

מתווה לשילוב חרדים במשק ובחברה



גלעד מלאך



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בשנים האחרונות נעצרה מגמת ההשתלבות של גברים חרדים בתעסוקה, באקדמיה ובגיוס לצה"ל. הבלימה נובעת בעיקר מהיעדר תמריצים מספיקים ליציאה לעבודה ובשל מעטפת תמיכה מדינתית המאפשרת לגברים חרדים להימנע מיציאה לעבודה. תוכנית מקיפה תוכל להוביל למפנה חיובי בשילוב האוכלוסייה החרדית. הדבר יועיל למשפחות החרדיות ויטיב עם כלל המשק והחברה הישראלית.

פעילות אינטנסיבית מצד הממשלה ומצד חרדים המעוניינים בשילוב הביאה לגידול ממשי במספר החרדים המשרתים בצה"ל, במספר החרדים הפונים ללימודים אקדמיים ובשיעורי התעסוקה של גברים חרדים ונשים חרדיות. ואולם מגמת הגידול בקרב גברים חרדים נעצרה החל משנת 2015. קביעה זו נכונה באשר לשיעור החרדים המשתלבים בתעסוקה, באשר ללימודי חרדים באקדמיה ובאשר להתגייסות חרדים לצה"ל. המסמך שלפניכם פורש את מכלול הצעדים בהם צריכה לנקוט הממשלה והכנסת הבאים לצורך חזרה למסלול של שילוב.

שירות צבאי ושירות אזרחי

האתגר

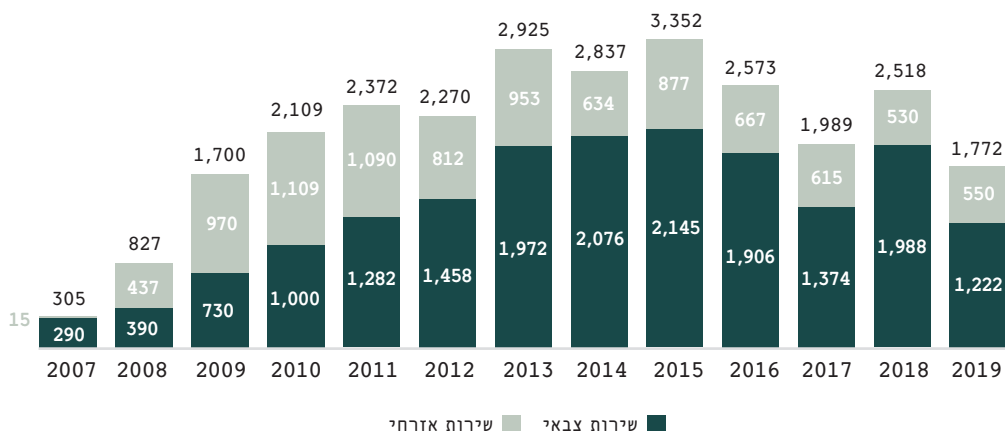
בספטמבר 2017 פסל בג"ץ את התיקון האחרון לחוק שירות ביטחון שנועד לקדם בתהליך הדרגתי את הגיוס לצה"ל של מרבית הגברים החרדים בגילים 18-22. בית המשפט מצא פגמים רבים בחוק הקיים, ובהם היעדר יעדים ארוכי טווח ומחסור בכלים להגשמת היעדים, מסלולי שירות לא-שווייוניים וגמישות גדולה מדי בהגדרת "מיהו חרדי" ובסמכות של שר הביטחון להעניק דחיית שירות גורפת לבחורי ישיבות.

ועדה של משרד הביטחון הציעה עוד בשנת 2018 נוסח מחודש לחקיקה, שכלל עיגון של יעדים עולים לגיוס חרדים לעשרות השנים הבאות. עוד שני צעדים חדשים בהצעה היו הטלת סנקציות כספיות על תקציב הישיבות במקרה של אי-עמידה ביעדי החוק וביטול החוק במקרה של אי-עמידה ביעדים במשך שלוש שנים רצופות. בשל אי היציבות השלטונית הכנסת לא הצליחה לחוקק מחדש את "חוק הגיוס" והוא עומד לפתחה של הכנסת ה-24. בשנת 2020 פרסמה ועדה בראשות האלוף במיל' רוני נומה דוח שהצביע על כך שנתוני הגיוס נופחו בשנים האחרונות ולפיכך ברור שללא שינוי משמעותי שיעור החרדים המתגייסים לצה"ל יוסיף להיות נמוך. כך, אם בשנת 2004 התגייסו 15.5% ממחזור חרדי, הרי ש-15 שנה אח"כ, בשנת 2019, הנתון נשאר דומה ועמד על 18.5% ממחזור.

החוק המוצע מבקש לאזן בין ההכרה בלימוד התורה הרווח בקהילה החרדית לבין השאיפה להביא לכך שמרבית בני הקהילה ישרתו בשירות צבאי. הוא מסדיר את שירות החרדים בצה"ל לקבוצה ייחודית ואף מכיר בערך של לימוד התורה בעיניה של קבוצה זו. למרות זאת פרטי ההצעה אינם שאפתניים דיים, ועל כן החוק אינו שוויוני ויש סיכוי גבוה שהוא ייפסל פעם נוספת בבג"ץ. הבעיות העיקריות בחוק המוצע הן יעדים נמוכים לגיוס חרדים בשנים הקרובות, הרחבת השירות האזרחי למרות הבעיות הקשות בתפקודו, דחיית הפעלת הסנקציות בכמה שנים וחוסר המיקוד שלהן בקהל היעד - אוכלוסיית החרדים המיועדים

לגיוס (גילאי 18-22). על כל זה יש להוסיף כי קביעת גיל הפטור על פי הצעת החוק לגיל 24 "כולאת" בישיבה או בכולל צעירים המעוניינים לצאת להכשרה מקצועית או לעבודה ולכן פוגעת במאמץ לשלב חרדים בתעסוקה.

שירות צבאי ושירות אזרחי של גברים חרדים, 2007-2019*



* החל משנת הגיוס 2013 הנהונים מתייחסים לשנה שמתחילה ביולי ונגמרת ביוני שנה לאחריה
מקור: שנתון החברה החרדית בישראל 2020

המלצות מדיניות למתווה הגיוס החדש

- (1) יש לקבוע יעדי גיוס שאפתניים יותר;
- (2) יש להגביל את השירות האזרחי;
- (3) יש למקד את הקנס במקרה של אי-עמידה ביעדים באוכלוסיית הלומדים הצעירה;
- (4) יש להוריד אצל חרדים את גיל הפטור משירות;
- (5) יש לקצר את משך השירות של כלל המשרתים בצה"ל.

יישום המדיניות המוצעת יוביל לכך ש:

- כמחצית מן הגברים החרדים בגילאי הגיוס ישרתו בשירות צבאי (הכרוך בהשלמת לימודים או בהכשרה מקצועית).
- בעקבות הורדת גיל הפטור המעוניינים להשתלב בתעסוקה יוכלו לעשות זאת בגיל צעיר.

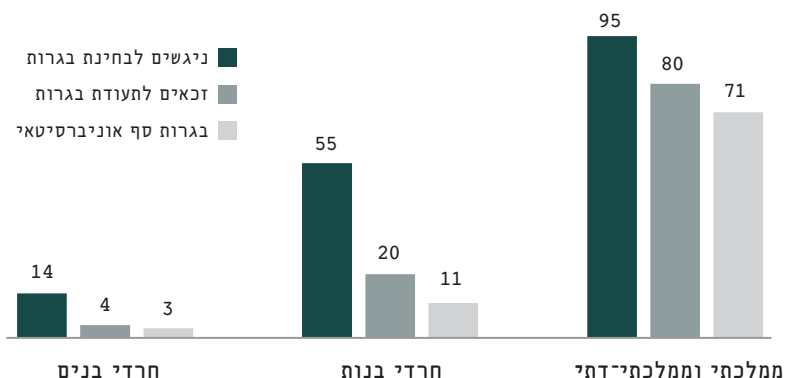
הנושא	מתווה משרד הביטחון	הבעיה במתווה של משרד הביטחון	הפתרון המוצע
יעדי גיוס	קצב גידול בין 5% ל-8%	קצב גידול איטי מדי	• קצב גידול של 10% בשנה
חלקו של השירות האזרחי ביעדי הגיוס	המשך קיום השירות האזרחי והרחבתו לגברים נשואים מגיל 20 (לעומת גיל 21 כיום)	השירות האזרחי אינו שוויוני, אינו מפותח, ואינו מקדם תעסוקה	• שיעורם של המשרתים במסלול האזרחי-ביטחוני יהיה לפחות 50% מכלל המשרתים • הגבלת מספר המשרתים ומסגרות השירות • קביעת הגילים לשירות לגילאי 21-24 בלבד
תמריצים כלכליים לגיוס גברים חרדים	קיצוץ בהתאם לשיעור האי-עמידה ביעדים	הקנס למי שאינו מתגייס נמוך מאוד, ובעיקר - הוא אינו ממוקד בדוחי השירות	• מתווה תמריצים כלכליים לאי-עמידה ביעדי הגיוס • מתווה הקנס ממוקד בדוחי השירות ומתחיל בקיצוץ של 33% בתקציבם
גיל הפטור משירות צבאי	העמדת גיל הפטור משירות צבאי על 24	יצירת חסם כבד מדי לכניסה לתעסוקה	• העמדת גיל הפטור משירות צבאי על 21
משך השירות לכלל המשרתים	אין התייחסות למשך השירות של כלל החיילים בצה"ל	אי-קידום השוויון בנטל בהקשר של קיצור השירות	• קיצור השירות בחודשיים נוספים והארכת שירות מתוגמלת לנדרשים לכך

האתגר

החינוך החרדי בגילאי בית הספר מהווה 25% מן החינוך העברי ו-19% מכלל החינוך. בצד הישגים חינוכיים מרשימים, רמת ההכשרה של התלמידים החרדים לעולם התעסוקה העתידית מוגבלת. יתר על כן, כמעט כל מערכת החינוך החרדית אינה מערכת ממלכתית אלא מוגדרת "חינוך שאינו רשמי" או "חינוך פטור".

בקרב הבנות החרדיות לימוד מקצועות החול מתקיים בכל המסגרות ובהיקף נרחב, אך רק 20% מן הבוגרות זכאיות לתעודת בגרות. שאר הבנות נבחנות בבחינות סאלד, השקולות לחצי תעודת בגרות. אצל הבנים המצב מאתגר אפילו יותר. כבר בבית הספר היסודי היקף לימודי היסוד כמו חשבון, לשון עברית וגאוגרפיה מוגבל, וברוב בתי הספר אין מלמדים אנגלית. בעיות אלו בתוכני הלימוד באות לידי ביטוי גם בהיעדרה של תוכנית לימודים מסודרת לפי גילים שאמורה להתייחס לספרי לימוד ולהכשרה רלוונטית של מורים ומנהלים. הפיקוח (מערך שהתחזק בשנים האחרונות) עודנו מוגבל בהשפעתו וכמעט שאינו נוכח במוסדות ה"פטור" (שקרוב למחצית מן הבנים החרדים לומדים בהם). בגיל תיכון כמעט כל הבנים החרדים לומדים רק לימודי קודש (במסגרת "ישיבה קטנה").

הניגשים והזכאים לבחינות בגרות בחינוך הממלכתי ובחינוך החרדי, שנה"ל תשע"ח (2017/18)



המלצות מדיניות בתחום החינוך

- (1) יש להרחיב את לימודי היסוד בכל בתי הספר החרדיים, בדגש על לימודי השפה האנגלית;
- (2) יש לערוך בחינות מיצ"ב בכלל מערכת החינוך החרדית;
- (3) יש להכניס את הפיקוח למוסדות ה"פטור";
- (4) יש לשפר את הכשרות המורים ואת ספרי הלימוד;
- (5) יש להגדיל את מספר הניגשות והניגשים לבחינות הבגרות.

יישום המדיניות המוצעת יוביל לכך ש:

- מערכת החינוך החרדית תכין את הבנים החרדים טוב יותר לשוק העבודה.
- מערכת החינוך החרדית תכשיר את הבנות החרדיות לשוק העבודה המודרני.

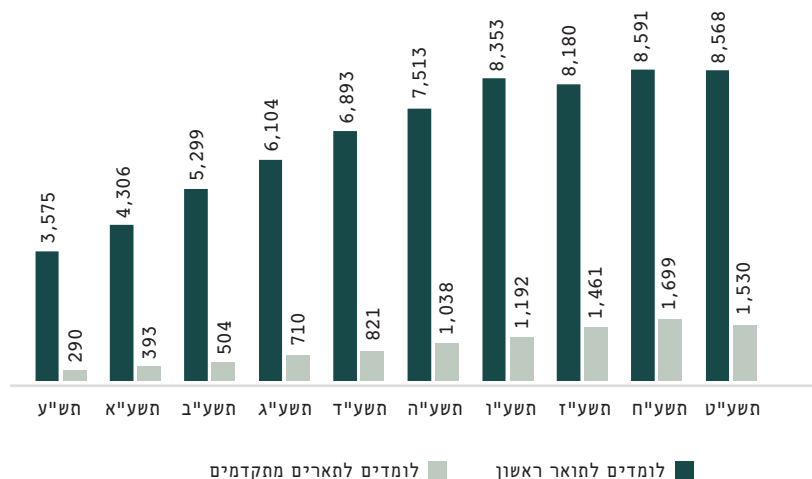
הפיתרון המוצע	הבעיה	הנושא
• הרחבת החינוך הממלכתי-חרדי ועיגונו בחקיקה	רוב מוחלט מקרב הבנות והבנים החרדים אינם לומדים בחינוך ממלכתי	חינוך ממלכתי-חרדי
• עריכת שינויים נדרשים בתוכנית היסוד של משרד החינוך לחינוך החרדי ועריכת מבחני מיצ"ב במוסדות	מעט לימודי ליבה במסגרות החינוך החרדיות לבנים	לימודי יסוד (ליבה)
• הכנסת פיקוח ותמיכה, בכלל זה אחריות על תחומי הלימוד	היעדר פיקוח כיום	פיקוח על מוסדות הפטור
• פיקוח על הכנסת לימודי אנגלית בהתאם לתוכנית היסוד • בניית תוכנית לתמרוץ הכנסת לימודי אנגלית גם במוסדות ה"פטור"	מרבית המוסדות אינם מלמדים אנגלית	לימוד השפה האנגלית אצל בנים
• יצירת מערך תמריצים להכשרת מורים ולהשתלמויות • ביטול האפשרות לקבלת גמול השתלמות בתמורה ללימוד ב"כולל"	מרבית המורים החרדים חסרי הכשרה ואינם מתוגמלים על השתלמויות	הכשרת מורים והשתלמויות למורים
• קביעת תוכנית לימוד הכוללת סבסוד ספרים שיאשרו על ידי משרד החינוך	היעדר סטנדרטיזציה בתחום	ספרי לימוד לבנים
• עידוד באמצעות תקנים • תמיכה ייעודית בבתי ספר שמלמדים לתעודת בגרות מלאה	שיעור נמוך מאוד של נבחנות ונבחנים בבגרות מלאה	בחינות בגרות

האתגר

לאחר שנים רבות שהאוכלוסייה החרדית נמנעה מלימודים במוסדות להשכלה גבוהה, התפתחו מאז תחילת שנות האלפיים מסלולים אקדמיים ייעודיים למגזר החרדי. העלייה במספר הלומדים הייתה מהירה מאוד, ומכ־1,150 סטודנטיות וסטודנטים חרדים בשנת 2003 נרשמה עלייה בשנת 2020 ליותר מ־13,000.

ואולם בצד ההישגים יש למנות את האתגרים שטרם התגברנו עליהם: שיעור הסטודנטים החרדים הגברים הוא כ־30% בלבד מסך הסטודנטים והסטודנטיות החרדים, היקף הנשירה בקרב סטודנטים חרדים גברים קרוב לפי שניים משיעור הנשירה בקרב סטודנטים לא־חרדים, רמת הלימודים בקמפוסים החרדיים אינה דומה בחלק מן המוסדות לרמת הלימודים במוסד האם, ותחומי הלימוד של הסטודנטים החרדים אינם דומים לאלו של כלל הסטודנטים במוסדות האקדמיים (חסרונם של החרדים בולט במקצועות ההנדסה והמחשב, ומנגד ישנו שיעור גבוה מאוד של סטודנטים חרדים בתחום החינוך).

סטודנטיות וסטודנטים חרדים במוסדות להשכלה גבוהה*, שנה"ל תש"ע-תשע"ט (2018/19-2009/10)



* לא כולל האוניברסיטה הפתוחה

המלצות מדיניות בתחום ההשכלה הגבוהה

- (1) יש להאריך את תוכנית החומש ולעודד בקרב צעירות חרדיות בוגרות תיכון לימודים באקדמיה כאלטרנטיבה ללימודים בסמינרים להוראה;
- (2) יש לעודד בקרב החרדים לימודים לתארים מתקדמים ובתחומים נדרשים במשק;
- (3) יש לעודד חרדים ללמוד בקמפוסים ראשיים ובאוניברסיטאות.

יישום המדיניות המוצעת יוביל לכך ש:

- רמת ההכשרה של החרדים למערכת ההשכלה הגבוהה תהיה טובה יותר.
- 40% מהנשים החרדיות ו־20% מהגברים החרדים יהיו בעלי תואר אקדמי.
- רמת ההכנסה של חרדים עובדים תהיה גבוהה יותר.

הנושא	הבעיה	הפתרון המוצע
יעד כמותי לסטודנטים חרדים	אי־עמידה ביעדים לסוף החומש	• הרחבת תוכנית החומש לשנה נוספת • עידוד במלגות לסטודנטיות חרדיות בוגרות תיכון
יעדי איכות	נוכחות יתר של לימוד חינוך לעומת לימוד מקצועות נדרשים	• מיקוד תוכנית המלגות במקצועות הנדרשים
יעדי איכות	לימודים לתואר שני	• הרחבת תוכנית התמיכה לסטודנטיות ולסטודנטים חרדים לתואר שני
יעדי איכות	לימודים באוניברסיטאות	• הרחבת התמיכה בסטודנטיות ובסטודנטים חרדים שלומדים בקמפוסים כלליים ובאוניברסיטאות

האתגר

שילוב האוכלוסייה החרדית בכלכלה ובתעסוקה הוא יעד שנמצא במרכז תשומת הלב של מקבלי ההחלטות. ואכן, בשנים 2003-2020 חלה תמורה בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה החרדית: שיעורי התעסוקה אצל גברים חרדים עלו מ־37% ל־52% ואצל נשים חרדיות מ־51% ל־78%; ההצלחה המרשימה בכל התחומים הושגה הודות להקצאת משאבים, שחרור חסמים רגולטוריים והקמת מסגרות מותאמות לשילוב האוכלוסייה החרדית בצבא, באקדמיה ובתעסוקה.

בצד ההצלחות ישנם גם אתגרים לא פשוטים בשילוב המגזר החרדי בתעסוקה:

(1) שיעור תעסוקה נמוך

יעדי הממשלה בתחום התעסוקה לגברים חרדים לשנת 2020 עמדו על 63% תעסוקה. ואולם בשנת 2015 - לאחר עלייה שנמשכה שנים רבות - נבלמה העלייה בשיעור הגברים החרדים העובדים (51% ב־2015 ו־52% ב־2020). בקרב הנשים החרדיות חלה עלייה באותן שנים מ־73% ל־78%. היעד של שילוב חרדים גברים בתעסוקה לשנת 2020 לא הושג.

הסיבה העיקרית להיחלשות המוטיבציה של גברים חרדים להיכנס לשוק העבודה היא ארבעת הצעדים שנקטו הממשלות האחרונות (2015-2021) על פי דרישת המפלגות החרדיות בקואליציה:

- הגדלת התקציבים לבחורי ישיבות ואברכי כולל;
- הגדלת קצבת הילדים;
- החזרת הקצבה לאברכים שנשותיהם אינן עובדות;
- ביטול התנאי של עבודת אב המשפחה לצורך קבלת נקודות זיכוי למעונות היום ולמשפחתונים.

סך ההטבות הללו למשפחה חרדית שבה אב המשפחה אינו עובד יכול להגיע לאלפי שקלים בחודש. מקבץ ההטבות יוצר תמריץ שלילי להשתלבות חרדים בעבודה.

(2) שיעור הכנסה נמוך

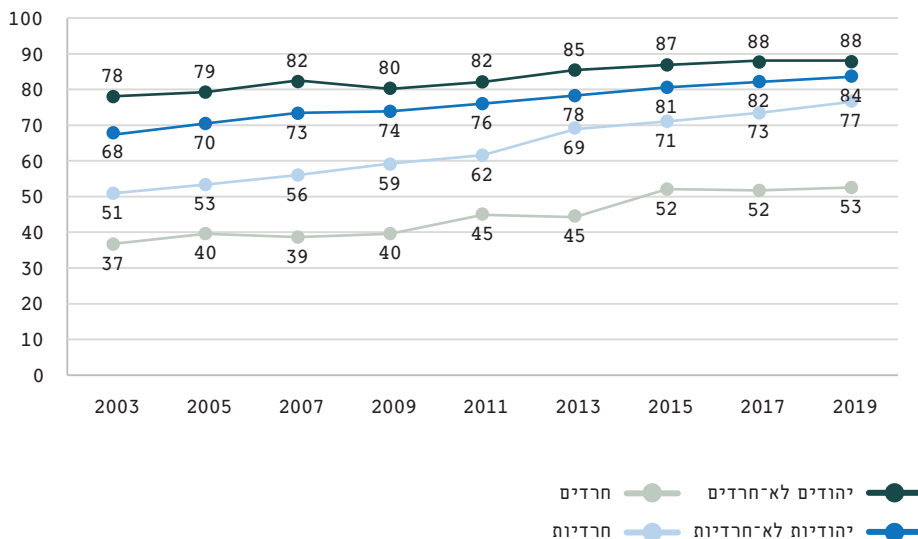
שתי סיבות עיקריות לשכר הנמוך של העובדים החרדים: היקף שעות העבודה והשכר השעתי לשעה. עובדים חרדים, גברים ונשים, עובדים כ־80% מן השעות הממוצעות במשק. בשל היעדר הכשרה מתאימה בקרב הגברים החרדים, ההכנסה השעתית

שלהם היא 67% מן השכר של גברים יהודים לא חרדים. נוסף על כך, ההכשרה החסרה שלהם וההעדפות התרבותיות השונות שלהם לעומת האוכלוסייה הכללית גורמות לנוכחות מעטה שלהם במקצועות שרמת ההכנסה בהן גבוהה. כך למשל, רק 3% מן הגברים החרדים ורק 4% מן הנשים החרדיות עובדים בהייטק (לעומת 13% מן הגברים היהודים הלא-חרדים ו-7% מן הנשים היהודיות הלא-חרדיות).

(3) שיעור העוני

בעקבות הכניסה לעבודה והעלייה בשכר, בייחוד בקרב נשים חרדיות, חלה בשנים 2019-2013 ירידה בשיעור המשפחות החרדיות שחיות מתחת לקו העוני - מ-52% ל-42% (12% בקרב המשפחות היהודיות הלא-חרדיות). מדובר בשיעורי עוני גבוהים מאוד. הסיבה העיקרית לשיעורי העוני הגבוהים במגזר החרדי היא המשפחות שבהן אין מפרנסים בכלל או יש מפרנס אחד בלבד. ולראיה, שיעור העניים בקרב משפחות חרדיות שבהן שני בני הזוג עובדים הוא 15% בלבד. אצל החרדים - כמו אצל כלל האוכלוסייה - רמת הכנסה והיקף עבודה גבוהים יותר מסייעים ליציאה מעוני.

שיעורי תעסוקה, חרדים ויהודים לא-חרדים, 2003-2019 (%)



המלצות מדיניות בתחום התעסוקה

- (1) יש לעדכן את יעדי המדיניות לאוכלוסייה החרדית ולכלול בהם לראשונה יעדי איכות (רמת הכנסה ותחומי תעסוקה);
- (2) יש להכין את הנשים והגברים החרדים לשוק העבודה העתידי בעזרת הכשרה מתאימה;
- (3) יש למצוא פתרונות לא אקדמיים לאוכלוסייה חרדית שמרנית;
- (4) יש לעודד כניסת חרדים לתחומי תעסוקה נדרשים באמצעות תוכניות מצטיינים.

יישום המדיניות המוצעת יוביל לכך ש:

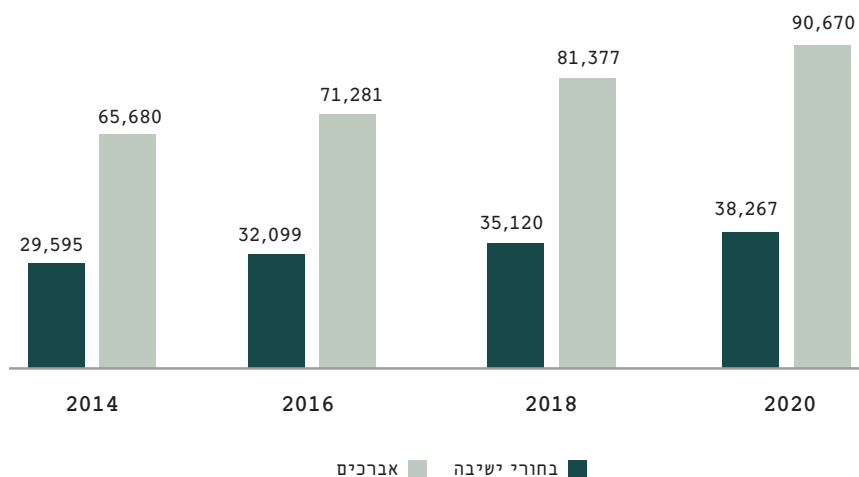
- בתוך עשור שיעור הגברים החרדים העובדים יעמוד על 70%.
- משפחות חרדיות יחיו ביתר רווחה.
- גביית המיסים (שנדרשת לכלל המשק) תעלה.

הנושא	הבעיה	הפתרון המוצע
יעדי תעסוקה	יעדי התעסוקה הנוכחיים לא רלוונטיים	• קביעת יעדי תעסוקה עדכניים הכוללים גם יעדי איכות - לגברים ולנשים
שוק העבודה העתידי	אי־היערכות במסגרות ההכשרה	• הכשרה ייעודית, בכלל זה פיתוח תוכניות לפרילנסרים ועידוד יזמות עסקית
איכות התעסוקה	רמת הכנסה נמוכה	• פיתוח תוכניות מצטיינים, בדגש על מנהיגות וכניסה לתחומי ההיי־טק • פיתוח התחום של מקדמי ומלווי תעסוקה בכל מרכזי ההכוון
אוכלוסייה שמרנית	החרדים אינם קהל יעד ללימודים אקדמיים	• פיתוח הכשרה מקצועית איכותית ועדכנית הן בסמינרים לנשים והן במסגרות הרלוונטיות לגברים

האתגר

במשך כ־15 שנים נרשמה עלייה כמעט רצופה בשיעורי התעסוקה של נשים וגברים חרדים, ואולם מאז 2015 היא נעצרה. בה בעת חלה באותן שנים עלייה ניכרת – בשיעור של 35% – במספר החרדים הלומדים בישיבות ואינם יוצאים לעבודה ולעומתה בלימה במספר הנכנסים לאקדמיה. הסיבה העיקרית לכל זה היא הגדלת התמיכה המדינתית באברכי כולל על ידי הכפלת תקציב הישיבות והחזרת הקצבה להבטחת הכנסה לאברכים מעוטי יכולת. תקציב הישיבות עומד כיום על 1.224 מיליארד שקלים בשנה, והוא ניתן ל־130 אלף בחורי ישיבות ואברכי כולל. יצוין כי רוב האברכים הם מעל גיל 30.

בחורי ישיבה ואברכים, חודש ינואר – 2020, 2018, 2016, 2014



המלצות מדיניות בתחום תקצוב מוסדות תורניים

- (1) יש להשוות את רמת התמיכה של המדינה באברכים לזו של בחורי ישיבות;
- (2) יש לצמצם בהדרגה את התמיכה באברכים מעל גיל 25;
- (3) יש להתנות את קבלת הנחות והתמיכות במעונות יום ובארנונה במיצוי כושר ההשתתפות בעבודה.

יישום המדיניות המוצעת יוביל לכך ש:

- שיעור הגברים החרדים העובדים יעלה בתוך עשור ל-70%.
- המצב הכלכלי של משפחות חרדיות ישתפר.

הנושא	הבעיה	הפתרון המוצע
תקצוב אברכים	המדינה מתקצבת יתר על המידה אברכים בגיל העבודה	• השוואת התקצוב לבחורי ישיבות ולאברכים
תקצוב אברכים בגיל מבוגר	המדינה מעניקה תמריץ להישארות ב"כולל", והדבר מעודד חרדים שלא להיכנס לשוק התעסוקה	• הגבלת התמיכה באברכים לגיל 25 • ביטול מלגת "הבטחת הכנסה לאברכים"
התניית תמיכה במיצוי כושר ההשתכרות	חוסר כדאיות מספקת לכניסה לתעסוקה	• התניה וניקוד של תמיכות והנחות לפי מיצוי כושר ההשתכרות של שני בני הזוג

סיכום

רק תוכנית מקיפה שתכלול התייחסות לחינוך, לשירות הצבאי, להשכלה הגבוהה, לתעסוקה ולתמיכות תוכל להוביל למפנה חיובי בשילוב האוכלוסייה החרדית במשק. התוצאה של מפנה כזה תועיל בראש ובראשונה למשפחות החרדיות, אבל תהיה לה גם, וכלי ספק, השפעה חיובית על כלל המשק והחברה הישראלית.

ד"ר גלעד מלאך הוא ראש התוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בראילן. מומחה לתכנון מדיניות ציבורית לאוכלוסייה החרדית בתעסוקה, בשירות הצבאי בהשכלה הגבוהה ובחינוך.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

