



דוח מעונות סטודנטים/ות **נכתב על ידי מחלקת מדיניות חברתית**

מבוא

סוגיית הדיור לסטודנטים/ות במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל היא נושא מרכזי בשיח הציבורי והאקדמי כאחד. העלייה המתמשכת ביוקר המחיה, לצד פערי הזדמנויות אזוריים וחברתיים, מציבה אתגר משמעותי בפני צעירים/ות המבקשים/ות לרכוש השכלה גבוהה במיוחד כאשר מדובר בסטודנטים/ות שאינם מתגוררים סמוך למוסד הלימודים. מעונות הסטודנטים/ות הם לא רק פתרון למגורים, אלא כלי חברתי לקידום נגישות, שוויון ויציבות בתקופת הלימודים האקדמיים. מעונות הסטודנטים/ות נבנו במטרה לספק פתרון דיור מסובסד, מוזל ונגיש עבור דור צעיר הנמצא בעיצומו של תהליך רכישת ההשכלה הגבוהה. מערכת ההשכלה הגבוהה היא מנוע מרכזי לפיתוח אישי, כלכלי וחברתי, אך יוקר המחיה ההולך וגובר מציב חסמים משמעותיים בפני צעירים וצעירות המבקשים להשתלב בה.

דו"ח זה נועד להציג תמונה מקיפה ועדכנית על מצב מעונות הסטודנטים/ות בישראל, תוך עיון בנתונים אמפיריים ומדדים השוואתיים ל-OECD והתייחסות להיבטים פיזיים, כלכליים, תכנוניים וחברתיים. הדו"ח סוקר את המדיניות הנוכחית, מצביע על הפערים והחסמים הקיימים, ומציע המלצות אופרטיביות לקידום מערכת מגורים שוויונית, נגישה ובת-קיימא לסטודנטים/ות מכלל שכבות האוכלוסייה.

סקירת המצב הנתון

כיום לומדים כ-380 אלף סטודנטים וסטודנטיות במוסדות אקדמיים ברחבי הארץ. לפי סקר הסטודנט/ית 2024 כ-36% נשארים להתגורר אצל הוריהם וכ-45% שוכרים דירה בשוק החופשי. 7% מכלל הסטודנטים.ות גרים במעונות הסטודנטים/ות, בעוד שבאירופה ובמדינות ה-OECD מתגוררים בממוצע כ-15% מהסטודנטים במגורים ייעודיים. על פי מיפוי פנימי שנערך בהתאחדות, ישנן בין 26 ל-32 אלף מיטות סטודנטים/ות במעונות ברחבי הארץ.

מסקר שערכה התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית בפברואר 2025 עולה כי קיימים פערים בתחושת שביעות הרצון של הסטודנטים/ות במעונות. 18% מהמשיבים אינם מרוצים מהתחזוקה השוטפת, ו-57% אינם מרוצים מתחזוקת התשתיות. תחושת הביטחון במעונות גבוהה יחסית (67%), אך 45% מהסטודנטים ציינו כי פרטיותם אינה נשמרת במידה מספקת. בנוגע לתנאי החוזה, 62% דיווחו על שביעות רצון נמוכה עד בינונית, מה שמעיד על פער בין הציפיות לבין מה שמתקבל בפועל. לגבי המחיר 41% סבורים שהוא הוגן ביחס לתמורה, אך רוב הסטודנטים (59%) חשים כי המחיר אינו משקף את מה שהם מקבלים. בנוסף, 60% הביעו רצון בשיפור מרחבי הפנאי במעונות.

בנוסף, הסטודנטים נשאלו לגבי מחירי השירותים הנלווים הניתנים במסגרת המעונות, כגון שירותי כביסה, אינטרנט, וחניה נגישה. מהממצאים עולה כי 47% מהמשיבים סבורים שהמחירים הנגבים בגין שירותים אלו אינם הוגנים. בשיחות עומק עם סטודנטים וסטודנטיות עלה כי לעיתים קיימת בלעדיות של מפעיל המעונות, בין אם מדובר במוסד האקדמי עצמו או בגורם תפעול חיצוני, על אספקת שירותים אלה. מצב זה מייצר תחושת חוסר שקיפות והיעדר תחרות, המובילים לעתים לחוויית שירות נחותה ולמחירים שאינם נתפסים כמוצדקים בעיני הדיירים.



מסגרת חוקית של מעונות סטודנטיאליים בישראל

חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007, נחקק במטרה להבטיח את עקרונות השוויון והנגישות להשכלה גבוהה בישראל, ולבסס מסגרת רחבה של זכויות לסטודנטים/ות בכל הנוגע לקבלה ולמהלך לימודיהם. עיקרי חוק זכויות הסטודנט נוגעים לקביעת אמות מידה שיווניות לקבלה למוסדות, למניעת אפליה לקליטת קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ולהגדרת נהלי משמעת וזכויות בסיסיות כגון חופש ביטוי וחופש ההתארגנות. עם זאת, בחוק עצמו לא מופיעים סעיפים המחייבים את המוסדות לעקוב אחר איכות או תחזוקה של דיור סטודנטיאלי. החוק אינו מפרט נהלים או קריטריונים לאספקת מעונות, לתחזוקת תשתיות הדיור, לשמירה על פרטיות הדיירים או לתנאי חוזה הדיור, נושאים שעליהם מבקשים סטודנטים כיום הבהרות והגנה רחבה יותר.

כך, בעוד חוק זכויות הסטודנט מייצר מסגרת כוללת לזכויות סטודנטיאליות, הוא מותיר פער רגולטורי בכל הנוגע לזכויות דיור, מבחינת היקף ואיכות המעונות, קריטריונים לתחזוקה ושירות, אמות מידה לאבטחה ופרטיות ותנאי חוזים.

נכון להיום, לא קיימת בחקיקה הישראלית התייחסות ישירה למעונות סטודנטיים/ות, ולא מוגדרת מסגרת ברורה המסדירה את הקשר בין המוסד האקדמי לבין המעונות הפועלים בתחומו או בשמו. בהיעדר רגולציה מחייבת, מרבית המוסדות האקדמיים בוחרים להפעיל את המעונות בעצמם, בבעלות ובניהול ישיר, בעוד חלקם מתקשרים עם גורמי תפעול חיצוניים באמצעות חוזים ארוכי טווח. בין הגופים המפעילים ניתן למנות חברות קבלניות ותשתית כמו סולל בונה, אלקטרה, ושפיר, וכן חברות ציבוריות ופרטיות נוספות כדוגמת החברה הכלכלית לפיתוח שדרות (ספיר), אורן הסלע ועוד. גופים אלו אחראים לבנייה, לתחזוקה השוטפת ולניהול המתחמים, לרוב באמצעות צוותים מטעמם.

מודל BOT (Build-Operate-Transfer) הינו מודל מקובל להפעלת מעונות סטודנטיאליים בישראל. במסגרת מודל זה, יזם פרטי מקים ומתחזק את המעונות לתקופה של כ-25-20 שנה, ולאחריה מועברים המבנים והאחריות לבעלות המוסד האקדמי. המודל מאפשר גיוס הון פרטי ובנייה מואצת, אך מחייב הקפדה על מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו איכות שירות.

מתוך ממצאי הסקר שנערך עולה הבחנה בין שני דפוסי ההפעלה: במעונות המנוהלים ישירות על ידי המוסד, רמת התשתיות נתפסת כנמוכה יחסית, אך מנגד ניכרת שביעות רצון גבוהה מהתגובה לפניות ולטיפול בתקלות. לעומת זאת, במעונות המופעלים על ידי גורם חיצוני, התשתיות והתחזוקה מדורגות כגבוהות, אך מתגברות תחושות חוסר שביעות רצון מצד הסטודנטים בנוגע לאיכות השירות האנושי, במיוחד בהיבטים של תגובתיות, יחס אישי וזמינות. באופן כללי, 52% מהמשיבים העידו כי הזמינות והנגישות של הגורם המטפל בצרכים השוטפים במעונות אינן מספקות, מה שמעיד על צורך בהגדרה ברורה יותר של סטנדרטים תפעוליים ואחריות מוסדית כלפי הדיירים.

המדיניות הלאומית

המדיניות בנוגע לדיור סטודנטיאלי התפתחה בעשור האחרון סביב שלושה אפיקים עיקריים: הקצאת קרקעות, תוכניות תמיכה תקציבית ויוזמות חקיקה. אפיקים אלה נועדו לעודד הקמה ותפעול של מעונות, תוך שמירה על נגישות ועל תנאים הולמים לדיירים.

1. הקצאת קרקעות החלטות מועצת מקרקעי ישראל

○ החלטה מספר 1241 (2011): באוגוסט 2011 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה המאפשרת למוסדות להשכלה גבוהה המחזיקים בקרקע להקים מעונות סטודנטיים/ות ללא תמורה, בכפוף להשלמת הבנייה בתוך 24 חודשים מאישור

העסקה. ההחלטה מאפשרת גם שיווק קרקעות לצורך הקמת מעונות הן במכרז והן בפטור ממכרז כאשר במכרז תיבחר ההצעה שתציע את שכר הדירה הנמוך ביותר לסטודנטים.

○ החלטה מספר 3289 (2012): החלטה זו מרחיבה את היכולת של מוסדות אקדמיים לשתף פעולה עם יזמים פרטיים במסגרת הקמת ותפעול מעונות. תנאי מרכזי הוא שמחיר השכירות עבור הסטודנטים יהיה נמוך לפחות ב-15% מהמחיר המקובל בשוק לדירות חלופיות. כמו כן, המוסד האקדמי נדרש לשאת באחריות לפיקוח על עמידת היזם ברמת השירות, בתחזוקה ובמפרט הדיור.

2. תוכניות סיוע תקציבי - שיתוף פעולה בין משרד האוצר לות"ת

○ תוכנית ות"ת להקמת מעונות (2012): בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, משרד האוצר והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) השיקו תכנית ממשלתית לעידוד הקמת מעונות חדשים. הוקצה תקציב של 100 מיליון ש"ח, כאשר מוסדות נדרשו להציג תכניות מפורטות הכוללות את מתכונת ההקמה והניהול, רמות שירות, תחזוקה ותמחור. הפרויקטים נבחנו על פי קריטריונים של ביקוש, צורך תקציבי, מיקום גאוגרפי ורמות שכר דירה.

○ הרחבת התוכנית (2014): ב-4 ביוני 2014 נחתם הסכם נוסף בין ות"ת למשרד האוצר, במסגרתו הוקצו 160 מיליון ש"ח נוספים, לצורך הוספת 5,000 מיטות דיור בקמפוסים.

3. יוזמות חקיקה

○ הצעת חוק להסדרת מעונות סטודנטים (2018): בשנת 2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שנועדה להגדיר על פי חוק את הגדרת מעונות הסטודנטים/ות.

ניתוח השוואתי למדינות ה-OECD

שיעור הסטודנטים המתגוררים במעונות בישראל נמוך במיוחד ביחס למדינות ה-OECD, ועומד על כ-7% בלבד מהאוכלוסייה הסטודנטאית. לשם השוואה, במדינות ה-OECD שיעור הסטודנטים הגרים במעונות נע בדרך כלל בין 15% ל-20%, ובמדינות מסוימות אף מעבר לכך. פער זה מעיד על היעדר פתרונות דיור מסובסדים ונגישים לסטודנטים ומהווה מרכיב מרכזי בדיון על תשתיות ההשכלה הגבוהה בישראל.

לפי דו"ח HESA לשנת 2023/24, מעל ל-25% מהסטודנטים בבריטניה התגוררו במעונות המופעלים על ידי מוסדות אקדמיים או גופים ציבוריים. בארצות הברית, לפי נתוני IPEDS מצביעים על שיעור של כ-40% וכ-450,000 מיטות דיור בקמפוסים. בגרמניה ובצרפת שיעור המיטות עומד על כ-20% ו-25% בהתאמה, תוך שילוב בין בעלות ציבורית לפרטית ומימון ממשלתי ישיר.

גם מודל ההפעלה והבעלות משתנים בין מדינה למדינה. בישראל, מרבית המעונות נמצאים בבעלות ישירה של המוסדות האקדמיים או מתופעלים באמצעות הסכמי BOT עם יזמים פרטיים, אך ללא רגולציה מפורטת בכל הנוגע לאיכות השירות או לתמחור. לעומת זאת, בבריטניה ניכרת מגמה של גידול במעונות פרטיים (כ-35% מההיצע), תוך שמירה על פיקוח מחירים ותנאי חוזה. בארצות

הברית, כ-30% מהמעונות מנוהלים כיום על ידי חברות חיצוניות, אך תחת סטנדרטים מוסדיים ברורים. בגרמניה נשמר מודל ציבורי מסובסד, המאפשר אחידות באיכות התחזוקה והשירות.

השוואה זו ממחישה את הפערים הקיימים בין ישראל לבין מדינות ה-OECD לא רק בהיקף המיטות אלא גם ברמת המעורבות הממשלתית, הפיקוח, ואיכות השירות. הפערים הללו מחייבים גיבוש מדיניות לאומית חדשה הכוללת הקצאת קרקעות ייעודיות, הרחבת תקציבי התמיכה, הסרת חסמים רגולטוריים, וכן פיתוח מודלים משולבים שיבטיחו הגדלה מהירה של היצע לצד פיקוח הדוק על מחירים, חוזים וסטנדרטים של שירות.

המלצות ומסקנות

על סמך נתוני הדו"ח והממצאים שעולים, במטרה לקדם את מעונות הסטודנטים/ות מגורם מצומצם למרכיב אסטרטגי במדיניות ההשכלה הגבוהה, אנו ממליצים על מספר צעדים:

1. קידום מדיניות לאומית רחבת היקף להסדרת תחום המעונות, הכוללת תיקוני חקיקה או תקנות משלימות לחוק זכויות הסטודנט, אשר יקבעו סטנדרטים מחייבים לתחזוקה, פרטיות, שקיפות חוזית וזכויות דיירים. לצד זאת, נדרש להרחיב משמעותית את הקצאת הקרקעות הייעודיות למעונות בשיתוף פעולה עם רמ"י, וכן להקים קרן ייעודית לתמיכה כלכלית בהקמת מעונות חדשים, בשיתוף ות"ת, משרד האוצר והרשויות המקומיות.
2. שיעור הסטודנטים/ות הגרים במעונות נמוך באופן משמעותי ביחס למוצע הבין-לאומי, והיצע המיטות המצומצם אינו מספק מענה אפקטיבי לאוכלוסיות הזקוקות לדיור מסובסד. על כן, יש להמשיך לפתח ולקדם קולות קוראים, בשיתוף פעולה עם משרד האוצר, המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), לצורך הקמת מעונות סטודנטיאליים חדשים בהתאם לקריטריונים מוסכמים. מהלך זה נועד להרחיב באופן שיטתי את היצע יחידות הדיור, לתת מענה לביקושים הגוברים, ולתרום ליצירת איזון בשוק הדיור הסטודנטיאלי אשר צפוי להוביל לייצוב ואף להפחתת מחירים.
3. קיימים עקרונות מנחים עבור כלל המעונות אשר נקבעו על ידי מל"ג, מומלץ לתקף את העקרונות המנחים לבניית והפעלת מעונות סטודנטיאליים, על מנת להבטיח סטנדרט גבוה ואחיד בכלל המוסדות. קביעת עקרונות ברורים בנושאים כגון שטח מינימלי לחדר, פיקוח והגבלת מחירים נלווים, נגישות לסטודנטים עם מוגבלות, תשתיות תקשורת ומיזוג, ושקיפות במחירי השכירות תספק ודאות ותנאי מחיה הולמים לסטודנטים/ות. מהלך זה יתרום לשיפור איכות החיים בקמפוס, ליצירת שוויון הזדמנויות בין כלל הסטודנטים ולחיזוק תחושת השייכות והביטחון.

לסיכום, הדיון במעונות הסטודנטים/ות מחדד את ההבנה כי מדובר במרכיב קריטי במערכת ההשכלה הגבוהה, לא רק כפתרון דיור, אלא כתשתית חברתית וכלכלית התומכת בשוויון הזדמנויות, בחוסן כלכלי ובתחושת שייכות בקמפוס. לצד התועלות הברורות, הפערים שהוצגו בדו"ח זה מחייבים פעולה לאומית מתואמת, רגולטורית ותפעולית כאחד. יישום ההמלצות שהוצעו, החל מהסדרה בחקיקה ותקינה מחייבת, דרך הרחבת היצע המיטות והשקעה בתשתיות, ועד להבטחת שקיפות, נגישות ושירות ברמה גבוהה יאפשרו להפוך את המעונות מכלי שולי לכלי אסטרטגי בקידום מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. זוהי הזדמנות לקביעת סטנדרט חדש אשר ישפיע לא רק על חוויית הסטודנטים/ות כיום, אלא גם על פיתוחה החברתי-כלכלי של ישראל בעשורים הבאים.