלוקה למשלחי יד על פי הסיווג המקובל; שיעורי תעסוקה ורמות שכר (חודשי ולשעה) בחלוקה למקצועות הלימוד הנלמדים במוסדות האקדמיים, במכללות הטכנולוגיות ובהכשרות המקצועיות הציבוריות והפרטיות. נתונים על מערך ההכשרות המקצועיות הם חיוניים לצורך מדידת התשואה, והם אינם נאספים כיום לא בסקרים ולא בנתונים המנהליים.

6.3 הקמת פורום מייעץ לזרוע העבודה

לאור החשיבות והמורכבות הרבה של גיבוש וביצוע מדיניות בתחום התעסוקה, הוועדה ממליצה על הקמת פורום מקצועי מייעץ לממונה על זרוע העבודה, אשר ילווה את עבודת הזרוע בכלל וכן יסייע ביישום המלצות הדוח לשם השגת היעדים. בפרט אנו סבורים כי על הפורום לכלול נציגים של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, מעסיקים וחוקרים מהאקדמיה וממוסדות מחקר.

6.4 התאמת מבנה זרוע העבודה לרפורמה בהשכלה הטכנולוגית ובהכשרה המקצועית

הרפורמה בהשכלה הטכנולוגית ובהכשרה המקצועית המפורטת בפרק 3 היא אחת מאבני היסוד של דו"ח זה. מנקודת ראות מקצועית ועל מנת לתמוך בפדגוגיה אחידה וברצף אקדמיטציה ולהבטיח שירות איכותי ללומדים ולמעסיקים, השגת הרפורמה באופן מיטבי דורשת איחוד של פעולות האגף להכשרה מקצועית ומה"ט בתחומים של בניית תכניות הלימוד, תקצוב ופיקוח.

- אקשטיין, צבי ואביחי ליפשיץ (2017), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- אקשטיין, צבי, אסנת ליפשיץ וטלי לרום (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), "מיומנויות בוגרים בישראל, 2014-2015".
- המועצה הלאומית לכלכלה (2015), "הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית".
- חזן, משה ושי צור (2017, טרם פורסם), "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995-2014", מתוך "כלכלת ישראל בעשרים השנים האחרונות".
- כהן-גולדנר, שרית (2018, טרם פורסם), "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- ליפשיץ, אסנת ומריאן תחאוכו (2018, טרם פורסם), "השפה העברית כחסם לתעסוקת נשים ערביות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- מדהלה-בריק, שביט (2015), "מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל", מתוך דוח מצב המדינה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מרגלית, יותם ואיילת הילל (2018), "ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מרגלית, יותם, איילת הילל, ליאור גרו ורחל זקן (2018), "חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משה, נטע (2015), "הסדרים לאיזון עבודה - חיים אישיים במדינות שונות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי (2016), "סקירה כלכלית שבועית, 25.09.2016".
- משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי (2018א), "סקירה כלכלית שבועית, 19.08.2018".
- משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי (2018ב), "סקירה כלכלית שבועית, 25.11.2018".
- צור, שי (2016), "מיומנויות היסוד של העובדים בישראל והפריון בענפי המשק", מתוך סקירה פיסקלית תקופתית ולקט סוגיות מחקר, בנק ישראל.
- קריל, זאב, אסף גבע וצליל אלוני (2016), "לא כל התארים נולדו שווים: בחינת הפרמיה בשכר מרכישת השכלה גבוהה, כפונקציה של תחום הלימוד", משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.
- רגב, איתן וגלעד ברנד (2015), "הגורמים להתרחבות פערי הפריון בין ישראל ל-OECD: השוואה ענפית רב-שנתית", מתוך דוח מצב המדינה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שורץ, אנה ומורג ויאירוב (2018, לא פורסם), "הקניית כישורים לעובדים", מכון ברוקדייל.
- Allingham, Michael (2002), "Choice Theory: A Very Short Introduction", Oxford University Press.
- Anghel, Brindusa and Pau Balart (2017), "Non-Cognitive Skills and Individual Earnings: New Evidence from PIAAC", *SERIEs* 8(4), 417-473.
- Angrist, Joshua D. (1990), "Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administrative Records", *The American Economic Review* 80(3), 313-336.
- Autor, David H. (2015), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation", *Journal of Economic Perspectives* 29(3), 3-30.

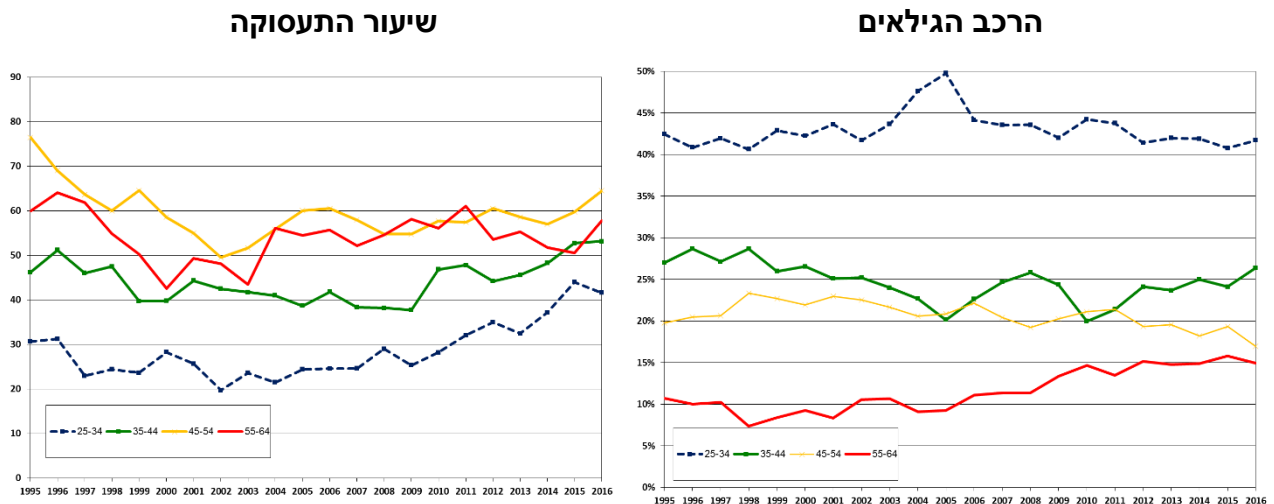
- Autor, David H., David Dorn, Gordon H. Hanson and Jae Song (2014), "Trade Adjustment: Worker-Level Evidence", *The Quarterly Journal of Economics* 129(4), 1799-1860.
- Bakhshi Hasan, Jonathan M. Downing, Michael A. Osborne and Philippe Schneider (2017), "The Future of Skills: Employment in 2030", Pearson and Nesta, London.
- Belfield, Clive R. and Thomas Bailey (2011), "The Benefits of Attending Community College: A Review of the Evidence", *Community College Review* 39(1), 46-68.
- Bessen, James E. (2016), "How Computer Automation Affects Occupations: Technology, Jobs, and Skills", Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Paper No. 15-49.
- Brown, Alan V. (2013), "Understanding the Relationship Between Language Performance and University Course Grades", *Foreign Language Annals* 46(1), 80-87.
- Brown, Paul Gordon (2016), "College Student Development in Digital Spaces", *New Directions for Student Services* 155, 59-73.
- Cedefop (2009), "Using Tax Incentives to Promote Education and Training", European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Cedefop panorama series.
- Cedefop (2011), "The Economic Benefits of VET for Individuals", European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Research paper No. 11.
- Celio, Christine I., Joseph Durlak, and Allison Dymnicki (2011), "A Meta-Analysis of the Impact of Service-Learning on Students", *Journal of Experiential Education* 34(2), 164-181.
- Cohen Goldner, Sarit, Zvi Eckstein and Yoram Weiss (2012), "Immigration and Labor Market Mobility in Israel, 1990 to 2009", The MIT Press.
- Dearden, Lorraine, Howard Reed and John Van Reenen (2006), "The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 68(4), 397-421.
- Deming, David J. (2017) "The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market", *The Quarterly Journal of Economics* 132(4), 1593-1640.
- Edin Per-Anders, Peter Fredriksson, Martin Nybom and Björn Öckert (2017), "The Rising Return to Non-Cognitive Skill", IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper No. 10914.
- Erikson, Robert and John H. Goldthorpe (1992), "The Constant Flux : A Study of Class Mobility in Industrial Societies", Clarendon press.
- Fitzpayne, Alastair and Ethan Pollack (2017), "Worker Training Tax Credit: Promoting Employer Investments In The Workforce", The Aspen Institute Future of Work Initiative.
- Frey, Carl Benedikt and Michael A. Osborne (2013), "The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change* 114, 254-280.
- Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann (2015), "The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth", MIT Press.

- Heckman, James J. and Tim Kautz (2012), "Hard Evidence on Soft Skills", *Labour Economics* 19(4), 451-464.
- Heckman, James J., Robert J. LaLonde and Jeffrey A. Smith (1999), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", *Handbook of Labor Economics* 3, 1865-2097.
- Helpman, Elhanan (2018), "Globalization and Inequality", Harvard University Press.
- Hirsch, Barry T. and James A. Freeman (2001), "Do Returns to Human Capital Equalize Across Occupational Paths?", *Research in Labor Economics* 20, 217-242.
- Hoxby, Caroline M. and Sarah Turner (2015), "What High-Achieving Low-Income Students Know About College", *The American Economic Review* 105(5), 514–517.
- Illeris, K (2006), "Towards a Comprehensive Theory of Human Learning".
- Jacobson, Louis, Robert LaLonde and Daniel G. Sullivan (2005a), "Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers", *Journal of Econometrics* 125(1), 271-304.
- Jacobson, Louis, Robert LaLonde and Daniel G. Sullivan (2005b), "The Impact of Community College Retraining on Older Displaced Workers: Should We Teach Old Dogs New Tricks?", *Industrial and Labor Relations Review* 58(3), 398-415.
- Jacobson, Louis and Christine Mokher (2010), "Florida Study of Career and Technical Education", National Assessment of Career and Technical Education (NACTE), ED-04-CO-0036/0002.
- Konings, Joseph and Stijn Vanormelingen (2010), "The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm level evidence", IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper No. 4731.
- Kuczera, Malgorzata, Tanja Bastianić and Simon Field (2018), "Apprenticeship and Vocational Education and Training in Israel", OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris.
- Levy, Frank and Richard J. Murnane (2004), "The New Division of Labor: How Computers Are Creating the Next Job Market", Princeton University Press.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3-42.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer and David N. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics* 107(2), 407-437.
- McKinsey Global Institute (2013), "Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy".
- McKinsey Global Institute (2018), "Skill Shift: Automation and the Future of the Workforce".
- Milburn, Alan (2012), "University Challenge: How Higher Education Can Advance Social Mobility", A progress report by the Independent Reviewer on Social Mobility and Child Poverty.
- Muller, Norman and Friederike Benhringer (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer- Provided Training", OECD Education Working Papers No. 80, OECD Publishing, Paris.

- Nedelkoska, Ljubica and Glenda Quintini (2018), “Automation, Skills Use and Training”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011), “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising”, OECD Publishing.
- OECD (2016), “Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills”, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a), “Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom”, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), “Financial Incentives for Steering Education and Training”, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a), “Labour Market Regulation 4.0: Protecting Workers in a Changing World of Work”, in OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), “Policy Responses to New Forms of Work”, OECD Publishing, Paris
- PayScale (2016), “PayScale and Future Workplace Release 2016 Workforce-Skills Preparedness Report”, PayScale Inc., Seattle, WA.
- Sala, Hector and José Ignacio Silva (2013), “Labor Productivity and Vocational Training: Evidence from Europe”, *Journal of Productivity Analysis* 40(1), 31-41.
- Schlosser, Analia and Yannay Shanan (2017, not published yet), “Fostering Non-Cognitive Skills in Active Labor Market Programs: Evidence from an RCT in Israel”.
- Shamir, Hila (2016), “Unionizing Subcontracted Labor”, 17 *Theoretical Inquiries in Law* 229.
- Solow, Robert M. (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics* 70(1), 65-94.
- Standing, Guy (2011), “The Precariat: The New Dangerous Class”, Bloomsbury Academic.
- Summers, Lawrence H. (2014), “U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound”, *Business Economics* 49(2), 65-73.
- Tyler, John H, Richard J. Murnane and John B. Willett (2000), “Do the Cognitive Skills of School Dropouts Matter in the Labor Market?”, *The Journal of Human Resources* 35(4), 748-754.
- Wagner, Tony (2014), “The Global Achievement Gap”, Perseus Books Group.
- World Economic Forum (2016), “The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution”.
- World Economic Forum (2018), “The Future of Jobs Report 2018”, Centre for the New Economy and Society.

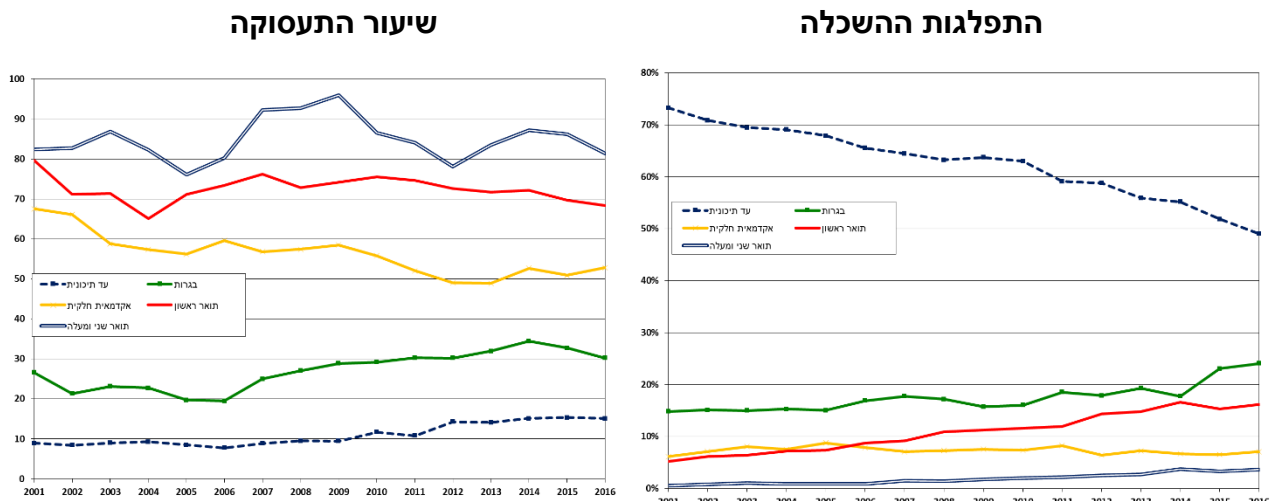
נספח 1: נתונים נלווים להמלצות בנושא יעדי תעסוקה

איור נ-1: הרכב הגילאים ושיעור התעסוקה על פי קבוצת גיל - גברים חרדים



זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. מדגם חדש החל מ-2012.
מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור נ-2: התפלגות ההשכלה ושיעור התעסוקה על פי השכלה - נשים ערביות



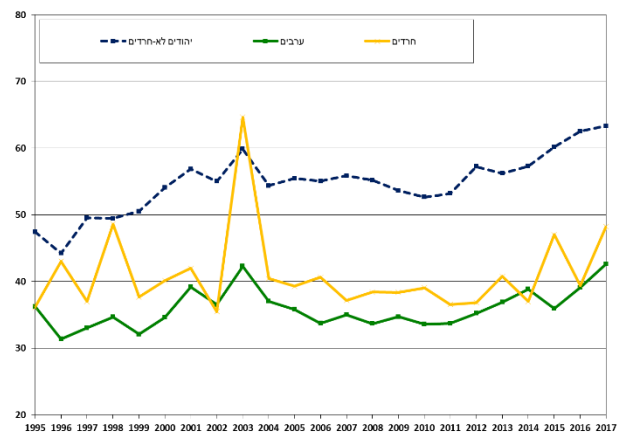
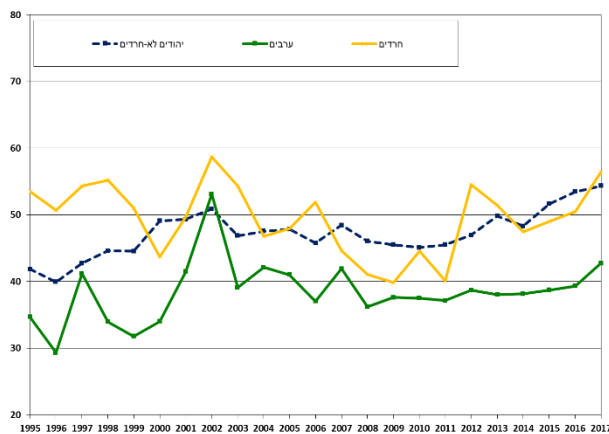
גילאי 25-64. עד תיכונית כולל ללא תעודה ותעודה לא ידועה; על-תיכונית כולל השכלה טכנולוגית או מקצועית שאינה אקדמית. מדגם חדש החל מ-2012.

מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור נ-3: שכר לשעה על פי קבוצת אוכלוסייה

נשים

גברים



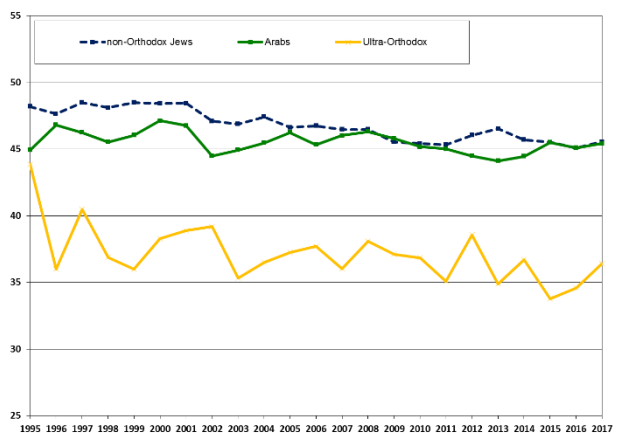
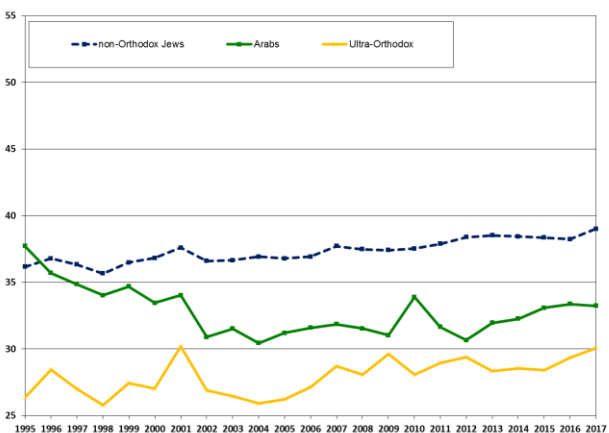
שכר ריאלי במחירי 2017, לעובדים שכירים. גילאי 25-39. עד שנת 2000 ערבים כולל גם לא יהודים אחרים. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. מדגם חדש החל מ-2012.

מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור נ-4: שעות עבודה שבועיות על פי קבוצת אוכלוסייה

נשים

גברים



ממוצע השעות לעובדים שכירים. גילאי 25-39. עד שנת 2000 ערבים כולל גם לא יהודים אחרים. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. מדגם חדש החל מ-2012.

מקור: עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נספח 2: תהליך יישום הרפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה המקצועית והטכנולוגית

1. מבנה כללי של הרפורמה

המטרה היא לבנות מערכת של הכשרה מקצועית איכותית להכשרות המרכזיות והגדולות בשוק העבודה (שאורכם הוא מכחצי שנה אקדמית ומעלה - 400-500 שעות לפחות), המפוקחות (ולא מנוהלות) ע"י זרוע העבודה. דגש מיוחד יש לשים להכשרות המחוברות ללימודי מה"ט כיום. הכשרות שאינן עוברות למערכת החדשה נותרות במודל הנוכחי (מנוהלות) תוך שיפורן. משמעות בניית מערכת היא שהלימודים מתקיימים במקומות מוסדרים ואיכותיים בעלי תדמית גבוהה; בעלי היקף סטודנטים גדול; ניתנים ע"י גופים שעוסקים ומתמחים בהכשרה מקצועית ויש להם ודאות תקציבית שיוכלו לעסוק בכך לאורך זמן; שישנם קריטריונים ברורים לגבי מי יכול להיות מפעיל; הכוללים בין היתר איכות וגודל מוסד. מטרה זו תבטיח מערכת בעלת איכות, עם רצף הכשרות מהכשרות קצרות לטכנאי ולהנדסאי (ומהנדס), וכן להעביר את המערכת ממערכת מנוהלת למערכת מפוקחת. כך יתאפשר לגופים המכשירים יותר אחריות לגבי תכנים, איכות והשמה תוך כדי עידוד תחרות והעלאת את התדמית בעיני הלומדים.

מדידה והערכת התפוקות - על מנת למדוד את שיעורי ההשמה ואת התשואה יש לבנות בסיס נתונים הכולל נתונים פרטניים על כל הלומדים במערכת (ציוני בגרות אם יש, רקע סוציו אקונומי ועוד) וכן על מדגם של כלל האוכלוסייה על מנת לאפשר את ההשוואה. בהינתן בסיס נתונים זה ניתן למדוד את התשואה לכל סוג הכשרה, סה"כ לכל ההכשרות במכללה מסויימת, וניתן גם, כחלק מבדיקה פרטנית, להכשרה ספציפית במכללה (בהינתן מספר מינימלי של תלמידים). בנוסף, יש לבצע סקרי שביעות רצון של הסטודנטים, ועל בסיס כל הנתונים ייכתב דו"ח שנתי המציג את תפוקות המערכת בכל תחום לימודים ועבור כל מכללה.

קריטריון התשואה - במצב האופטימלי נרצה למדוד את התשואה לכל קורס בכל מוסד, אולם לאור הקושי במדידה זו מנקודת ראות מאקרו כלכלית יש לדאוג שכל מכללה, וכל הכשרה מתוקצבת או לא מתוקצבת על פני כל המכללות, עומדים בתשואה של 6% (לעומת השכר הצפוי להם ללא הכשרה), כאשר השכר נמדד 2-3 שנים לאחר תום ההכשרה. וידוא התשואה מתבצע גם רוחבית על תחום לימודים מסוים וגם לכל מכללה על כלל הלימודים שבה. בצורה כזו מובטח שאין מצב שבאופן עקבי מכללות או קורסים מספקות תשואה נמוכה מ 6% ושהמערכת מצדיקה את המימון הציבורי או הפיקוח הניתן לה. בנוסף, יש לבצע בקרה פרטנית על מנת לוודא שהממוצע אינו מסתיר הכשרות ספציפיות בעלות איכות ותשואה נמוכים במיוחד.

במקביל לוידוא התשואה לכלל המערכת, מתקיים תהליך פיקוח שוטף, המונע מהכשרות להיות במצב קבוע מתחת ל 6% - באופן תקופתי תתבצע בקרה על כל מכללה וכל קורס עם בדיקה פרטנית על מנת למצוא את אותן ההכשרות שאינן עומדות בקריטריונים ויש לדאוג לשיפור או סגירה שלהן. יקבעו קריטריונים כיצד לפרסם נתונים ברמת הכשרה ומכללה על מנת לשפר מכללות ותחומי הכשרה הנמצאים מתחת ליעד התשואה.

מבנה ארגוני של האגף להכשרה מקצועית ומה"ט - מאחר והמטרה היא ליצור מערכת אחודה אשר מאפשרת רצף הכשרה מהרמה הבסיסית ועד הנדסאים, ואשר תראה את קידום התלמיד להכשרה האופטימלית יש לאחד גם את המבנה הניהולי של המערכת. מבנה מאוחד יאפשר בניה משותפת של תכניות הלימוד, בין השאר בחינת שינויים במקצועות אשר נלמדים בכל אחת מהמערכות ליצירת רצף ומניעת כפילויות, פיקוח אחיד אשר לא יצריך את הגופים לעבוד מול אגפים שונים ומערכות שונות.

חשוב לציין שהמטרה היא להקים מערכת שתספק את הקורסים הגדולים והמשמעותיים ביותר. ברור שבמערכת מורכבת כמו מערכת ההכשרה המקצועית יישארו הכשרות רבות אשר לא יכנסו למערכת החדשה בשלב הראשון או בכלל. זאת אם בגלל שהם חד-פעמיים, ניתנים משיקולים שאינם שיקולי תשואה בשוק העבודה, דורשים גמישות מיוחדת וכדומה. בטווח הארוך על המערכת לכלול כל הכשרה משמעותית עם מעל 6% תשואה אך המעבר יעשה בשלבים.

2. עקרונות תהליך היישום

השלב הראשון הוא התארגנות שבה יקבעו הקריטריונים והנהלים של המערכת החדשה כפי שתיושם בתחילת הדרך. בסוף שלב זה צריך להיות ברור כיצד בדיוק נראה המצב החדש, כך שלגופים המכשירים יש ודאות לגבי המערכת והתהליך. שלב זה כולל מרכיבים רבים, ולכן ההערכה שהוא יקח בין שנה לשנתיים ובכפוף למגבלות תקציביות ומנהלתיות. בין הדברים הנדרשים:

1. עוד לפני הקמת המערכת המנוהלת, ניתן לבדוק את התשואה הניתנת ע"י הקורסים המפוקחים כיום, ולוודא כי השוברים הניתנים כיום ניתנים לקורסים העומדים ברף התשואה של 6%.
2. הגדרה כיצד חייב **להראות גוף שמספק הכשרה מקצועית**, כולל היקף הלומדים, דרישות מהמבנה הפיסי והניהולי, איכות המורים. חיוני לבנות תשתית ניהול, הוראה וציוד מתאימים במכללות הטכנולוגיות על מנת לאפשר להן לקבל יותר אוטונומיה בתכנים, תוך היוועצות עם המכללות.
3. **הגדרה תקציבית** - איך ומה משלמת הממשלה, ואיך ומה משלמים התלמידים, לפי סוגי הקורסים השונים, לוחות זמנים לתשלום שמבטיחים ודאות תקציבית. יש לבנות נוסחת תקצוב אשר לוקחת בחשבון גם תפוקות - השמה ותשואה, כאשר זהו מרכיב תוספתי אשר מבטיח בסיס תשלום עבור הכשרה שבוצעה.
4. איך מייצרים מערכת שבה **מתקצבים אבל לא מבטיחים כסף ללא תמורה**. כאשר מגישים הצעה, יש להגדיר מי קהל היעד מבחינת כישורי הלומדים ותיאור הביקושים בשוק למסיימים בכל תוכנית. תחומים שאינם נותנים תשואה יצומצמו, אלא אם יערך בהם שינוי משמעותי ומבוקר אשר יגדיל את התשואה.
5. **איך מבנים את הקורסים** - כיצד מבטיחים את כל האספקטים של האיכות שאנו מעוניינים בהם - הון אנושי כללי, שיתוף מעסיקים, מתי יש דרישה להתמחות וכו'. בנוסף, בתחומים בהם יש אפשרות ליצור רצף הכשרתי מהכשרה מקצועית ועד להנדסאי לעשות זאת. בתוך כל מגמת לימוד יש להבהיר את המבנה הפדגוגי ואת רצף ההכשרות הקיים בתחום.
6. קביעת **זמני פעילות** לקורסים, כך שתהיה ודאות גם למפעילים וגם ללומדים.
7. תיאור תהליך **פתיחה ואישור** של קורסים חדשים. ניתן להשתמש בנהלי המל"ג לפתיחת מכללות חדשות ותכניות חדשות במכללות קיימות. צריכה להיות קיימת ועדה לצורך אישור תכניות חשות, במינוי הממונה על זרוע העבודה, הכוללת גורמים פנימיים וחיצוניים.
8. **מדידת התשואה**. יש למדוד את התשואה בתחום מסוים (כלומר על כל הלומדים במערכת ביחד). במידה והתשואה אינה מספקת יש להבין האם הבעיה היא בלימודים או שלתחום עצמו אים תשואה בשוק ללא קשר לרמת הלימודים. כמובן שתוצאות המדידה ישפיעו גם על אותם תחומים שנרצה להרחיב או לצמצם. למרות שהמדידה לא תחשב תשואה לגופים בודדים, חשוב לפרסם אינפורמציה קיימת על הגופים המכשירים (אחוזי סיום, השמה, שכר וכדומה) על מנת להגביר שקיפות ולאפשר ללומדים מידע שיעזור לבחירתם.
9. מהי **הגמישות** הניתנת לגוף המפעיל - באיזו מידה מאפשרים חופש בהגדרת הסילבוסים למוסדות, כאשר כבר כיום ישנו חופש מסוים שבמקרים רבים לא מנוצל. המטרה היא הסטת מרכז הכובד של האגף לפיקוח גמיש ככל האפשר שיאפשר גמישות בבניית התכנים והתאמתם למעסיקים. גם כאשר נותנים יותר חופש בקביעת התכנים, בחינה חיצונית היא כנראה הדבר האחרון שנרצה לוותר עליו, ואפשר להשתמש בה בצורה דומה לבחינות החיצוניות במה"ט.
10. כיצד נראית **המערכת במשרד העבודה** המפעילה את המערכת החדשה.

השלב השני הוא תיאור תהליך ההפעלה - כיצד מגיעים מהמצב היום למצב הרצוי. מרכיבים הכלולים בשלב זה הם:

1. **זיהוי הקורסים** שהם המועמדים הראשונים למעבר. מועמדים טבעיים הם קורסים בנושאים שהמכללות הטכנולוגיות כבר מתמחות בהן - חשמל, מכונות, בינוי, מחשבים, רכב וכדומה, דברים שאנחנו גם יודעים שיש להם ביקוש.
2. **זיהוי החסמים** שמונעים כיום ממכללות טכנולוגיות לספק קורסים של הכשרה מקצועית.
3. **הפעלת קורסים** אלו לפי התהליך שתואר - הגשת הבקשות מצד המכללות, אישור הקורסים לפחות חצי שנה לפני הפתיחה ע"י הועדה האחראית, אישור תאריכי פתיחה קבועים, ובקרה על הקורס תוך כדי הפעילות.
4. זיהוי תחומים שבהם קיימים **ביקושים גדולים** בשוק ואין להם כיום פתרון במערכת, גם אם אינם קורסים בנושאים שהמכללות עוסקות בהן כיום.
5. בהמשך, יזוהו **הקורסים הנוספים** שיכולים לעבור בתהליך הדרגתי למערכת החדשה.

בו זמנית, ניתן לשפר את הקורסים שימשיכו להיות מנוהלים. יש לזהות **רמות שונות של פיקוח** בקורסים שמנוהלים כיום ע"י האגף ואינן עוברות למודל החדש, וקביעת קריטריונים לגבי מי ממשיך בפיקוח מלא, ואיזה צורה של פיקוח חלקי ניתן לקיים - פיקוח באמצעות בחינה בלבד, פיקוח משולב - חלק מהתוכן מוכתב על ידי האגף וחלק על ידי הגוף, וכדומה.

נספח 3: נתונים נלווים להמלצות בנושא התאמות לשוק העבודה המשתנה

לוח נ-1: מקצועות שייעלמו (כ-75 מיליון) לעומת מקצועות שיתווספו

סוגי תפקידים עיקריים בעליה	סוגי תפקידים עיקריים בירידה
אנליסטים ומדענים	פקידי הזנת נתונים
מומחים ל AI (אינטליגנציה מלאכותית) ולמידת מכונות	פקידי הנהלת חשבונות ומשכורות
מנהלים ומנהלי תפעול	פקידי אדמיניסטרציה
מפתחי אפליקציות ומפתחי תכנה	עובדי פס יצור במפעל
מומחים לשיווק ולמכירות	עובדי שירות לקוחות

מקור: World Economic Forum (2018).

לוח נ-2: רשימת הכישורים הנדרשים במשק

2020	2015	
פתרון בעיות מורכבות	פתרון בעיות מורכבות	1.
חשיבה ביקורתית	תיאום עם אחרים	2.
יצירתיות	ניהול אנשים	3.
ניהול אנשים	חשיבה ביקורתית	4.
תיאום עם אחרים	ניהול משא ומתן	5.
אינטליגנציה רגשית	בקרת איכות	6.
שיפוט וקבלת החלטות	אוריינטציית שירות	7.
אוריינטציית שירות	שיפוט וקבלת החלטות	8.
ניהול משא ומתן	הקשבה אקטיבית	9.
גמישות מחשבתית	יצירתיות	10.

מקור: World Economic Forum (2016).

איור נ-5: ציון מדינות ה-OECD וישראל במבחני PIAAC (2016)

Figure 1. Literacy proficiency among adults

Percentage of adults scoring at each proficiency level in literacy

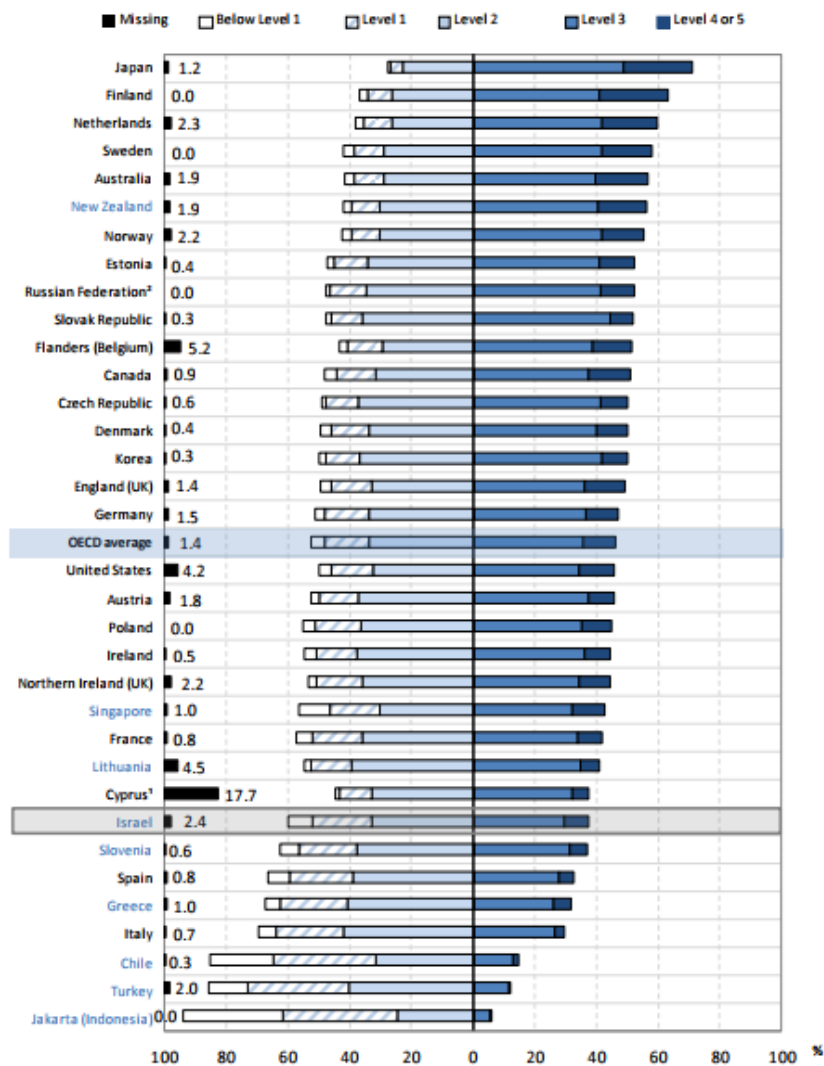
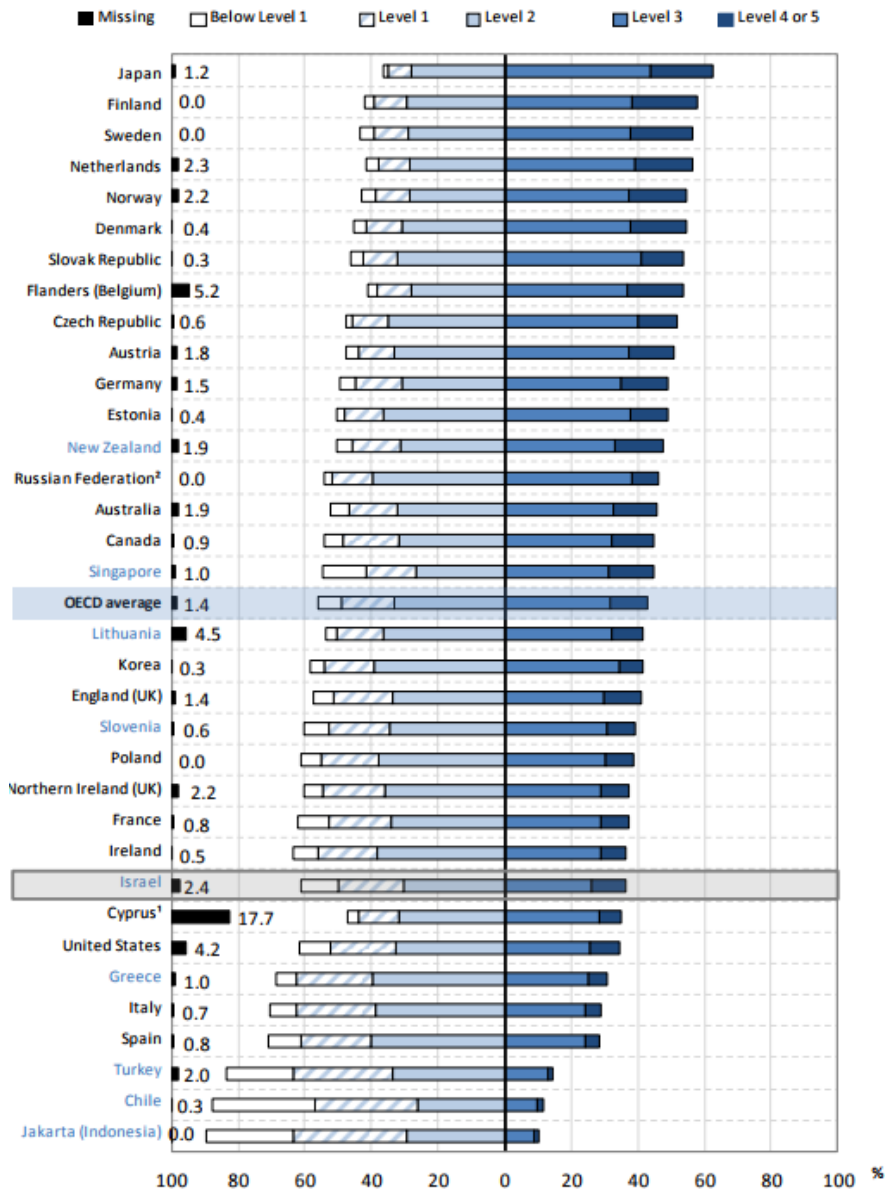
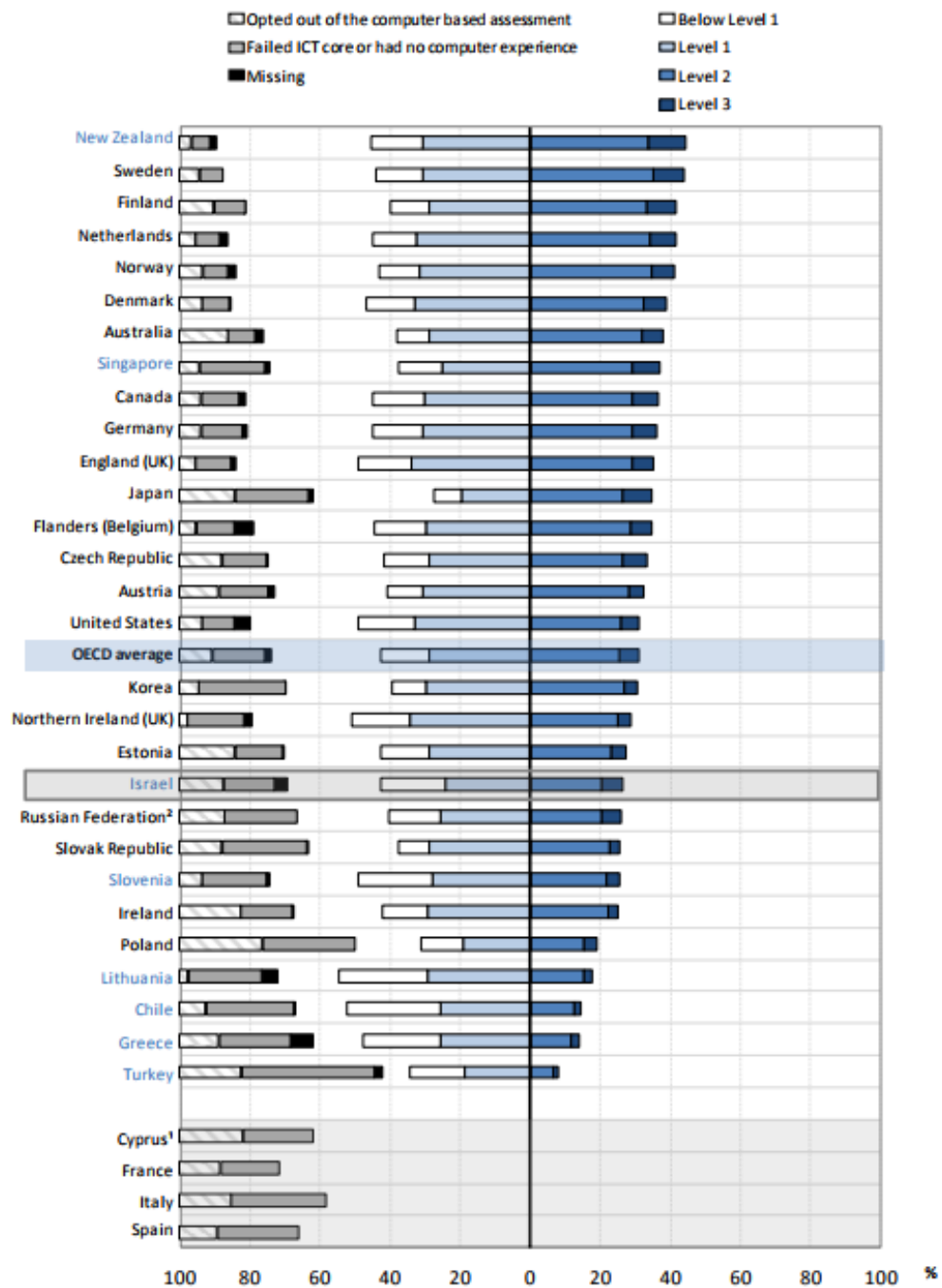


Figure 2. Numeracy proficiency among adults

Percentage of 16-65 year-olds scoring at each proficiency level in numeracy



Percentage of 16-65 year-olds scoring at each proficiency level



מקור: OECD (2016).

דוגמאות לתמיכת מדינות שונות בלמידה לאורך חיי העובדים

נספח זה מבוסס על מסמך רקע שהוכן במכון ברוקדייל עבור עבודת צוות שוק העבודה המשתנה במסגרת הוועדה: "הקניית כישורים לעובדים" (שוורץ ואירוב, 2018).

א. תמיכה במעסיקים - מענקי הכשרה

פלורידה

Florida's Incumbent Worker Training grant מיועד לעובדים המועסקים במשרה מלאה בחברות הממוקמות בפלורידה. התכנית מתמקדת בעסקים קטנים, המענק מכסה 75% מעלויות ההכשרה. מן המעסיקים נדרש לבחור את הספק המתאים ביותר להכשרה בהסתמך על צרכי החברה.

המענק מממן הכשרות הקשורות לעבודה הספציפית בארגון אך גם הכשרות כלליות כגון כישורי ניהול, עבודת צוות וכו'. העדפה ניתנת לעסקים אשר מוכיחים כי הכישורים שהם מעוניינים להקנות לעובדיהם יאפשרו את הפיתוח המקצועי המשמעותי ביותר עבורם. רוב החברות זכאיות לעד 50% החזר, חברות קטנות (עד 50 עובדים) או חברות אשר ממוקמות בפריפריה או באזורים מוחלשים זכאיות לעד 75%. התכנית שייכת ל-CreerSource Florida תכנית ממשלתית שמטרתה לחבר בין מעסיקים לעובדים מוכשרים.

מונטנה

Incumbent Worker Training Program היא תכנית אשר מספקת מענקים שמטרתם לעזור לעסקים קטנים במונטנה לספק הכשרה לעובדים שלהם (עובדים קיימים בלבד, לא עובדים חדשים). המענקים ניתנים על ידי ה-Department of Labor and Industry of Montana.

גודל המענק תלוי בהיקף המשרה של העובד: 20-30 שעות שבועיות מזכות ב-1000 דולר כאשר למעלה מ-35 שעות מזכות ב-2000 דולר. ישנה דרישה ממעסיקים לעשות מאצ'ינג לסכום שניתן על ידי הממשלה: 20% מעלות ההכשרה, 20% מהוצאת נסיעות ו-50% מהוצאת נסיעות במידה וההכשרה מתקיימת מחוץ למונטנה.

המענק יוענק רק לאחר קבלת: קבלה על ההכשרה, קבלות על הוצאות נוספות.

קריטריונים להגשת המענק לעסקים: העסק פועל במונטנה לפחות שנה, לא יותר מ-50 עובדים, עסק מורשה, יש צורך בהכשרת עובדים על מנת לשמור על תחרותיות בשוק.

קריטריונים לעובדים: עובדים קבועים, עובדים לפחות חצי שנה בעסק, לפחות 20 שעות בשבוע.

משך ההכשרה לא יעלה על תקופה של שנה. יכולה להיות או skills-based training (הכשרה לביצוע פעולה חדשה) או certified education (מענק תעודה מוכרת על כישורים קיימים).

קולורדו

Pikes Peak Workforce Center in Colorado אשר משתייך ל-Department of Labor and Employment מספק מימון מלא של הכשרות. המעסיקים צריכים להתחייב לא לפטר את העובד שעבר הכשרה ולספק הכשרה נוספת במקום העבודה (חניכות) וכן לשאת בעלות מסוימת מסך ההוצאות. העובדים צריכים להיות מועסקים לפחות חצי שנה אצל המעסיק. זוהי הזדמנות עבור מעסיקים לפתח את העובדים שלהם בכל הרמות, מרמת כניסה ועד רמת CEO. עדיפות תינתן להכשרות בנושאים IT, אבטחת מידע ובריאות.

ניו יורק

שירות של NYC Department of Small Business Services. מכסה עד 70% מהוצאות ההכשרה. לפחות 10 עובדים מכל עסק נבחרים להכשרה, העובדים יכולים להיות ותיקים או חדשים. מעסיקים מחויבים להגדיל את שכרם של העובדים שעברו הכשרה בסיימה.

קריטריונים של עסקים: עסק למטרות רווח, ממוקם בניו יורק, מוכן להוציא להכשרה לפחות 10 עובדים שלא יותר מ-50% מהם הם עובדים חדשים.

קריטריונים של עובדים: להיות עובד של מעסיק בניו יורק, מעל גיל 18, להרוויח פחות מ-71,919 דולר בשנה/34.57 דולר בשעה.

טנסי

Incumbent Worker Training Program מספקת מענק שמטרתו לשדרג את כישורי העובדים בעסקים בטנסי. מיועד לעובדים המועסקים במשרה מלאה זמן ממושך בחברה.

קריטריונים לעסק: ארגון למטרות רווח הממוקם בטנסי / ארגון ללא מטרות רווח בתחום הבריאות. פועל לפחות שנה. לפחות 5 עובדים העובדים משרה מלאה. עסק שלא נמצא על סף פשיטת רגל (או שהיה בעבר).

המענק יכול להגיע עד ל-100% מימון של הכשרות עובדים. המימון כולל את משכורת המכשירים, פיתוח תכנית לימודים, טקסטבוק, חומרי לימוד, שכר לימוד וכו'. על העסק לממן את משכורת העובדים. המענק ממומן על ידי מחלקת ה-labor and workforce בממשלת טנסי. המחלקה ל-labor and workforce מפקחת על כך שעסקים אכן משתמשים במענק כדי להכשיר עובדים. הם צריכים לדווח באופן חודשי למחלקה, ניתן לעשות זאת אונליין.

יתרחש מעקב אחר תוצאות מדידות כגון שינויי שכר לאחר ההכשרה, מספר העובדים שסיימו את ההכשרה ושביעות רצון של לקוחות.

קנדה

ה-Canada job Grant מיועד לעסקים בכל הגדלים ובכל הסקטורים. עלות ההכשרה תחולק בין המעסיקים לממשלת קנדה. ממשלת קנדה לוקחת על עצמה 2/3 מההוצאות עד 10,000 דולר למעסיק, המעסיקים משלמים את השאר. ההכשרות מתבצעות על ידי שחקן שלישי, לדוגמא, מכללה. כל עסק יכול להירשם בין אם הוא למטרות רווח או לא, כל עוד הוא מראה שההכשרות יוכלו לקדם את עובדיו.

סינגפור

חלק מיוזמת SkillFuture - Workforce training support שמטרתה לעודד מעסיקים להעניק הכשרה לעובדים שלהם אשר משתכרים שכר נמוך, על ידי שדרוג כישורים. מעסיקים יקבלו סבסוד של ההכשרות עד 95% כדי להפחית הוצאות הנובעות מהיעדרות עובדים בזמן ההכשרה. זכאים להשתתף רק עובדים אשר משתכרים פחות מ-2000 דולר בחודש. אנשים בגילאים 35 ומעלה או 13 ומעלה עם מוגבלות. על העובד לנכוח לפחות ב-75% משיעורי הקורס ואז הוא יקבל תעודה.

ב. תמיכה במעסיקים - תמריצי מס

בארה"ב מספר מדינות, ביניהן, קונטיקט, ג'ורג'יה, קנטאקי, מיסיסיפי, רוד איילנד ווירג'יניה מספקות לעסקים תמריצי מס בתמורה להשקעה בהכשרת עובדיהם. התמריצים נעים בין 5 ל-50 אחוזים משווי הוצאות של ההכשרות (Fitzpayne and Pollack, 2017).

ב-2015 הוצע בארצות הברית ה On The Job Training Tax Credit אשר מספק החזר מס לחברות עם 500 עובדים או פחות במשרה מלאה. 50 אחוז החזר מס עד 5000 דולר. תכנית הכשרה אשר עומדת בתנאים היא תכנית כתובה של הכשרה או לימודים שהיא:

- חניכות רשומה ומורשית על ידי Department of Labor תחת National Apprenticeship Act.
- תכנית הרשומה על ידי הועדה להשקעה בשוק העבודה, סוכנות חניכות או נציגות ממשלתית.
- תכנית אשר מתקיימת על ידי מוסד ללימוד הכשרות מקצועיות.
- תכנית שפותחה בתעשייה המוכרת על ידי גורמים פורמליים.

כל עובד זכאי להשתתף כל עוד הוא עובד לפחות 40 שעות בשבוע אצל המעסיק.

הצעה אשר הועלתה לאחרונה אך עדיין לא יושמה (Fitzpayne and Pollack, 2017): שווי החזר המס יהווה 20% מהפער בין הוצאות על הכשרות שנה שעברה להוצאות על הכשרות בשנה הקרובה. המס יכסה הוצאות רק עבור עובדים בשכר נמוך (שמרוויחים פחות מ-120,000 דולר בשנה). הכשרות הזכאיות להחזר כוללות הכרה בכישורים על ידי מעסיק, הכשרות המוכרות על ידי WIA. הכשרות אשר מאפשרות קידום בתוך מקום העבודה. עסקים הרשאים להיכנס הם עסקים קטנים וחדשים. ניתן להשתמש בהחזר המס עד 5 פעמים ולא יותר מהחזר של 250 אלף דולר בשנה.

גם מדינות אירופה עושות שימוש בכלי זה לתמרוץ מעסיקים להקנות כישורים לעובדיהם. ממשלת אוסטריה, לדוגמא, מספקת 120 אחוזים הפחתת מס עבור הוצאות הקשורות בהכשרות ו6 אחוזים נוספים לחברות אשר אינן רווחיות מספיק על מנת לעשות רווח מההחזר מס. צרפת מספקת לעסקים סכום השווה למספר שעות ההכשרה כפול שכר המינימום. בדיקה שנערכה על ידי ה- European Union's Centre for the Development of Vocational Training הראתה שהקלות מס מהסוג הזה היו אפקטיביות בעידוד מעסיקים להקנות לעובדיהם כישורים (Cedefop, 2009).

ניתן להבחין בין סובסידיות ישירות לעקיפות. סובסידיות ישירות כוללות כל מימון ממשלתי לעסקים למטרת קידום הקניית CVET (continuing vocational education training). המימון כולל גם עלויות עקיפות, לדוגמא שכר עובדים בזמן שהם יוצאים להכשרה. סבסוד עקיף הוא למעשה מס שלילי המשמש תמרוץ לעסקים. במדינות רבות באיחוד האירופי 100% מעלויות ההכשרות יכולות להתנקות ממיסים של הכנסות העסק.

תמריצי מס קיימים ב-15 מדינות של ה-EU ו-23 מדינות בארה"ב. בהולנד, לדוגמא, יושם ב-98 חוק להפחתת מס של 120% מהוצאות על הכשרות ושל 140% עבור עובדים בגילאים 40 ומעלה (Muller and Benhringer, 2012). באוסטריה יצאה הממשלה עם יוזמה בשנת 2000 של תמריצי מס לסוגים רבים ומגוונים של הכשרות לכל העובדים מעבר להפחתת המס של הוצאות העובדים מעסיקים יכלו גם לבחור ב-20% הלוואה למימון ההכשרות או 6% החזר מס. ההכשרות היו חייבות להתבצע על ידי חברת חוץ.

ג. תמיכה במעסיקים - המודל הדני - דוגמא לתכלול

החל מ-2014 החלו לפתח בדנמרק מודל מערכתי להקניית כישורים לעובדים. המודל משלב שותפים שונים בתהליך תחת הפיקוח והבקרה של משרד החינוך הדני. מערכת ההדרכות המנוהלת על ידי משרד החינוך הדני הינה דינאמית ושואפת להתעדכן באופן תדיר כתלות בצרכי השוק. על מנת לעשות זאת קיים קשר חזק בין הממשלה הדנית למעסיקים אשר מעדכנים את הממשלה ביחס לצרכי השוק המשתנה כפי שהם חווים אותו. גופים חברתיים מפתחים תכניות (כישורים כלליים). הממשלה מעדכנת ומאשרת תכניות אלו. מספקי ההכשרות, מכללות ברחבי המדינה, מקבלים את תכני ההדרכות מהמדינה (במקור מהגופים החברתיים). פעם בשנה הם צריכים להציג בפני הממשלה את מצב ההדרכות. הממשלה מחליטה האם יש הצדקה להמשיך להריץ תכנית מסוימת או לא, אולי לפתוח חדשה. ישנו תשלום סמלי עבור ההשתתפות בהכשרות העומד על 15% מסך התשלום, בדרך כלל המעסיקים משלמים את הסכום הזה עבור עובדיהם.

התכניות בעיקר מספקות כישורים המכוונים באופן ספציפי לסקטורים מסוימים אך ישנן גם הכשרות של כישורים כלליים. דנית תעסוקתית, כישורים כמותיים, שפה זרה (אנגלית) וגם הכשרות להקניית כישורים אישיים- תקשורת בין אישית, ניהול, לבסוף ישנן הכשרות שמטרתן להקנות תעודה לכישורים קיימים. עובדים יכולים לרכוש כישורים כדי להתקדם במקום עבודתם או כדי לנסות את מזלם במקום עבודה טוב יותר. כל עובד יכול להשתתף בהכשרות כל עוד הוא אזרח דני, התכניות מתמקדות בעובדים בשכר נמוך. מעסיקים מהמגזר הפרטי והציבורי יכולים להשתתף. ישנן 2,900 תכניות להכשרה מקצועית ו-200 קורסים לנושאים בודדים. ההכשרות לרוב קצרות יחסית, בין חצי יום ל-6 שבועות, בממוצע 3 ימים. כל שנה מפתחים 200 תכניות, כל התכניות צריכות לעבור אישור של משרד החינוך הדני.

ד. תמיכה בעובדים - שוברים

בישראל ניתן למספר קטן של עובדים סבסוד של הכשרות מקצועיות או לימודים בתכניות קידום הפועלות במרכזי תעסוקה. יתכן שתוכניות אלו יורחבו בעתיד.

בגרמניה, משרד העבודה והרווחה הגרמני מספק ואוצרים להכשרות מקצועיות לעובדים אשר עונים על תנאים מסוימים דרך מרכזי תעסוקה. התנאים לקבלת הוואוצר: מעל גיל 25, עובד לפחות 15 שעות בשבוע. מרוויח פחות מ-20,000 יורו בשנה.

ה. תמיכה בעובדים - המודל הצרפתי - סל שעות אישי

בצרפת החל מ-2015 התחילו ליישם את ה-CPF (individual training account). כל עובד במשרה מלאה מקבל 24 שעות הכשרה בכל שנה במהלך חמש השנים הראשונות של כניסתו לתכנית, 12 שעות נוספות עבור שנה במהלך שלושת השנים שלאחר מכן ועד מקסימום של 150 שעות בסך הכל. שעות ההכשרה יכולות להיות מנוצלות עבור רכישת כישורים בסיסיים או כישורים ספציפיים לעבודה, כישורי תעודה, או לקחת קורסים שנבחרו על ידי שותפים חברתיים אשר יודעים לזהות צרכים בעולם העבודה העתידי. ההכשרה ממומנת על ידי הממשלה, שעות העבודה החסרות ממונות על ידי המעסיקים. שעות ההכשרה נשמרות אצל העובד גם במידה והוא מחליף עבודה. על פי בדיקה שנערכה על ידי ה-OECD (2017b) המודל הזה נמצא מאוד אפקטיבי בסיוע לאנשים להשקיע בכישורים הנדרשים בשוק. צרפת מספקת מידע רב בנוגע לאפשרויות קריירה למבוגרים ולכן השילוב הזה יחד עם חשבון השעות האישי מייצר שילוב מוצלח (OECD, 2017a).

נספח 4: תכניות תעסוקה קיימות לאוכלוסיות יעד

לוח נ-3: תכניות קיימות לאוכלוסיית המיעוטים שהוצגו בפני הוועדה

שם התוכנית	מהות התוכנית	אוכלוסיית יעד	מספר משתתפים	אחוז השמה	עלות התוכנית
תוכנית לשילוב בהייטק ובתעשייה עתירת ידע	שילוב אקדמאים ממקצועות טכנולוגיים בעבודה בתחום ההיי-טק בפרט ובתעשייה עתירת הידע בכלל, תוך דגש על צרכי המעסיקים	גברים ונשים	גברים - 647 נשים - 205	גברים - 72% נשים - 48%	5 מלש"ח
תמיכה בלימודי הנדסאות לבדואים בדרום	מימון וליווי לימודי הנדסאות לציבור הבדואי בדרום	גברים ונשים צעירים	124		7.5 מלש"ח
אימתיאז	הכוון להשכלה גבוהה וטיפול באקדמאים במרכזי ההכוון התעסוקתיים	גברים ונשים	1,169	40%	6 מלש"ח
אשת חיל	קידום תעסוקת נשים ערביות	נשים	2661	66%	9 מלש"ח
מרכזי ריאן	מרכזי הכוון תעסוקתי עבור האוכלוסייה הערבית שהוקמו במטרה לספק מענה לחסמי הכניסה והקידום בשוק העבודה. מרכזי ריאן מספקים מגוון רחב של שירותים במקום אחד עבור דורשי עבודה. המרכזים מציעים שירותי הדרכה וייעוץ, הכשרות של כישורים רכים והכשרות מקצועיות, שירותי השמה וליווי תעסוקתי מתמשך גם לאחר שלב ההשמה. ההשמה נעשית באמצעות פיתוח קשרי מעסיקים ובאמצעות שירותי הסעה של כוח תעסוקה מיושבים ערביים למקומות העבודה	גברים ונשים	גברים - 4,392 נשים - 8,768	גברים - 76% נשים - 46%	

לוח נ-4: תכניות קיימות לאוכלוסיה החרדית שהוצגו בפני הועדה

שם התוכנית	מהות התוכנית	אוכלוסיית יעד	מספר משתתפים	אחוז השמה	עלות התוכנית
מרכזי הכוון	מרכזים המעניקים סל שירותים לקידום תעסוקה בציבור החרדי. שירותים אלו כוללים ייעוץ, הכוונה הכשרה ועוד	גברים ונשים	גברים - 9,138 נשים - 6376	גברים - 58% נשים - 56%	40 מלש"ח
הכשרה מקצועית	הענקת כלים לקידום תעסוקת הציבור החרדי	גברים ונשים	3636		7.2 מלש"ח
עידוד יזמות	פיתוח יזמות והצמחת עסקים קטנים ובינוניים – באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה	גברים ונשים	2334	שרידות של 47% לאחר שנה	11.8 מלש"ח
דרך ארץ וועדות הצדקה	התוכנית מעניקה כלים תומכי תעסוקה לגופי הצדקה הגדולים בחברה החרדית מתוך רצון להעביר פונים הנתמכים על ידי הקופות לעצמאות כלכלית חלקית או מלאה	גברים ונשים	210		1.5 מלש"ח
יוזמים עסק ועידוד יזמות	קורסי יזמות ועידוד פתיחת עסקים בציבור החרדי	גברים ונשים			7-כ מלש"ח
חנוך	התוכנית פועלת בקרב צעירים חרדים הנמצאים בישיבות אלטרנטיביות ומעודדת לימודי הכשרה מקצועית במקביל ללימודים תורניים	גברים	1452	נמוך (לרוב אסור לעבוד)	1.5 מלש"ח בנוסף לתבת
ח"ן	ליווי תעסוקתי בסמינרים על מנת להקל על כניסה לשוק העבודה	נשים	1350	60%	1.6 מלש"ח
לימוד הנדסאות בסמינרים	הכשרה המקלה על כניסה לשוק העבודה	נשים	793	90%	11.3 מלש"ח מתקציב מה"ט

לוח נ-5: תכניות לאוכלוסיות אחרות

היקף אוכלוסייה משוער	מאפייני תעסוקה שהוצגו בפני הוועדה	כיוונים מוצעים לפעולה
כ-180 אלף	כ-80% מהפונים לרווחה בנושא תעסוקה מתלוננים על שכר נמוך אין אומדן כמותי לפערי השכר	איסוף נתונים לגבי הפערים בתעסוקה - שכר ושיעורי תעסוקה הגברת התיאום הבינמשרדי ובין התכניות השונות, לאור קורלציה גבוהה בין אוכלוסיה זו לבין אוכלוסיות יעד אחרות
כ-850 אלף	שיעור תעסוקה נמוך בכ-30% ביחס לממוצע האוכלוסייה בגיל העבודה גבוה ביחס לממוצע ה-OECD בגילאים אלו	בחינת העלאת גיל הפרישה הפחתת המס השולי בגיל המותנה (62-70) המשך קידום תכניות לעידוד תעסוקת מבוגרים לשם למידה והרחבה עתידית
כ-200 אלף	אין אומדן כמותי של מאפייני התעסוקה של האוכלוסיה	אפיון מדויק של האוכלוסייה איסוף נתונים וזיהוי פערים בתעסוקה - שיעור תעסוקה ושכר הגברת התיאום הבינמשרדי בין תכניות חופפות

לוח נ-6: כלים קיימים למעסיקים

משרד או רשות אחראי	קהל יעד	מהות התמיכה	סכום לעובד משוער
סבסוד שכר לעולים	עולים חדשים	תמיכה כלכלית במעסיקים של עולים חדשים	כ-2,650 ₪ לחודש במשך 6 חודשים
נוהל סיוע לקליטת עובדים בתעסוקה איכותית	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (הוראת מנכ"ל 4.18)	תמיכה במעסיקים אשר מתחייבים לקליטה של 5-20 עובדים חדשים מאוכלוסיית היעד (כתלות במסלול)	על פי שיעור העובדים הנקלטים, בין 400 אש"ח ל-5 עובדים ועד לתקרה של 2,000,000 למעסיק בודד עבור קליטה של 25 עובדים.
שוברים למעסיקים	שירות התעסוקה	דורשי עבודה	תמיכה בהליך גיוס עובדים באמצעות שוברים הניתנים למעסיקים בתמורה להכשרת עובדים
הוראת מנכ"ל 4.17	משרד הכלכלה והתעשייה	תמיכה במעסיקים אוכלוסיות מיוחדות	על ידי סבסוד שכרם ל-30 חודשים
		ל-10 חודשים הראשונים של ההעסקה יינתן סיוע של 37.5% מסך השכר ויפחת כעבור זמן.	

נספח 5: הערכת אפקטיביות לתכניות תעסוקה

בחינת האפקטיביות של תכניות תעסוקה היא חיונית על מנת לקבל החלטות על הקצאת משאבים ועל אופן ההפעלה באופן מיטבי. המונח "אפקטיביות" מתייחס למידה שבה התכנית, או ההתערבות, משיגה את יעדיה, ובפרט ביחס למשאבים שהושקעו בה.

האתגר המרכזי בהערכת אפקטיביות הוא לבדוד ולזהות את השפעת ההתערבות הנחקרת מיתר ההשפעות הרלוונטיות ומשינויים על פני זמן. לשם כך הערכת ההשפעה נעשית על ידי השוואה בין קבוצת אנשים שעברו את ההתערבות (קבוצת טיפול) לקבוצה דומה של אנשים שלא עברו התערבות (קבוצת ביקורת או קבוצת השוואה).⁸² שתי הדרכים המקובלות לעשות זאת הן עריכת ניסוי אקראי מבוקר (Randomized Controlled Trial- RCT) ושימוש בניסוי טבעי (Natural Experiment).

ניסוי אקראי מבוקר (RCT) נחשב במקרים רבים לשיטה המועדפת להערכת השפעת התערבות. בשיטה זו אוכלוסיית המועמדים לתכנית מחולקת מראש באופן אקראי לשתי קבוצות - אלו שישתתפו בתכנית (קבוצת הטיפול) ואלו שלא ישתתפו בה (קבוצת הביקורת). את הגרלת המועמדים לקבוצות ניתן לבצע על כל האוכלוסייה יחד או בחלוקה לחתכים, אם מעוניינים להגדיל את הסיכוי שפרטים מחתך מסויים יקבלו טיפול (מסיבות אתיות או על מנת להשיג יעדי מדיניות המתייחסים לקבוצות ספציפיות). כאשר ההגרלה היא אכן אקראית, מספר הפרטים בכל אחת מהקבוצות הוא גדול דיו ותפעול התכנית נעשה באופן יעיל וללא סלקציה, שיטה זו מאפשרת לזהות בצורה נקייה את ההשפעה. חשוב לציין כי אין חובה שכל מי שהוקצה לתכנית ישתתף בה בפועל, כל עוד ההשתתפות אינה סלקטיבית (כלומר גם החלוקה בין משתתפים ולא משתתפים בקבוצת הטיפול היא אקראית).

אולם עריכת ניסוי אקראי מבוקר אינה תמיד אפשרית או מתאימה, בפרט בתכניות שההשתתפות בהן היא וולונטרית ואי השתתפות אינה כרוכה בסנקציה כלשהי. במקרה כזה לא ניתן לזהות את השפעת הטיפול אלא רק את השפעת הכוונה לטפל (intention to treat) ואת השפעת הטיפול על הפרטים ש"מצייתים" ומשתתפים בתכנית. במקרים אחרים, עצם הסירוב לתת טיפול לפרטים שהוגרלו לקבוצת הביקורת עלול לגרום נזק ולכן יישום של ניסוי מבוקר יגרום יותר נזק מתועלת. כך למשל, מרכזי ההכוון התעסוקתי פונים באופן אקטיבי לפרטים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה במטרה לסייע להם להשתלב בו, ונדרשים לשמור על מוניטין בקהילה שבה הם פועלים על מנת שיוכלו להמשיך ולמשוך משתתפים חדשים. החלטה אקראית על אי מתן שירות לחלק מהפונים לקבלת שירות במרכזים עלולה לפגוע במוניטין שלהם ובמטרה שלשמה הוקמו. בנוסף, קשה להשתמש בכלי של ניסוי אקראי מבוקר כאשר מספר המשתתפים הפוטנציאליים קטן או כאשר מדובר בטיפול שמותאם באופן אישי ומגוון הטיפולים גדול ביחס לגודל האוכלוסייה.

במקרים שבהם לא ניתן לערוך ניסוי אקראי, ניתן לעיתים להעריך את ההשפעה על ידי שימוש באירועים אקראיים (או אקראיים חלקית) שמתרחשים במציאות, שלא במסגרת ניסוי מתוכנן, והתייחסות אליהם כאל ניסוי טבעי. במקרים אלו מערך המחקר מנצל שינויים רגולטוריים או אירועים שהתרחשו באופן בלתי מבוקר במהלך הטבעי של הדברים והשפיעו רק על קבוצת אוכלוסייה מזוהה, כך שניתן להפריד בין פרטים שהושפעו ומהווים קבוצת טיפול לבין פרטים שלא הושפעו ומהווים קבוצת השוואה. דוגמא ידועה לשימוש בניסוי טבעי היא הערכת השפעת השירות בצבא האמריקאי על ההכנסה בתום השירות, אשר משתמשת במנגנון ההגרלות לגיוס חובה בזמן מלחמת וייטנאם (Angrist, 1990).

כלים מתודולוגיים נפוצים במחקרים שעושים שימוש בניסוי טבעי או בניסוי אקראי מבוקר הם משתני עזר (instrumental variable), התאמה (matching), הפרש ההפרשים (difference in differences) ורגרסיית אי רציפות (regression discontinuity), לרוב בשילוב עם אמידה רב משתנית.

⁸² כאשר קבוצת האנשים הדומים למשתתפי התכנית נבחרת באופן אקראי היא נקראת קבוצת ביקורת, בשאר המקרים היא נקראת קבוצת השוואה.

מחקר הערכת אפקטיביות נדרש להתייחס לשלל סוגיות מתודולוגיות, ובכלל זה:

- מידת הדמיון בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת או ההשוואה. סוגייה זו היא רלבנטית גם בניסוי טבעי וגם בניסוי אקראי מבוקר שמספר הנבדקים בו קטן. חשוב לציין כי זמינות של נתונים מפורטים בכלל, ונתונים מנהליים בפרט, מאפשרת להתמודד עם אתגר זה.
- תוקף חיצוני, כלומר היכולת להשליך את הממצאים מהתערבות בקנה מידה קטן על האוכלוסייה כולה. כך למשל, האם תוצאות שהתקבלו מהפעלת ניסוי אקראי בשני מוקדי פעילות של תכנית מייצגות את התוצאות שיתקבלו אם התכנית תופעל גם ביתר המוקדים. בהקשר זה יש להתייחס להבדלים גיאוגרפיים, לשינויים במודל ההפעלה של התכנית ולתהליכים אחרים שקורים על פני זמן.
- השפעות עקיפות, כלומר האם יתכן שהפעלת התכנית משפיעה גם על פרטים בקבוצת הביקורת שאינם משתתפים בה באופן פעיל, למשל בשל החלפת עובדים קיימים בעובדים חדשים מתוך התכנית. התייחסות לסוגייה זו דורשת ניתוח של שיווי משקל מלא.

חשוב גם לזכור שהערכה מהימנה ומקיפה של תכניות דורשת זמן יחסית ארוך, בין אם מדובר בניסוי אקראי שבו יש צורך להקדיש זמן לתכנון ולביצוע בפועל עד שנצברים מספיק נתונים, ובין אם מדובר בניסוי טבעי שבו לרוב יש צורך בנתונים מפורטים יותר שאינם זמינים בטווח המידי (לדוגמה נתונים מנהליים מהמוסד לביטוח לאומי, שקיימים כיום בפיגור של שנה ויותר). כמובן שככל שמעוניינים לבחון השפעות ארוכות טווח יותר של התכנית או ההתערבות, כך נדרשת סבלנות רבה יותר.

סוגיות אלו ואחרות מצביעות על החשיבות והמורכבות בבחירת שיטת ההערכה המתאימה לכל תכנית ובתכנון מערך המחקר. על כן חשוב לשלב את אגף אסטרטגיה ואת הפורום המקצועי המייעץ כבר בשלב תכנון ההתערבות, ולבנות את תכניות התעסוקה השונות שהמשרד מפעיל באופן שיתמוך בביצוע מחקרי ההערכה.

נספח 6: משתתפים בדיוני הוועדה והצוותים

דפנה אבירם ניצן	יפה זילברשץ	סרגיי סומקין
וואפה אבן ברי	אפרת זרי-חיים	סוזי סופר-רוט
תמי אבנד	מעין חג'אג'	איימן סייף
אבי אבידור	גלעד טיש	עמרי סנדריי
עיינה אדלר	שי טלמור	דבורה ספיר אליעזר
יובל אדמון	גל יעקובי	חיים פורטנוי
שולי אייל	אלי יפה	גל פילק
אלה איל בר-דוד	רותי ירון אמביה	אופיר פינטו
תאיר איפרגן	מרים כבהא	מיכל פינק
יוליה איתן	אבי כהן	יואל פינקל
מוטי אלישע	חגית כהן	מרק פלדמן
רועי אסף	עדי כהן	אבי פליישון
שירה אפרת	שני כפיר	שיר פרי
נועה אקר עמרני	טל לוטן	יואב פרידמן
צבי אקשטיין	נועה לוי	מיכל צוק
שרית בושביץ	נר לוי	נירה צימלס
שי בירן	רון לוי	אילת קארפ
נעמי בלנק	חגי לוין	רחל קופר
גבי בן הרוש	יעל לינדנברג	ניצה קסיר
מיכל בנין	אביחי ליפשיץ	אביגדור קפלן
כפיר בץ	טלי לרום	נעמי קריגר
יפית בר	דפנה מאור	יאנה קרייטמן
דיתה ברוניצקי	שביט מדהלה בריק	זאב קריל
ענבל ברוש	בלאל מוסא	איתן רגב
שרגא ברוש	עידו מור	נתנאל רובינשטיין
נר בריל	יעל מזוז הרפז	מרק רוזנברג
שירה ברלינר פולג	יובל מזר	חיים רוט
שי ברמן	אילה מילר	אלינה רוטין
דניאל גוטליב	מאיה מילר	עתר רזי-אורן
ראובן גורבט	גלעד מלאך	מורן רייכמן
עמיעד גורביץ	אסף מלחי	עופר רימון
נטליה גיטלסון	נועה נאמן	מירב שביב
נעם גרובר	גילה נגר	אביעד שוורץ
אלי גרשנקרוין	יואל נוה	אורי שיינין
כנרת דהן גרנית	אהוד נוף	סיגל שלח
רונית דודאי	שלי נורדהיים	מירי שמואלי
אילאיל דוידוב	איריס נחמיה	אבי שמחון
ברכי דליצקי	מיטל ניסים	רוני שניצר
איציק דניאל	ניל נמיר	אילת שפייר
נתנאל היימן	דליה נרקיס	רם שפע
בועז הירש	רובי נתנזון	אלמוג שרב
אורן הרפז	אינה סולטנוביץ'	מריאן תחאוכו
מיכל וקסמן חילי	יפה סולימני	יוסי תמיר
חני זוהר		

נספח 7: התייחסות הציבור לקול קורא

כחלק מפעילות הוועדה הציבורית לקידום תחום התעסוקה לשנת 2030 ביצעה הוועדה תהליך שיתוף הציבור באמצעות פרסום קול קורא לקבלת מידע אשר יכול לתרום לדיוני הוועדה ולסייע בקבלת החלטותיה. במסגרת הליך הקול הקורא נתבקש הציבור להגיש ניירות עמדה בהתייחס לפעילות מי מצוותי המשנה של הוועדה עד יום 16.12.17. להלן תמצית ההתייחסויות שהתקבלו ביחס לכל צוות משנה.

1. צוות יעדי תעסוקה, פריון ושינויים מבניים

הצוות קיבל התייחס מהגורמים הבאים:

- א. מר יהושע עברון, מומחה בתחום ההייטק.
- ב. Social Finance Israel.

ההתייחסויות נגעו להיבטים הבאים:

- מודל תשלום עבור הצלחה ככלי מדיניות להגברת תעסוקה.
- המחוסר בעובדים בהייטק.

2. צוות תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד

הצוות קיבל התייחס מהגורמים הבאים:

- א. מר יהושע עברון, מומחה בתחום ההייטק.
- ב. פורום קהלת למדיניות.
- ג. גב' מיכל בסן, כתבת "שיחה מקומית" ונפגעת נפש.
- ד. עמותת בעצמי.
- ה. פורום הארגונים למען צעירים בסיכון.
- ו. חברת ORS.
- ז. מכללת גל (ע"ר) (עמותה שנקראה בעבר המרכז להכשרה ושיקום מקצועי ליד בי"ח לוינסטיין).
- ח. עמותת ידידות טורונטו, תכנית חרדים לאקדמיה.
- ט. Social Finance Israel.

ההתייחסויות נגעו להיבטים הבאים:

- הקשיים והחסמים של האוכלוסייה החרדית להשתלב בשוק העבודה, ובייחוד בתעסוקה איכותית.
- הקשיים והחסמים של אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה.
- הפוטנציאל במסגרות הכשרה מקצועית עבור צעירים בסיכון.
- הצעות לצעדים להתמודדות עם חסמים של אוכלוסיות היעד השונות.

3. צוות הון אנושי ותשתיות הכשרה

הצוות קיבל התייחס מהגורמים הבאים:

- א. מר יהושע עברון, מומחה בתחום ההייטק.
- ב. פורום קהלת למדיניות.
- ג. מרכזי הכשרה בית-אל.
- ד. עמותת בעצמי.
- ה. חברת גט.
- ו. אף.סי. (פליינג קרגו) שירותים לוגיסטיים בע"מ.
- ז. ד"ר אירית אידן, פרופ' ג'האד אל-סאנא, פרופ' אבי בן בסט, פרופ' ידין דודאי, ד"ר עודד מרגלית, ד"ר רחל קנול, מר חיים רוסו, פרופ' אורי צ'שנבסקי, גב' ורד צנג, פרופ' דב שורץ, מר דרור שטרומ, מר איציק תורג'מן.
- ח. מר חי נחום, מהנדס מכונות.
- ט. Social Finance Israel.

ההתייחסויות נגעו להיבטים הבאים:

- מחסור במשק בכוח אדם מקצועי וטכנולוגי והדרכים להגדלת היצע הלומדים בתחומים אלה.
- מחסור בנהגים בשוק המוניות.
- הצורך בהגברת הכשרות, לרבות במסלול OJT, למקצועות הביקוש.
- מחסור וחסמים בתחום החינוך המדעי והטכנולוגי וחלופות להתמודדות בנושא.
- הקשיים להשתלבות בתעסוקה במקצועות בתחום ההנדסה בתום הלימודים האקדמיים ללא ניסיון תעסוקתי בתחום.

4. צוות מוכנות לשוק העבודה המשתנה

הצוות קיבל התייחס מהגורמים הבאים:

- א. מר יהושע עברון, מומחה בתחום ההייטק.
- ב. מרכזי הכשרה בית-אל.
- ג. עמותת בעצמי.
- ד. מכללת גל (ע"ר) (עמותה שנקראה בעבר המרכז להכשרה ושיקום מקצועי ליד בי"ח לוינסטיין).

ההתייחסויות נגעו להיבטים הבאים:

- המחסור המתרחב במקצועות ההייטק והתעשייה.
- הצורך והדרכים להתאמת תכניות תעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות לשינויים בשוק העבודה.

נספח 8: הערות חברי הוועדה שחתמו על הדו"ח

שרגא ברוש, יו"ר נשיאות המגזר העסקי בישראל

בהמשך להמלצות בדו"ח אבקש להבהיר כי חתמתי על הדו"ח בשתי הסתייגויות:

1. ממשלת ישראל תקצה החל משנת 2020 את סכומי הכסף הנדרשים למימוש התוכנית ולשם השגת יעדי התוכנית.
2. ככל שיש כוונה לעסוק בשינויים בחוקי העבודה ו/או בשינוי בגיל הפרישה שינויים אלה יתבצעו רק לאחר מו"מ עם ההסתדרות ונשיאות המגזר העסקי בישראל ותוך הסכמה איתם.

שי בירן, סמנכ"ל כלכלה ומדיניות וסגן יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות החדשה

אבקש לחתום על דוח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בהסתייגות. בחירתי לחתום על דוח הוועדה נובעת מהבשורה החשובה שהוא נושא בתחום התעסוקה וההכשרה הטכנולוגית, אך אין בה כדי להביע הסכמה למסקנות או להמלצות לגבי חקיקת עבודה (מרביתן⁸³ מופיעות בסעיף 4.4 בדוח). המלצות הוועדה בתחום זה נשענות על הנחות יסוד שגויות, מתעלמות מעובדות מהותיות, והתבססות עליהן תוביל לצעדי מדיניות שגויים.

דוח הוועדה מניח שתי הנחות יסוד בתחום חקיקת עבודה: האחת, שחקיקת העבודה הקיימת פוגעת ביכולת המעסיקים להתמודד עם סביבה כלכלית דינמית; השנייה, שחקיקת העבודה הקיימת מונעת מעובדים מלממש אפשרויות תעסוקה אטרקטיביות. על בסיס הנחות אלו מגיע הדוח למסקנה שיש לבצע "בחירה של מערך חוקי העבודה והרגולציה בתחום, והגמשתו והתאמתו לשינויים בשוק העבודה". אולם כפי שיפורט להלן, לא רק שהנחות יסוד אלו מוטלות בספק, אלא שההתמקדות הבלעדית⁸⁴ של דוח ועדת 2030 בהגמשת חקיקת עבודה, מעידה על התעלמות מדאגה מקבוצות גדולות של עובדים הצפויים להיפגע מהגמשת חקיקת עבודה, ואשר נסיבותיהן עשויות להצדיק דווקא הקשחת רגולציה. כמו כן, מדוח הוועדה נעדרת הכרה בכך ששינויים בחקיקת עבודה צריכים להתבצע בהסכמה עם ההסתדרות וארגוני המעסיקים.

1. הנחת יסוד שגויה ראשונה - פגיעה ביכולת של מעסיקים להתמודד עם סביבה כלכלית דינמית

ההנחה הראשונה, לפיה חקיקת העבודה בישראל אינה מאפשרת למעסיקים להתמודד עם סביבה עסקית דינמית, אינה מבוססת, וכן מתעלמת מהאפשרויות הזמינות כיום לקביעת הסדרים גמישים במסגרת החקיקה הקיימת:

1.1 טענת הוועדה היא כי תמורות תרבותיות וטכנולוגיות שחלו בעשורים האחרונים מציבות קשיים הולכים וגוברים בפני המערך החוקי הקיים, אולם לטענה זו לא ניתנו תימוכין בדוח. תחת זאת, הוועדה הסתפקה באמירות כלליות על כך שהחוק "נחקק בשנת 1951 ועבר מאז תיקונים קלים בלבד", וכי "רבים מהעובדים והמעסיקים מרגישים שהחוק הקיים אינו מותאם באופן מספק למציאות המתהווה". ראוי היה שמסקנות דרמטיות לגבי צורך בהגמשת חקיקה יישענו על ראיות מבוססות יותר, ועל נתונים לגבי שיעור העובדים והמעסיקים אשר להם, כביכול, המערך החוקי הקיים אינו מתאים.

1.2 למעשה, המערך החוקי הקיים כולל כבר היום אפשרויות מובנות להסדרה ייעודית עבור סוגים ייחודיים של עובדים, מקומות עבודה ו/או ענפים. אפשרויות אלו, הקיימות במרבית חוקי המגן, ניתנות למימוש באמצעות אישור מיוחד של שר העבודה, הסכם קיבוצי או שילוב של השניים. אפשרויות אלו נועדו מלכתחילה לאפשר גמישות בנסיבות המצדיקות אותה, מבלי לשנות את "כללי המשחק" באופן שיפגע ביתר העובדים במשק.

⁸³ קיימים סעיפים נוספים בדוח הוועדה אשר התייחסו לסוגיות הנוגעות ליחסי עבודה וחקיקת עבודה, כגון העלאת גיל פרישה לנשים (4.2.ה). מטעמי מיקוד, מסמך זה אינו מתייחס לכל נקודה ונקודה, אלא לסעיף 4.4 בלבד. עם זאת, אין בכך כדי להוות הסכמה להמלצות הוועדה בתחומים אלו. לגבי גיל פרישה לנשים, עמדת ההסתדרות מפורטת בדעת מיעוט של פרופ' רות בן ישראל, המצורפת לדוח הוועדה הציבורית לבחינת העלאת גיל פרישה נשים מספטמבר 2016.

⁸⁴ את הטענה על התמקדות בלעדית של הוועדה בהגמשת חקיקת עבודה יש לסייג בעניין אחד: הוועדה ממליצה גם לשקול שינויים שיפחיתו את התלות של זכויות סוציאליות בוותק אצל מעסיקים. יישום המלצה זו צפוי להיטיב עם עובדים בעלי ותק נמוך, אך ייתכן שיביא לפגיעה בעובדים מתמידים. בכל מקרה, מדובר בסוגיה שביצועה עתיר מורכבות; כך או כך, התייחסות זאת להגנה על זכויות העובדים רחוקה מלהיות מספקת, לאור שלל הבעיות המבניות המייצרות פגיעה בעובדים בשוק העבודה המשתנה.

אמנם, האפשרות לקבוע הסדרים מיוחדים מנוצלת כיום רק במקרים נדירים, וייתכן שצדקה הוועדה כשציינה שהדבר נובע מחסמים ה"נעוצים בחוסר מודעות של המעסיקים והעובדים לאפשרויות השונות... גם כאשר הם אינם מוגבלים מבחינת חקיקה". אך בדיוק משום כך, ראוי היה כי הוועדה תידרש לשאלת החסמים הקיימים בפני מימוש האפשרויות הגלומות בחקיקה הקיימת, והדרכים להגביר מודעות ולעודד שימוש בהן, בטרם תפרסם קריאה חפוזה לבחון תיקוני חקיקה שעיקרם הגמשה גורפת.

2. הנחת יסוד שגויה שנייה - פגיעה ביכולת של עובדים לממש אפשרויות תעסוקה אטרקטיביות

ההנחה השנייה, לפיה חקיקת העבודה הקיימת אינה מאפשרת לעובדים לממש אפשרויות תעסוקה אטרקטיביות, אינה קוהרנטית, והיא מתעלמת באופן מטריד מהפגיעה בעובדים הטמונה בחלק מצורות ההעסקה החדשות:

2.1 הוועדה קושרת את קריאתה לבחינת חקיקת עבודה, בין היתר, להתפתחויות חדשות המרחיבות את האפשרות להתפרנס, כגון עבודה מהבית, "כלכלה שיתופית" (קרי, פלטפורמות דיגיטליות) ועבודה כפריילנסרים. עם זאת, לא מוסבר כלל כיצד התפתחויות אלו תומכות בהמלצה להגמיש את חקיקת העבודה. למשל, הוועדה קובעת כי עידוד עבודה מהבית יסייע בהרחבת אפשרויות התעסוקה של אוכלוסיות המתקשות להשתלב כיום בשוק העבודה, אולם היא אינה מפרטת אילו היבטים של חקיקת העבודה הקיימת מגבילים עבודה מהבית, ואילו צעדים היא מציעה כדי לעודד את הרחבתה. באופן דומה, תמוהה היאחזות הוועדה דווקא בדוגמאות של פלטפורמות דיגיטליות ומתכונת פריילנסר, כאשר מתכונות העסקה אלו מבוססות מלכתחילה על העדר הכרה ביחסי עובד-מעסיק (בשונה מעבודה מהבית), ולפיכך מאפשרות למעסיקים לעקוף את המגבלות שנקבעו בחקיקת המגן הקיימת (ראו פירוט נוסף להלן).

2.2 הוועדה מתייחסת לצורות העסקה כגון פלטפורמות דיגיטליות ופריילנסרים כאל "דרכים חדשות להתפרנס", אשר יש לעודד, אולם היא מתעלמת מהפגיעה שצורות העסקה אלטרנטיביות אלו גורמות לעובדים. ההתעלמות חמורה במיוחד לאור ההתייחסות הנרחבת שלה זוכה סוגיה זו בשיח המדיניות ברחבי העולם, ובמיוחד במספר עבודות מעמיקות מהתקופה האחרונה שפרסם ארגון ה-OECD. בפרט, פרק שהוקדש לרגולציה על שוק העבודה המשתנה בדוח התעסוקה לשנת 2019 (OECD, 2019a), עסק באופן שבו סיווג לא-מוצדק (Misclassification) של עובדים כעצמאים מייצר עקיפה מלאכותית של חוקי עבודה, מדיר עובדים ממנגנוני ביטוח סוציאלי (כגון ביטוח אבטלה), פוגע ביכולתם לפעול באופן קיבוצי להסדרה ושיפור של תנאי עבודתם ועלול להוביל בטווח הארוך לפגיעה באיכות משרות ולעוות את מערך התמריצים של מעסיקים.

מהתעלמות הוועדה מההשלכות השליליות של צורות העסקה אלו, ומהבעייתיות בהרחבת השימוש בהן, משתמעת תפיסה לפיה התעסוקה כשלעצמה היא חזות הכול, גם כשהיא מקפחת או פוגענית. זוהי תפיסה בעייתית, הסותרת חלקים אחרים בדוח הוועדה, בהם הודגשה החשיבות של שיפור איכות משרות. ייתכן שכדי לשפר איכות תעסוקה, נדרשת דווקא הגברת רגולציית עבודה, כך שיצטמצמו הפערים בין מתכונות העסקה אלו לבין מתכונות סטנדרטיות יותר, ויימנעו עיוותים במערך התמריצים של מעסיקים.

3. היעדר התייחסות לקבוצות עובדים שצפויות להיפגע מהגמשת חקיקת עבודה

בבואה לנתח את השינויים בשוק העבודה, ועדת 2030 התעלמה משתי צורות העסקה שהתרחבותן היא חלק בלתי נפרד משוק העבודה המשתנה, ואשר הגמשת חקיקת המגן צפויה לפגוע בעובדים המשתייכים אליהן:

3.1 עובדי מיקור-חוץ: שינויים טכנולוגיים, תרבותיים ואידיאולוגיים הובילו בעשורים האחרונים למגמה מתרחבת של מיקור חוץ במגוון שירותים במגזר הפרטי והציבורי. תהליכים אלו מייצרים אנומליה הנובעת מריבוי גורמים שביניהם נחלקת האחריות למצב העובד (Shamir, 2016). כך למשל, במתכונת העסקה משולשת המאפיינת קבלני כוח אדם, נתקלים עובדים בחוסר יכולת לשפר את מצבם באמצעות מו"מ עם המעסיק הישיר שלהם, ולעתים קרובות חשופים להתדרדרות תנאי עבודה עקב "מרוץ לתחתית" המוביל למכרזי הפסד.

3.2 עובדים שעתיים: בעשורים האחרונים חלה התרחבות דרמטית בהעסקת עובדים במתכונת שעתית, וישנם ענפים בישראל בהם זו הנורמה הרווחת (גם סוגיה זו קיבלה התייחסות בניירות OECD מהתקופה האחרונה).⁸⁵ עובדים שעתיים חשופים לתנודתיות שכר מובנית, מופלים לרעה ביחס לעובדים חודשיים⁸⁶, וקיימת אי בהירות ניכרת לגבי אופן החישוב של חלק מזכויותיהם הסוציאליות.

בבואה להמליץ על הגמשת חקיקת עבודה, הוועדה לא נתנה משקל ראוי לכך שהדבר צפוי לפגוע בקבוצות עובדים גדולות. שתי צורות ההעסקה שתוארו לעיל (שביניהן חפיפה ניכרת) מהוות דוגמאות למקרים בהם מעסיקים (ומזמיני שירות) נהנים כבר כיום מגמישות ניהולית משמעותית, והגמשת חקיקת עבודה תגביר גמישות זו עוד יותר, באופן שצפוי להרע את מצב העובדים. מאחר שהיקף ההעסקה בצורות אלו רחב מאד (ועולה על זה שבכל אחת מצורות ההעסקה שכן הוזכרו בדוח הוועדה), יש טעם לפגם בהתעלמות הוועדה מקיומן בבואה להצביע על האתגרים המרכזיים של שוק העבודה ולהמליץ על פתרונות. ייתכן שהפתרונות עבור קבוצות אלו, בדומה לאמור לגבי פרילנסרים ועובדי פלטפורמה (ראו סעיף 2.2 לעיל), טמונים דווקא בהגברת רגולציה, שתצמצם את הפערים בין לבין משרות "מסורתיות" יותר (עובדים במשכורת חודשית והעסקה ישירה), ולא בהגמשתה.

4. שינויים בחקיקת עבודה צריכים להתבצע בהסכמה עם ההסתדרות וארגוני המעסיקים

בנוסף להתייחסות לגופו של עניין שהובאה עד כה, אבקש להביע גם עמדה עקרונית יותר, והיא ששינויים בחקיקת עבודה צריכים להתבצע רק לאחר מו"מ עם ההסתדרות וארגוני המעסיקים, ומתוך הסכמה עמם. זו הייתה גישת ממשלות ישראל לדורותיהן, לרבות בפעם האחרונה בה הממשלה בחנה את חקיקת שעות עבודה ומנוחה (ועדת פז)⁸⁷. אנו מצפים כי הממשלה תמשיך לפעול בהתאם לגישה זו גם בעתיד, לא רק בגלל החשיבות הדמוקרטית, אלא גם בגלל שתיקוני חקיקת עבודה הם מהלכים מורכבים ועתירי סיכונים, שביצועם עלול לפגוע בעובדים, במעסיקים או אף בשתי הקבוצות במקביל.

מכל הטעמים המפורטים לעיל, אני מבקש להבהיר כי חתימתי על דוח הוועדה הותנתה בהסתייגות מההמלצות הנוגעות לחקיקת עבודה. אבקש כי הסתייגות זו תצורף לדוח הסופי.

⁸⁵ OECD (2010b), Chapter 6 (Variable Hours Contract).

⁸⁶ כך למשל, עובדים שעתיים זכאים לתקופת הודעה מוקדמת מקוצרת ביחס לזו של עובדים במתכונת חודשית.

⁸⁷ התחייבות הממשלה להימנע מהמלצות שאינן מוסכמות על ההסתדרות ולשכת התיאום, בהקשר של ועדת פז, מופיעה בשני מכתבים החתומים על ידי מנכ"ל משרד התמ"ת, שרון קדמי, מיום 14.08.12 ו-03.09.12.

תחילה אציין שאני מסכים לחלקים רבים בדוח כמו כן להמלצות המובאות בו. הניתוח הכלכלי בדוח מנומק ואיכותי.

יחד עם זאת הדוח מתעלם מסיכון חשוב - הוא גידול אפשרי בשיעור האבטלה כתוצאה מהקושי של חלק מהציבור לעקל את השינויים הטכנולוגיים. מחברי הדוח בעיקר סומכים על כך שהחזק של מערך ההכשרה המקצועית ידע להתגבר על סיכון זה, וזאת עד כדי כך שפשוט מתעלמים מהסיכון שמדיניות ההכשרה עלולה להיכשל. מדיניות שקולה חייבת להביא בחשבון גם אפשרות כזאת, גם אם ההסתברות להיווצרותה מוערכת כמזערית על ידי חלק מהחוקרים. לכן הכרחי שהדוח יתייחס לאפשרות זו. על אף ההערכה (כנראה) שהסיכון נמוך, הנזק, אם התרחיש אכן יתגשם, עלול להיות משמעותי לציבור החשף להיפגעות ממנו. האפשרות של היפגעות כזו גבוהה בפרט לגבי ציבור שהניעות התעסוקתית (מוביליות) שלה מוגבלת ונמוכה, כגון הציבור הערבי, החרדי וחלקים ניכרים מהציבור הלא-חרדי, הציבור שחי בפריפריה וכו'. לנוכח אפשרות זו תפקיד הועדה לתאר את הנזקים האפשריים (למשל התגבשות של ציבור שלא יצליח להשתלב בשוק העבודה העתידית ובהינתן האי-שוויון ההולך וגדל והביטחון הסוציאלי ההולך ונשחק, בפרט בנוגע לאוכלוסייה בגיל העבודה. אוכלוסיה זו עלולה להיכלל בשכבה חברתית שמכונה על ידי Standing (2011) במושג "Precariat". סטנדינג תבע מונח זה במיוחד לגבי ציבור גברי צעיר, מובטל לתקופה מתמשכת ולכן מתוסכל, שמתקשה לתפקד והופך עקב כך לאלים. תהליך כזה עלול להיות מואץ בהתקיים סיכונים כגון אלה שצוינו לעיל.

סוגיית ההשפעה של תהליך האוטומציה על מצב האבטלה נמצאת במחלוקת בספרות המקצועית ויחד עם זאת היא דומה במידה מסוימת לסוגייה שהיתה אופיינית בעשורים האחרונים לגבי שינויים טכנולוגיים שהביאו לקריסה של ענפים מסוימים עקב תהליך הגלובליזציה והמעבר של תעשיות פשוטות למדינות עם עלות כח אדם זולה מזו של משקים מפותחים. בישראל תהליך זה פגע באנשים מענפי הטקסטיל ועוד. בעוד שהמצב של ענף מסוים פחות חמור מבחינה משקית כל עוד ענפים אחרים מתפתחים במקומם אך אפילו במקרה זה נוצרו נזקים לא מעטים של אבטלה ממושכת (Autor et al., 2014). גם מי שרואה בהשפעה על האבטלה בהקשר לתהליך האוטומציה סיכון לא גדול מתבסס על אמונה בלבד, ולא כדאי לבנות על אמונות אלא להכין את הקרקע לאפשרויות שונות, כך שהמשק ידע להתמודד עם קשיים מסוגים שונים, שיש להם הסתברות מסוימת ו/או נזקים גדולים אפשריים, שכן לנזק גדול עם הסתברות נמוכה עדיין פוטנציאל נזק ניכר. מדיניות מושכלת חייבת להתייחס גם להתמודדות עם מצבים גרועים בוודאי לאחר שנבואות פסימיות מהסוג של הערכות של Frey and Osborne (2013) הוצגו ועלולות להתגשם.⁸⁹ גם Autor (2014) מגיע למסקנה שהנזקים עבור מי שלא מצליח להשתלב בשוק העבודה עלולים להיות גדולים ומתמשכים. גם אם המשק בסך הכל יצליח לעקל את השינויים בהצלחה לגבי רוב האוכלוסייה, עלולות להישאר קבוצות אוכלוסיה ניכרות שזקוקות לביטחון סוציאלי משמעותי יותר מזה הקיים כיום.

הביטוח הלאומי הכין בתקופה האחרונה תכניות בנוגע לביטוח האבטלה ולמדיניות הבטחת ההכנסה.⁹⁰

⁸⁸ דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח לאומי ופרופסור חבר בבית"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, אוניברסיטה עברית בירושלים.

⁸⁹ לגבי ניתוח דומה עם מסקנות דומות לגבי המשק הישראלי ראה גם מדהלה-בריק (2015).

⁹⁰ הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי (2019, טרם פורסם). ראה החלקים הרלוונטיים לגבי הצעות בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה בסוף עמדת המיעוט.

קצבאות הבטחת הכנסה הן במצב קשה בהקשר לגיל העבודה, ובפרט לגבי האוכלוסייה מתחת לגיל 55. קצבאות אלה קוצצו באופן חריף בתחילת שנות ה-2000 וזאת בין היתר בנוגע לדיסריגרד, דהיינו אותו חלק שהביטוח הלאומי מאפשר לפרט להרוויח מבלי שהדבר יפגע בקצבה. זהו תמריץ ברור לעבודה. ב-2009, כאשר הייתה פגיעה בביטחון התעסוקתי, הממשלה קיבלה בחופזה ובאופן זמני בלבד הצעה לשיפור ביטוח האבטלה, שפותחה אז במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי. שינוי זה כלל הגדלה של מספר הימים שבהם משולמים דמי אבטלה אם וכאשר שיעור האבטלה חוצה סף מסוים. השינוי נעשה בהסכם ולא בחקיקה והוא חודש רק לשנה אחת. עם זאת תפקידה של וועדה הוא לשקול הכנה ואימוץ כלים כאלה ואחרים כדי לשפר את הביטחון הסוציאלי במקרה של התרחבות האבטלה. כדאי לשקול לפחות חידוש הסכם זה או חקיקה שלו, כך שיהפוך לקבוע.

בהמשך מובאת הצעה לצמצום או ביטול הטיפול המפלה לפי גיל המובטל, הקיים כיום.

כיום ביטוח האבטלה נותן לצעירים הגנה פחותה באופן משמעותי מזו שניתנת ליתר המבוססים, גם אם הצעירים עומדים בכל הקריטריונים הרלוונטיים בדומה למבוססים המבוגרים יותר. לכן הביטוח כפי שהוא כיום מפלה לרעה מובטלים צעירים, וזאת באופן משמעותי. אפליה זו מתרחשת על אף העובדה שהמבוסס הצעיר משלם דמי ביטוח לפי אותם הכללים שמשלם המבוסס המבוגר יותר. אבטלה מסיבות טכנולוגיות עלולה להיות גבוהה ומתמשכת. מצב ביטוח האבטלה במתכונתו הנוכחית אינו בנוי להתמודד עם התפתחות כזו, בפרט בנוגע לצעירים. בביטוח הלאומי הכנו בתקופה האחרונה הצעה להתמודדות עם אטלה גוברת, תוך כדי התחשבות הולמת בשמירה על התמריץ לעבודה.

סיכום

הוועדה אמנם מתייחסת לספרות בנוגע לתהליכים של התרחבות האוטומציה והשימוש ברובוטיקה אך ההתייחסות של הוועדה מדגישה את האמונה בכך שסיכון זה לא יתממש ולאור זאת הוועדה מתעלמת מכלים מרכזיים שבכוחם לסייע בצמצום הסיכונים העורבים לביטחון התעסוקתי במקרה שהתחזיות הטמונות ביעדי הוועדה לא יתגשמו על אף הפעלת הכלים המוצעים בדוח. כלי נוסף שהוא אמנם שנוי במחלוקת אך הוא מועלה לעיתים כפתרון אפשרי למצב של אבטלה גבוהה, בין היתר לנוכח תהליך האוטומציה, הוא הנהגת הכנסה בסיסית לכל. בדרך כלל מוצע לנכות את ההטבה ברמות שכר מעל לרמה מסוימת. אפשרות אחרת היא לממן מדיניות כזאת באמצעות מס על הון (כאשר משאבי הרובוטים הם למעשה חלק מההון). המלצתי כאן לשקול הפעלת הכנסה בסיסית לכל, אם בכלל, אך ורק כתחליף לקצבאות הבטחת הכנסה, וזאת רק אם שיעור האבטלה ושיעור המובטלים המתאימים יעלה בצורה משמעותית.

לעומת זאת יש בהמשך X הצעות, שאפשר לקדם כבר כיום, כי להערכתי הן מועילות בכל מקרה גם ללא הידרדרות אפשרית של הביטחון התעסוקתי.

בעיניי עדיפה בשלב הזה האופציה של שידרוג ביטוח האבטלה ומערך קצבאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה בהתאם להצעות בהמשך, ואת הצעת ההכנסה הבסיסית לכל מספיק לתכנן ככלי פוטנציאלי, אך גם במקרה כזה יש להכין את האופציה.

ציינתי את הצורך בדין בסוגיית האי-ביטחון התעסוקתי ואת הסכנות הטמונות בהתעלמות מבעיות אלה בישיבות הראשונה של דיוני הוועדה ומנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תמך בצורך להתייחסות הוועדה לסוגיות אלה.

למרות כל אלה הדברים נשארו ללא מענה מצד הוועדה.

לעניות דעתי אין די באמונה שהיד הנעלמה יחד עם חיזוק מערך ההכשרה המקצועית יפתרו בעיות מהסוג הנ"ל באופן משביע רצון. אלא שיש להתכונן מראש לאפשרות של גידול בשיעור האבטלה באמצעות הכנת חלופות של חיזוק הביטוח הסוציאלי וזאת לפי הסיסמא:
Hope for the best and prepare for the worst.

בקישור להלן הצעות הביטוח הלאומי הרלוונטיות לעבודת הוועדה, שמופיעות שם בעמוד 4, לאחר עמדת המיעוט:

http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/miut_2030.aspx