

מפניסה לתעסוקה

לתעסוקה מפניסה

תכנית אב לתעסוקת חרדים

מחקר מדיניות 111

גלעד מלאך | דורון כהן | חיים זיכרמן

האם המדיניות הציבורית המקובלת היום לשילוב חרדים בתעסוקה יעילה? מה עומד בדרכם של חרדים שרוצים להשתלב בשוק העבודה? במה נכון להשקיע – רק בתעסוקת הגברים או גם בתעסוקת הנשים? האם הדגש צריך להיות בהכשרה, בהכוון או בהשמה? למרות ההצלחות המרשימות בבניית פלטפורמות להכשרה ולהשמה, המגזר החרדי עודנו שרוי בעוני; השכר הממוצע והחציוני של רוב העובדים החרדים עדיין נמוך ואינו מאפשר רווחה כלכלית וחברתית. שילוב החרדים בשוק העבודה הוא אפוא משימה לאומית מן המעלה הראשונה. תכנית האב מנתחת את המדיניות הציבורית כלפי האוכלוסייה החרדית בשנים 2003-2015 רחוקי המעסוקה. המיון. הציר

מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה: תכנית אב לתעסוקת חרדים
גלעד מלאך, דורון כהן, חיים זיכרמן

מְכַנִּיסָה לַתַּעֲסוּקָה לַתַּעֲסוּקָה מְכַנִּיסָה

תכנית אב לתעסוקת חרדים

גלעד מלאך | דורון כהן | חיים זיכרמן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 111

כסלו תשע"ז, דצמבר 2015

A Master Plan for Ultra-Orthodox Employment in Israel

Gilad Malach, Doron Cohen, Haim Zicherman

עריכת הטקסט: תמר שקד, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נדב שטכמן פולישוק
הרפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-175-2 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ו
נדפס בישראל, 2015

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מחקר המדיניות רואה אור הודות לתרומתה הנדיבה של קרן ראסל ברי (Russell Berrie Foundation).

תוכן העניינים

9	תקציר
15	מבוא
19	פרק 1 תכניות ממשלתיות לקידום התעסוקה במגזר החרדי
19	1.1. מבוא
20	1.2. הכשרה מקצועית ותעסוקה
28	1.3. צבא ושירות אזרחי
35	1.4. לימודים אקדמיים
39	1.5. מערכת החינוך
42	1.6. קצבאות ותמיכות
44	1.7. תקציב הישיבות והכוללים
45	1.8. מלגת הבטחת הכנסה לאברכים
46	1.9. תמיכות נוספות ומיצוי כושר השתכרות
49	1.10. סיכום
53	פרק 2 יעדים לתעסוקת חרדים לשנת 2025
53	2.1. מבוא ותמצית ההמלצה לעדכון היעדים לתעסוקת חרדים
56	2.2. מדידה, נתונים ומגמות בקרב חרדים בגילאי העבודה
59	2.3. יעדי תעסוקה לגברים במגזר החרדי
66	2.4. יעדי תעסוקה לנשים במגזר החרדי

73	פרק 3 חסמי תעסוקה והזדמנויות לשינוי
73	3.1. מבוא
74	3.2. חסמי יציאה לתעסוקה
75	3.3. חסמי הכשרה מקצועית
77	3.4. חסמי קליטה בתעסוקה
78	3.5. חסמי פרייון עבודה
81	3.6. הזדמנויות לשינוי
85	פרק 4 המלצות מדיניות
85	4.1. מבוא: אתגר המעבר לפרייון עבודה גבוה
86	4.2. פירוט ההמלצות
98	סיכום
99	נספח
101	מקורות
iii	Abstract

תקציר

שילוב איכותי של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה והמשך העלייה בשיעורי התעסוקה שלה הם שני היעדים שתכנית האב לתעסוקת חרדים מעוניינת להשיג באמצעות התוויית המדיניות המתאימה. התכנית מנתחת את המצב ואת המדיניות הקיימים, מאתרת את החסמים וההזדמנויות לשינוי ומציעה שורה של צעדי מדיניות ופתרונות חדשים לקידום ולטיוב התעסוקה בקרב החרדים.

1. מבוא

שיעורי התעסוקה ורמת ההשתכרות הנמוכים של החרדים הביאו לכך שמרבית משקי הבית בקבוצת אוכלוסייה זו נמצאים מתחת לקו העוני. יתרה מזו, בשל גידולה העקבי של החברה החרדית יש לעוני החרדי השפעות-מקרו על תקבולי המס, על תשלומי ההעברה, על הצריכה ועל התוצר של המשק כולו.

תכנית האב לתעסוקת חרדים קובעת שמדיניות התעסוקה למגזר החרדי צריכה להתמקד בעשור הקרוב במעבר מרגש על כניסה לעבודה והעלאת שיעורי התעסוקה במגזר אל גידול בתעסוקה עם פיריון עבודה גבוה. שינוי זה יביא לכך שהיציאה לעבודה תבטיח לפרט החרדי חיים ברווחה ופרנסה בכבוד, אך גם עלייה בתוצר ותרומה לנשיאה בנטל המס, שיועילו למשק ולחברה בכלל.

שיעור האוכלוסייה החרדית בישראל עמד בשנת 2014 על 11% מכלל האוכלוסייה, והוא צפוי להגיע בשנת 2034 ל-18%. מדובר בגידול דמוגרפי עקבי, ויש לו כמובן השפעה כלכלית על אוכלוסייה זו ועל המדינה בכלל. זו אחת הסיבות העיקריות לכך שסוגיית התעסוקה של החרדים תופסת בעשור האחרון מקום מרכזי הן בשיח הציבורי והן בקרב מעצבי מדיניות.

2. תעסוקת חרדים: נתונים עדכניים

במסגרות הייעודיות לחרדים שהוקמו בעשור האחרון השתתפו עשרות אלפי חרדים. כתוצאה מכך עלה שיעור התעסוקה באוכלוסייה החרדית בתוך עשור (2003-2014) מ-36% ל-45% בקרב גברים חרדים ומ-51% ל-71% בקרב נשים

חרדיות (לעומת 86% ו-79.5% בקרב גברים ונשים יהודים שאינם חרדים, בהתאמה, בשנת 2014). בגלל היקפי משרה קטנים ושכר שעתי נמוך יחסית עמד השכר החודשי הממוצע לעובד/ת חרדי/ת בשנת 2014 על פחות מ-75% מן השכר הממוצע של כלל העובדים במשק.

3. היעדים לשנת 2025

בשנת 2010 קבעה ממשלת ישראל שיעד התעסוקה לאוכלוסייה החרדית לשנת 2020 יהיה שיעור תעסוקה של 63% בקרב הגברים ואותו שיעור גם בקרב הנשים. אנו ממליצים לעדכן את יעדי הממשלה לעשור הקרוב (עד לשנת 2025) כך שהם יכללו גם התייחסות לתחומי התעסוקה ולתוצר. שיעורי התעסוקה של החרדים לשנת 2025 צריכים לעמוד על 67% לגברים ו-78% לנשים. הממשלה צריכה גם להציב יעד של השוואת השכר החודשי הממוצע של עובד חרדי לשכר הממוצע של כלל העובדים במשק. לשינוי בתחומי התעסוקה בקרב החרדים, בהיקף המשרה שלהם וברמת השתכרות השעתי תהיה השפעה חיובית בשלוש רמות:

- (א) ברמת המדינה: הגדלת תשלומי המס בזכות תעסוקה איכותית.
- (ב) ברמת החברה הכללית: עלייה בתמ"ג, הגדלת הצמיחה וחלוקה מאוזנת יותר של נטל המס.
- (ג) ברמת הפרט החרדי: עלייה בהכנסות, רווחה כלכלית והעברה בין-דורית של נכסים והון.

4. חסמים והזדמנויות בקידום היעדים של פריון עבודה

עמידה ביעדים של פריון עבודה מחייבת התמודדות עם חסמים ותלויה בניצול הזדמנויות מצד מעצבי המדיניות. החסמים בפני העלאת פריון העבודה:

- (א) חסמי תוכן: חוסר בהשכלה כללית, בתעודת בגרות ובמקצוע.
- (ב) חסמי סביבה: משק בית גדול, יציאה לעבודה בגיל מבוגר יחסית וקושי לעבוד בסביבה מעורבת.

(ג) חסמי תעסוקה איכותית: ביקוש מוגבל מצד מעסיקים, קושי בכניסה לשירות הציבורי, העדפה של משרות חלקיות, היעדר מידע על תעסוקה ועל הדרכים למציאת עבודה וכשל בתחום ההתמקצעות.

לעומת זאת אפשר לזהות הזדמנויות לקידום תעסוקה איכותית בקרב האוכלוסייה החרדית:

(א) הסדר הגיוס החדש שהעניק פטור משירות צבאי לעשרות אלפי בחורי ישיבה בגילאי 22-28 ובכך אפשר להם לעבוד באופן חוקי.

(ב) העוני בחברה החרדית העמיק, וניכר צורך מהותי בשינוי המצב.

(ג) יוזמות פנים-חרדיות רבות מנסות לקדם תעסוקה איכותית בקרב חרדים.

(ד) נכונות מדינתית להשקיע בתחום תעסוקת החרדים בהיקף גבוה מבעבר וההבנה שצריך להימנע מהסללת עובדים חרדים לתחומים שההכנסה בהם נמוכה.

5. המלצות המדיניות

אנו ממליצים על שלושה מנועי צמיחה לשיפור רמת השכר, היקפי המשרות ויכולתם של עובדים חרדים להתקדם בעבודתם: הרחבת ההכשרה הלימודית והמקצועית, מיקוד מערך ההכוון ועידוד הביקוש לעובדים חרדים בקרב מעסיקים.

5.1 הכשרה איכותית לשוק העבודה

בשנים האחרונות נרשם גידול מרשים בפתחת מסלולי הכשרה מקצועיים בסמינרים החרדיים לבנות, במספר הישיבות התיכוניות החרדיות לבנים ובפונים החרדים (נשים וגברים) ללימודים אקדמיים בתחומי המחשוב וההנדסה. בכל המוסדות הללו מוענקת הכשרה ממושכת לכניסה לשוק העבודה, ויש לעודד אותה להיות מוטית תעסוקה איכותית. לצורך קידום יעד זה יש לפעול בדרכים הבאות:

(1) יש לקדם תכניות ללמידה מרחוק במקצועות היסוד (למשל אנגלית).

(2) יש לבנות תכנית להשלמת בגרויות לגברים ולנשים בוגרי מערכת החינוך החרדית.

- (3) יש להעניק תמיכה ייעודית לישיבות תכוניות חרדיות.
- (4) יש לתמוך בהרחבה ובהשכלה של מסגרות הלימוד האלטרנטיביות בסמינרים המכשירות למקצועות שאינם הוראה.

5.2. הכוון ותכניות מיוחדות מוטות תעסוקה איכותית

מערך ההכוון של מרכזי התעסוקה משקיע היום את רוב המאמץ לעצם הכניסה לעבודה ולא לרמת ההכנסה. התכניות האקדמיות לחרדים אינן שמות דגש על ההשמה של תלמידה, והדבר מקשה עליהם למצוא עבודה עם תום הלימודים. בעיה נוספת שזיהינו היא של חרדים הפורצים את תקרת הזכוכית של תעסוקה איכותית ולמרות זאת נתקלים בקשיים בכניסה ובהשתלבות במקומות עבודה חדשים. כדי להפוך את מערכי ההכשרה וההכוון למוטי תעסוקה איכותית יש לפעול בדרכים הבאות:

- (1) יש ליצור מערכת תמריצים במרכזי ההכוון לעבודה בשכר בינוני וגבוה, לגיוון בתחומי התעסוקה ולקידום בעבודה.
- (2) יש להכין את העובדים העתידיים לשוק העבודה במסגרת תכניות אקדמיות מיוחדות לחרדים (קורסים מיוחדים, משרות סטודנט ומערך השמה שיש לו זיקה למרכזי ההכוון התעסוקתיים).
- (3) יש לקדם תכנית להכשרה ולשילוב חרדים בשירות המדינה, בעסקים ובאקדמיה ולכלול בה גם קרן לעידוד יזמות חברתית-תעסוקתית חרדית.

5.3. עידוד הביקוש לתעסוקה איכותית

היעדרם של עובדים חרדים מענפי תעסוקה מרכזיים במגזר העסקי ובייחוד מענף ההיי-טק מחייב מאמץ מיוחד שישתלב עם המחויבות של מעסיקים לצרף לשורותיהם עובדים חרדים. מעסיקים מדווחים על בעיות בגלל חוסר ההתאמה של ההכוון וההכשרה לצורכי השוק, והממשלה מצדה מתמרצת מעסיקים של עובדים חרדים אך איננה מציבה תנאים לרמת ההכנסה, שעומדת במרבית המקרים על שכר מינימום בלבד. כדי לקדם תעסוקה איכותית של חרדים, בייחוד במגזר העסקי, יש לפעול בדרכים הבאות:

- (1) יש להחתים את בכירי המשק, בחסות גורם ממלכתי בכיר, על אמנת מעסיקים לשילוב חרדים במגזר העסקי. ההתחייבות תכלול ליווי, מעקב ובקרה.
- (2) יש להדק את הממשק בין המעסיקים, מרכזי ההכוון ותכניות ההכשרה כדי להתאים את הביקוש להיצע בתחומים מועדפים.
- (3) יש ליצור מערכת של צבירת ניקוד במסלולי תעסוקה לחרדים בתחומי תעסוקה נדרשים וברמת הכנסה בינונית-גבוהה לצורך קבלת מענקים.

6. סיכום

שילוב איכותי של החברה החרדית בשוק העבודה הוא משימה לאומית כבדת משקל ומאתגרת למעצבי המדיניות ולחברה הישראלית כולה. למרות ההצלחות המרשימות בשנים האחרונות בשילוב חרדים בשוק העבודה ובגידול בשיעורי התעסוקה של גברים ונשים מן המגזר החרדי, טרם הצליחה המדיניות הננקטת היום לחלץ את המגזר החרדי מן העוני שהוא שרוי בו. השכר הממוצע והחציוני של החרדים העובדים עודנו נמוך ואיננו מאפשר רווחה כלכלית מספקת. הצבת יעדים איכותיים לתעסוקה ולקידום של חרדים בעזרת מכלול ההמלצות המוצגות כאן עשויה להביא לעלייה בפיריון העבודה של המגזר החרדי וברמת השכר של העובד החרדי. שלב חדש זה בשילוב חרדים במשק יועיל לחברה החרדית, לחברה הכללית ולמשק הישראלי כולו.

מבוא

בעשור האחרון האוכלוסייה החרדית תופסת מקום מרכזי בשיח הישראלי משתי סיבות עיקריות: הראשונה – קצב הגידול של אוכלוסייה זו. האוכלוסייה החרדית הכפילה את מספרה ב־20 השנים האחרונות, ובעקבות גידול מהיר זה עתיד כל ילד שלישי בישראל בעוד 20 שנה להיות ילד חרדי (בן משה, 2011). מקבוצה קטנה החיה בסגירות יחסית צפויה אפוא החברה החרדית להפוך בשנת 2034 לקבוצה בעלת משקל מכריע, ושיעורה יעמוד על כ־18% מכלל האוכלוסייה (פלטיאל ואח', 2011).

לגורם הדמוגרפי מצטרף הגורם הכלכלי. בעקבות הנהגת "חברת הלומדים", המצפה מן הגבר החרדי להישאר כל חייו באוהלה של תורה, שיעור העוני בציבור החרדי עומד היום על 53%, והכנסתה הממוצעת של משפחה חרדית נמוכה במחצית מהממוצע הישראלי. בתהליך הצטרפותה של ישראל למדינות OECD הושם דגש רב על הצורך בגיבוש מדיניות תעסוקתית מקיפה למגזר החרדי. האוכלוסיות החרדיות והערביות, כך נקבע, הן שתי הקבוצות העיקריות שיש צורך לבנות להן תכנית ייעודית לשילוב בשוק העבודה הישראלי.

שני הגורמים שהוזכרו – הדמוגרפי והכלכלי – יוצרים סוגיה חברתית בוערת המחייבת התייחסות מעמיקה. ואכן, ממשלות ישראל עשו בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת במדיניותן כלפי החרדים, בעיקר במה שקשור לאוכלוסיית הגברים. שינויים אלו נעשו בשלוש זירות מרכזיות: (1) השירות הצבאי – באמצעות חקיקת חוק גיוס חדש, שפטור חד-פעמית מגיוס את כל הגברים מעל גיל 22 ויצר הסדרים המקדמים תעסוקה וגיוס בגילים צעירים יותר; (2) עידוד רכישת ידע בשנות בית הספר היסודי (לימודי ליבה) והתיכון (תעודת בגרות), בהכשרה מקצועית ובמוסדות אקדמיים ייחודיים; (3) עידוד תעסוקה באמצעות מרכזי השמה ותעסוקה וכלי מדיניות אחרים בחסות משרד הכלכלה. בצד התמורות הכלכליות והתעצמותה הדמוגרפית החברה החרדית חווה טלטלה שאת גורמיה ניתן לסווג לשלוש קטגוריות עיקריות: (1) שינויים הנהגתיים – המתבטאים בהיעדרה של מנהיגות רוחנית דינמית ומשמעותית,

בד בבד עם שגשוגה של הנהגה פרגמטית ברמת השלטון המקומי; (2) שינויים תרבותיים – כדוגמת חזרתו של עולם התוכן באינטרנט, מגמת ההתמקצעות והאקדמיזציה ותרבות הצריכה המתחזקת; ו-(3) שינויים כלכליים גלובליים ומקומיים – המעיקים ומקשים על מצבם הכלכלי של החרדים. גורמים אלו מרחיבים את הסדקים בחומת הסגירות החרדית.

השינויים שהוזכרו יצרו בישראל מגמה מתפתחת שניתן לאפיין אותה כ"חרדיות משתלבת" – חרדים המבכרים ללמוד מקצוע יישומי ולנסות להשתלב בשוק העבודה הישראלי. המספרים מדברים בעד עצמם: למשל, נתוני הגיוס וההתנדבות של החרדים, שהכפילו את עצמם פי חמישה בתוך שנים אחדות; ומספר הסטודנטים החרדים, שגדל בתקופה זו פי ארבעה (מ-2,000 בלבד בשנת 2005 לכ-9,100 בשנת 2015).¹ מדובר בשינוי משמעותי החודר ללב הקונסנזוס מתוך הסכמה שבשתיקה של הנהגה החרדית.

בשנת 2010 התקבלה החלטת ממשלה על יעדי תעסוקה כמותיים לשנת 2020 לאוכלוסיות מיוחדות, בהן האוכלוסייה החרדית.² היעדים שעל פיהם מכוונים משרדי הממשלה את פעילותם בתחום של שילוב חרדים בשוק העבודה הועמדו על שיעור תעסוקה של 63% בכל אחת משתי הקבוצות בנפרד, גברים ונשים, בגילים 25-64. יעדים שאפתניים אלו יצרו נקודת ייחוס ברורה לממשלה ולשותפיה לעשייה במגזר השלישי והפרטי שהייתה חסרה קודם לכן. עם זאת קביעת יעדים אלו לא הייתה חפה מחסרונות ומאי-דיוקים. אלו נבעו משתי סיבות: האחת – היעדר תשתית נתונים מהימנה להגדרת האוכלוסייה החרדית ולמדידת שיעורי התעסוקה המבוקשים בחברה מגוונת זו, שגבולותיה החברתיים אינם ברורים; השנייה – התמקדות בעצם הכניסה לתעסוקה ואי-התייחסות למדדים של רמות שכר רצויות, תמהיל וגיוון תעסוקתי וכן פיתוח מצינונות חרדית.

ואכן, למרות העלייה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים (מ-42.6% ב-2010 ל-45.2% ב-2014), ועוד יותר מזה של נשים חרדיות (מ-61.5% ב-2010

1 ראו הודעה לתקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההשכלה הגבוהה בשנת תשע"ה (2014-2015): "השכלה גבוהה בישראל: נתונים נבחרים לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ו", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 14.10.2015.

2 החלטת ממשלה מס' 1994, מיום 15.7.2010.

ל-70.8% ב-2014), תהליך השתלבותם של החרדים הוא עדיין מורכב וכרוך באתגרים רבים. מקצת האתגרים קשורים לפרט החרדי, שאמור לצאת מן החממה הישיבתית (גברים) או הסמינרית (נשים) ולהיקלט במסלול ה"אזרחות" באמצעות שירות צבאי (גברים), התמקצעות ומציאת תעסוקה. אלו מחייבים התאקלמות בסביבת חיים שונה, השלמת פערים לימודיים, התמקצעות בתחום מבוקש ולבסוף – מציאת עבודה מתאימה. אתגרים אחרים ניצבים לפתחם של מעצבי המדיניות, ובהם התמודדות עם חסמי ההכשרה, ההשמה ופיריון העבודה של חרדים המצטרפים למעגל התעסוקה. עושה רושם שחרף המאמצים והניסיון המצטבר בשנים האחרונות טרם עלה בידי הממשלה להתמודד התמודדות מלאה עם אתגרים אלו. בהקשר זה יש לשים לב גם לייחודם של חסמי הביקושים לעובדים חרדים (שיפורטו להלן). חסמים אלו מעכבים מאוד את תהליך ההשתלבות של החרדים בשוק העבודה ומקטינים את האפקטיביות שלו.

נראה אפוא שנדרשת עבודת מטה מוקפדת, מתוך ראייה מקרר-כלכלית וחברתית, שתיצור מדיניות כוללת לשילוב החרדים בתעסוקה בעזרת איגום כלל המשאבים ושיתוף פעולה של שלושה כוחות עיקריים: משרדי הממשלה, השוק העסקי והמגזר השלישי. עבודה ראשונה כזאת נעשתה ב-2009 על ידי חגי לוין מן המועצה הלאומית לכלכלה (לוין, 2009). אף על פי כן אנו רואים צורך דחוף בבחינה מחודשת ומעודכנת של סוגיה זו.

מסמך מדיניות זה מציג לפיכך תכנית אב לשילוב חרדים בשוק העבודה וגוזר מתוכה תכנית עבודה כוללת שתתמודד עם האתגרים שהוזכרו לעיל במגוון היבטים רחב. תכנית האב מספקת תמונה כוללת של המדיניות הקיימת, הישגיה ובעיותיה, ומציעה מערך של צעדי מדיניות ופתרונות אפשריים לבעיה הציבורית של תעסוקת המגזר החרדי. נדגיש כי אף שסוגיית שילובם של החרדים בשוק העבודה כרוכה בתחומי עשייה אחרים שממשלות ישראל מקדמות, מסמך זה לא יתמקד בהמלצות הקשורות ללימודי הליכה או לשירות של חרדים בצבא, שיידונו במסמך נפרד. תכנית אב זו מתמקדת אך ורק במדיניות תעסוקה חדשנית למגזר החרדי.

לפי המלצותינו, מדיניות התעסוקה כלפי המגזר החרדי צריכה להידרש בעשור הקרוב למעבר מהתמקדות בעצם הכניסה לעבודה להתמקדות בתחום העיסוק ובאיכות התעסוקה, כמובן מתוך שמירה על יעדי התעסוקה. השינוי

הנדרש לפרט החרדי איננו של מעבר מקצבאות המנציחות עוני לעבודה בשכר נמוך שאיננו מחלץ מן העוני. היציאה לעבודה חייבת להבטיח את האפשרות לחיים ברווחה ולפרנסה בכבוד. יתר על כן, גישה שמעמידה בראש מעייניה את התעסוקה האילונית תועיל למשק ולכלל החברה בישראל בכל הקשור לעלייה בתוצר ובצריכה ולנשיאה בנטל המס. מסקנה זו שלנו גם העניקה למסמך את שמו: "מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה".

בתכנית האב ארבעה פרקים: הראשון עוסק במיפוי התכניות והכלים בתחום של תעסוקת חרדים המופעלים היום על ידי הממשלה ושותפיה במגזר השלישי והפרטי; הפרק השני מציע עדכון כמותי ואיכותי של יעדי התעסוקה לשנת 2025; הפרק השלישי סוקר את חסמי התעסוקה העיקריים בדרך להשגת היעדים המוצעים, בדגש על היעדר של פריזון העבודה; והפרק הרביעי מפרט את מגוון הדרכים לפתרון החסמים לשם השגת היעדים המוצעים.

דוח זה הוא פרי עבודתו של צוות מחקר בתכנית "חרדים בישראל" של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף עם המועצה הלאומית לכלכלה. בהנהגתם המשותפת של מנכ"ל משרד האוצר לשעבר רו"ח דורון כהן וראש המועצה הלאומית לכלכלה פרופ' יג'ין קנדל יושב הצוות למעלה משנה במטרה להוציא אל הפועל דוח המאפשר התבוננות מקצועית ועדכנית בסוגיה של תעסוקת החרדים. לצוות היה שותף גם מר אסף מלחי. עבודת הצוות הסתיימה במפגשי שולחן עגול בהשתתפות משרדי האוצר, הכלכלה, החינוך ומשרד ראש הממשלה, הות"ת ובנק ישראל. מפגשים אלו תרמו מאוד להבנה המעמיקה של הסוגיה, לגיבוש היעדים הרב-שנתיים בתחום תעסוקת החרדים ולניתוח הכלים העומדים לרשותה של הממשלה לקידום יעדים אלו. אנו מודים למשתתפים הקבועים בשולחן העגול: ד"ר חגי אטקס, יואל בן-אור, שירה ברלינר-פולג, אסף גבע, אורן כהן, רביד עומסי, מיכל צוק, רן רידניק ומאיר שמעוני.

עבודה זו לא הייתה מתאפשרת ללא תמיכתו של צוות נרחב במכון הישראלי לדמוקרטיה, בהובלתם של נשיא המכון יוחנן פלסנר ושל סגן הנשיא פרופ' ידידיה שטרן. תודתנו נתונה לכולם על שליוו את עבודת צוות המחקר ואת מפגשיו הרבים והעירו את הערותיהם הבונות.

פרק 1

תכניות ממשלתיות לקידום התעסוקה במגזר החרדי

1.1. מבוא

בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים הושלם המהלך של הפיכת החברה החרדית ל"חברת לומדים", ומרבית הגברים בה היו ללומדי תורה שאינם עובדים למחייתם. משקי בית רבים בחברה זו הסתמכו על תמיכות ממשלתיות, תרומות ונדבות של הקהילה בארץ ובחו"ל ועל פרנסתן המוגבלת של הנשים החרדיות (בן-דוד, 2010; Berman, 2000). צמיחתה הדמוגרפית המהירה והתחזקותה הפוליטית של החברה החרדית באותן שנים הביאו חוקרים למסקנה שהישענותו של ציבור כה גדול על תמיכת המדינה, בלי להשתתף השתתפות פעילה במעגלי התעסוקה והשירות הלאומי והצבאי, תוביל למשבר כלכלי וחברתי (דהן, 1998; פלוג וקסיר, 2001; לויתן, 2003; גוטליב וקסיר, 2004; Berman and Klinov, 1997). תחשיב כלכלי מלמד כי אובדן התוצר למשק בעקבות שיעורי התעסוקה הנמוכים של גברים חרדים עומד על 8.25 מיליארד ש"ח בשנה (מלאך, 2012). הקריאה לשינוי באה גם מתוך החברה החרדית עצמה. התגוונותה וצמצום מקורות ההכנסה שלה הקשורים בתשלומי ההעברה ותרומות מחו"ל הביאו ליוזמות פנים-חרדיות רבות שמטרתן למצוא פתרונות השכלה ותעסוקה לחרדים שאינם מעוניינים או אינם יכולים להמשיך בלימודי ה"כולל" (לופו, 2003; כהן, 2005; בראון, 2011).

הצורך בשינוי המדיניות בכל הקשור לחרדים חלחל לתודעה של מעצבי המדיניות הממשלתיים. למן שלהי שנות התשעים, וביתר שאת בעשור הראשון של שנות האלפיים, נוצר אפוא מגוון מסלולים ייעודיים לחברה החרדית בשירות הצבאי ובתחומי ההשכלה האקדמית והתעסוקה. נוסף על כך החלה המדינה לעודד ביקוש לעובדים חרדים (בייחוד נשים) על ידי סבסוד שכר במרכזי תעסוקה. את היציאה לעבודה היא תמרצה על ידי הפחתה בתשלומי ההעברה; הקיצוץ הכולט ביותר נעשה בקצבאות הילדים.

גיבוש מדיניות תעסוקה כוללת למגזר החרדי מחייב סקירה מקיפה של מדיניות התעסוקה הממשלתית בתחום וכן הכרה של כלי המדיניות ומסלולי הסיוע התומכים במדיניות זו. להלן תובא סקירה תוכנית וכמותית של התחומים שבהם חלו שינויים במדיניות התעסוקה לחרדים. הסקירה תתמקד בתחום התעסוקה, אך תכלול גם ארבעה תחומים משיקים המשפיעים עליה בטווח הקצר והארוך: (1) צבא ושירות אזרחי; (2) לימודים אקדמיים; (3) חינוך; (4) תמיכות. בכל אחד מן התחומים יוצגו המדיניות שהייתה נהוגה שנים רבות והשינויים שנעשו בה, בעיקר בעת האחרונה, לפי הסעיפים האלה:

(א) הנורמה החברתית והמדיניות שהשתרשו בדרך כלל במרוצת שנות השמונים והתשעים.

(ב) החלטות ממשלה, חקיקה ופסיקות בג"ץ לשינוי המצב.

(ג) שינויים מבניים ותכניות שנוסדו למן סוף שנות התשעים (בכלל זה תוצאות והישגים).

(ד) הקשיים והאתגרים שמעצבי המדיניות מתמודדים אתם היום.

(ה) תכניות שיושמו בשנים 2013-2014 על ידי ממשלת ישראל ה-33 (ממשלת נתניהו השלישית), הכנסת ה-19 ומעצבי מדיניות אחרים.

בסוף כל סעיף מצוינים השינויים שהוסכם עליהם בהסכמים הקואליציוניים בין הליכוד למפלגות החרדיות לאחר הבחירות לכנסת ה-20 (2015).

1.2. הכשרה מקצועית ותעסוקה

1.2.1. הנורמה

הנורמה של לימוד ארוך שנים בישיבה ובכולל שינתה מאוד את מבנה החברה החרדית בישראל. בשנת 1979 למדו 40% מהגברים החרדים בגילאי העבודה העיקריים (25-54) בישיבות; בשנת 1996 עלה שיעורם ל-60%. אצל הנשים החרדיות ניכרה שנים רבות יציבות בשיעור חוסר התעסוקה בגילאי העבודה העיקריים (כ-60% בגילים 35-54 בשנים 1979-2000). שיעור זה העמיק את הפער בינן לבין נשים יהודיות לא חרדיות ששיעור הלא מועסקות ירד אצלן באותן שנים מ-50% ל-20% (בן-דוד, 2010).

ההשקפה הדתית-תרבותית מעודדת גברים חרדים להמשיך בלימודם התורני. מלבד זאת חסמים הקשורים לדחיית חובת השירות הצבאי בצד היעדר ארגון כלים בסיסי (לימודי ליבה) מנעו מהם להשתלב בשוק העבודה. נשים חרדיות אמנם קיבלו הכשרה תעסוקתית נאותה לאורך השנים, אבל זו הסלילה אותן לעבודה בתוך הקהילה, בדרך כלל בחינוך ובהוראה (לויז, 2009).

1.2.2. החלטות ממשלה

בשנים 2003-2011 קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות שנועדו להקל את החסמים לכניסת חרדים לשוק העבודה. ההחלטות נחלקו לשני סוגים: סוג ההחלטות הראשון מיתן את חסם השירות הצבאי לגברים חרדים:

(א) התכנית הכלכלית של שנת 2003 ניתקה לראשונה את הזיקה ארוכת השנים בין דחיית השירות לאי-יכולת ההשתתפות במעגל העבודה וקבעה שבחורי ישיבות מעל גיל 23 רשאים לעבוד מעבר לשעות הלימודים בכולל.³

(ב) בשנת 2011 הורידה הממשלה את גיל הפטור משירות צבאי לחרדים ל-28 ושיחררה בכך באופן מיידי לשוק העבודה למעלה מ-11,000 אברכים.⁴

(ג) בשנת 2014 התקבל חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19) התשע"ד-2014 (להלן: "חוק שירות ביטחון" או "חוק הגיוס") שקבע גיוס חובה למרבית הגברים החרדים בגיל 21 החל בשנת 2017. החוק העניק פטור מיידי משירות לגברים חרדים שהיו בני 22-28 בעת קבלתו ושחרר בכך למעלה מ-20,000 חרדים משירות צבאי. חקיקה זו עשויה לעודד אחדים מהם לצאת לעבודה. גיל הפטור הועמד על 24 ונוצרו הסדרים לתמרוץ גיוס לצבא או תעסוקה מוקדמת, בכלל זה אפשרות לרכוש השכלה ומקצוע בד בבד עם הלימודים בישיבה.

סוג ההחלטות השני הגביר את האטרקטיביות של המעבר מהישענות על תקציבי רווחה לעבודה, וכמה מהן עודדו באופן ייעודי כניסת חרדים לשוק העבודה:

(א) מס הכנסה שלילי. חוק מס ההכנסה השלילי, המעניק חזר חספי לבעלי הכנסות נמוכות, נועד להגביר את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ואת

3 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, התשס"ג-2003, סעיף 100.

4 החלטת ממשלה מס' 2698, מיום 9.1.2011.

הדיווח על עבודה גם במגזר החרדי.⁵ החוק, שנכנס לתוקף ב-2008 והוחל ב-2012 בכל הארץ, מתייחס במפורש למשפחות עם שלושה ילדים ומעלה ונותן להן מענק גבוה יותר. שיעור הניצול של הטבה זו במגזר החרדי גבוה ועמד בשנת 2013 על 70% מכלל הזכאים החרדים.

(ב) **מעונות יום ומשפחתונים לאימהות עובדות.** מדינת ישראל מפעילה זה שנים רבות מעונות יום מסובסדים לנשים עובדות. ב-2009 היא הגדילה מאוד את תמיכתה בהקמת מעונות ובסבסודם,⁶ ובשנים 2006-2011 העלתה את בסיס התקציב ב-161% – מ-407 מיליון ש"ח בשנה ל-1,040 מיליון ש"ח (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2012). הסבסוד מסייע במיוחד לנשים חרדיות וערביות, שכן הוא מוענק על פי מבחן הכנסה לנפש.⁷

(ג) **מסלול תעסוקה לחרדים.** בשנת 2004 אושרה בממשלה הקמת אזורי תעסוקה לנשים במודיעין עילית. הצלחת המיזם הביאה לקידום מדיניות ממשלתית של תמיכה בהקמת מרכזי תעסוקה בשלוש מועצות חרדיות נוספות: ביתר עילית, אלעד ועמנואל.⁸ בשנים 2005-2007 עבדו במרכזי התעסוקה 2,011 חרדים, כמעט כולם נשים (תמיר ואח', 2010; דויטש ומלחי, 2012). במרוצת השנים הורחבה התמיכה לכל מעסיק שמכניס קבוצת עובדים חרדים חדשים למקצועות מוגדרים, בלי קשר למיקום הגאוגרפי של העסק. תמיכה זו של משרד הכלכלה, המכונה "מסלול תעסוקה", היא כלי ממשלתי חשוב לעידוד ה**ביקוש לעובדים חרדים.**

נוסף על ההחלטות האלה, וכחלק ממדיניות התעסוקה הכוללת לאוכלוסיות מוחלשות, קבעה ממשלת ישראל בשנת 2010 יעדי תעסוקה לאוכלוסייה החרדית לשנת 2020⁹ – 63%, הן לגברים והן לנשים. יעדי התעסוקה מבוססים על מחקר בנושא רפואי התעסוקה של חרדים בלונדון (לוי, 2009).

5 החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים, התשס"ח-2007.

6 החלטת ממשלה מס' 602, מיום 19.7.2009.

7 לצורך תמיכה זו המדינה מכירה רשמית במעמד של "אברכים בני תורה" כגברים עובדים. ההכרה מסייעת להגדיל את הסבסוד של מעונות היום והמשפחתונים המוכרים על ידי הממשלה לנשים חרדיות עובדות.

8 החלטת ממשלה מס' 3716, מיום 9.6.2005.

9 החלטת ממשלה מס' 1994, מיום 15.7.2010.

1.2.3. תכניות ממשלתיות וכלי מדיניות אחרים

(א) **הכשרה מקצועית לנשים בסמינרים.** מאז שנות השישים של המאה העשרים פנו רוב מוחלט מקרב בוגרות התיכונים של רשת החינוך החרדית בית יעקב ללימוד בסמינרים להוראה. הגידול המהיר ברשתות החינוך החרדיות סיפק תעסוקה בהוראה לבוגרות הסמינרים, אך משנות השמונים ואילך ניכרת רוויה בשוק זה.¹⁰ על כן נפתחו, ביוזמת אנשי חינוך, מסלולי הכשרה חדשים בתוך הסמינרים, למשל: מחשבים, הנהלת חשבונות, גרפיקה, מולטימדיה, שיווק וייעוץ מס. מקצועות אלו נלמדים ברב בר עם לימודי ההוראה, ובסיום הלימודים הבוגרות מקבלות תעודת מקצועית ותעודת הוראה.

בשנת 2005 נפתחה תכנית להכשרה חלופית להנדסאיות בסמינרים (תכנית ח"ן), שמקבלת תמיכה ממשרדי הכלכלה והאוצר ומופעלת על ידי תב"ת (תנופה בתעסוקה); בתכנית זו מקבלות הנשים (שמרביתן רווקות) הכשרה מקצועית ותעודת הנדסאית של מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) ואינן מחויבות בלימודי הוראה. נכון לשנת 2013 התכנית פועלת ב-9 סמינרים מתוך 40 סמינרים להוראה לבנות ברשת בית יעקב. שיעורי ההשמה של הבוגרות גבוהים (כ-73%), והשכר הממוצע של העוסקות בתחום הכשרתן גבוה מהשכר הממוצע של נשים חרדיות העוסקות בתחום ההוראה (גולדפרב, 2013).

(ב) **מרכזי הכשרה מקצועית.** מרכז להכשרה מקצועית לחרדים נפתח לראשונה בירושלים בשנת 1996 כיוזמה פנים-חרדית. המרכז חרת על דגלו הכשרה מקצועית בתחומים כלליים ולא במקצועות קודש. בו בזמן החלו משרד העבודה והרווחה (ולמים משרד התמ"ת ומשרד הכלכלה) והג'וינט לסייע בהקמת מסלולים נפרדים להכשרה מקצועית לחרדים.

כחלק מהמדיניות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות שאינן משתלבות בעבודה הוקמה בשנת 2005 מסגרת משותפת למשרד התמ"ת ולג'וינט – "תנופה בתעסוקה" (תב"ת), וזו בחנה, ולאחר מכן הפעילה, מגוון תכניות ייעודיות לחרדים. תב"ת גם פיתחה תכניות להכשרה מקצועית לחרדים, ובהן "צופיה" (לנשים), "פרנסה בכבוד" (לגברים) ו"ברכה בעסקים" (יזמות עסקית הן לנשים והן לגברים) (אולמן, 2012).

10 שיעור הנשים החרדיות המועסקות בענף החינוך עלה מ-17% בלבד בשנת 1979 ל-35% בשנת 2012 (רגב, 2013).

מלבד התכניות הללו הוקמו בעשור האחרון עשרות מסלולים להכשרה מקצועית לחרדים, מקצתם מוכרים על ידי משרד הכלכלה, בשלל תחומים: טכנולוגיה ומחשבים, הנהלת חשבונות, ייעוץ השקעות, הדרכה וטיפול, גרפיקה, תקשורת וחינוך. בתי הספר והרשתות הבולטים בתחום זה הם המכללות לומדה, י.ג.ר ופרוג ומכון אחיה. הלומדים במסלולים אלו מקבלים תמיכה מהמדינה או מקרן קמח (קידום מקצועי חרדי) (מלחי ובראל, 2012). קרן קמח, למשל, תמכה בשנים 2008–2015 בהכשרה מקצועית של 4,450 תלמידים חרדים, 75% מהם גברים.¹¹

(ג) **מרכזי הכוון והשמה לחרדים**. בסוף 2006 הוקמה על ידי תב"ת ומשרד הכלכלה (משרד התמ"ת בכינויו הרשמי אז) תכנית מפת"ח, המציעה מרכזי הכוונה והשמה למחפשי עבודה מן המגזר החרדי. התכנית מותאמת למגזר ומופעלת בהפרדה מגדרית, על ידי צוות חרדי ובהתאמה של התכנים.

בעקבות הניסיון המצטבר בהפעלת מרכזי מפת"ח נפתחו בשנים 2013–2014 שני מרכזי הכוון תעסוקתיים עירוניים לחרדים בירושלים ובבני ברק, במתווה של One Stop Center, המספק את מרב השירותים וכלי ההכוונה לתעסוקה הן לגברים הן לנשים. מודל ההפעלה בירושלים ובבני ברק עשיר יותר ממודל מפת"ח ומספק שירותים נוספים, כגון הכשרה מקצועית בתוך המרכז ומענקים למעסיקים. עד אמצע שנת 2014 קיבלו שירות במרכזים אלו כ-3,000 נשים חרדיות וגברים חרדים, כ-45% מהם השתלבו בעבודה. נוסף עליהם מופעלים על ידי תב"ת 8 מרכזי מפת"ח בריכוזי האוכלוסייה החרדיים העיקריים בישראל כמרכזי הכוון תעסוקתיים לציבור זה. למעלה מ-25,000 חרדים פנו למרכזים אלו בשנים 2005–2014.

בצד כל אלו פועלים למען קהל היעד החרדי גם ארגונים עסקיים ועמותות העוסקים בהשמה, מקצתם חרדיים. בולטים בהם מנפאואר בראשית, עתיד כהלכה, ORS ועמותת תמ"ך.

ובאמת, מכלול התכניות ומסלולי הקידום לעידוד תעסוקה והכשרת כוח אדם חרדי, הגברת התמריצים לכניסה לתעסוקה ושינויים חברתיים במגזר החרדי הביאו מאז שנת 2003 לשינוי במגמות התעסוקה במגזר: בשנים 2003–2014

עלה שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים בגילים 25-64 ב-23% ובקרב הנשים ב-39%, ומאז שנת 2008 הואץ הגידול בשיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיית הנשים.¹²

תרשים 1 תעסוקה במגזר החרדי, גברים ונשים, 2003-2014 (באחוזים)



מקור: התרשים מבוסס על דיווח רבעוני של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על עמידה ביעדי ממשלה לפי שנים ומגזרים; הגדרת "חרדי" היא בהתאם למתודולוגיה של המועצה הלאומית לכלכלה.

12 נתונים עדכניים לשלושת הרבעונים הראשונים של 2015 מצביעים על המשך העלייה בשיעורי התעסוקה בקרב החרדים, גברים ונשים כאחד. שיעורי התעסוקה בקרב הגברים עלו ל-48.5% ובקרב הנשים ל-73%.

1.2.4. קשיים ואתגרים

בניתוח החסמים להשתלבות חרדים בשוק העבודה יש להבחין בין קשיים שהפרט החרדי מתמודד אתם בבואו לצאת לשוק העבודה (גברים ונשים) לבין חסמים שמקורם באופן הטיפול הממשלתי בסוגיה של תעסוקת החרדים. ניתוח החסמים העומדים לפני הפרט החרדי יובא בנפרד ובהרחבה בפרק 3 של חיבור זה. אשר לאופן הטיפול הממשלתי בבעיות אלו – אפשר לקבוע כי הוא לקה עד לאחרונה בהיעדר תפיסה מערכתית. מרבית התכניות שעניינן תעסוקת חרדים נוסדו כיוזמות מקומיות, ואלו קיבלו תמיכה מתב"ת בהתאם להצלחתן. משרד הכלכלה, המופקד על עידוד התעסוקה, לא גיבש תכנית מקיפה לעידוד תעסוקה של חרדים. כפועל יוצא הוא נמנע מהכרעות מתבקשות בסדרי עדיפויות בנושאים כמו הכשרה לעומת השמה, אקדמיזציה לעומת הכשרה ועידוד תעסוקת נשים מול עידוד תעסוקת גברים. עם זאת קביעת יעדי התעסוקה הממשלתיים (גם) לאוכלוסייה החרדית בשנת 2010 ושינוי פנים-ארגוני במשרד הכלכלה הובילו לגיבוש מדיניות כוללת של משרד הכלכלה בנושא זה. התכנית נכנסה לתוקף לפני כשנתיים (2013).

1.2.5. תכניות ממשלתיות עכשוויות

התכנית הממשלתית לקידום תעסוקה של חרדים בהובלת משרד הכלכלה יצרה רפורמה במבנה ובהיקף הסיוע לחרדים שרוצים להשתלב בשוק העבודה. בשנת 2013 החל המשרד להפעיל תכנית חומש לתעסוקת חרדים בתקציב של 500 מיליון ש"ח. התכנית משלבת ארבעה כלים:

(א) **הקמת מרכזי תעסוקה (One Stop Center) לאוכלוסייה החרדית.** מרכזי התעסוקה נועדו לאגם את ההכוונה, המיון, ההכשרה הבסיסית, ההשמה והליווי של אוכלוסייה זו. ההנחה היא שמרכזים אלו יעלו מאוד את מספר החרדים הפונים לייעוץ ולהכוון תעסוקתי. מרכז התעסוקה הראשון נפתח באוקטובר 2013 בבני ברק; השני נפתח בירושלים במרץ 2014.

(ב) **תמיכה בהכשרות מקצועיות.** למן שנת 2013 מעניק משרד הכלכלה מימון כמעט מלא להכשרות מקצועיות לגברים חרדים ולנשים חרדיות. המימון נעשה באמצעות שוברים, ומאות חרדים משתמשים בהם מדי שנה בשנה. השוברים

מממנים לגברים החרדים 85% מעלות הקורסים ונותנים להם מענק השמה של 2,000 ש"ח; לנשים החרדיות, ששיעור ההשתתפות שלהן בשוק העבודה גבוה מזה של הגברים, הם מממנים 75% מעלות הקורס ונותנים מענק השמה של 1,500 ש"ח.

המשרד משתתף גם בעלות השכר של ההכשרה הפנים-מפעלית לגברים חרדים בסכום של עד 12,000 ש"ח לתקופת הכשרה מלאה, בתכנית שבה ניתן גם מענק מיוחד לקליטת העובד במפעל בתום ההכשרה.

(ג) **תכנית למקבלי פטור משירות צבאי.** על פי חוק השוויון בנטל, למעלה מ-20,000 אברכים בגילים 22-28 קיבלו פטור מידי משירות בצה"ל. במכרז שערך משרד הכלכלה זכו שני גופים מפעילים במתן שירותי הקמה והפעלה של מרכזי הכוון והשמה מיוחדים לשילובה של אוכלוסיית מקבלי הפטור בשוק העבודה. דרך הפעלת המרכזים נבחנת כעת מחדש על ידי שר הכלכלה ומשרד הכלכלה.

(ד) **שילוב חרדים בהיי-טק.** המדען הראשי במשרד הכלכלה מקדם שילוב של חרדים בענף ההיי-טק באמצעות מסלול לסיוע ליוזמות סטארט-אפ מן המגזר החרדי ומכינת מו"פ (מחקר ופיתוח) ליזמים. כמו כן המשרד מעניק דמי קיום בעת הלימודים לגברים חרדים העוברים הכשרה מקצועית בתחומי הטכנולוגיה. המשרד גם מתעתד להפעיל בשנת 2016 את תכנית "תלפיות", שתתמוך תמיכה מקיפה במצטיינים חרדים בענף ההיי-טק.

בהסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד ליהדות התורה ובין הליכוד לש"ס נקבע כי יוקם במשרד הכלכלה מטה לעידוד תעסוקת חרדים. המטה יפעל למעקב, עידוד וסיוע לשילוב בתעסוקה מלאה ואיכותית של האוכלוסייה החרדית.

עוד נקבע שמאחר שהצדדים מעוניינים לקדם את שילובו של המגזר החרדי בשוק התעסוקה, יפתחו בסמינרים החרדיים, בהסכמת מנהליהם, תכניות ללימוד מקצועות שאינם הוראה, בשילוב עם לימודי יהדות.

1.3. צבא ושירות אזרחי

1.3.1. הנורמה

לימוד ארוך שנים בישיבה ובכולל נעשה ברבות השנים למסלול חרדי חלופי לשירות הצבאי בצה"ל ולכניסה למעגל העבודה (פרידמן, 1991). מעמד "תורתו אומנותו" מנע מן החרדים כל אפשרות רשמית להשתלב בעבודה או לרכוש השכלה מקצועית.¹³ המכסה שהגבילה את מספר בחורי הישיבות עד כניסת אגודת ישראל לקואליציה בראשות הליכוד (לאחר המהפך ב-1977) הוסרה, והעלייה במספר הגברים שבהסדר דחיית השירות הצבאי נעשתה אפוא לגורם המרכזי לירידה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים למן סוף שנות השמונים ועד לראשית שנות האלפיים. הגידול הדמוגרפי המהיר של החברה החרדית העלה בחדות את שיעור דחויי השירות מכלל מחזור הגיוס. בשנת 1977, למשל, היה שיעור הדוחים 3.1% מן המחזור, ושני עשורים אחר כך, בשנת 1997, הוא עלה ל-8% ממחזור הגיוס; בשנת 2007, לאחר כעשור נוסף, הוא קפץ ל-12.14%¹⁴ במספרים מוחלטים עלה מספר דוחי הגיוס מ-8,260 בשנת 1977 ל-55,000 בשנת 2007 (פלסנר, 2012).

1.3.2. החלטות ממשלה, חקיקה ובג"ץ

פסילת הסדר דחיית השירות של בחורי הישיבות על ידי בג"ץ בשנת 1998 הובילה להקמת הוועדה לגיבוש הסדר ראוי לגיוס בני ישיבות ("ועדת טל") (הכנסת, 2000). המלצות הוועדה גובשו בכנסת לחוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן "חוק טל"). חוק זה אפשר את המשך לימוד התורה של בחורי ישיבות, אך גם עיגן בחוק יצירה של מסלול לשירות אזרחי למגזר החרדי (ועדת החוץ והביטחון, 2011).

נגד חוקיותו של חוק טל הוגשה עתירה לבג"ץ, אבל בשנת 2006 דחה בג"ץ בראשותו של הנשיא ברק את העתירה חרף הקביעה שחוק זה מפלה בין קבוצות.

13 שיעורי התעסוקה של גברים חרדים בגילים 25-64 עמדו בשנת 1995 על 41.5%. פחות מעשור לאחר מכן (ב-2003) עמד שיעור התעסוקה של קבוצה זו על 36.5% בלבד (סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1995-2012).

14 בג"ץ 3267/97, רובינשטיין נ' שר הביטחון; בג"ץ 6298/07, רסלר נ' כנסת ישראל.

פסק הדין אף קבע שהמשך יישומו של החוק יעמוד בעתיד למבחן מחודש של בית המשפט.¹⁵

בינואר 2011, בלחץ בג"ץ, הציבה הממשלה יעדים מספריים לטווח של חמש שנים לגיוס חרדים לצבא ולשירות האזרחי. כמו כן היא העניקה את האפשרות גם לאברכים ללא ילדים ולרווקים חרדים לפנות כבר בגיל 22 לשירות אזרחי-ביטחוני ולאברכים בני 26 להתגייס לשלושה חודשי שירות בלבד. באותה החלטה הורידה הממשלה את גיל הפטור (בפועל) ל-28 והביאה בכך לשחרור מירי משירות של 11,000 אברכים חרדים.¹⁶

1.3.3. תכניות ייעודיות לשירות צבאי ואזרחי לחרדים

נצח יהודה (הנחל החרדי)

עוד לפני העברת חוק טל בכנסת החל לפעול בצה"ל מסלול גרוד קרבי חרדי – "נצח יהודה" ("הנח"ל החרדי"). במסלול זה המשרתים נהנים מתנאים מיוחדים מבחינת צורכי הרת שלהם (שיעורי תורה, בסיס שבו משרת סגל גברי בלבד, כשרות מהודרת) ומ"שנת משימה", המאפשרת השלמת בגריות והכנה לשוק התעסוקה. מידת החרדיות של המשרתים במסלול השירות בנצח יהודה השתנתה במשך השנים. עם זה צה"ל מקפיד לשמור על הרכב של לפחות 70% בעלי רקע חרדי. בשנים הראשונות למסלול נצח יהודה עמד מספר המתגייסים על כמה עשרות בכל שנה, אבל משנת 2009 ניכרת עלייה לכמה מאות. בשנת 2014 נפתח גרוד חי"ר חרדי נוסף בחטיבת גבעתי (תומר) והוא פועל במתכונת דומה לזו של נצח יהודה. בסך הכול עמד בנובמבר 2015 מספרם של בעלי רקע חרדי בגרודי נצח יהודה ותומר על 1,758 חיילים.¹⁷ נוסף על כך שירתו בצה"ל ב-2015 במסלול הכלל-צה"ל 1,310 בוגרי מערכת החינוך החרדי. תרומתו של מסלול זה לשילוב הבוגרים בתעסוקה ברורה: 91% מבוגרי המסלול עובדים או לומדים לקראת תעסוקה (זטקובצקי וגל, 2012).

15 בג"ץ 6427/02, התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת.

16 החלטת ממשלה מס' 2698, מיום 9.1.2011.

17 נתוני ראש מדור שירות חרדים בצה"ל, רס"ן אמיר וקנין, מעודכנים לנובמבר 2015.

זהו גם המקור לכלל נתוני הגיוס ושירות חרדים בצה"ל בהמשך סעיף זה.

תכניות שח"ר (שירות חרדים)

בשנת 2007 החלה לפעול בצה"ל תכנית שמגייסת צעירים חרדים, ברובם בעלי משפחות, למסלולים המשלבים הכשרה מקצועית ותעסוקה צבאית. התכנית פועלת בחילות האוויר, הים והמודיעין, בפקוד העורף ובחילות נוספים. החיילים נהנים מתנאי שירות ההולמים את צורכיהם הדתיים ומתשלומי משפחה בהתאם למצבם המשפחתי. בסיום המסלול, שאורכו 24 חודשים, יוצאים החיילים לשוק העבודה אחרי שרכשו מקצוע מבוקש ואף צברו בו ניסיון. שיעור התעסוקה בקרב בוגרי מסלולי שח"ר עומד על כ-90% – שיעור גבוה מאוד לעומת שיעור התעסוקה בכלל האוכלוסייה החרדית.

מספר המשרתים במסלולי שח"ר טיפס במהירות מאז השקת התכנית, והוא עמד בנובמבר 2015 על 1,779 חיילים חרדים. למרות האי-ודאות הקשורה בחוק השוויון בנטל, העלייה במספר המשרתים במסלול זה נמשכת, אם כי לא בקצב גבוה (ראו תרשים 2).

שיעור התעסוקה של בוגרי המסלול, כמו במסלול נצח יהודה, עומד על כ-90% (זטקובצקי וגל, 2012). ואולם למסלול זה יש גם תרומה ברורה להשתלבות איכותית בשוק התעסוקה – השכר החודשי הממוצע של הבוגרים עומד על 6,250 ש"ח (מלחי, 2013).

סך כל המתגייסים לצה"ל בשנת 2014 לכלל המסלולים הייעודיים לחרדים התקרב ל-2,100, עלייה של כ-5% בלבד לעומת השנה שקדמה לה. האטה זו נובעת מן המתח שנוצר בין הציבור החרדי לצבא ולרשויות המדינה בעקבות חוק הגיוס החדש. בשנת 2015 חלה עלייה מחודשת במספר החרדים הפונים לשירות צבאי, ונכון לנובמבר 2015 משרתים בצה"ל כ-5,000 חרדים.

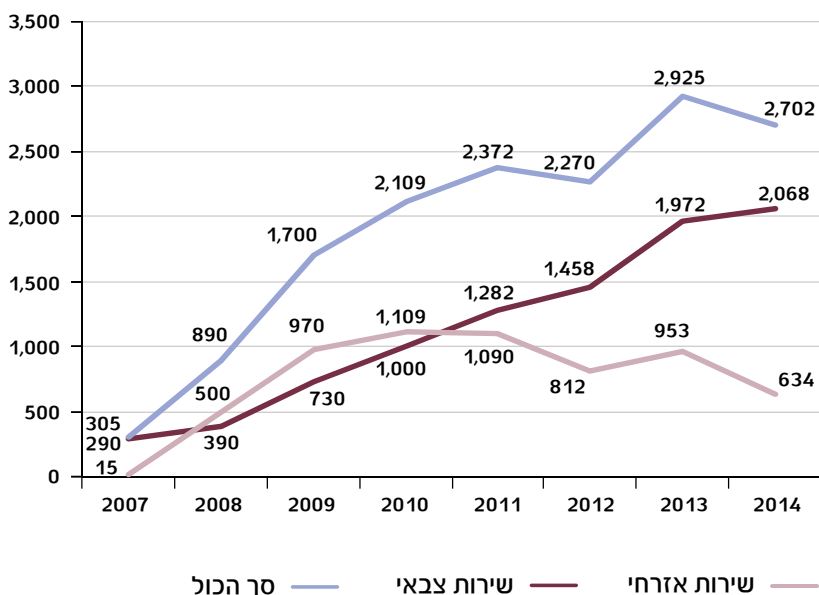
שירות אזרחי

בעקבות דיוניה של הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי בישראל (שנודעה כ"ועדת עברי"), שעסקה באופן שבו יקודם השירות האזרחי (המועצה לביטחון לאומי, 2003), הוקמה בשנת 2007 מינהלת לשירות האזרחי.

מסלול השירות האזרחי לחרדים הוא של שנה אחת (או שנתיים בהיקף של חצי משרה), בדרך כלל בקהילה, בשירותי רווחה, בריאות, הצלה וכדומה, והוא מיועד לאברכים נשואים שגילם מעל 22 ושיש להם ילדים. בוגרי המסלולים פונים ברובם לעבודה (48%) או ללימודים גבוהים (14%), אבל בשיעורים נמוכים הרבה יותר מן

החרדים המשרתים בצבא. מסגרת השירות האזרחי לחרדים איננה כוללת הכשרה מקצועית, והשירות בתוך הקהילה מקשה על רכישת כישורים רכים לקראת כניסה לשוק התעסוקה הכללי. בעקבות זאת היה השכר החודשי הממוצע בשנת 2011 של בוגרי השירות העובדים כ-4,300 ש"ח בלבד (מלחי, 2011). מספר הפונים למסלול השירות האזרחי עלה במהירות עד לשנת 2010, ומאז נרשמו יציבות ולאחר מכן ירידה. הירידה נובעת מהפיכת מסלול השירות האזרחי לפחות אטרקטיבי בשל הארכתו בחוק הגיוס החדש משנה לשנה וחצי. רק 634 חרדים פנו בשנת 2014 לשירות האזרחי.¹⁸

תרשים 2 מספר המתגייסים החרדים בשנה לשירות צבאי ואזרחי, 2007-2014



מקור: ועדת החוץ והביטחון, 2011; מבקר המדינה, 2012; נתוני השנים 2012-2014 נמסרו על ידי מפעילי התכניות.

18 בשנת 2015 חל גידול מחודש במספר החרדים הפונים לשירות אזרחי: בעשרת החודשים ינואר-אוקטובר הצטרפו לשירות זה 716 גברים חרדים. המידע נמסר על ידי

שיעור הבנים בוגרי מערכת החינוך החרדי (לא כולם חרדים היום) המתגייסים לצבא ולשירות אזרחי עמד בשנת 2014 על כ-27% מכלל המחזור החרדי.¹⁹ 78% מן המתגייסים מעדיפים שירות צבאי על פני אזרחי, בזכות ההכשרה שהוא מעניק לכניסה לשוק העבודה, ומשום שהוא נתפס כתרומה משמעותית יותר לחברה. ההבדלים בין סוגי השירות ניכרים גם בשיעור התעסוקה של בוגרי המסלולים הצבאיים שח"ר ונצח יהודה (90%), לעומת שיעור התעסוקה של בוגרי השירות האזרחי (כ-50% בלבד) (גל, 2012).

מסלולים לקראת שירות צבאי

ביוזמת צה"ל ובשיתוף פעולה עם יזמים חרדים ומשרד הכלכלה הוקמו למן שנת 2009 מסגרות לנוער חרדי שאיננו מתאים ללימודים ישיבתיים בגיל תיכון ולאחריו. מסגרות אלו נועדו להכשיר את בוגריהן לשירות משמעותי בצה"ל בד בבד עם שמירה על זהותם התורנית. המצטרפים למסלולים אלו אינם יכולים לדחות את השירות במסגרת "תורתו אומנותו". להלן פירוט המסגרות העיקריות:

(א) "קרן ישראל": נועד נושר בגיל התיכון (לשעבר, "שוחר טוב"). המסלול הוקם כשיתוף פעולה של צה"ל עם שתי רשתות לחינוך מקצועי (עמל ואורט), והוא מיועד לנוער חרדי שנשר ממסגרות הלימוד של הישיבות הקטנות. התלמידים, בגילים 14-18, משלבים במסלול זה לימודי קודש עם הכשרה מקצועית וטכנולוגית לקראת שירותם בצה"ל במסגרות כלליות. ב-2015 למדו בקרן ישראל בכיתות ט'-י"ב 856 תלמידים.

(ב) "אקדמיזציה" ועתודה חרדית. בשנים האחרונות ניתנת לצעירים חרדים הזדמנות ללמוד לימודים אקדמיים לפני השירות הצבאי במסגרת שנקראת "אקדמיזציה". במסלול זה ניתן לדחות את השירות הצבאי עד להשלמת תואר אקדמי. מרבית הנכנסים למסלול לומדים במוסדות אקדמיים חרדיים, ובהם

רחל ביאלקוביץ', ממונה על קשרי חוץ של רשות השירות הלאומי-אזרחי. מעודכן לנובמבר 2015.

19 המספר מתייחס לעומדים בהגדרת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014. חלק מן המתגייסים אינם מנהלים אורח חיים חרדי.

המכללה החרדית ירושלים ומבח"ר (מכללת בני ברק האקדמית). סך הכול למדו בתכנית זו ב-2013 כ-300 חרדים. תכנית נוספת, עתודה לחרדים, מופעלת על ידי המרכז האקדמי לב בירושלים (בג"ט) לחרדים שדחו את שירותם לשנתיים לפחות. בתכנית זו למדו ב-2013 כ-40 חרדים.

(ג) מכינה קדם-צבאית חרדית. בשנים 2012-2013 נפתחו שתי מכינות קדם-צבאיות לחרדים, האחת בבקעת הירדן ("הררי ציון") והשנייה במבשרת ציון. תלמידי המכינות עוסקים בלימודים תורניים ובהכשרה לשירות הצבאי, שאליו הם פונים עם תום שנת הלימודים. בסך הכול לומדים במכינות אלו כ-50 תלמידים.

(ד) "דרך חיים" (ישיבת הסדר חרדית). בשנת 2013 נפתחו שתי תכניות ייעודיות לחרדים שפועלות במתכונת הדומה לישיבות הסדר: לימודים תורניים, שירות צבאי מקוצר וחזרה ללימודים תורניים. מסגרת אחת נפתחה בירושלים (במרכז האקדמי לב) והשנייה ברמת הגולן. בסך הכול למדו בשנת 2015 בשני המוסדות כ-100 תלמידים.

לוח 1 מסלולי צבא ושירות אזרחי לחרדים – סיכום

שנת הקמה	גיל ייעודי	משתתפים ב-2015	
גיל תיכון			
2009	14-18	856	תיכונים מקצועיים
שירות בגיל גיוס			
1999	18-21	1,620	צבא – מסלול נצח יהודה
2014	18-21	138	צבא – מסלול תומר
		1,310	כלל צה"לי
2012	18-20	50	מכינות חרדיות
2007	18-22	340	אקדמיזציה ועתודה חרדית
2013	18-23	100	ישיבות הסדר חרדיות
שירות בגיל מבוגר			
2007	21-28	1,317	שירות אזרחי
2007	22-28	1,779	צבא – מסלול שח"ר
		7,510	סך הכול חרדים במסלולים

1.3.4. קשיים ואתגרים

בפברואר 2012 קבע בג"ץ שיישומו של חוק טל נכשל ותוקפו יפקע באוגוסט 2012. מתוך "הפגמים הגנטיים" שהפסיקה נקבה בהם ראויים לציון היעדר אלמנטים כלשהם של חובת שירות והגיל הגבוה של המיועדים לשירות. נוסף על כך ציין בג"ץ את היסודות בחוק ובתקנות שלא צלחו או שיש בהם קושי מובנה, כמו שנת ההכרעה, אורך השירות האזרחי והאפשרות לשירות מקוצר במיוחד בגיל מבוגר.²⁰

הקואליציה ניסתה לגבש חוק חלופי ולשם כך הקימה את הוועדה לקידום השוויון בנטל (קש"ב), בראשות ח"כ יוחנן פלסנר ובהשתתפות נציגים מן הקואליציה ונציגי ציבור. הוועדה התפזרה משום שחבריה לא הצליחו להגיע להסכמות; את דוח הסיכום שלה הגיש ח"כ פלסנר לברו. פרישת סיעת קדימה מן הממשלה והקדמת הבחירות השאירו את פתרון בעיית גיוס החרדים לכנסת ה-19.

1.3.5. תכניות ממשלתיות עכשוויות

בשנת 2013 הוקמה ועדת שרים בראשות יעקב פרי, וזו גיבשה את חוק השוויון בנטל. החוק – שאושר בממשלה, בוועדה מיוחדת של הכנסת (ועדת שקד) ובמליאת הכנסת – הוא תיקון לחוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19, התשע"ד-2014). התיקון קבע שבחורי ישיבות יוכלו לדרות את שירותם עד לגיל 21 ולאחר מכן יגויסו לשירות צבאי או אזרחי. מי שיימנע מלהתגייס יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק ("סנקציות פליליות"). קבוצה של 1,800 תלמידים מכל שנתון יוכלו להתמיד בלימוד תורה עד לגיל 26 ולאחר מכן יקבלו פטור סופי משירות.

בחוק נקבעו הוראות מעבר שלפיהן צעירים חרדים שיהיו בזמן כניסת החוק לתוקפו בני 22-28 יקבלו פטור מירי, וצעירים שיהיו באותה עת בני 18-22 ייפטרו משירות בהגיעם לגיל 24. היישום המלא של החוק נוגע אפוא לבני 18 ומטה ויחול מיולי 2017 ורק אם לא ימולאו יעדי הגיוס בתקופת המעבר. היבט נוסף של החוק הוא הצבת יעדים עולים לשירות צבאי ואזרחי לתקופת המעבר,

20 בג"ץ 6298/07, רסלר נ' הכנסת ואח'.

שייקבעו על ידי הממשלה. התמריצים החיוביים והשליליים להשגתם אמורים גם הם להיקבע על ידי הממשלה. מתווה החוק מסייע לקבוצת חרדים גדולה לקבל פטור מידי ולרכוש כישורים וכלים להשתלבות בשוק העבודה. על פי התחזיות, מספר מקבלי הפטור עד שנת 2017 עשוי להגיע ל-24,000 איש, ומקצתם עשויים להשתלב בעבודה.

בהסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד ליהדות התורה ובין הליכוד לש"ס נקבע כי שר הביטחון יציב יעדים שנתיים לגיוס חרדים וכי יבוטלו הסנקציות על חרדים שאינם משרתים בצבא. משמעות הקביעה היא שגברים חרדים שרשומים כלומדי תורה לא יחויבו בשירות צבאי. נכון לנובמבר 2015 ההסכמים נמצאים בהליך חקיקה בכנסת.

1.4. לימודים אקדמיים

1.4.1. הנורמה

אחד הגורמים שכוננו את החרדיות במזרח אירופה של המאה ה-19 היה ההתנגדות הגורפת לתנועת ההשכלה (לופו, 2003; פרידמן, 2006). לפיכך אפשרות של שילוב חרדים במוסדות להשכלה גבוהה ובאוניברסיטאות נראתה שנים רבות רחוקה מאוד (דומב, 2004). ואולם חרף נורמה זו הקימו יזמים חרדים בשנות השישים של המאה העשרים שני מוסדות אקדמיים: מכללת ירושלים לבנות (1964) ובית הספר הגבוה לטכנולוגיה (בג"ט; 1969). שיעור התלמידות החרדיות מתוך כלל התלמידות הלומדות במכללת ירושלים היה במרוצת השנים קרוב ל-50% (קופרמן, 2000), הגם שרובן לא למדו לתואר אקדמי. לעומת זאת בג"ט לא משך אליו אוכלוסייה חרדית עקב התנגדות למוסד והיעדר רקע מתאים ללימודים טכנולוגיים. עקרון ההפרדה המגדרית הנהוג במוסדות אלו אומץ לימים על ידי כל המסגרות האקדמיות הייעודיות לגברים חרדים ולנשים חרדיות.

1.4.2. החלטות המל"ג לקידום לימודים אקדמיים של חרדים

המל"ג נענתה לקולות היוזמים החרדים שביקשו להקים מסלולים אקדמיים לחרדים, נשים וגברים, ובשנת 1999 היא אישרה הקמת שני קמפוסים חרדיים:

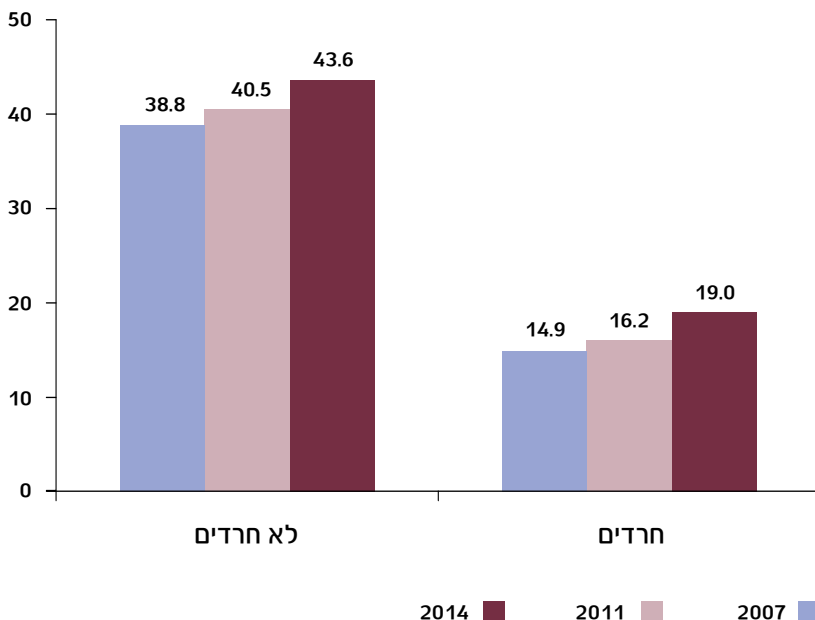
המכללה החרדית ירושלים ומבח"ר (המכללה החרדית בני ברק). התכנית האקדמית וההוראה בקמפוסים אלו היו בתחילה באחריות מוסדות אקדמיים מוכרים (המרכז האקדמי לב ואוניברסיטת בר-אילן), והאחריות לגיוס התלמידים והפעלת מקום הלימודים הוטלו על הגורם החרדי שניהל אותם. בשנת 2003 עברה המל"ג למודל הפלטפורמות שעל פיו יכלו הקמפוסים החרדיים לשתף פעולה עם מוסדות אקדמיים שונים בכל אחד ממקצועות הלימוד. בד בבד אישרה המל"ג תכניות אקדמיות נפרדות לחרדים גם במכללות שאינן מתוקצבות, הבולט שבהם הקמפוס החרדי בקריה האקדמית אונו, שהפך לפופולרי מאוד בקרב האוכלוסייה החרדית ללימוד משפטים ומינהל עסקים (מלאך וכהן, 2011).

1.4.3. תכניות ייעודיות ללימודים אקדמיים לחרדים

התכניות הראשונות שהצליחו בהקמת מסלולים אקדמיים לחרדים היו התכניות שנשענו על תכניות קיימות להכשרה מקצועית, כמו בג"ט והמרכז החרדי להכשרה מקצועית בבני ברק. עשור אחר כך כבר הפכו הלימודים האקדמיים לתופעה רווחת במגזר החרדי, ובמגוון רחב של מסלולים: לימוד במסגרת פלטפורמה באחריות כמה מוסדות אקדמיים (מבח"ר והמכללה החרדית ירושלים), לימוד באחריות מוסד אקדמי אחד (מכון נוה ולוסטיג באחריות בג"ט), לימוד במכללות שאינן מתוקצבות (הקריה האקדמית אונו ומכללת לנדר) ולימוד במוסד אקדמי עצמאי (האוניברסיטה הפתוחה). מרבית הסטודנטים הגברים מקבלים מלגה מקרנות פרטיות (שנעזרו גם הן בתמיכה ממשלתית), כמו קמח וידידות טורונטו. תכניות הלימוד לסטודנטים חרדים התפתחו מאוד במרוצת השנים, ומ-1,150 סטודנטים חרדים בשנת 2003 עלה מספרם בתוך כעשור, בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15), ל-9,100²¹. אף ששיעור הסטודנטים ובעלי תואר אקדמי נמוך בהרבה בקרב חרדים בהשוואה לאוכלוסייה הלא חרדית, ניכרת בקרבם מגמת גידול משמעותית. כפי שניתן לראות בתרשים 3, שיעור בעלי תואר ולומדים לתואר אקדמי בגילאי +20, שעמד בשנת 2007 על 14.9%, קפץ בתוך חמש שנים ל-19.0%. בשנת 2013 אף עמדו לרשות סטודנטים אלו לא פחות מ-19 מוסדות לימוד, לעומת 5 בלבד בשנת 2003 (מלאך, 2014).

21 ראו את ההודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל הערה 1.

תרשים 3 סטודנטים ובעלי תואר אקדמי, גילים 20+, יהודים חרדים
ולא חרדים; 2014, 2011, 2007 (באחוזים)



1.4.4. קשיים ואתגרים

למרות ההצלחה המספרית זיהו בוועדה לתכנון ולתקצוב שעל יד המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת) בעיות אחדות במוסדות הקיימים, בעיקר באיכות הלימודים. הרצון לקדם השכלת חרדים הביא לכך שתנאי הסף בתכניות הם נמוכים ורמת הלימודים בחלק מהן איננה מגיעה לרמה המקובלת במוסד האם. הריחוק הפיזי ממוסד האם משפיע על איכות המרצים ועל הגישה לספריות ומגביל את מגוון מקצועות הלימוד. עוד בעיות הן זליגה פנימה של תלמידים שאינם חרדים והתמקדות במקצועות שאינם נדרשים היום בשוק העבודה (המועצה להשכלה גבוהה, 2011). מצב זה פוגע באיכות ההשמה, בעיקר במקצועות שיש

בהם רוויה בשוק, כגון משפטים ומינהל עסקים, שבהם מתרכז שיעור גבוה מאוד מהלומדים היום.

1.4.5. תכניות עכשוויות (התכנית הרב-שנתית של הות"ת)

בתחילת 2012 אושרה על ידי המועצה להשכלה גבוהה תכנית רב-שנתית של הות"ת לאוכלוסייה החרדית שמטרתה להרחיב את הנגישות של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה זו ולהעלות את הרמה ואת ההיקף של התכניות הייעודיות לחרדים. הצעד העיקרי שהתכנית נוקטת הוא הקמת מסגרות לימוד לחרדים (מח"רים) בסמיכות גאוגרפית לאוניברסיטאות ולמכללות מתוקצבות. למוסדות אלו יש אחריות כוללת, ובלעדית, על הסטודנטים החרדים.

על פי התכנית הרב-שנתית יופעלו מכינות מודולריות בהתאם לתחומי הלימוד. התכנית מחייבת אחריות מלאה של מוסד אקדמי אחד ומתגמלת מוסדות בהתאם לקרבה הגאוגרפית של המח"ר למוסד האם, מתוך העדפה של מקצועות הנדרשים למשק. העדפת מקצועות נדרשים ניכרת גם בתכנית מלגות לתלמידים גברים במימון מלא של הות"ת.

התכנית הרב-שנתית מגדירה בבירור "מיהו חרדי" ומונעת לימודים בתכניות ייעודיות לחרדים מאוכלוסייה שאינה כזאת. כמו כן היא מציבה, לראשונה, יעדים מספריים לתלמידים חרדים באקדמיה. עד לשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) אמור מספרם להכפיל את עצמו ולעמוד על 14,500 (המועצה להשכלה גבוהה, 2011). בשנים 2013–2015 הוקמו 10 מסגרות ייעודיות ללימודים אקדמיים לחרדים במסגרת תכנית המח"רים. מסגרות אלו הביאו להעשרת תחומי הלימוד של הסטודנטים החרדים.

בהסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד לש"ס נקבע כי הממשלה תגדיל את תמיכתה בסטודנטים חרדים ב-8 מיליון ש"ח בשנה ותעודד פעילות של מכללות אקדמיות במגזר החרדי.

1.5. מערכת החינוך

1.5.1. לימודי ליבה: הנורמה

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הוגדר מעמדו של זרם החינוך של אגודת ישראל (החינוך העצמאי) "חינוך מופר שאינו רשמי". החוק חייב את מוסדותיו של זרם זה ללמד את מקצועות היסוד. בשנת 1991 קיבלה גם רשת החינוך של ש"ס (מעין החינוך התורני) מעמד דומה. שנים רבות קיבלו מוסדות ה"מופר שאינו רשמי" מהמדינה מימון של 75%, לעומת 100% מימון שקיבלו המוסדות הממלכתיים,²² אך למן שנת 1985 קיבל החינוך העצמאי, ולאחר מכן גם מעין החינוך התורני, תקצוב של 100%. בתמורה הם התחייבו ל-100% לימודי ליבה (ויסבלאי, 2012). מוסדות חינוך נוספים, בעיקר לבנים חרדים, כונו "מוסדות פטור" ועד לשנת 1977 לא קיבלו תמיכה מהמדינה.²³ למן שנה זו מקבלים מוסדות אלו מימון מדינתי מופחת (55%) בתמורה ללימודי ליבה בהיקף מצומצם (55%) (שפיגל, 2011). בפועל, משרד החינוך כמעט שלא פיקח על מוסדות אלו, ובחלק ממוסדות החינוך העצמאי היה היקף לימודי הליבה נמוך מהנדרש, וכך גם במרבית מוסדות הפטור (מבקר המדינה, 2004).

1.5.2. החלטות ממשלה וחקיקה

בעקבות עתירה לבג"ץ נגד היעדר תכנית ליבה מחייבת במדינת ישראל גיבשה המדינה בשנים 2003-2007 תכנית ליבה מחייבת לכלל מוסדות החינוך.²⁴ על פי התכנית אמורים מוסדות הלימוד של רשתות החינוך (העצמאי ומעין החינוך) ללמד 100% לימודי ליבה, רשתות מוכרות אחרות – 75%, ומוסדות הפטור – 55%.

שלא כמו בהחלטה על רשתות החינוך, בשנת 2008 חוקקה הכנסת בעקבות עתירה לבג"ץ נגד היעדר לימודי ליבה בישיבות קטנות לבנים חרדים²⁵ את חוק

22 עד לשנות השבעים התקצבו עמד על 60% בלבד (סמט, 2005).

23 42.5% מתלמידי החינוך החרדי לבנים למדו בשנת 2013 במוסדות פטור – ליבת האוכלוסייה החרדית.

24 בג"ץ 2751/99, פריצקי ואח' נ' שר החינוך והתרבות.

25 בג"ץ 4805/07, המרכז לפלורליזם יהודי ואח' נ' משרד החינוך ואח'.

מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008. חוק זה קבע שמוסדות תיכוניים חרדיים יהיו פטורים מלימודי ליבה ויקבלו תקצוב של 60% מהמדינה. הרשויות המקומיות אחראיות למימון של כ-15% מתקציב החינוך בבתי הספר. בשנת 2007 אישרה הכנסת את חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 7), התשס"ז-2007 (להלן: "חוק נהרי"), שקבע כי הרשויות המקומיות יחויבו לתקצב מוסדות חינוך של הזרם המוכר שאינו רשמי בהיקף של 75%. היקף התמיכה בשנת 2012 נאמד ב-100 מיליון ש"ח.

1.5.3. תכניות ממשלתיות

בג"ץ שהוגש נגד אי-אכיפת לימודי ליבה במוסדות החינוך החרדיים אילץ את משרד החינוך לשלש את מספר המפקחים על מוסדות החינוך בזרם העצמאי מ-13 בשנת 2010 ל-42 בשנת 2012.²⁶ מוסדות שלא עמדו בדרישות משרד החינוך נקנסו בשנים 2011-2012 בסכום של 36 מיליון ש"ח. במוסדות הפטור טרם נעשו שינויים בהיקף הלימודים הנמוך של מקצועות הליבה או בפיקוח המדינתי עליהם.

1.5.4. קשיים ואתגרים

(א) היעדר לימודי יסוד ואי-אכיפת הוראתם במוסדות הפטור. למרות שנעשה מאמץ לפקח על היקף לימודי הליבה במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, במוסדות הפטור לא מתקיים פיקוח כלל. יתרה מזו, גם אילו היה מתקיים פיקוח, היקף הוראת לימודי הליבה הנדרש במוסדות אלו, שעומד על כ-1 שעה ביום, איננו מספיק לרכישת ארגז כלים מקיף לכניסה עתידית לשוק העבודה.

(ב) היחלשות מערכת החינוך הממלכתית. בעקבות הגידול הדמוגרפי במגזר החרדי ניכרת בשנים האחרונות מגמת היחלשות של הרשתות הממלכתיות. בשנים 2000-2014 עלה חלקו של החינוך בפיקוח חרדי מ-19% ל-28% מכלל מערכת החינוך היסודי בישראל. מדינות רבות בעולם נותנות את הבכורה מבחינת תקצוב לרשתות החינוך הממלכתיות. ואולם בישראל, ובייחוד בכל הקשור לרשתות החינוך החרדיות, לא ניכרת העדפה כזאת. יתרה מזו, עד לאחרונה לקה הפיקוח על הלימודים בכלל המוסדות החרדיים בחסר.

26 בג"ץ 3613/10, המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך ואח'.

1.5.5. תכניות ממשלתיות עכשוויות

(א) לימודי יסוד בבתי ספר יסודיים. בתכנית הכלכלית לשנים 2013–2014 נקבע שכל מוסדות הפטור יחויבו ב-11 שעות שבועיות של לימודי יסוד. היקף התמיכה במוסדות שלא יעמדו במכסה זו יעמוד על 30% (לעומת 55% היום). בחוק ההסדרים לשנת 2015 נדחה יישומו של חוק זה.

(ב) הקמת רשת חינוך ממלכתית חרדית. משרד החינוך החל בהקמת רשת חינוך ממלכתית-חרדית בפיקוח מדינתי מלא, שתקבל מימון דומה לרשתות החינוך הממלכתיות. המימון לזרם החינוך העצמאי, במקרה שלא יצטרף לרשת החדשה, ירד ל-75% מזה שניתן לרשתות הממלכתיות (לעומת 100% היום). רשת מעיין החינוך התורני של ש"ס חתמה בדצמבר 2013 על חוזה עם משרד האוצר שבו היא מתחייבת ללימודי ליבה מלאים ולפיקוח, מעקב ובקרה מלאים של משרד החינוך.

(ג) ביטול חוק נהרי. בחוק ההסדרים לשנים 2013–2014 נקבע שהרשויות המקומיות רשאיות, אך אינן חייבות, לתקצב מוסדות מן הזרם המוכר שאינן רשמיות. בהוראות המעבר נקבע שבשנת הלימודים תשע"ד יהיו הרשויות חייבות ב-60% מן התקציב של השנה שקדמה לה, אך לאחר מכן יהיו פטורות מתקצוב מוסדות אלו.

(ד) הרחבת הזכאים לתעודת בגרות. רק 100 בנים חרדים בכל המדינה היו זכאים בשנת 2012 לתעודת בגרות. כדי להגדיל את מספרם הוציא משרד החינוך מכרז להקמת מסגרת שתכשיר עד 500 תלמידים חרדים בשנה לבחינות הבגרות. הלימודים יתקיימו במסגרת חוץ-בית ספרית, במתכונת הדומה לבתי הספר להכנה לפסיכומטרי או להשלמת בגרויות, והם יפנו גם לתלמידים חרדים מבוגרים.

בהסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד ליהדות התורה ובין הליכוד לש"ס חתמו המפלגות על החזרת חוק נהרי, הקובע את חובת התקצוב המוניציפלי של הרשתות החרדיות. בעת כתיבת שורות אלו הכנסת עסוקה בתהליך החקיקה מחדש של חוק זה.

התחייבות כללית יותר היא הסדרת המעמד הריכוני (ה"סוברני") בחוק ייעודי של החינוך החרדי לבנים ולבנות בכל הגילים.

1.6. קצבאות ותמיכות

הפיכת החברה החרדית ל"חברת לומדים" יצרה שינוי מערכתי כלכלי-חברתי במגזר זה שאילץ אותו להישען על תמיכת המדינה, תמיכת נדבנים ויציאת נשים לעבודה. למן שנת 1977, עם חזרת החרדים לקואליציה, וביתר שאת עם הופעת מפלגת ש"ס במפה הפוליטית וכניסתה לממשלות ישראל, הלכה וגדלה התמיכה הממשלתית באוכלוסייה החרדית בכלל ובאברכי ישיבות וכוללים בפרט. להלן נביא סקירה של עיקרי התמיכות הללו והשינויים שחלו בהן בשנים 2013-2015. בנספח המופיע בסוף מסמך זה אפשר לעקוב אחר התמורות שחלו במרוצת השנים במידת הכדאיות הכלכלית של יציאת חרדים לעבודה.

1.6.1. קצבאות הילדים

1.6.1.1. הנורמה

קצבאות הילדים, שראשיתן בשנת 1959 כהנחה במיסוי למשפחות מרובות ילדים, עברו רפורמה מקיפה בשנת 1975.²⁷ רפורמה זו ביטלה את הקשר בין קצבאות לעבודה והגדילה אותן הגדלה ניכרת. עם כניסת הרפורמה לתוקף קיבלה משפחה חרדית, ככל המשפחות, קצבה בגובה של פי שלושה מן הקצבה שקיבלה קודם לכן.²⁸ התמיכה במשפחות מרובות ילדים לא הסתכמה בכך, ובשנים 1975-1990 עלה גובה התמיכה למשפחות עם שישה ילדים ב-34%, לעומת יציבות בתמיכה במשפחות עם שני ילדים. תמיכה זו הפכה במרוצת השנים לחלק חשוב בהכנסתן של משפחות חרדיות, והיא הגיעה לשיאה בשנת 2000 בעקבות חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 41) (סיוע למשפחות ברוכות ילדים), התשס"א-2000 ("חוק הלפרט").²⁹

- 27 קצבאות הילדים היו נתונות לשינויים רבים במרוצת השנים וכללו בשנים מסוימות גם קצבת יוצאי צבא, מבחן הכנסות לילד הראשון והשני וקצבה שניתנה על ידי המעביד. לסקירה היסטורית מקיפה על קצבת הילדים ראו מיי-עמי, 2008.
- 28 במחירי 2014: 1,405 ש"ח למשפחה לאחר הרפורמה, לעומת 509 ש"ח לפנייה.
- 29 תיקון לחוק הביטוח הלאומי שיום ח"כ שמואל הלפרט ממפלגת יהדות התורה, שהבטיח קצבה הגדולה פי חמישה מן הקצבה הבסיסית לכל ילד למן הילד החמישי ואילך בכל משפחה.

למן שנת 2002 קוצצה קצבת הילדים קיצוץ חד כחלק ממגמה מוצהרת של מעבר מתלות בקצבאות לעבודה ("מרווחה לתעסוקה"). שיאו של הקיצוץ היה בשנת 2003, עם אישור תכנית החירום הכלכלית שקבעה שכל תינוק שנולד לאחר יוני 2003 זכאי לקצבת ילדים אוניברסלית ומופחתת, בלי קשר למיקומו במשפחה. בשנת 2009 בוצעה הגדלה מחודשת בקצבאות הילדים השני, השלישי והרביעי.

1.6.2. התכנית הממשלתית הנוכחית

בחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 בוטלו הקצבאות המוגדלות לילדים השני, השלישי והרביעי. התכנית קיצצה בגובה קצבאות הילדים והעמידה אותן על 140 ש"ח לכל ילד, בלי קשר למיקומו במשפחה וגם לילדים שנולדו לפני 2003.

לוח 2 קצבת הילדים למשפחות עם 2 או 6 ילדים, 1965-2015 (בש"ח),

(במחירי 2014)

השנה	2 ילדים	6 ילדים	שיעור קצבה ל-6 ילדים כאחוז מהשכר הממוצע במשק
1965	100	545	15.8%
1985	392	2,872	55.4%
*2005	294	1,219	14.0%
2015	280	1,068	12.4%

* התחשיב לשנים 2005 ואילך הוא לפי משפחה שארבעה מילדיה נולדו לפני שנת 2003.

מקור: הירחון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי (2015).

ההסכם הקואליציוני (2015) שנחתם בין הליכוד למפלגות החרדיות קובע את החזרת קצבאות הילדים לרמה שלהן לפני הקיצוץ של 2013. בהסכם שגובש על ידי שר האוצר והמפלגות החרדיות ומופיע בתקציב המדינה לשנים 2015/6 נקבע כי רוב הסכום שיוחזר לקצבאות הילדים יופקד כחיסכון חודשי לכל ילד. החיסכון ייפתח בהגיע הילד לגיל 18.

1.7. תקציב הישיבות והכוללים

1.7.1. הנורמה

בשנים 1980-1997 קפץ בלמעלה מפי ארבעה מספר תלמידי הישיבה הנתמכים על ידי משרד הדתות – מכ-46,000 לכ-193,000. התקציב לכל תלמיד עלה באותן שנים בלמעלה מפי שניים (Swirski, Konur, and Yecheskel, 1998). בשנים שלאחר מכן עלה מספר בחורי הישיבות והכוללים בקצב מתון יותר, והתמיכה בהם נותרה יציבה.³⁰ כך למשל, גובה התמיכה באברך "כולל" שעמד בשנת 2002 על 736 ש"ח בחודש נותר דומה, בניכוי המדר, והגיע בשנת 2010 ל-828 ש"ח לחודש.

1.7.2. התכנית הממשלתית הנוכחית

התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 הפחיתה את תקציב המוסדות התורניים מ-909 מיליון ש"ח בשנת 2012 ל-650 מיליון בשנים 2013-2014 והגדילה את התמיכה היחסית בישיבות מעורדות גיוס לעומת התמיכה בישיבות חרדיות. בעקבות זאת שיעור התמיכה בתלמיד ישיבה חרדי ירד בשנת 2014 ל-240 ש"ח ובאברך (תלמיד ישיבה נשוי) ל-432 ש"ח, קיצוץ של כמעט 50% לעומת שנת 2010.

בהתאם להסכם הקואליציוני (2015) בין הליכוד למפלגות החרדיות עלה התקציב לבחור ישיבה החל באוגוסט 2015 ל-430 ש"ח בחודש ולאברך כולל ל-774 ש"ח בחודש, סכום המתקרב לסכום טרם הקיצוץ בשנים 2013-2014.

30 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 1998-2011 עלה מספר בחורי הישיבות ואברכי הכוללים (לא כולל ישיבות הסדר) בשיעור של 70% (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

1.8. מלגת הבטחת הכנסה לאברכים

1.8.1. הנורמה

בשנת 1982 נכנסה לתוקפה על פי חוק קצבת הבטחת הכנסה לאברכים שהם ונשותיהם אינם עובדים. חוק זה סתר במידה רבה את חוק הבטחת הכנסה משנת 1980, שקבע כי להבטחת הכנסה זכאית רק משפחה שאינה מסוגלת לעבוד (צוובנר, 2010). בשנים 1986–2010 עלה מספר האברכים הזכאים למלגה פי ארבעה. גובה המלגה נותר יציב למדי בעשור הראשון של המאה ה-21 ועמד על 1,040 ש"ח בשנת 2010 (משרד ראש הממשלה, 2010).

בעקבות פסיקת בג"ץ, שקבעה כי הענקת מלגת הבטחת הכנסה לאברכים אינה שוויונית,³¹ הציעה ועדת גבאי (להלן: דוח גבאי) שורת רפורמות במלגה, ואלו אומצו על ידי הממשלה:³² (1) הגבלת סך התקציב השנתי לקצבת הבטחת הכנסה לאברכים ל-127 מיליון ש"ח; (2) הגבלת סך התקציב לאורך ל-1,040 ש"ח לחודש, גם אם מספר האברכים ירד; (3) הגבלת מספר שנות התמיכה ל-4 שנים, למעט קבוצה נבחרת שתקצובה הוגבל ל-20 מיליון ש"ח ולמעט אברכים שהיו מעל גיל 29 בעת קבלת ההחלטה.

1.8.2. התכנית הממשלתית הנוכחית

בתכנית הכלכלית לשנים 2013–2014 החליטה הממשלה על הגבלות נוספות לקבלת מלגת הבטחת הכנסה לאברכים: (1) ספירת שנות התמיכה תחל מעת קבלת הקצבה ולא מעת קבלת החלטת הממשלה בשנת 2010; (2) רק אברכים שהיו בני 48 ומעלה בעת החלטת הממשלה ימשיכו לקבל את המלגה ללא הגבלות.³³ משמעות ההחלטה היא הפחתה ניכרת במספר האברכים הזכאים

31 בג"ץ 4124/00, יקותיאלי נ' השר לענייני דתות.

32 החלטת ממשלה מס' 2614, מיום 19.12.2010.

33 החלטת ממשלה מס' 199, מיום 13.5.2013.

למלגה. במאי 2014 פסל בג"ץ פה אחד את חוקיותה של המלגה, ותחולת הפסיקה נקבעה לינואר 2015.³⁴

על פי ההסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד למפלגות החרדיות, יש למצוא פתרון חקיקתי שיחזיר את קצבת אבטחת ההכנסה לאברכים. הצעת חוק ברוח זו עברה בוועדת השרים לענייני חקיקה באוקטובר 2015.

1.9. תמיכות נוספות ומיצוי כושר השתכרות

1.9.1. דיור: הנורמה

משרד הבינוי מסייע לזכאים באופנים שונים ברכישת דירה או בשכירת דירה. להלן נתייחס לאופני סיוע שהקריטריונים שלהם עוצבו בחלק מן המקרים בהתאם לצרכיו של המגזר החרדי.

(א) **מחיר למשתכן**. בשנת 1994 החליטה ממשלת ישראל על הפעלת המסלול "מחיר למשתכן" לשיווק קרקעות לקבלנים המציעים במרכז מחיר נמוך לרוכשים.³⁵ מחיר דירה במסלול זה זול ב-25%-15% ממחיר השוק. בשנים 2001-2007 שווקו בשיטה זו כ-21,000 דירות, שני שלישים מהן לאוכלוסייה חרדית.³⁶ הקריטריונים לזכאות היו היעדר בעלות על דירה, ותק הנישואים וגודל המשפחה, והם יצרו עדיפות ברורה למשפחות חרדיות שכן הן נישאות בגיל צעיר ויש להן מספר ילדים גבוה.

(ב) **סיוע במשכנתה**. על פי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, זכאי משרד השיכון יכולים לקבל הלוואה בתנאים טובים יותר מתנאי השוק הפרטי. זכאי משרד השיכון נקבעו בהתאם לשלושה קריטריונים: מספר הילדים, מספר האחים ומספר שנות הנישואים – תנאים שהעניקו יתרון מובנה למשפחות חרדיות. בפועל, עקב ירידת הריבית במשק ירד דרמטית מספר המשתמשים בסיוע זה.³⁷

- | | |
|----|---|
| 34 | בג"ץ 616/11, התאחדות הסטודנטים בישראל נ' ממשלת ישראל. |
| 35 | החלטת ממשלה מס' 3261, מיום 5.6.1994. |
| 36 | ראו בג"ץ 2897/07, התנועה לפלורליזם יהודי נ' משרד השיכון ואח'. |
| 37 | בשנים 1999-2007 ירד שיעור מממשי הלוואה ב-67% (תקוה, 2008). |

(ג) סיוע בשכר דירה לתקופה של עד חמש שנים. הסיוע עומד על 500-1,500 ש"ח למשתכרים שכר מינימום ועד 7,000 ש"ח (משפחה עם שני ילדים). התנאי לזכאות הוא מיצוי כושר ההשתכרות של אחד מבני המשפחה.

1.9.2. התכנית הממשלתית הנוכחית

מחיר למשתכן ותכניות אחרות. בהחלטת ממשלה מיולי 2013 נוסף לראשונה כקריטריון לזכאות מיצוי כושר ההשתכרות של שני בני הזוג.³⁸ על פי החלטה זו, ב-70% מהדירות יהיה מיצוי כושר ההשתכרות תנאי מחייב, וב-30% מהדירות המיועדות למגזר החרדי ולמגזר הערבי תעניק עמידה בתנאי זה ניקוד משמעותי.³⁹ ניקוד דומה הוענק ליוצאי שירות צבאי או אזרחי כדי לעודד שירות זה בקרב מגזרי המיעוטים (חרדים וערבים).

שיעור מממשי הלוואת משרד השיכון הוסיף לרדת, וברבעון הראשון של שנת 2013 עמד היקף הלווים על שליש מהתקופה המקבילה בשנת 2007. בתחום הסיוע בשכר דירה לא חל בשלב זה כל שינוי בהיקף התמיכה ובקריטריונים לתמיכה.

1.9.3. הנחה בארנונה – הנורמה

בשנת 1992, כחלק מן הניסיון של הממשלה לקבוע תקנות ארנונה ארציות, קבע שר הפנים אריה דרעי את הקריטריונים להנחה בארנונה, שאחד החשובים שבהם היה הכנסה בהתאם למספר הנפשות בבית. ההנחה מארנונה יכולה להגיע עד 90%. ואכן, בשנת 2007 עמד שיעור הגבייה ביישובים חרדיים על 17%-43%, לעומת 75% גבייה בכלל המגזר היהודי.⁴⁰ הפערים משקפים את היקפי ההנחות הגדולים ביישובים החרדיים, המביאים לגבייה נמוכה מאוד לעומת השומה

38 החלטת ממשלה מס' 547, מיום 14.7.2013.

39 שיעור מיצוי כושר ההשתכרות לזוג יעלה בהדרגה בשנים הקרובות: בשנת 2013 הוא יעמוד על 110%, בשנת 2014 – 120%, ולמן שנת 2015 – 125%.

40 מבוסס על עיבוד למחקר של המרכז למחקר ומידע של הכנסת על הכנסות ארנונה בישראל (אגמון, 2009). היישובים החרדיים שממוצע הגבייה בהם עומד על 17% הם ביתר עילית ומודיעין עילית (אשכול 1), והיישובים החרדיים ששיעור הגבייה בהם עומד על 43% הם אלעד, עמנואל, רכסים ובני ברק.

המקורית. הארנונה הנמוכה הנגבית בפועל ברשויות החרדיות מחייבת אותן להסתמך על מענקי איוון ממשלתיים.

1.9.4. התכנית הממשלתית הנוכחית

בהחלטת ממשלה שהתקבלה במאי 2013 נקבע שהנחה בארנונה בגין הכנסות תהיה מותנית במבחן הנחה שיעמוד על 125% משרה לשני בני הזוג יחד.⁴¹ תחולת השניו היא מדורגת, במשך שלוש שנים. ההחלטה פוצלה מחוק ההסדרים, לא עוגנה בחוק ונגנזה.

1.9.5. הנחה במעונות יום – הנורמה

מעונות היום והמשפחתונים של משרד הכלכלה מעניקים הנחה גדולה לאימהות עובדות על פי מבחן הכנסה. תמיכה זו מעניקה סיוע רב בעיקר לנשים מן המגזרים החרדי והערבי. המגמה של עידוד יציאת נשים לעבודה הביאה להגברת התמיכה המדינתית במעונות היום ובמשפחתונים; בשנים 2007-2011, למשל, היא עלתה מ-407 מיליון ש"ח ל-1,040 מיליון ש"ח. בשנת 2007 החלה המדינה לסבסד גם את עלות הצהרונים בגני ילדים עירוניים ביישובים באשכולות 1-4, על פי מבחן הכנסה. יש לומר כי ביישובים אלו מתגורר הרוב המוחלט של האוכלוסייה החרדית בישראל (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2012).

1.9.6. התכנית הממשלתית הנוכחית

במאי 2013 החליטה ממשלת ישראל על מעבר מדורג למיצוי כושר ההשתכרות של שני בני הזוג לצורך קבלת סבסוד במעונות יום לנשים עובדות.⁴² החל בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) נדרש גם האב לעבוד בהיקף של 10 שעות שבועיות (לפחות) לצורך סבסוד מעונות היום של ילדיו. מספר שעות העבודה הנדרש מאב המשפחה יושווה בהדרגה לשעות הנדרשות מאם המשפחה עד לשנת הלימודים תשע"ח (2017/18). אברכים שקיבלו סבסוד עד לשנת הלימודים

41 החלטת ממשלה מס' 150, מיום 13.5.2013.

42 החלטת ממשלה מס' 149, מיום 13.5.2013.

תשע"ג (2012/13) ימשיכו לקבל סבסוד מהמדינה בהיקף שיקטן בהדרגה עד להפסקתו המוחלטת בשנת הלימודים תשע"ח.

על פי ההסכמים הקואליציוניים (2015) בין הליכוד ליהדות התורה ובין הליכוד לש"ס, יבוטל מבחן כושר ההשתכרות לגברים לצורך זכאות למעונות יום ודיור. הסכמה זו עברה כהחלטת ממשלה במאי 2015.

1.10. סיכום

יש לחלק את צעדי המדיניות לשילוב חרדים בשוק העבודה לשלוש תקופות הנבדלות זו מזו במדיניות הציבורית שננקטה בהן:

(א) תמיכה מקיפה ב"חברת הלומדים".

(ב) יצירת פלטפורמות חדשות לשילוב חרדים.

(ג) הרחבת המעורבות הממשלתית בשילוב חרדים והקטנת התמיכה בתקצוב חברת הלומדים החרדית.

בתקופה הראשונה, שרווחה במיוחד בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, ביצרה החברה החרדית את הנוהג של לימוד ארוך שנים של גברים בשיבות ובכוללים. נוהג זה גרר באופן בלתי נמנע שיעורי השתתפות נמוכים מאוד בשוק התעסוקה. בעקבות זאת נזקקה החברה החרדית לתמיכה ממשלתית גוברת כדי לספק את צרכיה, ובשנים אלו גדלה התמיכה בשיבות ובכוללים וגם התמיכה במשפחות חרדיות באמצעות מבחן ההכנסה.

בתקופה השנייה, בשנים 2000-2010, נוסדו פלטפורמות ממשלתיות ייעודיות לחרדים שתמכו בשילוב חרדים בצבא, במערכת ההשכלה ובתעסוקה. המיזמים הבולטים בשנים אלו היו הקמת מסלולי נצח יהודה ושח"ר בצבא ושירות אזרחי לחרדים, מגוון תכניות ללימודים אקדמיים ייעודיים לחרדים ותכניות להכשרה מקצועית, להשמה בתעסוקה ולעידוד תעסוקת חרדים. המכנה המשותף לפלטפורמות אלו היה התייחסות לציבור החרדי כמגזר שזקוק למערכת ייעודית וייחודית ויצירת תמריצים כלכליים לכניסה למסלולים אלו.

בתקופה השלישית, שהחלה בשנת 2012, ניכרת הרחבה והעמקה של המעורבות הממשלתית בשילוב חרדים בצד הטלת מגבלות על חברת הלומדים החרדית בפסיקת בג"ץ ובמדיניות הממשלה. בשנים אלו הגדילה המדינה מאוד את תקצוב המסגרות הייעודיות לשילוב חרדים בצבא, בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה. ואולם ההתערבות הממשלתית מתבטאת גם במדיניות המבקשת לחייב את מרבית הגברים החרדים בשירות צבאי, בהקמת רשת חינוך ממלכתית חרדית ובפיקוח על לימודי ליבה במגזר החרדי. נוסף על כך אפשר לראות צמצום בתמיכה הכלכלית ובהטבות הייחודיות ל"חברת הלומדים". התמיכות הישירות בתקציב הישיבות ובמלגת הבטחת ההכנסה לחרדים הופחתו, וכך גם התמיכות העקיפות מסוג קצבאות הילדים. כמו כן נוצרה ההתניה של מיצוי כושר ההשתכרות לצורך קבלת הטבות בדיוור ובמעונות יום לילדים מהמדינה. המדיניות הציבורית למגזר זה הביאה להקמת פלטפורמות ייעודיות לחרדים במטרה לשלבם בצבא (לגברים), בהשכלה הגבוהה, בהכשרה המקצועית ובתעסוקה. עשרות אלפי חרדים השתתפו בעשור החולף בתכניות מדינתיות למיניהן. אחת התוצאות הבולטות של מדיניות זו היא העלייה בשיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית בשנים 2003-2014 – מ-36% ל-45% אצל הגברים ומ-51% ל-71% אצל הנשים. החל ב-2012 ננקטו על ידי שלוש הרשויות השלטוניות – השופטת, המחוקקת והמבצעת – שינויי מדיניות בכל הנוגע לשילוב החרדים בכלכלה ובחברה, שחלקם התבטלו בעקבות כינונה של ממשלת ישראל ה-34 (2015). תמורות מהירות אלו במדיניות הציבורית ובהשתתפות המגזר החרדי בשוק העבודה מחייבות הגדרת יעדים איכותית וכמותית מחודשת וראייה מערכתית כוללת של השינויים הצפויים בחברה החרדית.

לוח 3 מסלולים ותכניות לחרדים – סיכום

תכניות של ממשלת ישראל ה־34 (2015-)	תכניות ממשלת ישראל ה־33 (2013-2014)	תכניות ממשלתיות ואחרות (2000-2012)	צבא ושירות אזרחי
חוק הגיוס: (1) הגדרת יעדים כמותיים ללא מגבלת זמן וביטול מכסות המתמידים (2) הסרת הסנקציות הפליליות כלפי תלמידי ישיבות (3) אין מעבר לתקופת קבע	חוק הגיוס: (1) הגדרת יעדים כמותיים לתקופת המעבר עד 2017 (2) שירות לכול בגיל 21, למעט "מתמידים"	(1) גדודי נצח יהודה (2) מסלולי שח"ר (3) שירות אזרחי (4) תכונים לנושרים (5) לפני השירות הצבאי: אקדמיזציה, עתודה לחרדים, מכינה וישיבת המסדר לחרדים	
תכנית חומש חדשה להנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית	(1) הקמת מרכזי חרדים (מח"רים) בסמוך למוסדות להשכלה גבוהה קיימים ובחסותם (2) תכנית מלגות לסטודנטים גברים חרדים בהתאם לחומשי הלימוד שלהם	מסלולים אקדמיים ייעודיים לחרדים כשלוחות של אוניברסיטאות ומכללות	השכלה אקדמית
הקמת מטה במשרד הכלכלה לקידום תעסוקה מלאה ואיכותית של חרדים	(1) הקמת מרכזי תעסוקה לחרדים: one stop centers (2) שוברי תעסוקה להכשרה מקצועית לגברים ולנשים (3) תכנית למקבלי פטור משירות צבאי (4) תמריצים למעסיקי גברים חרדים	(1) גיוון מקצועות בסמינרים ותכנית הכשרה חלופית להנדסאים (2) מרכזי הכשרה מקצועית לחרדים (3) תכניות תב"ת להכשרה מקצועית ומרכזי מפת"ח להשמת חרדים (4) אזורי תעסוקה לחרדים ותמריצים למעסיקי חרדים	הכשרה מקצועית ותעסוקה

לוח 3 (המשך)

תכניות של ממשלת ישראל ה־34 (2015 -)	תכניות ממשלת ישראל ה־33 (2013-2014)	תכניות ממשלות ואחרות (2000-2012)	חינוך
(1) יזום חוק מיוחד להסדרת מעמדו של החינוך החרדי (2) החזרת חוק נהרי המחייב תמיכת רשויות מקומיות ברשתות העצמאיות	(1) לימודי יסוד חובה (1) שעות לצורך קבלת תקצוב מדינתי (2) הקמת רשת חינוך ממלכתית והפחתת התמיכה ברשתות העצמאיות (3) ביטול חוק נהרי המחייב תמיכת רשויות מקומיות ברשתות העצמאיות	הרחבת הפיקוח על לימודי ליבה ברשתות החינוך העצמאיות	
(1) ביטול הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים (2) ביטול הקיצוץ בתקציב הישיבות החזרות מלגת הבטחת ההכנסה לחרדים (4) ביטול הקריטריון של מיצוי כושר ההשתכרות בדיור (5) ביטול הקריטריון של מיצוי כושר ההשתכרות לגברים בזכאות לסכסוד מעונות יום ומשפחתונים	(1) קיצוץ נוסף של 27% בגובה של קצבאות הילדים (2) קיצוץ של 54% בתקציב הישיבות והכוללים (3) הקטנת סכום הבטחת ההכנסה לחרדים (4) הוספת הקריטריון של מיצוי כושר ההשתכרות בתכנית "מחיר למשתכן" (5) הוספה מדורגת של מיצוי כושר ההשתכרות לגברים בזכאות לסכסוד מעונות יום ומשפחתונים	(1) קיצוץ של 55% בגובה קצבאות הילדים (2) שמירה על תקציב הישיבות והכוללים (3) הגבלת סכום הבטחת הכנסה לחרדים (דוח גבאי) (4) סיוע ברכישת דירה במסגרת "מחיר למשתכן"	קצבאות וממכרות

פרק 2

יעדים לתעסוקת חרדים לשנת 2025

2.1. מבוא ותמצית ההמלצה לעדכון היעדים

לתעסוקת חרדים

בשנת 2010 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שקבעה את יעדי התעסוקה לכלל האוכלוסייה בישראל לשנת 2020. ההחלטה התמקדה באוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך – חרדים וערבים. על פי יעדים אלו, שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות וגברים חרדים אמור לעמוד בשנת 2020 על 63%, לעומת היעד של 83% בקרב גברים ונשים יהודים לא חרדים.

ליעדים שנקבעו שלוש מטרות עיקריות: (1) הגדלת התוצר לנפש והעלאת רמת החיים; (2) סיוע לאוכלוסייה החרדית על ידי הגדלת הכנסתה והקטנת תלותה בקצבאות; (3) צמצום הפערים הכלכליים-חברתיים בחברה הישראלית בכללה. החשיבות שהממשלה מייחסת להגדלת שיעור התעסוקה במשק קשורה, בין השאר, לפער בין שיעור התעסוקה בישראל לבין שיעור התעסוקה במדינות OECD.⁴³ לנוכח התחזיות הדמוגרפיות שיוצגו להלן, הגדלת שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית ושל גברים חרדים בפרט הכרחית על מנת שמדינת ישראל תשמור על קצב הצמיחה ורמת החיים של כלל אזרחיה. יש צורך אפוא לעדכן את החלטת הממשלה על יעדי תעסוקה לאוכלוסייה החרדית מן הסיבות האלה:

(א) ההתפתחויות ברפואי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית. כך למשל, שיעור התעסוקה של נשים חרדיות הגיע בשנת 2014 ל-71%, גבוה בהרבה מיעד הממשלה לנשים חרדיות לשנת 2020 (63%). בחלוף חמש שנים

43 בשנת 2014 עמד שיעור התעסוקה בקרב גברים בישראל על 80.3%, לעומת 81% במדינות OECD. ראו הנתונים עבור גברים בגילים 25-64, בשנים 2000-2014, "LFS by Sex and Age: Indicators", באתר הארגון OECD.Stat.

ממועד ההחלטה יש לעדכן את היעדים לחומש נוסף, עד לשנת 2025, בכלל זה הצבת יעדי ביניים.

(ב) שינויי מדיניות ושינוי חקיקה של הממשלה ה-33 והשינויים הצפויים בממשלה הנוכחית (הממשלה ה-34):

(1) פטור משירות צבאי לאלפי גברים חרדים בהתאם לתיקון לחוק שירות ביטחון.⁴⁴

(2) ביטול מלגת הקיום לאברכי כוללים.

(3) תכנית חומש של המל"ג לעידוד לימודים אקדמיים במגזר החרדי.

כל אלו עשויים להשפיע על דפוסי היציאה לעבודה במגזר החרדי.

(ג) יעדים חד-ממדיים. יעדי הממשלה הנוכחיים עוסקים בשיעורי תעסוקה בלבד לגברים ולנשים. אלא שבשל רמות השכר הנמוכות של חרדים בשוק העבודה, כדי להגיע לצמצום פערים חברתיים-כלכליים יש לכלול ביעדים הממשלתיים גם רמות הכנסה חודשיות ממוצעות.

(ד) הגדרת "מיהו חרדי?". היעדים הנוכחיים נשענים על הגדרה סטטיסטית של חרדים שאינה כוללת את מי שפנו ללימודים אקדמיים או להכשרה מקצועית ממושכת, ומן ההכרח לעדכנה.

(ה) יעדי ביניים. קביעת יעדי ביניים עשויה לסייע בהצבת מטרות ברורות וריאליות בדרך להשגת היעד ארוך הטווח. יעדים מסוג זה חסרים בהחלט הממשלה הנידונה והצבתם תשפיע גם על ההערכה והמדידה של מדיניות התעסוקה בשנים הקרובות.

החידוש העיקרי המוצע במסמך זה הוא ההתמקדות בהגדלת רמות השכר, פירון העבודה ורמות ההכנסה של משקי בית חרדיים בתקופה הנידונה והעמדתם בשיעור דומה לכלל האוכלוסייה, נוסף על עדכון יעדי התעסוקה עצמם. לעלייה ברמת ההכנסה הממוצעת של משקי בית חרדיים תהיה השפעה רב-מערכתית בשלוש רמות:

(1) **ברמת הממשלה –** הגדלת תשלומי מס בזכות תעסוקה איכותית.

44 מספר מקבלי הפטור משירות צבאי בגילים 22-28 עשוי להגיע עד סוף שנת 2017 ל-41,000 איש.

(2) ברמת החברה הכללית – עלייה בתמ"ג והגדלת הצמיחה וחלוקת נטל המס.

(3) ברמת הפרט ומשק הבית החרדי – עלייה בהכנסות, רווחה כלכלית והעברה

בין-דורית של נכסים והון.

עמידה ביעדי פירון עבודה כרוכה בעלויות גם לפרט החרדי וגם לממשלה. העלויות מצד הפרט הן הוצאות על תחבורה, מסגרות טיפוליות לילדים, תשלומי מסים ואיבוד זכויות והנחות. העלויות הממשלתיות להגדלת רמות השכר ופירון העבודה של האוכלוסייה החרדית כרוכות במחיר הגבוה של הפעלת תכניות סיוע ומסגרות קידום להכשרה מקצועית איכותית ולהשכלה אקדמית לעומת השמה מידית לאחר הכשרה מזערית בלבד.

בחינת השכר של עובדים חרדים בוגרי הכשרה מקצועית משמעותית ואקדמית מלמדת כי הוא גבוה בהרבה משכרם של עובדים חרדים שחסרים הכשרה כזאת (רגב, 2013).⁴⁵ הפער הגדול בהכנסות, ובעקבות זאת בתקבולי המס ובייתור הצורך במענק עבודה הניתן לשכר נמוך ("מס הכנסה שלילי"), הופך את ההשקעה בהכשרה איכותית לכדאית ביותר בחישוב של עלות-תועלת, בעיקר בבחינה לטווח הארוך.⁴⁶

כאמור, השנים האחרונות מתאפיינות בשינויים חברתיים ודמוגרפיים ניכרים שבגינם אנו מבקשים לגבש יעדי תעסוקה מעודכנים לשילוב המגזר החרדי בשוק העבודה. כדי שיהיה אפשר להתחקות על מאפיינים ושינויים אלו, נציג כעת נתונים ומגמות שיש להביא בחשבון בכל שלב תכנוני של גיבוש מדיניות וכלים תומכים לשילוב נשים חרדיות וגברים חרדים בשוק העבודה.

45 איתן רגב הראה שהפער בשכר בין גברים ונשים חרדים אקדמאים לבין גברים ונשים לא אקדמאים עומד על 80% ו-71%, בהתאמה (רגב, 2013). ניתוח נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגלה ש-69% מן הגברים החרדים שמוסד הלימודים האחרון שלהם היה ישיבה מרוויחים פחות מ-6,000 ש"ח לחודש לעומת 51% מן הגברים החרדים שעברו הכשרה מקצועית.

46 משק בית חרדי שאחד מבניו יעבוד בהכנסה ששכרה יעמוד על 5,000-6,000 ש"ח לחודש יקבל מענק עבודה של כ-6,000 ש"ח בשנה שאיננו מוגבל בזמן. השקעה שנתית דומה בהכשרה מקצועית איכותית או השקעה תלת-שנתית בהכשרה אקדמית תניב במרבית המקרים הכנסה שתייתר את מענק העבודה. כמו כן היא תייצר מס הכנסה שיעמוד על 600-3,000 ש"ח לחודש, תלוי במדרגת המס של העובד. בתחשיב של כ-35 שנות עבודה במוצע, הפערים בין האפשרויות גדולים מאוד.

2.2. מדידה, נתונים ומגמות בקרב חרדים בגילאי העבודה

2.2.1. משקל האוכלוסייה החרדית בגילאי העבודה

האוכלוסייה החרדית גדלה בקצב מהיר של 4.1% בשנה, לעומת שאר האוכלוסייה בישראל, ששיעור הגידול שלה עומד על 1.3% בשנה. בעקבות זאת משקלה של האוכלוסייה החרדית בכלל האוכלוסייה בגילאי העבודה (20-64) עתיד לעלות בשנים 2010-2025 מ-7.3% ל-11.4%. כיוון שהאוכלוסייה החרדית צעירה מאוד, בתוך 15 שנה יגדל מספר החרדים בגילאי העבודה כמעט פי שניים (85%), היינו בלמעלה מרבע מיליון איש, לעומת גידול של 15% בשאר המשק.

לוח 4 תחזית אוכלוסייה 2010-2025, גילאי 20-64 (באלפים)⁴⁷

2025	2020	2015	2010	
3,247.9 (65.2%)	3,173.1 (68%)	3,136.1 (71.2%)	3,087.3 (74.3%)	יהודים לא חרדים ואחרים
565.9 (11.4%)	460.1 (9.9%)	376.8 (8.6%)	306.3 (7.4%)	חרדים
1,167.7 (23.4%)	1,029.1 (22.1%)	889.8 (20.2%)	761.6 (18.3%)	ערבים
4,981.5 (100%)	4,662.3 (100%)	4,402.7 (100%)	4,155.3 (100%)	סך הכול

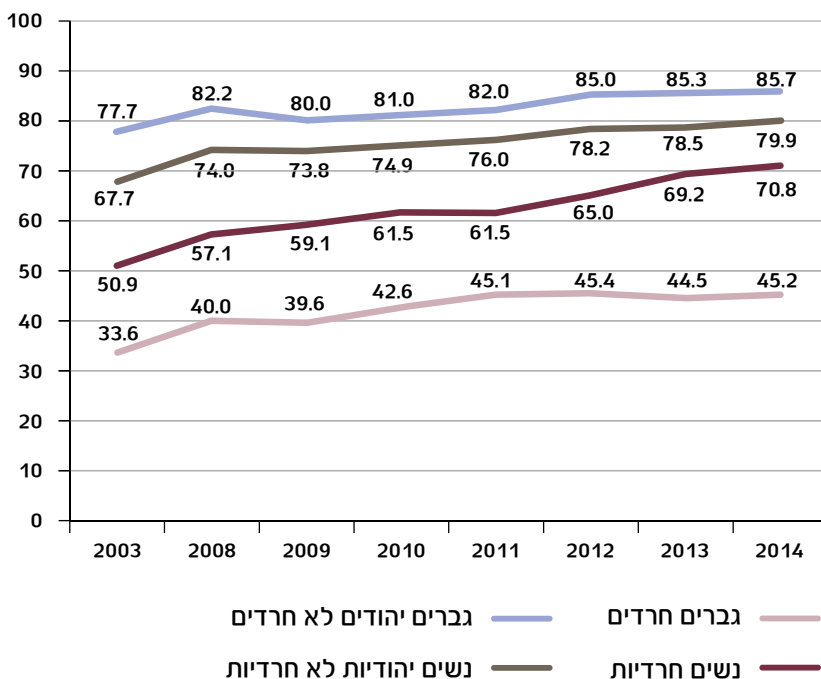
2.2.2. שינויים בשיעורי התעסוקה במגזר החרדי

בשנת 2008 היה שיעור התעסוקה של גברים חרדים 40% ושל נשים חרדיות 57%; שיעורי תעסוקה בקרב גברים ונשים באוכלוסייה היהודית הלא חרדית באותה

47 כלל הנתונים בסעיף זה הם עיבוד של תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פלטיאל ואח', 2011).

שנה היו 82% ו-76%, בהתאמה.⁴⁸ מאז שנת 2003 ניכרת עלייה עקבית בשיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית, אצל הגברים והנשים כאחד, אך בשנת 2011 היא נבלמה אצל הגברים. בשנת 2014 הגיע שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים ל-45.2% ובקרב נשים חרדיות ל-71%.

תרשים 4 תעסוקה בגילאי העבודה (25-64), לפי מין ומגזר, 2003-2014 (באחוזים)



מקור: עיבודי המחקרים לסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003-2014.

48 בנק ישראל (2012).

2.2.3. מיהו חרדי? בעיות במדידת האוכלוסייה החרדית

תכנון ומדידה של שילוב אוכלוסיית החרדים בתעסוקה הוא מורכב ביותר, כיוון שהגדרת אוכלוסיית היעד איננה ברורה.⁴⁹ הצורך בהגדרה ניכר בשלוש רמות:

(א) **הגדרת הבעיה** – הערכה מהימנה של שיעור החרדים העובדים חיונית לגיבוש כלי מדיניות להגברת שילובם בתעסוקה.

(ב) **קביעת יעדים לתעסוקה** חייבת להיות מושתתת על בסיסי נתונים והגדרות ברורות.

(ג) **יצירת תכניות ומסלולים ייעודיים** לחרדים ומדידתם מחייבות הגדרת קריטריונים ברורים לכניסה למסלולים אלו.

החלטת הממשלה בדבר יעדי תעסוקה לאוכלוסייה החרדית מסתמכת על עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני סקר כוח אדם משמשים גם את בנק ישראל ואת משרד הכלכלה, והם המקור העיקרי להערכת המצב הקיים ולעיצוב כל מדיניות עתידית (בנק ישראל, 2013).

חרדי מוגדר בסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כמי שמוסד הלימודים האחרון שלו היה ישיבה גבוהה. ואולם הגדרה זו כוללת אוכלוסייה דתית-לאומית לא קטנה של בוגרי ישיבות גבוהות. יתרה מזו, היא איננה כוללת אוכלוסייה חרדית שלומדת לימודים גבוהים אחרים. חלק ניכר מן החרדים שהשתלבו בשנים האחרונות בשוק העבודה אינם אפוא חלק מהסטטיסטיקה והנתונים רחוקים מלשקף נכונה את המגמות המאפיינות את השתלבות החרדים בשוק העבודה. יש לשער שפריון העבודה של חרדים הפונים ללימודים גבוהים גבוה מהפריון של חרדים החסרים הכשרה זו, וגם בשל כך התמונה המתקבלת מסקרי כוח האדם מוטעית.

הבעייתיות במדידת שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית בולטת במיוחד כשמדובר בתעסוקת גברים. הנשים החרדיות מוגדרות באמצעות בן

49 לדיון מקיף בשיטות השונות למדידת מיהו חרדי ראו בפרסום מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פרידמן ואח', 2011).

הזוג שלהן, כלומר אישה חרדית היא מי שמקום הלימודים האחרון של בן זוגה היה ישיבה גבוהה. יוצא שחלק מאוכלוסיית הנשים החרדיות שבני זוגן למדו באקדמיה או בהכשרה מקצועית איננה נמדדת בהתאם להגדרה זו. עם זה לא ברור אם יש בכלל הבדל בשיעורי התעסוקה בין הנשים החרדיות שבני זוגן לומדים בישיבה לבין נשים חרדיות שבני זוגן לומדים באקדמיה.

לנוכח בעיות אלו הוסיפה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסקר כוח אדם מאז דצמבר 2013 קטגוריה ייחודית של הגדרה עצמית דתית של הנשאלים. קטגוריה זו עשויה לפתור את מרבית הקשיים בשיטה הנהוגה היום. היא נותנת תמונה מהימנה הן של הגודל והן של ההשתתפות בשוק העבודה של האוכלוסייה הרואה את עצמה שייכת לאוכלוסייה החרדית. יעדי הממשלה המעודכנים לשנת 2025 צריכים אפוא להסתמך על סקר מעודכן זה ועל הגדרה חדשנית זו.

החשש מפני הטיה של תשובות הנסקרים יוסר אם הקריטריון של הגדרה עצמית ישמש לצרכים סטטיסטיים בלבד, שנועדו למדידת מקרו של תהליכי ההשתלבות בעבודה ושל רמת חיים, כפי שאנו מציעים. לקריטריון זה לא אמורות להתלוות תועלות כלכליות לפרט. לעומת זאת כשמדובר בתכניות ממשלתיות לסיוע כלכלי וליווי, שבצדן תועלת ברורה למשתתפים, מומלץ להסתמך על קריטריון הבוחן את מוסד הלימודים התיכוני של הפרט, ובמקרים שהעלות בהם נמוכה יותר – על הגדרות רחבות יותר.

2.3. יעדי תעסוקה לגברים במגזר החרדי

להלן יוצגו יעדי תעסוקה למגזר החרדי, גברים ונשים, לשנת 2025, בשלושה היבטים: שיעור התעסוקה, היקף המשרה (שעות שבועיות) וגובה השכר השעתי. היעדים מוצגים לפי מין ומשולבים בהם יעדי ביניים לשנים 2017 ו-2020. כבסיס לדיון יובאו בכל אחד משלושת ההיבטים הנמקות אפשריות להצבת יעדים אלו. ההנמקות קשורות לסוציולוגיה החרדית, לשוק העבודה ולגזרות של מדיניות עכשווית. בצד נימוקים אלו מופיע גם הנימוק הנורמטיבי-ערכי – מדוע להערכתנו ראוי ודרוש להשקיע ולתמרץ דווקא יעד זה.

2.3.1. ניתוח דפוזי התעסוקה של גברים חרדים

על פי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור התעסוקה של גברים חרדים בגילים 25-64 עלה מ-40% בשנת 2008 ל-45.2% בשנת 2014. נתונים של תשעת החודשים הראשונים של 2015 מלמדים על עלייה נוספת – לשיעור של 48.5%. בשנת 2013 הוכנס, כאמור, שינוי לסקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ונוספה לו הקטגוריה של הגדרה עצמית בסולם הדתיות כבסיס לזיהוי הנשאל. הנתונים העולים מן הסקר החדש מלמדים על שיעור גבוה יותר של חרדים עובדים ועל רמת הכנסה גבוהה יותר משנמדדה בשנים קודמות. הנתונים האחרונים מראים שיעורי תעסוקה גבוהים ב-10% משנמדדו בעבר, ומשמעותם היא שלראשונה זה שנים רבות כמחצית מן הגברים החרדים בגיל העבודה אכן עובדים. ההמלצות שלנו ליעדי התעסוקה לגברים חרדים נסמכות על מדידה זו וכן על מגמת העלייה בשיעור ההשתתפות של גברים חרדים בעשור האחרון.⁵⁰

המגמה המסתמנת בגובה ההכנסה הממוצעת של גברים חרדים היא של התרחבות פערי השכר הממוצעים בינם לבין גברים יהודים שאינם חרדים.⁵¹ הכנסתם של שכירים חרדים בשנים 2013-2014 עמדה, בממוצע, על 8,944 ש"ח לחודש – 72% מההכנסה של כלל הגברים בישראל, שעמדה באותן שנים על 12,452 ש"ח לחודש. בפילוח ענפי ניכרת נוכחות נמוכה של גברים חרדים בתעשייה ובשירותים עסקיים (23% לעומת 39% בשאר האוכלוסייה היהודית).⁵² רמת ההכנסה בענפים אלו גבוהה בכ-15% מן הממוצע במשק. מן הנתונים הללו אפשר להסיק שלוש מסקנות עיקריות:

50 למרות היתרונות של השימוש בסקר החדש הוא טומן בחובו שתי בעיות: (1) מספר הנסקרים עדיין נמוך יחסית; (2) בגלל השיטה החדשה אי-אפשר לראות את מגמת השינוי לאורך זמן.

51 בשנים 2003-2011 הפער התרחב ב-5 נקודות האחוז. ראו בנק ישראל, 2012.

52 עיבוד מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לצורך מעקב אחר יישום החלטת הממשלה על תעסוקת חרדים.

(א) שיעור התעסוקה של גברים חרדים עולה בעקביות, והוא אף גבוה מהשיעור שנמדד בנתונים הרשמיים שפורסמו עד לאחרונה בסקרי כוח אדם.

(ב) פערי השכר לשעה בין גברים חרדים לכלל הגברים בישראל גבוהים במעט מן הפערים בשעות העבודה שלהם (17% ו-13%, בהתאמה). יעדי התעסוקה לגברים חרדים צריכים אפוא להתמקד בגובה השכר השעתי לא פחות מאשר בהיקף המשרה.

(ג) השיעור הנמוך של גברים חרדים בענפי התעשייה והשירותים העסקיים משפיע על רמת ההכנסה הממוצעת של כלל הגברים החרדים.

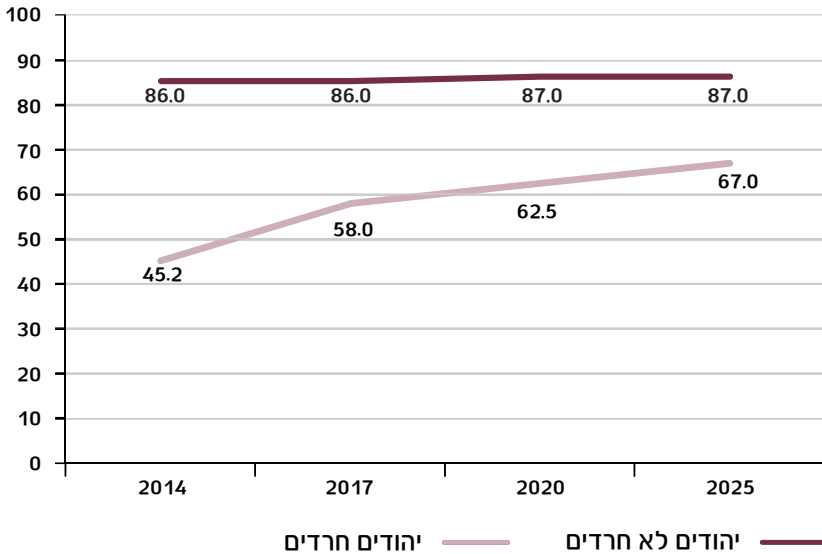
2.3.2. יעדים לשיעורי תעסוקה של גברים חרדים עד לשנת 2025

על פי המתווה המוצע כאן, שיעור התעסוקה של גברים חרדים יוסיף לעלות עד לכדי 67% בסוף התקופה, דהיינו בשנת 2025. שיעור זה נמוך ב-20 נקודות אחוז משיעור התעסוקה החזוי של אוכלוסיית הגברים היהודים שאינם חרדים, לעומת פער של 33 נקודות אחוז היום. בתחילת התקופה אמור שיעור התעסוקה של גברים חרדים לעלות בקצב מהיר של 2 נקודות אחוז בשנה, ואילו בסופה הוא ירד לקצב של 1 נקודת אחוז בשנה.

המשמעות המספרית של המתווה היא עלייה של כ-8,250 גברים חרדים עובדים בשנה בשנים 2014-2020 ועלייה של כ-7,100 עובדים בשנה בשנים 2020-2025. כמחצית מן הגידול הנדרש (כ-3,500 גברים בשנה) נועדה לשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי. כדי להגיע להיקף תעסוקה של 57% או 63% בשנת 2025 יש להביא לגידול של 4,750 ו-5,815 גברים חרדים בשנה, בהתאמה.⁵³ מוצע לקבוע גם טווח עמידה ביעד – 64%-70%.

53 תחשיב של מספר הגברים החרדים והנשים החרדיות בשוק העבודה לפי שנים ופירוט מספרי לתקופות המשנה מופיע בלוחות נ-2 ונ-3 בנספח שבסוף מסמך זה.

תרשים 5 יעדי תעסוקת גברים חרדים לשנים 2014-2025, בהשוואה לגברים יהודים לא חרדים (באחוזים)



שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי.** שיעור התעסוקה של גברים חרדים בעיירה חרדית הטרוגנית במדינת ניו יורק (חסידים וליטאים) נמוך ב-17% משיעור התעסוקה של האוכלוסייה הכללית באותה מדינה.⁵⁴ לנוכח השינויים הצפויים במודל הגיוס של האוכלוסייה החרדית בישראל, החרדיות האמריקנית עשויה לשמש מודל לחרדים הישראלים. על פי מודל זה, שניתן להציבו כיעד לשנת 2025, שליש מן הגברים ילמדו תורה ושני שלישים יעבדו.

54 שיעור תעסוקת חרדים בעיירה מונסי עומד על 57%, 17.6% פחות מכלל אוכלוסיית הגברים במדינת ניו יורק, ואילו בעיירות החסידיות קריית יואל, ניו סקווירא (New Square) וקסר (Kaser) הוא אפילו גבוה במעט מהשיעור של האוכלוסייה הכללית במדינת ניו יורק (70.8% ו-69.2%, בהתאמה). ראו "Selected Economic Characteristics: 2008-2012, American Community Survey 5-Year Estimates," The U.S. Census Bureau: American FactFinder

(ב) **מגמות בשוק העבודה החרדי**. נכון להיום יותר משליש מן הגברים החרדים מעל גיל 35 אינם עובדים, ועיקר השינויים המתרחשים בשוק העבודה החרדי נוגעים לצעירים חרדים. היעדים צריכים אפוא להביא בחשבון הערכה שקבוצה מוגבלת בלבד מן האברכים המבוגרים יותר תרצה, או תצליח, להיכנס לשוק העבודה.

(ג) **המדיניות היום**. (1) הסרת המכשול הצבאי בהתאם לחוק השוויון בנטל תאפשר כבר בטווח הקצר כניסת גברים חרדים בהיקף נרחב לשוק העבודה; (2) המדידה החדשה בסקרי כוח אדם מספקת הערכה ריאלית וגבוהה יותר של שיעור הגברים החרדים המועסקים.

(ד) **היעד הרצוי**. (1) יש לשאוף ששינויים במבנה החברה החרדית יהיו תהליכיים. יעד של שני שלישים עובדים בטווח של עשור מאזן בין הצורך הכלכלי שהמשלה מבקשת להתמודד אתו לבין המאפיינים והצרכים התרבותיים-חברתיים של החברה החרדית; (2) קביעת יעד של 67% שיעור תעסוקה בקרב גברים חרדים תביא לכך ששיעור התעסוקה הכולל במשק יעמוד על 80.7%, שיעור הדומה מאוד לממוצע במדינות OECD (80.6%).

2.3.3. יעדי ממשלה להיקף עבודה ושכר שעתי של גברים חרדים עד לשנת 2025

2.3.3.1. מתווה היקף שעות עבודה

מתווה המדיניות המוצע כאן מציג יעד של עלייה מתונה במספר שעות העבודה השבועיות של גברים חרדים – מספר השעות, שעמד בשנים 2013-2014 על 41, יגיע בסוף התקופה להיקף של 44 שעות. יעד זה עשוי להגדיל את רמות הפריזון מעבודה של גברים אלו ויביא לעלייה ברמת השכר שלהם. הפער בשעות העבודה השבועיות בין גברים חרדים לכלל הגברים בישראל, שעומד היום על 13%, יעמוד בסוף התקופה על 4% בלבד.⁵⁵ יצוין שמספר שעות העבודה

55 הנתונים הם עיבוד לנתוני סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2013-2014. ההשוואה לכלל האוכלוסייה כוללת את האוכלוסיות הערבית והחרדית.

השבועיות הממוצע בישראל לכלל הגברים, העומד על 45.9 שעות שבועיות, גבוה מההגדרה הרשמית של משרה מלאה (45 ש"ש). ממוצע זה חריג אף ביחס למקובל במדינות OECD.⁵⁶

שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי.** היקף עבודה מוגבל במגזר החרדי נובע מנורמה חברתית, שעתידיה להשתנות בעשור הקרוב כחלק משינוי המגמה במגזר בכל הנוגע לשוק התעסוקה. מנגד, התופעה של שילוב לימודים בכולל עם עבודה תוסיף להתקיים להערכתנו, גם אם במידה פחותה, ולכן שיעורי ההשתתפות ייוותרו נמוכים במעט יחסית לעובדים יהודים שאינם חרדים. על כך יש להוסיף כי חרדים רבים מתייחסים לעבודה כאל מקור פרנסה ולא כאל היבט מרכזי בחייהם הקשור בפיתוח קריירה, ולפיכך הם מקדישים לה זמן מוגבל.

(ב) **מגמות בשוק העבודה.** תהליך הכניסה של גברים חרדים לשוק העבודה הוא תהליך מדורג גם בכל הקשור להיקף העבודה שלהם. גברים שהחלו לעבוד בשנים האחרונות עתידים להגדיל את היקף המשרה שלהם בשנים הקרובות. לעומת זאת בעקבות כניסה מסיבית של גברים חרדים לשוק העבודה חלק מהם יעברו גם במשרות חלקיות.

(ג) **היעד הרצוי.** הפער בהכנסות בין גברים חרדים לשאר האוכלוסייה נובע מהיקף עבודה חסר ומפריז עבודה נמוך של הגברים החרדים. ללא הגדלת היקף העבודה בר בדר עם הגדלת הפריז לא יהיה אפשר לצמצם את הפערים הכלכליים בין המגזרים ולהקטין את האי-שוויון החריף במשק. היעד המוצע אינו גבוה מהגדרת "משרה מלאה", גם אם ממוצע שעות העבודה של גבר בישראל היום חורג ממנה.

2.3.3.2. מתווה שכר שעתי וגיוון ענפי התעסוקה

המתווה מציע יעד של עלייה קבועה ומתונה בגובה השכר השעתי של גברים חרדים. שכרם השעתי, הנמוך היום ב-17% מכלל הגברים בישראל, ישתווה

56 בשנת 2011 עמד השיעור הממוצע של שעות עבודה שבועיות במדינות אלו על 41.3 שעות. ראו OECD.Stat, "Average Annual Hours Actually Worked per Worker."

בסוף התקופה לשכר של כלל הגברים העובדים במשק. המתווה מציע גם עלייה בשיעור הגברים החרדים העוסקים בענפי התעשייה והשירותים העסקיים עד לכדי שליש מן הגברים החרדים שיועסקו בענפים אלו בסוף התקופה (לעומת 23% בשנת 2011).

שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי.** הכשרה מקצועית לעבודות נדרשות והשכלה אקדמית קיבלו לגיטימציה רחבה בקהילות חרדיות מגוונות, תהליך שישפיע בשנים הקרובות על גובה ההכנסה של בוגרי מסלולים אלו. מנגד, הנטייה של רבים באוכלוסייה החרדית להעדיף עבודה בתוך גבולות המגזר החרדי תשפיע לרעה על גובה הכנסתם.

(ב) **מגמות בשוק העבודה.** היקף משרה גדול יותר עשוי להוביל גם למשרות בכירות יותר ולהכנסה שעתית גבוהה יותר. מנגד, עד לשנת 2012 חלה שחיקה בשכר העובדים החרדים לעומת כלל העובדים, שהכנסתם לשעה עלתה. יש להביא בחשבון גם שחיקה מסוימת בקרב שכר האקדמאים בכלל.

(ג) **המדיניות היום.** חלק ניכר מן העובדים החרדים הרבים שנכנסים היום למעגל העבודה, ושעתידיים להיכנס אליו בשנים הקרובות, הם עובדים לא מיומנים, ובהתאם לכך שכרם נמוך. נוסף על כך כניסה מהירה שלהם לשוק העבודה בטווח זמן קצר (שנים מעטות) תשפיע לרעה על גובה ההכנסה שלהם.

(ד) **היעד הרצוי.** תעסוקה בהכנסה שעתית גבוהה בעקבות מעבר של חרדים למקצועות נדרשים ומבוקשים תשפיע על הצמיחה של כלל המשק. נדרש אפוא מאמץ בהכשרה ובהכוון כדי לעודד תעסוקת חרדים בענפי התעשייה והשירותים העסקיים. פירמידה תעסוקתית מאוזנת במגזר החרדי תקדם את הביסוס של מעמד ביניים חרדי איתן, שיאפשר, בין השאר, לשמר את הצביון הייחודי של המגזר החרדי.

לוח 5 יעדי שכר (באחוזים מן הממוצע במשק) ויעדי שעות עבודה לגברים חרדים

יעד 2025	יעד 2020	יעד 2017	חרדים, 2014-2013	הממוצע במשק, 2013	
44	43	42	41.1	45.9	שעות עבודה בשבוע
100%	96%	92%	87%		שכר שעתי לעומת השכר הממוצע במשק
34%	31%	28%	23% (2011)	34% (2011)	גיוון ענפי התעסוקה (תעשייה ושירותים עסקיים, באחוזים מכלל ענפי התעסוקה)
96%	88%	80%	72%		סך הכול שכר חודשי ממוצע לחרדים כשיעור מהשכר הממוצע במשק

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2.4. יעדי תעסוקה לנשים במגזר החרדי

שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות נמצאים בעלייה חדה גם הם; בשנים 2008-2014 בלבד הם טיפסו ב-15 נקודות אחוז והגיעו ל-71%. לעומת זאת, בגובה ההכנסה הממוצעת של נשים חרדיות ניכר פער מובהק בינן לבין נשים יהודיות שאינן חרדיות. הכנסתן של שכירות חרדיות עמדה בשנים 2013-2014 בממוצע על 5,862 ש"ח לחודש – 71% מהכנסתן של כלל הנשים בישראל, שעמדה באותה שנה על 8,260 ש"ח לחודש.⁵⁷

פערי השכר בין נשים חרדיות לנשים שאינן חרדיות נובעים בעיקר מהיקף שעות העבודה של הנשים החרדיות – 29 שעות בשבוע, לעומת 36 שעות

57 בשנת 2003, לעומת זאת, שכירה חרדית הרוויחה 81% מהכנסתה של אישה יהודייה שאינה חרדית (עיבוד לנתונים שקיבלנו מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

בשבוע אצל כלל הנשים שאינן חרדיות. בעקבות זאת שיעור הנשים החרדיות העובדות במשרה של 35 שעות עבודה ומעלה בשבוע עומד על 31%, ואילו שיעור היהודיות שאינן חרדיות העובדות בהיקף דומה עומד על 65%.⁵⁸ הפער בשעות העבודה בין נשים חרדיות לבין עמיתותיהן הלא חרדיות עומד על 20%, והוא גבוה מן הפער בשכר השעתי שלהן, העומד על 10%. בפילוח ענפי ניכרת נוכחות נמוכה של נשים חרדיות בתעשייה ובשירותים העסקיים (13%, לעומת 21% בקרב כלל הנשים במשק).⁵⁹ רמת ההכנסה בענפים אלו גבוהה בכ-15% מן הממוצע במשק.

שלוש מסקנות עולות אפוא מנתונים אלו:

- (א) שיעור התעסוקה של נשים חרדיות נמצא בעלייה חדה.
- (ב) הפער בשכר החודשי בין נשים חרדיות לנשים יהודיות שאינן חרדיות גדול מאוד ונובע בעיקר מהיקף משרה קטן ומשכר שעתי נמוך אצל הנשים העובדות החרדיות.
- (ג) השיעור הנמוך של נשים חרדיות בענפי התעשייה והשירותים העסקיים משפיע על רמת ההכנסה הממוצעת של כלל הנשים החרדיות.

הואיל וכך יעדי הממשלה לתעסוקת נשים חרדיות צריכים להתמקד ברמת השכר השעתי שלהן ובהיקף המשרה ולא בשיעורי התעסוקה. יעדי המדיניות אמורים להתחשב בכך שהפער בשכר החודשי בין נשים חרדיות לכלל הנשים במשק נובע יותר מהיקף המשרה ופחות מגובה השכר השעתי. העובדה ששיעור התעסוקה של אוכלוסייה זו היום גבוה במידה ניכרת (71%) מיעד התעסוקה שנקבע להן לשנת 2020 (63%) מעידה על הצורך הברור לקבוע יעדי תעסוקה נוספים לנשים החרדיות מלבד שיעור התעסוקה. הגדרת יעדים מסוג זה תסייע לממשלה ולמגזר

58 עיבוד ננתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012. נתונים אלו יציבים לאורך השנים. כך למשל, בשנת 2003 עמד שיעור הנשים החרדיות שעבדו בהיקף של למעלה מ-35 שעות על 27%, ואילו של נשים יהודיות שאינן חרדיות על 64%.

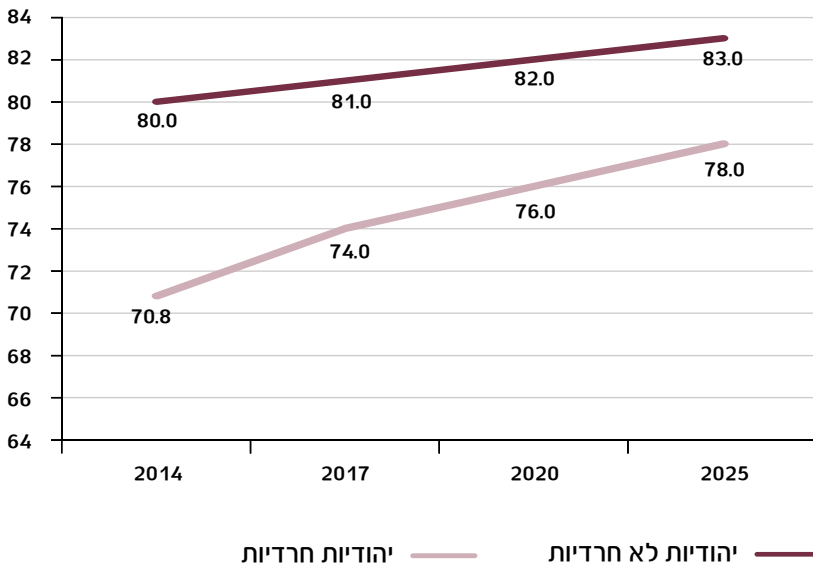
59 עיבוד מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לצורך מעקב אחר יישום החלטת הממשלה על תעסוקת חרדים.

החרדי לחזק את משקי הבית החרדיים וליצור בסיס כלכלי איתן למשפחות חרדיות רבות שבהן האישה היא המפרנסת העיקרית.

2.4.1. יעדי ממשלה לשיעור תעסוקה של נשים חרדיות עד לשנת 2025

על פי המתווה המוצע כאן, שיעור תעסוקת נשים חרדיות יוסיף לעלות עלייה מתונה עד ל-78% בסוף התקופה, קרי בשנת 2025. שיעור זה נמוך ב-5 נקודות אחוז משיעור התעסוקה הצפוי של אוכלוסיית הנשים היהודיות הכללית, פער העומד היום על 10 נקודות אחוז. בתחילת התקופה אמור שיעור התעסוקה של הנשים החרדיות לעלות בקצב מהיר יותר מבסופה (1 נקודת אחוז בשנה לעומת 0.4 נקודות אחוז בסופה). עם זאת צפויה האטה גדולה לעומת העשור החולף, שבו עלה שיעור הנשים החרדיות העובדות בקצב של 2 נקודות אחוז בשנה.

תרשים 6 יעדי תעסוקה לנשים חרדיות לשנים 2014-2025, בהשוואה לנשים יהודיות לא חרדיות (באחוזים)



המשמעות המספרית של המתווה היא כ-6,050 יותר נשים חרדיות עובדות בשנה בשנים 2014-2017, כ-6,300 יותר בשנים 2017-2020, וכ-5,150 יותר בשנים 2021-2025.⁶⁰ מוצע לקבוע גם טווח עמידה ביעד – 76%-83%.

שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי.** יציאת נשים חרדיות לשוק העבודה, שהייתה רכיב מרכזי בהחזקת "חברת הלומדים" החרדית, נעשתה בשנים האחרונות לכורח המציאות בגלל הצרכים הכלכליים הגוברים. עם זאת גודל המשפחה החרדית והצורך בטיפול בילדים מביא לעתים לפרישה מוקדמת של הנשים משוק התעסוקה.

(ב) **מגמות בשוק העבודה.** שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות נמצאים בעלייה מהירה, והם יוסיפו לעלות בשנים הקרובות בעטיו של הצורך הכלכלי הרוחק. עם זאת יציאת הגברים החרדים לעבודה, שהיקפה צפוי לעלות, עשויה להפחית את הלחץ מעל הנשים לצאת לעבודה בכל מחיר.

(ג) **היעדר הרצוי.** ההשקעה בכניסה לשוק העבודה מניבה את התשואה הגבוהה ביותר מבחינת תוצר. העדפה ממשלתית להתמקד בגברים החרדים עלולה לפגוע בשילוב הנשים החרדיות במגזר העסקי ובתעשייה. לעומת זאת השקעת יתר ביציאת הנשים לעבודה יכולה לגרום לכך שהגברים החרדים, שפריון העבודה שלהם גבוה מזה של הנשים, יימנעו מיציאה לעבודה.

2.4.2. יעדי ממשלה להיקף עבודה ושכר שעתי של נשים חרדיות עד לשנת 2025

2.4.2.1. מתווה היקף שעות עבודה שבועיות

המתווה מציע להעלות את מספר שעות העבודה השבועיות של נשים חרדיות. מספר זה עומד היום על 29 שעות בלבד, והוא עתיד להגיע בסוף התקופה, על פי המתווה, ל-34 שעות שבועיות. הפער בשעות העבודה השבועיות בין נשים חרדיות לכלל הנשים בישראל, שעומד היום על 20%, עתיד להצטמצם בסוף התקופה ל-6% בלבד.

60 כמעט 80% מן הגידול הנדרש (כ-4,530 נשים בשנה) נועד לשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי (71%).

שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי.** אחריותה המסורתית של האם החרדית על משק הבית ומספר הילדים הגדול במשק בית חרדי ממוצע ברגע נתון (4.5 ילדים) מחייבים היקף נמוך יחסית של שעות עבודה. עם זאת שוק העבודה החרדי משתנה, וגיוון תחומי התעסוקה והכניסה לשוק העבודה הכללי עשויים להביא לאימוץ נורמות הנהגות בשוק זה.

(ב) **מגמות בשוק העבודה.** הצורך הכלכלי הגובר שהביא נשים חרדיות לשוק העבודה יאלץ רבות מהן לעבוד בהיקף גדול יותר מבעבר.

(ג) **היעד הרצוי.** הסיבה העיקרית לפער ברמת ההכנסה בין הנשים החרדיות העובדות לכלל הנשים העובדות היא הפער בהיקף העבודה, ולפיכך עיקר המאמץ הממשלתי צריך להיות מכוון לתחום זה. היעד המוצע דומה לממוצע שעות העבודה של נשים במדינות OECD.⁶¹

2.4.2.2. מתווה שכר שעות

המתווה המוצע שואף להשוואת גובה השכר השעתי של נשים חרדיות לשכר השעתי הממוצע במשק, לעומת שכרן היום, שנמוך ב-10% משכרן של כלל הנשים. ביטול הפער בגובה השכר השעתי היא שינוי מגמה מן העשור האחרון, שבתחילתו השכר השעתי של עובדות חרדיות היה דומה לכלל העובדות. המתווה מציע עלייה גם בשיעור הנשים החרדיות המועסקות בענפי התעשייה והשירותים העסקיים עד לממוצע של הנשים היהודיות הלא חרדיות העובדות במשק (21% מן הנשים החרדיות, לעומת 13% מהן בשנת 2011).

שיקולים למתווה

(א) **שיקול סוציולוגי/שוק העבודה.** שוק התעסוקה החרדי מתאפיין בשינוי דורי שעיקרו פניית נשים חרדיות צעירות מתחומים מסורתיים, למשל חינוך, לתחומי תעסוקה שההכנסה בהם גבוהה יותר, כמו מחשבים והנדסה.

61 לנתונים לשנת 2014 ראו באתר *Oecd.Stat*, לעיל הערה 43.

(ב) **המדיניות היום.** הכשרה מקצועית והשכלה גבוהה למקצועות בעלי פרוץ גבוה.

(ג) **היעד הרצוי.** השאיפה לעלייה בשכר השעתי מבטאת צורך הכרחי בכניסת נשים חרדיות לתחומי תעסוקה נדרשים במשק. לשם כך נדרש מאמץ בהכשרה ובהכוון שיעודדו תעסוקת נשים חרדיות בענפי התעשייה והשירותים העסקיים. יש צורך להתמודד עם ההעדפה מצד נשים חרדיות רבות לעבוד בתחומי החינוך ובסביבת עבודה חרדית שהשכר בה נמוך.

לוח 6 יעדי שכר (באחוזים מנשים יהודיות לא חרדיות) ויעדי שעות עבודה לנשים חרדיות

שעות עבודה בשבוע	כלל הנשים בישראל	יהודיות, חרדיות, 2013-2014	יעד 2017	יעד 2020	יעד 2025
שעות עבודה בשבוע	36	29	30	32	34
שכר שעתי לעומת השכר הממוצע במשק		90%	93%	96%	100%
גיוון ענפי התעסוקה (תעשייה ושירותים עסקיים, באחוזים מכלל ענפי התעסוקה)	21% (2011)	13% (2011)	15%	18%	21%
שכר חודשי ממוצע לחרדיות לעומת הממוצע במשק		71%	77%	85%	94%

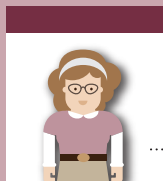
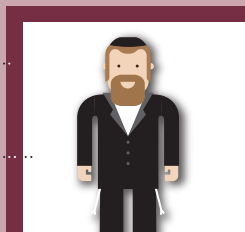
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תכנית אב לתעסוקת חרדים 2025: תמצית ההמלצות

להרחיב את היקפי המשרות

שעות
שבועיות **44**
ב־2025

לעומת
41
ב־2013



34
ב־2025
לעומת
29
ב־2013

להגדיל את שיעורי התעסוקה

45%
ב־2014

67%
ב־2025



71%
ב־2014

78%
ב־2025



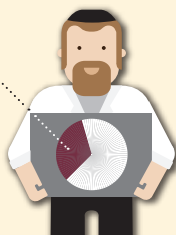
ליצור גיוון תעסוקתי



23%
מהנשים יעבדו
בענפי תעשייה
ושירותים עסקיים
לעומת **13%** ב־2011

33%

מהגברים יעבדו
בענפי תעשייה
ושירותים עסקיים
לעומת **23%** ב־2011

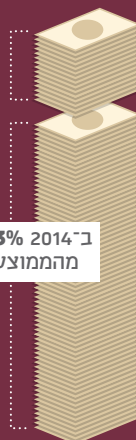


להשוות את השכר השעתי הממוצע

לזה של כלל האוכלוסייה

גברים
חרדים

נשים
חרדיות



83% ב־2014
מהממוצע



90% ב־2014
מהממוצע

פרק 3

חסמי תעסוקה והזדמנויות לשינוי

3.1. מבוא

חברת הלומדים, פרויקט הדגל של החרדיות הישראלית מאז הקמת המדינה, מצפה מהגברים בני הקהילה להשקיע את כל עתותיהם בלימוד תורה, בלא מועד סיום מוגדר. ואכן רבים מהם מוסיפים ללמוד בכולל, מוסד לימודי תורני המיועד לאברכים, גם לאחר נישואיהם, והם מתקיימים ממלגות קיום ועזמות של 1,500–2,500 ש"ח לחודש.

הואיל וכך פרנסת הבית מוטלת על הנשים. בעבר הן הוכשרו רק לתפקידי הוראה, שהתאימו להן בגלל שעות העבודה הנוחות ומשום שהעבודה נעשתה בתוך הקהילה. ואולם עם הירידה בביקוש למורות החלו הבנות החרדיות ללמוד מגוון מקצועות אחרים, בעיקר בתחומי המחשוב והחשבונאות (ראיית חשבון, הנהלת חשבונות, ייעוץ מס).

בצד ההכנסה, הכלכלה החרדית מושפעת משלושה גורמים עיקריים השונים מהממוצע הישראלי והמערבי: (1) מספרם של הגברים המשתתפים בשוק העבודה קטן; (2) רמת הפיריון של העובדים החרדים, כלומר השכר שמרוויחים החרדים שכן עובדים, נמוכה; ו-(3) מספר הנפשות במשפחה גדול, ולכן ההכנסה המשפחתית הנמוכה מתחלקת ממילא למספר נפשות רב ומשפיעה בכך השפעה דרמטית על רמת ההכנסה לנפש. אין פלא אפוא ששיעור העוני בקרב האוכלוסייה החרדית הישראלית עולה על 50% (המוסד לביטוח לאומי, 2013).

בפרק הקודם הצגנו את הצורך בהצבת יעדי תעסוקה לחרדים לשנת 2025 שמשולב בהם גם היבט איכותי המתבטא בגיוון תעסוקתי ובגובה השכר. פרק זה עוסק אפוא במגוון החסמים שעלולים לסכל את השגת יעדים אלו. החסמים חולקו לארבעה סוגים:

(א) חסמי יציאה, קרי קשיים המונעים בעיקר מן הגברים החרדים לצאת לשוק העבודה.

(ב) חסמי הכשרה, המונעים מהחרדים לרכוש השכלה רלוונטית לתעסוקה מכניסה.

(ג) חסמי קליטה, המונעים את שילובם של החרדים – גברים ונשים – במגוון תפקידים בכלכלה הישראלית.

(ד) חסמי פריון, המקטינים את שכר העבודה.

בסוף הפרק נעסוק בכמה תהליכים שהתרחשו בחברה החרדית ובעיצוב המדיניות הציבורית בכל הנוגע לחרדים שעשויים להקל על המפנה התפיסתי המוצע במסמך זה – מעבר לתעסוקה איכותית.

3.2 חסמי יציאה לתעסוקה

חסמי היציאה מקשים על יציאת האברך מהכולל או של האישה החרדית מהבית מרובה הילדים. בסעיף זה יפורטו החסמים העיקריים.

3.2.1 חסם דתי-תרבותי (גברים)

על פי ההשקפה החרדית, לימוד תורה הוא הציווי הגבוה ביותר ולמעשה יש לקיים כלשונה את ההלכה "ותלמוד תורה כנגד כולם" (שטדלר, 2003). היציאה מן הכולל, בית הגידול הטבעי של הגבר החרדי, היא החלטה לחיות את החיים מכאן ולהבא בדרך של "בדיעבד", מתוך החמצת הייעוד העיקרי של האברך. ולא זו אף זו: החרדי לומד ומתחנך שקיום העולם כולו – באופן פיזי ממש – מונח על כתפיו. הוא מחונך לראות את עצמו כחוד חנית ייחודי הערב אישית לשלום העולם כולו באמצעות לימוד התורה. משכך, כיצד הוא יכול למעול בתפקידו, לוותר על לימוד התורה המגונן ולהניח לספינה לשקוע?

כאשר מדובר ביציאה לשוק העבודה מחוץ לחומות הקהילה החרדית נוספת לכל זה החרדה מפני הירידה ברוחניות. בעיני הצעיר החרדי, היציאה מן החממה המגוננת של החינוך החרדי וההיחשפות לאורח החיים החילוני המפתה עלולות להיות הרסניות. מן הבחינה הזוהרית, עליו להתמודד עם אתגר ההשתלבות בעולם חילוני, עשיר ומתגמל, בד בבד עם שמירה על אורח חיים חרדי נבדל וסגפני. האם אפשר לשלב שמירה על החום התורני בעולם של חולין?

3.2.2. חסם חברתי-קהילתי (גברים)

חרדי שמבקש לצאת אל עולם המעשה ואל הפרהסיה הישראלית ולנטוש את חברת הלומדים, אך לא את הציבור החרדי, ייחשב "בעל-בית" ועלול להיות מסווג כחרדי סוג ב'. הידיעה שכך יארע לו גורמת לו לראות לנגד עיניו את הקשיים החברתיים הנכונים לו בחיי היום-יום בקהילה שהוא חי בה, בקבלת ילדיו למוסדות החינוך ולאחר מכן במציאת שידוך לבניו ולבנותיו.

לכך מתווספת מערכת לחצים פנים-חברתית מצד המשפחה המורחבת והרבים, המבקשים להשאיר את האברך הצעיר בתוך הכולל. הלחץ החברתי עשוי אפוא להניא את האברך מהשתלבות בשוק העבודה, גם אם הוא עצמו חפץ בכך.

3.2.3. התא המשפחתי וגידול ילדים (נשים)

אף שמודל חברת הלומדים החרדי מצפה מהנשים לשאת בעול הפרנסה, אישה חרדית מביאה לעולם בממוצע כ-6.5 ילדים, ובקרב משפחות רבות מספר הילדים עולה על 10. משפחה כה גדולה והיעדר עזרה של ממש בעבודות הבית משאירים לעתים את הנשים בביתן. נשים שילדו פעמים רבות ויצאו לעבודה לסירוגין אינן חוזרות מחופשת הלידה ומחליטות להישאר בבית לתקופה ארוכה יותר. החזרה לשגרת עבודה לאחר תקופה ארוכה של שהייה בבית וטיפול בילדים נעשית אפוא קשה ביותר.

3.3. חסמי הכשרה מקצועית

לאחר קבלת ההחלטה העקרונית על יציאה לשוק העבודה נדרשים החרדים לחצות מכשול שני – ההכשרה המקצועית. בהיעדרה הם יוכלו לעסוק בהיקף מוגבל של עבודות, בעיקר בתוך הקהילה. ואכן חרדים רבים, גברים ונשים, מעדיפים לעבוד בתוך הקהילה, בהתמקצעות ספציפית במשרה הרלוונטית ובלי לעבור הכשרה מקצועית ממוסדת. בהתנהלות זו טמונים שני קשיים עיקריים: ראשית, ההיצע דל. היקף המשרות הפנים-קהילתיות – מורים בתלמוד תורה, שוחטים, סופרי סת"ם, מזכירות וכדומה. שנית, המשכורות בתחומים אלו נמוכות יחסית, ופעמים רבות מקומות העבודה אינם מעניקים קביעות או תנאים פנסיוניים. הדרך החלופית היא לרכוש השכלה והכשרה ממוסדות. ואולם גם הבחירה הזאת מחייבת התמודדות עם חסמים גדולים.

3.3.1. היעדר בסיס השכלתי (גברים ונשים)

לציבור החרדי אין כלים השכלתיים בסיסיים. מקצועות החול שנלמדים בבתי הספר היסודיים החרדיים (לבנים) מוגבלים ורמתם אינה מספקת מענה הולם לשוק העבודה המודרני. למרבית החרדים (גברים ונשים) אין תעודת בגרות, ובהיעדרה הם מתקשים להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה הרגילה. התוצאה היא שהם צריכים להיקלט במוסדות ייעודיים או, לחלופין, להשלים פערים השכלתיים בסיסיים, דבר שמאריך את תקופת ההכשרה.

רוב ההנהגה החרדית היום אינה מונעת את רכישת ההשכלה במסגרות ייעודיות לחרדים בתקופה שלאחר הנישואים (כשמדובר בגברים) או אף קודם לכן (כשמדובר בנשים). עם זאת בקהילות אחדות הלימודים האקדמיים אינם מקובלים, בבחינת טאבו.

3.3.2. הִכוּוּנָה מקצועית ולימודים מעורבים (גברים ונשים)

בלא רקע תרבותי וחברתי שמפנה אותם ללימודים אקדמיים או מקצועיים, הצעירות והצעירים החרדים מתקשים להתמצא במגוון ענפי התעסוקה, בדרישות הסף שלהם, במשך תקופת ההכשרה ובהתאמתם למקצוע. לפיכך רבים מהם פונים להכשרה מקצועית או אקדמית לאחר שהם מנותבים באופן שגוי למקצוע שאינם הולם את כישוריהם ואת יכולותיהם. זאת ועוד, בהתאם לתפיסת עולמם התרבותית, מרבית החרדים אינם מסכימים ללמוד במוסד לימודים שבו לומדים נשים וגברים יחד, שלא כמו עבודה במקום מעורב שאיננה נתפסת כטאבו. בשל כך נפסלים מראש המוסדות הלא יעודיים שאינם מנהיגים הפרדה מגדרית בתחומיהם. לפיכך הלימוד במוסדות היעודיים מחייב התמקדות בהיצע ההכשרתי המוגבל שמוסדות אלו מציעים.

3.3.3. עלות הלימודים ומשכם (גברים ונשים)

תעריף הלימודים להכשרה אקדמית במוסדות אוניברסיטאיים עומדת על 12,000 ש"ח לשנה ועד כפול מזה. התעריף של קורסים פרטיים חוץ-אקדמיים עשוי להגיע לכ- 20,000 ש"ח לקורס כולו. חרדים רבים אינם יכולים להרשות לעצמם הוצאה כזאת, בהתחשב במצבם הכלכלי.

נוסף על כך משך הלימודים, שעשוי לארוך כמה שנים (שנת מכינה קדם-אקדמית ואחריה כשלוש שנות לימודים אקדמיים), משהה את היכולת להתפרנס לתקופה ארוכה ומכביד על התנהלות הבית. לפיכך רבים יעדיפו לעבוד בעבודה מכניסה פחות אך שאינה כרוכה בהכשרה מקצועית ארוכה ויקרה.

3.4. חסמי קליטה בתעסוקה

לאחר חציית המשוכה השנייה – רכישת השכלה – נדרשים החרדים לצלוח את מבחן המעשה: מציאת עבודה והשתלבות בשוק הכלכלה הישראלי. גם שלב זה טומן בחובו קשיים לא מבוטלים.

3.4.1. פתיחות המעסיקים להעסקת חרדים (גברים ונשים)

מחקרים מראים כי מרבית המעסיקים בשוק הישראלי חוששים להעסיק חרדים מחשש שייאלצו להכניס שינויים בבית העסק על מנת לאפשר לעובד החרדי לשמור על תרבותו הייחודית, כגון שמירה על כשרות או הפרדה פיזית בין גברים לנשים (מלחי, 2015). בסקר שערך אסף מלחי, 16% מכלל המעסיקים השיבו כי מועסקים אצלם חרדים, והם הגיבו בחיוב על העסקה זו. מתברר שהחשש מפני הצורך בשינויים בבית העסק איננו מתממש ומרבית החרדים משתלבים היטב במקום העבודה החדש. חשש נוסף של מעסיקים קשור לשיעור הילודה הגבוה במגזר החרדי, והוא מקשה על מציאת עבודה בקרב הנשים החרדיות.

סיבה נוספת לכך שמעסיקים אינם פתוחים להעסקת חרדים קשורה לרמת ההכשרה הנמוכה יחסית של מרבית החרדים. כך למשל, גם בעלי התואר האקדמי מקרבם לא רכשו אותו במוסדות שנחשבים יוקרתיים אלא במכללות ייעודיות, שנחשבות יוקרתיות פחות, ולעתים גם ממוצע הציונים שלהם אינו גבוה. כך יוצא שהסינון הראשוני פולט החוצה את מרבית החרדים, והם אינם מוזמנים כלל לראיונות עבודה (מריאנו וקאופמן, 2012).

3.4.2. כשל מידע (גברים ונשים)

רבות מהמשרות המתפנות בשוק אינן מגיעות לאוזניהם של דורשי העבודה החרדים, בגלל הצריכה של כלי תקשורת מגזריים ובגלל המגורים באזורים

נפרדים, שהם מעין בועה המנותקת מהמידע הגלובלי. כך למשל, רבים מהחרדים עדיין אינם משתמשים באינטרנט,⁶² המשמש היום כלי עיקרי באיתור משרות פנויות. בהיעדר מערכת קשרים משפחתית וחברתית החרדים מתקשים להגיע למידע המועבר מפה לאוזן על משרות מתפנות או על הזדמנויות בשוק העבודה מחוץ לתחומי המגזר.

3.4.3. קושי בהשתלבות (גברים ונשים)

בלימודי החול בבתי הספר היסודיים החרדיים (לכנים) לא נלמדים לרוב מקצועות כמו אנגלית, אזרחות או מחשבים, ולכן בני המגזר מתקשים להתנהל במרחב הציבורי המודרני והגלובלי. נוסף על כך הם סובלים מקשיי שפה ניכרים: חלק מהציבור החסידי דובר יידיש כשפת אם, ואף שמרבית החרדים דוברים עברית, הם אינם דוברים "ישראלית" ואינם מכירים את הליכות העולם החילוני, דבר המקשה על השתלבותם ברשות הרבים החברתית.

3.5. חסמי פיריון עבודה

רבים מן החסמים שהוזכרו לעיל הם הלכה למעשה גם חסמי פיריון. קרי, גם לאחר השילוב בשוק העבודה השכר שעובדים חרדים מקבלים נמוך. הסיבות לכך הן עבודה במשרות חלקיות, עבודה במשרות לא נדרשות ובמקרים מסוימים אפליה במקומות העבודה – השכר על אותה עבודה נמוך מזה של עובד או עובדת שאינם מהמגזר החרדי.

3.5.1. כשל בבחירת תחומי עיסוק

פיריון העבודה של החרדים נמוך יחסית בעיקר בשל כשלים בתחומי ההשמה. על פי עיבודי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2011 למעלה מ-50% מהנשים החרדיות העובדות מועסקות בתחום החינוך, ומאחר שאין תקני הוראה רבים כל כך, רבות מהן עובדות במשרות חלקיות שההכנסה בהן נמוכה ואין בה

62 על פי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013, 57% מן האוכלוסייה החרדית אינם משתמשים באינטרנט.

קביעות. למרבית הנשים החרדיות גם אין תעודת בגרות ו/או תואר אקדמי, ולכן נמנעת מהן האפשרות להתקבל לעבודות רבות הדורשות תנאי סף אלו.

3.5.2. משרות חלקיות לנשים

סיבה נוספת לפריון הנמוך ולחלקיות המשרה היא גודל המשפחה והילודה הגבוהה, שעלולים לפגוע עם השנים בכושר העבודה של האם. יוצא אפוא שאף שהנשים החרדיות יוצאות לעבודה, הכנסתן של רבות נמוכה ביותר. אם מדובר במפרנסת יחידה ובמשפחה עם מספר ילדים גדול – העוני הוא מחויב המציאות.

3.5.3. אפליה תעסוקתית של עובדים חרדים

בדיקות שנעשו הראו פערי שכר גדולים בין עובדים חרדים לעובדים לא חרדים באותם מקומות עבודה. כך למשל, סקר שנערך בקרב נשים שעובדות בתחומי הטלמרקטינג והנהלת החשבונות העלה פערי שכר שעתי של 13.5% בין נשים חרדיות, ולרעתן, לשאינן חרדיות באותן משרות (רימון, 2012).

לוח 7 חסמי התעסוקה לחרדים – סיכום

חסם	תיאור	גברים/נשים	חיסם יציאה	חיסם הכשרה	חיסם קליטה	חיסם פריון
חסמי תוכן	לימוד תורה וחברת הלומדים	חובה דתית המעניקה עליונות דתית וחברתית ללימוד התורה	✓	✓		
	בסיס השכלתי	היעדר בסיס של לימודי ליבה (בעיקר אנגלית ומחשבים)		✓	✓	✓
	תעודת בגרות	היעדר תעודת בגרות (כ־10% בלבד מהחרדים – בנים ובנות)		✓	✓	✓
	חסם מקצועי	היעדר מקצוע והשכלה רלוונטיים			✓	✓



לוח 7 (המשך)

	החסם	תיאור	גברים/ נשים	חסם יציאה	חסם הכשרה	חסם קליטה	חסם פריון
חסמי סביבה	ילודה ומשק בית	מספר ילדים גבוה ומשק בית גדול	נשים	✓		✓	✓
	דפוסי צניעות וחשש מחשיפה לחילוניות	קושי ביציאה לסביבה מעורבת	גברים ונשים			✓	✓
	דפוסי תרבותיים	כפיפות ל"דעת תורה" ולהחלטות הרבנים והיעדר חינוך לעבודה	גברים	✓			
חסמי איכות	ביקוש מצד מעסיקים	נכונות מעסיקים חילונים לקלוט חרדים: רק רבע עובדים אצל חילונים וב-8% מהמעסיקים הפועלים בישראל בלבד	גברים ונשים			✓	✓
	ריכוז יתר בשירות הציבורי	72% מהנשים העובדות ו-45% מהגברים העובדים עובדים בשירות הציבורי (בעיקר בחינוך)	גברים ונשים				✓
	משרות חלקיות	רק 53% מהנשים העובדות ו-75% מהגברים העובדים עובדים במשרה מלאה (לעומת 75% ו-89% בקרב יהודים לא חרדים, בהתאמה)	גברים ונשים				✓
	היעדר מידע	הביקוש לעובדים אינו מגיע לחרדים מפני שהם צורכים כלי תקשורת מגזריים	גברים ונשים			✓	
	כשל בתחומי ההתמקצעות	מרבית החרדים המתמקצעים עושים זאת בתחומים רוויים, כגון משפטים	גברים ונשים			✓	✓
	אפליה בשכר	במקומות עבודה רבים העובדים החרדים מוחתמים על חוזה העסקה אישי בשכר נמוך יותר	גברים ונשים				✓

3.6. הזדמנויות לשינוי

התפתחויות בזירה הפנים-חרדית בצד שינויים פוליטיים ומדיניות חדשה הביאו לכך שחרף החסמים שתוארו קודם לכן יש היום היתכנות גדולה מבעבר לקידום תעסוקה איכותית של חרדים. השינויים התרבותיים, ההנהגתיים והכלכליים שהרחבנו עליהם פותחים פתח ליציאה לעבודה בגיל צעיר יחסית. בגילאי ה-20 מתרבות האפשרויות לפנייה ללימודים ממושכים שיש להם פוטנציאל להכנסה גבוהה, ויש אכן סימנים לכך שצעירים חרדים רבים מעוניינים בכך. אם שינוי מגמה זה יקבל תמיכה מהמדינה באמצעות נכונותה להשקיע ביוזמות לתעסוקה איכותית, סיכויי ההצלחה של יוזמות אלו יעלו עלייה של ממש.

3.6.1. עלייה בכדאיות ליציאה לעבודה (גברים)

קצבאות הקיום שקיבלו אברכים עד לשנת 2013 היו נדיבות יחסית ויכלו להגיע, במישרין ובעקיפין, לכדי אלפי שקלים בחודש. אף שאין מדובר בהכנסה גבוהה, מציאות זו קיבעה סטנדרט שאפשר לאברך לשקוד על לימודי התורה ולא חייב אותו לעמול לפרנסתו. בשנת 2009 הציג חגי לוי מן המועצה הלאומית לכלכלה נתונים שהראו כי ייתכן שהיציאה של אברכים לעבודה איננה משתלמת מבחינה כלכלית. ההכנסה הכוללת של שני בני זוג חרדים שאינם עובדים הגיעה ל-70% בקירוב מזו של שני בני זוג עובדים, ובמספרים מוחלטים הפער עמד על כ-2,000 ש"ח בלבד (לוי, 2009).

ואולם מאז שנעשה תחשיב זה הממשלה קיצצה במלגות ובהטבות לאברכים, ותמיכות התורמים קטנו אף הן. מנגד, הממשלה הגדילה את התמריצים ליציאה לעבודה באמצעות התניית סבסוד מעונות יום במיצוי כושר העבודה והנהגת מס הכנסה שלילי. לפיכך תחשיב עדכני שנערך לצורך מחקר זה מעלה מציאות שונה לחלוטין מזו שמצא לוי לפני שנים ספורות. אנחנו מצאנו שההכנסה הכוללת של שני בני זוג חרדים שאינם עובדים עומדת היום על 35% בלבד מזו של שני בני זוג שעובדים. במספרים מוחלטים מדובר בפער של למעלה מ-5,500 ש"ח לחודש, לרעת הזוג שאינו עובד כמובן. התחשיב הנוכחי מעלה גם שהפער בהכנסות בין משפחה שבה שני בני הזוג עובדים לבין משפחה שבה רק האישה עובדת, שעמד בעבר על 7% בלבד, התרחב ועומד היום על כ-28%, שהם כ-2,500 ש"ח לחודש.

התחשיב כולו בנוי על הכנסה משוערת של שכר מינימום. במקרה שהכנסת בני הזוג גבוהה ממנו, הפערים אפילו גדולים יותר. אמנם בעקבות כניסת המפלגות החרדיות לקואליציה בשנת 2015 החזירה הממשלה חלק מן ההטבות לאברכים, ואולם הפערים ברמת ההשתכרות בין חרדים עובדים לשאינם עובדים יישארו מובהקים (התחשיב המלא מופיע בנספח למסמך זה).

3.6.2. הסרת החסם החוקי (גברים)

חרדים רבים בחרו להישאר בתוך חממת הלומדים בגלל הרתיעה מחובת השירות הצבאי, שנדחה במשך שנים בזכות מעמד "תורתם אומנותם". יציאה ממעגל הלימודים גם לאחר נישואיהם, באמצע שנות ה-20 לחייהם, כשהם מטופלים לרוב בילדים רכים, העמידה אותם בסכנת גיוס לצה"ל. יתר על כן, ההנהגה החרדית המשיכה להתנגד לגיוס לצבא בכל תוקף. אמנם בעשור האחרון ההתנגדות נסדקה, אך בקרב ציבורים רחבים היא נותרה בעינה ומתייגת את המתגייס כיוצא דופן. כך, חוק הגיוס משנת 2014 עורר קמפיין אגרסיבי נגד המתגייסים והפחית, זמנית, את מספר החרדים הפונים לשירות צבאי או אזרחי. ואף על פי כן חוק הגיוס טומן בחובו הזדמנות לשילוב גברים חרדים בתעסוקה. בטווח הקצר הוא מעניק פטור לכל בחורי הישיבות והאברכים מגיל 22 – צעד שמאפשר ליותר מ-20,000 חרדים לצאת ללימודים ולעבודה ללא כל הגבלות חוקיות. בשינוי זה טמון פוטנציאל רב להעלאת שיעור התעסוקה של גברים חרדים, אך לא פחות מכך – להעלאת פריון העבודה שלהם. בגיל זה, כאשר עול המשפחה וגידול הילדים איננו כבד, יכול גבר חרדי לצאת להכשרה מקצועית וללימודים אקדמיים ממושכים שיובילו אותו לעבודה ברמת הכנסה בינונית וגבוהה.

חוק הגיוס החדש מאפשר גם הכשרה תעסוקתית או לימודים לא תורניים בהיקף של עד 15 שעות שבועיות, הנכללות ב-40-45 השעות השבועיות המתחייבות מהמעמד של בחור ישיבה או אברך. הסדר זה פותח פתח לצעירים חרדים המעוניינים לקדם את עתידם המקצועי בלי שיצטרכו להתגייס לצבא או לעזוב את הישיבה.

3.6.3. נכונות מדינתית להשקעה בתעסוקת חרדים

קידום תעסוקת חרדים נהפך בעשור השני של שנות האלפיים לחלק מובנה במגוון תכניות ממשלתיות, ואין חולק על חשיבותו לשגשוגה העתידי של מדינת ישראל. יתרה מזו, היעדר של תעסוקה איכותית לחרדים נעשה גם הוא חלק בלתי נפרד מהמדיניות, והוא מתבטא בתכנית החומש של המועצה להשכלה גבוהה ובצעדים ראשונים של משרד הכלכלה לעידוד תעסוקה זו במרכזי ההכוון והתעסוקה. הצבת יעדים איכותיים היא אפוא עוד נדבך בפעילות הקיימת, והיא אינה מחייבת היערכות מחדש לצורך אימוצה על ידי המינהל הציבורי. לנכונות מצד המדינה מצטרפים גורמים כגון מוסדות אקדמיים וארגונים לא ממשלתיים המסייעים בשלב רכישת המקצוע ובשלב ההשמה.

3.6.4. נכונות חרדית לתעסוקה איכותית

שנים רבות היתרגמה התפיסה החרדית הקלסית הרואה בעבודה כורח ולא פוטנציאל לקריירה או להגשמה עצמית לזלזול בכל הקשור להכשרה ולהכנסה עתידית (שטרלר, 2003; מלאך, 2014). ואולם היום, מלבד ההכרה הפנים-חרדית בצורך הגובר בכניסת חרדים לתעסוקה, אפשר להצביע על גורמים במגזר זה המרגישים את הצורך בהכשרה מקצועית ואקדמית כשלב מקדים בדרך לתעסוקה שהכנסתה גבוהה.

קבוצות חרדיות של יזמים צעירים פועלות היום בגלוי לקידום תעסוקה איכותית לחרדים. הבולטות שבהן הן "תמך", "מובילות", "מעורבות", "קמא-טק" ו"שלוחי ציבור" באוניברסיטה העברית בירושלים. ואולם גם גורמים אחרים שבמשך שנים התנגדו לגיוון תחומי התעסוקה ולעיסוק בצורכי העובדים החרדים נוקטים היום גישה שונה. כך למשל, מנהלי סמינרים שפועלים לגיוון תחומי הלימוד לצורך פרנסה מכובדת לבוגרותיהן.

גם פוליטיקאים חרדים החלו לדבר על כניסת חרדים לכל תחומי התעסוקה במשק.⁶³ גישה זו אף קיבלה ביטוי בהסכם הקואליציוני שעליו חתמו סיעות

63 ראו למשל התייחסות של פוליטיקאים חרדים לשאלה זו בעיתון השמרני יתר נאמן ("מדברים גליונות", 10.3.2015).

יהדות התורה וש"ס בשנת 2015. ההסכם מורה על הקמת מטה לקידום תעסוקת חרדים במשרד הכלכלה שיפעל לקידום תעסוקה מלאה ואיכותית למגזר החרדי. יוזמת פוליטיקאים חרדים להעדרפה מתקנת בקבלה לשירות הציבורי, המופיעה אף היא בהסכם הקואליציוני, נובעת גם היא מהבנת הצורך בשינויים בתחומי התעסוקה בקהילה החרדית.

גורמים אלו, נוסף על קהילה אקדמית חרדית גדלה והולכת, מחזקים את האפשרות לקידום תעסוקה איכותית – לא כיוזמה ממשלתית לבדה, אלא גם כהיענות לצורך ולשאיפה בקרב קבוצות לא מבוטלות בתוך הקהילה החרדית עצמה.

פרק 4

המלצות מדיניות

4.1. מבוא: אתגר המעבר לפיריון עבודה גבוה

העלאת פיריון העבודה היא תהליך ממושך, ומחיר העיכוב בו גבוה במונחי כלכלה ורווחה. בכל הקשור למסוגלות התעסוקתית התהליך משלב לימוד ורכישה של מיומנויות מקצועיות (השכלה גבוהה והכשרה מקצועית), כישורים תעסוקתיים בסיסיים, ניסיון תעסוקתי וידע על שוק העבודה וכן יכולת להשתמש ברשתות חברתיות "פתוחות" (מחוץ למגזר החרדי). ואולם לטעמנו גם השוק צריך לעבור תהליך מורכב של שינוי. ברמה הארגונית נדרשות התאמות כדי לקלוט חרדים, וברמה התודעתית נדרשים סיפורי הצלחה שידגישו את יכולתם של חרדים להשתלב בתפקידי מפתח במשק ובתעשייה העילית.

הפעולות שננקטו על ידי ממשלות ישראל לקידום התעסוקה של חרדים בדרך עם תהליכים פנימיים בחברה החרדית הגדילו בעשור האחרון את שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית. ואולם באותה תקופה לא חלה עלייה ברמת ההשתכרות וברמת הפיריון לשעת עבודה של אוכלוסייה זו בגלל הפערים בינה ובין שאר האוכלוסייה היהודית בכישורים המקצועיים הנרכשים במערכת החינוך. רמת הפיריון הנמוכה מגבילה את התועלת למשק, את העלייה ברווחה האישית והקבוצתית ואת היציאה מהעוני. בעיות אלו עשויות להשפיע גם על המשך מגמת ההשתלבות של חרדים בעולם התעסוקה.

פרק זה עוסק אפוא בהמלצות יישומיות להגדלת פיריון העבודה בקרב האוכלוסייה החרדית. המלצותינו נוגעות לשלושה מנועי צמיחה לשיפור שיעורי התעסוקה, רמות השכר, היקפי המשרות ויכולות הקידום של עובדים חרדים:

- (א) שיפור ההכשרה הלימודית והמקצועית לגברים החרדים ולנשים החרדיות.
- (ב) עידוד מערך ההכוון וההשמה לחרדים, בדגש על תעסוקה איכותית.
- (ג) עידוד המעסיקים לביקוש לעובדים חרדים במקצועות נדרשים במשק ובתחומים שהפיריון בהם גבוה.

4.2. פירוט ההמלצות

4.2.1. הכשרה איכותית לשוק העבודה

מרבית תחומי הלימוד של האוכלוסייה החרדית בגיל הצעיר, בייחוד בקרב הבנים, אינם מתאימים לצורכי שוק העבודה המודרני. ואולם בעשור האחרון ניכר גידול לא מבוטל בפתיחה של מסלולי הכשרה מקצועיים בסמינרים, במספר הישיבות התיכוניות החרדיות ובפונים ללימודים אקדמיים ולקורסים להכשרה מקצועית בתחומי המחשבים, ההנדסה והטכנולוגיה. בכל המוסדות הללו מוענקת הכשרה ממושכת לשוק העבודה, ויש לסייע לכך שהיא תהיה מוטית תעסוקה איכותית. מסמך זה מציע מסגרות שיאפשרו רכישת כישורים תעסוקתיים באמצעות השלמת בגרויות או למידה מרחוק של מקצועות יסוד וכן התאמת המקצועות הנלמדים בסמינרים החרדיים לבנות לצורכי שוק העבודה.

א. השלמת בגרויות לבוגרי החינוך התיכוני החרדי

הבעיה

כניסה איכותית של חרדים למעגל העבודה מותנית בהשלמת פערי ידע לפני תחילת הלימודים האקדמיים. ההשלמה נעשית לרוב במכינות האקדמיות של המכללות והאוניברסיטאות, אף שלמרות חיוניותן יש להן כמה חסרונות בולטים:

(1) הלימודים במכינה מקנים תעודה המאפשרת לתלמיד לימודים אקדמיים רק במכללה שבה למד.

(2) המכינה מותאמת למקצוע שהתלמיד עתיד ללמוד בלימודיו האקדמיים, אך למרבית התלמידים (הגברים) חסר רקע בסיסי על מנת להכריע בכל הקשור לתחום הלימודים המועדף עליהם.

(3) היקף הלימודים במכינה איננו מאפשר לסטודנט להמשיך לעבוד או ללמוד במקביל במסגרות תורניות.

הפתרון

אנו ממליצים על הקמת מסגרת מיוחדת להשלמת בגרויות לגברים ולנשים בוגרי מערכת החינוך החרדי. מסגרת זו תסייע ברכישת ידע בסיסי לצורך פתיחת

אפשרויות הלימוד וגיבוש החלטה מושכלת בדבר לימודים אקדמיים רצויים. השלמת הבגרויות תיעשה במרכזים ייעודיים שיהיו בהם כיתות הוראה, ספרייה ומערך תמיכה של שיעורי עזר, והם יציעו גם הוראה מקוונת, שמתאימה לחלק מקהל היעד. כלל הגברים בוגרי מערכת החינוך החרדי יוכלו לקבל שוברים להשלמה חנימית של הלימודים לבגרות. פלטפורמת ההוראה המקוונת תתאים גם למעוניינים בהשלמה בסיסית יותר של לימודי יסוד (למשל באנגלית ובמתמטיקה), גם אם לא ברמה של לימודים לבגרות.

ההמלצות:

- ✓ יש לבנות תכנית להשלמת בגרויות לגברים ולנשים בוגרי חינוך תיכוני חרדי.
- ✓ יש לקדם תכניות ללמידה מרחוק במקצועות היסוד (למשל אנגלית).

ב. החינוך התיכוני החרדי

הבעיה

הורים חרדים רבים מעוניינים שבניהם ילמדו בישיבות תיכוניות חרדיות שונות לתלמידיהן גם הכשרה לכניסה לשוק העבודה. ואולם עלות לימודיו של תלמיד בישיבה תיכונית גבוהה מעלות לימודיו של תלמיד בישיבה חרדית רגילה (כ-45,000 ש"ח לעומת 30,000 ש"ח). העלות הגבוהה, שחלק גדול ממנה מושט על ההורים, נובעת ממתכונת הישיבה התיכונית: פנימייה, סדר יום ארוך, שעות הוראה פרונטליות ומורים עם התמחות בתחומי דעת רבים שאינם נדרשים בישיבות חרדיות רגילות. הורים המעוניינים שבנם ילמד בישיבה תיכונית נדרשים אפוא למחיר כלכלי כבד ורבים מהם אינם יכולים לעמוד בו. נוסף על כך השנים הראשונות להקמת ישיבה תיכונית יקרות במיוחד בשל מספר התלמידים הקטן בהן.

הפתרון

יש להקים מערך לתמיכה ייעודית, ארגונית וכספית בחמש השנים הראשונות להקמת ישיבה תיכונית חרדית. בד בבד יש להשוות את התנאים הכלכליים של

מוסדות אלו לשייכות התיכוניות במגזר הדתי-לאומי, אף שהם אינם חלק מהמסלול החינוך הממלכתי-דתי. אמנם פתרון זה איננו מתאים למרבית אוכלוסיית הצעירים החרדים הלומדים בשייכות קטנות,⁶⁴ ובכל זאת הוא יכול לסייע להורים חרדים המוצאים בשייכות תיכוניות אלו מענה חינוכי ואישי לצורכי ילדיהם.

ההמלצה:

✓ יש להעניק תמיכה ייעודית לשייכות תיכוניות חרדיות חדשות.

ג. סמינרים: עידוד מקצועות מוטי תעסוקה

הבעיה

הלימודים בסמינרים החרדיים כוללים לימודי הוראה בצד הכשרה מקצועית, אף שמרבית התלמידות לא צפויות לעסוק בהוראה כלל. מסלול זה יוצר עומס לימודים גדול ומכפיל את שכר הלימוד. ב-20 סמינרים, ואף יותר, פועלת תכנית ח"ן להכשרה חלופית בלימודים מקצועיים ללא לימודי הוראה.⁶⁵ היקף שעות העבודה של בוגרות תכנית ח"ן גדול משל בוגרות תכניות ההוראה ושכרן גבוה ב-24% (גולדפרב, 2013). בכוונת משרדי החינוך והאוצר לקצץ 70% ממכסות ההוראה בסמינרים בהתאם לרמת הביקוש למורות ולחייב לימודים לתואר אקדמי בתחום ההוראה.⁶⁶

הפתרון

אנו ממליצים על יישום מדורג של הגבלת מכסות ההוראה, כמו שמקובל במכללות החינוך וההוראה במגזר הכללי. השינוי במתכונת הלימוד בסמינרים צריך להיעשות בד בבד עם הטמעת תכנית ח"ן בכל הסמינרים. המתכונת החדשה תכלול מימון של ייעוץ תעסוקתי לפני הלימודים וסדנאות הכוונה והכנה לעבודה. עם זאת איננו

64 על פי חוק מוסדות תרבותיים-ייחודיים, התשס"ח-2008.

65 תכנית ח"ן היא תכנית ללימודי הנדסאות חלופיים בסמינרים לנשים חרדיות של מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.

66 הביקוש למורות במגזר החרדי עומד על 2,000-2,500 מורות לשנה, ואילו בסמינרים לומדות 9,000 תלמידות מדי שנה (ראו הצעת תקציב המדינה לשנים 2013-2014).

ממליצים על חיוב בתואר אקדמי בסמינרים, משום שהמורות שמקבלות בהם את הכשרתן המקצועית אינן מלמדות מחוץ למסגרת החינוך העצמאי.

ההמלצה:

✓ יש לתמוך בהרחבה ובהשכלה של מסגרות הלימוד האלטרנטיביות בסמינרים.

4.2.2. הכוון ותכניות מיוחדות מוטות תעסוקה איכותית

מערך ההכוון של מרכזי התעסוקה לחרדים מתמקד בשילוב הפונים לתעסוקה, אף על פי שמערך התמריצים מתייחס גם להיבטים של רמות השכר של העובדים. נוסף על עצם השילוב בתעסוקה יש להציב למרכזי ההכוון את יעד הגיוון בתחומי התעסוקה ואת יעד התעסוקה שההכנסה בה בינונית וגבוהה. אפשר לקדם יעדים אלו על ידי הכוונת הפונים להכשרה מקצועית או אקדמית, על ידי בניית תכניות לקידום עובדים ועל ידי יצירת מערכת תמריצים למרכזים לקידום תעסוקת חרדים ברמת שכר בינונית-גבוהה. כמו כן יש לפתח את תחום ההשמה בתכניות האקדמיות לחרדים בעזרת קורסי הכנה לתעסוקה, משרות סטודנט והידוק הקשר בין לבין מרכזי ההכוון.

חרדים הפונים כיום לתעסוקה איכותית הם מודל לאוכלוסייה רחבה בתוך המגזר החרדי. תמיכה ייעודית בשלב ההכשרה תסייע למצטיינים חרדים להוביל השתלבות חרדית בשירות המדינה, באקדמיה, במשפט ובעסקים.

א. מרכזי ההכוון

הבעיה

אחד הכלים העיקריים שעיצבו את מדיניות התעסוקה לחרדים בעשור החולף הוא מרכזי ההכוון לגברים ולנשים. הפעלת מרכזים אלו בירושלים במרכז על ידי גורם חיצוני ומרכזי ההכוון לגברים פטורי צבא רק ממחישה את החשיבות של השקעה בכלי זה ואת הנכונות של משרד הכלכלה להשתמש בו. אדם חרדי עשוי להסתייע במרכזי ההכוון בשלושה שלבים בחייו המקצועיים: בהחלטה הראשונית להיכנס לשוק העבודה, לשם השמה אחרי הכשרה מקצועית ובניסיון לשדרג

את מקום העבודה. אלא שהכלים לתמיכה בתעסוקת חרדים מתמרצים את עצם הכניסה לתעסוקה אבל אינם מתמרצים מספיק תעסוקה בשכר בינוני-גבוה.

הפתרון

הצבת יעדי תעסוקה איכותיים לחרדים צריכה להתבטא במודל התמריצים של מרכזי ההכוון. תמרוץ תעסוקה איכותית יכול להתקיים ברמת הפרט, בעזרת מענק התמדה לעובדים בשכר גבוה או לנשים העובדות במשרה מלאה. ברמת התכנונית יש צורך לבחון שדרוג של תכנית הקידום במרכזים, האחראית לקידום התעסוקה לעובדים, על ידי שיפור ההכשרה של מומחי הקידום, הגדלת משרותיהם או יצירת מערכת תמריצים להצלחתם. תמריץ שלישי יכול להתקיים ברמת המפעיל של מרכז ההכוון. עם מעבר המרכזים למפעילים חדשים (בחלק מן המרכזים התהליך כבר התרחש) יש לבחון מענק מיוחד להפניה ללימודי מקצועות מוטי תעסוקה איכותית ולהשמה הולמת מעבר לקבוע במודל היום. המלצות המדיניות בסוגיה זו אינן מבקשות להכריע איזה מודל תמריצים מן המודלים שצוינו לעיל הוא האפקטיבי ביותר לתעסוקה איכותית, אך הן קובעות את הצורך בבדיקה מקיפה לצורך הכרעה ומעבר למודל תמריצים הולם.

ההמלצה:

✓ יש להקפיד על מערכת תמריצים במרכזי ההכוון לעבודה בשכר בינוני וגבוה, על גיוון תחומי התעסוקה של חרדים ועל קידום בעבודה במרכזי ההשמה לחרדים.

ב. הכנה לשוק העבודה כחלק ממסגרת הלימודים האקדמיים

הבעיה

גילם של החרדים הפונים ללימודים אקדמיים גבוה יותר במוצע מגילם של מי שאינם חרדים, ומרביתם אף נשואים ובעלי משפחות. בעקבות זאת היכולת להתפנות לעבודה בזמן הלימודים נמוכה יותר. לכך יש להוסיף את העובדה שהרשתות החברתיות החרדיות פחות מוכוונות תעסוקה. התוצאה היא שעם תום לימודיו, סטודנט חרדי נזקק לזמן ממושך יותר כדי למצוא לעצמו תעסוקה הולמת (מרציאנו וקאופמן, 2012).

הפתרון

אפשר לקדם את ההכנה לכניסה לשוק התעסוקה עוד בזמן הלימודים האקדמיים בשתי דרכים:

(א) גיבוש ויישום קורס סדנאי-אקדמי העוסק בהכנה לשוק התעסוקה: קורס זה יהיה חלק בלתי נפרד מן הלימודים האקדמיים בכלל המסלולים החרדיים.
(ב) קידום משרות סטודנט בשיתוף פעולה עם נציבות שירות המדינה וגורמים נוספים במשק: עבודה במשרת סטודנט, אפילו בהיקף מוגבל, היא כלי אפקטיבי ביותר להשתלבות מלאה באותו מקום עבודה לאחר סיום הלימודים.

סיוע להשמת אקדמאים חרדים מתקיים במידה מסוימת במסלולים האקדמיים לחרדים ובמידה פחותה גם במרכזי ההשמה לחרדים. ואולם הגורם הראשון איננו מתמחה בהשמה, והגורם השני איננו מתמחה באוכלוסיית האקדמאים. לצורך שיפור ההשמה יש לחזק את הממשק בין התכניות האקדמיות לחרדים לבין מרכזי ההשמה. ממשק משופר כזה יביא להרחבת הפעילות של מרכזי ההשמה אגב ניצול הידע שנצבר בתכניות האקדמיות לחרדים.

ההמלצה:

✓ יש להכין את החרדים לשוק העבודה כחלק ממסגרת התכניות האקדמיות המיועדות להם (קורס מיוחד, משרות סטודנט, מערך השמה עם זיקה למרכזי ההכוון התעסוקתיים).

ג. שילוב חרדים בשירות המדינה

הבעיה

שיעור החרדים העובדים בשירות המדינה נמוך מאוד ועומד על כ-1.5% מכלל העובדים בו.⁶⁷ מצב זה נובע ממיעוט אקדמאים חרדים ומניכור הדדי בין החרדים לבין מוסדות המדינה. צעד אפקטיבי של נציבות שירות המדינה לשילוב

67 על פי נתוני מינהל המחקר של משרד הכלכלה. יש להדגיש שהכוונה לעובדי מדינה ולא לעובדים במגזר הציבורי, (שבו עובדת רוב האוכלוסייה החרדית).

חרדים יביא לגיוון העובדים בשירות הציבורי, לשיפור המענה הממשלתי הניתן לאוכלוסייה החרדית, להרגעת דעות קדומות וליצירת מודלים לחיקוי בכלל החברה החרדית (מלאך וכהן, 2014).

הפתרון

דרך אחת לקידום שילובם של חרדים בשירות המדינה היא חקיקה של העדפה מתקנת, ואולם זו צפויה לעורר ביקורת ציבורית ומחלוקת פוליטית. חקיקה כזאת תעורר גם קשיים בכל הנוגע להגדרת אוכלוסיית היעד ותבצר דימוי נחשל לאוכלוסייה החרדית. כנגד זאת אנו ממליצים על פעולה בעזרת כלי מדיניות מינהליים העומדים לרשות נציב שירות המדינה, שהאפקטיביות שלהם עשויה להיות גדולה מן הפעולה החקיקתית. על נציבות שירות המדינה לפעול באופנים האלה:

- (א) להכשיר צוערים חרדים לשירות המדינה במסלול חדש של תב"ת ולקבוע מכסה לחרדים במסגרות צוערים קיימות.
- (ב) להקצות משרות ייעודיות לחרדים באמצעות "צביעת משרות" קיימות לתקופה של שלוש שנים.
- (ג) לשווק את נציבות שירות המדינה בקרב אוכלוסיית היעד במסגרות הלימוד והעמותות החרדיות העוסקות בהשמת חרדים, בתקשורת החרדית המקוונת ובשבועונים החרדיים.
- (ד) להיערך בתוך נציבות שירות המדינה עצמה לקליטת חרדים בעזרת ימי עיון לבכירים. אלו יערכו היכרות עם החברה החרדית והשינויים הפוקדים אותה ויציעו התאמות נדרשות לשילוב חרדים בשירות המדינה.

ההמלצה:

✓ יש לגבש תכנית מקיפה להכשרה ולשילוב של חרדים בשירות המדינה.

ד. קידום תכניות מצטיינים

הבעיה

כפי שאמרנו, חרדים הפורצים את תקרת הזכוכית של תעסוקה איכותית יכולים לשמש מודל לאוכלוסייה רחבה בתוך המגזר החרדי. ואולם הם נתקלים בקשיים

הנובעים מן החלוציות שלהם ומפעולתם בממשק מלא עם החברה הישראלית. גם יוזמות לקידום תעסוקת חרדים הבאות מתוך הקהילה החרדית עצמה אינן זוכות להצלחה בשל חוסר היכרות עם מערכות המינהל הציבורי והיעדר רשת חברתית תומכת.

הפתרון

אנו ממליצים על הקמת תכניות למצטיינים חרדים שישמשו מודל להצלחה לצעירים חרדים. ואלו הן:

- (א) תכנית מנהיגות לתלמידי מחקר ודוקטורנטים חרדים מצטיינים, שתציע דיון על זהות חרדית ישראלית, אזרחות חרדית במדינת ישראל וגבולות הדמוקרטיה.
- (ב) תכנית חונכות לבעלי פוטנציאל הצטיינות בתעסוקה לגברים חרדים במתכונת דומה לתכנית "מובילות" לנשים, הפועלת משנת 2014.
- (ג) תכנית ייחודית לשילוב חרדים בתעשיית ההיי-טק.
- (ד) קרן לתמיכה ביזמות חברתית-תעסוקתית של צעירים חרדים. קרן זו תבחר הצעות מצטיינות ותסייע למשתתפים בהעצמה אישית, בהשתייכות קבוצתית וביכולת עבודה מול גורמי ממשל.

ההמלצה:

✓ יש לקדם תכניות למצטיינים חרדים בעסקים ובאקדמיה וקרן לעידוד יזמות חברתית-תעסוקתית חרדית.

4.2.3. עידוד הביקוש לתעסוקה איכותית

ההיעדרות של עובדים חרדים מענפי תעסוקה מרכזיים במגזר העסקי, בייחוד מענף ההיי-טק, נובעת גם מחששות וקשיים של מעסיקים לצרף לשורותיהם עובדים חרדים.

כדי להתמודד עם אתגרים אלו אנו ממליצים ליצור אמנת מעסיקים לשילוב האוכלוסייה החרדית במשק, שתיחתם על ידי ראשי המשק במעמד נשיא המדינה או שר הכלכלה. הביקוש לתעסוקה איכותית יתחזק גם בעקבות שקלול של ענפי התעסוקה ורמת ההכנסה לצורך צבירת ניקוד שיוביל למענקים לעסקים המשלבים

חרדים במסלול תעסוקה. הניקוד המעודכן יתעדף עסקים המשלבים חרדים בתחומי תעסוקה ברמת הכנסה בינונית וגבוהה. הידוק הקשר עם המעסיקים יסייע גם בהערכה עדכנית של הביקוש וההיצע בתחומים שונים, ובכך ייפכו ההכוון וההכשרה למערכות המוכוונות לצורכי השוק.

א. אמנת מעסיקים

הבעיה

ניתוח חסמי הכניסה של עובדים חרדים לשוק התעסוקה מעלה כי מעסיקים חוששים לשלב עובדים חרדים (לשכת הפרסום הממשלתית, 2014).⁶⁸ שלוש סיבות בולטות מונעות ממעסיקים בתחומי תעסוקה איכותיים לקלוט עובדים חרדים:

(א) חשש מהתאמות גדולות מדי שהעסק יאלץ לעשות כדי לאפשר את הקליטה.
(ב) מחסור בעובדים חרדים פוטנציאליים שקיבלו הכשרה מתאימה לתעסוקה איכותית.

(ג) היעדר תמריצים לקליטת חרדים במקומות עבודה.

על כן עולה הצורך להעלות את המודעות של המעסיקים לפוטנציאל התעסוקה ולאיכות כוח האדם של האוכלוסייה החרדית.

הפתרון

אנו ממליצים על קידום של אמנת מעסיקים לשילוב האוכלוסייה החרדית במשק, שתיחתם על ידי נשיא המדינה/שר הכלכלה במעמד ראשי המשק (ההסתדרות וארגוני המעסיקים) ובנוכחות גופים ממשלתיים, ארגוני מגזר שלישי וחרדים. האמנה תגביר את מודעות המעסיקים לחשיבות של קליטת חרדים בשוק העבודה ותעביר את המסר שמדובר באינטרס לאומי ולא פנים-חרדי. החתימה על האמנה תלווה בתכנית המשך לקידום של שילוב חרדים

68 37% מן המעסיקים חוששים להעסיק גברים חרדים. מעניין ששיעור המעסיקים החוששים להעסיק נשים חרדיות בעלות משפחה נמוך יותר, ועומד על 27% (לשכת הפרסום הממשלתית, 2014).

בענפי השירותים העסקיים ובחברות ההיי־טק. התכנית תכלול ליווי, מעקב ודיווח מתמשכים לבית הנשיא/משרד הכלכלה.

ההמלצה:

✓ יש להחתים את בכירי המשק על אמנת מעסיקים לשילוב חרדים.

ב. מסלול תעסוקה במשרד הכלכלה

הבעיה

מסלול התעסוקה של משרד הכלכלה מעניק למעסיקים של גברים ונשים חרדים תמיכה בגובה של עד 35% מגובה השכר לתקופה של שנתיים וחצי. במכרז האחרון של מרכז ההשקעות הושם דגש על תמיכה בהעסקת גברים חרדים. ואולם מסלול זה איננו מתמרץ באמת את המעסיק כך שהוא ירצה להעסיק עובד חרדי בשכר גבוה. במקרים רבים הוא בעצם מעודד העסקת נשים חרדיות בשכר נמוך מאוד בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

הפתרון

גובה השכר המוענק לעובד החרדי הוא נגזרת של פריזון העבודה שלו. כדי לתמרץ העסקה איכותית של חרדים יש לעודד את מי שמעסיקים חרדים ברמת הכנסה בינונית וגבוהה. לשם כך יש להעניק ניקוד גבוה במכרזים הרלוונטיים למעסיקי חרדים המציעים שכר עבודה בינוני־גבוה. תמרץ זה יחזק את המגמה של העסקה איכותית של חרדים לעומת העסקתם ככוח עבודה זול ולא מיומן.

ההמלצה:

✓ יש ליצור תַּעֲדוּף על ידי תוספת ניקוד במסלולי תעסוקה לחרדים בתחומי תעסוקה נדרשים וברמת הכנסה בינונית־גבוהה לטובת קבלת מענקים.

ג. הידוק קשרי מעסיקים/מרכזי הכוון/תכניות הכשרה

הבעיה

שוק העבודה הוא שוק דינמי המתאפיין בביקושים גמישים. מצב זה מייצר תכופות פער בין הכשרת המועסקים לבין צורכי השוק. בעיה זו תקפה לא רק לאוכלוסייה החרדית, אבל היא עלולה להיות מועצמת בקרבה בגלל השמרנות של מוסדות ההכשרה (הסמינרים למשל).

הפתרון

יש לנצל את החסות שתינתן לתעסוקת חרדים על ידי נשיא המדינה/שר הכלכלה להידוק הקשר בין המעסיקים, הממשלה וגורמי ההכשרה למיניהם. הידוק קשר זה יביא לעדכון תכניות ההכשרה ולסוגי הכשרה חלופיים (למשל, כיתה במפעל). פעולות אלו יביאו תועלת למעסיקים (כוח עבודה רלוונטי), למוסדות המכשירים (תכניות מעודכנות) ולמועסקים החרדים (שכר עבודה גבוה יותר בזכות הביקוש בשוק).

ההמלצה:

✓ יש להדק את הממשק בין המעסיקים, מרכזי הכוון ותכניות ההכשרה כדי להתאים בין הביקוש להיצע בתחומים מועדפים.

תכנית האב



סיכום

שילוב איכותי של החברה החרדית בשוק העבודה הוא משימה לאומית כבדת משקל ומאתגרת למעצבי המדיניות ולחברה הישראלית כולה. למרות ההצלחות המרשימות בשילוב חרדים בשוק העבודה ובגידול בשיעורי התעסוקה של גברים ונשים במגזר החרדי, טרם עלה בידי המדיניות הננקטת היום לחלץ את המגזר מהעוני שהוא שרוי בו. השכר הממוצע והחציוני של החרדים העובדים עודנו נמוך ואיננו מאפשר רווחה כלכלית וחברתית מספקת.

זוהי עת רצון לשינוי. ההבנה בדבר החשיבות של תעסוקה איכותית ובהיקף מלא של חרדים מחלחלת לתודעתם של משרדי הממשלה הרלוונטיים ושל גורמים פוליטיים, מעסיקים וארגוני המגזר השלישי. חשוב מכול – היא מחלחלת לתודעתם של צעירים חרדים הנמצאים על סף כניסה לעבודה. עם כניסתן המחודשת של המפלגות החרדיות לקואליציה לאחר בחירות 2015 לכנסת הפנימו ראשיהן את הצורך לקדם תעסוקה איכותית לחרדים, ומטרה זו מופיעה בהסכמים הקואליציוניים עמן.

יש לנצל רוח זו לקידום תכנית מקיפה לשילוב חרדים במשק, בדגש על תעסוקה איכותית. תכנית האב שעיקריה הוצגו במסמך זה משלבת שיפורים בהכשרה הלימודית והמקצועית, התאמה של מערך ההכוון לתעסוקה איכותית ועידוד של המעסיקים לביקוש לעובדים חרדים במקצועות נדרשים במשק ובתחומים בעלי פריזון גבוה. אם התכנית שאנו מציעים כאן תיושם במלואה, אפשר להקטין בתוך כעשור את הפערים בשיעורי התעסוקה בין חרדים לשאינם חרדים ולהגיע בפועל לשוויון בהיקפי המשרה, בענפי התעסוקה שהם עובדים בהם וכמובן גם ברמת ההשתכרות.

הצבת יעדים איכותיים לתעסוקת חרדים וקידומם בעזרת מכלול ההמלצות המוצגות במסמך זה יביאו לעלייה בפריזון העבודה של החרדים, נשים וגברים כאחד, וברמת השכר של העובד החרדי. שלב חדש זה בשילוב חרדים במשק יועיל לחברה החרדית, לחברה הכללית ולמשק הישראלי כולו.

נספח

לוח נ-1 כדאיות היציאה לעבודה במגזר החרדי, אפריל 2015 (בש"ח)

סוג ההכנסה/ההוצאה	גבר ואישה עובדים	גבר אברך, אישה עובדת	גבר אברך, אישה לא עובדת
הכנסות			
הכנסות מעבודה	9,300	4,650	0
קצבת ילדים	840	840	840
מלגת כולל – משרד החינוך	0	450	450
מלגת כולל – תרומות	0	1,500	1,500
תלושים – ארגוני צדקה	0	300	300
מס הכנסה שלילי	920	460	0
סך הכנסות	11,060	8,200	3,090
הוצאות			
מעונות יום ומשפחתונים	1,150	1,350	0
אובדן הנחה בארנונה	250	0	0
הוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה	800	500	0
סך הוצאות	2,200	1,850	0
סך הכנסות פחות הוצאות	8,860	6,350	3,090

לוח נ-2 הגברים החרדים והנשים החרדיות בשוק העבודה, בהתאם ליעדים

2025	2020	2017	2014	
220,220	179,400	159,175	138,500	גברים חרדים
(67%) 147,500	(62.5%) 112,125	(58%) 92,320	(45.2%) 62,600	מתוכם עובדים
216,620	179,400	159,175	140,800	נשים חרדיות
(78%) 162,470	(76%) 136,630	(74%) 117,790	(70.8%) 99,700	מתוכן עובדות

מקור: הלוח מבוסס על התחזית הבינונית של תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2059. ראו שם, ההפניה לקבצים בעמ' 79.

לוח נ-3 המספר השנתי של גברים חרדים ונשים חרדיות שייכנסו לשוק העבודה, לפי חלוקה לתקופות יעדי המשנה

2025-2021	2020-2018	2017-2014	
7,100	6,600	9,900	גברים חרדים
5,150	6,300	6,050	נשים חרדיות

מקורות

- אגמון, תמיר, 2009. הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- אולמן, חווה, 2012. פעילות ג'וינט ישראל במגזר החרדי: תכניות, יוזמות ושיתופי פעולה בתחום התעסוקה ובתחום ילדים ונוער בסיכון, ירושלים: אשל-ג'וינט.
- אלמגור-לוטן, אורלי, ואליעזר שוורץ, 2012. העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמ"ת, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בן-דוד, דן, 2010. דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות, 2009. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן משה, אליהו, 2011. שינוי במבנה והרכב האוכלוסייה הישראלית לפי מגזר תרבותי-דת, בעשרים השנים הבאות והשלכותיו על שוק העבודה, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- בנק ישראל, 2012. דוח בנק ישראל 2011, ירושלים: בנק ישראל.
- , 2013. דוח בנק ישראל 2012, ירושלים: בנק ישראל.
- בראון, בנימין, 2011. לקראת דמוקרטיזציה במנהיגות החרדית? דוקטרינת דעת תורה במפנה המאות העשרים והעשרים ואחת, מחקר מדיניות 89, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גוטליב, דניאל, וניצה (קלינר) קסיר, 2004. העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה, ירושלים: מחלקת המחקר של בנק ישראל.
- גולדפרב, יעל, 2013. השתלבות בשוק העבודה של בוגרות סמינרים במגזר החרדי, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.
- גל, ראובן, 2012. "חוק טל: הרקע, הצורך, האילוצים, וקווים לפתרון אפשרי", בתוך: מאיר אלרן ויהודה בן מאיר (עורכים), גיוס חרדים לצה"ל: חידוש חוק טל, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 9-16.
- הדן, מומי, 1998. האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית, חלק א: התחלקות ההכנסות בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דויטש, צביקה, ואסף מלחי, 2012. הערכת תרומתו של מסלול תעסוקה להשתלבותם וקידומם של חרדים בשוק העבודה, ירושלים: משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.
- דומב, יחיאל, 2004. "זאב לב: תלמיד חכם, מדען וחלוץ בחינוך התורני", ברד: כתב עת לענייני תורה ומדע 15: 77-83.

- הכנסת, 2000. דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, בראשותו של **השופט צבי א' טל**, ירושלים: הכנסת.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. השנתון הסטטיסטי לישראל, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המוסד לביטוח לאומי, 2013. ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- , 2015. **ירחון סטטיסטי מה (5)**, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המועצה לביטחון לאומי, 2003. **סיכום עבודת המל"ל בנושא השירות הלאומי-אזרחי**, ירושלים: המועצה לביטחון לאומי.
- המועצה להשכלה גבוהה, 2011. **הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית: תמונת מצב ומודל מוסרי חדש**. ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- וייסבלאי, אתי, 2012. **לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2011. **הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות ח"כ יוחנן פלסנר: דוח ביניים**, ירושלים: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
- זטקובצקי, איליה, וראובן גל, 2012. **הדרך לשילוב: נייר מדיניות לעירוד השתלבות האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה**, חיפה: מוסד שמואל נאמן.
- כהן, בצלאל, 2005. **מצוקה ותעסוקה בחברה החרדית: מבט מבפנים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- לוין, חגי, 2009. **המגזר החרדי בישראל: העצמה תוך שילוב בתעסוקה**, ירושלים: המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.
- לויתן, עודד, 2003. **השפעת החלוקה מחדש על ממדי העוני ועומקו (1987–2001)**, סדרת מאמרים לדיון, ירושלים: בנק ישראל.
- לופר, יעקב, 2003. **מפנה בחברה החרדית: הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- לשכת הפרסום הממשלתית, 2014. **ממצאי סקר עמדות הציבור בנושא אפליה תעסוקתית של קבוצות דמוגרפיות**, תל אביב: לשכת הפרסום הממשלתית.
- מבקר המדינה, 2004. **דוח שנתי 54 לשנת 2003**, ירושלים: מבקר המדינה.
- , 2012. **דוח שנתי 62 לשנת 2011**, ירושלים: מבקר המדינה.
- מי"עמי, נעמי, 2008. **קצבאות הילדים בישראל: סקירה היסטורית, מסמך ערכון**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- מלאך, גלעד, 2012. **שוויון בנטל או נטל השוויון**, נייר עבודה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- , 2014. על טהרת התואר: לימודים אקדמיים במגזר החרדי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- מלאך, גלעד, ובצלאל כהן, 2011. חרדים לאקדמיה, ירושלים: התאחדות הסטודנטים בישראל.
- מלאך, גלעד, ודורון כהן, 2014. חרדים לשירות המדינה: כיצד לשלב עובדים חרדים בשירות המדינה? נייר עבודה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מלחי, אסף, 2011. מתנדבים חרדים בשירות אזרחי לאומי: מאפייני בוגרי השירות והארגונים בהם התנדבו, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.
- , 2013. גברים חרדים בשירות צבאי טכנולוגי: השתלבות בוגרי מסלול שח"ר בשוק העבודה, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.
- , 2015. העסקת חרדים במגזר העסקי: מאפיינים וחסמים, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.
- מלחי, אסף, ומיכל בראל, 2012. "יגעת ומצאת – תאמין": מאפייניהם של תלמידים חרדים הנתמכים על ידי קרן קמ"ח במסלולים אקדמיים ומקצועיים, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.
- מריצאנו, רעות, ודן קאופמן, 2012. השתלבות אקדמאים חרדים בעבודה, ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.
- משרד ראש הממשלה, 2010. דוח הוועדה הבין משרדית: תמיכה תקציבית באברכי כולל בראשות איל גבאי, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- סמט, משה, 2005. החדש אסור מן התורה: פרקים בתולדות האורתודוקסיה, ירושלים: מרכז דינור וכרמל.
- פלוג, קרנית, וניצה (קלינר) קסיר, 2001. על עוני, עבודה ומה שביניהם, סדרת מאמרים לדיון, ירושלים: בנק ישראל.
- פליטאל, ארי, מישל ספולקר, אירינה קורנילנקו, ומרטין מלדונדו, 2011. תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- פלסנר, יוחנן, 2012. דין וחשבון של ח"כ יוחנן פלסנר, יו"ר הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, ירושלים: הכנסת.
- פרידמן, ישראל, נאוה שאול-מנע, ניר פוגל, דימיטרי רומנוב, דן עמדי, מרק פלדמן, רות סחייק, גוסטבו שיפריס, וחיים פורטנוי, 2011. שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- פרידמן, מנחם, 1991. החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

———, 2006. "על הנסים: פריחתו של 'עולם התורה' (הישיבות והכוללים) בישראל", בתוך: עמנואל אטקס (עורך), *ישיבות ובתי מדרשות*, ירושלים: מרכז זלמן שזר, עמ' 442-431.

צוובנר, שרה, 2010. *הבטחת הכנסה לזכאי המוסד לביטוח לאומי ולאברכים*, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קופרמן, יהודה, 2000. "המכללה כמוסד איכותי וייחודי", *מכלול* 20: 83-94.

רגב, איתן, 2013. *השכלה ותעסוקה במגזר החרדי: דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות*, ירושלים: מרכז טאוב.

ריומן, רן, 2012. "סקר: נשים חרדיות מרוויחות פחות", *ynet*, 7.3.2012.

שטרלר, נורית, 2003. "להתפרנס או לחכות לגס: המלכוד החרדי והשתקפותו ביחסי תורה ועבודה", בתוך: עמנואל סיון וקימי קפלן (עורכים), *חרדים ישראלים: השתלבות בלא טמיעה?*, תל אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים, עמ' 32-56.

שפיגל, אהוד (אורי), 2011. "ותלמוד-תורה כנגד כולם": חינוך חרדי לבנים בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

תמיר, יוסי, נרי הורוביץ, בצלאל כהן, וחגי לוין, 2010. *התעסוקה במגזר החרדי*, נייר עבודה, פורום קיסריה ה-18 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תקוה, רון, 2008. *משכנתאות בישראל ובמדינות נבחרות: מאפיינים, סוגים ומסלולים*, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

Berman, Eli, 2000. Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews, *The Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 905-953.

Berman, Eli, and Ruth Klinov, 1997. *Human Capital Investment and Nonparticipation: Evidence from a Sample with Infinite Horizons*, Discussion Paper No. 97.05. Jerusalem: The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.

Swirski, Shlomo, Ety Konur, and Yaron Yecheles, 1998. *Government Allocations to the Ultra-Orthodox (Haredi) Sector in Israel*, Tel Aviv: Adva Center.

A Master Plan for Ultra-Orthodox Employment in Israel

Gilad Malach | Doron Cohen | Haim Zicherman

Policy Paper 111

December 2015



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor: Tamar Shaked, Anat Bernstein
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-175-2

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2015 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-530-0888
Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:
Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867

This book is published with the generous support of the Russell Berrie Foundation.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

Abstract

The Israel Democracy Institute's Master Plan for Ultra-Orthodox Employment in Israel aims to formulate policy that will integrate Israel's ultra-Orthodox (Haredi) population into well-paying employment and facilitate a continued rise in the sector's rate. This policy paper analyzes the existing situation and policies, identifies barriers to change as well as opportunities that can promote change, and proposes a series of policy recommendations and innovations to promote ultra-Orthodox employment in Israel.

1. Introduction

Ultra-Orthodox Jews accounted for 11% of the population of Israel in 2014; that figure is expected to rise to 18% by 2034. The sector's consistent demographic growth has economic ramifications for its members as well as for the country as a whole. Consequently, ultra-Orthodox employment has become a key issue in the Israeli public discourse and policymaking over the last decade.

As a result of the community's low employment rate and income, most ultra-Orthodox households are below the poverty line. Given the sector's consistent growth, ultra-Orthodox poverty has macro effects on tax revenues, benefit payments, consumption, and GDP.

IDI's Master Plan for Ultra-Orthodox Employment recommends that the State of Israel revise its employment policy for the sector for the coming decade, moving from the current focus on the mere inclusion of ultra-Orthodox Jews in the workforce and increasing their rate of employment towards an emphasis on increasing ultra-Orthodox participation in fields that offer higher-paying jobs. Such a change would ensure that going out to work will enable ultra-Orthodox Israelis to earn a decent wage and live comfortably. It would also contribute to increased productivity and a more equitable distribution of the tax burden, and thus benefit the Israeli economy and society.

2. Current Data on Ultra-Orthodox Employment

Over the last decade, tens of thousands of ultra-Orthodox Israelis have taken advantage of the services of the employment centers and programs set up specifically for them. As a result, between 2003 and 2014, the share of ultra-Orthodox Jews with gainful employment rose from 36% to 45% (men) and from 51% to 71% (women). By contrast, the national average for all other Israeli Jews in 2014 was 82.5%. Due to the prevalence of part-time and low-paying jobs, ultra-Orthodox workers' average monthly wage was less than 75% of the average wage in the economy.

3. Ultra-Orthodox Employment Targets for 2025

In 2010, the Israeli government set ultra-Orthodox employment rate objectives of 63% (men and women) by the year 2020. The IDI master plan recommends revising the objectives for the next decade (until 2025) to include reference to employment sectors and wage levels. Changes in the former, a move towards fulltime jobs, and a higher hourly wage would exert a positive effect on three levels:

- (1) **Government:** Increased tax revenues, as a result of better-paying jobs
- (2) **Society and the Economy:** higher GDP, stronger growth, and a more equitable division of the tax burden
- (3) **Ultra-Orthodox Individuals:** higher income, greater economic security, and an intergenerational transfer of capital and assets

4. Barriers and Opportunities

A number of hurdles must be surmounted in order to increase the fruits of the labor of the ultra-Orthodox community. This requires policymakers to take advantage of several opportunities.

The barriers include:

- (1) **Knowledge barriers:** A lack of general studies, matriculation certificates, and professional qualifications
- (2) **Cultural barriers:** Family size, relatively late entry into the labor force, and reluctance to work in a mixed-gender and mixed religious-secular environment
- (3) **Barriers to better-paying employment:** Employers' limited demand for ultra-Orthodox workers, obstacles to acceptance for the civil service, the preference for part-time employment, the lack of information about employment possibilities and job openings, and poor occupational training

On the other hand, one can identify a number of opportunities for helping the ultra-Orthodox move into better-paying jobs.

- (1) **Resolution of the conscription issue:** The exemption of tens of thousands of ultra-Orthodox yeshiva students aged 22 to 28 from military service now permits them to work legally.
- (2) **Changes within the sector:** The deepening poverty in the ultra-Orthodox community has made it aware that real change is necessary and led to a number of internal initiatives to promote good jobs for its members.
- (3) **Government support:** The Israeli government is willing to invest in ultra-Orthodox employment far more heavily than in the past and increasingly understands the importance of steering the ultra-Orthodox towards better-paying jobs.

5. Policy Recommendations

We recommend three growth engines that can increase income levels, encourage a longer workweek, and improve the ability of ultra-Orthodox employees to receive promotions. These include expanding occupational training and academic programs, improving vocational counseling services,

and increasing employers' willingness to hire ultra-Orthodox workers. These recommendations are detailed below.

5.1. Quality Preparation for the Workplace

Recent years have seen a substantial increase in the number of occupational tracks offered by the ultra-Orthodox seminaries for women, the number of ultra-Orthodox high schools for boys that teach nonreligious subjects, and the number of ultra-Orthodox applicants to college and university programs in computer science and engineering. All of these provide extensive preparation for the workforce. What is important now is to ensure that these programs focus on better-paying employment. There are several ways to accomplish this:

- (1) Earmarked support for new ultra-Orthodox high schools for boys whose curriculum includes secular subjects
- (2) New programs that make it possible for graduates of the ultra-Orthodox education system, both male and female, to complete the requirements for a matriculation certificate
- (3) Support for expansion and improvement of the non-education majors offered by the seminaries
- (4) Development of programs for distance learning in basic subjects such as English and mathematics

5.2. Vocational Counseling Services and Programs Oriented towards Better-Paying Jobs

The vocational counseling currently provided by the government-sponsored employment development centers for the ultra-Orthodox focuses on entry to the workforce itself as its goal, rather than on what the job pays. College and university programs for the ultra-Orthodox do not emphasize job placement. The current study found that ultra-Orthodox employees who do manage to break through the glass ceiling into better-paying jobs encounter cultural barriers in the new workplace. Several steps are recommended in order to

shift the focus of vocational counseling and training towards better-paying employment:

- (1) Creating a system of incentives to motivate vocational counseling centers to direct ultra-Orthodox jobseekers toward average- and high-income jobs, train ultra-Orthodox candidates for a wider variety of occupations, and help those who are already working obtain promotions or better jobs.
- (2) Encouraging academic programs for the ultra-Orthodox sector to prepare their students for the working world by means of special courses, student jobs, and placement services linked with the vocational counseling centers.
- (3) Devising a program to prepare and place ultra-Orthodox employees in the civil service, business, and in academia, including a fund to encourage ultra-Orthodox social and business entrepreneurship.

5.3. Increasing the Demand for Ultra-Orthodox Employees by High-Paying Sectors

The negligible number of ultra-Orthodox employees in important sectors, notably hi-tech, is a challenge that requires special attention as well as a commitment by employers to hire ultra-Orthodox employees. Employers allege a market failure, in that the vocational counseling and training provided to the ultra-Orthodox generally are not aligned with the needs of the market. For its part, the government provides incentives to those who employ ultra-Orthodox workers; however, because it does not stipulate a salary level, most of them receive only the minimum wage.

The following measures would promote better-paying employment for the ultra-Orthodox, particularly in the business sector:

- (1) Drafting an employers' covenant, in which they will undertake to hire ultra-Orthodox workers. This covenant, signed by leading figures in the business community, under the patronage of the President of Israel or the minister of the economy, will include provisions for counseling,

monitoring, and oversight of the process of hiring ultra-Orthodox workers for well-paying jobs.

- (2) Strengthening the interface between employers, vocational counseling centers, and the government, so as to align supply and demand in preferred areas of employment.
- (3) Developing a system of grants that will motivate the ultra-Orthodox to target occupations that are in demand and pay average to high salaries.

6. Summary

The integration of the ultra-Orthodox sector into the upper rungs of the labor market is a national priority that poses a challenge for policymakers and for Israeli society as a whole. Despite the impressive successes in recent years in getting the ultra-Orthodox to enter the labor market and the increased employment rate of ultra-Orthodox men and women, current policies have not been able to extricate the sector from its deep poverty. The mean and median salaries of ultra-Orthodox workers remain low and do not allow them real economic and social security.

Setting objectives for better-paying employment for the ultra-Orthodox and pursuing these goals by implementing the full set of recommendations presented above could increase ultra-Orthodox workers' labor productivity and wages. This new chapter in the integration of the ultra-Orthodox into the Israeli economy would benefit the ultra-Orthodox community, society in general, and the entire Israeli economy.

האם המדיניות הציבורית המקובלת היום לשילוב חרדים בתעסוקה יעילה?
מה עומד בדרכם של חרדים שרוצים להשתלב בשוק העבודה? במה נכון
להשקיע – רק בתעסוקת הגברים או גם בתעסוקת הנשים? האם הדגש צריך
להיות בהכשרה, בהכוון או בהשמה?

למרות ההצלחות המרשימות בבניית פלטפורמות להכשרה ולהשמה, המגזר
החרדי עודנו שרוי בעוני; השכר הממוצע והחציוני של העובדים החרדים
עדיין נמוך ואינו מאפשר רווחה כלכלית וחברתית. שילוב החרדים בשוק
העבודה הוא אפוא משימה לאומית מן המעלה הראשונה.

תכנית האב מנתחת את המדיניות הציבורית כלפי האוכלוסייה החרדית
בשנים 2003-2015 בתחומי התעסוקה, החינוך, הצבא ותשלומי ההעברה;
היא מציבה יעדי תעסוקה לעשור הקרוב, הכוללים, לראשונה, קידום
תעסוקה איכותית לאוכלוסייה זו. התוצאה בטווח הארוך תהיה השוואת רמת
ההכנסה של העובדים החרדים לזו של כלל העובדים במשק והמשך העלייה
בשיעורי התעסוקה שלהם. אי-אפשר להפריז בתועלת הטמונה בכל אלו
לחברה החרדית, למשק ולחברה הכללית.

ד"ר גלעד מלאך הוא ראש התכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי
לדמוקרטיה ומרצה בקריה האקדמית אונו. מומחה לתכנון מדיניות ציבורית
לאוכלוסייה החרדית.

רו"ח דורון כהן הוא ראש הצוות "תכנית אב לתעסוקת חרדים" במכון
הישראלי לדמוקרטיה, יו"ר חברת IBC ויו"ר הדירקטוריון של מכללת אורט-
בראודה; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.

ד"ר חיים זיכרמן, לשעבר חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, הוא חבר בסגל
הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. מומחה למשפט ציבורי וליחסי
דת ומדינה וחוקר החברה החרדית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחיר מומלץ: 45 ש"ח
דצמבר 2015

מס' 2-175-519-965-978

www.idi.org.il



0 4500001147 2
דאנקוד 450-1147

