

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

פעולות הביקורת

באגף להכשרה מקצועית שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד החינוך, האוצר ובמשרד המדע והטכנולוגיה בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של המשרדים לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה. הבדיקה נעשתה בשני מישורים: במישור הכללי נבדקו החסמים במגזר החרדי המקשים את ההשתלבות בתעסוקה; ובמישור התפעולי נבדקו התכניות שמטרתן לעודד חרדים ולסייע להם לצאת לעבוד ותרומתן עד כה; כן נבדק אופן יישומן של החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא בשנים 2007-2011. בדיקות השלמה נעשו בחברת תב"ת - תנופה בתעסוקה בע"מ שהיא חברה משותפת לארגון גיוינט ישראל ולממשלה.

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; במשרד האוצר; בכמה משרדי ממשלה; בבתי חולים ממשלתיים ובכמה חברות ממשלתיות נבדקו הפעולות שמטרתן עידוד הרכישה של מוצרים ישראליים באמצעות העדפת רכישת תוצרת הארץ על פני תוצרת מיובאת ובאמצעות רכש גומלין.

שירות התעסוקה

בשירות התעסוקה נבדקו סוגיות בנוגע לסדרי רישום הנתונים על פעילות שירות התעסוקה וסדרי הדיווח עליהם לציבור. במסגרת הבדיקה נבחנו סדרי הרישום והדיווח לגבי השמת דורשי עבודה לשנים 2008 ו-2009. כמו כן נבדקו ההשפעות של אותם הנתונים על שכר העידוד הנהוג בשירות התעסוקה. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של שירות התעסוקה, בכמה לשכות תעסוקה ובמוסד לביטוח לאומי.

פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה

תקציר

1. על פי דוח ה-OECD¹ על ישראל, שפורסם לקראת קבלתה לארגון בשנת 2010, שיעור העוני בישראל הוא הגבוה ביותר מכל מדינות הארגון, בעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה. הדוח קובע כי הדבר נובע משיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה בהשוואה למדינות ה-OECD, בייחוד בקרב המגזר החרדי והמגזר הערבי. הדוח קבע כי שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה מאיים על התפתחות הכלכלה בישראל, והמליץ כי ישראל תנקוט צעדים לשיפור מעמדם של מגזרים אלה בשוק העבודה. יצוין בהקשר זה כי ביולי 2010 ציינה הממשלה, בהחלטה על עידוד תעסוקת חרדים², את הצורך הלאומי לשלב את המגזר החרדי בתעסוקה.

2. על פי אומדנים שונים (שהשוני ביניהם נובע מהקושי להגדיר מיהו חרדי), בשנת 2009 מנה המגזר החרדי בין 600,000 ל-800,000 נפש³. בשנת 2008 עמד שיעור ההשתתפות בתעסוקה - שיעור המועסקים מקרב האוכלוסייה בטווח הגילים 25-64 - על 48% בקרב האוכלוסייה החרדית לעומת 77% בקרב האוכלוסייה היהודית הלא חרדית. יודגש כי שיעור ההשתתפות של הגברים החרדים נמוך במיוחד - כ-40% לעומת 82% בקרב יהודים לא חרדים⁴; בקרב הנשים החרדיות שיעור ההשתתפות בתעסוקה גבוה יותר - כ-57%, אם כי גם הוא קטן מהשיעור בקרב יהודיות לא חרדיות - כ-74%. עוד יצוין כי שיעור המגזר החרדי בגילים אלה נמצא בגידול ניכר: שיעורו עלה מ-4% מכלל האוכלוסייה בישראל בשנת 2000 ל-6% מהאוכלוסייה בשנת 2010, והוא צפוי לעלות לכ-17% בשנת 2030⁵, דהיינו אם לא יהיה שינוי מהותי בתחום התעסוקה במגזר זה, שיעור העוני בישראל ילך ויגדל ויביא לפגיעה חמורה במשק כולו.

3. חישובי משרד האוצר העלו כי הפסד התוצר הישיר למשק הישראלי בשנת 2009, כתוצאה מזחיית כניסתם של גברים חרדים לשוק העבודה לגיל שמעל 31, נאמד בכ-4 מיליארד ש"ח. בחישוב הפסד העקיף השיעור גבוה אף יותר, כי הגדלת ההשתתפות בקרב משפחות חרדיות פירושה גם הגדלת הצריכה ועמה שיפור ברמת החיים - ובכך יש תרומה עקיפה ניכרת למגזר עצמו ולמשק המדינה בכללותו; כמו כן, משמעות הגדלת ההשתתפות לטווח ארוך עשויה להיות גם הקטנת התמיכה מכספי המדינה. כלומר - שילובם של החרדים בשוק העבודה הוא אתגר ומנוף כלכלי-חברתי מהשורה הראשונה.

4. הגוף הממשלתי העיקרי העוסק בשנים האחרונות בשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה הוא משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). עיקר

1 ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.

2 החלטה מס' 2000 בדבר "עידוד תעסוקת חרדים", 15.7.10.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), "שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל", מרץ 2011.

4 דוח הוועדה בנושא הסדר קצבאות הבטחה הכנסה לאברכים, דצמבר 2010, עמ' 12.

5 ראו הערה 4; שם, עמ' 11.

פעילותו נעשית באמצעות האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם במשרד (להלן - האגף להכשרה מקצועית) בשיתוף ארגון ג'וינט ישראל⁶ (להלן - הג'וינט), ועם חברה-בת משותפת לשניהם בשם תב"ת - תנופה בתעסוקה בע"מ (להלן - חברת תב"ת או תב"ת). מטרת החברה לבנות ולבצע תכניות לעידוד ולקידום תעסוקה ולימודים בקרב אוכלוסיות שאינן משתתפות בשוק העבודה, ובכלל אלה החרדים, ולהשימן בעבודה. כמו כן משרד התמ"ת תומך במפעלים המעסיקים חרדים. גופים ממשלתיים נוספים בעלי נגיעה לנושא הם משרד החינוך, המפקח על הסמינרים החרדיים להכשרת עובדי הוראה; המועצה להשכלה גבוהה, המפקחת בין היתר על מסגרות אקדמיות המיועדות לחרדים; וצה"ל, שבמסגרתו מתקיימות לאחרונה הכשרות למתגייסים מקרב החרדים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילויות הממשלה המוכוונות לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה⁷. הבדיקה נעשתה בשתי רמות: הרמה הכללית - הצבעה על החסמים המובנים במגזר החרדי המקשים על השתלבותו בתעסוקה; והרמה התפעולית - התכניות שמטרתן לעודד חרדים ולסייע להם לצאת לעבוד ותרומתן עד כה, וכן יישומן של החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא בשנים 2007-2011. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, ובדיקות השלמה נעשו בחברת תב"ת. במסגרת הביקורת נעשו בירורים במשרד האוצר, במשרד החינוך, במועצה להשכלה גבוהה, במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה, במשרד ראש הממשלה, בעיריית בני ברק ובעיריית מודיעין עלית.

עיקרי הממצאים

חסמים המקשים את העלאת שיעור השתתפותו של המגזר החרדי בכוח העבודה

המדינה מבקשת למצוא דרכים שיאפשרו למגזר החרדי לצאת למעגל העבודה בלי לשנות את אורחות חייו. מאמץ זה כרוך מטבע הדברים בהתמודדות עם חסמים רבים - והעיקריים שבהם⁸: מחסור בהון אנושי-תעסוקתי (בין היתר בשל חסר בידע באנגלית ומתמטיקה ובהכשרות מוכרות) המביא למגוון מצומצם של אפשרויות לתעסוקה; הסדרים שלטוניים - הסדרי תשלום של קצבאות שיוצרים כדאיות כלכלית נמוכה לצאת לעבודה; חובת השירות הצבאי (לגברים), שכן גברים חרדים המבקשים להימנע מחובה זו חייבים ללמוד בישיבה ונאסר עליהם לעבוד או לקבל הכשרה מקצועית.

6 הג'וינט הוא ארגון יהודי-אמריקני הפועל למען אוכלוסיות המתקשות להשתלב או לתפקד בחברה בישראל.
7 נוכח מורכבות המטלה החליט משרד מבקר המדינה שלא לבחון בשלב זה את הסוגיה במגזר הערבי, אבל גם אליה ראוי להתייחס בעתיד.
8 חגי לוי, המגזר החרדי בישראל - העצמה תוך שילוב בתעסוקה, המועצה הלאומית לכלכלה, 2009.

החלטות הממשלה בנושא תעסוקת חרדים וביצוען

כדי לעודד את השתלבותו של המגזר החרדי בתעסוקה תוך התמודדות עם החסמים דלעיל, קיבלה הממשלה בשנים 2007-2010 כמה החלטות. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ביצוען של המרכזיות שבהן והעלה כדלקמן:

1. תכנית פרטנית להשתלבות בתעסוקה: באפריל 2007 החליטה הממשלה⁹ לאמץ את עקרונות הפעולה המופיעים במסמך המדיניות "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" (להלן - מסמך האג'נדה), שהכינה המועצה הלאומית לכלכלה. המסמך הציג להקנות כלים פרטניים להשתלבות בתעסוקה, בעיקר עבור המגזר החרדי ומגזר המיעוטים. החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, כי תוקם ועדה בין-משרדית (להלן - ועדת האג'נדה) לשם תכנון, יישום וליווי של תכנית הפעולה. לשם גיבוש המלצות שידונו במגזר החרדי הוקמה ועדת משנה.

הביקורת העלתה כי ועדת המשנה לא הגישה דוח שהיה אמור לכלול תכנית פרטנית למגזר החרדי. כך נמנע מהממשלה המידע הנחוץ כדי לבחון את הכלים שהוצעו במסמך האג'נדה ולדון בהמלצות על הפעולות שיש לנקוט כדי לשלב חרדים בתעסוקה. עוד הועלה כי משרד התמ"ת טרם הכין תכנית עבודה אופרטיבית למגזר החרדי ולא הקים מטה לעידוד התעסוקה בקרב האוכלוסיות מעוטות ההשתתפות¹⁰. הנה כי כן, מדובר במטלות בעלות חשיבות לאומית חברתית-כלכלית אך התמונה שעולה מצביעה כי התקדמות הטיפול בהן מועטה ואטית.

2. הצורך במדידת העמידה ביעדים: במסמך האג'נדה צוין כי יש לקבוע יעדים כמותיים תלת-שנתיים לצמצום העוני ולהגדלת שיעור התעסוקה. רק ביולי 2010, שלוש שנים לאחר אישור עקרונות מסמך האג'נדה, החליטה הממשלה¹¹ לקבוע את יעדי התעסוקה. היעד שנקבע לשנת 2020 למגזר החרדי (בטווח הגילים 25-64) היה שיעור תעסוקה של 63% הן לגברים הן לנשים. זהו יעד מאתגר, בעיקר בנוגע לגברים (שכן בבסיסו הנחה שיתווספו לשוק העבודה 9,200 מהם בכל שנה), וחובת מימושו נמצאת על כתפי מוסדות השלטון.

הועלה כי הממשלה לא קבעה יעדי ביניים הנגזרים מהיעד הסופי לשנת 2020. עוד נמצא כי אין במדדי ההצלחה הכמותיים שקבע משרד התמ"ת בשיתוף חברת תב"ת לשנת 2011 כדי להביא להשגת יעדי הממשלה. הנה כי כן, היעד ארוך-הטווח שקבעה הממשלה עשוי להיות בגדר שאיפה והצהרה גרדא שספק אם היא בת השגה.

פעילות משרד התמ"ת וחברת תב"ת

משרד התמ"ת בשיתוף הג'וינט וחברת תב"ת הפעילו תכניות ניסיוניות שמטרתן לעודד חרדים לצאת לעבודה ולסייע להם להתמיד בה. משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות הפעלת התכניות האלה, כפי שעולה מנתוני משרד התמ"ת ותב"ת בנוגע לשנים 2005-2010, והעלה כי הגם שמדובר בפעילות העשויה להיות פורצת דרך, ואף

9 החלטה מס' 1586 בדבר "אג'נדה כלכלית-חברתית למדינת ישראל לשנים 2008-2010", 22.4.07.

10 כפי שהומלץ בדוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, יוני 2010.

11 החלטה מס' 1994 בדבר "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020", 15.7.10.

שחלק מהתכניות הן רק בתחילת דרכן, נכללות בה יותר נשים מגברים, ובכלל הקשור לגברים היקפה עודנו מצומצם:

1. בתכנית המרכזית להכשרה מקצועית של גברים המכונה "פרנסה בכבוד" השתתפו בשנים האמורות לעיל, על פי נתוני תב"ת, כ-620 גברים ומתוכם הושמו בעבודה כ-250. בתכנית להכשרת הנדסאים הוכשרו 30 תלמידים בלבד, ובתכנית לעידוד לימודים אקדמיים השתתפו כ-700 איש. תכנית מפת"ח (מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים) שבמסגרתה מופעלים מרכזי השמה והכוונה תעסוקתית ייחודיים לאוכלוסייה החרדית, הביאה להשמתם של כ-1,250 גברים מאז הפעלתה ב-2006. לפי חישובי משרד מבקר המדינה מספרם הכולל של הגברים המושגים בתכניות המשותפות של משרד התמ"ת וחברת תב"ת, הוא כ-1,600. תרומה זו אמנם חשובה אך שיעורה בטל בשישים לנוכח היעד שקבעה הממשלה. על הממשלה ומשרדה להגביר את המאמצים למימוש היעד האמור לעיל.

2. הועלו ליקויים בפעולות המעקב והבקרה של משרד התמ"ת בנוגע לדרכי הפעלת התכניות שמטרתן לעודד חרדים לצאת לעבודה, ובהם: היעדר נתונים בדבר מספר התלמידים שהוסמכו בחלק מהתכניות ואי-התאמה בין נתוני תב"ת לנתוני משרד התמ"ת באשר למספר התלמידים בקורסי ההכשרה השונים; חלק מוועדות ההיגוי של התכניות, שבהן משתתף משרד התמ"ת, אשר תפקידן קביעת מדיניות, יעדים ומעקב אחר התכניות וביצוען מיעטו להתכנס; משרד התמ"ת לא בדק כראוי את התקדמות ביצוען של התכניות; טרם הושלם ליווין של חלק מהתכניות במחקרי הערכה של משרד התמ"ת והן לא נבחנו במבחני עלות מול תועלת.

3. תכניות תב"ת פותחו מתוך כוונה שאם יצליחו יוטמעו ויופעלו בהיקף נרחב יותר. התברר כי משרד התמ"ת טרם נערך לכך כראוי: תכנית "פרנסה בכבוד" החלה עוד בשנת 2001 אולם רק במהלך שנת 2011 הוחל בשלב מעבר לקראת הטמעתה; תכנית מפת"ח החלה בשנת 2006 בכמה יישובים אולם רק באחד מהם (ירושלים) הוחל בפעילות להטמעתה.

פעולות להנגשת לימודים אקדמיים למגזר החרדי

לפי נתוני הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה, מספר הסטודנטים החרדים שלמדו בשנת התשע"א (2010-2011)¹² לתארים אקדמיים היה כ-6,400 (מתוכם כ-60% נשים). אף שהמועצה להשכלה גבוהה, ות"ת ומשרד האוצר הכירו בחשיבות הנושא ופעלו לקידומו עדיין לא נעשה די בעניין זה:

1. לשם הגדלת מספר הסטודנטים החרדים במהלך שנות הלימודים התשס"ה-התשס"ח העמידו משרד האוצר ות"ת בכל שנה תקציב מיוחד למימון מסלולי לימוד ייחודיים לחרדים. אולם הבדיקה העלתה כי ניצול התקציב היה דל (בשנת הלימודים התשס"ח [2007-2008] נוצל רק 50% מהתקציב), ומנגד לא אושרו פניות של מוסדות אקדמיים אשר ביקשו לקיים אצלם לימודים למגזר החרדי, ושהיו עשויות להביא להגדלת מספר הסטודנטים. רק בשנת 2009 פנתה המועצה להשכלה גבוהה לאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לעדכן את הקריטריונים כדי שיהיה אפשר לתת מענה להיקף נרחב יותר של ביקוש ולאפשר אפיקי לימוד נוספים.

12 שנת הלימודים מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

2. באוקטובר 2010 חתמו אגף התקציבים וות"ת על תכנית רב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים התשע"א-התשע"ה (2010-2015), שכללה בין היתר את נושא הגברת נגישות האוכלוסייה החרדית למערכת ההשכלה הגבוהה. בתכנית נקבע כי התקציב לשם מימוש היעדים הנוגעים לנושא זה יוקצה בכפוף לתכנית מפורטת שתגיש וות"ת לאגף התקציבים במהלך שנת הלימודים התשע"א. אולם רק בינואר 2012, דהיינו בעיצומה של שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), הגישה וות"ת את התכנית המפורטת.

פעולות להכשרה תעסוקתית במהלך השירות האזרחי

אחד מתפקידי מינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה הוא לפעול לכך שתקופת השירות של תלמידי ישיבות בשירות האזרחי תנוצל גם להכשרה מקצועית-תעסוקתית. בפועל, מאז החלה מינהלת השירות לפעול בשנת 2008, ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2011, דהיינו במשך כשלוש שנים וחצי, טרם הופעלו במסגרתו הכשרות לתעסוקה.

סיכום והמלצות

ההכרה בחשיבות שילובם של חרדים בשוק העבודה גברה מאוד בשנים האחרונות. בראש ובראשונה מדובר במשימה לאומית חברתית-כלכלית בעלת חשיבות עליונה. הממשלה קבעה יעד אתגרי בתחום הזה לעוד כעשור, ואמנם בשנים האחרונות נעשות במגזר הציבורי פעולות בכמה מישורים כדי לשלב את החרדים בשוק העבודה ולהוציאם ממעגל העוני.

בדיקת פעילותם של המשרדים והגופים הציבוריים העוסקים בנושא, ובראשם משרד התמ"ת, העלתה כי הגם שמדובר בפעילות העשויה להיות פורצת דרך, ואף שחלק מהתכניות הן רק בתחילת דרכן, נכללות בה יותר נשים מגברים, ובכל הקשור לגברים היקפה עודנו מצומצם (כ-1,600 השמות בשנים 2005-2010). ספק אפוא אם יוכלו גורמי השלטון לעמוד ביעד של הממשלה לשנת 2020 - שיעור של 63% מועסקים בקרב גברים חרדים בטווח הגילים 25-64.

באשר לעתיד לבוא, לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ומשרד התמ"ת לבחון לעומק את התכניות ואת דרכי הפעולה, וחשוב לא פחות - את המשאבים וניצולם האפקטיבי ואת תרומתן של התכניות השונות להגדלת התעסוקה של הגברים במגזר החרדי. עוד ראוי כי הממשלה תקבע יעדי ביניים הנגזרים מהיעד האמור והניתנים למדידה ולבקרה. אחרת, ייוותר יעד ארוך טווח זה בגדר שאיפה והצהרה גנדיא.

נוכח הצלחתן החלקית של הפעולות שריכז משרד התמ"ת להשתלבות המגזר החרדי בעבודה, שומה עליו לגלות מעורבות גדולה יותר בתכניות השונות באמצעות ועדות היגוי ובקביעת יעדיהן. בכלל זה על המשרד לעקוב אחר ביצוע התכניות, להשלים בהקדם את הערכתן, לרבות בחינת עלות מול תועלת, לזרז הטמעתן של התכניות שנמצאו ראויות ולהגדיל את היקפן, ולהפסיק את פעילותן של יתר התכניות. עוד ראוי שהמשרד יסדיר באופן קבוע מפגשים בין מעסיקים לבין דורשי עבודה חרדים, ויגדיל את מודעות המעסיקים לכלי העידוד הממשלתיים.

כדי להמשיך ולהרחיב את השתלבותם של החרדים בהשכלה הגבוהה, על ות"ת לקדם וליישם בהקדם את התכנית המפורטת בנושא הגברת נגישות האוכלוסייה החרדית למערכת ההשכלה הגבוהה. יתר על כן, ראוי כי המועצה להשכלה גבוהה תפעל לגיוון אפשרויות הלימוד במסגרות המותאמות לחרדים, תקדם את הפעלתן של מכינות קדם-אקדמיות מותאמות לחרדים, תסייע במציאת דרכים להקטנת שיעורי הנשירה ממסגרות הלימוד, ותשקול מתן מענה לצורך בדמי קיום במהלך הלימודים.

אשר לשירות האזרחי - על מינהלת השירות האזרחי-לאומי לפעול ביתר שאת ליישום תכנית שתסייע למשרתים לנצל את תקופת השירות להכשרה מקצועית ותעסוקתית.



מבוא

על פי דוח ה-OECD¹³ על ישראל, שפורסם לקראת קבלתה של ישראל לארגון בשנת 2010, שיעור העוני במדינת ישראל הוא הגבוה ביותר מכל מדינות הארגון, בעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה. עובדה זו נובעת משיעור ההשתתפות הנמוך של אזרחים בכוח העבודה בישראל בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD. הדוח ציין כי שני המגזרים הבולטים בשיעור העוני הגבוה בהם ובשיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה בישראל הם המגזר החרדי והמגזר הערבי, וקבע כי הדבר מאיים על התפתחות הכלכלה הישראלית. הדוח המליץ כי ישראל תנקוט צעדים לשיפור מעמדם של מגזרים אלה בשוק העבודה. יש לציין בהקשר זה שביוני 2010 ציינה הממשלה במסגרת החלטתה¹⁴ על עידוד תעסוקת חרדים את הצורך הלאומי לשלב את המגזר החרדי בתעסוקה.

לשיעור ההשתתפות הנמוך של החרדים בכוח העבודה יש השפעות נוספות; מחישובים של אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר מ-2010 עולה שאומדן הפסד התוצר הישיר למשק הישראלי בשנת 2009 כתוצאה מדחיית כניסתם של גברים חרדים לשוק העבודה לגיל שמעל 31 היה כ-4 מיליארד ש"ח. הפסד התוצר הוא אף גבוה יותר, מכיוון שהחישוב לא הביא בחשבון את השתתפותם הנמוכה של הגברים החרדים בגילים שמעל 31 בכוח העבודה. אומדן הפסד ההכנסות ממסים ישירים עקב דחיית הצטרפותם של תלמידי הישיבות לשוק העבודה היה כ-0.6 מיליארד ש"ח. אם מחשבים את ההפסד העקיף - השיעור גבוה בהרבה, כי הגדלת ההשתתפות בקרב משפחות חרדיות פירושה גם הגדלת הצריכה, ועמה הגדלת רמת החיים, ובכך טמונה תרומה עקיפה ניכרת למגזר עצמו ולכל משק המדינה; כמו כן, המשמעות של הגדלת ההשתתפות בטווח הארוך עשויה להיות הקטנת התמיכה מכספי המדינה. מכל האמור לעיל עולה כי שילובו של המגזר החרדי בשוק העבודה בישראל עשוי להיות מנוף כלכלי וחברתי מהשורה הראשונה.

ההכרה בצורך להקטין את שיעור העוני באמצעות הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה באה לידי ביטוי גם במסמך המדיניות "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" (להלן - מסמך האג'נדה) של המועצה הלאומית לכלכלה¹⁵, שאת עקרונותיו אישרה הממשלה¹⁶ בשנת 2007. מסמך האג'נדה הצביע על "תחולת עוני גבוהה ומתמשכת בפרט אצל ילדים (כ-35% מילדי ישראל חיים

13 ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.
 14 החלטה מס' 2000 בדבר "עידוד תעסוקת חרדים", 15.7.10.
 15 מועצה הפועלת במשרד ראש הממשלה ומשמשת גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, לסיוע בתהליך קבלת החלטות.
 16 החלטה מס' 1586 בדבר "אג'נדה כלכלית-חברתית למדינת ישראל לשנים 2008-2010", 22.4.07.

מתחת לקו העוני), כאשר העוני ממוקד במגזר החרדי ובמגזר המיעוטים, ועל כן "העוני העמוק והנרחב מהווה לא רק אות קלון למדינת ישראל של היום, אלא גם איום על המשך שגשוגו של המשק בעתיד הלא רחוק". מסמך האג'נדה ציין כי שורשי העוני במגזרים אלה נעוצים, בין השאר, בשיעור השתתפות נמוך מאוד בכוח העבודה אצל גברים חרדים ונשים ערביות, והציע קניית כלים פרטניים להשתלבותן בעבודה של אוכלוסיות אלה.

כד בכד עלה ממסמך האג'נדה כי צפוי קושי בהפעלת פלי מדיניות אפקטיביים בנושא זה, עקב קיומם של חסמים שמקורם בהתבדלות תרבותית ודתית, חוסר כבישורי עבודה, אי-מילוי חובת השירות הצבאי ועוד. שילובם של החרדים בשוק העבודה מחייב אפוא מאמץ מיוחד מצד הגופים הנוגעים בדבר.

הגוף הממשלתי העיקרי העוסק בשנים האחרונות בשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה הוא משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). בשנת 2001 החל האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שבמשרד (להלן - האגף להכשרה מקצועית או האגף) להפעיל תכניות להכשרה מקצועית של חרדים, בשיתוף ארגון ג'וינט ישראל¹⁷ (להלן - הג'וינט). פעילות זו הורחבה החל בשנת 2005, עת הקימו הג'וינט וממשלת ישראל חברה-בת לתועלת הציבור בשם תב"ת - תנופה בתעסוקה בע"מ (להלן - חברה תב"ת או תב"ת). מטרת החברה לבנות ולבצע תכניות לעידוד ולקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות שאינן משתתפות בשוק העבודה ואינן מקבלות גמלאות מהמדינה, ובכלל אלה החרדים, ולהשימן בעבודה במקצועות הנדרשים במשק. כמו כן, בשנת 2004 החל משרד התמ"ת לתמוך במפעלים המעסיקים חרדים. גופים ממשלתיים נוספים אשר להם נגיעה לנושא הם בין היתר משרד החינוך, המפקח על הסמינרים החרדיים להכשרת עובדי הוראה; המועצה להשכלה גבוהה, המפקחת בין היתר על מסגרות אקדמיות המיועדות לחרדים; וצה"ל, אשר גם במסגרתו מתקיימות באחרונה הכשרות למתגייסים מקרב החרדים.

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילויות הממשלה המוכוונות לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה¹⁸. הבדיקה נעשתה בשתי רמות: הרמה הכללית - הצבעה על החסמים המובנים במגזר החרדי המקשים על השתלבותו בתעסוקה; הרמה התפעולית - התכניות שמטרתן לעודד חרדים ולסייע להם לצאת לעבוד ותרומתן עד כה, וכן החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא בשנים 2007-2011. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, ובדיקות השלמה נעשו בחברת תב"ת. בירורים נעשו במשרד האוצר, במשרד החינוך, במועצה להשכלה גבוהה, במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה (להלן - משרד המדע), במשרד ראש הממשלה, בעיריית בני ברק ובעיריית מודיעין עילית.

17 הג'וינט הוא ארגון יהודי-אמריקני הפועל למען אוכלוסיות המתקשות להשתלב או לתפקד בחברה בישראל.

18 נוכח מורכבות המטלה החליט משרד מבקר המדינה שלא לבחון בשלב זה את הסוגיה במגזר הערבי, אבל גם אליה ראוי להתייחס בעתיד.

מאפייני המגזר החרדי

גודל המגזר החרדי ושיעור השתתפותו בתעסוקה

1. על פי אומדנים שונים (שהשוני ביניהם נובע מהקושי להגדיר מיהו חרדי), בשנת 2009 מנה המגזר החרדי בין 600,000 ל-800,000 נפש¹⁹. שיעור הריבוי הטבעי הגבוה במגזר החרדי מוביל לגידול של כ-7% בשנה בקרב אוכלוסייה זו. שיעור החרדים בטווח הגילים 25-64 (להלן - גילי העבודה) עלה מ-4% בשנת 2000 ל-6% בשנת 2010, והוא צפוי לעלות לכ-11% בשנת 2020, ולכ-17% בשנת 2030²⁰, בהנחה ששיעורי הריבוי הטבעי לא ישתנו. מספר החרדים בגילי העבודה בשנת 2009 היה כ-200,000²¹.

שיעור המועסקים מקרב האוכלוסייה בגילי העבודה נמוך במגזר החרדי: בשנת 2008 הוא עמד על 48% בקרב האוכלוסייה החרדית לעומת 77% בקרב האוכלוסייה היהודית הלא חרדית. שיעור ההשתתפות של הגברים החרדים בתעסוקה נמוך במיוחד - כ-40% לעומת 82% גברים מועסקים בקרב יהודים לא חרדים²². בגילים מבוגרים יותר שיעור השתתפותם של הגברים החרדים עולה - בגילי 50-55 נמצא כי כ-60% מהם מועסקים. שיעור ההשתתפות של הנשים החרדיות, שהן המפרנסות העיקריות, נמוך אף הוא - כ-57%, וקטן מהשיעור בקרב יהודיות לא חרדיות - כ-74%. דהיינו אם לא יהיה שינוי מהותי במגזר זה באשר להשתתפותו בעבודה, הרי ששיעור העוני בישראל ילך ויגדל ויביא לפגיעה חמורה במשק כולו.

2. שיעור התעסוקה הנמוך במשפחות החרדיות בשילוב מספר הילדים הגבוה בהן גורמים לעוני ניכר במגזר החרדי (כ-55% מהמשפחות החרדיות מוגדרות עניות) ולהישענות ניכרת על מנגנוני הרווחה ועל תשלומי הרווחה²³.

בעיות אלה עלולות להחריף בעקבות המגמות הדמוגרפיות הצפויות. ומכאן הצורך הדחוף בפעולות להאצת ההשתלבות של החרדים בשוק העבודה.

חסמים המקשים את העלאת שיעור השתתפותו של המגזר החרדי בכוח העבודה

הרצון להתמסר ללימודי תורה והמעמד החברתי הגבוה הניתן ל"תלמיד ישיבה" במגזר החרדי מקשים על מגזר זה להשתלב בשוק העבודה. כמו כן דרך החיים החרדית מעודדת הקמת משפחה ברוכת ילדים, דבר המקשה על האישה החרדית לצאת לעבודה. נוסף על כך השוני התרבותי והסטראוטיפים המקושרים אליו מרתיעים מעסיקים רבים מלהעסיק עובדים חרדים.

המדינה מבקשת למצוא דרכים שיאפשרו למגזר החרדי לצאת למעגל העבודה בלי לשנות את אורחות חייו. מאמץ כזה כרוך מטבע הדברים בהתמודדות עם חסמים רבים, בכלל זה הסדרים

19 על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס): "שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל", מרץ 2011.
20 דוח הוועדה בנושא קצבאות הבטחת הכנסה לאזרחים, דצמבר 2010 (ראו להלן), עמ' 11.
21 דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, יוני 2010, עמ' 52.
22 ראו הערה 20; שם, עמ' 12.
23 ראו הערה 20.

ומוסכמות שהמדינה קבעה בעבר (ראו להלן). הדרך לשינוי טמונה לרוב ביצירת תמריצים חיוביים, ולא באמצעות מגבלות שיכבדו על המגזר החרדי. מובן שזהו אתגר לאומי חשוב ורגיש.

להלן החסמים העיקריים המונעים מן המגזר החרדי להשתלב בשוק העבודה:

1. **מחסור בהון אנושי-תעסוקתי:** (א) המועצה הלאומית לכלכלה עמדה, במסמך מדיניות בנושא שילוב המגזר החרדי בעבודה שפרסמה במרץ 2009²⁴, על כך ש"מערכת החינוך החרדית בישראל, על מאפייניה הייחודיים, מקנה לבוגריה מידה קטנה של הון אנושי תעסוקתי, ולכן יוצרת חסם להשתתפות בתעסוקה. בפרט, החינוך הניתן לבנים בתיכון (בישיבות 'הקטנות') חסר לימודי אנגלית ומתמטיקה ברמה המינימלית הדרושה לשוק העבודה. בנוסף, עבור משרות רבות, מהוות תעודות הלימוד השונות רכיב חשוב בסינון המועמדים ולעיתים אף תנאי סף לקבלת המשרה".

עוד צוין במסמך האמור כי הקושי לאכוף את לימודי הליבה²⁵ על מערכת החינוך החרדי נובע מכך שקיומה של מערכת לימוד עצמאית המבוססת ברובה על לימוד תורה הוא אחד מיסודות זהותה של החברה החרדית, ולא ניתן לשנותו לעת עתה בלי לפגוע פגיעה ניכרת בצביונה. לכן סברה המועצה הלאומית לכלכלה כי יש לפעול להקניית לימודי אנגלית ומתמטיקה באופן הדרגתי במערכת החינוך החרדית תוך שיתופה והסכמתה לכך.

עוד עולה מהמסמך של המועצה הלאומית לכלכלה כי משרד החינוך לא הצליח לכלול במערכת החינוך החרדית, בעיקר אצל הבנים, לימודי ליבה ברמה סבירה, דבר העשוי להקל על בוגריה להיקלט בשוק העבודה. מכאן שחסם החסרים בהון אנושי-תעסוקתי במגזר החרדי, בעיקר בקרב הגברים, נותר בעינו.

(ב) אצל גברים חרדים, בעיקר בגילים מבוגרים, ההתמודדות עם החסם הזה נעשית באמצעות הצמדת מכינות לקורסים המקצועיים וללימודים האקדמיים, שבהן מוקנה ידע בסיסי באנגלית ובמתמטיקה. ועדיין, שיעורי הנשירה בקרב תלמידי המכינות והקורסים המקצועיים גבוהים, בפרט במכינות ללימודים הגבוהים (ראו להלן בפרקים "הכשרה מקצועית לגברים ולנשים" ו"פעולות להנגשת לימודים אקדמיים למגזר החרדי").

2. **היעדר כדאיות כלכלית ליציאה לעבודה בקרב גברים:** (א) קצבת הבטחת הכנסה²⁶ והתמיכות עבור תלמידי כולל מותנות בהקדשת זמנם ללימודים ככולל וכך שלא יעבדו או יוכשרו בהכשרה מקצועית, וכן שנשותיהם לא יעבדו. יצוין שבמסמך של המועצה הלאומית לכלכלה²⁷ נעשה חישוב שלפיו במשפחה שהגבר הוא אברך, יציאה של אישה לעבודה (בשכר מינימום) יכולה לשפר בצורה משמעותית את המצב הכלכלי (שכן שכר המינימום של האישה עולה על קצבת הבטחת הכנסה).

לעומת זאת, במרבית המשפחות החרדיות יציאה של גבר לעבודה צפויה להניב הכנסה נמוכה יחסית (שכר מינימום). הצמצום בתמיכות והגידול בהוצאות²⁸, שסכומן כמעט משתווה לשכר שהגבר עשוי להשתכר, מביאים למצב שבו יציאת הגבר לעבודה כמעט שאינה משפרת את מצבו הכלכלי של

24 חגי לוין, המגזר החרדי בישראל - העצמה תוך שילוב בתעסוקה, המועצה הלאומית לכלכלה, 2009.
 25 מקצועות לימוד כגון מתמטיקה, אנגלית.
 26 קצבאות אלה משולמות על פי הסעיף התקציבי הרלוונטי בתקציב המדינה (סעיף 20-38-21) - הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים.
 27 ראו לעיל הערה 24.
 28 אבדן הנחה בארנונה, והוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה כגון ביגוד, נסיעות וסיוע בטיפול בילדים בפרט בזמן חופשות בגנים ובבתי הספר כאשר גם האישה עובדת.

משק הבית. מלבד זה יש להביא בחשבון את השינוי בסטטוס החברתי של האברך ובהקטנת הזמן הפנוי ללימוד תורה.

(ב) קצבאות הבטחת ההכנסה לאברכי כוללים הן חלק ממערך התמיכות לאברכים. פסק דין של בג"ץ²⁹ קבע בזמנו כי ההסדר לתשלום קצבת הבטחת הכנסה לאברכים פוגע בזכות לשוויון בתמיכות הכספיות שהמדינה מעניקה ליתר אוכלוסיות הלומדים בישראל. עוד קבע בג"ץ שהסדר זה אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה לעודד את השתלבות החרדים בשוק העבודה. בעקבות קביעת בג"ץ הורתה הממשלה באוקטובר 2010 על הקמת ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אייל גבאי (להלן - ועדת גבאי), כדי לבחון את ההתאמות הנדרשות במדיניות הסיוע לאברכים, תוך מתן דגש על מרכיבים שיעודדו את שילובם בעבודה.

בדצמבר 2010 אישרה הממשלה³⁰ את המלצת ועדת גבאי, ולפיה יש לתת במקום קצבת הבטחת הכנסה, מלגות לימוד לאברכים לתקופה מוגבלת של חמש שנים. על פי ההחלטה, במהלך ארבע השנים הראשונות יתאפשר לאברך לקבל הכשרה תעסוקתית בלי לאבד את זכאותו למלגה, ובשנה החמישית יוכל להשתלב במסלול תעסוקה לצד לימודים חלקיים בהיקף מינימלי של 23 שעות שבועיות. עוד הוחלט כי קבוצה מצומצמת של לומדי תורה תהיה רשאית להמשיך בלימודים ולקבל מלגת קיום.

החלטת הממשלה מדצמבר 2010 מבטלת את התניית קבלת המלגה בחובת יום לימודים מלא בכולל, ובכך היא מקלה על אברך לשלב בצד לימודיו בכולל השתלמות מקצועית. החלטה זו נועדה להקטין את מספר המלגות לאברכים שהשלימו חמש שנות לימודים בישיבה, ולעודד את היציאה לעבודה בקרב משפחות אברכים אלה³¹. אך עדיין יש לבדוק את יישום ההחלטה בפועל ולהפיק לקחים ממנה. כמו כן יש לבחון את השפעתה על הנעת החרדים להצטרף לכוח העבודה.

3. חובת השירות הצבאי (לגברים)³²: חלק ניכר מהגברים החרדים המעוניינים לחפש עבודה הם דחויי שירות צבאי ואזרחי משום שחל עליהם חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל)³³. לפי החוק ניתן לדחות שירותו של מיועד לשירות ביטחון בתנאים שונים ובהם אם הוא לומד בהיקף של 45 שעות בשבוע. מילוי תנאי זה אינו מאפשר לתלמיד ישיבה לעבוד באופן קבוע ובהיקף משמעותי או ללמוד הכשרה מקצועית, ולחלופין, אי-עמידה בתנאי של לימוד בישיבה בהיקף האמור אינה מאפשרת המשך דחיית השירות, כך שעזיבת הכולל ויציאה לעבודה או להכשרה מקצועית פירושה התגייסות לשירות צבאי, והדבר מהווה חסם להצטרפותם של הגברים החרדים לשוק העבודה. חוק טל מאפשר לדחוי שירות בן 22 לבקש לצאת לאחר ארבע שנות לימוד ל"שנת הכרעה", שבה יוכל לעבוד ללא הגבלה ובסיומה יחויב לבחור אם להתגייס או לחזור ללימודים בישיבה. אולם במסמך של המועצה הלאומית לכלכלה צוין³⁴ כי מנתונים שנמסרו למועצה הלאומית לכלכלה עולה כי בשנים 2002-2008 לא הצליח מנגנון שנת הכרעה להוות כלי משמעותי לעידוד התגייסות החרדים לשירות צבאי או אזרחי.

29 בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', תקדין עליון (2) 3414 (2010).

30 החלטה מס' 2614 בדבר "מלגת לימודים ועידוד השתלבות אברכי כוללים בתעסוקה", 19.12.10.

31 כ-75% ממקבלי הקצבה הם בקבוצת הגיל 26-50.

32 בעניין זה ראו בפרק "שירות חרדים בצה"ל".

33 חוק טל מאפשר לתלמידי ישיבות, שגילם 22 לפחות, להשתלב במסלול של שירות אזרחי למשך שנה לפחות כחלופה לשירות החובה בצה"ל.

34 ראו הערה 24 לעיל.

ביולי 2010 מונה על ידי הממשלה³⁵ צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אייל גבאי (להלן - הצוות הבין-משרדי), בין השאר כדי לגבש המלצות בעניין שינוי נוהלי הגיוס, תוך התייחסות לצורך הלאומי לשלב את המגזר החרדי בשוק העבודה.

הצוות הבין-משרדי המליץ על קביעת יעדים לגיוס חרדים לצבא ולשירות האזרחי לשנים 2011-2015, כדלקמן: מספר המתגייסים יעלה בהדרגה מ-2,400 בשנת 2011 ל-4,800 ב-2015. בינואר³⁶ וביולי 2011³⁷ קבעה הממשלה יעדים לגיוס חרדים דחויי שירות צבאי לשנים 2011-2015, בהתאם להמלצות הצוות. הממשלה הטילה על הצוות לקיים מעקב שוטף אחר יישום ההחלטות.

על פי החלטת הממשלה מינואר 2011, משרד התמ"ת ומשרד האוצר בשיתוף משרד המדע נדרשו לגבש עד ה-1.4.11 תכנית סיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי אשר תשלב אותם בתעסוקה עם תום תקופת שירותם. אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, טרם גיבשו המשרדים האמורים תכנית כזאת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קביעת יעדים לגיוסם של החרדים לשירות הצבאי והאזרחי, בלי שנקבעה תכנית סדורה לשילובם בתעסוקה בתום השירות (כולל מתן האפשרות להכשרתם המקצועית במהלך השירות וכן ביצוע סדנאות הכנה לשוק העבודה), משמעותה החמצת ההזדמנות להעניק להם כלים באופן מרוכז ומוסדר אשר יקלו עליהם להשתלב בתעסוקה מועילה (ראו להלן בפרק "פעולות להכשרה תעסוקתית במהלך השירות האזרחי"). יש לפעול לקידום גיבושה של התכנית בהקדם, ומוצע לכלול במסגרתה מנגנון של ליווי ומעקב שוטף אשר בעזרתו ניתן יהיה לבחון את יעילותה.

4. מגוון אפשרויות מצומצם לתעסוקה: המעסיקים עצמם מהווים חסם נוסף, שכן לעתים הם נרתעים מהעסקת עובדים חרדים, בשל חשש מהצורך להתאים את מקום העבודה לצורכיהם של העובדים החרדים כדי לאפשר להם להשתלב בעבודה כראוי.

מממצאי הביקורת עולה כי על מנת להתמודד עם חסם זה קיים משרד התמ"ת החל מיולי 2011, שלושה כנסים בין מעסיקים לדורשי עבודה בירושלים ובחיפה, אך הוא לא קבע תהליך רציף וקבוע לכנסים ולפעולות כאלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לתכנן כנסים כאלה תכנון מוקדם: להסדיר את תדירותם ולקיימם באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית, ולאחריהם להפיק לקחים. עוד ראוי להגדיל את מודעותם של מעסיקים לכלי העידוד הממשלתיים (ראו להלן בפרק "פעולות לתמרוץ מעסיקים") וכן להפגישם עם מעסיקים שחרדים כבר מועסקים אצלם.

35 החלטה מס' 2000 בדבר "עידוד תעסוקת חרדים", 15.7.10.
 36 החלטה מס' 2698 בדבר "קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי", 9.1.11.
 37 החלטה מס' 3564 בדבר "הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים", 31.7.11.

החלטות הממשלה בנושא תעסוקת חרדים וביצוען

תכניות לשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה

1. כאמור, באפריל 2007 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות הפעולה המופיעים במסמך האג'נדה שהכינה המועצה הלאומית לכלכלה. כדי לצמצם את תופעת העוני בישראל הוצע בו בין השאר לטפל באופן ממוקד במגזרים שבהם שיעורי העוני והאבטלה גבוהים (בהם המגזר החרדי) ולהרחיב את הפעילות של תב"ת. כן הוצע במסמך להקנות קשת רחבה של כישורים למחוסרי עבודה ולספק להם ליווי שוטף ומתמשך עד להשתלבותם המלאה בשוק העבודה.

לצורך תכנון, גיבוש, יישום וליווי של החלטתה³⁸ הורתה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית³⁹ (להלן - ועדת האג'נדה). בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה תגיש תכניות פרטניות והצעות אשר ישולבו במסגרת המדיניות הכלכלית לשנים הבאות, החל בשנת 2008. נקבע גם כי ועדת האג'נדה תבצע פעילות מעקב של הערכה ומחקר על התכניות השונות.

ועדת האג'נדה פעלה באמצעות ועדות משנה, בהן ועדה בנושא מוקדי עוני בראשות סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - ועדת המשנה למוקדי עוני). תפקידה היה לגבש המלצות לכלי מדיניות אשר יקטינו את העוני, בין היתר במגזר החרדי, וזאת באמצעות יצירת תנאים שיאפשרו ויעודדו את הגדלת השתתפותו בכוח העבודה.

במסגרת פעילות ועדת המשנה למוקדי עוני הכין נציג המועצה הלאומית לכלכלה בספטמבר 2008 טיוטת דוח בנושא המגזר החרדי, ובה המלצות שונות שתכליתן להגדיל את התעסוקה במגזר החרדי.

הביקורת העלתה כי טיוטת הדוח מספטמבר 2008 לא גובשה לכדי מסמך רשמי של ועדת המשנה למוקדי עוני. כפועל יוצא לא יושמה החלטת הממשלה, ולפיה יש להגיש המלצות פרטניות והצעות אשר ישולבו במסגרת המדיניות הכלכלית החל בשנת 2008. כך נמנע מהממשלה המידע הנחוץ כדי להחליט על דרכי הפעולה שיש לנקוט כדי להקטין את העוני. בהיעדר תכנית הכוללת המלצות פרטניות נמנע מוועדת האג'נדה כלי לעקוב באמצעותו אחר תוצאות התכנית כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

ביוני 2010 מינה משרד התמ"ת עובד לתפקיד ראש תחום תעסוקת חרדים ומיעוטים. הלה גיבש ביוני 2011 מסמך המלצות מפורט לקידום תעסוקת חרדים והגיש אותו לשר התמ"ת, מר שלום שמחון. אולם עד מועד סיום הביקורת טרם אישר שר התמ"ת תכנית מפורטת לקידום תעסוקת חרדים.

2. ביוני 2010 הגיש המשנה לנגיד בנק ישראל דאז, פרופ' צבי אקשטיין, לשר התמ"ת דאז, מר בנימין בן אליעזר, את דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, שהוא עמד בראשה⁴⁰. עם פרסום המלצות הוועדה אומצו חלק נכבד מהן על ידי משרד התמ"ת. בהמלצות הדוח נכלל פרק העוסק בשילוב אוכלוסיות מעוטות השתתפות בתעסוקה, ובין השאר צוין הצורך להקים במשרד

38 ראו לעיל הערה 16.

39 בראשות מנכ"ל משרד האוצר ובהשתתפות משרד התמ"ת, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה.

40 הוועדה מונתה ביולי 2009 על ידי שר התמ"ת דאז, מר בנימין בן אליעזר, לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל.

התמ"ת מטה לעידוד התעסוקה בקרב אוכלוסיות אלה, וכן פרויקטור ייעודי לכל אחת מהאוכלוסיות. בדוח כלולות המלצות פרטניות בעניין שילובה של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה.

עד נובמבר 2011 לא גיבש משרד התמ"ת תכנית אופרטיבית לביצוע המלצות הוועדה בראשותו של פרופ' אקשטיין. הועלה גם כי טרם הוקם במשרד התמ"ת מטה לעידוד התעסוקה בקרב האוכלוסיות מעוטות ההשתתפות.

בתשובתו מנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר משרד התמ"ת כי בנוגע לעידוד תעסוקת חרדים אימץ שר התמ"ת, מר שלום שמחון, את ההמלצות המפורטות של הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי מספטמבר 2011 בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג אשר מונתה על ידי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו (להלן - ועדת טרכטנברג).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם המלצות ועדת טרכטנברג הן מפורטות (כגון הקמת מרכזי הכוון תעסוקתי ומימון תכניות להכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים) אולם הן אינן מהוות תכנית עבודה אופרטיבית-תפעולית שבה נקבעים יעדים כמותיים שנתיים, בהתאמה ליעדי התעסוקה שנקבעו בהחלטת ממשלה⁴¹ (ראו להלן).

הנה כי כן, מדובר במטלות בעלות חשיבות לאומית-חברתית-כלכלית מהמעלה הראשונה, אך התמונה שעולה מצביעה כי התקדמות הטיפול של משרדי המשלה בהן מועטה ואטית.

קביעת יעדי תעסוקה

1. במסמך האג'נדה נקבע כי ועדת האג'נדה תגיש יעדים כמותיים תלת-שנתיים לצמצום העוני בישראל ולהגדלת שיעור התעסוקה. עוד נקבע בו, כי תקופת זמן זו אמורה לשקף מחויבות לטיפול בבעיות היסוד בטווח הארוך - טיפול אשר ישולב במסגרת המדיניות הכלכלית לשנים הבאות (החל בשנת 2008), ונחישות לעשות זאת גם בטווח הקצר.

באוגוסט 2007 קבעה הממשלה⁴² יעד להעלאת שיעור התעסוקה הכללי בישראל לשנת 2010 - 71.7% (עלייה של כ-3%). במאי 2009 שוב קבעה הממשלה⁴³ את אותו היעד להעלאת שיעור התעסוקה הכללי בישראל לשנת 2013. עוד החליטה הממשלה בשני מועדים אלה, כי ועדת האג'נדה תבחן ותעדכן את היעדים ותציג לממשלה מדדי משנה נוספים ככל שיידרש.

בפועל לא קבעה הממשלה באותה עת יעדים ספציפיים (מדדי משנה) להעלאת שיעור התעסוקה בקרב הקבוצות מעוטות ההשתתפות, ובהן החרדים.

41 החלטה מס' 1994 בדבר "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020", 15.7.10.
 42 החלטה מס' 2162 בדבר "הצבת יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010", 7.8.07.
 43 החלטה מס' 181 בדבר "הצבת יעדים למדיניות כלכלית חברתית בישראל 2010-2013", 12.5.09.

2. (א) רק ב-15.7.10, שלוש שנים לאחר אישור עקרונות מסמך האג'נדה, החליטה הממשלה⁴⁴ לקבוע את יעדי התעסוקה לסוגי אוכלוסיות שונות (חרדים וערבים). היעד שנקבע למגזר החרדי לשנת 2020 עמד על שיעור תעסוקה של 63% הן לגברים הן לנשים.

לפי חישובי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), כדי להשיג יעד כזה בקרב הגברים נדרשת תוספת של 9,200 גברים חרדים לשוק העבודה בכל שנה⁴⁵ - תוספת כזאת תגדיל את מספר החרדים העובדים מכ-40,000 בשנת 2008 לכ-150,000 בשנת 2020.

(ב) משרד מבקר המדינה בחן את נתוני התעסוקה הקיימים אל מול היעד שנקבע, והעלה כדלקמן:

שיעורי התעסוקה במגזר החרדי בישראל (בטווח הגילים 25-64) בשנים 1998-2008⁴⁶:

2008	2006	2004	2002	2000	1998	
40.4%	40.4%	37.7%	35.8%	40.1%	42.7%	גברים
56.7%	53.3%	48.5%	49.8%	45.8%	46.2%	נשים

על פי הנתונים, בשנים 2008-2000 חלה עלייה בשיעור התעסוקה אצל נשים חרדיות; בקרב הגברים החרדים שיעורי התעסוקה אמנם גדלו משנת 2002, אולם ביחס לשנת 2000 לא חל שינוי. יתרה מכך - לפי דוח בנק ישראל לשנת 2010, בשנים 2008-2009 נמשכה מגמת העלייה בשיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות, והוא הגיע לכ-57.5%, אך בקרב גברים חרדים חלה ירידה מתונה, ושיעורם ירד אל מתחת ל-40% - שיעור הנמוך משיעור תעסוקתם בסוף העשור הקודם. נתונים אלה מלמדים כי היעד שהציבה לעצמה הממשלה להעלות את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ל-63%, ככל שמדובר בתעסוקה בקרב נשים חרדיות, מצוי בתהליך לקראת השגתו, אולם בקרב גברים חרדים היעד שהוצב מאתגר ורחוק מהשגה, אף יותר מבעבר.

הממשלה ומשרד התמ"ת לא קבעו יעדי ביניים הנגזרים מהיעד שקבעה הממשלה לשנת 2020. לכן חסר משרד התמ"ת כלי בקרה שיאפשר לו לבחון אם פעולות ההכשרה וההשמה מספיקות כדי לעמוד ביעדי הממשלה לטווח הארוך. מדדי ההצלחה הכמותיים שקבעה תב"ת (ראו להלן) נגזרו מהמשאבים המוקצים למרכזי ההשמה לאוכלוסייה החרדית וממספר הקורסים להכשרה מקצועית שאישר האגף להכשרה מקצועית, ואלה מצומצמים יחסית. לשון אחר - במועד עריכת הביקורת למשרד התמ"ת לא היה כלי בקרה שיוכל להצביע כי אין די במשאבים אלה כדי להתקדם בהשגת יעדי הממשלה. באופן הזה הופכת קביעת יעדי הממשלה לפעולה שספק אם היא בת השגה.

במסמך של אגף התקציבים מפברואר 2011⁴⁷ צוין כי "כשלוך ביישום המדיניות צפוי להוביל לאבדן תוצר משמעותי ולהצבת איום קיומי בטווח הארוך. אם לא יתרחש שינוי בשיעורי התעסוקה באוכלוסיות השונות, צפוי שיעור התעסוקה הכללי לרדת ב-2 נקודות אחוז בשנת 2020, כאשר כל שינוי של נקודת אחוז בשיעור התעסוקה הכללי מתואם כיום עם שינוי של כ-1.5 נקודות אחוז בבסיס התוצר".

44 ראו לעיל הערה 41.

45 מתוכם 4,700 שמתווספים בגידול טבעי ו-4,500 שיש להוסיף עליהם בכל שנה, כפי שעולה ממסמך אגף התקציבים מיום 10.2.11.

46 הנתונים נלקחו מסקר כוח אדם - 2008, בעיבוד המועצה הלאומית לכלכלה.

47 "סקירת תכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקת חרדים (עדכני לדצמבר 2010) - תיאור מצב קיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, המציאות הנוכחית מחייבת את משרד התמ"ת להגביר ולהדגיש את מאמצי ההכשרה וההשמה, בעיקר בקרב גברים חרדים, לעקוב אחר היקפי הפעילות של ההכשרה וההשמה ולבדוק אם די בהם כדי לעמוד ביעד שקבעה הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיים קושי לאמוד את היקפי פעילות ההכשרה וההשמה הנדרשים כיוון שהשגת היעדים שקבעה הממשלה אינה תלויה רק בהשמות בתיווך המשרד ותב"ת אלא גם במאמצייהם ויכולתם של חרדים למצוא עבודה בכוחות עצמם - ויש לאמוד את חלקה היחסי של המדינה בהשגת המטרה. מכאן הצורך, לדעת משרד מבקר המדינה, לקבוע יעדי ביניים הנגזרים מהיעד שקבעה הממשלה לשנת 2020 אשר יאפשרו מדידה עתידית של העמידה ביעד ארוך הטווח.

נתונים סטטיסטיים

לצורך התוויית מדיניות לשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה, תכנונה, יישום יעיל שלה ושיפור הכלים הקיימים, וכן לצורך בחינת עמידתה של הממשלה ביעדיה, נדרשים מקבלי החלטות והמבצעים אותן לנתונים כמותיים-סטטיסטיים עדכניים ואמינים הממוקדים במגזר זה.

הצורך בנתונים ממוקדים עלה מעת לעת גם על ידי רשויות מקומיות שבהן אוכלוסייה חרדית. כך למשל באפריל 2009, בפגישה שהתקיימה בין ראש עיריית מודיעין עילית, מר יעקב גוטרמן, לבין נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), ציין מר גוטרמן כי כדי לעודד חברות לפתוח עסקים בעירו הוא נדרש להציג נתונים על מיומנויות של כוח אדם בעיר אך אין בנמצא נתונים כאלה. לדבריו נתונים קיימים על תעסוקה והשכלה אינם מסייעים כי הגדרותיהם אינן מותאמות למאפייני האוכלוסייה החרדית. גם עיריית בני ברק ועיריית ירושלים העלו לפני משרד התמ"ת את הצורך בבחינת פוטנציאל התעסוקה אצלן בפגישות שהתקיימו בין נציגיהן לבין אנשי המשרד בשנת 2010.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, הנתונים שפרסמה הלמ"ס אינם מספקים מידע מקיף דיו על האוכלוסייה החרדית בתחומי הדמוגרפיה, החינוך והתעסוקה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הנוגעים בדבר ימפו וירכזו את הצרכים הסטטיסטיים החיוניים להם ויפנו בקשה בעניין זה ללמ"ס. נתונים עדכניים בנושא צריכים להיות גם בידי הממשלה, שכן היא עצמה הגדירה את שילוב המגזר החרדי בכוח העבודה כצורך לאומי, ואף הציבה יעדים כמותיים בנדון - על כן שומה עליה לקיים מעקב רציף אחר השגתם.

בתשובתה מנובמבר 2011 מסרה הלמ"ס בין השאר כי סקר כוח אדם, שהוא הסקר העיקרי לקבלת נתונים על שוק העבודה בישראל לא מאפשר כיום לקבל נתונים מהימנים על אוכלוסיות קטנות ובאזורים גאוגרפיים קטנים והיא פועלת לפתרון הבעיות. בכלל זה מסרה כי הוחלט על הקמת ועדה לצורך עדכון שאלון הסקר ולצורך פיתוח שיטות מדידה של תכונות כוח עבודה בקרב אוכלוסיות מיוחדות ובהן חרדים.

פעולות להשתלבות החרדים בשוק העבודה

המיזם המשותף של משרד התמ"ת ושל חברת תב"ת

כאמור בשנת 2005 הוקמה חברת תב"ת על ידי ממשלת ישראל והג'וינט. בדירקטוריון תב"ת יושבים נציגי הג'וינט, נציגי משרד התמ"ת, נציגי משרד האוצר, נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) ונציגי המוסד לביטוח לאומי. הפעילות של תב"ת מלווה בשתי ועדות עיקריות: ועד מנהל וועדת היגוי.

תב"ת אמורה לעודד חרדים להשתלב בתעסוקה, לדאוג להכשרתם במסגרת הקורסים שבפיקוח האגף להכשרה מקצועית ולהשימם בעבודה, לתת שירותי ליווי למוכשרים ולמושמים, ולקיים סביבה מתאימה לחרדים - הן בהכשרתם הן בהשמתם. ברמה העקרונית, פעילותה של תב"ת נועדה לפתח דגם חדש למתן שירותים בשוק העבודה הישראלי - והחרדים הם רק אחת מקבוצות האוכלוסייה שמתופלות במסגרתה. פיתוח מתן השירותים נעשה במסגרת ניסוי שלווה בתכנית מעקב והערכה. בסיומו של הניסוי אמורה הייתה להתקבל החלטה לגבי כל תכנית: האם תעבור לשלב של הפעלה ארציית אם לאו. נקבע כי אם ההחלטה תהיה חיובית, תעבור ההפעלה הארצית מידי תב"ת לביצוע משרד התמ"ת.

1. לקראת תחילתה של כל שנה מגישה תב"ת את תכנית העבודה לשנה הבאה, לפי תחומי קבוצות האוכלוסייה שבהן היא מטפלת. במסגרת הזאת היא גם מדווחת על התכניות שבוצעו בשנה הקודמת בקרב כל קבוצת אוכלוסייה ואת העמידה ביעדיהן. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עמד להסתיים ההסכם להארכת פעילותה של תב"ת לשנים 2009-2011 - ובסך הכול עמדו להסתיים שש שנות פעילות. אשר על כן מתבקש היה שמשרד התמ"ת יבצע בדיקה מקיפה להערכת הפעילות וכן יבצע הליך הפקת לקחים - הן לגבי השגת המטרות של המיזם המשותף שעניינו אוכלוסיית החרדים, והן לגבי עמידתן ביעדים של התכניות שהופעלו לאוכלוסייה זו, על פי מדדי הצלחה כמותיים ואיכותיים.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא עשה משרד התמ"ת בדיקה מקיפה להערכת תוצאותיה של הפעילות המשותפת, וגם לא עשה הליך הפקת לקחים.

2. תקציב משרד התמ"ת לניהול המיזם עם תב"ת במגזר החרדי: לפי נתוני מערכת התקצוב במשרד התמ"ת הסתכם התקציב למיזם של משרד התמ"ת ותב"ת (כל קבוצות האוכלוסייה) בשנים 2005-2010 בכ-90 מיליון ש"ח (סכום עלות הטיפול בתכניות - בעיקר עלויות כוח אדם), ואילו הביצוע הסתכם בכ-54 מיליון ש"ח (כ-60% מהתקציב).

(א) חלק חשוב בפעילות של המיזם המשותף הוא עמידה ביעדים שנקבעו לקבוצות האוכלוסייה השונות. נמצא כי במערכת התקצוב במשרד התמ"ת אין הפרדה בין תקציבי התכניות לאוכלוסיות השונות של המיזם המשותף - כך שלא מוצגים נתונים על התקציב שיועד לפעילות למגזר החרדי ועל ביצועו. לפיכך לא ניתן לדעת האם משרד התמ"ת עמד ביעד שנקבע לקבוצת אוכלוסייה זו.

(ב) במרץ 2011 ערך משרד רואי חשבון עבור חשבות משרד התמ"ת דוח על תקציב ניהול המיזם וביצועו לשנים 2009-2011 (להלן - דוח רואי החשבון), בהתאם לתכניות המיזם המשותף. על פי דוח רואי החשבון, התקציב לתכניות למגזר החרדי בשנים 2009-2010 הסתכם בכ-19 מיליון

ש"ח (סכום עלות הטיפול בתכנית - בעיקר עלויות ניהול כוח אדם), והביצוע בפועל הסתכם בכ-10.8 מיליון ש"ח (כ-57% מהתקציב).

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי היה שמשרד התמ"ת ידון בממצאי דוח רואי החשבון על מנת להפיק את הלקחים הנובעים ממנו. אולם נמצא שבמינהל מחקר וכלכלה שבמשרד התמ"ת, שבתחום אחריותו נמצא ביצוע המיזם, לא התקיים דיון לבחינת הסיבות לניצול הנמוך של התקציב ולהפקת לקחים בהתאם.

התכניות להכשרה מקצועית ולהשמה למגזר החרדי

כאמור, במסגרת תב"ת מופעלות תכניות שמטרתן לעודד חרדים ולסייע להם לצאת לעבוד. משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות פעילותן של תכניות אלה כפי שעולה מדיווחי תב"ת למשרד התמ"ת וכפי שעולה מנתוני משרד התמ"ת עצמו. להלן הפרטים:

הכשרה מקצועית לגברים ולנשים

מערך ההכשרות המקצועיות הוא אחד הכלים הממשלתיים המרכזיים לטיפול במחסור ההון האנושי-תעסוקתי בקרב אוכלוסייה בגיל העבודה. מערך זה מציע לנשים ולגברים חרדים מגוון הכשרות מקצועיות הניתנות בסבסוד מלא בדרך כלל. תב"ת מפעילה שתי תכניות להכשרה מקצועית:

תכנית "פרנסה בכבוד": התכנית מיועדת לאברכים ש"תורתם אומנותם", המעוניינים לרכוש מקצוע כדי להשתלב בשוק העבודה. התכנית מציעה מסגרת הכשרה התואמת את אורח החיים החרדי, ופועלת בשיתוף פעולה עם גורמים שונים בקהילה החרדית. במסגרת זו תלמידי כולל, רובם בעלי משפחות, לומדים הכשרה מקצועית שלושה ימים בשבוע - בדרך כלל בשעות הערב, לאחר הלימודים בכולל. התכנית פועלת משנת 2001, תחילה באמצעות הג'וינט ולאחר מכן עברה לחסות תב"ת. הקורסים נערכים על ידי רשתות חינוך וחברות העוסקות בתחום התעסוקה הנלמד, ומפוקחים על ידי האגף להכשרה מקצועית. ההכשרות מלוות במכינות להשלמת ידע באנגלית, במתמטיקה ובשימוש במחשב. התכנית מלווה במעטפת שמפעילה עמותה שנבחרה במכרז על ידי תב"ת והמספקת למשתתפים ליווי בהכשרות ובשירותי השמה בסיום ההכשרה, וכן מעקב אחר הסתגלותם.

תכנית "צופיה": תכנית המיועדת לשילוב נשים חרדיות בשוק העבודה. במסגרתה נערכים קורסים בבתי הספר המפוקחים על ידי האגף להכשרה מקצועית, וכן במפעלים - בכיתות במפעל ותוך כדי עבודה. במקרים שבהם המעסיק הוא המכשיר, הליך ההשמה של העוברות בהצלחה את ההכשרה הוא מהיר ויעיל יותר. בתכנית פותחו כלי סיוע משלימים להתאמת סביבת העבודה לאורח החיים של הנשים החרדיות. גם תכנית זו מלווה במעטפת שמפעילה עמותה שנבחרה במכרז על ידי תב"ת.

נתוני הנרשמים לקורסים והלומדים בהם מתנהלים בשתי מערכות במקביל: במערכת תב"ת, האמורה לעקוב ברצף אחר רישום התלמידים, לימודיהם עד לסיום הקורס, וההשמה בעבודה; ובמחוז המסוים במשרד התמ"ת שבתחומו מתקיים הקורס להכשרה מקצועית, והוא אשר מפקח על ביצוע תכנית הלימודים ברמה המקצועית.

1. מספר הקורסים שנפתחו ומספר הנרשמים אליהם: (א) במסגרת התכנית "פרנסה בכבוד" נקבעו לעמותה המפעילה את התכנית מדדי הצלחה כמותיים לכל שנה, ובהם מספר המשתתפים ומספר ההכשרות המקצועיות. נתונים אלה אמורים לספק מידע על היקף פעילות ההכשרה המקצועית. את התכנית מלווה גם ועדת היגוי המורכבת בין השאר מנציגי האגף להכשרה מקצועית ותב"ת, והיא אמורה לעקוב אחר הביצוע בהתאם לתכנון.

הביקורת העלתה כי משרד התמ"ת לא בחן את נתוני ביצוע הקורסים בהשוואה למדדים שנקבעו, ומכאן שאין לו מידע בדבר העמידה בהם. גם ועדת ההיגוי לא עקבה אחר עמידת התכנית במדדי ההצלחה שנקבעו.

מדדי ההצלחה הכמותיים שנקבעו לעמותה המפעילה את תכנית "פרנסה בכבוד" לשנים 2009-2010 היו כדלקמן: 300 משתתפים בשנה, ו-13 קורסים שישתתפו בהם כ-20-25 תלמידים בכיתה. ואולם, בהתאם לנתונייה של תב"ת, בשנת 2010 נפתחו רק ארבעה קורסים חדשים (ובהם כ-90 תלמידים). יצוין כי לפי נתוני האגף להכשרה מקצועית ותב"ת המספר השנתי הממוצע של מספר התלמידים הרשומים לקורסים בשנים 2005-2010 היה כ-100 תלמידים בשנה.

תב"ת הבהירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כי בשנים 2009-2011 פתחה רק קורסים מעטים משום שמשרד התמ"ת לא נתן אישורים לפתיחת קורסים נוספים.

(ב) הביקורת השוותה בין נתוני המערכת הממוחשבת של תב"ת על הקורסים להכשרה מקצועית שהתקיימו בשנים 2005-2010 במסגרת "פרנסה בכבוד" לבין נתוני המעקב של האגף להכשרה מקצועית במחוזות ירושלים ותל אביב, שבהם למדו כ-84% מתלמידי ההכשרות המקצועיות: סך כל התלמידים שנרשמו במחוזות ירושלים ותל אביב על פי הנתונים של תב"ת היה 555 תלמידים ואילו על פי נתוני האגף להכשרה מקצועית נרשמו לתכנית 696 תלמידים.

יוצא אפוא, כי קיים פער של 25% במספר הלומדים בהכשרות המקצועיות בין נתוני תב"ת לנתוני האגף להכשרה מקצועית, דבר שיש בו כדי להטיל ספק באמינות הנתונים. על אף הפער לא בדק משרד התמ"ת את מקורו.

(ג) כאמור לעיל, תכנית אשר בתום הניסוי הוחלט שתעבור לשלב של הפעלה ארצית, תעבור ההפעלה הארצית מידי תב"ת לידי משרד התמ"ת. האגף להכשרה מקצועית אמור לרכז נתונים על הביקוש הקיים במגזר החרדי להכשרות מקצועיות, בין השאר כדי לתכנן את מערך הקורסים העתידיים.

משרד מבקר המדינה ביקש ממשרד התמ"ת נתונים לגבי הביקושים להכשרות מקצועיות הקיימים במגזר הגברים. התברר שבמשרד התמ"ת אין מאגר של נתונים כאלה ואין באפשרותו לדעת אם יש ביקוש שלא נענה, ומה הן הסיבות לאי-העמידה ביעדי ההצלחה.

משרד התמ"ת השיב כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה, וכי יטפל בנושא ויבקש מתב"ת מידע נוסף באשר לקורסים נדרשים.

(ד) משרד התמ"ת ותב"ת לא קבעו את היקף הנרשמות לקורסי ההכשרה המקצועית בתכנית "צופיה" כמדד להצלחה.

בחנית נתוני "צופיה", כמו גם נתוני "פרנסה בכבוד", מגלה אי-התאמות בין שתי מערכות הרישום. מן הראוי שמשרד התמ"ת יבדוק את אמינות הנתונים הקיימים על היקף הפעילות במסגרת התכניות "פרנסה בכבוד" ו"צופיה", וידאג לכך שתהיה התאמה בין הנתונים של שתי המערכות. נתונים אמינים המוסכמים על השותפים לפרויקט הם הבסיס הראשוני לפעולה.

2. התמדה בלימודים והסמכת בוגרים: (א) האגף להכשרה מקצועית מופקד על הפיקוח המקצועי ועל פעולות ההכשרה המקצועית הנערכות במסגרת פעילות משרד התמ"ת ותב"ת. בתכנית "פרנסה בכבוד" נקבעו מדדי יישום לטווח קצר ולטווח ארוך לשם מעקב: התמדה בלימודים, השמה בתחום הלימודים והתמדה בעבודה.

משרד התמ"ת לא דרש מתב"ת לכלול נתונים על התמדת התלמידים בלימודים ועל עמידתם בדרישות ההכשרה. מן הראוי שמנהל האגף להכשרה מקצועית ומנהל מינהל מחקר וכלכלה, האחראים לביצוע התכנית, ידרשו שגם נתונים אלה ייכללו במערכת הממוחשבת של תב"ת, ויועברו לאגף.

בתשובתו מסר משרד התמ"ת כי הוא מקבל את הערת הביקורת ומתכוון לטפל בסוגיה זו במסגרת ההסכמים החדשים שייחתמו עם תב"ת.

(ב) תכנית "פרנסה בכבוד": על פי הנתונים שבמחוזות תל אביב וירושלים נרשמו כאמור 696 תלמידים. באשר לתעודות הסמכה - הצטברו במחוזות משרד התמ"ת נתונים לגבי 449 תלמידים (כ-65% מהנרשמים), 203 מהם (כ-45%) קיבלו תעודות הסמכה. לגבי 197 מהנרשמים אין נתונים. 50 תלמידים נוספים למדו בקורסים שהסתיימו סמוך למועד סיום הביקורת כך שבאותו מועד עדיין לא התקבלו נתונים על הסמכתם.

תכנית "צופיה": 814 תלמידות נרשמו ל"צופיה" במחוזות תל אביב וירושלים בשנים 2005-2010. באשר לתעודות הסמכה - הצטברו במחוזות משרד התמ"ת נתונים לגבי 581 תלמידות (כ-71% מהנרשמות), 504 מהן (כ-87%) קיבלו תעודות הסמכה. במחוזות לא היו נתונים לגבי 233 תלמידות (כ-29% מהנרשמות).

הנתונים מעידים כי שיעור מקבלי תעודות ההסמכה בקרב הגברים (45%) נמוך באופן משמעותי מזה שבקרב הנשים (87%).

מהנתונים שהצטברו בשני המחוזות עולה כי מעקב האגף להכשרה מקצועית אחר הסמכת התלמידים במסגרת התכניות "פרנסה בכבוד" ו"צופיה" לוקה בחסר: אין מידע על הסמכת 430 תלמידים (כ-28% מקרב 1,510 התלמידים שנרשמו לקורסים בשני המחוזות). יצוין, שכל 430 התלמידים שלא התקבל מידע על הסמכתם היו במחוז ירושלים; במחוז גם לא היה מידע על השתתפותם בבחינות ועל תוצאותיהן.

האגף להכשרה מקצועית מסר למשרד מבקר המדינה כי המידע על התלמידים הללו לא התקבל משום שהם למדו בקורסים שתעודת ההסמכה בהם ניתנת מטעם מוסדות ההכשרה ולא מטעמו. האגף הבהיר כי אינו חותם על תעודות אלה, מכיוון שהחלטה על פתיחת הקורסים האלה ניתנה בהליך מזורז ולא הייתה לו תשתית פדגוגית להנפקת התעודות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהאגף להכשרה מקצועית לא חתם על תעודות ההסמכה גרמה לכך שאלה מבין 430 בוגרי קורסי הכשרה שעמדו בתנאי הזכאות, נפגעו. מן הראוי היה שאגף ההכשרה יסדיר את התשתית הפדגוגית הנדרשת לצורך עריכת הקורסים. מכל מקום, במקרים שהדבר לא נעשה, ראוי היה לדרוש מבתי הספר המכשירים את הנתונים על התעודות ההסמכה שהם נתנו כדי לעמוד על שיעור ההצלחה בקורסים. מידע זה נחוץ, בין היתר, להמשך תכנון פעולות ההכשרה.

3. השמה בעבודה: (א) מנתוניו של תב"ת על בוגרי הקורסים שהתקיימו בכל הארץ בשנים 2005-2010 עולה שעד יולי 2011 הושמו בעבודה 247 גברים (כ-40%) מכלל 621 הנרשמים ל"פרנסה בכבוד". זאת לעומת 1,005 נשים חרדיות שהושמו בעבודה, 60% מתוך 1,675 שנרשמו ל"צופיה".

לפי מדדי המעקב שנקבעו לעמותה שמפעילה את תכנית "פרנסה בכבוד" בחוזה ההפעלה שחתמה עם תב"ת, יעד ההשמה בקרב המסיימים הוא 75%-50%. אך לא ניתן לבדוק את העמידה ביעד זה בפועל, מכיוון שמשרד התמ"ת לא דרש מתב"ת לכלול בנתוניה את מספר התלמידים שסיימו את הלימודים, הצליחו בבחינות, וקיבלו תעודות הסמכה.

מספרם של בוגרי "פרנסה בכבוד" שהושמו בסופו של דבר בעבודה בשנים 2005-2010 מעיד שהיקף הפעילות הוא עדיין קטן. התרומה הישירה של התכנית היא חשובה, אבל נוכח יעד שיעור התעסוקה שקבעה הממשלה לשנת 2020 - 63%, היקף תרומה זו בטל בשישים.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את נתוני ההתמדה בלימודים וההשמה לפי קורסי ההכשרה של "פרנסה בכבוד", ומצא כי היו קורסים ששיעורי ההתמדה וההשמה בהם היו נמוכים מאוד. לדוגמה: קורס תכנות שהחל בינואר 2009 והסתיים במרץ 2011 - לפי נתוני תב"ת השתתפו בו 27 תלמידים; לפי רישומי מחוז ירושלים רק 13 תלמידים התמידו בלימודים בו (כ-48%); ומהם הושמו במקצוע הנלמד - לפי נתוני תב"ת - שלושה תלמידים בלבד (כ-11% מהשתתפים).

נמצא שהמונה על הכשרת אוכלוסיות מיוחדות באגף להכשרה מקצועית אינו בודק נתונים אלה. בדיקה כזאת הנה חיונית, שכן היא מאפשרת זיהוי קורסים אשר אחוז הנשירה בהם גבוה, שנמשכים זמן רב מדי ושההשמה לאחר סיומם נמוכה, ועל בסיס זה אפשר להסיק מסקנות לגבי פתיחת קורסים דומים בעתיד.



הליך הבקרה של האגף להכשרה מקצועית, ובכלל זה של הממונה על הכשרת אוכלוסיות מיוחדות, על נתוני ביצוע ההכשרות - התמדה בלימודים, הסמכה, והשמה בעבודה - לקוי. האגף אינו מקבל דיווח שיטתי ומלא על הנתונים האמורים ואינו עוקב אחריהם באופן קבוע ורצוף. אין ברשותו מידע חשוב על פעילות ההכשרות, מה שמונע ממנו לבצע תהליך של הסקת מסקנות וקבלת החלטות מושכלות לגבי פעילות התכניות ולגבי שינויים נדרשים, שייצע ליעולן.

מסלולי הנדסאים והנדסאיות

מקצוע הנדסאות, בעיקר בתחום המחשבים, הוא מקצוע נדרש במשק, ולבעלי הסמכה בו יש סיכויים טובים להשתלב בשוק העבודה בשכר נאות. אשר על כן, בפעולות שנקטו לשילוב החרדים בשוק העבודה נכללו גם תכניות, הן לנשים הן לגברים, להכשרת הנדסאים מוסמכים מטעם המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (להלן - מה"ט) שבאגף להכשרה מקצועית. להלן פרטים:

1. **תכנית הנדסאים לחרדים:** התכנית נועדה לאפשר לגברים חרדים ללמוד הנדסאות במסגרות ייחודיות במכללות המוכרות על ידי מה"ט. נקבע כי שכר הלימוד ימומן רובו ככולו על ידי משרד התמ"ת וחברת תב"ת. היות שמדובר במסלול לימודים עתיר שעות, שמתאים ללימודי בוקר, נקבע שהמשתתפים יקבלו גם דמי קיום מגורמים חיצוניים שיגייס הג'וינט. בדצמבר 2007 התקיימה ישיבה בין אנשי משרד התמ"ת ומה"ט לבין נציגי הג'וינט, ובה הציג מה"ט מתווה מתוכנן לפתיחת 12 כיתות (כ-300 תלמידים) להכשרת הנדסאים חרדים, בתקופה של שלוש שנים החל בשנת 2008, וסוכם שבשלב הראשון תאושר תכנית לפתיחת שלוש כיתות (כ-90 תלמידים).

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת עלה בידי מה"ט ותב"ת לפתוח כיתה אחת בלבד - באשדוד, שמנתה כ-30 תלמידים (אשר רובם ככולם סיימו בהצלחה את לימודיהם), ומרבית התקציב שהעמיד המשרד למה"ט לתכנית זו לא נוצל. לדברי משרד התמ"ת כיתות נוספות לא נפתחו בין היתר עקב קושי בגיוס מועמדים מתאימים ועקב קשיי הג'וינט לגייס דמי קיום.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב היישום המצומצם של התכנית לעומת התכנון המקורי שלה, על משרד התמ"ת לקיים בהקדם הליך מסודר של הפקת לקחים, לרבות בדיקת דרכים למתן דמי קיום כפי שנקבע בתכנון המקורי, שלאורו יבחן את דרך הפעולה הראויה בעתיד.

בתשובתו מסר משרד התמ"ת כי הוא פרסם נוהל תמיכות חדש "ללא תלות בתקציב הג'וינט". עוד הוסיף כי בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) נפתחו כבר 17 כיתות, שחלקן כיתות מכינה.

2. **תכניות להכשרת נשים בסמינרים:** בתום לימודיהן בתיכון ממשיות רבות מבנות המגזר החרדי ללמוד בסמינרים להוראה. אולם בפועל, מתוך כ-5,000 בוגרות בכל שנה, רק כ-20% מצליחות להיקלט לעבודה כמורות במערכת החינוך (לרבות במשרות חלקיות).

(א) על רקע הקושי למצוא עבודה בתחום החינוך, ועל רקע הצורך הקיים במשק בעובדים בתחום הטכנולוגי, החלו הסמינרים במהלך 2004-2005, בעידוד משרד האוצר ומשרד החינוך ובשיתוף מה"ט, להפעיל בסמינרים מסלול להכשרה חלופית של התלמידות החרדיות. מסלול זה כלל לימודים טכנולוגיים (של מוסדות מוכרים על ידי מה"ט) לצד לימודי הקודש, ובסיומו הוסמכו התלמידות כהנדסאיות⁴⁸. יצוין כי ההכשרה הטכנולוגית נועדה להחליף את לימודי ההוראה, אולם בפועל הפעילו הסמינרים מסלול נוסף, שבו למדו תלמידות גם הוראה וגם לימודים טכנולוגיים. מסלול זה נפוץ יותר עקב הקושי הערכי בויתור על לימודי ההוראה, חרף עומס רב ועלות כספית נוספת הכרוכים בו.

לפי נתוני מה"ט, נכון לשנת הלימודים התש"ע מספר התלמידות החרדיות הלומדות הנדסאות בסמינרים הסתכם ב-1,736, מהן 572 (כ-33%) במסלול להכשרה חלופית.

(ב) על מנת להרחיב את מסלול ההכשרה החלופית יזמה תב"ת בשנת 2009 תכנית בשם ח"ן (חכמת נשים), שנועדה להרחיב את תוכני ההכשרה בתוך הסמינרים, להגדיל את מספר המשתתפות במסלול, ללוות אותן במהלך לימודיהן ולסייע להן להשתלב ולהתמיד במקומות העבודה בתום

הלימודים. את התכנית מפעילה תב"ת באמצעות עמותה שבחרה במכרז, לתקופה של שלוש שנים (עד סוף מאי 2012).

את יעדיה המפורטים של תכנית ח"ן הציגה תב"ת במסמך תכנית העבודה שלה לשנת 2010. מנתונים שהציגה בנוגע לביצועה בפועל בשנת 2010 עולה כי חלק מהיעדים שהציבה הושגו, ובהם שיעור השמה גבוה מהמתוכנן של הבוגרות, הגדלת מספר הסמינרים המשתתפים בתכנית, הגדלת מספר הכיתות, והרחבת תחומי ההכשרה. יחד עם זאת, לא הוצגו במסמך נתוני ביצוע בנוגע ליעד הראשי שהוצב - הגדלת מספר המשתתפות בתכנית.

(ג) המעקב של משרד התמ"ת אחר התנהלות התכניות: במהלך 2009 החל מינהל מחקר וכלכלה בביצוע מחקר הערכה בנושא ההכשרה החלופית בסמינרים, שמטרתו להעריך את תכנית ההכשרה החלופית ולסייע בעיצובה של תכנית ח"ן ובהתאמתה לצורכי השטח. חלקו הראשון של המחקר הופק במהלך 2011, ונכלל בו סקר שנעשה בקרב כ-800 המשתתפות בתכנית ובוגרותיה מאז החלה בשנת הלימודים התשס"ה ועד מועד ביצוע הסקר בשנת הלימודים התש"ע.

ממצאי הסקר העלו כי התכנית נחלה הצלחה מבחינת ההיבטים שנבדקו בו, ובהם שיעור נשירה נמוך, השתלבות בשוק העבודה ושביעות רצון מהעבודה. עם זאת יש להעיר כי מחקר ההערכה עסק רק במשתתפות במסלול ההכשרה החלופית, ולא במסלול שבו התלמידות לומדות במקביל גם הוראה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד התמ"ת יבצע מחקר הערכה גם לגבי התלמידות שלמדו במסלול שכלל גם לימודי הוראה, שכן כאמור הוא נפוץ יותר ונרחב יותר ונכיל לימודי וקסי גדול יותר, ולכן מידע מקיף בדבר מידת הצלחתו נחוץ ביותר.

(ד) שיעורן של מקבלות הדיפלומות: מדד חשוב לבחינת הצלחת התכנית הוא שיעורן של מקבלות דיפלומת ההנדסאי מבין המשתתפות בהכשרה. אולם הביקורת העלתה כי אין במה"ט נתונים מסודרים ומלאים: אין נתונים לגבי הבוגרות לשנת 2010, הנתונים המתייחסים לשנים קודמות לוקים בחסר, ואין התאמה בדוחות בין מספר הבוגרות לבין מספר הבוגרות שקיבלו דיפלומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שאין נתונים מלאים במה"ט על מקבלי הדיפלומות כבר הועלתה בביקורת שעשה במה"ט בעבר⁴⁹, וכעת מתברר כי הליקוי טרם תוקן. ראוי כי מה"ט יסדיר נושא זה ללא דיחוי.

תכנית מפת"ח

1. אחת התכניות המרכזיות של תב"ת היא תכנית מפת"ח - מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים - אשר במסגרתה מופעלים מרכזים ייחודיים לאוכלוסייה החרדית להשמה ולהכוונה תעסוקתית, בערים שיש בהן ריכוזים גדולים של אוכלוסייה חרדית. קהל היעד של התכנית הם גברים ונשים חרדים שאינם עובדים, ותכליתה לספק להם ללא תשלום שירותים של ייעוץ והכוונה לתעסוקה או ללימודים, הדרכה לקראתם, ובעיקר שירותי השמה, לרבות ליווי ומעקב. שירותי המרכזים האלה ניתנים גם לחרדים שכבר עובדים, אך מעוניינים בעבודה נוספת או בשינוי עבודה.

התכנית החלה לפעול במהלך 2006. ביולי 2006 התקשר הג'וינט עם חברה חיצונית אשר הוטל עליה להקים מרכזים ולהפעילם, ומשנת 2010 מפעילה אותם עמותה שנבחרה במכרז. עד שנת 2011

הוקמו במסגרת התכנית שמונה מרכזים, בערים האלה: ירושלים, ביתר עילית, אשדוד, בני ברק, אלעד, צפת, חיפה ובית שמש.

2. מסלול הטיפול בפונים למפת"ח, תחילתו בדרך כלל בזימון הפונה לריאיון על ידי מקדם תעסוקה שתפקידו לאסוף עליו נתונים ולבחון את צרכיו. פונה שרואיין נחשב למעשה משתתף בתכנית, ובהמשך יינתנו לו, לפי הצורך, שירותים כגון ייעוץ והכוונה, הפניה לתכניות להכשרה מקצועית או ללימודים, סיוע בכתיבת קורות חיים, סדנאות הכנה לעולם העבודה, וסיוע בהשמה לעבודה, כולל מעקב וליווי גם לאחר ההשמה שיימשכו שלוש שנים.

על פי נתוני מפת"ח, מאז הפעלת התכנית בסוף שנת 2006 ועד תום 2010 הסתכם מספר הפונים בכ-8,250. לכ-7,300 מהם נערכו ראיונות, ומהם כ-4,200 הושמו בעבודות⁵⁰. להערכת מפת"ח, שיעור הגברים המושמים עמד על כ-30% (דהיינו כ-1,250 גברים).

היבטים ביעדי תכנית מפת"ח לשנת 2010

1. אוכלוסיית היעד: התכנית יועדה במקורה לגברים ונשים חרדים שאינם עובדים. בדיקת נתוני הביצוע של מפת"ח לשנת 2010, כפי שהציגה אותם תב"ת בתכנית עבודתה לשנת 2011, העלתה כי לא נעשתה בהם הבחנה בין משתתפים בתכנית שלא עבדו בעת פנייתם לבין כאלה שעבדו, כן לא נעשתה הבחנה בין נשים לגברים. מהבחנות כאלה היה אפשר ללמוד על מידת התאמת התכנית לאוכלוסיית היעד.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שמשרד התמ"ת יבחן את הנתונים גם לפי חתכים של אוכלוסיית היעד. יודגש, כי אין באמור כדי לקבוע כי תכנית מפת"ח מנועה מלטפל באוכלוסיות אחרות (שכן, גם סיוע למבקשים להחליף את מקום עבודתם הוא חשוב), ואולם ראוי כי מקבלי החלטות יחזיקו במלוא המידע בדבר המשתתפים בפועל בתכנית, לצורך קבלת החלטות מושכלות יותר ולשם בחינת תרומתה לקידום יעדי הממשלה.

2. היעדים וביצועם: להלן השוואה בין היעדים ומדדי ההצלחה שקבעה תב"ת לעמותה המפעילה את תכנית מפת"ח לשנת 2010, לבין נתוני הביצוע שרוכזו על ידי תב"ת (כפי שפורטו בתכנית עבודתה לשנת 2011):

ביצוע ב-2009 (ב-4 מרכזים)	ביצוע כולל (ב-8 המרכזים)	ביצוע (ב-6 המרכזים שנקבעו ביעד)	יעד (ל-6 מרכזים*)	
1,600	3,999	3,274	5,700	מס' פונים
1,045	3,220	2,700	3,420	מס' ראיונות
	1,737	1,582	1,200	השמות**
		78% מהמושמים	70% מהמושמים	התמדה בעבודה לאחר חצי שנה
		70% מהמושמים	65% מהמושמים	התמדה בעבודה לאחר שנה

* בהסכם לא נכללו יעדים לשני מרכזים שנפתחו במהלך 2010, בחיפה ובבית שמש.
** ראו לעיל הערה 50.

50 נתון זה כולל הן השמות "ישירות", כלומר משרות שהמשתתף הופנה אליהן ישירות על ידי מרכזי מפת"ח, והן השמות "עקיפות", כלומר משרות שהמשתתף מצא בעצמו, וכן השמות חדשות למשתתפים שכבר עבדו בעת שפנו למרכזים.

הנתונים מראים כי בשנת 2010 חל גידול ניכר במספר הפונים והמרוויינים לעומת שנת 2009, ככל הנראה על רקע פתיחתם באותה עת של ארבעה מן המרכזים, וכמות ההשמות עלתה על המתוכנן. יחד עם זאת, היקף המשתתפים (פונים ומרוויינים) בתכנית בשנה זו עדיין נמוך מהיעדים שהציב משרד התמ"ת בשיתוף תב"ת.

בתשובתו מנובמבר 2011 מסר הגוינט כי במהלך שנת 2010 חלק מהיעדים השתנו "בכל סניף מסניפי מפתח, בהתאם לגודל הצוות, היקפי המשרות וקיבולת העבודה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינוי כגון הקטנת היעדים, היה צריך להידון בוועדת ההיגוי ולקבל את אישורה, דבר שלא נעשה.

הפיקוח והמעקב של משרד התמ"ת

1. ועדת ההיגוי: ועדת ההיגוי היא כלי מרכזי של משרד התמ"ת לפיקוח ומעקב אחר תכניותיו השונות. ואכן, כנהוג בתכניות של תב"ת, נבחרה ועדת היגוי לתכנית מפת"ח, ותפקידיה העיקריים הם קביעת מדיניות ויעדים וכן מעקב אחר תכנון התכנית וביצוען. היא מורכבת מנציגים של הגוינט, נציגי האגף להכשרה מקצועית, משרד הרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי וגופים נוספים (כגון הרשויות המקומיות הרלוונטיות).

מממצאי הביקורת עלה כי ועדת ההיגוי מיעטה מאוד להתכנס (לכל היותר אחת לשנה, ובמשך למעלה משנה וחצי לא התכנסה כלל). מכאן שמשרד התמ"ת לא היה מעורה דיו בקביעת מדיניות תכנית מפת"ח ויעדיה מדי שנה בשנה. עוד מתברר כי דיוני הוועדה לא תועדו (למעט ישיבה אחת) ולא ניתן לבחון אם היא מילאה את תפקידה כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודו של משרד התמ"ת בעניין זה, במיוחד לאור העובדה שמדובר בתכנית ניסיונית מרכזית הממוקדת בנושא ההשמה, וסוגיית הטמעתה עתידה להיבחן על ידיו. על המשרד היה לפעול לכינוס ועדת ההיגוי מעת לעת, כדי שיוכל להיות מעורה באופן שוטף בנעשה בה וכדי שיוכל לעקוב אחרי יישום תכנית מפת"ח בזמן אמת.

2. מחקרי הערכה: בשנים 2007-2009 ביצע מינהל מחקר וכלכלה מחקר הערכה על תכנית מפת"ח, שנועד לבחון את האפקטיביות שלה בהשמת הפונים בעבודה ולתת משוב לצורך שיפור התכנית. המחקר כלל שלושה דוחות: הדוח הראשון, שפורסם בספטמבר 2007, התמקד במאפייני המשתתפים, ועלה ממנו בין היתר כי מחצית מהפונים ציינו שחוסר ניסיון בעבודה והיעדר מקומות עבודה המתאימים לצביון החיים החרדי הקשו עליהם למצוא עבודה.

הדוח השני, שפורסם בנובמבר 2008 התמקד בנושא השתלבות משתתפי התכנית בתעסוקה. הדוח כלל סקר שהעלה בין היתר כי חלה עלייה ניכרת בשיעור העובדים מבין המשתתפים, כ-60% לעומת כשליש בסקר הקודם (כמחציתם במשרה חלקית וכ-68% הועסקו בידי מעסיק חרדי). אשר לשביעות הרצון של המשתתפים מהתכנית - 61% מהמשתתפים ציינו כי שירותי מפת"ח סייעו להם בחיפוש עבודה או בהשתלבות בה. יתר המשתתפים ציינו כי השירות לא סייע להם כלל.

הדוח השלישי, שפורסם בדצמבר 2009, התמקד במעסיקים שהשתמשו בשירותי התכנית וכלל סקר שהעלה כי מרביתם הביעו שביעות רצון מהעובדים החרדים וכן משירותי התכנית.

ממצאי הביקורת עולה כי משרד התמ"ת לא קיים תהליך ראוי של הפקת לקחים בעקבות ממצאי שלושת הדוחות לעיל:

ממצאי הדוח הראשון הוצגו באפריל 2008 בישיבת הוועד המנהל של תב"ת והוחלט להרחיב את התכנית, לאור הפונים הרבים. כן הוחלט כי יתקיים דיון עקרוני ויופקו הלקחים מן התכנית בכללותן. אולם לא נמצא שהדבר נעשה. אשר לממצאי שני הדוחות הנוספים, לא נמצא כי משרד התמ"ת דן בהם. יתר על כן, ספק אם ממצאי הדוח השני, המתייחסים להשמת המשתתפים, עדיין רלוונטיים - שכן הוא בוצע לפני יותר משלוש שנים לגבי כ-770 משתתפים בשני המרכזים שפעלו באותה עת, ומאז גדל מאוד מספר המשתתפים וכך גם מספר המרכזים. עוד יצוין כי אחד ממרכיבי התכנית הוא ליווי ומעקב אחר המשתתף במשך שלוש שנים, אולם מאחר שמחקרי ההערכה בנוגע למשתתפים בוצעו רק במהלך השנה הראשונה של התכנית הרי שמרכיב זה והאפקטיביות שלו כמעט לא נבדקו.

אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה לעשות מחקר הערכה מקיף ועדכני יותר על התכנית.

3. על מנת לייעל את עבודת המרכזים ולקיים מעקב שוטף אחר ביצוע תכנית מפת"ח, נקבע בהתקשרות בין תב"ת לגופים שהפעילו את התכנית כי נתונים על המשתתפים והפעולות שבוצעו בנוגע אליהם ידווחו באופן שוטף למערכת הממוחשבת המשרתת את התכנית.

ממצאי הביקורת עולה כי בשנים 2006-2009 כמעט שלא דווחו למערכת הממוחשבת נתונים שוטפים על פעולות כגון ראיונות, הדרכות, פגישות והכוונות. רק משנת 2010 חל שיפור בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד התמ"ת ידרוש מתב"ת לדאוג שמרכזי מפת"ח יקפידו להזין למערכת הממוחשבת באופן שוטף נתונים על הפעולות שבוצעו בנוגע למשתתפים, שכן נתוני הדיווחים מהווים מדד להיקף פעילותם של המרכזים ולאפקטיביות שלהם. ראוי גם שמשרד התמ"ת יגלה מעורבות רבה יותר בנושא הפיקוח, הבקרה והמעקב אחר התכנית, ויפעיל מעת לעת את סמכות הפיקוח על ביצוע התכנית השונות, שנקבעה בהסכם ההתקשרות עם תב"ת.

תכנית "חרדים לעתידם"

תכנית "חרדים לעתידם" היא תכנית משותפת למשרד התמ"ת ולג'וינט שהחלה לפעול בשנת 2009. מטרתה - עידוד לימודים אקדמיים בקרב גברים חרדים בוגרי ישיבות, באמצעות תמיכה במימון שכר הלימוד וליווי מקצועי בתהליך הכניסה ללימודים (לרבות המכינות) ובמהלכם ועד ההשתלבות בעבודה. התמיכה ניתנת לסטודנטים בכל תחומי הלימוד; לסטודנטים במסלולי הנדסה ומדעים ניתנת נוסף על כך תמיכה כספית (דמי קיום) בשל העומס הלימודי והרצון לעודד מסלולי לימוד אלה.

היעד הכמותי שהוצב בתכנית למחזור לימוד שנמשך ארבע שנים היה כ-600 איש למחזור, כאשר הכוונה הייתה שבכל שנה יפתח מחזור לימודים. התקציב שהוקצה למחזור לימוד כזה היה כ-28 מיליון ש"ח על הפעלת התכנית, ובכלל זה איתור מועמדים ומיונם, העברת המימון לשכר הלימוד, ליווי הסטודנטים במהלך הלימודים וסיוע בהשמתם. על ביצוע התכנית הופקדו שתי עמותות שנבחרו במכרז על ידי הג'וינט.

1. בחינת יעדי התכנית : מבדיקת נתוני הג'וינט עולה כי בשנתיים הראשונות נפתח מחזור לימודים אחד בלבד. מספר המשתתפים שהתקבלו לתכנית במהלך השנתיים הראשונות הסתכם בכ-700, דהיינו כ-58% מן היעד המצטבר שנקבע לשנים הללו (1,200).

בתשובתו מסר משרד התמ"ת כי יעדי התכנית אכן היו כ-1,200 סטודנטים בשני מחזורים (שנות הלימודים התש"ע והתשע"א), ואולם בשנת התשע"א הוא קיים בדיקת עומק של ההסכם בינו לבין הג'וינט, והיא הביאה לשינויים בהסכם. כתוצאה מכך חל עיכוב של כמעט שנה בהכנת הסכם חדש ולא ניתן היה לגייס מועמדים חדשים לפני אישורו הסופי.

2. הפיקוח והמעקב של משרד התמ"ת אחר ביצוע התכנית : בדומה לתכניות אחרות, לתכנית "חרדים לעתידם" מונתה ועדת היגוי מקצועית, שתפקידיה: קביעת מדיניות, אישור מסלולי הלימוד, מעקב אחר התקדמות התכנית, דיון בסוגיות העולות תוך כדי ביצועה ומתן מענה להן. בוועדת ההיגוי נציגים ממשרד האוצר ומהג'וינט ובראשה עומד נציג משרד התמ"ת. נקבע כי הוועדה תתכנס אחת לרבעון.

(א) לשם מעקב אחר התכנית קבעה ועדת ההיגוי במהלך 2010 כי בכל שלושה חודשים יועבר למשרד התמ"ת דוח הכולל נתונים על התמדה בלימודים ונשירה. אולם הבדיקה העלתה כי משרד התמ"ת לא עמד על קבלת הדוחות, ולמעט דוח של אחת העמותות המפעילות את התכנית, שבין היתר כלל נתונים על הנושרים, לא נמצאו במשרד התמ"ת דוחות נוספים בעניין זה.

מכאן שלמשרד התמ"ת לא היה מידע עדכני ושוטף לגבי מצב המשתתפים בתכנית. מידע מסוג כזה היה עשוי לשמש לצורך הפקת לקחים בזמן אמת ולצורך הפניית הנושרים לאפיקי לימוד או הכשרה אחרים.

(ב) בתנאי ההתקשרות בין משרד התמ"ת לג'וינט נקבע כי הג'וינט יסייע ביצירת תכנית לימודים מדורגת בעלת אופק תעסוקתי לכל משתתף באופן אישי, באמצעות ועדה מקצועית שחבריה יאשרו על ידי ועדת ההיגוי.

בפועל לא נמצא כי ועדת ההיגוי אישרה מינויים של חברי ועדה מקצועית, וגם לא נמצא שוועדת ההיגוי או משרד התמ"ת ערכו בקרה לבדיקת ביצוע ההנחיה ליצירת תכניות הלימודים, כפי שראוי היה שיעשה.

(ג) תדירות ישיבות ועדת ההיגוי: הביקורת העלתה כי במהלך 2010 התכנסה ועדת ההיגוי מעת לעת, אולם לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על התכנסויות כלשהן בשנת 2011 כנדרש לעיל.

בתשובתו מסר משרד התמ"ת כי בשנת 2011 מספר המפגשים הצטמצם בגלל העיכוב שחל בהכנת ההסכם החדש. הג'וינט בתשובתו אישר כי היה מקום להתכנס לעתים קרובות יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התמ"ת להקפיד לכנס את ועדת ההיגוי בתכיפות רבה יותר ולתעד כראוי את הישיבות שהתקיימו.

(ד) ועדת ההיגוי היא ועדה מקצועית שבין יתר תפקידיה מוטלים עליה קביעת מדיניות התכנית ואישור מסלולי הלימוד. משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שעניינים אלה נוגעים לתחום האקדמי, הגורם המקצועי המייצג את המדינה בוועדה ועומד בראשה הוא כאמור משרד התמ"ת - שאינו אמון על תחום זה.

שילוב חרדים בשירות מקצועי בצה"ל

תכנית שילוב חרדים בצבא, המכונה שח"ר, מיועדת לחרדים בגילי 22-27 המבקשים להשתלב בשירות הצבאי כהכנה להשתלבות בשוק העבודה בישראל⁵¹.

תכנית שח"ר החלה בשנת 2007 בחיל האוויר, והתרחבה לחילות נוספים. השותפות לתכנית הן תב"ת והתאחדות התעשיינים. במסגרת שח"ר יש מסלולי שירות שונים, בין השאר בחיל האוויר, באגף כוח אדם, באגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה, בחיל הים, באגף התקשוב ובחיל המודיעין. במסלולים אלה יש יותר מ-20 מקצועות טכניים (מחשמלאים ואנשי בינוי ועד למתכנתים). תרומת גיוס החרדים לשח"ר היא כפולה - היא כוללת את שיתופם בנשיאת הנטל הביטחוני ומכשירה אותם לקראת קליטתם בשוק העבודה האזרחי.

מאז שהחלה תכנית שח"ר ועד יוני 2011 שירתו כ-1,450 חיילים חרדים במסלולי השירות השונים. בשנת 2010 כ-130 חיילים סיימו את שירותם הצבאי. על פי נתוני תב"ת, 87% מבוגרי שח"ר מצאו עבודה תוך שלושה חודשים מיום השחרור מהצבא, מהם 28% במקצוע שבו הוכשרו.

האגף להכשרה מקצועית אינו מכיר ברוב ההסמכות וההכשרות הצה"ליות של החיילים במסגרת מסלולי שח"ר, כך שהם אינם מקבלים תעודה ממשלתית רלוונטית. מן הראוי שמשרד התמ"ת יפעל בשיתוף עם צה"ל למציאת הדרך שתאפשר לו להסמיך את בוגרי שח"ר גם למקצועות אזרחיים, כדי להקל את קליטתם בשוק העבודה האזרחי לאחר שחרורם.



הבדיקה העלתה כי אף על פי שהתכניות המעודדות את שילובו של המגזר החרדי בשוק העבודה הן פורצות דרך, היקפן עודנו מצומצם, בעיקר ביחס לגברים: מנתונים שריכז משרד מבקר המדינה בדבר השמת גברים חרדים בתכניות המשותפות של משרד התמ"ת ותב"ת עולה כי בשנים 2005-2010 הושמו בעבודה כ-1,600 גברים בלבד: 250 באמצעות קורסי הכשרה מקצועית, כ-115 במסלול שח"ר (בשנת 2010), וכ-1,250 (החל בסוף 2006) באמצעות מרכזי ההשמה (תכנית מפת"ח). נתונים אלה מעלים ספק לגבי יכולתה של הממשלה לעמוד ביעד שקבעה לעצמה לשנת 2020 - 63% עובדים בקרב הגברים החרדים (תוספת של 9,200 גברים חרדים עובדים ככל שנה).

51 להרחבה בעניין זה ראו בפרק "שירות חרדים בצה"ל".

מחקרי משרד התמ"ת להערכת התכניות לאוכלוסייה החרדית

תכניות תב"ת לאוכלוסייה החרדית הן, כאמור, ניסיוניות והיו אמורות להיות מלוות בתכנית הערכה של מינהל מחקר וכלכלה, וכן במבחני עלות מול תועלת. בתום שלוש השנים הראשונות להפעלת התכניות משרד התמ"ת היה אמור להחליט אם הן יעברו לשלב ההפעלה הארצית ואם לקבל על עצמו את האחריות להמשך ההפעלה השוטפת - החלטה זו הייתה אמורה להתבסס על מחקר הערכה והפקת לקחים.

הבדיקה העלתה כי עד סוף 2011 פרסם מינהל מחקר וכלכלה מחקרי הערכה רק לגבי תכניות ח"ן, מפת"ח (ראו לעיל בפרקים הנוגעים לתכניות הללו) ותכנית נוספת שכבר הסתיימה ועסקה בייזמות עסקית. אשר ליתר התכניות, ובהן פרנסה בכבוד, צופיה, שח"ר וחרדים לעתידם טרם הושלמו המחקרים שהיו יכולים לסייע למשרד לקבל הערכה שלמה ומקיפה על אודות תרומת התכניות האמורות להשתלבות החרדים בשוק העבודה. יצוין עוד כי עבור אף אחת מהתכניות לא בוצעה הערכת עלות מול תועלת.

בתשובתו מסר משרד התמ"ת כי לא ניתן לערוך השוואה רוחבית בין תכניות ביחס למדדי עלות-תועלת בשל השוני הרב הקיים ביניהן: בתשומות ובתפוקות, במשך הטיפול ובאופי האוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם תקציב של כל תכנית ותכנית (כוח אדם המטפל בתכנית וכן עלויות הפעילות עצמה) היה מתנהל במשרד התמ"ת בחשבון נפרד, ניתן היה לבחון את מדד העלות מול התועלת לגבי כל אחת מהן. מדד זה היה מהווה אחד מהקריטריונים הן באשר להמשכה של התכנית והן באשר לצורך לבצע בה שינויים או להפסיקה.

פעולות להטמעת תכניות תב"ת

כאמור, תכניות תב"ת הן תכניות ניסיוניות שפותחו ואשר מבוצעות מתוך כוונה להיטמע בהמשך בהיקף רחב יותר, בעיקר על ידי הממשלה, המגזר העסקי או המגזר השלישי, ולשרת אוכלוסייה גדולה - אם יתבררו כהצלחה.

ביולי 2008 התקיימה ישיבה של ועדת ההיגוי של תב"ת שעסקה בהיערכות להמשך שיתוף הפעולה בינה ובין הממשלה בשנים הבאות. בישיבה הוחלט כי משך הזמן להבשלת תכנית יהיה כחמש עד שש שנים, ושעל משרדי הממשלה לקבוע סדר עדיפות בין התכניות לקראת שילובן במשרדים ולהפסיק תכניות לא מוצלחות. בסוף אותה שנה נחתם הסכם עם תב"ת לשלוש שנים נוספות, דהיינו עד סוף 2011.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנעשו לקידום הטמעתן של תכניות תב"ת למגזר החרדי. אלה הממצאים:

1. בנובמבר 2008 נידונה בוועדת ההיגוי של תב"ת תכנית "פרנסה בכבוד" (שהחלה עוד בשנת 2001). נקבע בה כי התכנית תעבור לשלב חדש, אשר בו הפעילות העיקרית של ההכשרות המקצועיות תנוהל ישירות על ידי האגף להכשרה מקצועית. נקבע גם כי בשלב המעבר, תנוהל המעטפת (קרי, ליווי במהלך ההכשרה וההשמה בעבודה) על ידי תב"ת באמצעות גוף חיצוני שייבחר במכרז - זאת כדי להעניק למשרד התמ"ת זמן להיערך לקליטת התכנית. בהמשך נקבע כי

שלב המעבר יחל בינואר 2009, ובהסכם ההתקשרות האמור של המשרד עם תב"ת נקבע מועד סיום התכנית לדצמבר 2010.

הבדיקה העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2011, טרם נערך משרד התמ"ת להטמעת התכנית. בשנים 2009-2010 לא חל שינוי במעמדה ורק במהלך שנת 2011 הוחל בשלב המעבר המתואר לעיל.

2. בדצמבר 2009, במסגרת ישיבה של ועדת ההיגוי של תב"ת, עמד מנהל מינהל תכנון וכלכלה על הקושי של הממשלה בקליטת תכניות תב"ת וציין כי התהליכים הביורוקרטיים מקשים את תהליכי ההטמעה. בהמשך לכך, בפברואר 2010 התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, ואנשי משרדו ובין מנהלי תב"ת בנושא העברת תכניות אל משרד התמ"ת והטמעתן. בפגישה סוכם כי אנשי תב"ת ידרגו את התכניות שהצליחו על פי פרמטרים של תקציב, אחוזי השמה, התייחסות לאוכלוסיית היעד ועוד. כן סוכם כי הם ימליצו על היחידה המקצועית הרלוונטית לדעתם במשרד התמ"ת אשר תמשיך את הפעלת התכנית ועל התקציב הנדרש לכך. סוכם גם כי משרד התמ"ת יקבע מועד לדיון עם משרד האוצר ותב"ת לבחינת נושא התקציב.

בדיקת הביקורת העלתה כי משרד התמ"ת לא עמד על ביצוע הדברים שסוכמו.

3. ביולי 2010 הגיש מינהל מחקר וכלכלה למנכ"ל משרד התמ"ת הצעה להטמעת תכנית מפת"ח ושירותים של תכניות חרדים נוספות, באמצעות הקמה של מרכזים עירוניים לקידום תעסוקה. המרכזים היו אמורים לפעול ביישובים שיש בהם ריכוזי אוכלוסייה חרדית, בשיתוף עם הרשויות המקומיות. על פי ההצעה המרכזים האלה הם שייתנו את כל השירותים הרלוונטיים תחת קורת גג אחת (one stop center), ובהם מיון ואבחון, הפניה להכשרה מקצועית או ללימודים, איתור משרות, השמה, ליווי ומעקב לאחר ההשמה. עוד הוצע כי בשלב הראשון יוקמו מרכזים בירושלים, בני ברק ואשדוד.

בנובמבר 2010 הציג מינהל מחקר וכלכלה את ההצעה בדבר המרכזים בישיבת הוועד המנהל של חברת תב"ת. הוא ציין שאת המהלך מוביל ראש תחום מיעוטים וחרדים במשרד התמ"ת, וכי התקיימו דיונים בנושא עם רשויות מקומיות. עוד הוסיף כי נשאו סוגיות פתוחות, ויעד ההפעלה הוא סוף 2011, בתיאום עם תב"ת. בסוף הישיבה הוצע שבעוד כחצי שנה יינתן דיווח לוועד המנהל של תב"ת על התקדמות ההטמעה.

אולם עולה כי עד נובמבר 2011 נעשו פעולות לקידום הקמת מרכזים רק בירושלים. יוצא אפוא כי אף שאין מחלוקת בדבר הצורך להטמיע ולמנף חלק מהתכניות, ואף שמתקבלות החלטות שמטרתן לקדם את תהליך ההטמעה, תרגומן למעשים על ידי משרד התמ"ת הוא חלקי בלבד.

פעולות להנגשת לימודים אקדמיים למגזר החרדי

ביטוי משמעותי ראשון שנעשה על ידי המדינה להנגשת הלימודים האקדמיים למגזר החרדי נרשם בשנת 1999, עת הצהירה המועצה להשכלה גבוהה כי היא "רואה ברכה בכניסה של אוכלוסייה חרדית ללימודים אקדמיים", והחליטה לאשר עקרונית הקמת מוסד אקדמי לחרדים. בסופו של דבר

אישרה המועצה להשכלה גבוהה במקום הקמת המוסד האמור להקים שתי מסגרות ארגוניות ייחודיות לחרדים שישמשו אכסניה להפעלת תכניות לימודים אקדמיות של מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה (כגון אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה ומכללת הדסה). מסגרות ייחודיות אלה הוקמו בבני ברק ובירושלים. הן מתוקצבות על ידי המדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת), והתארים המוענקים בהן הם של אותם מוסדות מוכרים. בשנת 2003 החליטה המועצה להשכלה גבוהה כי אין מקום למסגרות ארגוניות נוספות מסוג זה, ושהיקפן של שתי המסגרות שהוקמו מתאים ומספק.

נוסף על המסגרות הללו קיימים מוסדות אקדמיים נוספים (חלקם אינם מתוקצבים על ידי ות"ת), המקיימים בין היתר תכניות אקדמיות המיועדות למגזר החרדי. בהם בית הספר הגבוה לטכנולוגיה בירושלים, הקריה האקדמית אונו, האוניברסיטה הפתוחה, מכון לנדר, המרכז האקדמי כרמל ומכללת צפת.

לפי נתונים שרוכזו בוות"ת, בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) למדו לתארים אקדמיים (לא כולל תלמידי מכינות), כ-3,100 סטודנטים חרדים במסגרות מתוקצבות על ידי המדינה (מהם כ-2,000 בתכניות המיועדות למגזר החרדי) וכ-3,300 ביתר המוסדות, ובסך הכול כ-6,400 סטודנטים (מהם כ-60% נשים).

תכנון ותקצוב תכניות הלימוד

1. נכון לשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) עמד התקציב שהקצתה ות"ת לתכניות הלימוד במסגרות הארגוניות לחרדים על כ-7 מיליון ש"ח. ביולי 2005 נחתם הסכם בין אגף התקציבים לוות"ת על תוספת תקציבית מיוחדת לשנים התשס"ו-התשס"ח (2005-2008) בהיקף של עד 40 מיליון ש"ח לשנה (כשני שלישים במימון משרד האוצר והיתר במימון ות"ת), ובסך הכול עד כ-47 מיליון ש"ח לשנה. מטרת התוספת הייתה להגדיל את מספר הסטודנטים החרדים שילמדו לתואר אקדמי בשתי המסגרות הארגוניות הללו, אשר עמד נכון לשנת הלימודים התשס"ה על כ-200 (כולל כ-30 במכינות).

לאור הגידול הניכר בתקציב (עד פי שבעה), ניתן היה לצפות לגידול ניכר במספר הסטודנטים החרדים בשנים התשס"ו-התשס"ח. אולם מבדיקת נתוני ות"ת ומשרד האוצר נמצא כי אף שחלה מגמת גידול מבורכת כשלעצמה, היה היקפה נמוך משתוכנן לפי התקציב, שכן ניצולו בשנים אלה היה דל. כך, למשל, בשנת הלימודים התשס"ח הועברו למסגרות הארגוניות ולמוסדות שלימדו בהן כ-23,200 מיליון ש"ח (כ-50% ניצול) עבור הוראה של כ-880 סטודנטים.

מנגד, במהלך השנים נענו בשלילה פניות של מוסדות אקדמיים שביקשו לקיים אצלם לימודים למגזר החרדי, זאת לאור ההחלטה האמורה של המועצה להשכלה גבוהה מ-2003, שלא לאשר מסגרות נוספות מעבר לשתי הקיימות. יוצא אפוא כי התקציב המיועד להגדלת מספר הסטודנטים החרדים לא הגיע לידי מיצוי מחד גיסא, ולא אושרו פניות של מוסדות אקדמיים אשר ייתכן שהיו מביאות להגדלת מספרם מאידך גיסא. רק בשנת 2009 פנתה המועצה להשכלה גבוהה לאגף התקציבים בבקשה לעדכן את הקריטריונים כדי לתת מענה להיקף נרחב יותר של ביקוש ולאפשר אפיקי לימוד נוספים.

בתשובתה מנובמבר 2011 מסרה ות"ת כי "גיוס סטודנטים חרדים הוא תהליך קשה וסבוך", ולכן "למרות התקציבים הגדולים יחסית שות"ת השקיעה במסגרות החדשות, עקומת הלמידה... בשנים הראשונות לפעילותן הייתה איטית מאוד". עוד הוסיפה ות"ת כי היא הגמישה מרכיבים במודל התקצוב כדי לסייע בפתחתן של תכניות לימודים לחרדים.

2. בשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע (2008-2010) לא נקבע הסכם חדש, והתקציב לתכניות הלימוד לחרדים נותר בעינו (כ-47 מיליון ש"ח), בהתאם להסכם מ-2005. מנתוני משרד האוצר והמועצה להשכלה גבוהה עולה שניצול התקציב בשנים הללו היה גבוה יותר מאשר בעבר והגיע כמעט לידי מיצוי: בשנת התשס"ט נוצלו כ-39 מיליון ש"ח עבור כ-1,800 סטודנטים, ובשנת התש"ע - כ-45 מיליון ש"ח עבור כ-2,000 סטודנטים.

3. בינואר 2010 סוכם בין אגף התקציבים לוות"ת, כי במהלך שנת התש"ע תגבש ות"ת תכנית רב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים התשע"א-התשע"ה (2010-2015), שתכלול בין היתר את נושא הגברת הנגישות של האוכלוסייה החרדית למערכת ההשכלה הגבוהה.

נמצא כי בפועל חתמו אגף התקציבים וות"ת על התכנית הרב-שנתית בסוף אוקטובר 2010, דהיינו לאחר תחילת שנת הלימודים התשע"א. נקבע בה כי יינתן דגש להגברת הנגישות של האוכלוסייה החרדית למערכת ההשכלה הגבוהה, ונקבעו יעדים להגדלת מספר הסטודנטים החרדים בכ-500 בכל שנה. עוד נקבע כי התקציב לשם מימוש היעדים ופעולות נוספות יוקצה בכפוף לתכנית מפורטת שתגיש ות"ת לאגף התקציבים במהלך שנת הלימודים התשע"א, ואשר בין היתר תתייחס למסלולי הלימודים, תקבע את אמות המידה להקצאת התקציבים, תשים דגש על הגדלת שיעור הגברים מבין הולמדים ועל הגברת הנגישות לחרדים מאזורים בארץ שאינם מקבלים מענה כיום.

התברר כי רק בינואר 2012, דהיינו בעיצומה של שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), הגישה ות"ת את התכנית המפורטת לאגף התקציבים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שלראשונה יש התייחסות בתכנית הרב-שנתית לנושא נגישות החרדים להשכלה הגבוהה, דבר המצביע על ההכרה בחשיבותו. עם זאת, על ות"ת לפעול לקידום וליישום התכנית המפורטת בהקדם, שכן התכנית הרב-שנתית מצויה כבר בשנה השנייה לתחולתה.

כמו כן, לאור החשיבות הלאומית של נושא שילוב החרדים בשוק העבודה, ראוי לבחון את מצבם של החרדים שכבר סיימו את לימודיהם, לשם הפקת לקחים שיסייעו לקבוע למשל אילו תחומי לימוד ראוי לעודד.

מכינות קדם-אקדמיות

נכון לשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) פעלו בישראל כ-45 מכינות קדם-אקדמיות (להלן - מכינות). את המכינות מפעילים מוסדות להשכלה גבוהה, ותפקידן להרחיב את נגישות ההשכלה הגבוהה לכלל האוכלוסייה, באמצעות הכנת בוגריהן לקבלה ללימודים אקדמיים.

מטבע הדברים, אחת האוכלוסיות הנזקקות לשירותי המכינות היא האוכלוסייה החרדית. רבים מהחרדים אינם עומדים בתנאי הסף שמציבים המוסדות האקדמיים לצורך קבלה ללימודים, והצלחה במכינה היא המאפשרת את קבלתם. בשנת התשע"א למדו במכינות במוסדות שהפעילו תכניות לימוד לחרדים כ-700 חרדים.

1. הכרה הדדית בבוגרי מכינות: בשנת 2003 החליטה המועצה להשכלה גבוהה כי כדי להגדיל את מספר הסטודנטים מן המגזר החרדי היא תעודד הקמתה של מכינה קדם-אקדמית חדשה עבור חרדים, שתפעל בגוש דן ובירושלים באמצעות מוסדות שייבחרו. עוד החליטה כי המוסדות להשכלה גבוהה המשתתפים בתהליך האקדמיזציה של המגזר החרדי יהיו שותפים בוועדת היגוי משותפת שתנהל את המכינה - והם יכירו בה באופן הדדי. דהיינו, לימודים במכינה כזאת יאפשרו קבלה בתחום הנלמד למוסדות שונים, דבר שיגביר את נגישות הבוגרים אל כלל המוסדות.

בשנת 2004 נבחרו שני מוסדות אקדמיים שהפעילו שתי מכינות במסגרות החרדיות, בני ברק ובירושלים. אולם התברר כי למרות החלטת המועצה האמורה עלו קשיים בהכרה של חלק מהמוסדות להשכלה גבוהה בבוגרי המכינות.

מתשובת ות"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 עולה כי הטיפול בנושא ההכרה ההדדית (בכללותו) ייעשה במסגרת פעולות ליישום המלצות הוועדה לבחינת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות (על הוועדה ראו להלן) אשר התייחסו בין השאר גם לנושא זה.

2. דוח הוועדה לבחינת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות:
(א) באפריל 2010 מינה שר החינוך, מר גדעון סער, ועדה לבחינת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות (בכללותן) בראשות מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר ירום אריאב (להלן - ועדת המכינות). בכתב המינוי של הוועדה צוין כי פעילותה תתמקד בבחינת ההסדרים הראויים להפעלת המכינות בהתחשב במטרתן המרכזית - הרחבת הנגישות להשכלה הגבוהה. בדצמבר 2010 הגישה ועדת המכינות לשר החינוך את הדוח המסכם ובו המלצותיה.

אחת ההמלצות בדוח ועדת המכינות נגעה לצורך להגדיל את מספר הלומדים במכינות מקרב שלוש אוכלוסיות ייחודיות - החרדים, הערבים ויוצאי אתיופיה, שכן הגברת נגישותם ללימודים גבוהים בדרך זו תביא לצמצום פערים הקיימים בין לבין האוכלוסיות האחרות. בהתאם המליצה ועדת המכינות על הצבת יעדים מספריים לגבי הלומדים במכינות מבין אוכלוסיות אלה בטווח של שש שנים (ובהם יעד של כ-3,000 חרדים), ועל אמצעים שיש לשקול לנקוט כדי להתמודד עם חסמים, ובהם העלאת מלגות הקיום והתמיכה, קביעת תנאי קבלה ייחודיים לאוכלוסיות אלה, הארכת תקופת המכינה (לחלק מהאוכלוסיות) והענקת ליווי אישי וישיר במהלך הלימודים. בהקשר למלגות הקיום ציינה ועדת המכינות כי ההצעה להעלות נובעת מכך שהחסם הכלכלי הוא החסם המרכזי העומד בפני המועמדים ללימודים, ובייחוד בפני החרדים והערבים, שרובם אינם משרתים בצה"ל ועל כן אינם זכאים לסיוע נוסף עקב כך. עוד המליצה ועדת המכינות להקים צוות מקצועי שימנה יו"ר ות"ת, אשר ימפה בתוך ארבעה חודשים את החסמים הייחודיים לכל אחת מהאוכלוסיות ויציע דרכים להסרתם.

(ב) ועדת המכינות התייחסה באופן מובחן לאוכלוסייה החרדית. הוועדה סברה כי נדרשת התייחסות ייחודית לחרדים, השונה מזו הניתנת לאוכלוסייה הכללית. לכן המליצה להכיר בצורך במכינה דיפרנציאלית לחרדים, בצורך לייצר מערכת מותאמת מבחינה מינהלתית ולימודית לתלמיד החרדי ולצורך להגדיר עבורו מעטפת סיוע ייחודית.

(ג) במרץ 2011 אימץ שר החינוך את עקרונות ועדת המכינות והודיע כי יקים, בהחלטת ממשלה, צוות לקידום ההיבטים התקציביים של המלצותיה. בסוף אותו חודש החליטה הממשלה על הקמת צוות תיאום בין-משרדי (להלן - צוות התיאום)⁵², שעליו הוטל לגבש "מערכת הפעלה מתואמת שיאפשר את איגום המשאבים... המיועדים להפעלת המכינות מתוך הבנה שאיגום המשאבים... הינו תנאי בסיסי לאפשרות ליזום את התחדשות מערך המכינות". בהחלטה נקבע כי מערך ההפעלה יגובש עד ה-15 באוגוסט 2011, ולאחר מכן ימשיך הצוות לפעול באופן שוטף במטרה לשמר ולשפר את המערך והתיאום הבין-משרדי.

הבדיקה העלתה כי צוות התיאום גיבש את מערך ההפעלה האמור בדצמבר 2011 ונקבע כי צוות התיאום ימשיך להתכנס אחת לרבעון. אשר לצוות המקצועי אשר התבקש למפות את החסמים ולהציע דרכים להסרתם הועלה כי הוא החל לפעול אך טרם הגיש המלצותיו.

52 החלטה מס' 3062 בדבר "הקמת צוות תיאום - המכינות הקדם אקדמיות", 31.3.11.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור חשיבותן של המכינות בכל הקשור להגברת נגישות החרדים להשכלה גבוהה, על משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה לפעול להחשת פעילות הצוותים האמורים לשם קידום יישום המלצות ועדת המכינות.

גיוון אפשרויות הלימוד

1. מבדיקת הביקורת עולה כי מגוון מסלולי הלימוד המיועדים לחרדים עודנו מצומצם. כך למשל, טרם נפתחו לחרדים מסלולי לימוד במדעי הטבע, ומרבית מקצועות ההנדסה במסלולים המיועדים לגברים אפשריים ללמידה בירושלים בלבד.

2. אשר לפיזור הגאוגרפי של מוסדות הלימוד, מנתונים שריכוז האגף לתכנון ומדיניות בוות"ת עולה כי לחרדים המתגוררים בדרום הארץ וביהודה ושומרון (המהווים בהתאמה כ-7% וכ-14% מכלל האוכלוסייה החרדית בגילי 18-35) אין כמעט מרכזי לימוד בקרבת מגוריהם, וכי גם בצפון הארץ מספר מקומות הלימוד עם מסלולים לחרדים אינו רב, שכן רובם המכריע של המסלולים נמצא בגוש דן (בני ברק, אור יהודה) ובירושלים.

מבדיקת בקשות שהוגשו למועצה להשכלה גבוהה בשנים האחרונות, עולה כי בשנת 2008 היא תמכה עקרונית בבקשה שהוגשה לה להקים מסגרת ארגונית חדשה ללימודים אקדמיים בצפון הארץ, אולם בסופו של דבר הגורם המבקש לא המשיך בפעולות למימוש בקשתו והמסגרת לא הוקמה.

מנגד העלתה הביקורת כי קיימות בקשות שהגישו מוסדות לימוד אקדמיים למועצה להשכלה גבוהה בשנת 2010, אשר יש בהן כדי להרחיב את אפשרויות הלימוד לחרדים. אך נכון למועד סיום הביקורת הן עדיין תלויות ועומדות.

בתשובתה מסרה ות"ת כי מתן אישורים למוסדות צריך להיעשות בראייה כוללת ובהתבסס על תכנון קפדני ועל כן הבקשות יטופלו לאחר שאושרה התכנית החדשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האמור אך מחזק את הצורך בהחשת טיפולן של ות"ת והמועצה להשכלה גבוהה בקידום התכנית ויישומה.

אי-קבלה ללימודים ונשירה מהם

בתכתובת פנימיות במשרד האוצר ובוות"ת ובפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהלי מוסדות לימוד חרדיים, הועלה כי שיעורי הנשירה של החרדים, בעיקר הגברים, מהמכינות ומהלימודים לתואר אקדמי הם גבוהים ביחס לאוכלוסייה הכללית, וקבלתם של רבים אחרים נדחית מלכתחילה עקב אי-עמידה בתנאי סף.

ממצאי הביקורת עולה כי בוות"ת לא נאספו ולא רוכזו נתונים כוללים בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי ות"ת, כגורם האמון על התכנית להגדלת מספר החרדים הרוכשים השכלה הגבוהה במסגרת התכנית הרב-שנתית, תפעל לקבלת נתונים אלה ממוסדות הלימוד הרלוונטיים ולריכוזם לצורך ניתוח, הפקת לקחים והסקת מסקנות שיהא בהם כדי לסייע למציאת דרכים להקטין את שיעורי הנשירה ואי-הקבלה, וכך לעמוד ביעדי התכנית.

זאת ועוד, בשל הקושי הקיים אצל גברים חרדים לצאת לשוק העבודה, ראוי לשקול כי בהמשך לאיסוף הנתונים יפנה משרד התמ"ת את אלה שכבר החליטו לרכוש השכלה גבוהה או החלו בכך אך נדחו, נשרו או פרשו מהלימודים, לאפיקי לימוד והכשרה אחרים שבאמצעותם יוכלו להשתלב בשוק העבודה - כדוגמת קורסים להכשרה מקצועית.

בתשובתה מסרה ות"ת כי בתכנית הרב-שנתית המפורטת נקבע, בין היתר, כי על המכינות יהיה להפנות ללימודי הכשרה מקצועית תלמידים אשר נמצא כי אינם מתאימים או אינם מעוניינים בלימודים אקדמיים.

פעולות להכשרה תעסוקתית במהלך השירות האזרחי

1. חוק טל מאפשר לתלמידי ישיבות מגיל 22 ומעלה להשתלב במסלול של שירות אזרחי כתחליף לשירות החובה בצה"ל. אף כי חוק טל התקבל בשנת 2002, החלה הפעלת השירות האזרחי רק בתחילת 2008, לאחר שהוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת השירות האזרחי-לאומי (להלן - מינהלת השירות) מכוח החלטת ממשלה מאוגוסט 2007⁵³. אז הועברו לידי ראש הממשלה הסמכויות הנוגעות לשירות האזרחי לפי חוק טל, אשר היו נתונות קודם לכן בידי שר רווחה⁵⁴. באפריל 2009 הוכפפה מינהלת השירות למשרד המדע ובהתאם הועברו הסמכויות האמורות לשר המדע.

את השירות האזרחי מבצעים המשרתים במשך שנה עד שנתיים במוסדות וארגונים שהוכרו לשם כך על ידי מינהלת השירות (ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, בתי חולים, ארגונים וולונטריים ועמותות שונות). הם עוסקים בפעילות לתועלת החברה באחד מכמה תחומים שנקבעו בחוק טל: בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה, ביטחון פנים ושירותי הצלה.

מאז החל לפעול השירות האזרחי חל גידול ניכר במספר החרדים המשרתים בו. לפי נתוני מינהלת השירות, בסוף שנת 2008 שירתו בו כ-500 איש, ואילו ביוני 2011 עמד מספר המשרתים על כ-1,750. מספר הבוגרים של השירות האזרחי עד אותו מועד הסתכם בכ-1,320 איש.

2. אחת המטרות העומדות ביסוד השירות האזרחי, כפי שעולה מהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007, היא חיזוק יכולותיו המקצועיות של המשרת והכנתו לתעסוקה בעתיד. כפועל יוצא, כך נקבע באותה החלטה, אחד מתפקידי מינהלת השירות הוא ליישם את עקרונות השירות האזרחי-לאומי (שפורטו אף הם באותה החלטה), ובהם העיקרון שלפיו "תקופת השירות תנוצל גם להכשרה מקצועית-תעסוקתית".

אשר על כן, ניתן היה לצפות כי עם הפעלת השירות האזרחי אכן יינקטו על ידי הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם מינהלת השירות ומשרד התמ"ת, פעולות לביצוע הכשרות מקצועיות. אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום הביקורת, דהיינו כשלוש שנים וחצי מאז החל לפעול השירות האזרחי, הדבר טרם נעשה. להלן הפרטים:

53 החלטה מס' 2295 בדבר "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל", 19.8.07.
54 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), בפרק "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים", עמ' 975.

(א) למעשה כבר בנובמבר 2006, עוד בטרם הוקמה מינהלת השירות, הועלה נושא מתן הכשרה מקצועית למצטרפים לשירות האזרחי; בישיבה שהתקיימה בין האגף להכשרה מקצועית לבין משרד הרווחה שטיפל אז בנושא השירות האזרחי, סוכם כי למצטרפים תוצע הכשרה מקצועית.

רק בתחילת 2008 הוחל בהפעלת השירות האזרחי, אולם לא נמצא כי האגף להכשרה מקצועית ומינהלת השירות (שנכנסה לנעלי משרד הרווחה) נקטו פעולות המשכיות ליישום הסיכום האמור.

(ב) באוגוסט 2008 התקיים במשרד ראש הממשלה דיון בנושא השירות האזרחי. נטלו בו חלק נציגים של משרד ראש הממשלה, מינהלת השירות, המועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים ומערכת הביטחון. הדיון עסק בין היתר בנושא הכשרת המשרתים לתעסוקה לצורך הכנתם לשוק העבודה. בסיכום הדיון הודגשה חשיבותה של הכשרה כזאת והוחלט כי נציגי מינהלת השירות ואגף התקציבים יסכמו את נושא מימון ההכשרות.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי החלטה יושמה.

עוד יצוין כי במהלך 2008 עסקה בנושא גם אחת מוועדות המשנה הבין-משרדיות שהוקמו לצורך יישום עקרונות מסמך האג'נדה שהממשלה אימצה באפריל 2007. במסגרת פעילות אותה ועדה, שעסקה בנושא מוקדי עוני, כתב נציג המועצה הלאומית לכלכלה מסמך⁵⁵ שבו המליץ בין היתר לאפשר למשרתי השירות האזרחי לקבל במהלך השירות הכשרה שתגדיל את יכולתם להשתלב בשוק העבודה, וכי תכנית ההכשרות תגובש על ידי מינהלת השירות בשיתוף אנשי מקצוע בתחום ההכשרה המקצועית ובכפוף למגבלת התקציב שיוקצה לכך.

(ג) כאמור, ביולי 2010 החליטה הממשלה⁵⁶ כי "במטרה להעלות את שירות התעסוקה במגזר החרדי ולשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק" יוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אייל גבאי, "שיגבש המלצות בעניין שינוי בנוהלי הגיוס בשים לב בין היתר, לצורך הלאומי בשילוב המגזר החרדי בתעסוקה".

בינואר 2011 אימצה הממשלה⁵⁷ את המלצות הצוות הבין-משרדי ובהן הגדלת יעדי הגיוס לשירות האזרחי משנה לשנה, והחלטה שלפיה משרד התמ"ת ומשרד האוצר, בשיתוף משרד המדע (שאליו כפופה מינהלת השירות), "יגבשו עד ליום 1.4.2011 תוכנית לסיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי להשתלב בתעסוקה עם תום תקופת שירותם".

משרד מבקר המדינה בדק את הנעשה מאז אותה החלטה. הועלה כי בפברואר 2011 העבירה מינהלת השירות לאגף התקציבים תכנית מטעמה להכשרה תעסוקתית של המשרתים בשירות האזרחי, הכוללת את שילוב המשרת במהלך שירותו במכינה כללית לתעסוקה, לאחר מכן שילובו בהכשרה מקצועית או במכינה להשכלה גבוהה ומתן כלי סיוע בהשמתו לקראת תום השירות. ביוני 2011 התקיימה פגישה שבה השתתפו נציגי מינהלת השירות, משרד התמ"ת והג'וינט, והועלתה בה האפשרות לקיים למשרתים חרדים מכינה להנדסאים במהלך השירות. סוכם בה כי הנושא ישולב בתכנית של מינהלת השירות.

55 ראו לעיל עמ' 1048, בנושא תכניות לשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה.
56 ראו לעיל הערה 35.
57 ראו לעיל הערה 36.

הביקורת העלתה כי לא נמצאה התייחסות של משרד האוצר לתכנית שהעבירה מינהלת השירות. משרד האוצר ומשרד התמ"ת גם טרם גיבשו, בשיתוף משרד המדע, את התכנית שנדרשו לגבש לפי החלטת הממשלה מינואר 2011 עד אפריל 2011.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 מסרה מינהלת השירות כי "בחודשים האחרונים מתקיימות ישיבות קבועות של הצוות הבין משרדי הדין בתוכנית התעסוקה, בהשתתפות משרדי האוצר, התמ"ת ומינהלת השירות. העיכוב בביצוע עד כה נגרם בשל בקשת משרד האוצר להיערך מן הבחינה התקציבית".

(ד) ביולי 2011 קיבלה הממשלה החלטה נוספת בנוגע לשירות האזרחי-לאומי⁵⁸, ולפיה יש לגבש עד אוקטובר 2011 תכנית ניסיונית לשילובם של המשרתים בתעסוקה ובהשכלה הגבוהה עם תום תקופת שירותם. משימה זו הוטלה על מינהלת השירות, משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד החינוך, ות"ת ומשרד הביטחון. עוד נקבע כי המשך הפעלת התכנית יבחן לאחר גיבושה של התכנית לסיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי, שעליה החליטה הממשלה בינואר 2011.



אף על פי שכבר כחמש שנים נמצאת סוגיית שילוב ההכשרות במסגרת השירות האזרחי על סדר היום של הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם מינהלת השירות, משרד האוצר, משרד התמ"ת ומשרד ראש הממשלה, ואף על פי שהיא הופקדה בידי מינהלת השירות והתקבלו החלטות לשם קידומה, עד נובמבר 2011 טרם הוחל ביישומה הלכה למעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה שומה על הגורמים האמורים לפעול ביתר שאת להסדרת שילוב הכשרות במסגרת השירות האזרחי, בייחוד לאור יעדי הגיוס לשירות האזרחי לשנים הקרובות הצופים גידול ניכר במספר המשרתים בשירות האזרחי.

פעולות לתמרוץ מעסיקים

במהלך העשור האחרון קיבלה ממשלת ישראל החלטות שונות שעניינן מתן תמרוץ כספי למעסיקים שיקלטו עובדים מקבוצות באוכלוסייה שהממשלה ראתה לנכון לעודד את התעסוקה בקרבם, כגון תושבי פריפריה, בעלי מוגבלויות, המגזר החרדי ומגזר המיעוטים.

החלטות עיקריות בנוגע למגזר החרדי קיבלה הממשלה בינואר 2004⁵⁹, עת צורפה העיר מודיעין עילית לרשימת היישובים שהמדינה תמכה בהם במסגרת תכנית לעידוד מעסיקים שהקימו מרכזי שירות תמיכה טלפוני, ובינוי 2005⁶⁰, עת נקבע כי משרד התמ"ת יפעיל תכנית שתתמוך בעסקים הממוקמים בין היתר בארבעה יישובים חרדיים - אלעד, מודיעין עילית, ביתר עילית ועמנואל. בתכנית, שכונתה "מסלול תעסוקה", נקבע כי מי שיעסיק ביישובים אלה עובדים לפי תנאים שפורטו

58 ראו לעיל הערה 37.

59 החלטה מס' 1293 בדבר "הגדלת מספר מקומות עבודה של ישראלים", 4.1.04.

60 החלטה מס' 3716 בדבר "תוכנית לעידוד תעסוקה בפריפריה", 9.6.05.

בתכנית, תעניק לו המדינה סיוע כספי. בשנת 2009, בעקבות החלטת ממשלה⁶¹, הוסרה מגבלת היישובים - דהיינו, היה אפשר לקבל סיוע להעסקת עובדים חרדים בכל רחבי הארץ.

על ביצוע התכנית במשרד התמ"ת הופקד מרכז ההשקעות. מנתונים שריכז מרכז ההשקעות בדבר ביצוע התכנית במגזר החרדי בשנים 2004-2010 עולה כי התכנית זכתה להיענות רבה: מספר המעסיקים שהשתתפו או עדיין משתתפים בהן הסתכם בכ-90, היקף התמיכות שאושרו למעסיקים הסתכם בכ-170 מיליון ש"ח ומספר המשרות שבגינן ניתנה תמיכה היה כ-3,200, שמרביתן, לדברי מרכז ההשקעות, מאוישות על ידי נשים.

1. זמינות התכנית: המבקש לפתוח עסק או להרחיב את עסקו בכפוף לקבלת סיוע מהתכנית "מסלול תעסוקה" זקוק לוודאות לגבי זמינות הסיוע, כדי שיוכל לתכנן את מהלכיו. אולם הבדיקה העלתה כי אין מועדים קבועים להגשת הבקשות, והדבר מותנה במועד הקצאת התקציב לתכנית. עוד יצוין כי בשנת 2008 לא הוקצה כלל תקציב לשם צירוף מעסיקים חדשים לתכנית.

2. הערכת התכנית: בדומה לתכניות אחרות שמפעיל משרד התמ"ת, נקבע כי מינהל מחקר וכלכלה יבצע מחקר הערכה בנוגע לתכנית "מסלול תעסוקה".

הביקורת העלתה כי אף שהתכנית מופעלת למעלה משש שנים, טרם הושלם מחקר הערכה בעניינה. נמצא כי בנובמבר 2009 החל מינהל מחקר וכלכלה לאסוף נתונים ולנתחם, אולם לא נמצא כי מאז הופקו תוצרים כלשהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שחלף - שש שנים - ראוי כי משרד התמ"ת יפעל להשלמת מחקר הערכה בהקדם. כמו כן, נוכח ההיקף הכספי הניכר של התכנית "מסלול תעסוקה", ראוי שייבדקו מספר המשרות החדשות שנוצרו מבין המשרות שבגינן ניתנה תמיכה, מאפייני האוכלוסייה הנתמכת (נשים/גברים, השכלה, רמת שכר וכד') ומאפייני המעסיקים.

סיכום

1. ההכרה בחשיבות שילובם של חרדים בשוק העבודה גברה מאוד בשנים האחרונות. בראש ובראשונה מדובר במשימה לאומית חברתית-כלכלית בעלת חשיבות עליונה. הממשלה קבעה יעד אתגרי בתחום הזה לעוד כעשור, ואמנם בשנים האחרונות נעשות במגזר הציבורי פעולות בכמה מישורים כדי לשלב את החרדים בשוק העבודה ולהוציאם ממעגל העוני: משרד התמ"ת מקיים פעילות משותפת עם הגו'נט במסגרת חברת תב"ת, וגם עוסק, באמצעות אגפיו וזרועותיו, בהכשרת הנדסאיות (בשיתוף משרד החינוך) מקרב מגזר זה, ובמתן תמריץ כספי למעסיקים; המועצה להשכלה גבוהה עוסקת בהנגשת לימודים אקדמיים למגזר החרדי; מינהלת השירות האזרחי-לאומי (שירות המחליף את שירות החובה בצה"ל) הופקדה בין השאר על חיזוק יכולותיו המקצועיות של המשרת במהלך השירות האזרחי ובהכנתו לתעסוקה בעתיד; וצה"ל, אשר גם במסגרתו מתקיימות פעולות הכשרה למתגייסים מקרב החרדים.

61 החלטה מס' 4423 בדבר "מסלולי סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל", 22.1.09.

בה בעת, בדיקת פעילותם של המשרדים והגופים הציבוריים העוסקים בנושא העלתה כי הגם שמדובר בפעילות העשויה להיות פורצת דרך, ואף שחלק מהתכניות הן רק בתחילת דרכן, נכללות בה יותר נשים מגברים, ובכל הקשור לגברים היקפה עודנו מצומצם (כ-1,600 השמות בשנים 2005-2010). ספק אפוא אם יוכלו גורמי השלטון לעמוד ביעד של הממשלה לשנת 2020 - שיעור של 63% מועסקים בקרב גברים חרדים בטווח הגילים 25-64.

באשר לעתיד לבוא, לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ומשרד התמ"ת לבחון לעומק את התכניות ואת דרכי הפעולה, וחשוב לא פחות - את המשאבים וניצולם האפקטיבי ואת תרומתן של התכניות השונות להגדלת התעסוקה של הגברים במגזר החרדי. עוד ראוי כי הממשלה תקבע יעדי ביניים הנגזרים מהיעד האמור והניתנים למדידה ולבקרה. יעדים כאלה לא נקבעו עד כה ויש לקבעם בהקדם, זאת כדי לאפשר לבדוק את התקדמות התהליך מתוך שאיפה לממש את היעד הסופי שנקבע. אחרת, ייוותר יעד ארוך טווח זה בגדר שאיפה והצהרה גרדא, שהסיכויים להשיגו קלושים.

2. אשר למשרד התמ"ת - נוכח הצלחתן החלקית של הפעולות שריכזו להשתלבותו של המגזר החרדי בעבודה, שומה עליו לגלות מעורבות גדולה יותר בתכניות השונות באמצעות ועדות היגוי ובקביעת יעדיהן.

בכלל זה, על המשרד לעקוב אחר ביצוע התכניות, להשלים בהקדם את הליך הערכתן, לרבות בחינת עלות מול תועלת, להפיק לקחים בהתאם, לזרז הטמעתן של התכניות שנמצאו ראויות ולהגדיל את היקפן, ולהפסיק את פעילותן של יתר התכניות. בין השאר, יש לבדוק את הצורך בדמי קיום כדי להגדיל את כמות הנרשמים ולהקטין את כמות הנושרים מהלימודים; להסדיר באופן רצוף וקבוע באזורים שבהם מתגוררת האוכלוסייה החרדית מפגשים בין מעסיקים לבין דורשי עבודה חרדים, וכן להגדיל את מודעות המעסיקים לכלי העידוד הממשלתיים. מן הראוי שהמשרד, בשיתוף צה"ל, ימצא את הדרך שתאפשר לו להסמיך בוגרי הכשרות מקצועיות בצה"ל גם למקצועות אזרחיים כדי להקל את קליטתם בשוק העבודה האזרחי לאחר שחרורם.

3. באשר להשכלה גבוהה - כדי להמשיך ולהרחיב את השתלבותם של החרדים בהשכלה הגבוהה, על ות"ת לקדם וליישם בהקדם את התכנית המפורטת בנושא הגברת נגישות האוכלוסייה החרדית למערכת ההשכלה הגבוהה. יתר על כן, ראוי כי המועצה להשכלה גבוהה תפעל לגיוון אפשרויות הלימוד במסגרות מותאמות לחרדים, תקדם את הפעלתן של מכינות קדם-אקדמיות מותאמות לחרדים, תסייע במציאת דרכים להקטנת שיעורי הנשירה ממסגרות הלימוד השונות, ותשקול מתן מענה לצורך בדמי קיום במהלך הלימודים.

4. באשר לשירות האזרחי - לאור יעדי הגיוס לשירות האזרחי לשנים הקרובות, הצופים גידול ניכר במספר המשרתים החרדים, על מינהלת השירות האזרחי-לאומי לפעול ביתר שאת ליישום תכנית סדורה שתסייע להם לנצל את תקופת השירות להכשרה מקצועית ותעסוקתית, אחרת תוחמץ ההזדמנות הטמונה בשירות האזרחי - מתן כלים להשתלבות בשוק העבודה. כיתר התכניות, גם זו צריכה להיתמך בליווי ובמעקב שוטף, לבחינת הצלחתה ויעילותה.