

הסדרת תחום ההתמחות בזמן לימודים

מוגש לח"כ יוראי להב ורסנו

מסמך זה נכתב על ידי: יעל אגמון נכט, ליאור שלוסברג, מרב שוורץ, איתמר נדל, הראל אביכור, ונרדה וסקז ארנסיביה (ראש צוות).
נבדק על ידי: אייר יריב (מנהלת סניף תל אביב) ונועית גלוברמן (צוות מחקר).
אושר לפרסום על ידי: מטר בן ישי (מנכ"ל ארגון עומק).

1. מבוא

בשוק העבודה התחרותי של ימינו, ישנו קושי ממשי לתרגם השכלה לכדי משרה הולמת. צעירים רבים שזה עתה סיימו את לימודיהם האקדמאים, מתקשים להשיג משרה התואמת את כישוריהם. כתוצאה מכך, נגרמת פגיעה כלכלית ברמה המדינית, ברמת המעסיק, וכמובן ברמת העובד. על-אף העיסוק הנרחב בסוגיה זו ברחבי העולם, הנושא טרם הוסדר בצורה ממוקדת במדינתנו.

כמענה לפער בין האקדמיה לעולם התעסוקתי, **התמחות** היא הצורה המקובלת ביותר של "חינוך שיתופי" בין סטודנטים לבין עסקים או מוסדות וארגונים אחרים. על-כן, סקירתנו תעסוק בסוגיית ההתמחויות. התמחות מוגדרת בספרות המודרנית, כמשרה חלקית (או משרה מלאה עם משך זמן מוגבל), הכוללת יחסי עבודה שלמידה נמצאת במוקד. ההגדרה הרחבה יותר, טומנת בחובה עבודה משמעותית בעלת פוטנציאל מסוים למשרה מלאה בעתיד. מסמך זה מציג סקירה מפורטת של המצב כיום והמקורות החקיקתיים הנוגעים לסוגיה, כמו גם סקירת משפט משווה והצעות לפתרון.

2. עיקרי הדברים

← **סקירת המצב הקיים בישראל:** התופעה הנדונה בסקירה היא הסדרת תחום ההתמחות בזמן הלימודים בישראל. מהנתונים עולה כי רוב הסטודנטים בתום לימודיהם יוצאים לשוק העבודה ללא אפשרות לערוך התמחות ולרכוש ניסיון בתחום לימודיהם, בניגוד למקצועות אחרים המוסדרים בחוקים שונים, בהם נדרשת התמחות לצורך קבלת רישיון. אי-הסדרת ההתמחויות בזמן הלימודים מציבה קושי רב לסטודנטים, אשר היעדר חיבור לשוק העבודה בזמן הלימודים פוגע בסיכויים להיקלט בשוק העבודה בסיום התואר.

← **סקירת המצב החקיקתי בישראל:** חוקי המגן המסדירים את דיני העבודה אוסרים באופן קוגנטי על העסקת עובדים ללא תשלום, זאת על מנת להגן על האינטרסים שלהם ולמנוע את ניצול זכויותיהם על ידי המעסיקים. על כן, בניגוד למדינות אחרות שנסקרו בחלק הסקירה המשווה, כיום במדינת ישראל לא ניתן להעסיק מתמחים ללא תשלום, אלא בדרך של התנדבות.

← **סקירת הספרות:** בסקירת הספרות עולה כי בשוק העבודה התחרותי של ימינו, תעודה ממוסד אקדמי מוביל כבר אינה ערובה למשרה בתום התואר. אלא, מעסיקים מחפשים לגייס אנשי מקצוע מנוסים, גם כאשר המשרה המוצעת מוגדרת כ-"משרת כניסה למקום העבודה". שתי תופעות עולות מן הסקירה: הראשונה, תופעת "ההשכלה העודפת", לפיה ההשכלה הפורמלית של הפרט עולה על הנדרש לביצוע עבודתו, והשנייה, תופעת "אי-ההלימה" בין משלח היד לבין מקצוע הלימוד שרכש

העובד. למעשה, ההשכלה האקדמית בישראל מעניקה הסמכה אקדמית גבוהה אך רמת הסמכה פרקטית נמוכה, אשר פוגעת בסיכויים להיכנס ולהתחבר לשוק העבודה בסיום הלימודים. בנוסף, הספרות מצביעה על מגוון סיבות התומכות בהסדרת התמחויות, הן מבחינת הסטודנטים והן מבחינת המעסיקים, וכן על מודלי התמחות ראויים ליישום.

← **סקירה משווה:** בסקירת המשפט המשווה עולים מספר מודלים וכלים שונים להסדרת התמחויות. רשימת המדינות הנסקרות במחקר זה הן: צרפת, ארצות הברית, רומניה, בריטניה, אוסטרליה, שוודיה, גרמניה, אירלנד, קנדה, ויוון. מדינות אלה נבחרו מאחר שהן מציגות מגוון רחב של רגולציות ומקורות רגולציה במדינות בהם יש תנאי רקע דומים (מדינות האיחוד האירופי) או לאו. עולה כי בחלק מהמדינות, כגון צרפת, ישנן תכניות התמחות המוסדרות כחלק מתואר האקדמי אשר קובעות כללים נוקשים בהקשר של שכר המתמחים ומשך תקופת ההתמחות. לעומת זאת, במדינות אחרות, כגון בריטניה, אין כלל הסדרה חוקית ספציפית, אלא רגולציה "רכה" וולונטרית של המעסיקים המעוניינים בכך. כלל המודלים במדינות השונות מלמדים על מגוון אפשרויות לתכניות התמחות, חלקן בתשלום וחלקן ללא תשלום, ומצביעות על היתרונות ועל החסרונות בכל אחת מהן.

← **הצעות לפעולה:** לבסוף, נציע שני מודלים חלופיים להסדרת תחום ההתמחויות בישראל המבוססים על המודל הצרפתי, וכן על יישום עקרונות המוצעים בספרות – המודל החינוכי והמודל המדינתי:

(1) **המודל החינוכי:** על פי המודל ההתמחות תבצע במסגרת לימודי התואר, סטודנטים ישולבו בשוק העבודה באמצעות מוסדות הלימוד השונים המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה. מודל זה יקדם התמחויות בדרך של קורסים מעשיים במסגרת קורסי החובה שיזכו את הסטודנטים לנקודות זכות אקדמיות.

(2) **המודל המדינתי:** מודל אשר לפיו כל סטודנט יתמחה במשך תקופה של חצי שנה, כאשר בחודשיים הראשונים לא יקבל שכר/יקבל שכר מופחת, ובארבעת החודשים שלאחריהם, יקבל שכר הולם על עבודתו. מודל זה מחייב הסדרים בסמכותו של השר לכלכלה והתעשייה אשר יעודדו את המעסיקים לשלב מתמחים, בין היתר על ידי מתן הטבות במס למעסיקים המשלבים סטודנטים/ות בהתמחות, כפי שיפורט בהמשך המסמך בפרק ההמלצות.

בנוסף, אנו מציעים ליישם את העקרונות המוצעים בספרות בקביעת מהות תוכן ההתמחות, כגון ציוות הסטודנט למלווה, ביצוע תיאום ציפיות ועמידה בלוחות הזמנים בפיקוח האוניברסיטה (על פי המודל החינוכי) ושל המעסיק, על מנת למקסם את התועלת שתניב ההתמחות הן עבור הסטודנטים והן עבור המעסיקים.

3. **סקירת המצב בישראל**

בפרק זה יוצג הרקע למצב הנוכחי בישראל, וכן קשיים הנובעים ממנו.

רקע

המצב בישראל

נכון לאוקטובר 2020, ישנם 123,162 אלף סטודנטים המהווים כ-52% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון בשנת תשפ"א.¹ אלו עתידים לסיים את לימודיהם ולצאת לשוק העבודה מבלי אפשרות לערוך התמחות מסודרת

¹ תמר טרבלסי חזד "יותר מדעי המחשב, פחות חינוך: תמונת המצב האקדמית של ישראל" Ynet 14.10.2020.

בתשלום, בניגוד לסטודנטים במקצועות אחרים המוחרגים מהחוק.² מוסד ההתמחות בישראל אשר מוסדר במקצועות מסוימים, הוא תנאי לקבלת רישיון תעסוקה או רישיון בפנקס בעלי המקצוע. אך בכל מקצוע בו אין הסדרה, לא ניתן לערוך התמחות כהגדרתה בלא העסקה כחוק.³

קשיים

האתגרים בשוק העבודה המודרני, בד בבד עם שיעורי אבטלה בגובה של 19.1% מאפשרים בחינה מחודשת של צורות העסקה שונות בעת ההתמחות לסטודנטים, על מנת שאלו יוכלו להשתלב בשוק בצורה אופטימלית וכן לצבור ניסיון במהלך לימודיהם.⁴ לנוכח המצב כיום, החוק אינו מסדיר את אופן ההתמחות במקצועות בהם אינן מהוות תנאי לקבלת רישיון (בניגוד ללימודי משפטים, חשבונאות). כתוצאה, היעדר החיבור לשוק העבודה בזמן הלימודים מהווה חסם משמעותי בפני סטודנטים/ות בפיתוח הקריירה העתידית בהמשך דרכם. חסם זה נובע בין היתר מכך שחלק מהמשרות דורשות ניסיון קודם, או שהן עוברות "מפה לאוזן".⁵ משכך, הסטודנטים/ות אינם יכולים לצבור ניסיון במהלך לימודיהם במסגרת התמחות, והם עשויים לצאת לשוק העבודה בעמדת נחיתות ללא כל ניסיון פרקטי.

כיום, כ-80% מהסטודנטים/ות עובדים במשרה חלקית או מלאה במקביל ללימודיהם.⁶ נתון זה עשוי לעורר קושי נוסף, בהתאם להצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת לאחרונה לפיה הוצע תשלום דמי אבטלה מוגדלים למתמחים,⁷ היות ופרק ז' לחוק הביטוח הלאומי קובע כי במקרים בהם יש למקבל דמי אבטלה הכנסה מעבודה ההכנסה תופחת מדמי האבטלה שהוא זכאי להם.⁸

ישראל לעומת שאר מדינות העולם

מכיוון שקיימים בישראל פערים בהסדרת תחום ההתמחויות לעומת מדינות העולם, ומכיוון שמקורות המשפט המשווה מהווים השראה רבה למתווה המוצע לישראל, חשוב להשוות את מצבן של מדינות אחרות לעומת מצבה של מדינת ישראל. בעוד שבישראל בלתי אפשרי לערוך התמחות בתשלום במקצועות בהם לא מוסדר הנושא בחקיקה, בארה"ב ובמדינות ה-OECD הן נפוצות הרבה יותר. משרד העבודה האמריקני (Department of Labor) הציג את עמדתו לפני כשנתיים, והודיע שמקום בו ההתמחות נעשית לשם היתרון הלימודי של המתמחה, ולא בעבור ההטבה למעסיק, ההתמחות תוחרג מחוקי השכר הפדראליים המקובלי ואף הודיע כי המתמחים לא יהיו זכאים לשכר בתקופתה.⁹ עמדה זו משקפת את תחום ההתמחות האמריקאי – לפי סקר שפורסם במגזין "פורבס", 69% מהחברות האמריקאיות המונות 100 עובדים לפחות, העסיקו מתמחים בשנת 2012, וכן 63% מהסטודנטים/ות השלימו התמחות אחת לפחות ו-28% השלימו שתי התמחויות או יותר.¹⁰ בדומה לארה"ב שיעור המתמחים במדינות ה-OECD זהה, אך לפחות חצי מההתמחויות אינן בתשלום. על פי הסקר, מבין ההתמחויות הנערכות בתשלום, 45% מהסטודנטים/ות

² ס'12 לחוק שכר מינימום, תשמ"ז 1987.

³ מקצועות בישראל בהם קיימת דרישה להכרה מעשית כתנאי לקבלת רישיון תעסוקה או לרישום בפנקס המקצועי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 08.06.2017).

⁴ עמירם ברקת "הלמ"ס: שיעור האבטלה כמעט הכפיל את עצמו בתוך שבועיים וזינק ל-19.1%" גלובס 19.01.2020.

⁵ דפנה ברמלי "שווה לעבוד בהתנדבות? יתרונות וחסרונות להתמחות ללא שכר" גלובס 12.10.2015.

⁶ דנה ירצקי "עובדים יותר ולוקחים יותר הלוואות: תמונת מצב של הסטודנטים בישראל" וואלה! 09.10.2018.

⁷ הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון- דמי אבטלה למתמחים) התש"ף-2020.

⁸ פרק ז' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995.

⁹ U.S. Department of Labor, Internship Programs Under the Fair Labor Standards Act (2018), <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/whdfs71.pdf>

¹⁰ Ben Lyons, *Interns are workers, too*, OECD YEARBOOK (2013), <https://www.oecd.org/forum/oecdyearbook/interns-are-workers-too.htm>

השיבו כי השכר אינו מאפשר להם לחיות ברמת חיים נאותה. כדי להדגיש את ההבדלים בין מדינות בהן ניתן לערוך התמחות לבין ישראל, ניתן לבחון מקצוע דומה אשר נלמד הן בישראל ובחו"ל: הנדסה ולערוך השוואה בין ישראל לארה"ב. בארה"ב שיעור אבטלת מהנדסים בוגרי תואר ראשון עומד על 4.9% מכלל המובטלים, והשכר הממוצע עומד על \$11,803.8¹¹ בישראל כ-40% מהחברות לא מוכנות לקלוט בוגרי תואר ראשון בהנדסה ללא ניסיון תעסוקתי.¹² בנוסף, השכר הממוצע עומד על כ-11,400 ש"ח למהנדס מתחיל.¹³

חקיקה

כאן תוצג הבעיה הקיימת בחוק, האלטרנטיבה החוקית היחידה, סעיפי חקיקה רלוונטיים לצורך ניסוח ההצעה וכן הצעת חוק רלוונטית הנוגעת לסוגיה.

הבעיה המצויה בסעיף 12 לחוק שכר מינימום תשמ"ז-1987 (להלן: "**חוק שכר מינימום**")¹⁴. חוק זה הינו קוגנטי, הקובע מפורשות שזכותו של כל עובד לשכר אינה ניתנת לוותר. תכלית הסעיף היא למנוע ניצול קבוצת עובדים (לרבות מתמחים) ולהגן עליהם מפני מצב בו הם משרתים את האינטרס של המעסיק גרידא היות וזקוקים למאמן מקצועי בתחילת דרכם. בפס"ד עמי-עד נ' זוהיר, בית המשפט הדגיש את פערי הכוחות הקיימים בין המתמחה לבין המאמן כך שהם יוצרים חוסר איזון, ונקבע שאפילו אם המתמחה היה מעוניין לקבל תשלום חלקי יש לראות בכך ניצול מצוקה של הצד החלש והתנהלות בחוסר תום לב.¹⁵

האלטרנטיבה- האפשרות הקיימת כיום בחוק לפיה אדם ייתן שירותים ללא תשלום היא דרך אפיק ההתנדבות המוגדר בסעיף 283 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995 (להלן: "**חוק הביטוח הלאומי**")¹⁶. הגדרת ההתקשרות בין הצדדים כהתנדבות תוחמת את תחומי הפעולה והפרוצדורה: על ההתנדבות להיעשות למטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית, ולאחר קבלת הפנייה מוקדמת להתנדבות מאת גוף ציבורי המוסמך להפנות אותה. עמידה בקריטריונים אלו הינה הכרחית על מנת להיות זכאים לקבלת תגמולים במקרה של תאונות עבודה, וכן להטבות ממשלתיות המוענקות למתנדבים.¹⁷ שתי האפשרויות הניתנות בחוק שכר מינימום ובחוק הביטוח הלאומי כוללות יתרונות וחסרונות: מחד גיסא, הן מבטיחות זכויות ומגינות על המתמחה מפני ניצול, מאידך גיסא, הן אינן נותנות פתרון לאפשרויות העסקה אחרות הנדרשות ואשר יורחבו בהמשך.

סעיפים רלוונטיים- כללי לשכת עורכי-הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות) תשכ"ב-1962.¹⁸ כללים אלו מגדירים את הפרוצדורה בהסדרת ההתמחות וקובעים בין היתר את סמכויות המאמן בתקופת ההתמחות, את הגדרות תקופת ההתמחות, את מספר המתמחים אשר ניתן להעסיק כדי למקסם את התועלת וכן את הודעת הגמר והגדרות תפקיד המתמחה.

¹¹ John F. Sargent Jr., *The U.S Science and Engineering Workforce: Recent, Current, and Projected Employment, Wages, and Unemployment*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, (2017), <https://www.everycrsreport.com/reports/R43061.html>.

¹² מעין מנלה "40% מהחברות לא מגייסות ג'וניורים- לבוגרי הנדסה חסרי ניסיון קשה מאוד למצוא עבודה" גלובס 20.05.2019.

¹³ מור לוי "פותרים תלשים: כמה מרוויחים מהנדסי תשלום ואלקטרוניקה?" N12 16.08.2018.

¹⁴ ס'12 לחוק שכר מינימום, תשמ"ז 1987.

¹⁵ ע"ע 252/07 אשר עמי-עד נ' זוהיר בכריה (פורסם בנב, 11/12/2017).

¹⁶ ס'283 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.

¹⁷ ס'295 לחוק הביטוח הלאומי.

¹⁸ כללי לשכת עורכי-הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות) תשכ"ב-1962.

הצעה בעלת זיקה - התייחסות חקיקתית נוספת אשר הונחה לדיון מוקדם על שולחן הכנסת היא **הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון-דמי אבטלה למתמחים) התש"ף - 2020**.¹⁹ ההצעה הוגשה ע"י ח"כ מיכאל מלכיאלי. הצעת החוק מציעה לבטל את ההוראה המגבילה את זכאותם לדמי אבטלה של נבחנים בבחינות לשכה עבור סטודנטים שסיימו התמחות ולומדים לבחינות הלשכה. בדברי ההסבר צוין כי מתמחים אינם זכאים לפיצויי פיטורים במועד סיום התמחותם, היות וההנחה היא שהם אינם מחפשים עבודה אלא לומדים לבחינות, ובאי מתן דמי אבטלה נוצר אי שוויון ומכך פגיעה בהשכלה הגבוהה. הצעת חוק זו מצביעה על קשיי הסדרת התמחויות אף כאשר הינן מוסדרות בחוק. אי לכך, הסדרת התמחויות נאותה דורשת להתחשב לא אך בתקופת ההתמחות עצמה, אלא באופן סיום תקופת ההתמחות ובמעבר ליחסי עובד/מעסיק קבועים.

4. סקירת הספרות על אודות הסוגייה

רקע

"עולם העבודה" עבר שינויים מאסיביים בעשורים האחרונים, בין היתר, בעקבות השפעות של גלובליזציה, הסכמי סחר בינלאומיים, צמיחת הגירת העבודה והתפתחויות טכנולוגיות. ההשפעה של שינויים אלו על צעירים/ות הייתה חריפה במיוחד. כיום, בשוק עבודה תחרותי, תעודה ממוסד אקדמי מוביל עוד אינה מהווה ערובה למשרה. **מעסיקים מחפשים אנשי מקצוע מנוסים, אפילו למשרות התחלתיות**.²⁰

כתוצאה מהמתואר לעיל, מתרחשת תופעה של "השכלה עודפת", המתקיימת כאשר ההשכלה הפורמלית של הפרט עולה על הנדרש לביצוע עבודתו. תופעה נוספת, היא אי-ההלימה בין משלח היד לבין מקצוע הלימוד שרכש העובד. ממצאי סקרי ה-OECD מלמדים על כך שקיימת בישראל מערכת השכלה אשר מעניקה לשיעור גדול במיוחד מתושבי המדינה הסמכה אקדמית אך מקנה לבוגריה כישורים נמוכים, כך שרבים מהם אינם מוצאים עבודות התואמות את רמת ההסמכה שלהם. פערי השכר בישראל בין אותם בוגרים שאינם מוצאים עבודות מתאימות לבין מי שמוצאים עבודות כאלה הם הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות.²¹

להשכלה עודפת ואי ההלימה בין ההשכלה למקצוע השפעות שליליות **על העובד, המעסיק והמשק**; מנקודת מבטו של העובד, שביעות רצונו מהעבודה פוחתת, דבר המוביל להפחתת השקעתו ולהקטנת שכרו. בנוסף, מגמה זו עשויה להוביל להחלפת משרות לעיתים תכופות. כפועל יוצא, המעסיק עלול לצמצם את ההשקעה בהון אנושי, ויחד עם הפגיעה בפיריון העבודה בשל הפחתת המאמץ, ייתכן שרווחיותו תקטן. בדומה, כאשר בוגרי תואר ראשון מועסקים במשרות שאינן תואמות את כישוריהם – נוצר הפסד כפול לחברה ולמשק הישראלי: ההשקעה בלימודי הסטודנט מתבזבזת ופיריון העבודה מצטמצם.²² מחסור בכישורים (להבדיל מהשכלה) הנחוצים למשרה, נמצא כסיבה העיקרית לכך שהמעסיקים לא מצליחים לאייש עובדים; דו"ח

¹⁹ הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון-דמי אבטלה למתמחים) התש"ף-2020.

²⁰ Jessica L. Hurst & Linda K. Good, A 20-year evolution of internships: implications for retail interns, employers and educators, THE INTERNATIONAL REVIEW OF RETAIL, DISTRIBUTION AND CONSUMER RESEARCH 183 (2010), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09593960903498342?scroll=top&needAccess=true>.

²¹ "השכלה עודפת ואי-התאמה בין משלח היד למקצוע הלימוד בקרב בוגרי האוניברסיטאות והמכללות" (חוות דעת של חטיבת המחקר בבנק ישראל, נובמבר 2019).

²² שם בעמ' 37.

"מקינזי" שפורסם בשנת 2013 מצא ש-39% מהמעסיקים דיווחו שהעדר כישורים הנחוצים לתפקיד היא הסיבה העיקרית לחוסר יכולתם לאייש עובדים בתפקידי כניסה לארגון.²³

כמענה לפער בין האקדמיה לעולם התעסוקתי, **התמחות** היא הצורה המקובלת ביותר של "חינוך שיתופי" בין סטודנטים לבין עסקים או מוסדות וארגונים אחרים.²⁴ ממחקר שבוצע בשנת 2014 בארה"ב, עלה שנכון לשנת 2007-2008 הסיכוי שסטודנט שעבר התמחות יתקבל למשרה מלאה היה גבוה ב-35% לעומת סטודנט שלא התמחה. בהתאם, תכניות של התמחויות ושיתופי פעולה עם מקומות התעסוקה, הפכו לאחד הכלים החזקים ביותר שיש למעסיקים לגיוס בוגרים חדשים בעשור האחרון.²⁵ בנוסף, מחקר משנת 2014 של אוניברסיטת Gallup-Purdue מצא שהייתה הסכמה של 71% מבוגרי הקולג' לכך שהתמחות מעשית שביצעו סייעה להם לעבוד במשרה מלאה בהמשך.²⁶

מהי התמחות?

התמחות מוגדרת בספרות המודרנית, כמשרה חלקית (או משרה מלאה עם משך זמן מוגבל), הכוללת יחסי עבודה שלמידה נמצאת במוקד. ההגדרה הרחבה יותר, טומנת בחובה עבודה משמעותית בעלת פוטנציאל מסוים למשרה מלאה בעתיד.²⁷ יש התמחויות הכוללות "תיווך" של האקדמיה – התמחויות המקשרות בין תיאוריה לפרקטיקה. כלומר, אלו התמחויות שנוולדות כתוצאה מתכניות שקודמו על ידי האקדמיה, על ידי ארגון עסקי/ארגון שאינו למטרת רווח או על ידי הממשלה. במסגרתן, הסטודנט אינו פונה ישירות למקום ההתמחות אלא באמצעות האוניברסיטה. דוגמה לסוג התמחות כזו היא מצב בו סטודנטים עובדים בפיקוח של חבר סגל ומפקח במקום העבודה ומקבלים קרדיט אקדמי (נקודות זכות) על פעילויות פדגוגיות נדרשות ועל מילוי מספר שעות עבודה בתקופת הזמן הנדרשת.²⁸ מנגד, ישנן התמחויות שהמתמחים בוחרים במקום ההתמחות ללא תיווך מטעם גורם אקדמאי.²⁹

מה הופך התמחות לאפקטיבית בעבור המתמחים ?

ראשית, מחקרים מראים שהתמחויות אשר מקודמות על ידי שירותי קריירה באוניברסיטאות או נערכות במסגרת תכניות מאפשרות שוויון הזדמנויות לאנשים מרקע סוציו-אקונומי נמוך וסביר שיהיו באיכות גבוהה יותר מכיוון שתוכן ההתמחות מפקח על ידי גורם אקדמי.³⁰ באשר לשאלת תצורת ההתמחות המיטבית, על-אף העובדה שיש סוגי התמחות רבים, מקורות העוסקים בייעוץ לחברות בענייני התמחות,

²³ Dominic Barton & Diana Farrell & Mona Mourshed, *Education to employment: Designing a system that works*, (2020), <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/education-to-employment-designing-a-system-that-works>.

²⁴ Glenn R. Thiel & Nell T. Hartley, *Cooperative Education: A Natural Synergy between Business and Academia* (1997), <https://www.questia.com/library/journal/1G1-20095841/cooperative-education-a-natural-synergy-between-business>.

²⁵ 2009 EXPERIENTIAL EDUCATION SURVEY, NACE CENTER, 2 (2009), https://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/NACE_US/N090318E.pdf.

²⁶ Sean Seymour & Julie ray, *Useful Internships Improve Grads' Chances of Full-Time Work* (2014), <https://news.gallup.com/poll/179516/useful-internships-improve-grads-chances-full-time-work.aspx>.

²⁷ Carl P. Maertz & Philipp A. Stoeberl & Peter Magnusson, *Finding strategic human resource advantage from building an effective internship capability*, ORGANIZATIONAL DYNAMICS, 43, 303-311 (2014), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0090261614000485?via=ihub>.

²⁸ Durack Katherine T, *Sweating Employment: Ethical and Legal Issues with Unpaid Student Internships*, COLLEGE COMPOSITION AND COMMUNICATION, 65, 245-247 (2013), <https://www.jstor.org/stable/24633840>.

²⁹ *Id.* at 245-252 (2013).

³⁰ Carl Cullinane & Rebecca Montacute, *Pay as you go? Internship pay, quality and access in the graduate jobs market*, 55 (2018), <https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2019/12/Pay-As-You-Go-1.pdf>.

מעלים שלושה תנאים מהותיים לשם הפיכת תכנית התמחות למוצלחת: **הקצאת "מנטור" אישי בהתמחות, סיוע בהתאקלמות "ונחיתה רכה" במקום ההתמחות תוך הקפדה על הגדרת יעדים, ציפיות ומתן משימות מאתגרות ולא שגרתיות.**³¹

לעניין השכר, ישנן גישות לפיהן בהתמחות בתשלום להבדיל מהתמחות ללא תשלום, יש יתרונות מבחינת גישה ומוטיבציית המעסיק והמתמחה, כן מבחינת איכות ההתמחות.³² בנוסף, לפי דוח שנערך על ידי ארגון NACE, מועמדים שמתמחים ללא שכר מקבלים פחות פניות ממעסיקים ביחס למועמדים שלא ביצעו התמחות כלל, זאת להבדיל מהפער הגדול בין כמות הפניות שמקבלים מועמדים שמתמחים בתשלום לבין מועמדים שלא ביצעו התמחות. **הסבר שניתן לכך, הוא שהמתמחים שלא קיבלו שכר ביצעו ברוב הזמן עבודות "פקידותיות", ולעומת זאת, ממתמחים שקיבלו שכר זכו לעסוק בעבודה משמעותית ופרקטית יותר.**³³

יתרה מכך, מהספרות עולים חששות לפיהם התמחות ללא תשלום תוביל לפגיעה בניידות החברתית, לאור חסמים פיננסיים העומדים בפני האוכלוסיות החלשות (למשל, היעדר יכולת לאבד הזדמנויות תעסוקתיות). לכן, התמחות בתשלום נתפסת כמספקת מענה לחסם הפיננסי המתואר לעיל.³⁴ בסקר אוסטרלי, למשל, למעלה מרבע מהנשאלים שצברו ניסיון בהתמחות שאינה בתשלום דיווחו כי נדרשו לקצץ את מספר שעות העבודה בעבודתם השנייה בהם קיבלו שכר לשם כך, ובערך אותו מספר נשאלים ציינו כי קיבלו סיוע כספי ממשפחה או מחברים לכיסוי הוצאות מחיה.³⁵ לעומת זאת, מחקר שנערך בשנת 2009 מלמד על כך שבבחינת **שביעות רצונם** של הסטודנטים מתקופת ההתמחות, השאלות האם התמחות בתשלום/בלא-תשלום, גובה השכר (בהנחה וההתמחות בתשלום), בגמישות בשעות, ומיקום ההתמחות אינן משפיעות באופן ניכר על שביעות רצונם. הסבר אפשרי לממצאים אלו הוא העובדה שהמתמחים שנבדקו במחקר הכירו עוד בטרם החלטתם להתמחות איך ייראו תנאי ההעסקה ולא נתנו משקל למאפיינים אלו.³⁶

היתרונות בתוכניות התמחות

כאמור, בכוחה של ההתמחות לגשר על הפער בין חוסר הלימת העיסוק להשכלה, על שלל השלכותיו במישור המשקי והפרטי, כפי שצוינו לעיל. בנוסף, לפתרון ההתמחות ישנם יתרונות נוספים למעסיקים ולמתמחים: **ראשית, מנקודת מבטם של המעסיקים**: התחרותיות בין החברות מצריכה העסקת אנשים מיומנים, בעלי מוטיבציה, נאמנים – אולם, גם כאלה שניתן "להיפרד" מהם בקלות יחסית, אם לא מסתדרים. מתמחים יכולים להוות יתרון בתחרות זו; בניית מערך של התמחויות יכול לסייע לענות על דרישת הגמישות, בעמידה ביעדים ולספק כוח עבודה נוסף. כמו כן, הפתרון יכול להוות יתרון באיתור וגיוס אנשים לחברה – זאת למשל, באמצעות קליטת אנשים שהתמחו ישירות ובאמצעות יחסי ציבור על החברה למכרים ע"י המתמחים. חברות רבות בוחרות את עובדיהם החדשים מתוך מאגר המתמחים שלהם, מתוך תפיסה כי אלו העובדים המוצלחים ביותר. לחברות רבות העדפה לצמוח מבפנים ולהשקיע במתמחים לכתחילה השקעה

³¹ Carl P. Maertz et al., *Supra* note 27.

³² Wil Hunt, *Internships and the graduate labour market - Portsmouth Research Portal*, 26-27 (2016), [https://researchportal.port.ac.uk/portal/en/theses/internships-and-the-graduate-labour-market\(4975c1f8-2645-4278-9d29-6d1e872b951c\).html](https://researchportal.port.ac.uk/portal/en/theses/internships-and-the-graduate-labour-market(4975c1f8-2645-4278-9d29-6d1e872b951c).html).

³³ Durack Katherine T, *Supra* note 28, at 245-252.

³⁴ Wil Hunt, *Supra* note 32.

³⁵ Stewart Andrew & Owens Rosemary J. & Hewitt Anne & Nikoloudakis Irene, *The regulation of internships a comparative study*, ILO WORKING PAPER, 23 (2018), <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994987592002676.html>.

³⁶ Caroline P. D'Abate & Mark A. Youndt & Kathryn E. Wenzel, *Making the Most of an Internship: An Empirical Study of Internship Satisfaction*, ACADEMY OF MANAGEMENT LEARNING & EDUCATION, 8, 527, 532-533 (2009).

ארוכת טווח שתניב פירות בהמשך. בנוסף, התמחות נותנת לחברות הזדמנות להעריך את יכולות הסטודנטים לפני שהם מרחיבים את ההצעה הפוטנציאלית לעבודה במשרה מלאה.³⁷

מבחינת המתמחים: על מנת להתמודד עם משרה אופטימלית לאחר סיום לימודיהם, על הסטודנטים לפתח גרעין של מיומנויות – כגון תקשורת, ניהול זמן, ביטחון עצמי ומוטיבציה עצמית; כל אלה הינן תכונות הכרחיות בעיני המעסיקים. התמחות מסייעת לסטודנטים/ות לחזק מיומנויות אלו. יתר על כן, התמחות מסייעת לסטודנטים לחדד את כישורי העבודה ואת ערכי העבודה, להתמקד בבחירות נבונות בקריירה, להשיג גישה ישירה למקורות עבודה ואף להרשים מעסיקים פוטנציאליים. אלו, כמובן, משפרים את אפשרויות העבודה העתידיות עבורם.³⁸ מעבר לכך, המתמחים רוכשים "קודים תרבותיים-חברתיים" השוררים בסביבה החברתית של המגזר התעסוקתי הנידון. בנוסף, בדיוק כמו למעסיקים, ההתמחות נותנת גם לסטודנטים את היכולת לסנן עבודה עתידית שהתגלתה כלא-תואמת ליכולתם או לרצונותיהם. יתרון משמעותי נוסף הוא ההקלה בתהליך חיפוש העבודה לאחר סיום הלימודים; הסטודנטים/ות יכולים להיחשף למידע בלתי-רשמי, כדוגמת אפשרויות התעסוקה, קידום ושכר. בנוסף, מקום ההתמחות מהווה מקום ליצירת קשרים בין אישיים שעשויים לסייע לסטודנטים/ות להגיע לאפיקי תעסוקה שונים. קשרים בין אישיים אלו הוכחו זמן מכבר כיתרון בלתי מבטול לקידום בקבלה לעבודה.³⁹

להתמחות במהלך/ בתיווך הלימודים האקדמיים עשויים להיות יתרונות רבים; ראשית, תחילת התמחות בזמן הלימודים האקדמיים ובמסגרת תכנית מטעם האקדמיה מגבירה את המוניטין של המוסד האקדמאי. למותר לציין כי העלאת המוניטין יכול לסייע בגיוס סטודנטים נוספים בעתיד. הפקולטות יכולות לבנות קשרים הדוקים עם מעסיקים שעשויים להוות תורמים פוטנציאליים, ולעיתים גם הסטודנטים עצמם נשארים "נאמנים" לאקדמיה שסייעה להם במציאת העבודה, ולתרום לה בעתיד. יתרה מכך, תכנית זו יכולה להעלות את הדירוג של הפקולטה. באשר לשאלה האם נכון לתת **נקודות זכות** אגב התמחות מעשית שמתבצעת במהלך האקדמיה – הדבר תלוי במידת התמיכה והליווי של איש סגל אקדמאי ("מנטור"), בכדי להבטיח רמה מסוימת של תוכן ולמידה רלוונטיים.⁴⁰

5. סקירה משווה

הסדרת נושא ההתמחויות הינו נושא בעל חשיבות עולמית, אשר זוכה להתייחסות מגורמים בינלאומיים, ומדינתיים לרבות האיחוד האירופי. לנושא זה, מוצעים פתרונות שונים באמצעות מדינות מבקשות לתת מענה להיעדר הניסיון של צעירים/ות המגיעים/ות לשוק העבודה ולאפשר התמחויות לצבירת ניסיון תעסוקתי. פרקטיקה זו מקובלת בעולם המערבי, לסטודנטים ולבוגרי תארים. מודלים גמישים והיברידיים קיימים כבר בצרפת, שוודיה ומדינות נוספות. בסקירה זו, אנו מבקשים להציג אפשרויות להגדרת מסגרת חוקית או הכשרות אחרות אשר באמצעותן בוגרי תואר אקדמי יוכלו לקיים התמחות בחברות מובילות, לפרק זמן מוגבל ולעיתים כחלק ממסגרת הלימודים האקדמיים. משכורות המתמחים ישולמו משלב מסוים של התעסוקה והתמחויות אלו יוכרו כנקודות זכאות לתואר האקדמי. מטרת סקירה זו היא לבחון תצורות שונות של התמחויות, באופן שיאפשר לסטודנטים לצבור ניסיון תעסוקתי, ללא פגיעה כלכלית בהם. ניתן לעשות זאת בדרכים שונות כפי שיוצג להלן, ע"י בחינת אופן התמודדותן של במדינות אחרות עם הסוגיה והצעת דרכי פעולה אפשרויות, תוך עמידה על יתרונותיהן וחסרונותיהן.

³⁷ Carl P. Maertz et al., *Supra* note 27; Jessica L. Hurst et al., *Supra* note 20, at 177.

³⁸ Jessica L. Hurst et al., *Supra* note 20, at 176-177.

³⁹ Stewart Andrew et al., *Supra* note 35, at 23.

⁴⁰ Carl P. Maertz Jr. et al., *Supra* note 27, at 123-142.

צרפת

בצרפת ישנה מערכת חוקית מוסדרת המעגנת את אופן ביצוע ההתמחויות במדינה ומגנה על הנהנים ממנה מפני ניצול ומצבי סיכון. מנגנון זה, שתוקן לאחרונה בשנת 2011 ובשנת 2014 (בעקבות סקרים שהצביעו על המשך ניצולם של עובדים במסווה של מסגרת חינוכית-הכשרתית) מסדיר את ההכשרה בקפידה.⁴¹ בכדי שאדם יחשב כמתמחה נדרשת חתימה על הסכם משולש (המתמחה, מקום ההתמחות ומוסד הלימודים), המוגבל לשישה חודשים – בין המתמחה, המוסד חינוכי המשלח אותו להתמחות, והגוף בו הוא עתיד להיות מוכשר. בכל התקשרות העולה על חודשיים נדרשת הכללת סעיף המפרט את שכר המתמחה. ההסדר אוסר אף על שימוש במתמחים כתחליף לעובדים, גם באופן זמני. יתרה מזאת, המנגנון קובע סטנדרטים וכללים מפורטים המסדירים את הרכיב החינוכי שנדרש ליישם בהתמחות בנוסף לעבודה מהשורה, יחד עם הסדרה של הפיקוח על התחום החינוכי והגנה המקבילה לדיני העבודה על המתמחה. על פי החוק המסדיר את הסוגיה, מתמחה יחשב כעובד מהשורה רק אם אינו עומד בתנאים המפורטים בחוק.⁴² היינו, התמחות בשוק החופשי, ללא הסדרת פיקוח ע"י מוסדות חינוך, הינה בניגוד לחוק העוסק בהתמחות, ותחשב למעשה לעבודה.

הישג מרשים של צרפת בהסדרת ההתמחות מצוי בהבטחת חוויית למידה מקיפה לסטודנטים, המעוגנת במסגרת ההסכם המכונן את עצם ההתמחות, בו מפורטים יעדי ההתמקצעות של המשתתפים וכיצד כל אחד מהצדדים לחוזה תורם להם. חוקרים שונים סבורים שהמסגרת הנורמטיבית הזו, המאפשרת למוסד ההשכלה להיות מעורב בעיצוב תכנים, היא המובילה לכך שברוב מוסדות ההשכלה הגבוהה – בתואר הראשון והשני – ההתמחות קבועה כחלק ממהלך הלימודים הסדיר בתארים מגוונים.⁴³ התוכניות הצליחו להפחית את משך הזמן הלוך לבוגרים למצוא עבודה בשוק ושיפרו את התנאים והמשכורת בעבודה הראשונה של הבוגרים, מה גם שיותר מהם משתלבים בעבודה בבגרותם.⁴⁴ מעבר לכך, ישנן אף מסגרות המזכות בדמי קיום מטעם המדינה, בכדי לסייע למתמחים להתמקד בהכשרתם ולא בדאגה לקיומם הבסיסי.⁴⁵ אם כן, הביקורת על היעדר הסדרת השכר למתמחים בתכניות הכשרה רבות מתאזנת למול הפיקוח הנרחב על המתרחש במסגרתן כמו גם על זכויות המשתתפים והצלחתן היחסית.

ארצות הברית

הכרה במתמחה כעובד לצורך הגנה משפטית על תנאי עבודתו וזכאותו לשכר: ההיבטים השונים המסדירים את אופן ביצוע ההתמחויות מבוזרים, היינו – משתנים ממדינה מדינה ואף לעתים בין מחוזות שונים (וכן בין המקצועות המדוברים).⁴⁶ לפיכך, לא קיימת בחקיקת המגן האמריקאית הגדרה מובהקת ואחידה למתמחה. מחלקת העבודה האמריקאית פיתחה מבחן בעל שישה תנאים מצטברים שיסווג אדם כמתמחה, אותו אימץ בית המשפט: (1) ההתמחות דומה להכשרה הניתנת בסביבה חינוכית; (2) ההתנסות ניתנת

⁴¹ Dan MacGuill, *France set to beef up protection of interns*, THE LOCAL, October 21, 2013, <https://www.thelocal.fr/20131021/stage-stagiaire-internship-france-jobs-in-french>.

⁴² ANDREW STEWART ET AL., THE REGULATION OF INTERNSHIPS: A COMPARATIVE STUDY, 35, 51-54 (2018); Décret n° 2015-1359 du 26 octobre 2015 relatif à l'encadrement du recours aux stagiaires par les organismes d'accueil, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE [J.O.R.F.], Oct. 28, 2015, p. 19.

⁴³ M'Hamed Dif & Alsace Beta-Céreq, *National report on traineeships France*, in STUDY ON A COMPREHENSIVE OVERVIEW ON TRANSSHIPS ARRANGEMENTS IN MEMBER STATES 424-27 (Kari P. Hadjivassiliou et al. eds., 2012).

⁴⁴ *Id.* at 445-48.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42, at 29.

לטובתו של המתמחה; (3) המתמחה אינו מהווה תחליף לעובדים קבועים; (4) המעסיק אינו מפיק תועלת מההכשרה; (5) המתמחה אינו זכאי באופן אוטומטי להצעת עבודה בתום התקופה; (6) שני הצדדים מבינים כי המתמחה אינו זכאי לשכר בגין עבודתו.⁴⁷ התנאים הללו הכרחיים מכיוון שההתמחות נערכת בשוק הפרטי ואינה מוסדרת על ידי המדינה או על ידי מוסדות ההשכלה הגבוהה. במידה וששת תנאים שצוינו נענים בחיוב, האדם אינו עובד אלא מתמחה של מקום העבודה.⁴⁸

הגדרה זו מהותית, משום שכלל הזכויות וההגנות אליהן זכאים המתמחים בגבולות המדינה תלויות בהכרה בהם כעובדים, מכיוון שלא קיימת בשלב זה חקיקת מגן להסדרת הסוגייה. לפיכך, הגישה האמריקאית בוחנת נקודתית כל מקרה קונקרטי המובא בפני בית המשפט בכדי להכיר במתמחה. ניתן להסיק שישנו קושי מחקרי בכימות ההצלחה של אותן תוכניות הכשרה, משהן אינן בעלות אופי דומה או מקביל ואין לסווגן כקבוצה הומוגנית אחת.

אחוז מכובד מכוח העבודה האמריקאי נהנה מהתמחות כחלק ממכלול ההשכלה הגבוה שלו, דבר שאותו ניתן לייחס כנראה להכנסה הממוצעת הגבוהה יחסית במדינה.⁴⁹ דבר זה מבורך בפני עצמו, עם זאת חוקרים בולטים בתחום מציינים כי ההגדרה רבת המשתנים, שהובאה לעיל, אינה ברורה ומקשה על השיוך של מקרים פרטיים לתחומם. כך למשל, ישנה אי-בהירות בנוגע להגדרת רף העמידה בתנאי "הסביבה החינוכית" המצוינת בתנאי הראשון.⁵⁰ מלומדים נוספים גורסים כי מורכבות שכזו מכבידה על ניסיונות לניטור ואכיפה של תנאי ההתמחות, שכן היא מציבה מכשול בהבנת הזכויות המוקנות לאדם, כמו גם בפרוצדורת הגשת התלונה ובהיות הגורם המוסמך לסייע לו בתביעת הסעדים. כך, ההגדרה בפועל מכוונת אפשרות למעסיקים ליהנות מעבודה חינוכית ולהתחמק מחוקי המגן וחוקי איסור אפליה במקום העבודה. המקור הנורמטיבי למצב זה הינו, כמובן, הפרדה המשפטית ההרמטית בין עבודה להתמחות.⁵¹

רומניה

ברומניה כלל הנושאים הקשורים להכשרת מתמחים מוסדרים ומאורגנים. ישנו מודל משולש המוביל להסכמה בין הגורמים המעורבים בתהליך: המתמחים, מוסדות החינוך המשלחים אותם והשותפים שבמסגרתם מועברת ההכשרה. משרד החינוך הוא האחראי ליישום, הטמעה ופיקוח על חוק המתמחים, ומהווה משתנה ייחודי המוביל לכך שישנם פקחים האמונים על ביקורות במקומות התמחות. משכך, לא כל תוכנית לימודים בהשכלה הגבוהה רשאית לכוון מסגרות התמחות, אולם אלו עדיין מרובות ופרושות על תחומים שונים.⁵² באופן יוצא דופן, כל בוגר השכלה גבוהה נדרש לעבוד כמתמחה בששת חודשי העבודה הראשונים בהתמחויות הקיימות בשוק הפרטי אך באכיפה צמודה.⁵³ בתקופת ההתמחות זוכה החניך לזכויות עובדים והגנה מלאות במסגרת החוק, כמו כל עובד מהשורה, אולם אחריותו המקצועיות – ובהתאמה, שכרו – נמוכים מאלו של העובד הממוצע והוותיק. עם זאת, הגדרת מעמדו של המתמחה אינה

⁴⁷ U.S. Department of Labor Seal U.S. DEPARTMENT OF LABOR, FACT SHEET #71: INTERNSHIP PROGRAMS UNDER THE FAIR LABOR STANDARDS ACT U.S. DEPARTMENT OF LABOR SEAL (2018), <https://www.dol.gov/agencies/whd/fact-sheets/71-flsa-internships> (last visited Oct 27, 2020).

⁴⁸ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42, at 29-31.

⁴⁹ O'Higgins Niall, Bausch Jonas & Bonomelli Francesca, *The quality of Work: Informal Employment in Low and Middle-income Countries*, in RISING TO THE YOUTH EMPLOYMENT CHALLENGE: NEW EVIDENCE ON KEY POLICY ISSUES 163-187 (O'Higgins Niall ed., 2017).

⁵⁰ MICHAEL C. MITCHELL & JHON C. MURRAY, THE CHANGING WORKPLACES REVIEW: AN AGENDA FOR WORKPLACE RIGHTS 274-75 (2017).

⁵¹ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42, at 86.

⁵² Constantin Ciutacu, *National report on traineeships Romania*, in STUDY ON A COMPREHENSIVE OVERVIEW ON TRANSSHIPS ARRANGEMENTS IN MEMBER STATES 730-32 (Kari P. Hadjivassiliou et al. eds., 2012).

⁵³ *Id.* at 730-34.

עובד רשמי במקום ההתמחות לצורך ההיבטים הרלוונטיים בדיני העבודה הקשורים לכך (כגון ותק וחובות נאמנות ותום לב וכו').⁵⁴ מסגרת חקיקה זו אינה נוגעת למקומות בהם תוכן ההתמחות מעוגן בסילבוס אקדמי מוסדר שמעוגן כחלק מההכשרה המוסדרת של מספר מקצועות במדינה, (לדוגמא, הסדרת ההתמחות עבור רופאים).⁵⁵

רומניה מציעה הגנה נרחבת למתמחים, כמו גם עין משגיחה על אופן ההתנהלות של ההכשרה שלהם במסגרת הפיקוח של משרד החינוך על תנאיהם. החוק קובע כי המתמחה זכאי לסיוע מחונך אישי במקום ההתמחות; לקבלת לוח זמנים המעיד על הצפוי לו בששת חודשי ההכשרה אשר עולה ברמת המורכבות שלו לאורך תקופת ההתמחות לזמן מספק בו יכול לתרגל את כישוריו, ועוד. מתמחים את מקומות ההתמחות לקבל עובדים בתחילת דרכם: בעקבות הסכמתם לקחת אחריות על דור העתיד של התעסוקה במשק הרומני הם זכאים לסובסידיות שונות המאזנות את עלויות הכשרת המתמחים במידה רבה.⁵⁶ מרבית הסטודנטים ציינו את מועילות ההכשרה לשבח, ואחוז מכובד ציין שההכשרה המעשית תרמה לו יותר מהלימודים באקדמיה ואף בחיבור למקצוע וסייעה בסיומה במציאת מקום עבודה. למול השבחים הרבים, מקורות שונים מציינים שהפיקוח על התוכן הלימודי בהכשרה אינו מספק. לא זו אף זו – סטודנטים רבים מדווחים שההכשרה אותה עשו התקיימה בגבולות האוניברסיטה, כך שלא יצרו קשרים עם המגזר העסקי שמחוץ לגבולותיה. כמו כן, כ-50% מהסטודנטים חשו שההתמחות לא הייתה מועילה מספיק.⁵⁷

בריטניה

בבריטניה, למונח 'התמחות' אין מעמד חוקי בפני עצמו.⁵⁸ זכויות המתמחים, תלויות במצב העסקתם ובסיווגן; האם מסווגים כעובד (Worker)⁵⁹ מתנדב⁶⁰ או מועסק (employee).⁶¹ כך למשל, אם מתמחה מבצע עבודה עבור מעסיקו בתשלום קבוע, הוא עשוי להיחשב כמועסק (employee) ולהיות זכאי לזכויות עובדים. כמו כן, מתמחה המסווג כעובד (Worker) זכאי למשכורת לפי שכר המינימום הלאומי אם מובטח לו חוזה עבודה עתידי.⁶² למעשה, חקיקת שכר מינימום אינה כוללת סטודנטים-מתמחים, אך אלו מכוסים על ידי תקנות המסדירות את זמן העבודה ומשטר הבריאות והבטיחות.⁶³ סטודנטים הנדרשים לבצע התמחות במשך פחות משנה כחלק מהכשרתם האקדמית אינם זכאים לשכר מינימום לאומי. כך גם, במקרה של מתמחים שתפקידם להתלוות לאחרים בעבודתם (Work shadowing) וכן עובדים בתוכניות להתמחות

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Council Recommendation of 10 March 2014 on a Quality Framework for Traineeships, OJ C 88, 27.3.2014, 1–4.

⁵⁶ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42, at 35–37.

⁵⁷ Constantin Ciutacu, *Supra* note 52, at 747–49.

⁵⁸ Michal Kaczmarek, GENERAL REPORT ON INTERNSHIPS LEGISLATION IN MEMBER STATES OF EUROPEAN UNION' APPENDIX 1 -REGULATING FOR DECENT WORK EXPERIENCE MEETING THE CHALLENGE OF THE RISE OF THE INTERN SPRINT: "STANDARDIZE BEST PRACTICES ABOUT INTERNSHIPS" (2018), <https://www.sprint-erasmusplus.fr/content/o1-research-indicators-and-standards-quality-internships> (last visited Oct 27, 2020).

⁵⁹ Government Digital Service, EMPLOYMENT STATUS GOV.UK (2015), <https://www.gov.uk/employment-status/worker> (last visited Oct 27, 2020).

⁶⁰ Government Digital Service, VOLUNTEER PLACEMENTS, RIGHTS AND EXPENSES GOV.UK (2015), <https://www.gov.uk/volunteering/volunteers-rights> (last visited Nov 17, 2020).

⁶¹ Government Digital Service, EMPLOYMENT STATUS GOV.UK (2015), <https://www.gov.uk/employment-status/employee> (last visited Nov 17, 2020).

⁶² Government Digital Service, EMPLOYMENT RIGHTS AND PAY FOR INTERNS GOV.UK (2015), <https://www.gov.uk/employment-rights-for-interns> (last visited Oct 27, 2020).

⁶³ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42.

ממשלתית.⁶⁴ בריטניה בחרה שלא ליישם את ה-QFT (מסגרת איכות להתמחות),⁶⁵ והיא נשארה מחויבת להעלאת "איכות ההתמחות" בפרט באמצעות קודים וולונטריים המתבססים על לימוד שיטות עבודה וארגון שהוכחו כיעילות; כאשר המרכזי מבין אלו הוא Common Best Practice Code for High Quality Internship, תוצר של פורום "השערים לשיתוף פעולה למקצועות", גוף מייעץ אד-הוק בראשות השר לאוניברסיטאות ומדע, שהחברות בו וולונטרית ומייצגת כ-60 גופים מקצועיים וארגונים, שהושק מחדש בינואר 2010 בתגובה להמלצות הפאנל לגישה הוגנת למקצועות.⁶⁶ קוד זה, מתייחס לרוב התחומים המכוסים על ידי ה-QFT אך אינו עומד בו מבחינת משך ההתמחות, כמו גם שקיפות בנוגע לגיוס העובדים.⁶⁷ הקוד מציע שישה עקרונות לעבודה בנושא מתמחים: הכנה; גיוס; השראה; פיקוח וחונכות; הסמכה, ומשוב. יתרה מזו, לפי קוד זה, משך ההתמחות עומד על לפחות שישה שבועות, ועד 12 חודשים (לרוב ימשכו שלושה חודשים). ככלל, מה שחשוב למתמחה הוא האם ההסכם או ההסדר שחתם עם המעסיק מסווג אותו כעובד לפי חוק שכר מינימום.⁶⁸ מלבד זאת, הקוד מסדיר גם את נושא החזרי הוצאות למתמחים, כגון עלויות נסיעה, פגישות, אירועים. בנוסף, הקוד מציע למעסיק לספק למתמחים מידע כתוב על אילו הוצאות ניתן לתבוע וכיצד.⁶⁹

אוסטרליה

באוסטרליה, למונח "התמחות" אין הגדרה לפי "חוק העבודה ההוגנת" שנחקק בשנת 2009, והתמחות אינה מוסדרת באופן רגולטורי.⁷⁰ על פי החוק, מותר להעסיק מתמחה ללא שכר אם ההתמחות היא חלק מחינוך מקצועי או הכשרה. באוסטרליה ברור כי מתמחים בתשלום יכולים להיחשב לעובדים, על אף המטרה הכפולה של ההסדר.⁷¹ אולם, לא ברור האם התמחות ללא שכר נחשבת תעסוקה. קיימת אי-הכללה עבור, 'הכשרה מקצועית' ללא תשלום המשויכת למוסד אקדמי חינוכי או הכשרה מורשה. אבל להסדרים אחרים, קיומם של יחסי עבודה נקבעים על ידי החלת עקרונות מסוימים של המשפט המקובל, בין היתר, דרישת קיומו של חוזה עבודה בר אכיפה.⁷² בחוקים הנוגעים לבריאות ובטיחות, החובה לספק תנאי עבודה בטוחים באוסטרליה מוטלת בדרך כלל ביחס לכל סוג של 'עובד', מונח המוגדר במיוחד כך שיכלול מתמחים, סטודנטים, חניכי הכשרה מקצועית ומתנדבים.⁷³ כך גם לפי סעיף FC789 של חוק העבודה ההוגנת, מתמחה יכול לבקש הגנה על פי הוראות החוק למניעת בריונות, גם אם אינו עובד ולכן אין לו זכויות אחרות במסגרת החקיקה.⁷⁴

⁶⁴ NATIONAL MINIMUM WAGE ACT, 1998, c. 39 (Eng.)

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/39/introduction>

⁶⁵ Council Recommendation of 10 March 2014 on a Quality Framework for Traineeships *OJC 88, 27.3.2014, p. 1–4*.

⁶⁶ Common best practice code for high-quality internships, PROVIDING QUALITY INTERNSHIPS: GUIDANCE FOR EMPLOYERS AND INTERNS (2013), <https://www.gov.uk/government/publications/providing-quality-internships-code-and-guidance-for-employers> (last visited Oct 27, 2020).

⁶⁷ Country fiche UNITED KINGDOM Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01).

⁶⁸ Minimum wage: work experience and internships, GOV.UK (2013), <https://www.gov.uk/guidance/national-minimum-wage-work-experience-and-internships> (last visited Oct 27, 2020)

⁶⁹ See *Supra* note 66.

⁷⁰ THE FAIR WORK ACT 2009 (Austl.) <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00323>.

⁷¹ See eg *Rowe v Capital Territory Health Commission* (1982) 39 ALR 39; *Phung v Advanced Arbor Services Pty Ltd* [2010] NSWCA 215; *Owens & Stewart* 2013, 13–15.

⁷² ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42.

⁷³ See e.g., Work Health and Safety Act 2011 (Cth) s 7; Work Health and Safety Act 2011 (NSW) s7.

⁷⁴ ANDREW STEWART ET AL., *Supra* note 42.

שוודיה

בשוודיה אמנם אין חקיקה ספציפית לגבי התמחויות בשוק הפתוח (התמחויות בשוק החופשי מיועדות לבוגרי תואר אקדמי או עובדים חדשים הזקוקים להכשרה מעשית ספציפית בעבודה)⁷⁵, אך מתמחים נחשבים באופן כללי כעובדים ומוגנים בהתאם לחוק העבודה השוודי, חוק בריאות ובטיחות בעבודה והסכמים קיבוציים החלים במקום העבודה.⁷⁶ בשוודיה, תכנית ההתמחות פונה בדרך כלל לאנשי מקצוע צעירים, בעלי תואר אקדמי או אוניברסיטאי וללא ניסיון של כמה שנים בעבודה. התוכנית אורכת בדרך כלל למעלה מ-12 חודשים, והיא כוללת רוטציה בתוך החברה ומבטיחה תעסוקה במשרה מלאה בתפקיד ניהולי זוטר בסוף התוכנית. מחפשי עבודה המעוניינים בתוכניות התמחות פונים ישירות לחברה.⁷⁷ בנוסף, קיימות התמחות מקצועית כחינוך תיכוני בו לומדים את המקצוע בעבודה, או כחינוך על-תיכוני בחלק מהענפים לקבלת תעודות מקצועיות למשל בענף הבנייה ובעבודת יד. לבסוף, קיימות גם התמחויות כאמצעי הכשרה לשוק העבודה עבור מובטלים – התמחויות מסוג (ALMP) Active Labour Market Program,⁷⁸ עליהן מופעלת הרגולציה של תוכניות שוק העבודה, המספקת מסגרת משפטית.⁷⁹ חקיקה רלוונטית נוספת בתחום היא הרגולציה על מדיניות פעולות שוק העבודה,⁸⁰ רגולציה על תמיכה בפעילות⁸¹ וחוק התוכניות בשוק העבודה.⁸² במסגרת "תקנת שוק העבודה",⁸³ ישנה פקודה המורה על תמיכה בהשתלבות בתעסוקה, בסוג של התמחות הנקראת "מבוא לתעסוקה מקצועי" (Vocational Introduction employment).⁸⁴ על פי "חוק ביטוח לאומי כללי" בשוודיה, עקרונית, אם יש חוזה הדומה לחוזה עבודה, החניך או המתמחה מכוסים בביטוח נפגעי עבודה. סטודנטים מכוסים במסגרת תוכנית ביטוח לאומי חובה, אם תוכנית ההתמחות בה לוקחים חלק, מציגה סיכון מסוים, כולל נסיעות למקום ההתמחות.⁸⁵

גרמניה⁸⁶

לגרמניה אין הסדר מיוחד הנוגע לאיכות מסגרת העבודה למתמחים וזאת משום שחקיקה קודמת בגרמניה ענתה במידה רבה על המלצות של האיחוד האירופי בנוגע לנושא.⁸⁷ למשל, חוק שכר המינימום בגרמניה

⁷⁵ Lukasz Sienkiewicz, TRAINEESHIPS UNDER THE YOUTH GUARANTEE – EXPERIENCE FROM THE GROUND (2018), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8163&furtherPubs=yes> (last visited Oct 27, 2020).

⁷⁶ Country fiche SWEDEN Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01).

⁷⁷ Michal Kaczmariski, GENERAL REPORT ON INTERNSHIPS LEGISLATION IN MEMBER STATES OF EUROPEAN UNION' APPENDIX 1 -REGULATING FOR DECENT WORK EXPERIENCE MEETING THE CHALLENGE OF THE RISE OF THE INTERN SPRINT: "STANDARDIZE BEST PRACTICES ABOUT INTERNSHIPS" (2018), <https://www.sprint-erasmusplus.fr/content/o1-research-indicators-and-standards-quality-internships> (last visited Oct 27, 2020).

⁷⁸ Country fiche SWEDEN Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01).

⁷⁹ FÖRORDNING OM ARBETSMARKNADSPOLITISKA PROGRAM, SFS 2000: 634 (Swed.)

⁸⁰ FÖRORDNING OM DEN ARBETSMARKNADSPOLITISKA VERKSAMHETEN, SFS 2000: 628 (Swed.).

⁸¹ FÖRORDNING OM AKTIVITETSSTÖD, SFS 1996: 1100 (Swed.).

⁸² LAG OM ARBETSMARKNADSPOLITISKA PROGRAM, SFS 2000: 625 (Swed.).

⁸³ ORDINANCE 2013: 1157 (Swed.)

⁸⁴ Country fiche SWEDEN Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01).

⁸⁵ Michal Kaczmariski, *Supra* note 77.

⁸⁶ Country fiche GERMANY : Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1045&langId=en>.

⁸⁷ *Id.*

מבטיח שכר הולם למתמחים העובדים יותר משלושה חודשים בהתמחות.⁸⁸ עם זאת, ההסדר בגרמניה לא מבטיח תנאים טובים לכלל המתמחים מכיוון שאינו חל על קבוצות רבות: קטינים מתחת לגיל 18; משתתפים בהשתלמויות חובה, בעיקר בהקשרים של לימודי חינוך והשכלה גבוהה; התמחויות שאורכן פחות משלושה חודשים. עם זאת, אין תחולה רק לחוק שכר המינימום על הדוגמאות לעיל. ככל שהדבר נוגע לשקיפות ולתנאי עבודה החוקים הקיימים חלים גם על הדוגמאות לעיל.⁸⁹ ההתמחות בהתנדבות מוגבלת לשלושה חודשים בגרמניה. כמו כן, פליטים ומבקשי מקלט יכולים להיות מסווגים כמתמחים, על אף שאינם תושבים.

אירלנד⁹⁰

אירלנד לא הציגה רפורמה בשוק המתמחים והחוק הרלוונטי היחיד הוא חוק שכר מינימום.⁹¹ חוק זה קובע ששכר של מתמחה יהיה בין 75% ל-90% משכר המינימום כתלות בזמן שעובד המתמחה. כך שככל שהחודשים עוברים, שכר המתמחה עולה.⁹² בעבר נעשה ניסיון להריץ תוכנית למדיניות פעילה של מתמחים בשוק העבודה,⁹³ אך היא נפסקה. למשל, "התוכנית הלאומית" שהייתה תחת "הביטוח הלאומי" האירלנדי. התוכנית קיבלה סטודנטים לחיקה והכשירה אותם במשך 6-9 חודשים במקצוע בו הם לומדים. הסטודנטים היו מוכרחים להירשם כמובטלים וקיבלו כ-50 יורו בשבוע בנוסף לזכויות לביטוח לאומי. אולם, בעקבות לחצים ציבוריים, התכנית בוטלה לאחר חמש שנים, כאשר הטיעון המרכזי לביטולה היה שהסטודנטים מנוצלים ע"י המעסיקים.⁹⁴ בנוסף, לא הייתה הכרה נאותה לתוכנית ומעסיקים לא תפסו אותה כמכשירה את הסטודנטים.⁹⁵

קנדה⁹⁶

בקנדה מקצועות התמחות רבים מעוגנים בחקיקה ראשית.⁹⁷ כך למשל, "חוק המקצוע המשפטי" מסדיר את התמחות הסטודנטים למשפטים אשר יצוותו לעורך דין או שופט; "חוק מקצוע ההנדסה וגואו-מדע" מסדיר את התמחות המהנדסים.⁹⁸ התמחות במקצועות כמו אדריכלות, רפואה וחשבונאות גם הם מוסדרים ע"י חוקים ונורמות.⁹⁹ עם זאת, ישנם נושאים נוספים שאינם מוסדרים בהתמחות ונדרשת הסדרתם. שכר המינימום למתמחים בקנדה הוא קוגנטי, בעוד ששעות נוספות וימי חופשה אינם מוסדרים בחקיקה.¹⁰⁰

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Holger Bonin, Ingo E. Isphording, Annabelle Krause-Pilatus, Andreas Lichter, Nico Pestel, Ulf Rinne, *The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment*, IZA POLICY PAPER No. 145, (March 2019).

⁹⁰ Country fiche IRELAND : Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1045&langId=en>.

⁹¹ NATIONAL MINIMUM WAGE ACT 2000 (Ir.)

⁹² *See Supra* note 91.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ Peter Bowal, Carter Czaikowski, Josh Zablocki, *The Law of Unpaid Internships in Canada*, LAWNow, May 1, 2020, <https://www.lawnow.org/the-law-of-unpaid-internships-in-canada>.

⁹⁷ EMPLOYMENT STANDARDS ACT, 2000, SO 2000 c 41 (Can.).

⁹⁸ Peter Bowal et al., *Supra* note 96.

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ EMPLOYMENT STANDARDS ACT, *Supra* note 97.

כמו כן, באוניברסיטאות במירב המחוזות בקנדה יש דרישה לניסיון פרקטי מקצועי במקצועות התמחות המעוגנים בחקיקה כחלק מהתואר והסטודנטים מקבלים תשלום על עבודתם. במירב המחוזות בקנדה מתמחים מקבלים ביטוח בריאות ונהנים מהגנת החוק למניעת הטרדות מיניות ואלימות.¹⁰¹

יוני¹⁰²

ביוון המתמחים חוסים תחת "חוק העבודה" היווני, ועל כן הם זכאים לשכר מינימום וביטוח בריאות.¹⁰³ אולם, ישנם ממצאים המראים איך השוק "מתגבר" על החוק ויוצר פלטפורמות להעסקה פיראטית ללא שכר מינימום, דבר שאינו חוקי.

עם זאת, ישנן תוכניות למתמחים שמונהגות דרך משרד העבודה היווני, אשר מממן ל-42,000 סטודנטים התמחות לתקופה של עד 5 חודשים. המדינה עוזרת במימון חלקי להכשרות של מתמחים בחברות פרטיות ובחברות ממשלתיות, בעיקר מתמחים המגיעים מאוכלוסיות מוחלשות.¹⁰⁴

מסגרת איכות להתמחויות (QFT)

המועצה האירופית, אימצה את ההמלצת הוועדה (Commission's proposal) על מסגרת איכות עבור התמחויות - (QFT) Quality Framework for Traineeships במארס 2014.¹⁰⁵ ה-QFT מכיל 22 המלצות לאלמנטים שישפרו את סוגיית ההתמחויות מחוץ לתכניות ההשכלה הפורמליות הקיימות, אשר ניתן לשלב בחקיקה לאומית או הסכמי שותפים חברתיים.¹⁰⁶ המלצות אלו מנחות כיצד לספק תוכן למידה באיכות גבוהה ותנאי עבודה הוגנים כך שתקופת ההתמחות תקל על המעבר מהאקדמיה לשוק העבודה ותגדיל את יכולת התעסוקה של חניכים. ה-QFT גם מדגיש את החשיבות של שקיפות לגבי פיצויים וכיסויי ביטוחים, כמו גם הסיכוי להיות מועסק כשכיר. היבטים אלה צריכים להיות ברורים למועמדים כבר בשלב הגשת הבקשה להתמחות.¹⁰⁷

6. הצעות לפעולה

רשימת המקצועות בישראל אשר דורשים רישום או רישוי ע"י התמחות היא מגוונת. בין המקצועות שמחייבים התמחות נמנים מקצועות כמו עריכת דין, רפואה ופסיכולוגיה. יחד עם זאת, במקצועות רבים לא נקבעה מסגרת התמחות סטטוטורית. האחריות למקצועות ההתמחות הינה בידי משרדי הממשלה השונים או גופים נוספים אשר הוסמכו לכך בחקיקה. לאור חשיבותה של ההתמחות, והיתרונות שבביצועה לצורך פתרון בעיית אי-הלימה בין ההשכלה לתעסוקה כפי שפורטו לעיל, נמליץ ליישם מסגרת התמחות גם בישראל באמצעות חקיקה. תהא המסגרת הנבחרת אשר תהא (כמפורט להלן), לשיטתנו, עליה לשמור על מספר עקרונות בסיסיים על מנת שההתמחות תהא איכותית ואפקטיבית.

¹⁰¹ Standards for Work-Integrated Learning Activities Regulations, SOR/2020-145 (Can.).

¹⁰² Country fiche GREECE : Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1045&langId=en>.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Council Recommendation of 10 March 2014 on a Quality Framework for Traineeships, OJ C 88, 27.3.2014, 1-4.

¹⁰⁶ Implementation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships (2014/C 88/01), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1045&langId=en>.

¹⁰⁷ *Id.*

העקרונות:

- הקצאת מלווה ספציפי – להבדיל ממצב בו יש ריבוי גורמים מלווים, נמליץ על ווידוא הקצאת אדם או מספר אנשים שילוו את המתמחה לאורך תקופת הכשרתו. באם תצורת ההתמחות תהיה כזו המשלבת תיווך אקדמאי, אזי, בצירוף מלווה מהמקום התעסוקתי נמליץ לשלב ליווי של מלווה מטעם האקדמיה.
- מתן משימות מאתגרות – נמליץ על יצירת מערכת התמחות המקצה גורמים מפקחים שיקפידו שניתנות למתמחים משימות מאתגרות ולא שגרתיות, זאת, לצורך צבירת ניסיון תעסוקתי פרקטי להמשך הקריירה בעתיד.
- הקפדה על תיאום ציפיות ובדיקת עמידה ביעדים – יש לוודא שלאורך כל תקופת ההתמחות מוגדרים למתמחים יעדים ונערכת בדיקה חוזרת ונשנית, מצד המתמחים והמעסיקים כאחד, שיש עמידה ביעדים מצד המתמחה וכן עמידה בציפיות של המעסיק. נמליץ, לצורך בחינת העמידה ביעדים, שייקבעו מדדים מתואמים לכל תחומי העיסוק.
- שכר – נמליץ, ככל שניתן, על מתן שכר למתמחים. זאת על מנת שלא לפגוע בניידות החברתית, ועל מנת לוודא שהגישה, המוטיבציות ואיכות ההתמחות, תהיה ממוקסמת מצד המתמחים ומצד המעסיקים.

המלצות הנוגעות לתוכן המקצועי בהתמחות:

- התוכן המקצועי של ההתמחות ייקבע בחוזה משולש בין המוסד האקדמי בו לומד המתמחה, מקום ההתמחות והמתמחה. ככל שהמוסד האקדמי לא ייקח חלק בתקופת התמחות הסטודנט, התוכן המקצועי יקבע ע"י המעסיק על סמך קווים מנחים שיעוגנו בחקיקה:
 - כללים מפורטים הנוגעים לרכיב החינוכי הנמצא בהתמחות למול עבודה מהשורה.
 - דמויות המפקחות על התחום החינוכי במהלך ההתמחות מהמוסד האקדמי ומקום ההתמחות.
 - יעדי ההתמקצעות של המתמחה וכיצד כל אחד מהצדדים לחוזה תורם להם.
 - כיצד מכין המוסד האקדמי את המתמחה לקראת ההתמחות.
 - לוח זמנים ויעדים המתפתחים ברמת הקושי שלהם, הנוגעים לכל שבוע/חודש במהלך ההתמחות וההישגים הנדרשים מיחידות זמן אלו.
 - כיצד ימדדו הצלחות המתמחה בתום ההתמחות וכיצד יימסר לו משוב על התנהלותו במהלכה.
- נמליץ לחוקק חוק שיעגן את התנאים הסוציאליים להם זכאי מתמחה, מכל המקצועות, בתקופת ההתמחות. בין היתר את שעות ההתמחות המקסימליות בכל יום, ימי מנוחה קוגנטיים, והפסקות. זאת, בכדי לוודא שלמתמחה יהיו חודשי התמחות יעילים, שאינם פוגעים בבריאותו וחיי הפרטיים.

יישום ההמלצות:

לאור המחקר המשווה שנערך, נציע שני מודלים חלופיים הניתנים ליישום בישראל, תוך שמירה על העקרונות הבסיסיים והמלצות התוכן המקצועי לעיל – המודל החינוכי והמודל מדינתי. להלן עיקרי הדברים:

המודל החינוכי – יישום המודל הצרפתי בשינויים המחייבים; פתרון שמשלב את האקדמיה:

מודל אשר יחייב התמחות במסגרת לימודי התואר לכל אותם תארים בהם לא מוסדרת התמחות. מודל זה, יבקש לשלב סטודנטים בשוק העבודה, באמצעות מוסדות הלימוד השונים המוכרים ע"י המועצה להשכלה גבוהה. המודל, יהא מבוסס על התמחויות במסגרת קורסים "מעשיים", שיזכו את הסטודנטים בנקודות זכות חובה להשלמת התואר הלימודי. לצורך כך, מוסדות הלימוד ישתפו פעולה עם מעסיקים שונים רלוונטיים, בהתאם לתחום העיסוק הנלמד בפקולטה. חברות אלו, יקלטו אליהן את הסטודנטים ויאפשרו לסטודנטים להתמחות אצלם עד להשלמת הקורס (שנתי או סימסטריאלי). כך, המעסיקים ייהנו מכוח אדם זמין ונוסף מבלי שיצטרפו לשלם להם משכורת, ובנוסף הסטודנטים יקבלו הכשרה ראשונית וניסיון מעשי בתחום לימודיהם. אנו סבורים כי מעסיקים יהיו נכונים יותר לצרף לשורותיהם סטודנטים אותם כבר הכירו במסגרת ההתמחות בעסק שלהם או כאלו בעלי ניסיון תעסוקתי כלשהו שרכשו בחברה אחרת בתחום.

בסמכותו של השר להשכלה גבוהה

- תיקון "החוק לעידוד מעורבות סטודנטים בפעילות חברתית וקהילתית"¹⁰⁸, באופן בו תיכלל התמחות במסגרת חובות התואר, בנוסף לקריטריון "פעילות חברתית וקהילתית". לחילופין, נמליץ על חקיקת חוק חדש אשר יסדיר את המתווה.
- מרכזי מחקר ופיתוח אוניברסיטאיים הפועלים בתקצוב המועצה להשכלה גבוהה,¹⁰⁹ יחויבו להעסיק סטודנטים בהתאם למכסה שתקבע.

יישום העקרונות:

1. סטודנט שיצורף במסגרת קורס מהאוניברסיטה למעסיק, יצוות לאחד מהעובדים וילמד ממנו את מהלך העבודה.
2. על ההליך בכל חברה יפקח מנחה אקדמי, שיהיה גורם מתווך בין המעסיקים לסטודנטים, ובין המעסיקים לאקדמיה. בנוסף, המנחה יקבל פידבקים מהצדדים לשיפור העבודה וייעולה.
3. המנחה האקדמי יהיה מופקד על תיאום הציפיות בין הצדדים ויהווה צינור ביניהם, כך ידאג למשימות מאתגרות ומלמדות כאחד, וידאג לכך שהן המעסיקים והן הסטודנטים יפיקו תועלת מההתקשרות.
4. הסטודנטים יועסקו במסגרת חובה לימודית לקורס מעשי ולכן העבודה לא תהיה בשכר מהמעסיק וביטוח הסטודנטים יהיה בהתאם לביטוח סטודנט בלימודים באוניברסיטה.

המודל המדינתי – יישום המודל הצרפתי בשינויים המחייבים:

מודל אשר ישלב תקופות שכר שונות לסטודנט מתמחה במשך חצי שנה, כך שבחודשיים הראשונים יקבל שכר מופחת ובארבעת החודשים הנותרים יקבל שכר הולם על עבודתו. המודל ישלב סטודנטים בשוק העבודה על ידי תמרוץ המעסיקים לקלוט אותם למקום עבודתם. לדעתנו, האפשרות הטובה ביותר ליצירת התמריצים תהא ע"י הקלות במס למעסיקים שיקלטו מספר מסוים של סטודנטים, לפי היכולת. אנו מציעים שבמודל הזה הסטודנטים יעבדו בשכר מופחת ואילו במידה שיבקשו

¹⁰⁸ [חוק עידוד מעורבות סטודנטים בפעילות חברתית וקהילתית, תשע"ח-2018.](#)

¹⁰⁹ [חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958.](#)

להאריך את תקופת ההתמחות שלהם, וככל שהמעסיק יחפוץ בכך, עליו להעסיק אותם באופן רשמי תחת חוזה ולשלם להם בהתאם לשכר המינימום כך שלא משנה מי המעסיק כלל הסטודנטים בתכנית ההתמחות יזכו לקבלת שכר שווה. יש לציין כי נדרש תיקון בחוק שכר המינימום לשם כך, תיקון שיקבע כי בחודשיים הראשונים מותר להעסיק מתמחה בפחות משכר המינימום.

בסמכותו של שר הכלכלה:

- לצורך עידוד מעסיקים לשילוב מתמחים בסקטור הציבורי, מכוח ס'25 לחוק הסכמים קיבוציים:¹¹⁰ שר הכלכלה רשאי ביוזמתו להרחיב בצו היקף תחולה של הוראות בהסכם קיבוצי, לעודד ולהגביר תעסוקת מתמחים בהתאם למודל המוצע ולקבוע אחוז מתמחים מכלל המועסקים.
- הכנסת קריטריון "העסקת מתמחים" בתמיכה של הרשות הממשלתית ובמימונה, למחקר ופיתוח בעסקים בסקטור הפרטי.¹¹¹
- הטבות במס דרך הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה הפועלת מכוח החוק לעידוד השקעות הון,¹¹² למעסיקים המשלבים סטודנטים בהתמחות.

אופציות נוספות ליצירת תמריצים למעסיקים:

- השתתפות המדינה בשכר הסטודנטים שיועסקו ע"י מעסיקים.
 - הענקת מענק לכל מעסיק שיעסיק סטודנט במשך שישה חודשים ומעלה.
- אנו סבורים כי דרכים אלו יכולות לאזן בין יכולות המימון מהמדינה, המעסיק, והיכולת של הסטודנטים לכלכל את עצמם.

יישום העקרונות:

1. אנו ממליצים על ציוות הסטודנט לאחד מהעובדים שילוה אותו, ילמד אותו את העבודה ויאתגר אותו עם משימות דומות למה שיחווה במקצוע.
2. תיאום הציפיות ועמידה בלוחות הזמנים יפוקחו ע"י המעסיק.
3. כאמור, השכר יוגדר כך שבחודשיים הראשונים הסטודנט יעבוד ללא שכר אך יהיה זכאי ליתר התנאים הסוציאליים של עובד מוכר ולאחר תקופה זו במידה ויבקש להמשיך בהתמחות, וככל שהמעסיק ירצה, יהיה עליו להיקשר עם הסטודנט בחוזה שיסדיר בין היתר את תנאי התשלום בו. לשיטתנו, ישנה חשיבות כי חוזה זה לא יעלה על 4 חודשים, כך מעסיקים לא יוכלו "לנצל" את המצב ולהעסיק פרטים תחת הגדרתם כמתמחים לזמן רב. באופן זה, נוכל להפוך את המודל למשתלם עבור המעסיקים, שיקבלו מעין תגמול, מעבר למענק שעתידים לקבל, על הכשרת הסטודנטים.

המלצת הצוות:

¹¹⁰ חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

¹¹¹ חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, תשמ"ד-1984.

¹¹² החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959.

לטעמנו, על אף שהמודל לא חף מחסרונות, המודל החינוכי עדיף על פני המודל המדינתי. יתרונותיו עולים על חסרונותיו ועולים גם על יתרונות המודל המדינתי גם מבחינת מורכבות ויישומיות פוליטית. המודל המדינתי דורש השקעת כספים רבה וניכרת יותר מהמודל החינוכי, ולכן בעינינו המודל החינוכי ישים יותר. ברמה התקציבית, מוסדות החינוך יוכלו ליצור קורסים מעשיים מתוך התקציב שלהן (או בהוספה זניחה באופן יחסי מהמל"ג), לעומת המודל המדינתי שדורש מענקים או הקלות במס, למעסיקים שיצטרפו לתוכנית. כמו כן, המודל החינוכי משלב מסגרת אקדמית ומאפשר לסטודנט לחוות את הרובד המקצועי-מעשי תוך ליווי של דמויות מוכרות מהאקדמיה, בשילוב עם ליווי מטעם המעסיק, לעומת המודל המדינתי שמאפשר ליווי מטעם המעסיק בלבד. לבסוף, יהיה ניתן ליישב ביתר שאת את המודל החינוכי עם הדין הקיים ובפרט עם חוק שכר המינימום, וזאת משום שהתגמול שמקבלים במודל המדינתי בא לידי ביטוי בנקודות זכות ולא בחודשיים מתוך שישה ללא שכר.