

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ה | מאי 2025



המועצה להשכלה גבוהה

הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית - ביקורת מעקב



הנגשת השכלה גבוהה לחברה החרדית - ביקורת מעקב

רקע

נכון לסוף שנת 2022 היוותה החברה החרדית 12.3% מהאוכלוסייה בישראל¹, ועל פי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), שיעורה צפוי לעלות ל-22% (3.2 מיליון איש) בשנת 2045 ול-32% (6.4 מיליון איש) בשנת 2065². לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2024, שיעור התעסוקה בחברה החרדית נמוך בקרב אוכלוסיית גילי העבודה, ובייחוד בקרב הגברים: בסוף הרבעון השני של שנת 2024 רק כ-53% מהגברים החרדים היו מועסקים לעומת כ-87% בציבור הגברים היהודי שאינו חרדי, וכ-80% מהנשים החרדיות בגילי העבודה היו מועסקות לעומת כ-83% בציבור הנשים היהודי שאינו חרדי.

בהתאם לזאת, גם הכנסתם החודשית של החרדים נמוכה יותר - ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו של משפחה חרדית הייתה נכון לשנת 2021 כ-15,000 ש"ח בלבד, לעומת כ-23,000 ש"ח במשפחה חילונית. נוסף על כך, לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנת 2022 רק כ-12% מהמשפחות בישראל היו חרדיות, ואילו שיעורן מכלל המשפחות העניות בישראל היה 33.7%. אחת הדרכים לצמצום העוני ולהגדלת הפריור הלאומי היא שילוב חרדים בלימודים אקדמיים ובשוק העבודה במקצועות המצריכים השכלה גבוהה. מדובר במשימה חברתית-כלכלית בעלת חשיבות רבה.

במהלך השנים הפעילו המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב הפועלת במסגרתה (ות"ת) תוכניות רב-שנתיות המיועדות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, שתכליתן לאפשר לחרדים להשתלב באופן נרחב באקדמיה ובשוק העבודה בתנאים המתאימים לצורכיהם ולאורח חייהם. התוכניות מופעלות ברובן במתחמים נפרדים לגברים חרדים ולנשים חרדיות. בשנים 2011 - 2022 הוקצו כ-1.7 מיליארד ש"ח לשתי תוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית (התוכניות). התוכנית הראשונה נקבעה לשנים התשע"ב - התשע"ו (2011 - 2016), והשנייה לשנים התשע"ז - התשפ"ב (2017 - 2022).

1 הלמ"ס, "חרדים ביישובים יהודיים לפי מחוז ואזור סטטיסטי, נכון לסוף שנת 2022".

2 הלמ"ס, "תחזית אוכלוסיית ישראל מ-2019.2.18" (החלופה הבינונית מתוך שלוש). השיעורים הם לפי החלופה הבינונית מבין שלוש חלופות הקיימות בתחזית - נמוכה, בינונית וגבוהה.



נתוני מפתח

81%

מהסטודנטים החרדים לתואר ראשון בשנת התשפ"ג (2022 - 2023) למדו במסגרת של לימודים בהפרדה מגדרית או באוניברסיטה הפתוחה (11,272 מ-13,916)

**17,380
בלבד**

מספר הסטודנטים החרדים שלמדו במוסדות להשכלה גבוהה בשנת התשפ"ד (2023 - 2024) לעומת היעד שהגדירה מל"ג לשנת התשפ"ב (2021 - 2022) 19,000 סטודנטים חרדים (5% מכלל הסטודנטים במדינה, בעוד חלקם באוכלוסייה הכללית מהווה כ-12%)

**200
מיליון ש"ח**

תקציב ות"ת להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית בשנת התשפ"ד (2023 - 2024) כולל כ-92 מיליון ש"ח שניתנים בדומה לכל סטודנט הלומד במוסדות להשכלה גבוהה

יותר מ-53%

מבוגרי תואר ראשון החרדים בשנת התשפ"ב (2021 - 2022) למדו חינוך והכשרה להוראה (2,179), ואילו בקרב הסטודנטים שאינם חרדים, שיעורם של בוגרי חינוך והכשרה להוראה באותה שנה היה 15% בלבד

3.2% בלבד

מהבוגרים החרדים בשנת התשפ"ב (2021 - 2022) למדו הנדסה ואדריכלות בהשוואה ל-14.3% בשאר האוכלוסייה (133 לעומת 7,229)

**כ-69%
בלבד**

מהגברים החרדים שהחלו ללמוד סיימו תואר ראשון (לעומת כ-82% בקרב הנשים החרדיות) בהשוואה ל-77% בקרב הגברים ו-85% בקרב הנשים בשאר האוכלוסייה



פעולות הביקורת

במאי 2019 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי"³ (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). במסגרת הביקורת נבדקו בין היתר תוכניות מל"ג להנגשת ההשכלה הגבוהה והיבטים הנוגעים לבקרה על יעילותן ולמועילות שלהן בשנות הלימודים התשע"ב - התשע"ח (2011 - 2018).

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם, ובכלל זאת בדק את הדברים האלה: מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים ושיעור הגברים מתוכם; שיעור הנשירה מהלימודים; מתן עדיפות לתחומי לימוד בעלי אופק תעסוקה; סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה. הביקורת נעשתה במל"ג-ות"ת ובמשרד העבודה (תחום תעסוקת חרדים). בירורים נעשו במרכזי הכוון תעסוקתיים⁴ ובכמה מוסדות להשכלה גבוהה⁵.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הגדרת הזכאים להשתתף בתוכניות מל"ג ות"ת - מל"ג - ות"ת הגדירה את הזכאים להשתתף בתוכנית רק על פי הרקע הלימודי בעברם, באופן צר יותר מכפי שהוגדר לצורך ייצוג הולם בחוק שירות המדינה, (מינויים) וללא התבססות על אורח החיים הנוכחי שלהם, אך קבעה שיעור חריגים של 15%, ואיפשרה להגיש בקשות להגדלת שיעור החריגה כדי להתמודד עם פערים אלה. בפועל, מספר הסטודנטים החרדים (על פי הגדרת מל"ג - ות"ת) לא גדל באופן משמעותי בשנים האחרונות ביחס לגידול באוכלוסייה ונשאר כ-5% מהפוטנציאל בגילי 18 - 40 בקרב הנשים וכ-2% מהפוטנציאל בקרב הגברים, כאשר כ-81% מהם לומדים במסגרת לימודים בהפרדה או באוניברסיטה הפתוחה. לצד האמור, אין בידי מל"ג נתונים כמותיים לגבי חרדים שלא התקבלו ללימודים או כיתות שלא נפתחו, בשל מחסור בסטודנטים שלא נרשמו עקב אי-עמידה בתנאי ההגדרה.

מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים - בביקורת הקודמת נמצא כי הייתה עלייה עקבית במספר הסטודנטים החרדים, אך לא הושג היעד שנקבע בתוכנית הראשונה (11,465 מתוך היעד - 14,500). בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**. אומנם מגמת העלייה נמשכה ומל"ג נקטה פעולות להגדלת מספר

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), עמ' 2013 - 2061.

4 בני ברק ובית שמש.

5 אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר-אילן, האוניברסיטה הפתוחה, מבח"ר בני ברק, המרכז האקדמי רופין, שלוחת בצלאל, קמפוס שטראוס - מכללת הדסה, הקריה האקדמית אונו, מכללת סמי שמעון, המכללה האקדמית בית ברל.



הסטודנטים, אולם גם יעד התוכנית השנייה לא הושג (16,430 מתוך היעד - 19,000). יתר על כן, נוכח הגידול המקביל של כלל האוכלוסייה החרדית, שיעור הסטודנטים בקרבה נותר בשנת 2023 כפי שהיה בשנת 2019, כך ש"תקרת הזכוכית" לא נשברה.

שיעור הגברים מכלל הסטודנטים החרדים - בביקורת הקודמת נמצא כי שיעור הגברים החרדים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה נמוך במידה רבה משיעור הנשים (33% בשנת התשע"ז (2016 - 2017) - 3,700 מתוך 11,100 סטודנטים חרדים). בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**, וכי תמונת המצב לא השתנתה - שיעורם של סטודנטים הגברים החרדים מכלל הסטודנטים והסטודנטיות החרדים נותר דומה (כ-31% - 5,000 מ-16,000). רק ביולי 2024 (חמש שנים מתום הביקורת הקודמת) עדכנה מ"ג את מודל התקצוב וקבעה שיינתן סיוע גדול יותר לאוכלוסייה שלא למדה לימודי ליבה בבית הספר התיכון, דבר שאמור לתמרץ קליטת גברים.

לימודי הוראה בחברה החרדית מול צורכי מערכת החינוך וצורכי המשק - בביקורת הקודמת נמצא כי חלק הארי של הסטודנטים החרדים למדו חינוך והכשרה להוראה (29.3% - 3,259 מ-11,100 בשנת התשע"ז [2016 - 2017]). בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**, וכי תמונת המצב עדיין לא השתנתה (29.9% - 4,298 מ-14,351 בשנת התשפ"ג [2022 - 2023]). עם זאת בשנת 2022 נקטה מ"ג-ות"ת צעד לתיקון ליקוי זה באמצעות שינוי סדר העדיפות, שמטרתו להביא לשינוי המצב.



נשירה מהלימודים - בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2005-2014, שיעור הנשירה בקרב הסטודנטים החרדים גבוה בהשוואה לאלה של סטודנטים מהאוכלוסייה הכללית, וכי שיעור הנשירה של הגברים גבוה מזה של הנשים - בקרב הגברים החרדים 46% (לעומת כ-20% אצל הגברים הלא-חרדים), ובקרב הנשים החרדיות - כ-28% (לעומת כ-12% אצל הנשים הלא-חרדיות). בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה רבה**, וכי שיעור הנשירה הן אצל גברים חרדים והן אצל נשים חרדיות שהחלו ללמוד בשנת 2017 הצטמצם (18% נשירה בקרב הנשים החרדיות לעומת 15% בקרב נשים לא-חרדיות, ו-31% בקרב הגברים החרדים לעומת 23% בקרב גברים לא-חרדים), אם כי הפער בהשוואה לאוכלוסייה הכללית עדיין קיים.

סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ושיתוף פעולה עם תוכניות לתעסוקת חרדים - בביקורת הקודמת נמצא כי תוכניות מ"ג-ות"ת לא כללו סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה, וכי מ"ג-ות"ת לא פעלה בשיתוף פעולה עם משרד הכלכלה והתעשייה דאז (או משרד העבודה), והומלץ שמ"ג-ות"ת ומשרד העבודה יגבירו את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האפקטיביות של פעולותיהם ויגבשו תוכניות ופעילויות משותפות. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה רבה**, וכי מ"ג-ות"ת ומשרד העבודה הסדירו את שיתוף הפעולה ביניהם במסגרת מרכזי ההכוון התעסוקתי של משרד העבודה.

פתיחת מקומות לימוד חדשים לחרדים - נמצא כי מ"ג-ות"ת החלה לקדם בשנת 2023 הקמתן של פלטפורמות לימוד חדשות לאוכלוסייה החרדית, בין היתר בפריפריה



הגיאוגרפית, בארבעה מרחבים - טבריה-צפת, חיפה, בית שמש, באר שבע. בכל מרכז לימוד חרדי ישתתפו כמה מוסדות אקדמיים, בהובלה אדמיניסטרטיבית של מוסד אחד.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי מל"ג תאסוף נתונים לגבי מועמדים חרדים שלא התקבלו ללימודים במסגרת התוכנית ולגבי תוכניות לימוד שלא נפתחו עקב אי-התאמת המועמדים להגדרת הזכאים להשתתף בתכנית, ובהתאם תבחן את ההגדרה והאפשרות לשינויים בה באופן עיתי, בדרך שתיתן מענה ליעדים שהוגדרו על ידה, תוך בחינת מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית, לרבות נתונים כאמור, ותשקול אם יש מקום, להרחיב את ההגדרה, בין היתר, בשים לב להגדרה בחוק שירות מדינה (מינויים), על מנת לאפשר לתת מענה לכלל המועמדים החרדים המבקשים להשתתף בתוכניות של מל"ג-ות"ת לסטודנטים חרדים, וכל זאת בכפוף לכל דין.

מומלץ למל"ג-ות"ת להבטיח שהפעולות שנקטות להגדלת מספר הסטודנטים החרדים יובילו לעמידה ביעדי התוכנית החדשה.

מומלץ למל"ג-ות"ת לעקוב אחר מידת השפעת עדכון מודל התקצוב על שיעור הסטודנטים הגברים החרדים לאורך הפעלתו עד שנת התשפ"ח, ובמידת הצורך לנקוט פעולות נוספות להגדלת שיעור זה.

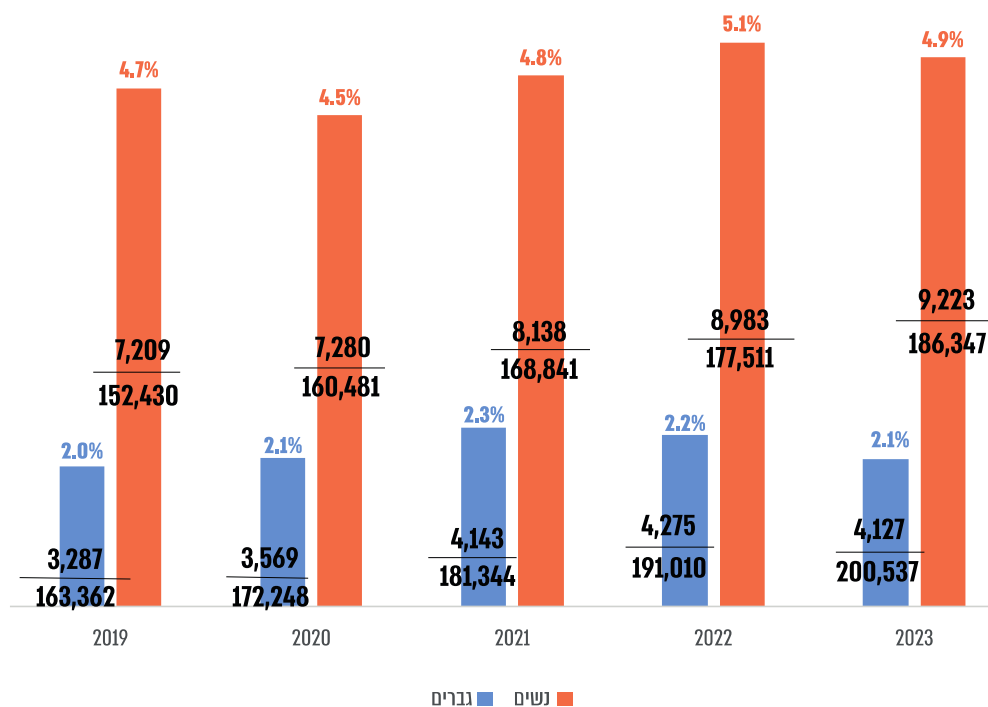
מומלץ למל"ג-ות"ת להמשיך לפעול לצמצום היקף הנשירה של סטודנטים וסטודנטיות חרדים, בייחוד בקרב גברים, ולאסוף נתונים לגבי היקפי נשירה לפי מקצועות ותחומי לימוד לצורך מיקוד פעולותיה בנושא. כמו כן מומלץ לעדכן, לפי הצורך, את מודל התקצוב.

מומלץ למל"ג-ות"ת לעקוב באופן שוטף אחר יעילות סדר העדיפויות החדש ומידת השפעתו על תחומי הלימוד כדי שיהיה ניתן להפיק לקחים בנושא. כן מומלץ לנקוט צעדים נוספים בעניין זה, כגון בניית תוכניות ייעודיות לתחומי לימוד שיש להם ביקוש בשוק העבודה.

מומלץ למל"ג-ות"ת ולמשרד העבודה להגביר את פעולותיהם להכוונה ולהשמה וכן לבחון את מידת ההצלחה של הפעילות המשותפת.



שיעור הסטודנטים החרדים ביחס לפוטנציאל (גילאי 18 - 40), לפי מגדר, 2019 - 2023



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

שילוב האוכלוסייה החרדית בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה איכותית הוא יעד לאומי של מדינת ישראל. ההשכלה הגבוהה היא בסיס להשתלבות ולהצלחה בשוק התעסוקה, וחלק ניכר מתחומי העיסוק במשק חסומים בפני מי שחסרים השכלה זו. שיעור ההשתתפות הנמוך של האוכלוסייה החרדית בשוק התעסוקה בעיקר בקרב הגברים (53% בקרב החרדים לעומת 87% בקרב יהודים שאינם חרדים) פוגע לא רק במעמד הכלכלי האישי, הוא גם מאט את ההתקדמות הכלכלית של המשק בכללותו. לפיכך יש חשיבות לתוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית. זאת, בעיקר לגברים החרדים, ששיעורי התעסוקה וההשכלה האקדמית שלהם נמוכים מאוד.

בביקורת המעקב עלה שעל אף הפעילות של מל"ג-ות"ת בשנים האחרונות להגדלת היקף האוכלוסייה החרדית שלומדת במוסדות להשכלה גבוהה, שיעור הלומדים מקרב כלל האוכלוסייה החרדית נותר בחמש השנים האחרונות ללא שינוי מהותי נוכח הגידול במקביל של כלל האוכלוסייה החרדית. (3.45% - 13,350 סטודנטים חרדים מתוך 386,000 - הפוטנציאל בגילי 18 - 40 בשנת 2023).

נוסף על כך שיעור הגברים החרדים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה נותר נמוך בהשוואה לנשים (2% לעומת 5%), ועדיין חלק הארי של הסטודנטים החרדים (קרוב ל-30%) למדו חינוך והכשרה להוראה, תחומים שהאופק התעסוקתי בהם מוגבל, ומיעוטם למדו הנדסה ואדריכלות (6.6%) ומדעים (10.1%), לפי נתוני שנת התשפ"ג (2022 - 2023).

מאז הביקורת הקודמת פעלה מל"ג-ות"ת לתיקון הליקויים שעלו בה, ובכלל זה חתרה להרחבת הפריסה של התוכניות לחרדים, לצמצום היקף הנשירה של הסטודנטים החרדים באמצעות תוכנית מעטפת ולהעדפת תחומי לימוד בעלי אופק תעסוקתי, אולם בפועל טרם חל שינוי מהותי בשיעור הסטודנטים החרדים מתוך האוכלוסייה הפוטנציאלית ובתמהיל תחומי הלימוד.

נוכח ממצאי ביקורת המעקב, על מל"ג-ות"ת לבחון באופן שוטף את השפעת הפעולות וההחלטות שלה לשם הפקת לקחים ושיפור התוכניות, וכן עליה לבחון דרכים נוספות לעידוד ההשכלה הגבוהה בקרב החברה החרדית, ובפרט במקצועות בעלי אופק תעסוקתי.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				למרות הגידול העקבי שחל במספר הסטודנטים החרדים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, מל"ג-ות"ת לא עמדה ביעד שהיא קבעה לתוכנית הראשונה לסוף שנת התשע"ו (2015 - 2016), ובפועל מספרם הסתכם ב-11,465 (כ-80% מהיעד).	מל"ג-ות"ת	מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים
				שיעור הגברים החרדים באקדמיה נמוך באופן משמעותי מזה של הנשים החרדיות, והתוכניות לא קבעו יעד של הגדלת שיעורם של הגברים מקרב כלל הסטודנטים החרדים. שיעור זה אף ירד במהלך הפעלת התוכנית הראשונה, ועיקר הגידול היה דווקא בשיעורן של הנשים הלומדות לימודים אקדמיים.	מל"ג-ות"ת	שיעור הגברים מכלל הסטודנטים החרדים
				שיעור הנשירה מהלימודים האקדמיים במגזר החרדי גדול יותר מפי שניים משיעור בקרב המגזרים האחרים: שיעור הגברים החרדים הנושרים מהלימודים האקדמיים הגיע לכ-46% (לעומת כ-20% אצל הגברים הלא-חרדים), ואצל הנשים החרדיות - כ-28% (לעומת כ-12% אצל הלא-חרדיות).	מל"ג-ות"ת	נשירה מהלימודים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בשנת התשע"ז (2016) - 29% מכלל הסטודנטים החרדים לתואר ראשון למדו חינוך והכשרה להוראה. לשם השוואה, בקרב הסטודנטים הלא-חרדים שיעור הלומדים חינוך והוראה במוסדות האקדמיים עמד בשנת התשע"ז על כ-14.5% בלבד. כמו כן, 44% מקרב בוגרי תואר ראשון היו בוגרות לימודי חינוך והוראה. זאת, אף ששיעור המועסקות מבין הבוגרות במקצוע זה הינו נמוך ביותר ולרובן אין אופק תעסוקה.	מל"ג-ות"ת	לימודי הוראה בחברה החרדית מול צורכי מערכת החינוך וצורכי המשק
				תוכניות מל"ג-ות"ת לא כללו סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ולא שיתוף פעולה עם תוכניות מקבילות אחרות של משרד הכלכלה והתעשייה דאז (או משרד העבודה), שגם תכליתן הייתה שילוב חרדים במעגל התעסוקה.	מל"ג-ות"ת ומשרד העבודה	סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ושיתוף פעולה עם תוכניות לתעסוקת חרדים

