

הוועדה לתכנון ולתקצוב - ות"ת

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי

תקציר

רקע כללי

המגזר החרדי היווה 11% מהאוכלוסייה בישראל בשנת 2015, ועל פי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), שיעורו צפוי לעלות ל-20% בשנת 2040 ול-32% בשנת 2065. נתוני הלמ"ס מצביעים על שיעור תעסוקה נמוך במגזר החרדי, ובמיוחד אצל הגברים: בשנת 2013 כ-56% מהגברים החרדים בגילי העבודה היו מועסקים, לעומת כ-90% בציבור הגברים היהודי שאינו חרדי¹. גם ההכנסה הממוצעת וההכנסה החציונית במגזר החרדי בשנת 2014 היו נמוכות באופן משמעותי מאלו של יהודיים לא-חרדיים.

תעודת בגרות ותואר אקדמי הם לא פעם מפתח למציאת תעסוקה איכותית שתשפר את הכנסת העובד ותבטיח לו ולמשפחתו רמת חיים נאותה והיחלצות ממעגל העוני. אך חלק ניכר ממוסדות הלימוד החרדיים לגילי תיכון - ובייחוד לבנים - מתמקדים בלימודים תורניים, ואינם מלמדים מקצועות ליבה או שהם מלמדים מקצועות אלו באופן חלקי. בשנת 2014 רק 5% מהגברים החרדים וכ-16% מהנשים החרדיות בני 19-35 היו זכאים לתעודת בגרות - שהיא אחד מתנאי הקבלה ללימודים אקדמיים - לעומת כ-50% מהיהודים הלא-חרדים וכ-65% מהיהודיות הלא-חרדיות. גם שיעורם של בעלי תואר אקדמי במגזר החרדי היה נמוך מאוד בהשוואה למגזרים יהודיים לא-חרדיים: בשנת 2014 רק כ-2% מהגברים החרדים וכ-8% מהנשים החרדיות בני 25-35 היו בעלי תואר אקדמי (לעומת כ-28% מהגברים היהודים החילוניים וכ-43% מהיהודיות החילוניות).

צבר של חסמים מקשה על חרדים להתקבל ללימודים אקדמיים, להתמיד בהם ולהצליח, ובכלל זה הרקע הלימודי הקודם שלהם, שוני בהרגלי למידה, וכן היותם בעלי משפחות כבר מגיל צעיר יחסית.

מבדיקה שערכה הלמ"ס לפי בקשת משרד מבקר המדינה עולה כי פערי התעסוקה וההכנסה בין חרדים ובין לא-חרדים מצטמצמים מאוד כאשר מדובר במי שלמד לימודים אקדמיים.

במטרה להגדיל את השתלבות המגזר החרדי בשוק התעסוקה ואת הפריון בשוק העבודה הקצתה המדינה משאבים ייעודיים לשם שילוב חרדים בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה: באוקטובר 2010 ובספטמבר 2016 חתמו

1 על פי מחקר של לי כהנר, גלעד מלאך, מאיה חושן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות והמכון הישראלי לדמוקרטיה, **שנתון החברה החרדית בישראל 2017**, בעמ' 39, בשנת 2016 52% מהגברים החרדים היו מועסקים לעומת 87% יהודים לא חרדים; ו-73% מהנשים חרדיות לעומת 82% מהיהודיות הלא חרדיות.

הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת)² של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג)³ ומשרד האוצר על הסכמים רב-שנתיים, שלפיהם יוקצו כ-1.7 מיליארד ש"ח במצטבר לשם שילוב המגזר החרדי בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה בשנות הלימודים התשע"ב-התשפ"ב (2011 - 2022)⁴. בהתאם לכך יזמו והפעילו ות"ת ומל"ג תוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי: בשנים התשע"ב-התשע"ו (2011 - 2016) הן הפעילו את התוכנית הראשונה, והתחייבו להפעיל בשנים התשע"ז-התשפ"ב (2016 - 2022) את התוכנית השנייה (להלן - התוכניות או התוכנית). לפי התוכניות, המוסדות להשכלה גבוהה היו אמורים להקים בקרבתם מסגרות לימוד לחרדים שבהן יתקיימו לימודים אקדמיים במתחמים נפרדים לנשים ולגברים⁵. ועדת היגוי משותפת שהקימו ות"ת ומל"ג ליוותה את ביצוע התוכניות (להלן - ועדת ההיגוי). בשנים התשע"ג-התשע"ז (2012 - 2017) הקצתה ות"ת לתוכניות 619 מיליון ש"ח, ומהם נוצלו 556 מיליון ש"ח (כ-90%).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את התוכניות, את ביצוען ואת מידת האפקטיביות שלהן בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ח (2011 - 2018)⁶. הבדיקה נערכה במל"ג, בוות"ת ובמוסדות להשכלה גבוהה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לצורך הבדיקה השתמש משרד מבקר המדינה בנתונים שקיבל מהלמ"ס.

הליקויים העיקריים

מידת האפקטיביות של התוכניות

מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים: לפני הפעלת התוכנית הראשונה למדו כ-6,000 סטודנטים חרדים לימודים אקדמיים. בתוכנית הראשונה נקבע יעד של 14,500 סטודנטים חרדים לשנת התשע"ו (2015 - 2016), אולם בפועל למדו בה רק 11,465 (כ-80% מהיעד).

2 ות"ת היא הגוף האחראי לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

3 מל"ג היא המוסד הממלכתי המתווה את מדיניותה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

4 שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

5 ההפרדה המגדרית והגדרת חרדי בתוכניות נדונות בערכאות משפטיות, ולכן דוח זה אינו עוסק בהן.

6 שנת התשע"ח לא הסתיימה בתקופת הביקורת (מרץ-אוגוסט 2018). לפיכך, הנתונים בעניינה אינם שלמים.

שיעור הנשירה
מהלימודים
האקדמיים במגזר
החרדי גדול יותר
מפי שניים משיעור
בקרב המגזרים
האחרים. רק כרבע
מהגברים החרדים
הלומדים במכינות
מקבלים תואר
אקדמי

מספר הסטודנטים גדל בכ-48% משנת התשע"ב (2011 - 2012) עד שנת התשע"ז (2016 - 2017), אך הצטמצם בשנת התשע"ז. בתוכניות לא נקבע יעד לעניין מספר החרדים שקיבלו תואר ראשון (להלן - בוגרים), ולא נקבעו יעדים בדבר התפלגותם של תחומי לימוד.

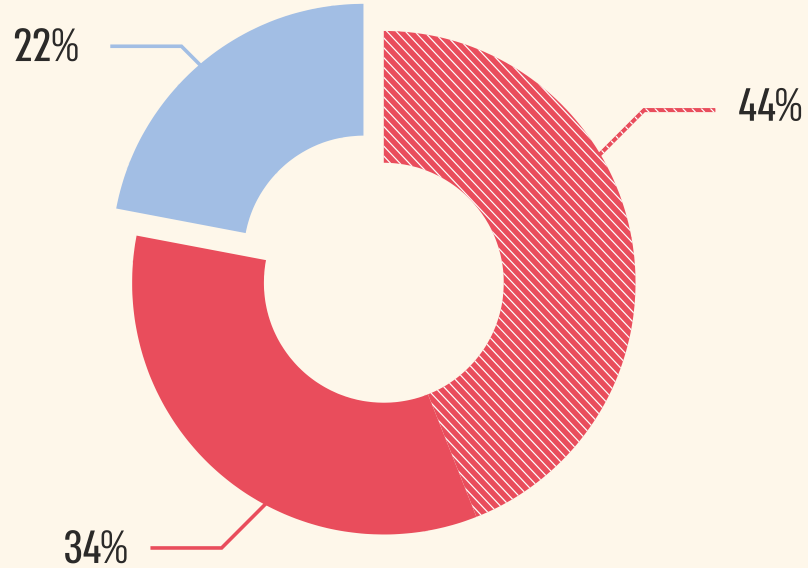
שיעור הגברים מכלל הסטודנטים החרדים: שיעור הגברים החרדים באקדמיה נמוך באופן משמעותי מזה של הנשים החרדיות, אך התוכניות לא קבעו יעד של הגדלת שיעורם של הגברים מקרב כלל הסטודנטים החרדים. שיעור זה אף ירד במהלך הפעלתה של התוכנית, ועיקר הגידול היה דווקא בשיעורן של הנשים הלומדות לימודים אקדמיים. למרות זאת - ועל אף המלצות מחקר שליווה את התוכנית הראשונה, ולפיהן כדי לעודד השתתפות גברים בלימודים אקדמיים יש להגדיל את המלגות לגברים בלבד - בתוכנית השנייה צומצמה העדיפות שניתנה לגברים בקבלת המלגות. לפיכך, שיעור הגברים בקרב הסטודנטים עלול להמשיך לקטון.

היעדר טיפול בנשירה מהלימודים: כדי להתמודד עם פערי הידע ועם פערים בהרגלי הלמידה של מועמדים חרדים ללימודים מפעילים המוסדות האקדמיים המשתתפים בתוכניות מכינות קדם-אקדמיות ייעודיות. האפקטיביות של המכינות בתקופת הפעלתה של התוכנית הראשונה הייתה חלקית: המכינות הועילו בעיקר לנשים החרדיות, ושיעור הנושרים מהמכינות בקרב הגברים הגיע לכ-55% (לעומת 35% בקרב הנשים). שיעור הנשירה מהלימודים האקדמיים במגזר החרדי גדול יותר מפי שניים משיעורו בקרב המגזרים האחרים: שיעור הגברים החרדים הנושרים מהלימודים האקדמיים מגיע לכ-46% (לעומת כ-20% אצל הגברים הלא-חרדים), ואצל הנשים החרדיות - כ-28% (לעומת כ-12% אצל הלא-חרדיות). בחישוב משוקלל, מכל 100 גברים חרדים שיתחילו ללמוד במכינות ימשיכו רק 45 ללימודים אקדמיים, ורק 24 מהם יקבלו תואר (לעומת 47 מכל 100 נשים חרדיות). למרות זאת, ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לא אספו נתונים על הנשירה (לרבות נתונים מפולחים), לא ניתחו לעומק את תופעת הנשירה ואת סיבותיה (ובפרט אצל גברים חרדים), לא קבעו יעד של צמצום תופעת הנשירה, לא קיבלו החלטות בנושא ואף לא יישמו פתרונות.

תיעדוף תחומי לימוד שאינו הולם את צורכי המשק

כ-78% מהבוגרים החרדים בשנות התוכנית התשע"ב-התשע"ז (2011 - 2017) הן נשים, 44% מהן הינן בוגרות לימודי חינוך והוראה במכללות האקדמיות לחינוך, כמפורט בתרשים הבא:

חלק הארי של
החרדים שקיבלו
תואר אקדמי
במסגרת התוכניות
הוא נשים שקיבלו
תואר בהוראה,
תחום שבו יש עודף
גדול של מורות
חרדיות, ורובן אינן
עוסקות בהוראה

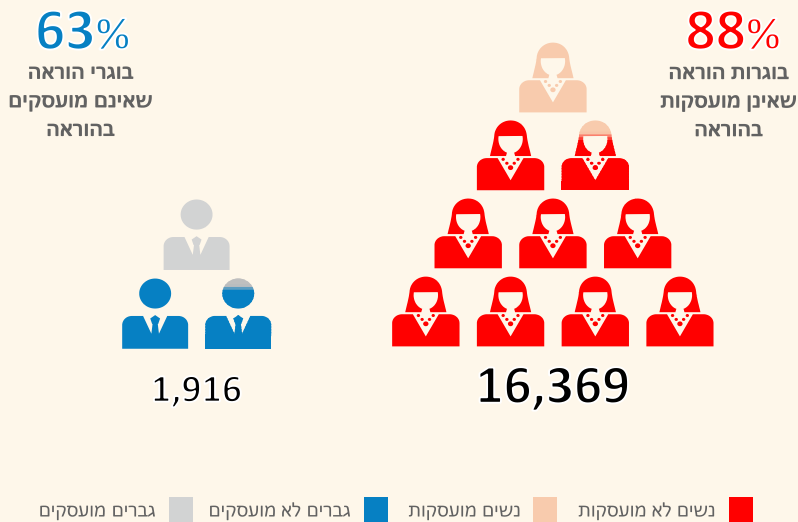


● בוגרות חרדיות לחינוך והוראה ● בוגרות חרדיות ביתר המקצועות ● בוגרים חרדים

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

לפי נתוני משרד החינוך, בכל שנה כ-6,500 חרדיות מקבלות תעודת הוראה (לאחר לימודים אקדמיים או לא-אקדמיים), אף שמערכת החינוך החרדית אינה זקוקה ליותר מ-1,500 מורות, ואין מחסור במורות חרדיות בשום מקצוע. לעומת זאת, יש מחסור במורים חרדים (גברים) למקצועות הליבה. היות שבמגזר החרדי בדרך כלל מורים גברים מלמדים בנים ומורות נשים מלמדות בנות, אין בעודף המורות כדי להשלים את החסר במורים גברים. לפי נתוני הלמ"ס, וכמפורט בתרשים הבא, רובם המוחלט של החרדים שלמדו במוסדות להכשרת עובדי הוראה בשנים התשע"ג-התשע"ו (2012 - 2016) לא עסקו במקצוע ההוראה (כ-63% מהגברים וכ-88% מהנשים). למרות זאת, שיעור החרדים לומדי ההוראה - ובייחוד שיעור הנשים - ממשיך לעלות בהתמדה בכל שנה.

ות"ת ומל"ג החליטו להעדיף את מקצוע ההוראה בלא שבחנו נתונים על הצרכים התעסוקתיים במקצוע זה וביתר מקצועות הלימוד לחרדים



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

העקרונות לקביעת סדרי העדיפויות במתן מלגות ות"ת, לפחות בחלקם, אינם עולים בקנה אחד עם ההסכם מספטמבר 2016 בין ות"ת למשרד האוצר על התוכנית הרב-שנתית השנייה, עם המצב התעסוקתי במקצוע ההוראה ועם המלצות המחקר המלווה. למרות היעדרו של אופק תעסוקה לנשים חרדיות בתחום ההוראה והחינוך, נוספו למעגל הזכאים למלגות נשים שלמדו תחום זה.

בהחלטת מל"ג ממאי 2017 צומצמה העדיפות שניתנה לגברים בקבלת מלגה, ובוטלה העדיפות הייחודית בקבלת מלגות שניתנה לגברים הלומדים חינוך והוראה של מקצועות הליבה. בנוסף, למרות שוועדת ההיגוי הבהירה בשנת 2013 כי המלגות יינתנו רק עבור לימודים לתארים אקדמיים מלאים, דהיינו לא לצורך לימודי השלמה, החליטה מל"ג במאי 2017 לתת מלגות לחרדים שלמדו לימודי השלמה לתואר בהוראה.

הדבר הביא לעליית שיעורן של הנשים שקיבלו מלגה מ-48% מכלל מקבלי המלגות בשנת התשע"ז (2016 - 2017) ל-78% בשנת התשע"ח (2017 - 2018) (85% מהן למדו הוראה), ושיעורם של הגברים שקיבלו מלגות ירד מ-52% ל-22%.

ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג קיבלו את ההחלטות הללו על העדפת מקצוע ההוראה בלא שבחנו נתונים מבוססים על תעסוקתם של בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה ועל הצורך התעסוקתי בהכשרתם, ובלא שבחנו נתונים על הצרכים התעסוקתיים ביתר מסלולי הלימוד לחרדים. הן אף לא נתנו את הדעת על כך שכבר בשנת 2013 ציינה ועדת ההיגוי כי יש עודף מורות חרדיות, ולא נתנו דעתן על כך שכ-90% מהחרדים שקיבלו תואר בהוראה הוכשרו בתחומי היהדות והחינוך הכללי, שבהם אין אופק תעסוקה. אם כן, המדינה משקיעה משאבים רבים כדי לעודד נשים ללמוד מקצוע שבו ההיצע עולה בהרבה על הביקוש.

ליקויים בניהול התוכניות ובבדיקת איכותן של תוכניות הלימוד

מסגרות ייחודיות להפעלת תוכניות לימוד עבור חרדים החלו לפעול עוד בשנת 2000, אך במשך למעלה מתריסר שנים (עד שהחלה לפעול התוכנית הראשונה) לא בדקה מל"ג את איכותן, ואף לא השוותה את רמת הלימוד בהן לזו שבמוסד האם האקדמי שהפעיל אותן. בבדיקת איכותן של ארבע מתוכניות הלימוד אשר הוגשו למל"ג לאישור בשנים 2014 - 2017 נמצאו ליקויים מהותיים בנוגע לתחומי הלימוד בחלק מן המוסדות. גם במחקר המלווה שהוצג למל"ג בתחילת 2016 צוין כי רמתן האקדמית של חלק מהתוכניות אינה מספקת. למרות זאת, מל"ג לא השלימה את בדיקת איכותן של תוכניות הלימוד במרבית התחומים הנלמדים, ולא וידאה כי רמת הלימוד ואיכות ההכשרה זהות לאלו שבמוסדות האם. יש לכך השפעה רבה גם בהיבט הלאומי, שכן ייתכן כי המשאבים המרובים שהושקעו לא יניבו את התוצאה המצופה - הגדלת הפריזון במשק.

ות"ת לא ביצעה בתוכנית השנייה את כל המשימות שהיה עליה לבצע לפי ההסכם הרב-שנתי: היא לא אספה נתונים לגבי שיעורי הנשירה של הסטודנטים החרדים, ולא בחנה שינוי במודל התקצוב של התוכנית שיביא לצמצום נשירתם; ות"ת והאוצר לא הקימו צוות עבודה קבוע שילווה את התוכנית כפי שנקבע בהסכם. בפרוטוקולים של דיוני ועדת ההיגוי ושל דיוני ות"ת ומל"ג הנוגעים לאישור התוכנית לא עלה הצורך לכלול בה את המשימות שנקבעו בהסכם.

לוות"ת אין בסיס נתונים מלא על הלומדים במסגרת התוכניות, לרבות הלומדים במכינות. יש לכך השפעה על תקצוב התוכניות והמוסדות המשתתפים, וכן על גיבוש תוכניות והחלטות.

התוכניות אינן כוללות סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ושיתוף פעולה עם תוכניות מקבילות אחרות שגם תכליתן היא שילוב חרדים במעגל התעסוקה. המלצות המחקר המלווה בנושא זה לא יושמו, לרבות ההמלצות בדבר הכשרת גברים חרדים לעבודה כבר במהלך הלימודים.

ההמלצות העיקריות

על ות"ת ומל"ג לקבוע יעדים מדידים של הגדלת שיעור הבוגרים החרדים ושל מספר הגברים החרדים הלומדים - ולנקוט פעולות להשגתן, לרבות מעקב שוטף. על ות"ת ומל"ג גם לתת את הדעת על כך שצמצום העדיפות אשר ניתנה לגברים בקבלת המלגות עלול לגרום לקיטון נוסף בשיעורם של הגברים בקרב הסטודנטים החרדים, וזאת בניגוד למטרת התוכנית. עליהן להקטין את התמריץ ללימודי ההוראה והחינוך של נשים, שכן היצע התעסוקה בתחומי ההוראה קטן באופן משמעותי ממספר הנשים החרדיות הלומדות

הוראה. על מל"ג וות"ת לתעדף מקצועות שיש בהם צורך משקי מוכח, כפי שנקבע בהסכם האמור מספטמבר 2016 עם משרד האוצר.

כדי לצמצם את תופעת הנשירה על ות"ת ומל"ג לספק כלים שיאפשרו לסטודנטים להתמודד בהצלחה עם אתגר הלימודים - אם באמצעות הכנה מוקדמת יעילה המותאמת לצורכיהם, ואם באמצעות ליווי ותמיכה מתאימים במהלך הלימודים. בד בבד, מן הראוי שהן ישקלו מתן הכוונה מתאימה למבקשים ללמוד עוד בטרם החלו בלימודיהם לתואר אקדמי - אם בבחירת תחום הלימודים המתאים להם, ואם בבחינת אפשרויות חלופיות להשתלב בהכשרה מקצועית מתאימה במסגרת שאינה אקדמית. היות שבדרך כלל גברים חרדים אינם לומדים מקצועות ליבה ומגיעים לאקדמיה עם פערי ידע עמוקים, יש לשוב ולבחון את ההמלצה - שנכללה במחקר המלווה - להפעיל מכינות להשלמת בחינות הבגרות.

על ות"ת לקדם לאלתר הקמת מסד נתונים שלם ואמין על כל התוכניות ולבסס עליו את החלטותיה. על ות"ת ומשרד האוצר להקים צוות עבודה לצורך ליווי ביצוען של התוכניות. על מל"ג להשלים את בדיקות האיכות הנחוצות כדי להבטיח שרמת הלימודים של התוכניות לחרדים תהיה זהה לרמת התוכניות הרגילות.

סיכום

להשכלה אקדמית, ולו חלקית, יש השפעה חיובית על התעסוקה ועל ההכנסה השנתית הממוצעת. לפיכך, יש חשיבות לתוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי. זאת, בעיקר לגברים החרדים, ששיעורי התעסוקה וההשכלה האקדמית שלהם נמוכים מאוד. אולם בביקורת עלה שהתוכניות לוקות בחסר ואינן אפקטיביות דיין עבור הגברים החרדים בהשגת תואר אקדמי. רק כרבע מהגברים החרדים הלומדים במכינות מקבלים תואר (לעומת כמחצית מהנשים החרדיות). חלק הארי של החרדים שקיבלו תואר אקדמי במסגרת התוכניות הוא נשים שקיבלו תואר אקדמי כללי בהוראה. אולם בתחום זה יש עודף גדול של מורות חרדיות, ורובן לא עוסקות בו, בין היתר, מאחר שנשים חרדיות אינן מלמדות בנים חרדים.

החלטות ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג להעדיף את לימודי ההוראה בכללותם, לרבות לימודי הוראה בהתמחויות שבהן יש עודף מורים ומורות חרדים - כמו מדעי היהדות והתמחות כללית - סותרות לכאורה את ההסכם עם משרד האוצר, את צורכי המשק העולים מנתוני הלמ"ס ואת צורכי מערכת החינוך, והן מביאות להשקעת משאבים ללא תועלת למשק. ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג החליטו לתת עדיפות דווקא לתחומי הלימוד האמורים, קיבלו החלטה זו בלא שהיו לפניו נתונים מלאים - לרבות נתונים בדבר התחומים שיש לעודד מהבחינה התעסוקתית - וחבריהן אף לא דרשו נתונים כאלה לצורך ההחלטה. הן לא קבעו בתוכניתיהן יעד של הגדלת שיעור הגברים בקרב הסטודנטים החרדים, ושיעור זה ירד במרבית השנים שבהן הופעלו התוכניות

המדינה משקיעה משאבים רבים בתוכניות בלא להפיק תועלת תעסוקתית משמעותית למשק

ואף צפוי הוא להמשיך לקטון בשל צמצום העדיפות שניתנה לגברים בקבלת המלגות. מכאן עולה כי המדינה משקיעה משאבים בלא להפיק תועלת משמעותית למשק מן הבחינה התעסוקתית. מל"ג גם לא מילאה את תפקידה לבחון את איכותן של תוכניות הלימוד בתחומים הנלמדים בתוכנית. על משרד האוצר היה ללוות את התוכנית כפי שנקבע בהסכם.

כספי הציבור העצומים שהושקעו בתוכנית זו מחייבים את ות"ת ומל"ג לתקן לאלתר את הליקויים שצוינו בדוח זה. עליהן לפעול לצמצום הנשירה המוגברת של הסטודנטים החרדים מהלימודים (יותר מפי שניים בהשוואה ליהודים לא-חרדיים). היות שגברים חרדים אינם לומדים מקצועות ליבה ומגיעים לאקדמיה עם פערי ידע עמוקים, על ות"ת ומל"ג לשקול להפעיל מכינות ייעודיות להשלמת בחינות הבגרות. עוד עליהן להעדיף מקצועות שיש בהם צורך משקי מוכח, וכן להעדיף הכשרת מורים חרדים גברים למקצועות הליבה (שבהם יש מחסור במורים), לשקול לבטל את ההעדפה הלא-נחוצה לכאורה שניתנה להכשרת מורות חרדיות ולתמרץ לימודי הסבה של נשים חרדיות בוגרות הוראה למקצועות נדרשים. על מל"ג, ות"ת ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האפקטיביות של פעולותיהם. בין היתר, עליהם גם לגבש תוכניות משותפות לסיוע בהכוון מראש של המועמדים ללימודים ובהשמה בעבודה של בוגרים וגם של נושרים. זאת, כדי לסייע להם להתאים את תחומי הלימוד לכישוריהם ולרצונותיהם, ואף לעסוק במקצוע שממנו יוכלו להתפרנס בכבוד ולמצוא את כישוריהם.

ממשלות ישראל קבעו בהחלטותיהן יעד: להגדיל את שיעור השתתפותם של חרדים בשוק העבודה, וכך גם להגביר את הפריזון במשק⁷. המדינה הקצתה לשם כך משאבים עצומים. שילוב מוצלח של חרדים במעגל העבודה - בייחוד של גברים, שחלקם במעגל זה עדיין נמוך מדי - הינו אינטרס כלכלי-לאומי המצריך שינוי עמוק בחלקים שונים של החברה הישראלית, ובתוכם במגזר החרדי. מטבעם של שינויי עומק, שהם נעשים צעד אחר צעד ורק במבט לאחור ניתן לראות את כבדת הדרך שנעברה. אומנם דוח זה מצביע על ליקויים ביישום התוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, אך אין ספק שצעדים בדרך לשינוי כבר נעשו. על כל הגורמים המעורבים בתהליכים אלו לבצע מעקב שוטף בדבר התקדמות התוכניות, לקבוע יעדים מדידים של שיפור בביצועים ובהישגים ולתקן את הליקויים שפורטו בדוח זה, ליקויים המקשים את השגת היעד שקבעה הממשלה.

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה", עמ' 1039.

מבוא

המגזר החרדי⁸ היווה 11% מהאוכלוסייה בישראל בשנת 2015. על פי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)⁹, שיעורו צפוי לעלות ל-20% בשנת 2040 ול-32% בשנת 2065; שיעורם של החרדים באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25 - 64) (להלן - גילי העבודה) צפוי לעלות מ-7.5% בשנת 2015 ל-26% בשנת 2065. נתוני הלמ"ס מצביעים על שיעור תעסוקה נמוך במגזר החרדי, ובמיוחד בקרב הגברים¹⁰: בשנת 2013 כ-56% מהגברים החרדים בגילי העבודה היו מועסקים (לעומת כ-90% בציבור הגברים היהודי שאינו חרדי), וכ-70% מהנשים החרדיות בגילי העבודה היו מועסקות (לעומת כ-80% בציבור הנשים היהודי שאינו חרדי)¹¹. בשנת 2014 הייתה ההכנסה הממוצעת במגזר החרדי נמוכה באופן משמעותי מזו של יהודיים לא-חרדים (6,601 ש"ח לעומת 11,503 ש"ח לחודש לשכיר) וכך גם ההכנסה החציונית (5,506 ש"ח לעומת 8,497 ש"ח לחודש לשכיר)¹². שיעור העוני במגזר זה גבוה משיעור העוני בקרב היהודים הלא-חרדים: ב-2016, 53% מהחרדים היו עניים, לעומת 9% מהיהודים הלא-חרדים¹³; בעוד שכ-6% מהמשפחות בישראל בשנת 2014 היו משפחות חרדיות, שיעורן בכלל המשפחות העניות בישראל היה 17.5%¹⁴.

ככלל, תעודת בגרות והשכלה אקדמית הן מפתח למציאת תעסוקה איכותית שתשפר את הכנסת העובד ותבטיח לו ולבני משפחתו רמת חיים נאותה והיחלוצות ממעגל העוני. אך לימודים תורניים הם תחום הלימוד העיקרי במסגרות החינוך החרדי. חלק ניכר ממוסדות הלימוד החרדיים לגילי תיכון - ובייחוד לבנים - אינם מלמדים מקצועות ליבה או שהם מלמדים מקצועות אלו באופן חלקי¹⁵. בשנת 2014 רק 5% מהגברים החרדים וכ-16% מהנשים החרדיות בני 19 - 35 היו זכאים לתעודת בגרות - שהיא אחד מתנאי הקבלה ללימודים אקדמיים - לעומת כ-50% מהיהודים הלא-חרדים וכ-65% מהיהודיות הלא-

8 ככלל, דוח זה מתבסס על הגדרת חרדי שבה השתמשו מל"ג וות"ת לצורך התוכנית (המבוססת על מאפייני הפיקוח מטעם משרד החינוך על מוסד הלימודים שבו המוגדר חרדי למד בכיתות ט'-יב', כמפורט גם בהמשך הדוח). עיבודים שביצע משרד מבקר המדינה על נתונים של הלמ"ס, התבססו אף הם על אותה ההגדרה. במועד הביקורת הגדרת חרדי זו נדונה בערכאות משפטיות, ולכן דוח זה אינו עוסק בה.

9 הלמ"ס, הודעה לתקשורת, **תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065**, 21.5.2017.

10 הלמ"ס, הודעה לתקשורת, **לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2013 בנושא תעסוקה**, 14.1.2015.

11 על פי מחקר של לי כהנר, גלעד מלאך, מאיה חושן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות והמכון הישראלי לדמוקרטיה, **שנתון החברה החרדית בישראל 2017**, בעמ' 39, בשנת 2016 52% מהגברים החרדים היו מועסקים לעומת 87% יהודים לא חרדים; ו-73% מהנשים חרדיות לעומת 82% מהיהודיות הלא חרדיות.

12 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **נתונים על תעסוקת חרדים**, נטע משה, 14.3.2016, עמ' 15.

13 ניצה (קלינר) קסיר ודמיטרי רומנוב, המכון החרדי למחקרי מדיניות, **איכות החיים של אוכלוסיית בחברה הישראלית: מבט השוואתי**, 2018, עמ' 115 - מבוסס על נתוני הלמ"ס.

14 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **נתונים על תעסוקת חרדים**, נטע משה, 14.3.2016, עמ' 19.

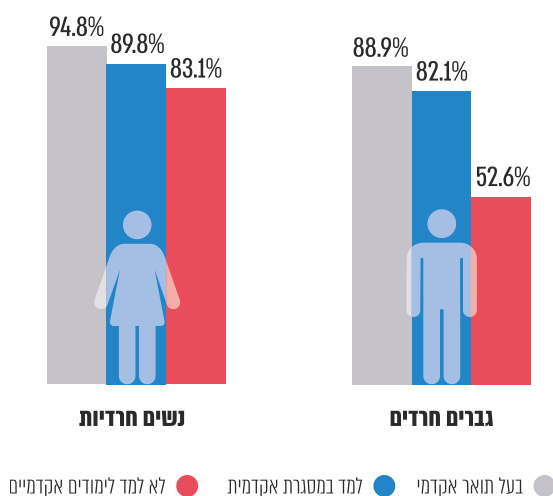
15 מקצועות ליבה הם מקצועות היסוד והחובה שגיבש משרד החינוך ובכדי לקבל תעודת בגרות חייב כל תלמיד ללמוד ולהיבחן בהם. אלו המקצועות: אזרחות, אנגלית, היסטוריה, מתמטיקה, ספרות, עברית, תנ"ך.

חרדיות¹⁶. גם שיעורם של בעלי תואר אקדמי במגזר החרדי היה נמוך מאוד בהשוואה למגזרים יהודיים לא-חרדיים: בשנת 2014 רק כ-2% מהגברים החרדים וכ-8% מהנשים החרדיות בני 25 - 35 היו בעלי תואר אקדמי, וזאת לעומת כ-28% בקרב יהודים חילוניים (וכ-25% בקרב גברים יהודים דתיים שאינם חרדים) וכ-43% בקרב יהודיות חילוניות (ושיעור זהה בקרב יהודיות דתיות)¹⁷.

צבר של חסמים מקשה על חרדים להתקבל ללימודים אקדמיים, להתמיד בהם ולהצליח, ובכלל זה הרקע הלימודי הקודם שלהם, שוני בהרגלי למידה, וכן היותם בעלי משפחות כבר מגיל צעיר יחסית.

מבדיקה שערכה הלמ"ס לפי בקשת משרד מבקר המדינה לגבי ילידי השנים 1986 - 1988 עולה כי פערי התעסוקה וההכנסה בין חרדים ובין לא-חרדים מצטמצמים מאוד כאשר מדובר במי שלמד לימודים אקדמיים¹⁸. הדבר בא לידי ביטוי בשיעורי התעסוקה: בשנת 2016 היה שיעור העובדים מבין הגברים החרדים שקיבלו תואר אקדמי (88.9%) קרוב לשיעור העובדים מבין היהודים הלא-חרדים שקיבלו תואר אקדמי (89.1%), וגבוה באופן ניכר משיעור העובדים בקרב הגברים החרדים שלא למדו לימודים אקדמיים (52.6%). תרשים 1 שלהלן מציג את שיעור העובדים בשנת 2016 בהתייחס להשכלתם:

תרשים 1: שיעור העובדים בקרב החרדים ילידי 1986 - 1988, על פי ההשכלה, בשנת 2016



על פי נתוני הלמ"ס, לגבי חרדים ילידי השנים 1986 - 1988, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

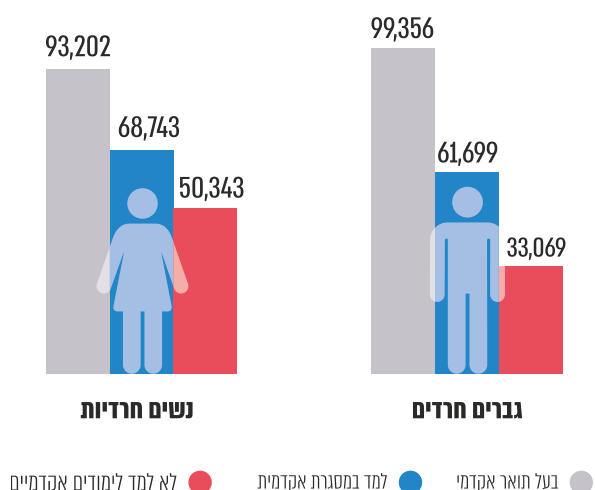
16 איתן רגב, אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2016 (להלן - אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים), עמ' 190.

17 אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, עמ' 187, 189.

18 הלמ"ס הצליבה את נתוני השכלתם האקדמית של ילידי השנים 1986 - 1988 - חרדים ולא חרדים, לפי מגדר - ואת נתוני הכנסתם בשנת המס 2016 עפ"י נתוני רשות המיסים.

מהבדיקה עלה גם כי להשכלה אקדמית יש השפעה חיובית על ההכנסה השנתית הממוצעת במגזר החרדי (ראו להלן בתרשים 2) וכן במגזרים אחרים¹⁹. תמונה דומה עלתה גם ממחקר שערך מרכז טאוב²⁰.

תרשים 2: ההכנסה השנתית הממוצעת בשנת 2016 בקרב החרדים ילידי 1986 - 1988, על פי ההשכלה



על פי נתוני הלמ"ס, לגבי חרדים ילידי השנים 1986 - 1988, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממחקר שערך בנק ישראל עולה כי הגדלת מספרן הממוצע של שנות ההשכלה בישראל תביא להגדלת קצב הצמיחה הממוצע ורמת התוצר לנפש בישראל, וכי לשם כך יש לפעול (בין היתר) לשילוב המגזר החרדי במעגלי ההשכלה והעבודה²¹.

מן המקובץ עולה כי שילוב חרדים בלימודים אקדמיים ובשוק העבודה במקצועות המצריכים השכלה גבוהה יצמצם את תופעת העוני ובד בבד יגדיל את הפרייון הלאומי. אם כן, מדובר במשימה חברתית-כלכלית בעלת חשיבות עליונה, ומובן מדוע המדינה משקיעה בה משאבים רבים.

כדי להגדיל את השתלבות המגזר החרדי בשוק התעסוקה ואת הפרייון בשוק העבודה הקצתה המדינה משאבים עצומים לשם שילוב חרדים בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה: באוקטובר 2010 ובספטמבר 2016 חתמו הוועדה

19 תמונה דומה עולה גם לגבי היהודים הלא-חרדים ולגבי המגזר הערבי.

20 איתן רגב, דפוסי השתלבות החרדים בשוק העבודה: ניתוח פנים-חרדי והשוואה רב-מגזרית, **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2017, עמ' 21, 27.

21 איל ארגוב, **התפתחות ההשכלה בישראל ותרומתה לצמיחה ארוכת הטווח**, בנק ישראל חטיבת המחקר, דצמבר 2016, עמ' 39. www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201615h.pdf

המדינה הקצתה
לתוכנית משאבים
עצומים - כ-1.7
מיליארד ש"ח עד ל-
2022. מהם נוצלו עד
2017 כ-600 מיליון
ש"ח

לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת)²² של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג)²³ ומשרד האוצר על הסכם רב-שנתי לשנים התשע"ב-התשע"ו (2011 - 2016), וכן על הסכם רב-שנתי לשנים התשע"ז-התשפ"ב (2016 - 2022)²⁴ (להלן - ההסכם מספטמבר 2016). בהסכמים נקבע כי יוקצו משאבים לשם שילוב המגזר החרדי במוסדות להשכלה הגבוהה בהיקף של כ-1.7 מיליארד ש"ח במצטבר בשנים התשע"ב-התשפ"ב (2011 - 2022). בהתאם לכך יזמו והפעילו מל"ג וות"ת תוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי: בשנים התשע"ב-התשע"ו הן הפעילו את התוכנית הראשונה²⁵, והתחייבו להפעיל בשנים התשע"ז-התשפ"ב את התוכנית השנייה²⁶ (להלן - התוכניות או התוכנית). ות"ת ומל"ג הקימו ועדת היגוי משותפת במטרה לגבש את התוכניות וללוות את ביצוען (להלן - ועדת ההיגוי)²⁷. בשנים התשע"ג-התשע"ז (2012 - 2017) הקצתה ות"ת לתוכניות 619 מיליון ש"ח, ומהם נוצלו עד סוף שנת התשע"ז (2016 - 2017) 556 מיליון ש"ח (90%).

התוכניות שגובשו מיועדות לחרדים²⁸, ותכליתן להנגיש את ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי בתנאים המתאימים לצרכיו ולאורח חייו, וזאת כדי לאפשר לחרדים להשתלב באופן נרחב באקדמיה ובשוק העבודה. התוכניות מופעלות ברובן המוחלט בהפרדה מגדרית ומגזרית, קרי: במתחמים נפרדים לגברים חרדים ולנשים חרדיות²⁹.

בשנת הלימודים התשע"א (2010 - 2011), שנה לפני שהופעלו התוכניות, למדו כ-6,000 סטודנטים חרדים במערכת ההשכלה הגבוהה, רובם המוחלט למדו בהפרדה מגדרית ומגזרית.

התוכנית הראשונה: בתוכנית הראשונה נקבע יעד של הגדלת מספר הסטודנטים החרדים ב-8,500, כך שעד סוף שנת הלימודים התשע"ו (2015 - 2016) יעמוד מספרם על כ-14,500. בתוכנית הראשונה נקבע כי מוסדות

22 ות"ת היא הגוף האחראי לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

23 מל"ג היא המוסד הממלכתי המתווה את מדיניותה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

24 שנת הלימודים האקדמית מתחילה ב-1 באוקטובר ומסתיימת ב-30 בספטמבר. לפיכך, שנת התשע"ב חלה מ-1.10.11 ועד 30.9.12; שנת התשע"ג - מ-1.10.12 ועד 30.9.13 וכו'.

25 התוכנית נקראה "הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית - תמונת מצב ומודל מוסדי חדש" (התוכנית מפורסמת באתר האינטרנט של מל"ג-ות"ת che.org.il). את התוכנית הראשונה אישרה ות"ת בנובמבר 2011 ומל"ג אישרה אותה בינואר 2012.

26 התוכנית נקראה "התוכנית הרב-שנתית של מל"ג-ות"ת להרחבת הנגישות של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית - תשע"ז-תשפ"ב" (התוכנית מפורסמת באתר האינטרנט של מל"ג-ות"ת che.org.il). ות"ת אישרה אותה במרץ 2017 ומל"ג אישרה אותה במאי 2017.

27 חברי ועדת ההיגוי ומנהליה התחלפו במהלך השנים. היו"ר הראשון שלה, שכיחן ממרץ 2012, היה פרופ' מנואל טרכטנברג; מפברואר 2015 כיהן בתפקיד מר ישי פרנקל; ומספטמבר 2017 מכהנת בתפקיד פרופ' יפה זילברשץ.

28 מל"ג וות"ת התבססו על הגדרת חרדי על פי השכלתו הקודמת של המועמד ללימודים ועל מאפייני הפיקוח מטעם משרד החינוך על מוסד הלימודים שבו למד בכיתות ט'-יב' כדלקמן: בנים - מוסד תרבותי ייחודי כהגדרתו בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, או, כמו הבנות - מוסד בעל אורחות דת ותפיסת עולם חרדיות, הנתון לפיקוח אחר של משרד החינוך.

29 במועד הביקורת ההפרדה המגדרית והגדרת חרדי בתוכניות נדונות בערכאות משפטיות, ולכן דוח זה אינו עוסק בהן.

אקדמיים יוכלו להקים בקרבם מסגרות חרדיות נפרדות ללימודים אקדמיים לחרדים (להלן - מח"ר או מח"רים), מתוך כוונה שהקרבה הגיאוגרפית תאפשר לסגל המלמד במוסד ללמד גם במח"ר מגוון רחב של תחומי לימוד, וכן תאפשר נגישות לתשתיות של מוסד האם. נקבע כי הלימודים במח"רים יתקיימו במתחמים נפרדים לגברים ולנשים. התוכנית חייבה את המוסדות להקים גם מכינות קדם-אקדמיות לחרדים (להלן - מכינות), וכללה תקציב עבור הפעלתן³⁰. עוד ייעדה התוכנית תקציב בעבור קליטת סטודנטים חרדים במוסדות אקדמיים ללא הקמת מסגרת נפרדת, וכן תקציב בעבור מתן הלוואות ומענקים לסטודנטים חרדים הלומדים במסגרת תוכניות הלימוד (להלן - מלגות ות"ת או מלגות). בתוכנית נקבעו סדרי עדיפויות של תחומי הלימוד ושל חלוקת המלגות. בינואר 2012 החליטה מל"ג כי תיערך בקרה שוטפת על עמידת המח"רים בתנאים שפורטו בתוכנית, לרבות בקרה על רמתם של תוכניות הלימודים, תשתיותיהן, חברי הסגל המלמדים בהן, והבחינות הנערכות בהן וזאת כדי לוודא שהיא זהה לזו של מוסדות האם.

לקראת הפעלתה של התוכנית השנייה ערכו ות"ת ומל"ג בחינה והערכה מקיפה של הפעילות בתוכנית הראשונה, ועל בסיסן גיבשה ועדת ההיגוי את המדיניות לתוכנית חומש חדשה. לצורך זה ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג הזמינו מחקר שמטרתו העיקרית היו לבחון את עמידתה של התוכנית הראשונה ביעדים שהוצבו לה ולהציע הצעות לשיפור התוכנית לחומש הבא (להלן - המחקר המלווה)³¹. הן גם הזמינו סקר, ערכו שימוע ציבורי לשם הצגת המדיניות בתוכנית השנייה, והזמינו מחקר נוסף שנערך בהתחשב בתובנות שעלו מן השימוע הציבורי³². המחקר המלווה והמחקר הנוסף כללו המלצות לעניין התוכנית השנייה, לרבות קביעת יעדים. במאי 2017 אישרה מל"ג את עקרונות המדיניות של התוכנית השנייה.

התוכנית השנייה: בחומש הנוכחי (התשע"ז-התשפ"ב) (2016 - 2022) החלו ות"ת ומל"ג להפעיל את התוכנית השנייה. בתוכנית נקבע יעד של 19,000 סטודנטים חרדים לשנת התשפ"ב (2021 - 2022).

נקבע גם שהמדיניות בתוכנית הראשונה תישאר על כנה; ככלל, לא יוקמו מח"רים חדשים, אלא לצורך ייחודי כמו הכשרת מורים ותמיכה בפריפריה; המח"רים הקיימים יורחבו ויחזקו; הגדרת חרדי תישמר, והמוסדות המשתתפים יורשו לכלול בתוכנית גם חרדים שאינם עונים על הגדרה זו, ובלבד ששיעורם לא יעלה על 10% מהסטודנטים; ההפרדה המגדרית בלימודי התואר הראשון תישמר; יורחב גיוון תחומי הלימוד והגדלת התוכניות להכשרת מורים למגזר

30 לימודים במכינה מסייעים בהכנה ללימודים באקדמיה, ומסייעים לעמוד בתנאי הקבלה ללימודי התואר הראשון בתחום המבוקש. מערך המכינות עבר בשנת התשע"ז ממשרד החינוך למל"ג.

31 גלעד מלאך, לי כהנר, איתן רגב, **תוכנית החומש של מל"ג-ות"ת לאוכלוסיה החרדית לשנים תשע"ב-תשע"ז: מחקר הערכה והמלצות לחומש הבא (תשע"ז-תשפ"א)**, אתר האינטרנט של ות"ת-מל"ג (che.org.il). המחקר המלווה הוצג ונדון בישיבתה של ות"ת ביום 9.3.16.

32 המחקר הנוסף עסק בשילוב חרדים באקדמיה ובשוק העבודה. כל המחקרים שנערכו והשימוע פורסמו באתר האינטרנט של מל"ג-ות"ת (che.org.il).

ות"ת לא ביצעה
במסגרת התוכנית
השנייה את המשימות
שנקבעו בהסכם עם
משרד האוצר

החרדי, וזאת בהדגשת תחומי הליבה; יוכפל הדרגתית התקציב למלגות; יוכפל מספרם של הסטודנטים החרדים הלומדים במכינות ועוד.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את התוכניות לשילוב המגזר החרדי בהשכלה הגבוהה, את ביצוען ואת מידת האפקטיביות שלהן בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ח (2011 - 2018)³³. הבדיקה נערכה במל"ג, בוות"ת ובמוסדות להשכלה גבוהה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לצורך הבדיקה השתמש משרד מבקר המדינה בנתונים שקיבל מהלמ"ס.

אי-עמידה של ות"ת בהסכם מספטמבר 2016

משימות שנקבעו בהסכם מספטמבר 2016 ולא בוצעו: בהסכם מספטמבר 2016 נקבע שוות"ת תכין תוכנית מעודכנת לחומש התשע"ז-התשפ"ב (2016 - 2022) כהמשך למחקר המלווה ולהמלצותיו, תוכנית שתעסוק (בין היתר) בנושאים הבאים: (א) קידום מכינה קדם-אקדמית להשלמת בחינות הבגרות (להלן - מכינה בגרותית) (לשנתיים) לגברים - במקביל לדחיית שירות - לוח הזמנים לסיום משימה זו נקבע לסמסטר ב' של שנת התשע"ז (2016 - 2017); (ב) תוכנית לסטודנטים מצטיינים בתחומי לימוד נדרשים בשוק העבודה - החל משנת התשע"ח (2017 - 2018); (ג) ות"ת תאסוף נתונים בשנים התשע"ז-התשע"ח לגבי שיעור נשירתם של החרדים מהלימודים האקדמיים ובהתאם לכך תבחן שינוי במודל התקצוב של התוכנית; (ד) ות"ת תבצע שינוי דיפרנציאלי במלגות, כך שתינתן עדיפות לתחומים מוטי תעסוקה. עוד נקבע בהסכם כי צוות עבודה קבוע של ות"ת יפעל עם נציגי אגף התקציבים באוצר לשם ליווי ביצועה של התוכנית.

כפי שיפורט בפרקים להלן, בביקורת נמצא כי ות"ת לא ביצעה במסגרת התוכנית השנייה את המשימות שנקבעו בהסכם מספטמבר 2016, ואף לא כללה אותן בה. למשל, לא זו בלבד שוות"ת לא ביצעה שינוי במלגות כך שתינתן עדיפות לתחומים מוטי תעסוקה, אלא היא ביצעה את ההפך ונתנה עדיפות לתחום ללא אופק תעסוקתי.

33 שנת התשע"ח לא הסתיימה בתקופת הביקורת (מרץ - אוגוסט 2018). לפיכך, הנתונים בעניינה אינם שלמים.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת ות"ת ומל"ג) כי אכן חלק מן היעדים טרם הושגו - או שהם הושגו לאחר תאריך היעד המקורי - אך ות"ת פעלה ופועלת להשגתם. לטענתן, ות"ת פעלה להקמת מכינות בגרותיות ודנה בכך עם משרד האוצר, אך קידום הנושא לא צלח מסיבות חיצוניות. עוד מסרו ות"ת ומל"ג כי ות"ת מתכננת מעקב בדבר נתוני הנשירה מהתוכניות בשנים הבאות.

ועדת ההיגוי הייתה אמורה ללוות את ביצוע התוכניות ולוודא כי הן מתקדמות על פי התכנון והיעדים. מהפרוטוקולים שלה עולה כי ההסכם מספטמבר 2016 ופרטיו לא נדונו בה. זאת, אף כי מדובר בהסכם יסודי ועקרוני הקובע גם את מסגרת המשאבים שהמדינה תקצה ליישום התוכנית. יצוין כי יו"ר ות"ת פרופ' יפה זילברשץ חתמה על ההסכם מטעם ות"ת, אך בפרוטוקולים אין תימוכין לכך שהיא דיווחה לוועדת ההיגוי (שבה היא חברה) על ההסכם ותנאיו ועל הצורך להטמיעם בתוכנית השנייה שהוועדה תגבש. כך גם בפרוטוקולים של דיוני ות"ת ושל דיוני מל"ג הנוגעים לאישור התוכנית שגם בהם אין ביטוי להסכם מספטמבר 2016, וזאת אף שיו"ר ות"ת השתתפה גם בדיונים אלה.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי עיקרי ההסכם הובאו לפני ועדת ההיגוי, כי הוועדה דנה בכלל המרכיבים אשר נכללו בהסכם וכי הפרוטוקולים אינם כוללים תמלול מלא של הישיבות, אלא אך ורק את עיקרי הדיון ואת ההמלצות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג כי ההסכם מספטמבר 2016 והצורך לעמוד בתנאיו הם מהותיים, וככל שתנאים אלו נדונו, סיכומי הדיונים היו אמורים לתת לכך ביטוי, מה גם שהתוכנית השנייה לא כללה יישום של כל תנאי ההסכם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג כי התוכנית השנייה, שאושרה במאי 2017, לא נתנה מענה לכל דרישות האוצר שנכללו בהסכם מספטמבר 2016 כנגד התקציב שהאוצר הקצה לביצוע התוכנית. על ות"ת לעמוד בתנאי ההסכם שעליו חתמה.

בנוסף, מעיר משרד מבקר המדינה, כי לא בכדי נקבע בהסכם האמור כי ות"ת תקיים צוות עבודה קבוע עם נציגי אגף התקציבים לשם ליווי ביצועה של התוכנית. נוכחותם נדרשת הן משום שמשרד האוצר הוא צד להסכם, הן משום שעליו לוודא כי משאבי המדינה ינוהלו ביעילות ובהתאם למדיניות הממשלה. הדבר גם עשוי למנוע חיכוכים ומחלוקות אפשריים. אך בביקורת נמצא כי צוות כזה לא הוקם ולא התכנס, לא במסגרת גיבוש התוכנית הראשונה ולא במסגרת גיבוש התוכנית השנייה. נציגי משרד האוצר לא היו חברים בוועדת ההיגוי ואף לא נטלו חלק בדיוניה, למעט דיון אחד בלבד - מתוך כ-30 ישיבות של ועדת ההיגוי - שהתקיים בדצמבר 2016 בנוכחות רכז לנושא השכלה גבוהה במשרד האוצר, שהוזמן לישיבה כאורח.

מל"ג וות"ת טענו בתשובתן כי התוכנית נדונה בדרך כלל כחלק מהעבודה השוטפת של וות"ת ומשרד האוצר, וכי נציג משרד האוצר הוזמן למספר דיונים של ועדת ההיגוי שהיו בעלי משמעות תקציבית, אך השתתף בדיון אחד בלבד. עוד טענו מל"ג וות"ת כי לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליהן בעניין זה (במאי 2018) קיימו נציגי משרד האוצר והצוות המקצועי בוות"ת מספר ישיבות על פרטי התוכנית ועל פעילות וות"ת בנושא זה, וכי בימים אלו מתגבשת הסכמה עם משרד האוצר על כך שיתקיימו בין נציגי וות"ת ובין נציגי משרד האוצר ישיבות תקופתיות בנושא התוכנית לחדרים.

הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה: "אנו לוקחים לתשומת לבנו את הערות המבקר השונות בדו"ח ונפעל על מנת לתקנן".

לאור ההסכם המפורש ביניהם, ובהתחשב במשאבים המרובים הנדרשים להפעלת התוכניות וממומנים מכספי הציבור, חשוב מאוד שנציגי האוצר יפעלו במשותף עם וות"ת וילוו באופן קבוע ושוטף את התוכניות.

המלצות המחקר המלווה לא באו לידי ביטוי בתוכנית השנייה: בביקורת עלה כי הגם שעל פי ההסכם מספטמבר 2016 וות"ת הייתה אמורה להכין את התוכנית השנייה כהמשך למחקר המלווה ולהמלצותיו, ועדת ההיגוי וות"ת לא דנו בחלק גדול מהמלצות המחקר המלווה ולא בחנו אם לאמצן או לדחות. בפועל, חלקן הגדול לא בא לידי ביטוי בתוכנית השנייה. למשל: ההמלצות לקבוע יעדים כמותיים של מספר הסטודנטים שילמדו במח"רים, בקמפוס האם, באוניברסיטה הפתוחה ושל מספר הסטודנטים לתואר שני; ההמלצות לקביעת יעד כמותי של מספר הסטודנטים הגברים החרדים; ההמלצות להעלות את שיעור המענק לגברים במלגות וות"ת, לגבש תוכנית מיוחדת להכשרת גברים חרדים, להעדיף הכשרת גברים ללימודי חינוך, לכלול בתוכנית גם הכנה להשתלבות בעבודה; ההמלצות להקים מכינות בגרותיות ועוד.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי אינן מחויבות לקבל את כל המלצות המחקר ולהתבסס עליו בלבד, וכי משרד האוצר אף לא דרש זאת. לטענתן, הן הביאו בחשבון מגבלות משפטיות, מגבלות משאבים, חוות דעת נוספות ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, וות"ת ומל"ג כי חובתן הייתה לדון בכל המלצות המחקר המלווה שהן עצמן הזמינו ולנמק את החלטותיהן לגבי המלצות אלה, אולם מהפרוטוקולים של ישיבותיהן - אשר דנו במחקר המלווה ובמדיניות מל"ג-ות"ת במטרה לגבש את התוכנית השנייה - עלה כי הן לא עשו זאת. בכך הן רוקנו מתוכן את עבודת המחקר שנעשתה וגרמו לחוסר יעילות בתהליך קבלת ההחלטות.

ל"ת נתונים חלקיים
בלבד על מי שלמד
במסגרת התוכניות,
על מי שנשר מהן
ועוד. הדבר פוגע
ביכולתה לקבל
החלטות המבוססות
על נתונים

הזמנת מחקר לשם קבלת המלצות מבלי לקיים דיון בהן כדי להפיק מהן את המיטב היא זילות המחקר וכספי הציבור. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג על כך שלא מיצו את תפוקתו של המחקר המלווה שהן עצמן הזמינו ועל כך שהן התעלמו מהמלצות חשובות - שיכלו לסייע להגשים את המטרות שלשמן הקצתה המדינה לתוכנית משאבים ניכרים - ולא שילבו אותן בתוכנית (וממילא לא נימקו כל עמדה בעניין המלצות אלו). לפיכך, חלק ניכר מההשקעה במחקר שהן עצמן הזמינו ירד לטמיון.

בחינת מידת האפקטיביות של התוכניות

כדי לבחון את האפקטיביות של התוכניות השווה מבקר המדינה בין היעדים שנקבעו בתוכניות ובין הביצוע בפועל, ובדק כמה מדדים, ובהם שיעור הנשירה של התלמידים החרדים מהלימודים, מספר החרדים שקיבלו תואר ראשון בשנות התוכנית, התפלגות התחומים שלומדים סטודנטים חרדים, קיומו של סיוע בשילוב הבוגרים בשוק העבודה ושיתוף פעולה עם תוכניות אחרות לתעסוקת חרדים. להלן הממצאים.

חוסר נתונים בוות"ת

אחד הכלים החיוניים לצורך קבלת החלטות על יעדים ומטרות - וכן לצורך בקרה ופיקוח על ביצוע תוכניות - הוא מסד נתונים שיאפשר לקבל תמונת מצב שוטפת.

במחקר המלווה משנת 2016 צוין כי לוות"ת אין נתונים עדכניים על מספר הסטודנטים החרדים בכל שנה, ובשל כך קשה להעריך במדויק את אחד הקריטריונים המרכזיים לעניין מידת הצלחתה של התוכנית. עוד צוין במחקר המלווה כי הדבר פוגע ביכולת לתכנן לטווח ארוך את שילוב החרדים באקדמיה.

במועד סיום הביקורת עדיין לא היה לוות"ת מסד נתונים כנדרש והנתונים שבידיה היו חלקיים: במהלך הביקורת נמצא כי היו לוות"ת נתונים חלקיים בלבד על מי שלמד במסגרת התוכניות ועל מי שלומד בהן (ובייחוד החרדים הלומדים במכללות לחינוך ובאוניברסיטה הפתוחה), על מי שנשר מהתוכניות ועל מי שסיים אותן בהצלחה, על הלומדים במכינות ועל הסטודנטים שקיבלו את המלגות שהיא מעניקה וכיוצא בזה. הדבר פוגע ביכולתה של ות"ת לקבל באופן שוטף החלטות המבוססות על נתונים ולגבש תוכניות מעודכנות ששיגו את היעדים והמטרות שנקבעו, וזאת תוך פיקוח ובקרה על התקציבים המועברים ועל הדיווחים המתקבלים.

עקב חוסר יכולתה של ות"ת לספק נתונים מלאים לצורך הביקורת, משרד מבקר המדינה השתמש בנתונים שקיבל מהלמ"ס.

בביקורת גם עלה כי ות"ת תקצבה את המוסדות האקדמיים בגין הלומדים במכניות לפי הנתונים שהמוסדות מסרו לה, וכי הדבר נעשה בלא לבדוק את הנתונים ובלא לוודא מול הלמ"ס שהלומדים בהן הם אכן חרדים (לפי הגדרת חרדי), כפי שהיא עושה לגבי סטודנטים חרדים שלומדים במסגרת התוכניות האקדמיות³⁴.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי מרבית הנתונים הנדרשים הושלמו, וכי יתר הנתונים - ובהם נתוני הלומדים במכניות, נתוני הנושרים מהמכניות ונתוני הנושרים מהלימודים האקדמיים - נמצאים בתהליכי בנייה ואיסוף. הן מסרו כי ות"ת טרם אספה באופן סדור את נתוני הנשירה מהמסגרות שהיא מתקצבת, כיוון שאיסוף זה מצריך טיוב נתונים והיקף מחזורים רחב דיו, לצורך מדידה שתוכל לשמש לתכנון ותקצוב.

עוד מסרו ות"ת ומל"ג כי ות"ת אחראית למכניות רק משנת תשע"ז, ולכן לא יכלה ות"ת להצליב את נתוני הלומדים בהן לצורך בדיקתה של הגדרת חרדי, והתקצוב אכן נעשה על בסיס הצהרות המוסדות. הן הוסיפו כי בחינת עמידתם של הלומדים במכניות בהגדרה זו ותקצוב המוסדות בהתאם יבוצעו לאחר סיומו של הליך איסוף נתוני הלומדים ובחינתם, הליך שהן מבצעות בשיתוף פעולה עם הלמ"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי העובדה שמסד הנתונים שלה חסר עד מאוד אינה רק ליקוי טכני, אלא היא ליקוי מהותי: להיעדרו של מסד נתונים שלם ואמין יש השפעה מהותית על ההחלטות המתקבלות - הן לגבי תקצוב התוכנית ותקצוב המוסדות המשתתפים בה, הן לגבי יכולתה של ות"ת להסיק מהנתונים מסקנות ולקבל החלטות מבוססות באשר להמשך הפעלתן של התוכניות. למרות הערות המחקר המלווה שניתנו בתחילת 2016, נמצא בביקורת כי הדבר טרם תוקן.

על ות"ת לתקן לאלתר ליקוי זה, בין היתר בהתחשב בכספי הציבור העצומים - מאות מיליוני ש"ח - שהוקצו לתוכנית זו, ובהתחשב בחובתה הציבורית לשמור על כספי ציבור אלה.

34 הלמ"ס משווה בין נתוני הסטודנטים ובין רשומותיו, זאת כדי לוודא שהלומד עונה על הגדרת חרדי.

תמונת מצב נכון לשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017)

מוסדות הלימוד העיקריים של הסטודנטים החרדים: בשנת הלימודים התשע"א (2010 - 2011), שנה לפני שהופעלו התוכניות, למדו כ-6,000 סטודנטים חרדים במערכת ההשכלה הגבוהה. כ-3,600 מהם למדו במוסדות שוות"ת מתקצבת, בעיקר במכללה החרדית בירושלים (שנסגרה בשנת 2017) ובמכללת בני ברק החרדית³⁵. מסגרות ייחודיות שהפעילו תוכניות לימוד של מוסדות אקדמיים אחרים שלימדו בהן והעניקו תארים - ובמרכז האקדמי לב. יתר הסטודנטים (כ-2,400 במספר) למדו במוסדות בלא תקצוב של ות"ת שבהם התמקדו בלימודי משפטים ומינהל עסקים בלבד.

בתוכנית הראשונה לא נקבע יעד מוגדר של הגדלת מספר המסגרות הייעודיות לחרדים, אך צוין שיש לפתוח מספר רב של מסגרות חרדיות בסמוך למוסד האם. בשנת התשע"ב (2011 - 2012) היו חמישה מוסדות עם תוכניות ייעודיות לחרדים, ואילו בשנת התשע"ו (2015 - 2016) היו 19 מוסדות כאלו. המסגרות שנוספו נפתחו במוסדות האקדמיים שבחרו להשתתף בתוכנית, רובם מכללות אקדמיות. נוסף על הגדלת מספרם של מוסדות הלימוד, הורחב גם מגוון תחומי הלימוד. מנתוני הלמ"ס עולה כי מרבית הסטודנטים החרדים למדו במכללות אקדמיות ובמכללות לחינוך, וכי רק כ-15% מתוכם למדו באוניברסיטאות. לשם השוואה יצוין כי במגזרים הלא-חרדיים לומדים באוניברסיטאות כ-33% מהסטודנטים³⁶.

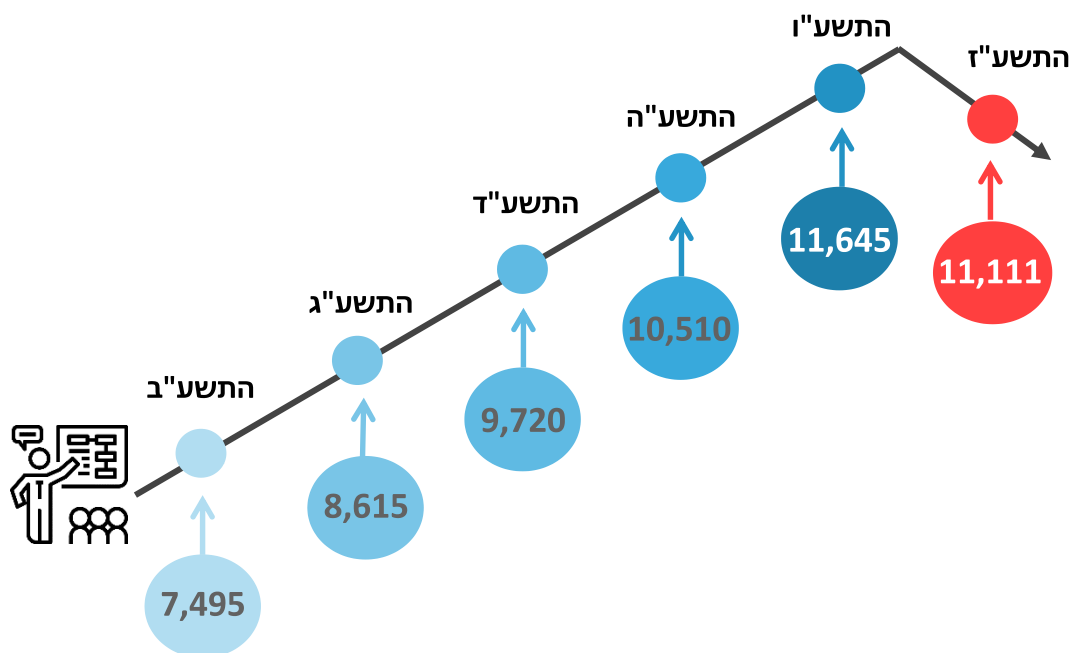
מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים: מטרתן ארוכת הטווח של התוכניות היא להגדיל את מספרם של הסטודנטים החרדים כך ששיעורם יהיה תואם לשיעורם באוכלוסייה. לפי נתוני הלמ"ס, מגמת הגידול החלה עוד טרם הפעלת התוכנית הראשונה. בשנת התשע"א (2010 - 2011), לפני תחילת התוכנית הראשונה, היו 6,000 סטודנטים חרדים (כ-2% מכלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה). לפי שיעורם של החרדים באוכלוסייה, היו צריכים להיות אז כ-23,000 סטודנטים חרדים. התוכנית הראשונה קבעה יעד של 14,500 סטודנטים חרדים עד סוף התשע"ו. בתוכנית השנייה נקבע יעד של 19,000 סטודנטים חרדים לשנת התשפ"ב (2021 - 2022).

להלן בתרשים 3, מוצגת מגמת השינוי במספר הסטודנטים החרדים בשנים התשע"ב עד התשע"ז (השנה הראשונה לתוכנית השנייה):

35 המכללה החרדית בירושלים הוקמה בשנת 2000. ות"ת הפסיקה את תקצובה באוקטובר 2017 עקב גירעון וירידה חדה במספר הסטודנטים. אוניברסיטת בר-אילן הפעילה במכללה את מרב החוגים ואת המכינה הקדם-אקדמית. בצידה, פעלו מכללת הדסה, אוניברסיטת בן גוריון והאוניברסיטה הפתוחה. מכללת בני ברק החרדית פועלת בבני ברק מאז שנת 2000. אוניברסיטת חיפה מפעילה את מרב החוגים בה ובצידה פועלות אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל אביב, הטכניון והמכון הגבוה לטכנולוגיה.

36 הלומדים באוניברסיטה הפתוחה - הן המשתייכים למגזר החרדי הן המשתייכים למגזרים הלא חרדיים - לא נכללו בחישוב זה.

תרשים 3: מספר הסטודנטים החרדים במוסדות להשכלה גבוהה בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ז (2012 - 2017)



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

מתרשים 3 עולה כי מגמת העלייה החדה במספר הסטודנטים החרדים (שהחלה עוד טרם הפעלת התוכנית הראשונה) נשמרה לאורך כל תקופת התוכנית הראשונה (התשע"ב-התשע"ו). מספר הסטודנטים החרדים גדל בכ-48% משנת הלימודים התשע"ב עד שנת הלימודים התשע"ו. אך מגמה זו נעצרה בשנת הלימודים התשע"ז, היא השנה הראשונה של הפעלת התוכנית השנייה.

בסופו של דבר, על אף הגידול במספר הסטודנטים בתקופת התוכנית הראשונה לא השיגה התוכנית את יעדה במלואו - 14,500 סטודנטים בשנת התשע"ו - שכן באותה שנה למדו רק 11,465 סטודנטים (כ-80% מהיעד).

שיעור הגברים מכלל הסטודנטים החרדים: מאחר ששיעור התעסוקה ושיעור האקדמאים בקרב גברים חרדים הוא נמוך בכלל, ובהשוואה לנשים חרדיות בפרט, ניתן היה לצפות שהתוכניות יתמקדו בשיפור ההישגים בקרב הגברים החרדים, ובין היתר בהגדלת מספר הגברים הלומדים את תחומי הלימוד השונים ובהגדלת שיעור הגברים המסיימים את לימודיהם בהצלחה. אך בתוכנית הראשונה לא נקבעו יעדים כאלו. לנוכח שיעור הגברים הנמוך כלל המחקר המלווה המלצה להציב יעד כמותי של 7,000 סטודנטים גברים בשנת התשפ"א (2020 - 2021) (37% מכלל הסטודנטים החרדים), אך גם בתוכנית

ות"ת ומל"ג לא קבעו לתוכנית יעדים ויעדי ביניים שנתיים חוץ מיעד כמותי למספר הסטודנטים החרדים לסוף התוכנית

השנייה לא נקבע יעד לעניין מספרם או שיעורם של הגברים החרדים הלומדים מתוך כלל הסטודנטים החרדים.

על פי נתוני הלמ"ס, בתחילת הפעלת התוכנית הראשונה שיעור הגברים מתוך כלל הסטודנטים החרדים היה 35% (2,626 גברים מתוך 7,495 סטודנטים חרדים בשנת התשע"ב) ובסיומה של שנת התשע"ז - 33.3% (3,700 מתוך 11,111)³⁷. אומנם מספר הגברים החרדים שלמדו במסגרות האקדמיות עלה, אך שיעורם לא עלה, אלא הוא ירד במקצת.

היות ובתוכנית השנייה צומצמה העדיפות לגברים בקבלת המלגות, שניתנה במסגרת התוכנית הראשונה (ראו להלן בפרק "לימודי הוראה במגזר החרדי מול צורכי מערכת החינוך וצורכי המשק"), נחוץ שוות"ת ומל"ג יתנו דעתם על כך שצמצום כזה עלול לגרום להמשך הפגיעה בשיעור הגברים החרדים הלומדים באקדמיה.

קביעת יעדים מדידים: קביעת יעדים מדידים מאפשרת להעריך את הישגיה של התוכנית ולקבוע את המשאבים המתאימים ואת הפעולות שיש לנקוט כדי להשיג היעד שנקבע. כאמור, בתוכנית הראשונה נקבע יעד של הגדלת מספר הסטודנטים החרדים ב-8,500, כך שעד סוף שנת התשע"ו יעמוד מספרם על כ-14,500. בתוכנית השנייה נקבע יעד של 19,000 סטודנטים חרדים בשנת התשפ"ב (2022).

בביקורת עלה כי לבד מהיעד הכמותי למספר הסטודנטים החרדים בסוף התקופה, ות"ת ומל"ג לא קבעו יעדי ביניים שנתיים שיאפשרו מעקב אחר ההיתכנות לעמידה ביעדים שנקבעו ונקיטת פעולות נדרשות, שיסייעו לשם כך.

נשירה מהלימודים

על פי פרסומים המבוססים על נתוני הלמ"ס, בשנים 2005 - 2014, כ-58% מהסטודנטים הגברים החרדים נשרו במשולב מהלימודים האקדמיים ומהמכינות. לעומת זאת, שיעור הנשירה המשולב של יהודים לא-חרדים היה בתקופה זו כ-30%. בתקופה זו, כ-33% מהסטודנטיות הנשים החרדיות נשרו במשולב מהלימודים האקדמיים ומהמכינות לעומת 25% מהיהודיות הלא-חרדיות³⁸. המשמעות היא שאף שמספר הסטודנטים החרדים עולה, מספר החרדים שזכאים לתואר אקדמי עולה באופן מתון יותר.

37 לשם השוואה, ביתר המגזרים (הלא-חרדיים) שיעור הגברים מכלל הסטודנטים לתואר ראשון בשנת התשע"ז היה 42.3%.

38 אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, עמ' 10.

חסמים הגורמים לנשירה

שיעור הנשירה הגבוה של הסטודנטים החרדים נובע מחסמים המקשים עליהם להתמיד בלימודיהם ולהשלימם, ועימם נמנים החסמים המפורטים להלן:

רקע לימודי קודם: ככלל, בנים חרדים לומדים מכיתה ט' ואילך לימודי קודש בלבד. בנות חרדיות רוכשות ידע בחלק ניכר ממקצועות הליבה, אך לרוב אין הן נבחנות במבחני בגרות אלא במבחני "סאלד", המחליפים באופן חלקי את מבחני הבגרות. מרבית הסטודנטים החרדים מתקבלים ללימודים אקדמיים ללא תעודת בגרות ובלא שנבחנו במבחן פסיכומטרי³⁹. יתרה מזו, מרבית הגברים החרדים מגיעים ללימודים אקדמיים ללא ידע מינימלי הדרוש במקצועות הליבה - ובעיקר מתמטיקה ואנגלית - והידע שלהם בתחומים אלו נמוך בהשוואה לכלל הסטודנטים, וגם בהשוואה לנשים החרדיות.

הרגלי למידה: גברים חרדים אינם מורגלים ללמידה במערכת לימודית הישגית המלווה במדידה; לכן הם נדרשים להסתגל ללמידה המתאפיינת במדידה רציפה ובדרישות אקדמיות כגון מבחנים, הגשת מטלות ועבודות ברמה אקדמית נאותה ועמידה בלוחות זמנים.

גיל ומשפחה: במחקר שנעשה לגבי המגזר החרדי נמצא כי גברים חרדים מתחילים ללמוד לימודים אקדמיים בגיל ממוצע מבוגר יותר מאשר נשים חרדיות - רק לאחר סיום לימודיהם בישיבה גבוהה (25 לעומת 22.5)⁴⁰. עוד נמצא שלסטודנט חרדי יש 2 - 3 ילדים במועד סיום לימודיו, ואילו לסטודנט חילוני עדיין אין ילדים. קיומה של משפחה, כבר מגיל צעיר יחסית, מקשה על הסטודנטים החרדים להתמקד בלימודיהם האקדמיים.

פעולות ות"ת ומל"ג לצמצום הנשירה

התוכנית הראשונה והמחקר המלווה עסקו בצורך לצמצם חסמים העומדים לפני הסטודנטים החרדים. במחקר המלווה נכללו המלצות להקים מכינות להשלמת בחינות הבגרות, ליצור תוכנית מיוחדת להכשרת גברים חרדים, להגדיל את שיעור המענק לגברים במלגות ות"ת, להעניק מלגות קיום ללומדים תואר שני מחקרי ולסטודנטים חרדים מצטיינים ועוד. ואולם, מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג עולה כי המלצות אלו לא נדונו ואין נימוקים לדחייתן, ההמלצות גם לא יושמו בתוכנית השנייה (וראו לעיל גם בפרק "אי-עמידה של ות"ת בהסכם מספטמבר 2016").

39 אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, עמ' 15.

40 אתגרים בהשתלבות חרדים בלימודים אקדמיים, עמ' 28.

הביקורת העלתה כי במשך התקופה ספטמבר 2012 עד אוגוסט 2018 הובא נושא הנשירה לדיון בוועדת ההיגוי פעמיים בלבד: במרץ 2017 (בנושא הנשירה מהמכינות) ובנואר 2018 (אז צוין כי שיעור הנשירה אצל הסטודנטים החרדים עומד על 48%). אולם הוועדה לא דנה כיצד יש ליישם את ההמלצות שנכללו במחקר המלווה לעניין צמצומה של תופעת הנשירה, וממילא לא קיבלה כל החלטה בנושא.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי צמצום הנשירה הינו חלק מובנה בתוכניות הרב-שנתיות, וכי במסגרת התוכנית השנייה הוגדלו מרכיבי הסיוע שהמוסדות האקדמיים מעניקים לסטודנטים במטרה לתת מענה לחוסר ברקע לימודי קודם ובהרגלי הלמידה. לטענתן, הגדלה זו והחלטה נוספת מאוקטובר 2018 של ות"ת לחלק מלגות הצטיינות לתארים מתקדמים מחקריים החל משנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) עשויות לשפר את הטיפול בחסמים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג כי אין די בהחלטות הללו. לנוכח החסמים והנתונים על שיעורי הנשירה הגבוהים, וכדי לעמוד ביעדי התוכניות שנקבעו, היה עליהן להתמקד בצורך להתמודד עם החסמים הגורמים לנשירה, לבדוק את מידת השפעתן של פעולותיהן ולשקול לנקוט צעדים נוספים כדי לצמצם את התופעה - אולם הן לא עשו זאת. לפיכך, עולה חשש כי חלק ניכר מההשקעה הכספית הגבוהה בתוכנית ירד לטמיון.

הלימודים במכינות הקדם-אקדמיות: כדי להתמודד עם פערי הידע של הסטודנטים החרדים ועם החוסר שלהם בהרגלי למידה נאותים, המוסדות האקדמיים המשתתפים בתוכניות מפעילים מכינות קדם-אקדמיות ייעודיות שבהן לומדים חרדים המועמדים ללימודים אקדמיים. בשנים התשע"ג-התשע"ז (2012 - 2017) תקצבה ות"ת את המוסדות האקדמיים בכ-31 מיליון ש"ח עבור הפעלת המכינות לחרדים. תקצוב המכינות נעשה על פי מספר הלומדים בהן.

המלצת המחקר המלווה הייתה להקים מכינות בגרותיות, שאותן יפעילו המוסדות האקדמיים. במחקר המלווה נקבע יעד של 700 תלמידים במכינות הבגרותיות בשנת התשפ"א (2020 - 2021) (סיום תקופת התוכנית השנייה), אולם ות"ת לא כללה בתוכנית השנייה יעד לעניין פתיחתן של מכינות אלו.

היקף הנשירה מהמכינות הקדם-אקדמיות ומהלימודים האקדמיים

היקף הנשירה מהמכינות הקדם-אקדמיות: להלן מובאים בלוח 1 הנתונים על מספר החרדים שלמדו במכינות (ועל מספרם של אלו שהמשיכו בלימודים האקדמיים) בארבע השנים שקדמו לתוכנית הראשונה - התשס"ח-התשע"א (2007 - 2011) - בהשוואה למספרם בשנים התשע"ב-התשע"ה (2011 - 2015), שבהן הופעלה התוכנית.

לוח 1: החרדים הלומדים במכינות

מגדר	טרם התוכנית - שנות הלימודים התשס"ח-התשע"א (2007 - 2011)			במהלך התוכנית - שנות הלימודים התשע"ב-התשע"ה (2011 - 2015)		
	מספר הלומדים במכינות	המשיכו ללימודים אקדמיים (נשרו)	לא המשיכו ללימודים אקדמיים (נשרו)	מספר הלומדים במכינות	המשיכו ללימודים אקדמיים (נשרו)	לא המשיכו ללימודים אקדמיים (נשרו)
גברים	1,687	52%	48%	2,185	45%	55%
נשים	759	61%	39%	1,495	65%	35%
סה"כ	2,446	55%	45%	3,680	53%	47%

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

מלוח 1 עולה כי האפקטיביות של המכינות בתקופת הפעלתה של התוכנית הראשונה הייתה חלקית: האפקטיביות שלהן השתפרה, במידת מה, רק עבור הנשים החרדיות. שיעור הממשיכות מביניהן ללימודים אקדמיים עלה ב-4%, ואילו בקרב הגברים החרדים שלמדו במכינות, הן לא היוו כלי שקידם לימודים אקדמיים, להפך, חלה ירידה של 7% בשיעור הממשיכים ללימודים אקדמיים, ושיעור הנשירה בקרבם הגיע לכ-55%, לעומת 35% בקרב הנשים החרדיות. גם המחקר המלווה קבע שמידת ההכנה שמספקות המכינות ללימודים אקדמיים הינה מוגבלת.

כאמור, מהפרוטוקולים של דיוני ועדת ההיגוי עולה כי הוועדה דנה בנשירה מהמכינות רק פעם אחת, במרץ 2017, אז ציין אחד מחבריה כי שיעור הנשירה בתקופת הלימודים במכינה הינו גבוה. ואולם הוועדה לא עמדה על היקף התופעה ועל סיבותיה, לא דרשה לקבל נתונים בנושא - לרבות נתונים השוואתיים בנוגע למכינות שאינן מיועדות לחרדים - וממילא לא קיבלה שום החלטה בעניין זה. הצורך בניתוח תופעת הנשירה מהמכינות התחזק במיוחד טרם קבלת ההחלטה על התוכנית השנייה, אולם ועדת ההיגוי לא דרשה לקבל נתונים כאלו טרם החלטתה.

היקף הנשירה מלימודים אקדמיים: נתונים שפרסמה הלמ"ס בינואר 2018 מצביעים על תופעה רחבה של נשירת חרדים ממסגרות הלימוד האקדמיות כדלהלן:

1. כ-24% מהחרדים שלמדו לתואר ראשון בשנת התשע"ה (2014 - 2015) נשרו במעבר לשנה הבאה, וזאת לעומת כ-8% בקרב יהודים לא-חרדים;
2. כ-40% מהחרדים שלמדו לתואר ראשון בשנת התש"ע (2009 - 2010) לא סיימו את לימודיהם לאחר חמש שנות לימוד, וזאת לעומת כ-21% בקרב יהודים לא-חרדים;

3. כ-55% מהסטודנטים החרדים החדשים לתואר ראשון במכללות האקדמיות לחינוך נשרו במעבר משנת התשע"ה לשנה הבאה, זאת לעומת כ-11% בלבד בקרב סטודנטים יהודים לא-חרדים.⁴¹

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, בהתבסס על נתונים שהתקבלו מהלמ"ס, נמצא כי שיעור הסטודנטים החרדים שהתחילו את לימודיהם האקדמיים בשנת 2009 ולא סיימו אותם עד שנת 2016 היה כ-33% (כ-46% אצל הגברים וכ-28% אצל הנשים), זאת לעומת כ-15% נושרים בקרב סטודנטים יהודים לא-חרדים (כ-20% אצל הגברים וכ-12% אצל הנשים). מכאן, ששיעור הסטודנטים החרדים הנושרים מהלימודים האקדמיים עולה על כפל שיעורם של הנושרים בקרב יהודים לא-חרדים (הן גברים הן נשים).

היקף הנשירה הכולל מהמכינות ומהלימודים האקדמיים: אלה הם שיעורי הנשירה של החרדים מהמכינות במהלך התוכנית בשנים התשע"ב-התשע"ה (2012 - 2015): גברים - 55%, נשים - 35%; אלה הם שיעורי הנשירה של החרדים מהלימודים האקדמיים בשנים התשס"ט-התשע"ו (2009 - 2016): גברים - 46%, נשים - 28%. לפי חישוב משוקלל של נתוני הנשירה מהמכינות ומהלימודים האקדמיים שהוזכרו לעיל, עולה כי מכל 100 גברים חרדים שיתחילו ללמוד במכינות ימשיכו רק 45 ללימודים אקדמיים, ורק 24 מהם יקבלו תואר⁴². לעומת זאת, מכל 100 נשים חרדיות שיתחילו ללמוד במכינות יקבלו 47 תואר⁴³. מדובר בשיעור נשירה גבוה מאוד, בייחוד בקרב הגברים החרדים, ששיעור הנושרים מתוכם הינו גבוה באופן משמעותי מזה של הנשים החרדיות.

41 הלמ"ס, הודעה לתקשורת, יוצאי מוסדות החינוך החרדי העל-יסודי בהשכלה הגבוהה בישראל תש"ע-תשע"ו, 18.1.2017. הנתונים המובאים להלן אינם כוללים את מי שלמד באוניברסיטה הפתוחה.

42 זאת, בניכוי 55% מהגברים החרדים שלא ימשיכו ללימודים אקדמיים לאחר המכינות, ובניכוי 46% מ-45 הממשיכים ללימודים אקדמיים שינשרו מהלימודים.

43 זאת, בניכוי 35% מהנשים החרדיות שלא ימשיכו ללימודים אקדמיים לאחר המכינות, ובניכוי 28% מ-65 שימשיכו ללמוד לימודים אקדמיים, אך ינשרו מהלימודים.

היעדר בדיקת הנשירה ממכילות ומלימודים אקדמיים

בביקורת עלה כי ות"ת לא בדקה את תופעת הנשירה מהמכילות ואת היקפה, ואין לה נתונים כמותיים על אלו שנשרו, על אלו שסיימו את המכילות והמשיכו ללימודים אקדמיים, ולא על אלו שסיימו בהצלחה את לימודיהם האקדמיים. לפיכך, ות"ת לא העריכה את האפקטיביות של הלימודים האקדמיים ושל הלימודים במכילות ולא גיבשה על בסיס נתונים כאלה מסקנות והנחיות מעודכנות לצורך הפעלתם. להיעדר נתונים מלאים ואמינים על מספרם של הלומדים במכילות יש גם משמעות תקציבית, מאחר שוות"ת מתקצבת את המוסדות המפעילים את המכילות בתוכניות לפי מספר הלומדים, ומשלמת למוסדות בלא שיש לה נתונים אמינים של הלומדים במכילות ובלא בדיקה של נתונים אלה.

על ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לבצע בקרה אפקטיבית ולנתח לעומק את תופעת הנשירה (ובפרט אצל הגברים החרדים), את הזרזים לה ואת החסמים העמוקים והמובנים המקשים על חרדים לסיים את לימודיהם במכילות הקדם-אקדמיות ואת לימודיהם האקדמיים. בכלל זה עליהן לבחון אם המכילות הקיימות הן הכלי הנכון לקידום לימודים אקדמיים, ולשקול שוב אפשרויות ליישום ההמלצה (שנכללה במחקר המלווה) להפעיל מכילות בגרותיות, ואת היתרונות והחסרונות ליישומה. עליהן לקבוע את הכלים שעשויים לצמצם את תופעת הנשירה (ובפרט אצל הגברים החרדים), לרבות כלים על בסיס המלצות המחקר המלווה, וכן לקבוע יעד רב-שנתי של צמצום הנשירה וממנו לגזור יעדים שנתיים ולבצע מעקב על השגתם.

הצורך בעדכון מודל התקצוב של הלימודים האקדמיים לחרדים לצורך צמצום הנשירה

מודל התקצוב הרגיל של ות"ת לגבי לימודים אקדמיים (ללא-חרדים) מתמרץ מניעת נשירה באמצעות תקצוב לפי מספר הבוגרים. לעומת זאת, התוכניות לחרדים מתבססות על תקצוב לפי מספר הסטודנטים ולא לפי מספר הבוגרים, ואינן מתמרצות התמדה בלימודים ומניעת נשירה.

עוד בשנת 2011, בטרם גיבשו מל"ג-ות"ת את התוכניות, קבע מבקר המדינה כי בוות"ת לא נאספו ולא רוכזו נתונים לגבי שיעורי הנשירה של חרדים מהמכילות ומהלימודים האקדמיים, וכי מן הראוי שוות"ת תפעל לרכז נתונים כאלה ולנתחם לצורך הפקת לקחים והסקת מסקנות כדי לצמצם את שיעורי הנשירה האמורים⁴⁴.

44 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011), "פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה", עמ' 1069.



על אף היקף הנשירה
הגבוה של סטודנטים
חרדים, ות"ת ומל"ג
לא ניתחו לעומק את
התופעה, לא קיבלו
החלטות בנושא ולא
יישמו פתרונות

בהסכם מספטמבר 2016 נקבע כי ות"ת תאסוף נתונים לגבי שיעור הנשירה של הסטודנטים החרדים ובהתאם לכך תבחן שינוי במודל התקצוב של התוכנית כדי להביא לצמצומה של תופעת הנשירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת בחומרה כי בניגוד לאמור בהסכם, ועל אף ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2011, היא לא אספה נתונים כנדרש ולא בחנה את השינוי הנדרש במודל התקצוב כדי לצמצם את תופעת הנשירה ולתמרץ התמדה בלימודים. נכון למועד סיום הביקורת, לוות"ת אין נתונים על הנושרים החרדים בכלל, ובפרט נתונים מפולחים (למשל לפי תחום הלימודים, מוסד הלימודים, המגדר), ואין לה נתונים בהשוואה לנושרים הלא-חרדים. כך גם לגבי נתונים מפולחים לגבי אלו שסיימו בהצלחה את לימודיהם. מכיוון שכך, ות"ת ומל"ג אינן יכולות להסיק מסקנות שיאפשרו לפעול ביעילות לצמצום הנשירה מהלימודים האקדמיים או לבחון את מודל התקצוב כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי בכך שהיא לא עמדה בהתחייבותה לפי ההסכם לבחון עדכון של מודל התקצוב על בסיס נתונים שתאסוף, היא לא עשתה די לצמצום תופעת הנשירה באמצעות תמרוץ יעיל יותר בתקצוב.

הנתונים הנוגעים להיקף הנשירה של סטודנטים חרדים מצריכים דיון של ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לצורך צמצום חסמים המונעים מהסטודנטים להתמיד בלימודיהם ולהצליח בהם. למרות זאת, ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לא קבעו יעד של צמצום תופעת הנשירה, לא ניתחו לעומק את תופעת הנשירה (ובפרט אצל הגברים החרדים) את הזרזים לה, ואת החסמים העמוקים והמובנים המקשים על חרדים לסיים את לימודיהם האקדמיים, לא קיבלו החלטות בנושא ואף לא יישמו פתרונות.

מי שכינה כחברה בוועדת ההיגוי מאוקטובר 2013 ועד ינואר 2016 מסרה בתגובתה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי "חלק גדול מתקציב התכנית הופנה למימון ההפרדה המגדרית והמגזרית, במקום לתמיכה בפרט (כגון הכנה ללימודים, מניעת נשירה וסיוע כלכלי)". עוד מסרה כי "המדינה לא השכילה לתקוף את שורש הבעיה - לימודי ליבה לחרדים. ככל שבעיה זו בעינה עומדת, הבעיות אליהן מתייחס דו"ח זה לא ייעלמו. אין זה מתפקידה וביכולתה של מערכת ההשכלה הגבוהה להשלים את מה שנדרש ממערכת החינוך לספק, ולכן הסיכויים של מי שמגיע ללימודים אקדמיים ברמה המקובלת לסיים אותם בהצלחה קטנים, והנשירה בהתאם. פתרון אמיתי לבעיה זו מחייב טיפול בלימודי הליבה".

בדומה לכך ציינו שלושה חברים בוועדת ההיגוי בתגובתם בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי קשה מאוד להשלים אצל הגברים חוסר של ארבע שנים ויותר בלימודי ליבה תוך שנה במכינה קדם-אקדמית, וכי העובדה שהנשירה אצל הנשים נמוכה יותר מאשר שטענה זו. עוד ציינו הם כי סיבות הנשירה אצל הגברים החרדים נובעות בעיקר מנסיבות קודמות ומנסיבות

כלכליות, ולכן אין למוסדות שליטה רבה על מניעתה של הנשירה, ויתר על כן - מתן תמריץ למוסדות בעת סיום הלימודים של הסטודנט החרדי עלול להביא דווקא להורדת הרמה האקדמית, ולכך הם מתנגדים. לדעתם, המודל הקיים אולי אינו אידיאלי, אך הם אינם רואים מודל טוב יותר באופק, ויש לעמוד עוד יותר על עומקה של הסוגיה.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי "ההשכלה הגבוהה מנסה לצמצם את הפערים איתם מגיעים המועמדים מהמגזר החרדי" וכי "על משרד החינוך מוטלת האחריות ללימוד לימודי ליבה לחרדים".

חבר נוסף בוועדת ההיגוי מסר בתגובתו בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי "בלי לערער על הביקורות שעולות על אפקטיביות התוכנית, ברצוני לציין ששיקולי ועדת ההיגוי מביאים בחשבון שיקולי רוחב (השתלבות תעסוקתית, השתלבות חברתית, השתלבות תרבותית כמו גם צעדים של בניית אמון בקרב הציבור החרדי וכו') מעבר לשיקולים של קידום סוגיית ההשכלה הגבוהה".

על ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לספק כלים שיאפשרו לסטודנטים להתמודד בהצלחה עם אתגר הלימודים כדי לצמצם את תופעת הנשירה - אם באמצעות הכנה מוקדמת יעילה ומותאמת לצורכיהם (לרבות השלמת לימודי הליבה), ואם באמצעות ליווי ותמיכה מתאימים במהלך הלימודים. על ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לשקול גם מתן הכוונה מתאימה למבקשים ללמוד עוד בטרם החלו בלימודיהם לתואר אקדמי - אם בבחירת תחום הלימודים המתאים להם ואם בבחינת אפשרויות חלופיות להשתלב בהכשרה מקצועית מתאימה במסגרת שאינה אקדמית. התמודדות מושכלת עם תופעת הנשירה יכולה להבטיח את יעילותן של התוכניות שגובשו ואת ניצולם היעיל של התקציבים שהוקצו, ובסופו של דבר - להביא להשתלבות של החרדים בתעסוקה איכותית.

לימודי הוראה במגזר החרדי מול צורכי מערכת החינוך וצורכי המשק

דרישות ההשכלה ממורה במערכת החינוך החרדית העצמאית⁴⁵ שונות מאלו הנוהגות במערכת החינוך הממלכתית. במערכת החינוך הממלכתית נדרשים המורים להיות אקדמאים - לפחות בעלי תואר ראשון (ובעלי תעודת הוראה) - ואילו במערכת החינוך החרדי העצמאי אין דרישה כזו. בפועל, חלק ניכר מן המורים המלמדים במערכת החינוך החרדית הוכשרו להוראה בסמינרים חרדים שאינם אקדמיים, ולכן הם חסרי תואר אקדמי. מנהל אגף א' (הכשרת עובדי הוראה) במשרד החינוך מסר במאי 2018 למשרד מבקר המדינה כי גם תעודת הוראה אינה תנאי להתחלת העסקה בהוראה עבור גברים חרדים במסגרות שאינן רשמיות - כגון במוסדות פטורים או במוסדות מוכרים שאינם רשמיים

(מוכש"ר) - ובמקרים רבים הם מתחילים ללמד במסגרות הללו עוד לפני שיש להם תעודת הוראה או במקביל ללימודיהם לתעודת הוראה (בסמינרים ייעודיים לגברים חרדים). עוד מסר המנהל כי מבחינת תנאי השכר תעודת סיום של הסמינרים החרדים הלא-אקדמיים הינה שוות ערך לתואר ראשון, ולכן ללימודים אקדמיים אין ערך כלכלי עבור המורים או המורות המועסקים במוסדות החינוך החרדיים.

זאת ועוד, פרסומים חרדיים שונים מצביעים על הכוונה (ואף על הסללה) של בוגרות מערכת החינוך החרדית ללימודי הוראה וחינוך בסמינרים החרדיים הלא-אקדמיים להוראה. זאת, בין היתר, מתוך התנגדות עקרונית ללימודים אקדמיים. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהלמ"ס עולה כי בשנים 2004 - 2010 למעלה מ-60% מבין מסיימות בתי הספר התיכוניים החרדיים החלו ללמוד בסמינרים החרדיים הלא-אקדמיים, לעומת כ-10% שהחלו ללמוד במוסדות אקדמיים להשכלה גבוהה.

תחומי הלימוד במוסדות האקדמיים: להלן מפורטים (בלוח 2) נתונים על תחומי הלימוד העיקריים של הסטודנטים החרדים לתואר ראשון בשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017).

לוח 2: התפלגות תחומי הלימוד העיקריים בקרב סטודנטים חרדים, שנת התשע"ז

התפלגות הסטודנטים החרדים מתוך הסה"כ לפי מגדר			שיעור מתוך הסה"כ	תחום לימוד
נשים	גברים	מספר סטודנטים	סה"כ	
34%	21%	3,259	29%	חינוך והכשרה להוראה
17%	21%	2,079	19%	מדעי החברה
12%	8%	1,170	10%	עסקים וניהול
14%	3%	1,167	10%	מקצועות עזר רפואיים
6%	16%	1,001	9%	הנדסה ואדריכלות
8%	10%	941	9%	מתמטיקה, סטטיסטיקה ומדעי המחשב
4%	13%	743	7%	משפטים
6%	8%	751	7%	תוכניות שונות
7,411	3,700	11,111	100%	סה"כ

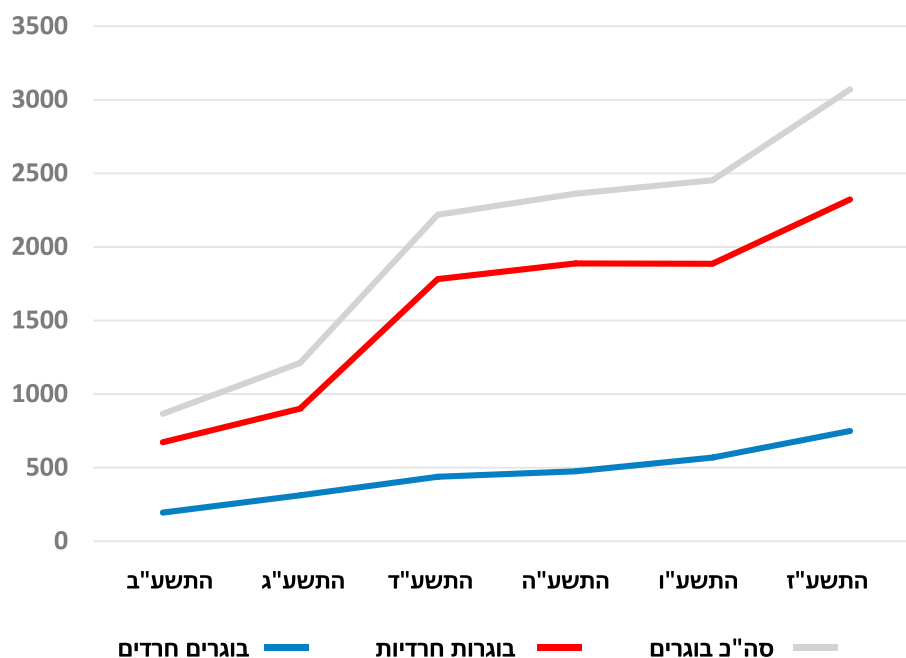
על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 2 עולה נטייה מובהקת של סטודנטים חרדים, לתחומי החינוך וההוראה כמו גם למדעי החברה. שיעור הסטודנטיות החרדיות הלומדות חינוך והוראה עומד על 34%, וביחד עם הגברים שיעור החרדים הלומדים חינוך והוראה

במוסדות האקדמיים עומד על 29%. לשם השוואה יצוין כי בקרב הסטודנטים הלא-חרדים שיעור הלומדים חינוך והוראה במוסדות האקדמיים עמד בשנת התשע"ז על כ-14.5% בלבד. כפי שיפורט בהמשך, במקצוע זה אופק התעסוקה לנשים החרדיות הוא מוגבל, והדבר מצריך בחינה מחדש של מל"ג בנוגע לצורך לתעדף לימודי הנשים החרדיות בתחומים אשר יש להם אופק תעסוקה.

להלן בתרשימים 4 ו-5 מוצגים נתונים על מספר החרדים שקיבלו תואר ראשון בכל אחת מהשנים התשע"ב-התשע"ז (להלן - בוגרים) לפי חלוקה מגדרית, וכן נתונים על מספר הנשים החרדיות בוגרות לימודי חינוך והוראה מתוך כלל הבוגרים:

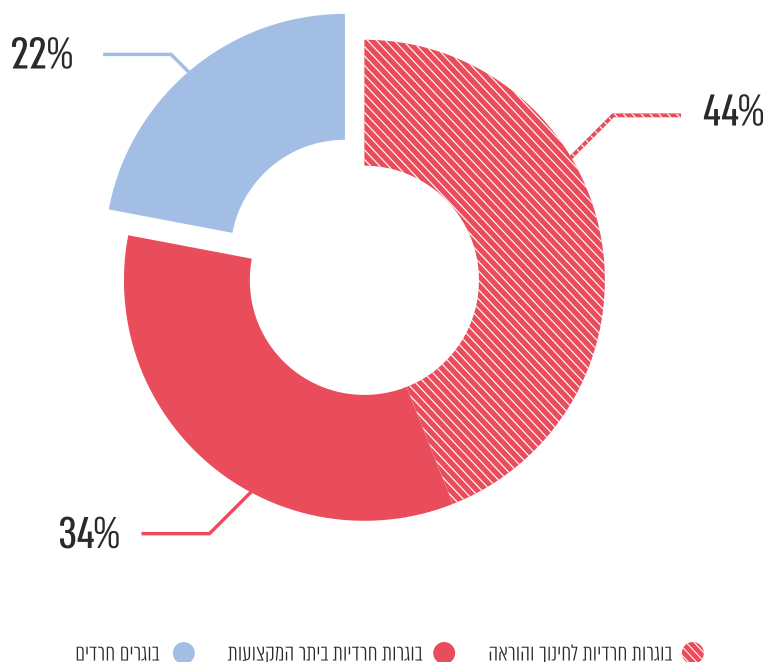
תרשים 4: מספר הבוגרים החרדים בשנות התוכנית התשע"ב-התשע"ז
(2017-2012)



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

88% מהבוגרות
החרדיות של
המוסדות ללימודי
הוראה אינן מועסקות
במקצוען בחלופ
שנתיים למן סיום
לימודיהם

תרשים 5: שיעור בוגרות לימודי חינוך והוראה מכלל הבוגרים החרדים של המוסדות האקדמיים בשנות התשע"ב - התשע"ז (2012-2017)



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

מתרשימים 4 ו-5 ומנתוני הלמ"ס עולה כי בתקופה שנבדקה חלה עלייה של 255% במספר הבוגרים החרדים. בקרב הגברים נרשמה עלייה של 287%, ובקרב הנשים - עלייה של 245%. כן עולה כי שיעור הנשים מתוך כלל הבוגרים עומד על כ-78%. יותר ממחציתן (56%, 5,300 מתוך 9,448 בוגרות במצטבר בתקופה זו) הן בוגרות לימודי חינוך והוראה במכללות האקדמיות, ובסך הכול שיעורן כ-44% מכלל 12,180 הבוגרים והבוגרות בתקופה זו.

לנוכח הנתונים שלפיהם חלק הארי של הבוגרים בתקופת התוכנית הוא נשים שלמדו את מקצוע ההוראה ויותר ממחצית הבוגרות למדו הוראה, ולנוכח הפרסומים על הסללת בוגרות מערכת החינוך החרדית ללימודי הוראה בסמינרים החרדיים הלא-אקדמיים - משרד מבקר המדינה בחן את שיעורם של בוגרי המוסדות לסוגיהם להכשרת עובדי חינוך והוראה (אקדמיים ולא-אקדמיים) שסיימו את לימודיהם בשנים התשס"ז-התשע"ו (2007 - 2016) ולא נקלטו בעבודה בהוראה בתוך שנתיים למן מועד סיום הלימודים.

תרשים 6: שיעור בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה שסיימו את לימודיהם בשנים התשס"ז-התשע"ו (2007 - 2016) ולא הועסקו בהוראה בתוך שנתיים למן סיום הלימודים



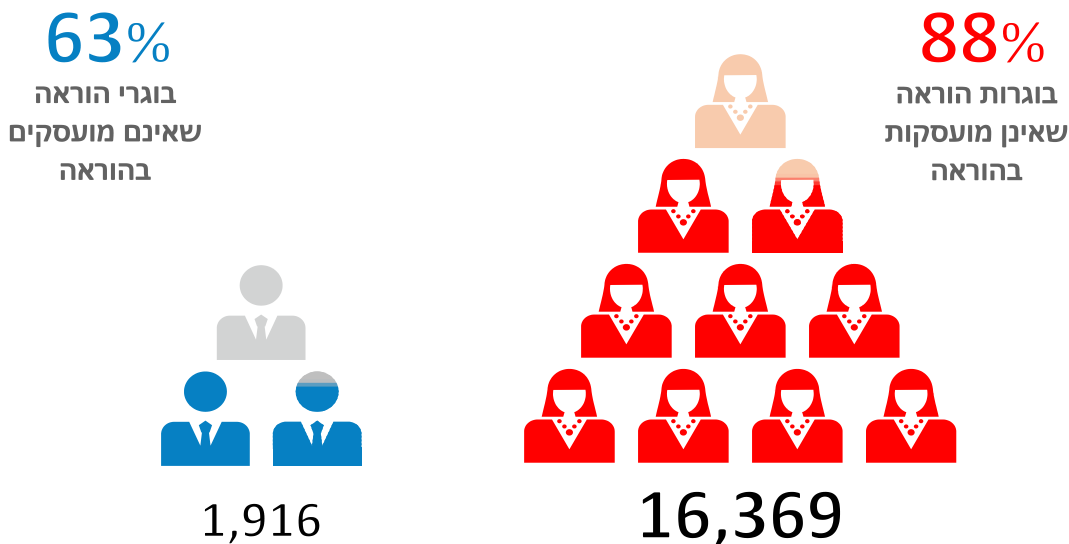
27,659 בוגרים  16,160 בוגרים  28,314 בוגרים  15,310 בוגרים 

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

בבדיקה עלתה תופעה רחבה ולפיה רבים מאד מבוגרי המוסדות ללימודי הוראה אינם מועסקים במקצועם בחלוף שנתיים למן סיום לימודיהם (56%, 48,849 מתוך 87,443 בוגרים בעשור אינם מועסקים). התופעה חריפה במיוחד במגזר החרדי, שם שיעורם עצום (86%, 24,416 מתוך 28,314).

להלן מוצגים בתרשים 7 נתונים בדבר חלוקה מגדרית של המועסקים בהוראה מקרב בוגרים חרדים של המוסדות להכשרת עובדי הוראה שסיימו את לימודיהם בשנים 2012 - 2016.

תרשים 7: שיעור הבוגרים החרדים במוסדות להכשרת עובדי הוראה בשנים 2012 - 2016 אשר אינם מועסקים בהוראה, לפי מגדר



■ נשים לא מועסקות ■ נשים מועסקות ■ גברים לא מועסקים ■ גברים מועסקים

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

גם לפי נתונים שמסרו נציגי משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, מורות חרדיות רבות אינן מועסקות במקצוען. בכל שנה מסיימות את לימודי ההוראה (האקדמיים או הלא-אקדמיים) כ-6,500 בוגרות חרדיות, ואילו מערכת החינוך החרדית אינה זקוקה ליותר מ-1,500 מורות. אין מחסור במורות למקצועות פרטניים כלשהם, אך לעומת זאת חסרים מורים חרדים גברים למקצועות הליבה - מדעים, מתמטיקה, לשון עברית, אנגלית וחינוך גופני - במוסדות שבהם מלמדים לימודי ליבה.

מנהל אגף א' (הכשרת עובדי הוראה) במשרד החינוך מסר במאי 2018 למשרד מבקר המדינה כי לפי כללי ההפרדה המגדרית הנהוגה בבתי הספר של המגזר החרדי (בתי ספר נפרדים לבנים ולבנות), מורות אינן יכולות ללמד בנים חרדים. לפיכך, אפשרויות התעסוקה של המורות החרדיות מצטמצמות. עוד מסר המנהל כי בצד עודף ההיצע של המורות החרדיות וההפרדה המגדרית המגבילה את תעסוקתן, בתי ספר חרדיים רבים מעדיפים להעסיק מורים או מורות המשתייכים לתת-הזרם החרדי שאליו משתייכים הם.

בעיה נוספת היא כאמור התנגדותו העקרונית של חלק מהמגזר החרדי ללימודים אקדמיים, התנגדות המופנית, בין היתר, כלפי מח"רים ומנהליהן, אליה התייחסו

גם חברי ועדת ההיגוי בישיבתם מיום 24.9.17 שבה צוין: "חבר ציין כי יש בעייתיות בהעסקה של בוגרי אקדמיה במוסדות החינוך של החינוך העצמאי".

מכל האמור לעיל עולה כי אומנם חל גידול במספר הבוגרים במוסדות אקדמיים עקב הפעלת התוכניות, אולם עיקר הגידול חל בשיעור הנשים החרדיות (ובעיקר בוגרות לימודי חינוך והוראה). זאת, אף ששיעור המועסקות מביניהן במקצוע זה הינו נמוך ביותר ולרובן אין אופן תעסוקה. עובדה זו אינה עולה בקנה אחד עם מטרת ההסכם מספטמבר 2016 להגדיל את השתלבותן של המגזר החרדי בשוק התעסוקה ולהעדיף תחומים בעלי אופק תעסוקה.

משרד החינוך מסר בתגובתו בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לממצאים וכי הוא "מוביל מהלך הדרגתי של שינוי תמהיל ההכשרה של הבנות בסמינרים, שבסופו יצומצם מספר המתכשרות להוראה, בהלימה לצורכי המגזר במורות, ויגדיל בצורה משמעותית את מספר המתכשרות בהכשרה חלופית למקצועות ברי תעסוקה, הנדרשים הן למגזר והן לכלכלת המדינה. בשלב זה מדובר בהכשרה שאינה אקדמית".

על מל"ג, ות"ת ומשרד החינוך לתת את הדעת על הקשיים שמעוררים לימודי ההוראה של נשים חרדיות ועל הפעולות שעליהם לנקוט לשם הרחבת אופק התעסוקה שלהן. כדי להגביר את האפקטיביות של התוכניות נדרש שמל"ג, ות"ת ומשרד החינוך לא יתנו עוד עדיפות ללימודי הוראה (כמזכר בהמשך), אלא יתנו עדיפות ללימודי מקצועות שיש בהם אופק תעסוקה, וכן לתוכניות להסבה ולהכשרה מקצועית שיעודדו את המועמדות לבחור במקצוע לימוד אחר שיתאים לכישוריהן ולסביבת חייהן. לשם כך יש לגבש תוכנית כוללת אשר תספק כלים שיאפשרו לממש את המהלך הזה ואף תקבע כלים לעידודו ולתמרוצו. הצלחה של מהלך כזה תביא תועלת רבה לנשים עצמן ולבני משפחותיהן, ואף למשק כולו.

תמרוץ לא-יעיל בתוכניות ללימודים אקדמיים באמצעות מלגות ות"ת

חלק חשוב מהתוכניות הן מלגות שוות"ת נותנת במטרה להקל על הסטודנטים החרדים לממן את לימודיהם האקדמיים. מדובר בהלוואה בסכום של כ-10,000 ש"ח לכל שנת לימודים הניתנת לסטודנט הלומד תחומים שנקבעו בתוכניות כ"מועדפים". אם הסטודנט סיים בהצלחה את לימודיו, אזי חלק מההלוואה (עד 70%) הופך למענק, ואת היתר על הסטודנט להחזיר בתשלומים. אשר על כן,

מלגות ות"ת הן מרכיב שיש בו כדי להשפיע על ההחלטה ללמוד לימודים אקדמיים. ות"ת בחרה בקרן קמח⁴⁶ לצורך ניהול חלוקת המלגות.

ההחלטה המקורית בתוכנית הראשונה למתן מלגות - רק גברים חרדים במקצועות מועדפים. בתחילת פעילותה של התוכנית הראשונה קבעה ות"ת כי המלגות יינתנו רק לסטודנטים שהם גברים חרדים העומדים בקריטריונים שנקבעו, זאת כדי לעודדם ללמוד לימודים אקדמיים וכדי לשפר את שילובם במעגל התעסוקה. כפי שיפורט להלן, לאחר שנת הלימודים התשע"ג (2012 - 2013) שינתה ות"ת את סדרי העדיפויות בעניין זה. תקציב המלגות בשנים התשע"ג-התשע"ח (2012 - 2018) עמד על כ-100 מיליון ש"ח, והוא חולק במלואו לסטודנטים לפי סדרי העדיפויות שנקבעו. בקשות רבות למלגות נדחו. לדוגמה, לפי נתוני קרן קמח, למעלה מ-4,200 סטודנטים חרדים הגישו בקשה למלגה לשנת התשע"ח (2017-2018), אולם רק כ-1,400 מהם קיבלו אותה, זאת בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו. להלן הפרטים.

בתוכניות נקבעו תחומי לימוד מועדפים, שהמוסד המלמד אותם זכה בתקצוב נוסף (באמצעות מקדם עדיפות לצורך תקצוב) והסטודנט הלומד אותם - בעדיפות בקבלת מלגות ות"ת ובמענק גבוה יותר. עם הפעלת התוכנית הראשונה נקבעו שלוש דרגות עדיפות. בעדיפות א' נכללו תחומי ההנדסה, המדעים והרפואה⁴⁷ (להלן - עדיפות א'); בעדיפות ב' - תחומים נדרשים כמו עבודה סוציאלית ופסיכולוגיה⁴⁸ (להלן - עדיפות ב'); ובעדיפות ג' נכללו יתר התחומים ובכלל זה חינוך והוראה⁴⁹ (להלן - עדיפות ג'). הלומד תחומים בעדיפות א' ו-ב' זכה, עם השלמת לימודיו, למלוא המענק - 70% מסכום המלגה ואילו הלומד תחומים בעדיפות ג' זכה במענק חלקי - 40% מסכום המלגה.

עדכון של ההחלטה המקורית למתן מלגות בתוכנית הראשונה - שדרוג העדיפות ללימודי הוראה לגברים בלבד והכללת נשים חרדיות בין מקבלי המלגות. בנובמבר 2013 - במהלך הפעלתה של התוכנית הראשונה - המליצה ועדת ההיגוי לוות"ת להרחיב את מעגל מקבלי המלגות של ות"ת כך שיכלול גם נשים חרדיות. ועדת ההיגוי גם המליצה לוות"ת להעלות את תחום החינוך והכשרת המורים לגברים חרדים להוראת מקצועות הליבה או החינוך המיוחד מעדיפות ג' לעדיפות ב' (ואילו לימודי חינוך והוראה לנשים חרדיות נותרו בעדיפות ג'). הוועדה נימקה את החלטתה בכך שהדבר נעשה בשל מחסור במורים חרדים, זאת במטרה שהם יוכשרו ללמוד מגוון מקצועות בכלל ומקצועות ליבה בפרט. ועדת ההיגוי אף הדגישה כי יש עודף של מורות חרדיות,

46 קרן קמח (קידום מקצועי חרדי) היא קרן המעניקה מלגות וסיוע מקצועי לבני ובנות הציבור החרדי במטרה לאפשר להם לרכוש השכלה מקצועית ואקדמית לקראת השתלבות בשוק התעסוקה בישראל.

47 התחומים שבעדיפות א': מתמטיקה ומדעי המחשב, סטטיסטיקה, מדעי טבע פיזיקליים, ביולוגיה ואיכות הסביבה, חקלאות, רפואה פרה קלינית/ רפואה קלינית, רפואת שיניים, הנדסה, הנדסה כימית חומרים ורפואית, ארכיטקטורה והנדסת אלקטרוניקה ומחשבים.

48 התחומים שבעדיפות ב': מוזיקה, אומנות ועיצוב, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, חשבונאות, כלכלה, מקצועות עזר רפואיים, רוקחות, סיעוד, אופטומטריה והנדסת תעשייה וניהול.

49 התחומים שבעדיפות ג': חינוך, תעודת הוראה, עסקים ומדעי הניהול, משפטים, מדעי הרוח, היסטוריה, רפואה וטרינרית.

וכי רבות מהן - לרבות בעלות תואר אקדמי בהוראה - אינן מצליחות למצוא עבודה במקצוען.

בהתאם להמלצת ועדת ההיגוי, בדצמבר 2013 החליטה ות"ת להעלות את הלימודים האקדמיים להכשרת מורים חרדים גברים להוראת מקצועות הליבה או החינוך המיוחד מעדיפות ג' לעדיפות ב'. בינואר 2014 היא איפשרה גם לנשים חרדיות לקבל מלגות. היא גם קבעה את סדרי העדיפויות לקבלת המלגות כדלקמן: תחילה יינתנו מלגות ות"ת למועמדים חרדים שלא למדו לימודי ליבה במוסד הלימודים שבו למדו בגיל תיכון (למעשה מדובר בגברים חרדים), לאחר מכן יקבלו את המלגות מועמדים המבקשים ללמוד את התחומים שבעדיפות א', לאחר מכן יקבלו מועמדים המבקשים ללמוד את התחומים שבעדיפות ב', ולבסוף - ככל שיאפשר התקציב, יקבלו את המלגות מועמדים המבקשים ללמוד את התחומים בעדיפות ג'.

אי-הכללת תוכניות השלמה במסגרת הזכאות למלגות בתכנית הראשונה. תוכניות השלמה במכללות לחינוך הן תוכניות מקוצרות האורכות כשנה - אם כי ניתן לפרוס אותן על פני שנתיים - ובסיום הלימודים בהן ניתן תואר ראשון בחינוך (B.Ed). מדובר בתוכניות המיועדות לבעלי תעודת הוראה - בוגרי סמינרים לא-אקדמיים להוראה - ומכירות בלימודים קודמים אלו כחלק מדרישות התואר (להלן - תוכניות השלמה). עוד בשנת 2013 הבהירה ועדת ההיגוי כי יש עודף מורות חרדיות, ולכן המלגות יינתנו רק עבור לימודים לתארים אקדמיים מלאים, דהיינו לא לצורך לימודי השלמה.

נתוני הלמ"ס מצביעים כי מספר החרדים הלומדים בתוכניות ההשלמה נמצא במגמת עלייה: בשנת 2012 למדו 203 ובשנת 2017 - 1,127 (פי 5.5). עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי חלק הארי של החרדים בוגרי המכללות לחינוך קיבלו את התואר שלהם בהוראה (B.Ed) במסגרת תוכניות ההשלמה. כך, מתוך 3,071 חרדים שקיבלו תואר ראשון בשנת 2017, 1,584 קיבלו תואר בהוראה (B.Ed), 1,127 מהם (71%) קיבלו את התואר בעקבות לימודיהם בתוכנית השלמה, ורובם המוחלט (87%) היה נשים (981 בוגרות תוכנית השלמה).

זאת ועוד, מנתוני הלמ"ס עולה כי מעל 90% מהחרדים שקיבלו תואר מן המכללות להוראה בשנים 2010 - 2017 הוכשרו להוראת תחומי היהדות והחינוך הכלליים - תחומים שבהם יש עודף של כוח הוראה, וזאת בשעה שקיים מחסור חמור במורים גברים להוראת תחומי הליבה. שיעור זה גבוה יותר בקרב החרדים בוגרי תוכניות השלמה (כ-94%) מאשר בקרב החרדים שלמדו לימודים מלאים במכללות האקדמיות לחינוך (כ-85%).

עדכון סדרי העדיפויות למלגות בתוכנית השנייה

המחקר המלווה כלל בשנת 2016 המלצה שלא ליצור שינוי בתמרוץ נשים ללימודי חינוך, הן משום שלא קיים חוסר בתחום זה, הן משום שהדבר עלול להניא אותן מלימוד תחומים אחרים שהינם מועדפים. המלצות המחקר המלווה היו להמשיך להעדיף את תחום החינוך בעבור גברים בלבד (כעדיפות ב'), להקים מערך מיוחד להכשרתם לצורך קידום כניסת גברים חרדים ללימודי

מל"ג וות"ת החליטו
להעדיף את תחום
ההוראה בניגוד
לקביעה בהסכם עם
משרד האוצר כי
תינתן עדיפות
לתחומים שיש בהם
אופק תעסוקה

חינוך, ולקבוע יעד לשנת התשפ"א (2020 - 2021) של 17% סטודנטים גברים חרדים בתחום החינוך.

בהסכם עם האוצר מספטמבר 2016 נדון הצורך להתאים את סדרי העדיפויות במתן המלגות לצורכי המשק, ונקבע בו כי ות"ת תבצע שינוי דיפרנציאלי במלגות ות"ת כך שתינתן עדיפות לתחומים שיש בהם אופק תעסוקה.

במאי 2017 אישרה מל"ג את עקרונות המדיניות של התוכנית השנייה, עקרונות שאושרו לפני כן בוות"ת ובוועדת ההיגוי⁵⁰, ובמסגרת זו עדכנה את הכללים לגבי מתן המלגות (להלן - ההחלטה ממאי 2017).

ואולם בניגוד לקביעה בהסכם מספטמבר 2016 שוות"ת תשנה את המתכונת למתן המלגות כך שתינתן עדיפות לתחומים שיש בהם אופק תעסוקה, בהחלטה ממאי 2017 הוחלט לעדכן (להעלות) את רמת העדיפות של תחום ההוראה לרמות א' ו-ב' הן עבור גברים הן עבור נשים, וזאת באופן שווה הן בעבור לימודים לתואר מלא בהוראה (תואר ארבע-שנתי) הן בעבור לימודים בתוכניות ההשלמה.

צוין כי בכמה דיונים של ועדת ההיגוי טרם קבלת ההחלטה עלה עניין הצורך בהכוונה נכונה של הלומדים למקצועות נדרשים, אולם העיסוק בנושא זה היה כללי ביותר, במישור ההצהרות והאמירות בלא תכליתיות ובלא פרטים ונתונים. גם לאחר שהתקבלה ההחלטה ממאי 2017, נמצא שחברים מסוימים בוועדת ההיגוי הסתייגו מהעידוד הגורף ללימודי הוראה ללא התמקדות בתחומים שבהם חסרים מורים. אולם תיעדוף לימודי ההוראה לא תוקן.

בנימוקים להחלטה ממאי 2017 צוין כי "הכשרת מורים אקדמאים למערכת החינוך החרדית היא נושא יסודי ביכולת של מערכת החינוך החרדית ללמד לימודי ליבה ברמה ראויה ולהוציא מתוכה בוגרים שיוכלו להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה ובתעסוקה איכותית. עפ"י נתוני משרד החינוך והלמ"ס, על מנת לתת מענה לסוגיה זו יש להכשיר במסלולים אקדמיים בשנים הקרובות אלפים רבים של מורים ומורות חרדים במגוון תחומי הלימוד, תוך הדגשת המתמטיקה, המדעים והאנגלית". עוד צוין שם כי תחומי הלימוד המועדפים נקבעו בתחילת פעילותה של התוכנית הראשונה וכי יש "להתאים אותם לצרכים הנוכחיים של המשק ולצרכיו הייחודיים של הציבור החרדי".

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי החלטתן התבססה על מכתב שקיבלו מסמנכ"ל ומנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך (להלן - הסמנכ"ל) בדצמבר 2015 אשר הצביע על כך כי רק ל-10% מתוך 40,000 המורים במערכת החינוך החרדית יש תארים אקדמיים, וקבע כי יש לשפר את הכשרתם, ולכן יש צורך לפתוח תוכניות הכשרה אקדמית רבות ככל הניתן ובכל המסלולים (להלן - מכתבו של הסמנכ"ל).

50 העקרונות פורטו במסמך 9444 ב"פרק ב - עקרונות המדיניות לתוכנית הרב-שנתית התשע"ז-התשפ"ב והמלצות מדיניות".



בעקבות החלטת
מל"ג שיעור הנשים
שקיבלו מלגות
הוכפל, ואילו שיעור
הגברים בקרב מקבלי
המלגות ירד ביותר
ממחצית

הסמנכ"ל הבהיר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי אין מחסור במורים ובמורות חרדיים, אבל יש מחסור בהכשרה אקדמית למורים ולמורות חרדיים בכל התחומים, "לכן ברמת המל"ג ות"ת אנו מעוניינים לפתוח מסגרות הכשרה אקדמיות, וברמת הסמינרים הלא אקדמיים אנחנו בעודף".

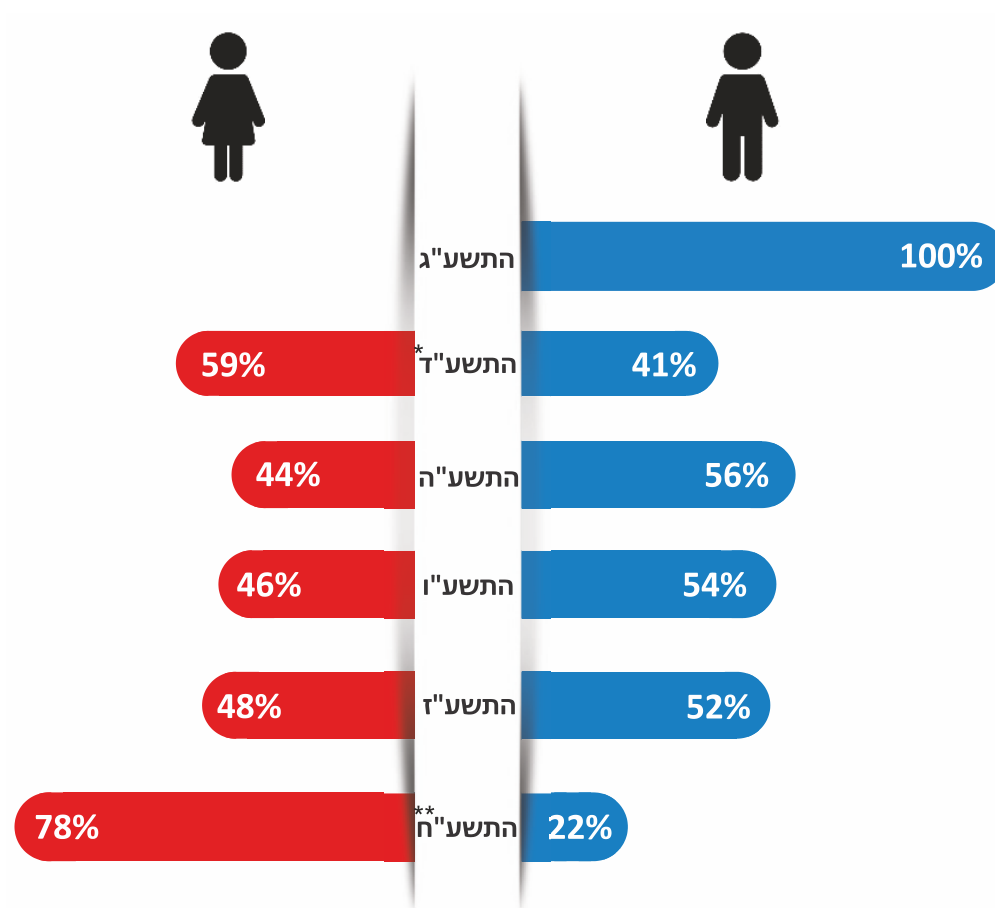
משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג כי לצורך קבלת ההחלטה ממאי 2017 היה עליהן להביא בחשבון - נוסף על מכתבו של הסמנכ"ל מדצמבר 2015 (שאינו מפורט לגבי הצרכים המגדריים והתעסוקתיים בתחומי ההוראה השונים) - את מכלול השיקולים והנתונים הרלוונטיים, אולם הן לא עשו זאת. מל"ג ות"ת לא ניתחו את המצב התעסוקתי של בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה ולא שקלו אם להעדיף את תחום ההוראה על תחומים אחרים ואם כן, האם יש להגדיר במפורט מהם תחומי ההוראה שמן הראוי לתת להם עדיפות. הן קיבלו את החלטתן בלא שהיו לפנייהן נתונים: לא בנוגע לתחום ההוראה - כמה מורים ומורות חרדים סיימו את לימודיהם, כמה מהם מועסקים, מהם מקצועות ההכשרה להוראה שבהם קיים עודף - או חוסר - במורים או במורות; לא בנוגע לנתונים הנוגעים לצרכים התעסוקתיים ביתר מקצועות הלימוד שאינם הוראה ולא תועדפו; לא בנוגע להשלכותיה של העדפת לומדי ההוראה על שאר הלומדים ובפרט לגבי אלו שהיו צפויים להיפגע ממנה; לא בדבר ההשלכות של מתן עדיפות זהה לתוכנית מלאה ללימודי הוראה ולתוכנית השלמה.

משמעותה של ההחלטה ממאי 2017 שקיבלו וועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג היא מתן עדיפות כוללת למקצוע ההוראה בכל מסלולי הלימוד שלו, וזאת מבלי להבהיר מהם צורכי שוק התעסוקה הפרטניים, לרבות צרכי המגדריים. הדבר נעשה אף שבמקצוע ההוראה קיים עודף של נשים חרדיות שאינן מצליחות להשתלב במעגל התעסוקה במקצוען, אף שהחוסר הוא בגברים חרדים שיוכלו ללמד את מקצועות הליבה, אף שמרבית הסטודנטים והבוגרים של התוכנית למדו הוראה - ובעיקר הוראת תחומים שאינם מקצועות ליבה - ואף שהמלצת המחקר המלווה הייתה שלא ליצור שינוי בתמרוץ נשים ללימודי חינוך, וזאת הן משום שלא קיים חוסר בתחום זה, הן משום שהדבר עלול להניא אותן מלימוד תחומים אחרים שהינם מועדפים. כפי שיוסבר בהמשך, היו לכך השפעות עגומות: ההחלטה ממאי 2017 גרמה לעיוות ולפגיעה בתוכנית ובלומדים בה, ובעיקר בגברים החרדיים.

מל"ג ות"ת מסרו בתשובתן כי הן לא אימצו את כל המלצות המחקר כמו שהן, אלא לקחו בחשבון שיקולים נוספים, ובהם השפעת ההשכלה על הפריון, שוויון ההזדמנויות בין נשים וגברים, השפעת השכלת האם על השכלת הילדים והמשאבים העומדים לרשות ות"ת.

להלן מתוארת בתרשים 8 השפעתו של השינוי בסדרי העדיפויות של מתן המלגות בשנים התשע"ג-התשע"ח (2012 - 2018). השפעתה של ההחלטה ממאי 2017 על הלומדים הייתה אמורה להתחיל לבוא לידי ביטוי החל משנת התשע"ח, שהחלה באוקטובר 2017.

תרשים 8: מקבלי המלגות החרדים בשנות הלימודים התשע"ג-התשע"ח



על פי נתוני קרן קמח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני שנת התשע"ד הינם לאחר הנהגת השינוי הראשון במדיניות.

** נתוני שנת התשע"ח הינם לאחר הנהגת שינוי שני במדיניות; נתוני התשע"ח לא היו סופיים במועד הביקורת.

מתרשים 8 ומנתוני קרן קמח עולה כי בעקבות ההחלטה ממאי 2017, מספר הנשים שקיבלו את מלגת ות"ת כמעט שהוכפל (מ-592 בשנת התשע"ז ל-1,069 בשנת התשע"ח), ואילו מספר הגברים בקרב מקבלי המלגות באותה התקופה ירד ביותר ממחצית (מ-644 ל-310).

מנתונים שמסרה קרן קמח עולה כי הירידה בשיעור הגברים בין מקבלי המלגות חלה במרבית תחומי הלימוד. שיעור הנשים החרדיות בקרב מקבלי המלגות שלמדו חינוך והוראה עלה לכ-85% בשנת התשע"ח, ומספרן עלה מ-180 בשנת התשע"ז ל-594 בשנת התשע"ח (יותר מפי שלושה). לעומת זאת, באותן השנים

חל קיטון של כ-50% במספרם של הגברים מקבלי המלגות בתחום החינוך וההוראה (מ-178 לכ-90).

הסיבה המרכזית לשינויים אלו מקורה בהחלטה ממאי 2017 שלימודי ההוראה יקבלו עדיפות, ושגם נשים חרדיות הלומדות הוראה (והן רבות כאמור) יהיו זכאיות למלגות, וכן בהשוואת תנאי הזכאות למלגות בגין לימודי השלמה לאלו הנוהגים בלימודי הוראה אקדמיים מלאים. מלגות אלו ניתנו במקום מלגות שניתנו עד אז לגברים שלמדו מקצועות בעדיפות ג' כגון מינהל עסקים ומשפטים. בדצמבר 2018 אף פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה כי "בין הסיבות שניתן למצוא לירידה [שחלה בשנת התשע"ז] במספר [הסטודנטים] החרדים באקדמיה ניתן לציין את הפחתת התמיכה של המל"ג במלגות לסטודנטים חרדים למשפט ולמנהל עסקים, שהיו פופולריים מאוד בקרב אוכלוסייה זו"⁵¹.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג כי משמעות החלטתן ממאי 2017 היא עידוד יתר של נשים חרדיות ללמוד את תחום החינוך וההוראה, תחום שאין בו אופק תעסוקה עבור, ומצד שני - ביטול ההעדפה הייחודית שניתנה לגברים בתחום הוראת לימודי הליבה, תחום שבו יש חוסר במורים גברים חרדים. מכאן, שהעקרונות לקביעת סדרי העדיפויות במתן מלגות ות"ת, לפחות בחלקם, אינם עולים בקנה אחד עם ההסכם מספטמבר 2016, עם המצב התעסוקתי במקצוע ההוראה ועם המלצות המחקר המלווה. עקרונות אלו נקבעו על סמך נתונים שגויים, חלקיים או חסרים, ובלא שהייתה לפני ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג התמונה המלאה ובלא שהם דרשו אותה.

על משרד האוצר לדון בהפרות ההסכם האמורות, לדרוש עדכונים ולבצע מעקב לעניין יישום ההסכם, ובכך להגביר את האפקטיביות של התוכנית שבה הושקעו עד עתה למעלה מחצי מיליארד ש"ח.

הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה: "אנו לוקחים לתשומת לבנו את הערות המבקר השונות בדו"ח ונפעל על מנת לתקנן".

דיונים בלימודי ההוראה לאחר ההחלטה ממאי 2017: לאחר ההחלטה ממאי 2017 בנוגע לתיעדוף תחום ההוראה דנה ועדת ההיגוי שוב בנושא תוכניות לימודי ההוראה במספר מועדים: בספטמבר 2017, בינואר 2018 ובמרץ 2018.

מהפרוטוקולים של דיוני הוועדה הללו עולה שעדיין לא היו לפני הוועדה נתונים מדויקים ומלאים על מצבם התעסוקתי של הבוגרים. הנתונים שנמסרו בוועדות היו בלתי סדירים ולא עוררו צורך בקבלת הבהרות. כך למשל בדיון מספטמבר 2017 צוין שוב - מתוך מכתבו של הסמנכ"ל שבמשרד החינוך מדצמבר 2015 -

51 המכון הישראלי לדמוקרטיה, הודעה לעיתונות, **כל מה שצריך לדעת על החברה החרדית בישראל**, 19.12.18; גלעד מלאך, לי כהנר, "בעניין שנתון החברה החרדית 2018 של המכון הישראלי לדמוקרטיה", באתר האינטרנט של המכון: <https://www.idi.org.il/articles/2536>.

מתן מלגה ללימודים
בתוכנית השלמה
לבעלי תעודת הוראה
עודד חרדיות ללמוד
בסמינרים לא-
אקדמיים להוראה
וללמוד לאחר מכן
לתואר במסלול מקל
ומקוצר

כי במערכת החינוך החרדית יש צורך בהכשרת כ-40,000 מורים אקדמאים אך יש רק כ-1,300 בוגרים כאלו בשנה, אך עם זאת צוין כי קיימת בעיית תעסוקה למורים האקדמאים הבוגרים. הוועדה לא נתנה את דעתה על סתירה זו בין האמירות השונות. גם בדיוניה בינואר 2018 צוין כי יש חוסר במורים למקצועות הליבה, אך הוועדה לא נתנה את דעתה על כך, ולמעשה כלל לא עסקה בצרכים התעסוקתיים והמגדריים של תחום ההוראה במגזר החרדי.

יתרה מזו, בדיון שנערך כעבור חודשיים (במרץ 2018) אישרה ועדת ההיגוי את המשך תוכניות ההשלמה לתואר "בוגר בהוראה" לחרדים, וקבעה כי החל משנת התשע"ט יהיו הלומדים בתוכנית השלמה כזו זכאים למלגה בשיעור 60% משכר הלימוד לתואר מלא (ארבע-שנתי).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת ההיגוי כי האישור שהם נתנו לשנת התשע"ט (2018 - 2019) למתן מלגה של 60% ללימודים בתוכנית השלמה לבעלי תעודת הוראה התקבל בלא לתת את הדעת על כך שרובם המוחלט של בוגרי תוכניות אלו אינם מתמחים בהוראת מקצועות הליבה, תחום שרק חודשיים לפני כן קבעה הוועדה שיש חוסר בהם. הוועדה אישרה לתת מלגה זו בלא שהיו בידיה נתונים מבוססים על אודות תעסוקת בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה, בלא שנתנה את דעתה על כך שהרוב המוחלט של בוגרי הסמינרים הן נשים אשר ברובן אינן משתלבות בעבודה בהוראה ובלא שבדקה את הצורך התעסוקתי בהמשך הכשרת נשים חרדיות לתחום ההוראה. אישור זה המשיך לעודד חרדיות ללמוד בסמינרים הלא-אקדמיים החרדיים וללמוד לאחר מכן לתואר במסלול מקל ומקוצר - בתוכנית ההשלמה - שמכשירות למקצוע, שאין בו כיום אופק תעסוקתי לבוגרות, בשל עודף היצע משמעותי מאד.

תיקון ההעדרה שניתנה לתוכניות ההשלמה: ביולי 2018, במהלך הביקורת, דנו שוב ועדת ההיגוי וות"ת בתוכניות ההשלמה והחליטו כי תוכניות ההשלמה לתואר בהוראה יסווגו ברמת עדיפות ג'. בנימוקי החלטת וות"ת זו נכתב כי מאחר שהחלטות וות"ת ומל"ג הקודמות על עדכון רמת העדיפות של תחום ההוראה לרמות א' ו-ב' ניתנו ללא יצירת הבדל בעדיפות בין לימודים בתוכניות השלמה ובין לימודים לתואר מלא בהוראה (ארבע-שנתי), נוצר מצב שבו "סטודנטים לתוכניות השלמה לתואר מקבלים עדיפות בקבלת מלגות על פני סטודנטים הלומדים לתואר מלא בתחומים המדורגים ברמת עדיפות ג', ובהם מדעי החברה, מדעי הרוח, משפטים, מנהל עסקים וכיוצא בזה. המצב הנוכחי אינו עולה בהלימה אחת עם מטרת התמיכה שהיא לעודד סטודנטים לתארים מלאים באקדמיה". לפיכך החליטה וות"ת כי תוכניות ההשלמה יופרדו בסיווגן לצורך המקצועות המועדפים מהתוכניות לתואר מלא בהוראה, והחל משנת התשע"ט יסווגו ברמת עדיפות ג'.

מל"ג וות"ת מסרו בתשובתן כי וות"ת החליטה על התיקון האמור לאחר קבלת נתונים מקרן קמח, שלפיהם שיעור הסטודנטים הלומדים בתוכניות השלמה והזכאים למלגה עלה באופן משמעותי.

על ות"ת ומל"ג לבחון מחדש את החלטותיהן בהתאם לצורכי המשק לפי נתונים בדוקים

אומנם יש לראות בחיוב את התיקון שעשו ועדת ההיגוי וות"ת בנוגע להעדפה הלא אפקטיבית שניתנה לתוכניות ההשלמה, ואולם תיקון זה - שנעשה במהלך הביקורת - אינו מספק, שכן אין בו כדי לתת העדפה לתחומים שיש בהם אופק תעסוקה. על מל"ג וות"ת לתת עדיפות לתחומים הנדרשים - לימדי הוראה של גברים חרדים במקצועות הליבה, וכן לימדי תחומים שבהם יש אופק תעסוקה לנשים - ולעדכן את הכללים כך שמתן ההעדפה יהיה אפקטיבי.



משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, לוות"ת ולמל"ג על שנתנו בהחלטותיהן עדיפות לתחום שבו אין תעסוקה לבוגרים; באופן זה הושקעו משאבי המדינה בלא להפיק תועלת משמעותית למשק מן הבחינה התעסוקתית. על ות"ת ומל"ג לבחון מחדש את החלטותיהן בהתאם לצורכי המשק לפי נתונים בדוקים ומדויקים, ולשקול את האפשרות לשנות את העדיפות שניתנה להכשרת נשים חרדיות להוראה או לבטלה. על ות"ת ומל"ג להקפיד לקיים את ההחלטה בדבר מתן העדפה ללומדים תארים מלאים על פני מי שלומד במסלול מקוצר של תוכניות השלמה.

לנוכח ההשלכות שיש לסדרי העדיפויות במתן מלגות ות"ת - ובהתחשב בכך שמלגות הן לרוב שיקול משמעותי בהחלטתם של סטודנטים ללמוד ובבחירת תחום הלימוד - על מל"ג וות"ת לבחון את סדרי העדיפויות שנקבעו ולהעריכם בהתאם למטרות התוכניות - שילוב חרדים בהשכלה הגבוהה במטרה להגדיל את השתלבותם בשוק העבודה במקצועות מגוונים המצריכים השכלה גבוהה, וכך להגדיל גם את הפריץ בשוק העבודה. עליהן לבחון שוב את תחומי הלימוד המועדפים שנבחרו, ולקבוע את סדרי העדיפויות ואת אמצעי מימושם. זאת, תוך בחינת האפשרות להעדיף בעיקר תחומים נדרשים שיאפשרו תעסוקה איכותית לבוגרים ולבוגרות, ויאפשרו זאת גם לדור העתיד: לתלמידי מערכת החינוך החרדית. כן יש לבחון שוב את ההמלצה שהובעה הן במחקר המלווה הן מטעם משרד החינוך, ולפיה מן הראוי להדגיש את הצורך בהכשרת מורים גברים בתחום הוראת מקצועות הליבה - תחום שיש בו מחסור - ולצמצם את התמריצים הניתנים לנשים הלומדות חינוך והוראה, לרבות בתוכניות השלמה, כך שלא ייווצר עודף כוח אדם בתחומים אלו, והבוגרות יוכלו להשתלב במעגל התעסוקה במקצוע שאותו למדו. מן הראוי שמל"ג וות"ת - בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה) - גם יבחנו את אופן ההכוון בהסבה מקצועית של בוגרות הוראה לא מועסקות; עוד מן הראוי שהם ישקלו מראש הכוון נשים חרדיות בלימודים אקדמיים או בלימודי הכשרה מקצועית בתחומים המתאימים לכישוריהן ולרצונותיהן, שמהם הן יוכלו להתפרנס בכבוד ולמצות את כישוריהן.

אי-ביצוע הערכת איכות לתוכניות לחרדים

אחד מתפקידיה של מל"ג הוא להבטיח את האיכות האקדמית של הלימודים במוסד⁵². מכאן שעל מל"ג להבטיח שהמסלולים האקדמיים הייחודיים, שפותחו לשם הנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, יעמדו ברמת האיכות הנדרשת. ואולם, אף שהמסלולים הללו החלו לפעול עוד בשנת 2000, עד 2012 מל"ג לא בחנה את איכותם האקדמית של התוכניות.

בינואר 2012 קבעה מל"ג כי תיערך בקרה שוטפת באשר לעמידת התוכניות למגזר החרדי בתנאים שפורטו בתוכנית הראשונה, לרבות "בקרה כי רמת תוכניות, חברי הסגל המלמדים בהן, הבחינות ותשתיות הלימודים זרות לתוכניות הנלמדות" במוסדות האם. החלטת מל"ג קבעה שבדיקת איכות אחת תבצע בפתיחת מחזור הלימודים הראשון של המסלול ואחת נוספת - בסופו של אותו המחזור. בספטמבר 2012 החליטה ועדת ההיגוי שאת הערכת איכות של התוכניות לחרדים יבצעו הוועדות הבודקות את האיכות האקדמית במוסדות האקדמיים (להלן - ועדות האיכות). באוקטובר 2012 אישרה זאת מל"ג, אולם רק בנובמבר 2013 - יותר משנה לאחר מכן, וכמעט שנתיים מאז שהתקבלה החלטתה בנושא - אישרה מל"ג את הרכב ועדות האיכות הראשונות שבדקו את המח"רים. מן הראוי להדגיש כי עד אז לא נבדקו התוכניות כלל.

אף שמל"ג קבעה כי ועדות האיכות יבדקו את התוכניות לחרדים עם פתיחת המחזור הראשון של כל מסלול (נוסף על בדיקה עם סיום כל מחזור), עד מועד סיום הביקורת בדקו ועדות האיכות שמינתה מל"ג רק ארבעה תחומי לימוד, מתוך כ-35 תחומי לימוד הנלמדים, כל תחום נבדק רק פעם אחת: בשנת 2014 נבדקו לימודי העבודה הסוציאלית במכללה החרדית בני ברק ובמכללה החרדית (שנסגרה מאז); בשנת 2015 נבדקו לימודי מינהל עסקים וחשבונאות בקריה האקדמית אונו ובמרכז האקדמי לב, ולימודי המשפטים בקריה האקדמית אונו; בשנת 2017 נבדקו לימודי הנדסת התוכנה ומדעי המחשב במכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון, במרכז האקדמי לב ובעזריאלי - המכללה האקדמית להנדסה ירושלים.

52 כך, על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, ועל פי החלטת המל"ג מיוני 2003 להקים מערכת להערכת איכות, שנועדה לבצע בין היתר הערכת איכות תקופתית של תחומי לימוד קיימים, תוך בדיקתם ביוזמיית בכל המוסדות להשכלה גבוהה הרלוונטיים.

מדוחות ועדות האיכות שהוגשו למל"ג בשנים 2014 - 2017 עולה כי הן חשפו ליקויים מהותיים בתחומי הלימוד בחלק מהמוסדות שנבדקו הנוגעים לרמה האקדמית של הלימודים. גם במחקר המלווה צוין כי בחלק מן המקרים התוכנית הראשונה הביאה לפתיחת תוכניות לימוד "שיתכן שרמתן האקדמית איננה מספקת". כך לדוגמה, ציינו ועדות האיכות שאין זהות מוחלטת בין התוכניות הנלמדות בקמפוס המרכזי ובין התוכניות לחרדים; חסרים קורסים במערכת הלימודים; הוראת המתמטיקה והאנגלית מצריכה תגבור; היקף השעות שלומדים הסטודנטים נמוך באופן מהותי - עד כדי 25% ואף למעלה מזה - בהשוואה להיקף השעות במוסדות אקדמיים אחרים; במסגרת המטלות של הסטודנטים צריכות להיכלל קריאת מקורות כלליים, הצגת עבודות לפני הסטודנטים, וזאת נוסף על המטלות המקובלות של מחקר וכתבייה עצמאיים. באחת התוכניות שנבדקו הומלץ שלא לאשר הסמכה למתן תואר ללומדי התוכנית, ובנוגע לתוכנית אחרת שנבדקה צוין כי מתחייבת אחידות וזהות בבחינות ובמנגנוני קביעת הציונים בין קמפוס האם לבין קמפוס המחר, וככל שהדבר לא מתקיים הומלץ שבתעודת הבוגר יצוין המסלול שבו התואר נלמד.

ות"ת ומל"ג מסרו בתשובתן כי מל"ג מבצעת מעקב בדבר תיקון הליקויים עד שהיא משתכנעת כי כל הליקויים שנמצאו אכן תוקנו באופן שהניח את דעתה. הם מסרו כי תהליכי הערכת האיכות מבוצעים בתוכניות בעלות הסמכה קבועה או כאלה שאין ועדה מלווה פעילה בעניינן. הן הוסיפו כי ועדת ההיגוי החליטה שלא להעריך את איכותן של התוכניות לחרדים בנפרד מהתוכניות הכלליות, בין השאר כדי לוודא כי תוכניות אלה זהות לתוכניות הכלליות, וכדי להבטיח תהליך בקרה אחיד לכלל התוכניות. הן גם הוסיפו כי בשנים התשע"ז-התשע"ח בדקו סוקרים מספר תוכניות לחרדים, וזאת במטרה לוודא שהרמה האקדמית זהה לזו של תוכניות הלימוד המיועדות לשאר האוכלוסייה. עוד מסרו ות"ת ומל"ג כי בשנים הבאות צפויות להיבדק תוכניות נוספות, וכי אם יימצא צורך בכך, ייבדקו תוכניות פרטניות גם שלא במסגרתם של תהליכי ההערכה הכוללים.

מל"ג לא מילאה את
חובתה להבטיח
שרמת התוכניות
לחרדים זהה לזו של
התוכניות הרגילות,
על אף הליקויים
המהותיים שעלו
בבדיקות האיכות

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג בחומרה כי על אף הליקויים המהותיים שעלו בבדיקות האיכות ואף שגם במחקר המלווה הודגש כי ייתכן שרמתן האקדמית של התוכניות אינה מספקת, במשך כל שנות פעילותן של הפלטפורמות⁵³ ובמשך חמש שנות פעילותן של המח"רים בשנים 2013 - 2018 לא קידמה מל"ג את בדיקת האיכות של מרבית התחומים הנלמדים בהם. יודגש כי במהלך התקופה שחלפה מאז קבלת ההחלטה על בדיקות האיכות הנדרשות הסתיימו כמה וכמה מחזורי לימוד, ולפי ההחלטה היה על מל"ג לבדוק כל תחום לימודים גם בסיום מחזור הלימודים. אולם מל"ג לא עשתה כן, ובכך לא מילאה את חובתה להבטיח את הרמה הנדרשת בתוכניות המיועדות למגזר החרדי, וזאת כדי לוודא שרמתן זהה לזו של התוכניות הנלמדות בקמפוסים הראשיים, וכדי לוודא שהבחינות בהן זהות ברמתן ובמועדיהן. תוצאת הדבר עלולה להיות חמורה, שכן לא ניתן להבטיח כי רמת הידע המקצועי ואיכות ההכשרה של מסיימי התוכניות תהיה נאותה, כי הבוגרים יוכלו לעמוד הן בדרישות הסף של המקצוע שאותו למדו הן בדרישות השוטפות במהלך עבודתם, ושהתואר האקדמי המיוחל אכן יביא את התוצאה אשר לה ייחלו; יש לכך גם היבט לאומי, שכן ייתכן כי המשאבים המרובים שהושקעו לא יניבו את התוצאה המצופה של הגדלת הפריזון במשק.

לצד המטרה החשובה שנקבעה להנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, מתוך מטרה להגביר את שיעור התעסוקה שלהם, חשוב שהדבר יעשה מבלי לוותר על איכות הלימודים. על מל"ג לגבש בהקדם תוכנית עבודה סדורה ורב-שנתית להבטחת קיומן של בקורות איכות שיוודאו כי רמת הלימודים של התוכניות תהיה זהה לזו של התוכניות הנלמדות בקמפוסים.

סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ושיתוף פעולה עם תוכניות לתעסוקת חרדים

כבר בשנת 2011 קבע מבקר המדינה כי בהתחשב בחשיבות הלאומית של שילוב החרדים בשוק העבודה, מן הראוי לבחון את מצבם של החרדים שכבר סיימו את לימודיהם, וזאת לשם הפקת לקחים וכדי לקבוע אילו תחומי לימוד כדאי לעודד. עוד קבע מבקר המדינה כי מן הראוי להפנות חרדים שלא הצליחו להתקבל ללימודים אקדמיים (או שנשרו מהם) לאפיקי הכשרה אחרים שבאמצעותם יוכלו להשתלב בשוק העבודה⁵⁴.

53 מסגרות ייחודיות להפעלת תוכניות לימוד אקדמיות עבור חרדים שהחלו לפעול עוד בשנת 2000 שכללו את המכללה החרדית בירושלים שנסגרה באוקטובר 2017 ואת מכללת בני ברק החרדית.

54 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה", עמ' 1067, 1070.

על אף האמור לעיל, נמצא כי לוו"ת אין נתונים על מידת השתלבותם של הבוגרים (או הנושרים) בשוק התעסוקה, וכי ועדת ההיגוי לא בדקה זאת.

במחקר המלווה צוין כי קיים קושי של חרדים להיכנס לשוק העבודה, בין השאר עקב "הלם תרבותי" שחווים הבוגרים. לפיכך, כדי להתמודד עם קושי זה המלצת המחקר המלווה הייתה להכשיר את הסטודנטים החרדים לשוק העבודה כבר בשלב הלימודים, ולעשות זאת בשיתוף פעולה עם משרד הכלכלה והתעשייה.⁵⁵

בביקורת עלה כי המלצות אלו של המחקר המלווה לא נכללו בתוכנית השנייה. יצוין שגם לא צלח הניסיון שנעשה עוד קודם לכן, בפברואר 2014, לשיתוף פעולה עם משרד הכלכלה והתעשייה: הכוונה הייתה לקיים תוכנית משותפת לוו"ת ולמל"ג ולמשרד הכלכלה והתעשייה, שמטרתה לעודד שיתוף פעולה בין מוסדות אקדמיים המפעילים מח"רים ובין מעסיקים, וזאת על בסיס יצירת תמריץ כלכלי למעסיקים שיסכימו לקלוט סטודנטים חרדים במשרות סטודנט.

בפגישה שערך משרד מבקר המדינה עם הממונה על תחום תעסוקת חרדים במשרד העבודה ביולי 2018 היא מסרה כי פעילותם הענפה בתחום זה נעשית ללא קשר למל"ג ולוו"ת, וכי היא אינה מקבלת מהן מידע על מי שהיה יכול להסתייע בשירותיהם (כגון מועמדים ללימודים, תלמידים שנשרו מהמכינות, סטודנטים שנשרו מהלימודים או בוגרים).⁵⁶ לטענתה, השירותים ומרכזי ההכוונה שמפעיל משרד העבודה מסייעים למי שפונה אליהם (רובם חרדים לא אקדמיים), וכן מתקיים שיתוף פעולה מקומי בין גורמי השטח הללו ובין מוסדות אקדמיים חרדים ושאינם חרדיים.

מכל האמור לעיל עולה כי עד עתה אין בנמצא תוכניות משלימות משותפות למל"ג ולוו"ת ולמשרד הכלכלה והתעשייה (או למשרד העבודה) לשילוב סטודנטים חרדים במשרות סטודנט במהלך לימודיהם, דבר שהיה יכול לשפר את האפקטיביות של התוכנית. עוד עולה מן האמור כי אין גם תוכניות משותפות אחרות כגון סיוע בהכוון ובהשמה לעבודה לנושרים או לבוגרים.

מנכ"ל משרד העבודה מסר בתגובתו בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי משרדו פעל ופועל לשם הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי ושילובו בשוק העבודה. הוא מסר כי זה כחצי שנה מקיים משרדו שיתוף פעולה מול יו"ר ות"ת לשם חיבור בין האקדמיה ובין תעסוקה לחרדים, כי תוכנית לשילוב חרדים

55 בשנת 2013 שונה שמו, ובמקום משרד התמ"ת (התעשייה המסחר והתעסוקה) הוא נקרא "משרד הכלכלה", ובנובמבר 2015 שוב שונה שמו והוא נקרא "משרד הכלכלה והתעשייה".

56 תחום התעסוקה הועבר ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה.



על מל"ג, ות"ת
ומשרד העבודה לגבש
תוכניות משותפות
לסיוע בהכוון מראש
של המועמדים
ללימודים ובהשמה
בעבודה של בוגרים
וגם של נוערים

בתעשיית ההייטק עומדת לפעול בימים אלו ומתוכננת תוכנית נוספת לשנת 2019. עוד מסר המנכ"ל כי משרדו עוסק בתוכניות עצמאיות נוספות לתעסוקת חרדים.

חבר ועדת ההיגוי מסר בתגובתו בדצמבר 2018 כי הנושאים מן המכניות ומן הלימודים האקדמיים (רובם גברים חרדים) הם קבוצת היעד המועדפת של תוכניות הכשרה מקצועית קצרות יותר ותובעניות פחות. מדובר לרוב באנשים שהחליטו להשתלב בשוק התעסוקה, אולם הם יוכלו לעשות כן רק אם תינתן להם הכשרה מתאימה. בניית תוכנית מתכללת שתשלב בין המאמצים הממשלתיים השונים להכשרה מקצועית והשכלתית היא שתוכל לקדם את יעדי התוכנית ולהעלות את שיעורי השתלבותם והשתתפותם של חרדים בשוק העבודה.

לפי מחקר שנערך, "בעלי תואר חרדים מתקשים למצוא עבודה בתחום המשפטים ובתחום ההנדסה והאדריכלות"⁵⁷. "בתחומי לימוד מסוימים (כגון ניהול) מוצאים הבוגרים החרדים תעסוקה בקלות יחסית, ובתחומים אחרים (כגון משפטים) הם מתקשים למצוא תעסוקה. לאור זאת, נראה כי עוד בשלבי הכניסה לאקדמיה דרושות הכוונה טובה יותר, והנגשת מידע חיוני לגבי צורכי שוק העבודה והסיכויים להשתלבות בתחומים השונים. גם הגדלת הגיוון של התחומים הנלמדים בפועל בקמפוסים החרדיים, בדגש על תחומים שיש בהם ביקוש גבוה לעובדים, יכולה לסייע להשתלבות טובה יותר של אקדמאים חרדים בשוק העבודה"⁵⁸.

שילוב חרדים בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה הוא מטרה לאומית שלשם יישומה הוקצו משאבי ציבור עצומים. על מל"ג, ות"ת ומשרד העבודה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האפקטיביות של פעולותיהם. בין היתר, עליהם גם לגבש תוכניות משותפות לסיוע בהכוון ובהשמה בעבודה של הבוגרים (כמו גם של הנושאים). מן הראוי שהם גם ישקלו להפעיל שירותי הכוונה למועמדים חרדים עוד בטרם החלו בלימודיהם, וזאת כדי להתאים את תחומי הלימוד לכישוריהם ולרצונותיהם, אם כלימודים אקדמיים ואם כלימודי הכשרה מקצועית. הכוונה מתאימה למועמדים ולבוגרים תאפשר להם להצליח בלימודיהם במסגרות השונות ולעסוק במקצוע שממנו יוכלו להתפרנס בכבוד ולמצות את כישוריהם. הדבר גם יסייע בהתמודדות עם תופעת הנשירה המוגברת של החרדים.

57 איתן רגב, דפוסי השתלבות החרדים בשוק העבודה: ניתוח פנים-חרדי והשוואה רב-מגורית, **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2017, עמ' 26.

58 שם, עמ' 32.

סיכום

להשכלה אקדמית, ולו חלקית, יש השפעה חיובית על התעסוקה ועל ההכנסה השנתית הממוצעת. לפיכך, יש חשיבות לתוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי. זאת, בעיקר לגברים החרדים, ששיעורי התעסוקה וההשכלה האקדמית שלהם נמוכים מאוד. אולם בביקורת עלה שהתוכניות לוקות בחסר ואינן אפקטיביות דיין עבור הגברים החרדים בהשגת תואר אקדמי. רק כרבע מהגברים החרדים הלומדים במכינות מקבלים תואר (לעומת כמחצית מהנשים החרדיות). חלק הארי של החרדים שקיבלו תואר אקדמי במסגרת התוכניות הוא נשים שקיבלו תואר אקדמי כללי בהוראה. אולם בתחום זה יש עודף גדול של מורות חרדיות, ורובן לא עוסקות בו, בין היתר, מאחר שנשים חרדיות אינן מלמדות בנים חרדים.

החלטות ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג להעדיף את לימודי ההוראה בכללותם, לרבות לימודי הוראה בהתמחויות שבהן יש עודף מורים ומורות חרדים - כמו מדעי היהדות והתמחות כללית - סותרות לכאורה את ההסכם עם משרד האוצר, את צורכי המשק העולים מנתוני הלמ"ס ואת צורכי מערכת החינוך, והן מביאות להשקעת משאבים ללא תועלת למשק. ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג החליטו לתת עדיפות דווקא לתחומי הלימוד האמורים, קיבלו החלטה זו בלא שהיו לפניהן נתונים מלאים - לרבות נתונים בדבר התחומים שיש לעודד מהבחינה התעסוקתית - וחבריהן אף לא דרשו נתונים כאלה לצורך ההחלטה. הן לא קבעו בתוכניותיהן יעד של הגדלת שיעור הגברים בקרב הסטודנטים החרדים, ושיעור זה ירד במרבית השנים שבהן הופעלו התוכניות ואף צפוי הוא להמשיך לקטון בשל צמצום העדיפות שניתנה לגברים בקבלת המלגות. מכאן עולה כי המדינה משקיעה משאבים בלא להפיק תועלת משמעותית למשק מן הבחינה התעסוקתית. מל"ג גם לא מילאה את תפקידה לבחון את איכותן של תוכניות הלימוד בתחומים הנלמדים בתוכנית. על משרד האוצר היה ללוות את התוכנית כפי שנקבע בהסכם.

על מל"ג וות"ת
לשקול לבטל את
ההעדפה שניתנה
להכשרת מורות
חרדיות ולתמרץ
לימודי הסבה של
נשים חרדיות בוגרות
הוראה למקצועות
נדרשים

כספי הציבור העצומים שהושקעו בתוכנית זו מחייבים את ות"ת ומל"ג לתקן לאלתר את הליקויים שצוינו בדוח זה. עליהן לפעול לצמצום הנשירה המוגברת של הסטודנטים החרדים מהלימודים (יותר מפי שניים בהשוואה ליהודים לא-חרדיים). היות שגברים חרדים אינם לומדים מקצועות ליבה ומגיעים לאקדמיה עם פערי ידע עמוקים, על ות"ת ומל"ג לשקול להפעיל מכינות ייעודיות להשלמת בחינות הבגרות. עוד עליהן להעדיף מקצועות שיש בהם צורך משקי מוכח, וכן להעדיף הכשרת מורים חרדים גברים למקצועות הליבה (שבהם יש מחסור במורים), לשקול לבטל את ההעדפה הלא-נחוצה לכאורה שניתנה להכשרת מורות חרדיות ולתמרץ לימודי הסבה של נשים חרדיות בוגרות הוראה למקצועות נדרשים. על מל"ג, ות"ת ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האפקטיביות של פעולותיהם. בין היתר, עליהם גם לגבש תוכניות משותפות לסיוע בהכוון מראש של המועמדים ללימודים ובהשמה בעבודה של בוגרים וגם של נושרים. זאת, כדי לסייע להם להתאים את תחומי הלימוד לכישוריהם ולרצונותיהם, ואף לעסוק במקצוע שממנו יוכלו להתפרנס בכבוד ולמצות את כישוריהם.

ממשלות ישראל קבעו בהחלטותיהן יעד: להגדיל את שיעור השתתפותם של חרדים בשוק העבודה, וכך גם להגביר את הפריון במשק⁵⁹. המדינה הקצתה לשם כך משאבים עצומים. שילוב מוצלח של חרדים במעגל העבודה - בייחוד של גברים, שחלקם במעגל זה עדיין נמוך מדי - הינו אינטרס כלכלי-לאומי המצריך שינוי עמוק בחלקים שונים של החברה הישראלית, ובתוכם במגזר החרדי. מטבעם של שינויי עומק, שהם נעשים צעד אחר צעד ורק במבט לאחור ניתן לראות את כבדת הדרך שנעברה. אומנם דוח זה מצביע על ליקויים ביישום התוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, אך אין ספק שצעדים בדרך לשינוי כבר נעשו. על כל הגורמים המעורבים בתהליכים אלו לבצע מעקב שוטף בדבר התקדמות התוכניות, לקבוע יעדים מדידים של שיפור בביצועים ובהישגים ולתקן את הליקויים שפורטו בדוח זה, ליקויים המקשים את השגת היעד שקבעה הממשלה.

59 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011), "פעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה", עמ' 1039.

