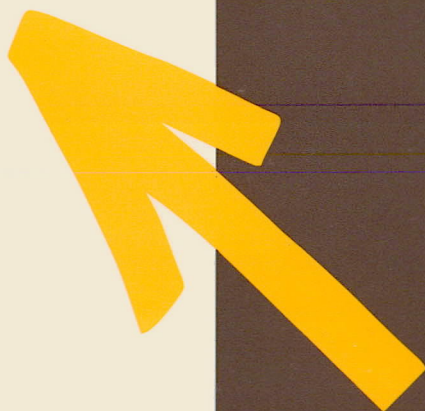


מערכת החינוך החרדי בישראל תקצוב, פיקוח ובקרה

ורדה שיפר



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מערכת החינוך החרדי בישראל

תקצוב, פיקוח ובקרה

ורדה שיפר

ירושלים, אוגוסט 1998

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**The Haredi Education System
Allocation, Regulation and Control**

Varda Schiffer

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברת בלבד

עריכת לשון : נורית רוטאל
עורכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : זהבה דדון
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

© 1998 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס : 02-5666252
e-mail: floerins@internet-zahav.net

ISSN 0792-6251

על המחברת

ורדה שיפר - בעבר אחראית על אגף החינוך, התרבות והספורט במשרד מבקר המדינה. כיום מנהלת תוכנית פיתוח מנהיגות לסגל בכיר בשירות המדינה במכון מנדל, ומרצה למדיניות ציבורית במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.

על המחקר

המחקר של ורדה שיפר עוסק בארבע נושאים עיקריים. ראשית הוא בוחן את מוסדות החינוך של האוכלוסייה החרדית ואת הגידול שחל במספר תלמידיה לאורך זמן. שנית, הוא מתחקה אחר מקורות המימון של מערכת החינוך החרדי. שלישית, הוא בודק את הפיקוח והבקרה בחינוך החרדי, ולבסוף, הוא מנתח את הזיקות של מערכת החינוך החרדי למערכת החינוך הכללית ואל חוקי החינוך.

ממצאי המחקר מראים שהחינוך החרדי נמצא בתהליך התרחבות ופריחה ושמערכת החינוך החרדי לא רק שאינה מקופחת אלא שבתחומים מסוימים היא אף מופלית לטובה בהשוואה למערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית.

אשר לפיקוח על מערכת החינוך החרדי מתברר כי לא נעשה כל ניסיון אמיתי ליישם את חוק החינוך, הכולל תוכנית יסוד של לימודים כלליים. באורח זה ויתרה המדינה על זכותה ליצור קשר בין מימון מערכת החינוך לבין עמידת האוכלוסייה הממומנת בדרישות החוק. המחברת אינה מערערת על זכויות של האוכלוסייה החרדית להנחיל לבניה את ערכיה ומורשתה, אולם היא מבקרת את התעלמות החינוך החרדי מתכנים ממלכתיים בתחום החינוך. לדעת שיפר יש בהתעלמות זאת משום פגיעה ביסודות הדמוקרטיה והיא עלולה להוביל לפיצול ולפלגנות. לאור זאת מציעה המחברת לשוב ולבחון את גבולות האוטונומיה של האוכלוסייה החרדית בתחום החינוך.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד **בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברוט**, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה'גירוסלם ריפורט' וסגן נשיא של ה'גירוסלם פוסט'. ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לטאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים בתוכנית המחקרים על דת, חברה ומדינה

1. המאבק על צביונה התרבותי של ירושלים
שלמה חסון, 1996
2. הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל
אליעזר דון-יחיא, 1997
3. המתח התרבותי בין יהודים בירושלים
שלמה חסון ועמירם גונן, 1997
4. דת ודמוקרטיה בישראל
בנימין נויברגר, 1997
5. מינהל וממשל בעיר חרדית
יוסף שלהב, 1997
6. בין שלוש רשויות : מאזן זכויות האזרח בענייני דת בישראל
שמעון שטרית, 1998
7. מערכת החינוך החרדי בישראל: תקצוב, פיקוח ובקרה
ורדה שיפר, 1998

תוכן העניינים

7	1 מוסדות החינוך החרדי: רקע ונתונים בסיסיים
12	2 תקצוב מערכת החינוך החרדי
12	בנייה והסעות
12	בניית כיתות
14	הסעות
15	תקצוב החינוך החרדי על-פי שכבות גיל
15	החינוך היסודי
17	החינוך העל-יסודי (בדגש על פנימיות)
20	תמיכה במגוון פעולות חינוך ותרבות במערכת החינוך החרדי
20	משרד החינוך
21	המשרד לענייני דתות
21	חינוך על-יסודי
21	החינוך העל-תיכוני
23	רשויות מקומיות
25	3 פיקוח ובקרה על מערכת החינוך החרדי
25	קריטריונים להענקת הכרה ותמיכה ממשלתית למוסדות חינוך
28	קשיי הפיקוח והבקרה
28	בקרה ממשלתית על מוסדות חינוך חרדיים: דוגמאות מבריטניה ומארצות הברית
29	בקרה תקציבית
31	פיקוח תוכני ופדגוגי
31	החינוך העצמאי
33	מעין החינוך התורני
34	4 סיכום ומסקנות
36	מקורות

1 מוסדות החינוך החרדי: רקע ונתונים בסיסיים

האוכלוסייה החרדית נמצאת מזה שנים מספר בעידן של פריחה והתרחבות. הכל, לרבות דובריה של האוכלוסייה עצמה, מסכימים שמעולם לא מנתה לומדים כה רבים בכל הדרגים של מערכות החינוך - היסודי, העל-יסודי והעל-תיכוני (ישיבות גבוהות וכוללים).

"הקהילה החרדית" הוא מונח כוללני, שאינו מבטא את המגוון הרחב של תת-קהילות, חצרות וקבוצות, שבדרך-כלל נוטים לקבצם תחת הכותרת "קהילה חרדית" או "מגזר חרדי". ואולם הדיון בסוגיות שיוצגו בעבודה זו לא ייפגע מההתייחסות הכוללת למערכת החינוך החרדי, שכן הגיוון והשוני בין הקבוצות אינם רלוונטיים לסוגיות אלה. עם זאת, ישנם הבדלים מסוימים בתוכניות הלימודים בין מערכת החינוך החרדי האשכנזית (הגדולה באופן משמעותי מבין השתיים) לבין מערכת החינוך של ש"ס - מעיין החינוך התורני, ונעמוד עליהם במקרה שיהיו רלוונטיים לניתוחינו.

שלהב ופרידמן (1989) מגדירים את החברה החרדית (האשכנזית) כך: [היא] "מובחנת במחויבות להלכה, תוך נטייה ברורה לבחור באלטרנטיבות המחמירות המוצעות בספרות הפסיקה, יחד עם זיקה למסורת החיים המזרח-אירופאית" (עמ' 6). לימוד התורה נתפס כמצווה המרכזית, ועל כן הוא מצוי במוקד החיים של הקהילה. חברי הקהילה (במיוחד האשכנזית) חיים ב"גטאות" מובחנים, הן מבחינה גאוגרפית והן מבחינה תרבותית.

המחברים מוסיפים ומתארים את מערכת החינוך החרדי (בייחוד את זו האשכנזית) לגילאי 12 ומעלה:

מופקע הצעיר החרדי כמעט לחלוטין מהלימודים הטכנולוגיים והמקצועיים שאמורים להכינו לקראת קליטה במערך המקצועי המגוון של החברה המודרנית (שלא להזכיר את עולם תוכני הרוח של אותה חברה), כשהוא מתמסר אך ורק ללימוד תורה. מערך אינטנסיבי זה של לימודים הוא מערך אינדוקטרינרי מובהק, שתפקידו ליצור אצל הצעיר החרדי הערכה חיובית גמורה ומוכנות נפשית להגשמת האידיאלים של החברה החרדית, תוך שלילה של ערכי החברה החילונית-מודרנית. באותה עת, יש בתכנים הלימודיים שהצעיר החרדי נחשף אליהם כדי לחסום במידה רבה את אפשרויותיו להיקלט, בדומה לבני גילו, במערך המקצועי של חברה טכנולוגית מודרנית. מנקודת מבט זו הופך אפוא הצעיר החרדי לתלוי במידה רבה במערכת החרדית. (שם, עמ' 18).

בעבודה זו¹ נתמקד בשני נושאים מרכזיים, הקשורים זה בזה. ראשית, יוצג תיאור של מערכת החינוך החרדי, ויפורטו המקורות למימון תלמידה ומוסדות החינוך שלה, מימון שתרם ללא ספק לשגשוגה של האוכלוסייה החרדית. שנית, תיבחן השאלה באיזו מידה כפופים מוסדות החינוך החרדיים לדרישות החוק ולתקנות הנוגעות לתוכני הלימוד, להכשרת מורים ולפיקוח על המוסדות, ויעשה ניסיון לעמוד על הפיקוח והבקרה המופעלים עליהם הלכה למעשה. בעקבות הדיון בנושאים אלה נעלה הרהורים באשר למדיניות שמן הראוי כי מדינה ליברלית-דמוקרטית תנקוט כלפי מערכת חינוך חרדי.

מערכת החינוך של האוכלוסייה החרדית כוללת מוסדות עבור כל שכבות הגיל, כמפורט להלן:

גן ילדים - לילדים עד גיל 5 ;

תלמוד תורה (ת"ת) ובתי ספר לבנות לגילאי 5-13 ;

ישיבה קטנה לבנים לגילאי 13-16 (לעתים קרובות בתנאי פנימייה) ;

בית-ספר על-יסודי לבנות - רשת "בית יעקב" (לעתים כולל אפשרות הכשרה להוראה) ;

ישיבה גבוהה לבנים - גיל 17 עד לנישואין (בדרך כלל בתנאי פנימייה) ;

כולל - מוסד לימוד המיועד לגברים נשואים. הלומדים בכוללים מוגדרים ככאלה ש"תורתם אומנותם", דהיינו, שאינם עובדים, ולכן זכאים לתמיכה מטעם המדינה, באמצעות המשרד לענייני דתות.

כדי להבין את הסיווג של מוסדות החינוך השונים המשמשים את האוכלוסייה החרדית, יש לעמוד תחילה בקווים כלליים על המסגרת החוקית של מערכת החינוך (הכללית) בישראל. חוק לימוד חובה תש"ט - 1949 היה אחד החוקים הראשונים שקיבלה מדינת ישראל עם היווסדה. חוק זה חייב את ההורים לרשום ללימודים את ילדם שבגיל לימוד חובה, באמצעות הרשות המקומית שבתחום שיפוטו הם מתגוררים או ישירות למוסד החינוך, במקרה שהם מעדיפים שילדם ילמד במוסד חינוך מוכר (ראה להלן). כן נדרשים ההורים, על-פי חוק זה, לדאוג לכך שילדם שבגיל לימוד חובה ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר. על-פי חוק חינוך ממלכתי תשי"ג - 1953, נחלקים בתי-הספר הרשמיים לשני מגזרים עיקריים - ממלכתי וממלכתי-דתי. אם אין ההורים מעוניינים לרשום את ילדיהם לאחד המגזרים הללו, פתוחה בפניהם הדרך לרשום את ילדיהם למוסד מוכר, כזה "שהשר הכריז עליו, בהכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה". מוסד מהסוג האחרון הוא אמנם מוכר, אך אינו רשמי. כל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים כפופים לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך. מעבר לכך קיים סוג נוסף של מוסדות חינוך שאינם מוכרים ואינם רשמיים: על-פי חוק לימוד חובה תש"ט - 1949, סעיף 5 "רשאי (שר החינוך) להורות, בהוראה שתפורסם ברשומות, כי ההורים של הילדים ושל הנערים, וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך.... (ש)אינו מוסד חינוך מוכר, יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4." מכאן שבמקרים מסוימים המדינה מאפשרת להקים מוסדות הידועים

¹ עבודה זו היא פיתוח והמשך למאמרם של לסלי סבה וורדה שיפר (1998) Sebba and Schiffer.

בכינוי "מוסדות פטור". הורי הלומדים בהם פטורים, בין היתר, מן החובה לדאוג לכך שילדם ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר (זוהי אחת החובות המפורטות בסעיף 4 לחוק האמור). כללית, הגדרתם של מוסדות אלה מציינת שההורים פטורים מהחובות הכלולות בחוק לימוד חובה, או, במילים אחרות, שמוסדות אלה אינם עומדים בתנאיו של חוק זה.

בהתאם לאמור לעיל, על-פי שני חוקי החינוך המרכזיים שנחקקו בישראל לאחר קום המדינה קיימים ארבעה סוגים של בתי-ספר: רשמיים-ממלכתיים, רשמיים-ממלכתיים-דתיים, שאינם רשמיים אך מוכרים, ושאינם רשמיים ואינם מוכרים, דהיינו, מוסדות פטור.

כלל המוסדות במערכת החינוך החרדי משתייכים לשני הסוגים האחרונים, דהיינו, לחינוך הלא-רשמי:

(א) **מוסדות מוכרים שאינם רשמיים:** מוסדות אלה משתייכים לרשת **החינוך העצמאי** - שהיא מערכת החינוך האשכנזית בעיקרה, לרשת **מעין החינוך התורני** - שהיא כאמור מערכת החינוך של ש"ס, או שאינם מסווגים אף לאחת מן הרשתות הללו, ובמקרה זה נכללים בסיווג של "מוכר אחר" (כמחציתם של אלה האחרונים הם מוסדות חרדיים). המוסדות המוכרים לסוגיהם דומים זה לזה מבחינת תנאי התקצוב שלהם. שתי הרשתות הגדולות הנוכרות לעיל וכן המוסדות האחרים המוגדרים מוכרים כפופים מבחינה אדמיניסטרטיבית לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. מכך נגזרת גם כפיפותם למערכת של חוקים, תקנות וכללים של משרד החינוך.

(ב) **מוסדות פטור:** גם מוסדות אלה מסווגים לשתי הרשתות הנוכרות לעיל. בעבר לא זכו לקבל כל תמיכה מן המדינה, אך מזה שנים אחדות המדינה מספקת גם להם תמיכה, מה שמחייב אותם לעמוד בתנאים מסוימים. גם מוסדות הפטור כפופים לאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי.

כאמור לעיל, מספר הלומדים במערכת החינוך החרדי גדל בשנים האחרונות בקצב משמעותי. עלייה דרמטית במיוחד חלה בשיעור התלמידים בחינוך העצמאי ובמערכת החינוך של ש"ס - מעין החינוך התורני - מכלל התלמידים במגזר היהודי. בשנת 1989/90 היה שיעורם בחינוך היסודי 7.6%, ואילו בשנת 1995/6 עלה השיעור ל-11.4%. בבתי ספר על-יסודיים עלה שיעור תלמידי החינוך העצמאי מ-5.7% בשנת 1989/90 ל-7.2% ב-1995/6. ואולם רבים מהבנים בגיל החינוך העל-יסודי במגזר החרדי לומדים בישיבות גבוהות, כך שלא כל מנינם כלול בנתונים הללו, וסביר להניח שהגידול במספרם אף יותר גבוה (שנתון סטטיסטי לישראל, 1996, עמ' 496, לוח 22.14).

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על מספר התלמידים במוסדות של האוכלוסייה החרדית, המתוקצבים על-ידי משרד החינוך (הצעות התקציב של משרד החינוך, התרבות והספורט, 1996 ו-1997).

**לוח 1: מספר התלמידים במוסדות החינוך החרדיים (המתוקצבים ע"י משרד החינוך)
אחוז הגידול במספרם לפי שכבת גיל וסוג המוסד, (תשנ"ה-תשנ"ז)**

שכבת גיל	סוג המוסד	מספר התלמידים			אחוז הגידול		
		תשנ"ה	תשנ"ו	תשנ"ז*	תשנ"ה-תשנ"ז	תשנ"ו-תשנ"ז	תשנ"ה-תשנ"ז
ילדי גן	חינוך עצמאי מעין החינוך התורני סה"כ - ילדי הגן	10,800 7,416	13,190 8,417	14,000 9,448 25,354	22.1	6.1	29.6
חינוך יסודי (כיתות א'-ח')	חינוך עצמאי	47,182	48,631	50,198	3.0	3.2	6.3
	מעין החינוך התורני	7,416	8,417	9,448	13.4	12.2	27.4
	חינוך מוכר-חרדי**	7,250	7,724		6.5		
	חינוך עצמאי: מוסדות פטור מעין החינוך התורני מוסדות פטור סה"כ - חינוך יסודי	21,370 2,800 86,018	24,158 2,681 91,611	25,735 2,372	13.0 (4.2)	6.5 (11.5)	20.4 (15.2)
חטיבות עליונות	ישיבות	24,290		31,380			29.1

* נתוני תשנ"ז מתוקנים על-פי הצעת התקציב של משרד החינוך, התרבות והספורט ועל-פי נתונים שנמסרו על-ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי.
**הנתונים נלקחו מהצעת התקציב של משרד החינוך, התרבות והספורט, והופחתו מהם נתונים על מוסדות מוכרים לא יהודיים ועל כאלה הידועים כלא חרדיים. יש בין מוסדות אלו שהם בחינוך היסודי או בחינוך העל-יסודי.

בהנחה שמספר הילדים בחינוך המוכר לא פחת (בהתחשב בנתונים חסרים), למדו במוסדות (המתוקצבים מטעם המדינה) של החינוך החרדי בשנת תשנ"ז מגיל הגן ועד גיל 18 כ-152,800 ילדים.

מהצעות התקציב של משרד החינוך והתרבות לשנים 1996, 1997 ו-1998 עולה, שחלה ירידה במספר התלמידים בחינוך היסודי מ-680,000 תלמידים בשנים 1996-1997 ל-650,000 תלמידים בשנת התקציב 1998, דהיינו, ירידה של 4.4%. לעומת זאת, מספר התלמידים בחינוך העל-יסודי במגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי גדל בשנים הללו בשיעור של 5.6%.

אשר לחינוך החרדי, מלוח 1 עולה ששתי הרשתות של החינוך החרדי גדלות ומשגשגות. יתרה מזו, אחוז הגידול במספר תלמידי החינוך היסודי, הלומדים במעין החינוך התורני, שהגיע לכ-27% בשנים תשנ"ה-תשנ"ז, עולה לאין שיעור על קצב הגידול של האוכלוסייה שממנה באים תלמידי הרשת. גם מספר ילדי הגן במעין החינוך התורני מתקרב למספר ילדי הגן בחינוך העצמאי. קצב גידול זה מצביע על כך שהורים לא חרדיים שולחים את ילדיהם למוסדות החינוך של מעין החינוך התורני. נתון מעניין נוסף הוא מגמת הצמצום במספר התלמידים הלומדים במוסדות הפטור של מעין החינוך התורני, לעומת מגמת הגידול העקבי במספר התלמידים במוסדות הפטור של החינוך העצמאי. את התופעה הראשונה ניתן להסביר בכך שבקרוב מוסדות מעין החינוך התורני מסתמך מעבר הדרגתי של מוסדות פטור

למעמד של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. מעבר זה הוא חלק מתהליך שמפעיל משרד החינוך למיסוד מוסדות אלה, במגמה להגביר את הפיקוח והבקרה עליהם. את התופעה המנוגדת, דהיינו, הגידול במספר התלמידים במוסדות הפטור של החינוך העצמאי, ניתן להסביר בכך שמוסדות אלה מאופיינים בשאיפה להינתק מכל זיקה למדינה ולערכיה. משום כך הם אינם נוטים להשתלב במערכת החינוך המוכר שאינו רשמי: מספר תלמידיהם גדל, ובהתאם לכך גדל גם מספר המוסדות. במעין החינוך התורני עמדה קיצונית זו פחות מקובלת, כלומר, הצמצום במספר מוסדות הפטור ברשת זו משקף גם את ההבדל האידאולוגי בין שתי הרשתות.

כאמור לעיל, מוסדות החינוך החרדיים מקיפים גם את הכוללים, שבהם לומדים אלה ש"יתורם אומנותם". גם במסגרות אלה מסתמן גידול מרשים במספר הלומדים. על-פי דוח מבקר המדינה לשנת 1993 ועל-פי הצעת התקציב של המשרד לענייני דתות לשנת 1998 עלה מספר הלומדים ש"יתורם אומנותם" מ-35,980 בשנת 1990 ל-47,565 בשנת 1993,² ל-69,345 בשנת 1996 ובשנת 1997 הגיע מספרם ל-72,836.³ במילים אחרות, תוך פרק זמן קצר של שבע שנים הוכפל מספרם של הלומדים בכוללים ש"יתורם אומנותם".

² מספרים אלה כוללים את מספרי התלמידים במוסדות הבאים: ישיבות גבוהות, ישיבות של חוזרים ושל חוזרות בתשובה וכוללים. כל המוסדות הללו נתמכים על-ידי המשרד לענייני דתות בהתאם למספר הלומדים בהם, אשר מוגדרים כמי ש"יתורם אומנותם".

³ מספרים אלה אינם כוללים 6,552 לומדים בשנת 1996 ו-5,948 לומדים בשנת 1997, ששהו בכולל במשך חצי יום וקיבלו תמיכה מופחתת.

2 תקצוב מערכת החינוך החרדי

בנייה והסעות

מערכת החינוך החרדי, על שכבות הגיל שבה ועל פלגיה השונים, ממומנת מכמה מקורות; בחלקו המימון הוא ישיר, ומוקצב למוסדות ולתלמידים באמצעות המשרדים הייעודיים, ובחלקו המימון הוא עקיף, והמשאבים מועברים דרך רשויות מקומיות ומהן לשורה ארוכה של עמותות, או מרשויות מקומיות ישירות לעמותות. בפרק זה ייעשה ניסיון להתחקות אחר שיטות התקצוב ולהעריך את היקפו במונחים כספיים. בחינה זו תאפשר לקבוע אם אכן מדובר במערכת חינוך מקופחת יחסית למגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי. מכיוון שחלק מן התקציבים מועבר לעמותות על-פי קריטריונים שונים, מסעיפי תקציב ששמים אינו מגלה את תוכנם או את יעדיהם, אין אפשרות להעריך במדויק את סך-כל ההשקעה של המדינה במערכת החינוך החרדי; הערכה מספרית תהיה בהכרח נמוכה מן ההשקעה בפועל.

בניית כיתות

הלומדים במוסדות החינוך של האוכלוסייה החרדית נהנים משורה של הטבות, שחלקן נובעות מצרכים אמיתיים של האוכלוסייה וחלקן קשורות למסורת למידה, שהתקבלה כנתון שאין לערער עליו, על-ידי מוסדות המדינה.

ההפרדה בין בנים לבין בנות נהוגה בקהילה החל מגן הילדים; מלבד זאת, תת-קבוצות, חצרות ותת-קהילות מקימות לעצמן מוסדות חינוך משלהן, בהנחה שילדים הבאים מחצרות ומקבוצות בעלות גוון אידאולוגי שונה אינם יכולים ללמוד יחד. כתוצאה מנהגים אלה אנו עדים לריבוי מוסדות ביחס למספר התלמידים. כך, לדוגמה, רשת החינוך העצמאי בשכבת הגיל של החינוך היסודי מנתה בשנת תשנ"ז 140 מוסדות, דהיינו, בממוצע כ-358 ילדים במוסד.⁴ רשת מעיין החינוך התורני מנתה באותה שנה 75 מוסדות חינוך יסודיים על-פי נתוני הצעת התקציב (ואולם 97 מוסדות על-פי נתוני האגף למוסדות מוכרים שאינם רשמיים), ובממוצע 125 תלמידים במוסד. בתשנ"ו היו 45 מוסדות מוכרים שאינם רשמיים השייכים לקהילה החרדית, ובהם למדו כ-7,720 תלמידים, דהיינו, בממוצע כ-172 ילדים במוסד. לשם

⁴ נתונים של מינהל הפיתוח במשרד החינוך מצביעים על כך שיש הרבה יותר מוסדות, ואולם אלה אינם מקבלים תמיד ייסמול מוסד", ועל כן אינם נספרים כמוסדות נפרדים.

השוואה, מספר התלמידים הממוצע בבית-ספר יסודי רגיל (ממלכתי וממלכתי-דתי) היה בתשנ"ו 387 תלמידים.

הפיצול הפנימי של האוכלוסייה וריבוי המוסדות הנובע מכך גורמים לגידול בהוצאות בתחומים מספר. ראשית, יש צורך בבניית מוסדות רבים או בשכירת מבנים (ולעתים חדרים בודדים) רבים, כדי שישמשו כמוסדות לימוד. שנית, הקמת כל אחד מהמוסדות כרוכה בפיתוח תשתית אדמיניסטרטיבית נפרדת: מינוי מנהל, מזכירות והפעלת שירותים נוספים, שפיצולם ליחידות קטנות מעלה את מחירם. יתרה מזו, המוסדות אינם משרתים דווקא את הקהילות הקרובות אליהם, כמקובל בבתי-ספר יסודיים שכונתיים, אלא את הקבוצה או החצר הרבנית המסוימת, שחבריה יכולים להיות מפוזרים על פני היישוב כולו. אי לכך, למרות ריבוי המוסדות, עדיין יש צורך, במרבית המקרים, להסיע את התלמידים מבתיהם אל המוסד השייך לזרם שלהם ובחזרה.

בעבר, לא הקימה המדינה מוסדות חינוך עבור מערכת החינוך החרדי, והקהילות החרדיות על פליהן השונים בנו לעתים מוסדות מפוארים למדי מתרומות בני הקהילות בחו"ל. עם זאת, מרבית המוסדות התמקמו בבתי דירות ובחדרים שאינם מתאימים כלל לשמש כמוסדות חינוך. כבר בתקופת כהונתו של ראש העירייה טדי קולק, החליטה עיריית ירושלים להקצות מוסדות למערכת החינוך החרדי. בהתאם למדיניות זו, החלה העירייה למסור למערכת החינוך החרדי מבני חינוך המצויים במרכז העיר, שאוכלוסיית תלמידיהם התדלדלה (בשל מעבר של זוגות צעירים רבים ממרכז העיר לשכונות החדשות, שנבנו בפריפריה). לפני שנים מספר הוחלט במשרד החינוך לבנות כיתות לימוד גם עבור החרדים. בשנת התקציב 1997 אושרו לבנייה 1,325 כיתות לימוד לכלל מערכת החינוך: 925 כיתות מתקציב המשרד ועוד 400 כיתות מתקציב מפעל הפיס.⁵ (מספר זה אינו מבטא את צורכי המערכת - אלה מוערכים בכ-8,000 כיתות לשנה, מהן כ-4,000 בעדיפות גבוהה). הקצאת הכיתות החדשות לפי זרמי החינוך במערכת החינוך כולה התפלגה, כמתואר בלוח 2 להלן.

לוח 2: התפלגות הכיתות שאושרו לבנייה במערכת החינוך ב-1997, לפי מגזר/רשת חינוך

המגזר/רשת החינוך	מספר כיתות	אחוז מסך-כל הכיתות
כיתות גן ביישובים חדשים (לכל המגזרים)	200	15.0
המגזרים הערבי והדרוזי	256	19.3
המגזר הדרוזי	44	3.3
רשת החינוך העצמאי	120	9.1
רשת מעיין החינוך התורני	90	6.8
המגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי	615	46.5
סך-הכל	1325	100.0

מקור: הנתונים התקבלו ממינהל הפיתוח שבמשרד החינוך.

מתוני לוח 2 מתברר, שהמגזר החרדי קיבל כ-16% מסך כל הכיתות שבנייתן אושרה ב-1997. אחוז זה גבוה בהרבה מחלקה של מערכת החינוך החרדי בכל אחד משלבי החינוך.

⁵ הנתונים התקבלו ממינהל הפיתוח שבמשרד החינוך.

בחינוך היסודי חלקה של מערכת החינוך החרדי הוא הגבוה ביותר, הוא מגיע לכ-12% מכלל המגזר היהודי, אך שיעור התלמידים במגזר החרדי מכלל אוכלוסיית התלמידים בישראל (כולל המגזרים הערבי והדרוזי) הוא כ-8.4% בלבד. כאמור, במשך שנים לא נבנו מוסדות למערכת החינוך החרדי כך שצורכיה היו ממשיים ביותר והיה זה מוצדק שהממשלה תפעל לצמצום פערים. ואולם, ההקצאה הגבוהה יחסית לבניית מוסדות חינוך חרדיים בשנת 1997 לא סיפקה את מנהיגיה של האוכלוסייה החרדית; הם סברו כי בדרך זו לא יצומצמו הפערים בקצב משביע רצון, ובהסכם קואליציוני שנחתם בשנה זו נקבע כי ייבנו 175 כיתות נוספות (מעבר לתקציב המאושר) עבור החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני. בשנת 1997 נבנו אפוא עבור רשתות אלה 385 כיתות לימוד (במקום 210, ההקצאה המקורית - ר' לוח 2). למערכת החינוך החרדי, נבנו אפוא כיתות בשיעור של כ-25.6% מכלל ההקצאה לבניית כיתות ב-1997 וזאת בנימוק של "צמצום פערים". בהקשר זה יש לציין שבהגדלת ההקצאה הובאו בחשבון צורכי האוכלוסייה החרדית - כיתות קטנות, הצורך במספר כיתות גדול בהתאם לריבוי הפלגים וכד' - ולא על פי הקריטריונים הרגילים לבניית כיתות במערכת החינוך; גישה זו מייצגת בבירור העדפה מתקנת.⁶

מלבד הקצאת משאבים לבניית כיתות חדשות, השתתפה המדינה בשנת 1997 גם במימון דמי השכירות שמשלמים מוסדות החינוך המוכר ומוסדות הפטור בסכום של 2,690,000 ש"ח.⁷

הסעות

הפיצול הפנימי בקהילה החרדית גורם לא רק לריבוי של מוסדות חינוך, אלא גם לצורך להסיע את בני הקבוצות השונות למוסדות החינוך שלהם. ואמנם תקציב ההסעות של תלמידים ושל מורים במערכת החינוך החרדי מהווה נתח נכבד מסך התקציב המיועד להסעות במערכת החינוך.⁸

ההערכה המצמצמת של התקציבים שמקצה המדינה להסעות למערכת החינוך (כפי שמופיעה בלוח 3) מצביעה על כך, שמערכת החינוך החרדי זוכה לכ-14% מהתקציב המוקדש להסעות מורים ותלמידים במערכת החינוך. גם בסעיף זה שיעור ההקצאה אינו מצביע על אפליה לרעה של מערכת זו ביחס לכלל מערכת החינוך בישראל.

⁶ במאמר מוסגר נציין כי המגזר הערבי סובל גם הוא ממחסור בכיתות לימוד ומשימוש במבני חינוך דליקים ובלתי מתאימים ללימודים. בשנת 1993 הוחלט במשרד החינוך להתחיל לפעול לסגירת הפערים ולהקצות תקציבים מיוחדים לבניית כיתות לימוד במגזר הערבי. על-פי הצעת התקציב של משרד החינוך לשנת 1997 אין בניית הכיתות למגזר הערבי נכללת עוד בין תוכניות התגבור המיוחדות; עם זאת, קיבל המגזר הערבי, כ-17% מכלל מערכת החינוך, כ-19% מסך הכיתות שבנייתן אושרה.

⁷ מקרב 90 מוסדות מוכרים, 45 שייכים למערכת החינוך החרדי והשאר – מקצתם לחינוך הכנסייתי והאחרים לחינוך העברי.

⁸ מתוך: הוראות התקציב לשנת 1997, משרד החינוך, התרבות והספורט (ינואר 1997).

לוח 3: תקציב ההסעות במערכת החינוך החרדי לשנת 1997

סעיף ההוצאה	מספרים	אחוזים
סך-כל תקציב הסעות במערכת החינוך, כולל הסעות למגזר החרדי	224,454,000	100%
הסעות מורים במעין החינוך התורני	5,065,000	2.2%
הסעות לחינוך מוכר חרדי ולמוסדות פטור	15,000,000	6.6%
סך-הכל תקציב הסעות למגזר החרדי	31,450,000	14%

מקור: הוראות התקציב לשנת 1997, משרד החינוך, התרבות והספורט (ינואר 1997).
 הערה: כיוון שגם לבני סעיף זה לא התאפשר לי לזהות את חלקת התקציב בין המוסדות המוכרים שאינם שייכים למגזר החרדי לבין אלה המשתייכים אליו, חילקתי את הסעיף התקציבי הרלוונטי על פי שיעור המוסדות החרדים. עם זאת, נראה לי שיש כאן הטיה כלפי מטה של התקציב המוקצה להסעות במערכת החינוך החרדי. סך-כל ההקצאה בסעיף זה מסתכמת ב-19,668,000 ש"ח, וסכום זה נועד לתקב הסעות של 171 מוסדות חרדיים ו-45 מוסדות אחרים.

תקצוב החינוך החרדי על-פי שכבות גיל

החינוך היסודי

מוסדות החינוך היסודי של מערכת החינוך העצמאי ושל מעיין החינוך התורני מתוקצבים במונחים של שעות תקן שבועיות (המקבילות לשעות הוראה שבועיות), כפי שמתוקצבים מוסדות החינוך היסודי של המגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי.

לוח 4: תקצוב ההוראה בחינוך היסודי החרדי (כיתות א'-ח') בשעות תקן שבועיות

רשת החינוך	תשנ"ו	תשנ"ז	תשנ"ח
החינוך העצמאי	76,428	78,428	*78,428
מעין החינוך התורני	14,284	19,284	16,284

* יזוהי ההקצאה, כפי שהיא מופיעה בהוראות התקציב לשנת התקציב 1997, משרד החינוך, התרבות והספורט (ינואר 1997).

משמעותם של המספרים הללו מתבהרת כאשר בודקים מהו היחס של שעות תקן לתלמיד במגזרים השונים. בדיקה זו מעלה שבשנת תשנ"ו עמד יחס זה על 1.57 שעות תקן שבועיות לתלמיד בחינוך העצמאי, 1.69 שעות תקן לתלמיד במעין החינוך התורני ועל 1.29 שעות תקן בלבד לתלמיד במגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי. בשנת תשנ"ז היה היחס ברשת החינוך העצמאי 1.56 שעות תקן שבועיות לתלמיד, במעין החינוך התורני עלה היחס ל-2.0 שעות תקן לתלמיד, ואילו בחינוך הממלכתי עלה היחס ל-1.36 שעות תקן לתלמיד. כלומר, למרות העלייה במספר שעות התקן השבועיות לתלמיד בחינוך הממלכתי מספר זה עדיין נותר נמוך, בהשוואה למספר השעות שהוקצב לתלמיד בחינוך החרדי (ראה לוח 5). פער משמעותי זה יכול להסביר לפחות חלק מן הפערים באורך יום הלימודים בין החינוך הממלכתי לבין

החינוך החרדי.⁹ מספר שעות ההוראה העומדות לרשות הכיתה במשך השבוע נקבע על-ידי מכפלת שעות התקן לתלמיד במספר התלמידים בכיתה. כך, לדוגמה, בכיתה ממוצעת בת 29 תלמידים ילמדו בחינוך היסודי הממלכתי (כולל הממלכתי-דתי) 37.7 שעות בשבוע (או 6.2 שעות בממוצע ליום לימודים).¹⁰ בכיתה ממוצעת במוסדות החינוך העצמאי מספר התלמידים נמוך יותר: בממוצע 24.4 תלמידים לכיתה והם לומדים 38.8 שעות בממוצע בשבוע (או 6.3 שעות בממוצע ליום), ואילו במעין החינוך התורני יש בממוצע 23.2 תלמידים בכיתה, הולומדים בממוצע 46 שעות בשבוע (או 7.6 שעות בממוצע ליום). מנתונים אלה עולה שמערכת החינוך החרדי על פלגיה יוצאת נשכרת משתי בחינות: הן משום שהכיתות בה קטנות יחסית, מה שמאפשר יחס אישי יותר לצורכיו של כל תלמיד והן משום שמספר שעות הלימוד בה גדול יותר (באופן מוחלט, ובאופן יחסי למספר התלמידים).

יתרה מזו - מספר שעות התקן השבועיות מצביע לא רק על אורכו של יום הלימודים, אלא גם על מספר המורים, שכן משרות המורים מבוטאות גם הן בשעות תקן שבועיות. כך, לדוגמה, משרה ממוצעת של מורה בחינוך היסודי היא בהיקף של כ-30 שעות תקן שבועיות. מכאן נובע שככל שלמוסד חינוכי מוקצות יותר שעות תקן, יוכל המוסד להעסיק מורים רבים יותר וישתפר גם היחס מורה/תלמידים. ואמנם, בעוד שבמגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי יש לכל 19.1 תלמידים מורה אחד, הרי בחינוך העצמאי יש מורה לכל 14.7 תלמידים, ואילו במעין החינוך התורני יש מורה לכל 12.8 תלמידים.

על-פי הנתונים בהוראות התקציב לשנת 1997 של משרד החינוך עלותה הכספית של שעת תקן בודדת משתנה ממגזר למגזר, באופן שאינו מתיישב תמיד עם ניתוח המשתנים המסבירים את עלות שעת התקן. בשנת התקציב 1997 הייתה העלות של שעת תקן שבועית במגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי 3,411 ש"ח. שעות תקן של החינוך העצמאי הייתה יקרה יותר ועלותה הסתכמה ב-3,635 ש"ח ואילו עלותה של שעת תקן ברשת מעין החינוך התורני הגיעה לכדי 3,267 ש"ח (ראה לוח 5). את ההבדלים בעלות שעות התקן השבועיות במגזרים השונים מסבירים אנשי משרד החינוך בכמה אופנים. עלות שעת תקן שבועית, שהיא, כאמור, צדה האחר של משרת המורה, נקבעת על-פי משתנים כמו: ותק, דרגה, השכלה ומצב משפחתי. המורים בחינוך העצמאי הם בדרך-כלל צעירים, בעלי השכלה אקדמית בקרבם

⁹ בחישוב שעות התקן במגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי הובאו בחשבון שעות התקן הבסיסי וכל הסלים, למעט השעות לחינוך מיוחד. כיוון שתקציב שעות התקן למערכת החרדית אינו מפורט על-פי סלים, העדפתי להטות את מספר שעות התקן בחינוך הממלכתי כלפי מעלה. בחינוך הרגיל ניתנות לעתים תוספות עבור פרויקטים מיוחדים, כמו מחשוב וכד', בשנת תשנ"ח הוצעו פרויקטים של מחשוב גם לחינוך העצמאי וגם למעין החינוך התורני. על-פי הצעות התקציב של משרד החינוך לשנים 1996, 1997, ו-1998, חלו שינויים בנתונים על מספר התלמידים במגזרים השונים לשנת תשנ"ח, כלומר, רטרואקטיבית. הנתונים על מספרי הכיתות והתלמידים במעין החינוך התורני מבוססים על השערות וחישובים, כך נאמר בעמ' 207 של הצעת התקציב לשנת 1997. תופעה מעניינת נוספת המתגלה בעקבות עיון בשתי הצעות התקציב הללו, היא שבמעבר משנת תשנ"ז לשנת תשנ"ח חלה עלייה משמעותית במספר הילדים בחינוך היסודי במעין החינוך התורני, במקביל לירידה משמעותית במספר כיתות הלימוד-המשוערות, כאמור. כתוצאה מכך עלה מספר הילדים הממוצע בכיתה במערכת זו מ-17.4 בשנת תשנ"ז ל-23.2 תלמידים בשנת תשנ"ח. השוואה בין הצעות התקציב מצביעה על אי-דיוקים רבים בהצגת הנתונים. עם זאת, לצורך המחשת הפערים בין מגזרי החינוך השונים די גם בנתונים הללו, מה גם שאלו הם הנתונים שלפיהם נקבע תקציבן של מערכות החינוך האמורות.

¹⁰ יש לזכור כי מספרים אלה כוללים שעות שמוקצות למורים, כמו שעות חינוך ושעות ניהול בית-ספר, כך שבמפל מספר שעות הלימוד קטן יותר.

מעטים יחסית והמשתנה היחיד שיכול לזכות אותם בתוספת שכר, ביחס למגזר הממלכתי, הוא מספר הילדים במשפחה. הסבר נוסף הוא שעלות מורה שהוא עובד מדינה נמוכה יותר מעלות מורה שאינו עובד מדינה (הצעת תקציב לשנת הכספים 1996, עמ' 47). עובדי הוראה במוסדות מוכרים שאינם רשמיים מועסקים על-ידי בעלי המוסד, במקרה של החינוך החרדי - על-ידי מרכז החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, או עמותות אחרות, שהן בעלים של מוסדות החינוך. לפיכך עלות העסקתם למדינה גבוהה יותר, אלא שהסברים אלה אין בהם כדי להסביר את העלות הנמוכה יותר של תקן של מעיין החינוך התורני, ולמעשה את ההבדלים בעלויות שעות התקן בכלל. משכורות המורים של המוסדות המוכרים שאינם רשמיים אינן מגיעות ישירות אליהם, אלא עוברות דרך הבעלויות (העמותות למיניהן), ולכן אין להסיק מנתונים אלה שמשכורותיהם של מורים אלה גבוהות יותר, אלא שהעמותות המחזיקות בבעלות מסוגלות לתמוך בצורה טובה יותר בכל הקשור לניצול התקציב (לדוגמה, בהבטחת יום לימודים ארוך, בהקצאת כספים לארוחות וכדומה). אפשרויות מסוג זה אינן עומדות לרשותם של מנהלי בתי-הספר הרשמיים, שכן שליטתם על תקציבים נזילים מוגבלת ביותר.

לוח 5: סיכום נתוני התקצוב של החינוך היסודי לפי זרם החינוך

זרם החינוך			נתוני התקצוב
מעיין החינוך התורני	החינוך עצמאי	חינוך מלכתי/ ממלכתי-דתי	
1.69 2.00	1.57 1.56	1.29 1.36	שעות תקן שבועיות לתלמיד: תשנ"ז תשנ"ח
23.2 46 7.6	24.4 38.8 6.3	29 37.7 6.2	ממוצע תלמידים בכיתה ממוצע שעות לימוד בשבוע ממוצע שעות לימוד ביום
3,811 ש"ח	3,635 ש"ח	3,411 ש"ח	עלות שעת תקן שבועית (1997)
12.8: 1	14.7: 1	19.1: 1	יחס תלמידים/מורה

מקור: הוראות התקציב לשנת 1997, משרד החינוך, התרבות והספורט (ינואר 1997).

החינוך העל-יסודי (בדגש על פנימיות)

תקצוב החינוך העל-יסודי בקהילה החרדית מורכב יותר, ורב בו הנסתר. הבעלויות על בתי-הספר העל-יסודיים, שהן עמותות המסונפות למרכז החינוך העצמאי, למעיין החינוך התורני או שהן עמותות עצמאיות, זכאיות לקבל ממשרד החינוך תשלומים למימון שכר הלימוד. הקריטריונים לתשלום, שהם אחידים לכל בתי-הספר העל-יסודיים, נקבעים על בסיס נתונים שונים דוגמת: מספר תלמידים, מגמות ומסלולים (המסלול הטכנולוגי, לדוגמה, יקר יותר מן המסלולים האחרים), פרופיל המורים (הכשרתם, הוותק שלהם, השכלתם וכד') ורמת השירותים שמספק המוסד (אם יש בו ספרייה, מעבדה וכד'). על-פי הצעת התקציב לשנת הכספים 1996, "תשלומי שכר הלימוד (המועברים לבעלויות על בתי-הספר) מיועדים

גם לכיסוי כל הוצאות העלות של אחזקת המערכת, מעבר לתשלומי שכר המורים, השרתים, עובדי האחזקה, רכישות ציוד והוצאות אחרות" (שם, עמ' 249). במילים אחרות, התקציב שמעבירה המדינה לבעלויות על בתי-הספר אמור לספק את כל הצרכים הבסיסיים של בתי-הספר. הוצאות נוספות אמורות להיות מכוסות מתקציביהן של העמותות המחזיקות בבעלות.

מספר הלומדים בחינוך העל-יסודי (כיתות ט'-י"ב) במערכת החינוך החרדי היה בשנת תשנ"ז 31,380 תלמידים, מתוכם 15,380 בנים. מרבית הבנות לומדות במוסדות "בית יעקב" ורבות ניגשות לבחינות בגרות ומכשירות עצמן להוראה. מרבית הבנים לומדים בישיבות פנימייתיות. שיעור הלומדים בפנימיות מכלל התלמידים במוסדות החינוך העל-יסודי החרדיים הוא 42% (שנתון סטטיסטי לישראל 1996, עמ' 497, לוח 22.16). ואולם, ידוע כי הבנות לומדות בבתי ספר שאינם פנימייתיים. בדומה לבתי-ספר על-יסודיים רגילים, גם פנימיות מתוקצבות באמצעות שכר הלימוד. לכך נוסף תקציב עבור כוח אדם (מורים, מדריכים, רבנים) וכן למימון אחזקת התלמידים (אוכל, ביגוד וכד') ולתחזוקת הבניינים, המשלבים פונקציות של מגורים עם לימוד. חלק מהוצאות אלה ממומן על-ידי תשלומי הורים, אם ידם משגת, ועל-ידי תרומות, ואולם, חלק גדול ממימון הישיבות הפנימיות מוקצב במישרין ובעקיפין על-ידי המדינה. רק בדיקה פרטנית של חשבונות העמותות המחזיקות בבעלות על מוסדות הלימוד, עשויה לגלות את חלקה המדויק של המדינה במימון המוסדות הללו. עם זאת, בדיקה כזו לא נערכה מעולם - לא על-ידי הגופים המממנים ואף לא על-ידי מבקר המדינה.

האגף לחינוך פנימייתי ולתפקידים מיוחדים של משרד החינוך מופקד על תיאום מדיניות החינוך בפנימיות ועל העברת המימון לפנימיות. החינוך בפנימיות יקר ובמימונו משתתפים כמה משרדים ממשלתיים: משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, מחלקת עליית הנוער של הסוכנות וכן המשרד לענייני דתות. תלמידי הפנימיות מגיעים למוסד באמצעות גורמי הפניה שונים: חלקם הם עולים חדשים, המופנים על-ידי הסוכנות, חלקם ילדים שמסיבות משפחתיות, לימודיות או אחרות הוחלט להשימם במוסדות כדי להרחיקם מביתם, וחלקם לומדים במסגרות פנימייתיות מרצונם. מרבית התלמידים בישיבות החרדיות (וגם בישיבות הדתיות האחרות) לומדים בהן מרצונם, אך בדרך-כלל משפחותיהם אינן יכולות לממן את שהותם שם. מימון הפנימיות הדתיות והחרדיות נעשה על-פי אותם קריטריונים כמו מימון הפנימיות האחרות, דהיינו, על בסיס של שני סלים: "סל לאור" (על שם ראש הוועדה שקבעה את מרכיבי הסל) ו"סל שירותים". שני הסלים הללו (שערכם הסתכם בשנת תשנ"ה ב-16,500 ש"ח לתלמיד) אמורים לכסות את מלוא העלות השנתית הכרוכה באחזקת תלמיד בפנימייה המונה 175 תלמידים (מבקר המדינה, דוח לשנת 1995, עמ' 339). "סל לאור" (85% מסכום הסלים) משולם על-ידי גופי ההשמה (וכולל בדרך-כלל מרכיב של השתתפות הורים). גוף ההשמה של הפנימיות החרדיות הוא מת"ן - מפעל תורני לנוער - והוא מפנה לפנימיות חרדיות חלק קטן מן הלומדים בהן, וזאת על-פי קריטריונים של צרכים לימודיים ואחרים, והתאמה לפנימייה.¹¹ הפנימיות החרדיות נהנות מכמה מקורות נוספים של תקציבי מדינה,

¹¹ יש לציין כי בשנת 1995 נמצא שמת"ן לא ערך כלל את המבדקים לקביעת הקריטריונים להתאמת הילדים לתנאי פנימייה (ראה מבקר המדינה, דוח לשנת 1995, עמ' 339).

שחלקם נבלעים בתוך סעיפי תקציב של משרד החינוך. משום כך אין אפשרות להעריך את גובה הסכום שמופנה לפנימיות אלה. בלוח 6 מובא פירוט של חלק מהמקורות לשנים 1998-1997:

לוח 6: מקורות מימון ממשלתיים המתקצבים אחזקת פנימיות חרדיות (נוסף על "סל לאור" ו"סל השירותים")

1998	1997	סעיפים תקציביים על-פי מקור המימון
		משרד החינוך
12 ראה הערה	23,952,000	אחזקת ילדים ישראלים בפנימיות (לא בחינוך ההתיישבותי ולא דרך האגודה לקידום החינוך)
	15,970,000	אחזקת תלמידי נע"לה (נער עולה ללא הורים) בפנימיות (לא כולל הנ"ל)
13 ראה הערה	10,637,000	פעילות לקידום החינוך העל-יסודי החרדי
		14 משרד העבודה והרווחה
56,165,000	49,000,000	סיוע לפנימיות תורניות
		המשרד לענייני דתות
221,970,000	210,000,000	תמיכה בישיבות בגין תלמידים עד גיל 18

מוסדות החינוך העל-יסודי של רשתות החינוך החרדי נהנים מעדיפות על פני מוסדות החינוך העל-יסודי הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. כל מוסדות החינוך העל-יסודי, על מגזריהם השונים זכאים לשכר לימוד המשולם על-פי קריטריון אחיד של רמת שירות.

פנימיות מקבלות יותר מבית-ספר תיכון רגיל, שכן הן מספקות יותר שירותים. כך, לדוגמה, שילם משרד החינוך ב-1997 כ-11,000 ש"ח לשנה לתלמיד הלומד בחינוך העל-יסודי (הוראות התקציב לשנת 1997, עמ' 29). ואילו בגין תלמידי הפנימיות שולמו באמצעות ה"סלים" המיוחדים כ-17,000 ש"ח לפחות לתלמיד. אולם מוסדות חרדיים (ולעתים מוסדות ממלכתיים-דתיים) זוכים לתקציבים נוספים בהיקף ניכר, העולים בהרבה על הסכומים הנזכרים לעיל, שמקציבה המדינה למגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי. המקור העיקרי לתקציבים הנוספים הוא המשרד לענייני דתות. תקציבים אלה מאפשרים הארכת יום הלימודים וכן תגבור לימודי קודש.

מלבד זאת זוכים המוסדות הפנימייתיים בחינוך החרדי לתמיכות גם דרך מגננון תמיכה ישירה בעמותות (כספי תמיכות שהחליפו את הכספים הייחודיים). התמיכה הישירה מגיעה ממשרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות (על כך בהמשך).

¹² הסעיפים עדיין אינם מפורטים בתקציב 1998, כפי שהוא מופיע באתר האינטרנט של משרד האוצר, אולם יש לציין כי תקציב התוכנית שבמסגרתה הם כלולים (202708) גדל ב-1998 ב-82.8%.

¹³ ראה הערה 12, אלא שתקציב התוכנית שבה כלול סעיף זה הוראת תקציב (202712), גדל ב-17.3% בלבד.

¹⁴ התקציבים במשרד העבודה והרווחה ובמשרד לענייני דתות מופנים גם לישיבות דתיות-לאומיות ולא רק לחרדים. אין אפשרות לדעת על-פי ספר התקציב כמה מוצב לחרדים בלבד.

תמיכה במגוון פעולות חינוך ותרבות במערכת החינוך החרדי

משרד החינוך

משרד החינוך מתקצב גם מגוון פעולות ופונקציות במערכת החינוך החרדי, בין אם מתקציבו של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ובין אם מסעיפים מיוחדים, המוקצבים על-ידי האגפים הייעודיים. כך, לדוגמה, תקצב המשרד בשנת 1997 סוגים שונים של פעולות, כמתואר בלוח 7 להלן.

לוח 7: תקציב מגוון פעולות ופונקציות במערכת החינוך החרדי, מטעם משרד החינוך 1997

שקלים חדשים	הפעולות והפונקציות המתוקצבות
	במסגרת האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי:
45,246,000	פעולות בחינוך העצמאי, כולל שרתים, מזכירות, מינהל, מחשוב ופעולות כלליות
84,811,000	תמיכה בתלמודי תורה של רשת החינוך העצמאי
3,263,000	תמיכה במוסדות חינוך תורניים לבנות
90,000	מפעלי השתלמות ורווחה
5,638,000	מינהל מעיין החינוך התורני
2,712,000	שרתים ועובדי עזר במעיין החינוך התורני
4,867,000	פעולות מעיין החינוך התורני
8,000,000	תמיכה בתלמודי תורה של רשת מעיין החינוך התורני
	במסגרת האגפים הייעודיים (לא כולל הסעות ושכר דירה):
8,930,000	מוסדות להכשרת מורים במגזר החרדי
1,489,000	חינוך מיוחד חרדי
27,718,000	פעולות תרבות לחרדים

מקור: הוראות התקציב לשנת 1997, משרד החינוך, התרבות והספורט (ינואר 1997).

נתונים חסרים, נתונים עמומים באשר למספר התלמידים במוסדות פטור ולדרכי תקצובם, ואי-בהירות באשר למאפייני החינוך המיוחד החרדי ודרך תקצובו - אינם מאפשרים עריכת חישובים מדויקים, ועל כן יש קושי בהשוואת הנתונים עם אלה הנוגעים למגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי. עם זאת הדוגמה של תקצוב הכשרת המורים למערכת החינוך החרדי מאששת את ההשערה שטענת האפליה לרעה של מערכת החינוך החרדי אין לה על מה לסמוך.

בחודש מאי 1996 נערך מפקד במוסדות להכשרת מורים (הצעת תקציב לשנת הכספים 1997, עמ' 86). הממצאים מראים כי באותה עת למדו במוסדות אלה בסך-הכול 33,512 מתכשרים להוראה; מהם השתייכו 20,839 למגזר הממלכתי, 6,470 למגזר הממלכתי-דתי ו-6,203 לחינוך העצמאי (מן הנתונים לא ברור אם מספר זה כולל גם מתכשרים להוראה העתידיים

ללמד ברשת מעיין החינוך התורני). במילים אחרות, 18.5% מהלומדים במוסדות להכשרת מורים, בתקצובו ובפיקוחו של משרד החינוך, משתייכים למערכת החינוך החרדי, אשר משקלה אינו עולה, כאמור, על כ-8.4% מכלל מערכת החינוך.

המתכשרים למערכת החינוך החרדי למדו בשבעה מוסדות להכשרת מורים, מתוך 35 שמשרד החינוך מתקצב ומפקח עליהם. למערכת זו שבעה מוסדות נוספים להכשרת מורים, שהמשרד מפקח עליהם אך אינו מתקצבם. יש לציין, שבשנים האחרונות מתקשות בוגרות הסמינרים של "בית יעקב" למצוא עבודה במקצוען, משום שהמערכת רוויה. משום כך, רבות מהן מלמדות בבתי-ספר ממלכתיים-דתיים.

המשרד לענייני דתות

חינוך על-יסודי

ישיבות תיכוניות (מתיבתאות, ישיבות קטנות, נתיבים תורניים) חטיבות ביניים (גם של החינוך הממלכתי דתי) נתמכות, נוסף על התקציב שהן מקבלות ממשרד החינוך, גם על-ידי המשרד לענייני דתות. על-פי מבחני הזכאות לתמיכה שקבע המשרד, מותנית התמיכה בחטיבות ביניים, בישיבות קטנות, בישיבות תיכוניות ובאולפנות בקיומם של תנאי פנימייה. ואולם בסוף שנת 1993 נמצא כי המשרד לענייני דתות העביר תמיכות למוסדות גם בגין תלמידים שלא התגוררו כלל במוסד (מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 1993, עמ' 344-361). בתגובה לביקורת החליט המשרד על קביעת שני תעריפים: הנמוך בגין תלמידים "חיצוניים" (שאינם לנים במוסד) והגבוה בגין אלה הלנים במוסד. סכומי התמיכה הממוצעים בשנת 1993 היו 227 ש"ח לתלמיד במוסד ללא פנימייה ו-332 ש"ח לתלמיד במוסד עם פנימייה. בשנת 1997 הייתה התמיכה הממוצעת בגין תלמיד במוסד ללא פנימייה מ-242 ש"ח ו-376 ש"ח לתלמיד בישיבה מקצועית עם פנימייה.

בשנת 1993 צוין גם העדר תיאום בין משרדי ממשלה התומכים באותו מוסד: "התברר, כי המשרד לענייני דתות לא ביסס את סכום התמיכה על תחשיבים של עלות אחזקת המוסדות. בעת קביעת התעריפים לא הובאו בחשבון התמיכות שמשלמים משרדים אחרים ובעיקר משרד החינוך והתרבות." (שם, עמ' 354). דוחות מבקר המדינה והצעות התקציב של המשרד לענייני דתות אינם מבהירים מדוע, בעצם, תומך המשרד לענייני דתות במוסדות לימוד על-יסודי, המתקצבים על-ידי משרד החינוך.

החינוך העל-תיכוני

בוגרי החינוך העל-יסודי החרדיים, המעוניינים להמשיך בלימודיהם כלומדים מבוגרים, יכולים לעשות זאת בישיבות גבוהות, שבהן מתקיימים הלימודים מבוקר עד ערב בתנאי פנימייה (בחורי ישיבה). בוגרי ישיבות גבוהות בעלי משפחות יכולים ללמוד בכוללים, שבהם מתקיימים הלימודים במשך שבע שעות ביום ולפחות חמישה ימים בשבוע (אברכים). במערכת נכללות גם ישיבות מיוחדות לחוזרים ולחוזרות בתשובה, שגם בהן מתקיימים

לימודים מבוקר עד ערב. בישיבות אלה זכאים החוזרים בתשובה ללמוד במשך שנתיים, ולאחר מכן להצטרף למוסדות הרגילים.

מוסדות החינוך העל-תיכוני זכאים לתמיכה של המשרד לענייני דתות על-פי המבחנים שהוזכרו לעיל בדבר מספר שעות הלימוד. הייחוד בתמיכה המועברת למוסדות הללו בגין תלמידיהם הוא שחלק מהכספים אמור להימסר ישירות לתלמידים, אם הם עומדים במבחן "תורתם אומנותם". למרות עמימותו של מבחן זה, אפשר ללמוד הן מפירוש המלים והן ממספר השעות שנדרש ללמוד, שמדובר בתלמידים מבוגרים שהלימוד הוא עיקר עיסוקם, וקבלת המלגה מותנית בכך שאין הם עובדים לפרנסתם.

בדומה לכלל מערכת החינוך החרדי, גם מערכת החינוך העל-תיכוני והמוסדות ללומדים מבוגרים ש"תורתם אומנותם" התרחבו מאוד בשנים האחרונות. ביולי 1977 היה מספר הלומדים ש"תורתם אומנותם" 72,836 נפש; שיעורי הגידול הגבוהים ביותר נמצאו בישיבות לחוזרות בתשובה - שיעור גידול של 74% מאמצע 1995 עד אמצע 1997, ובכוללים - 22% בתקופה המקבילה (הצעת תקציב לשנת הכספים 1998).

התמיכה הישירה שמעניק המשרד לענייני דתות ללומדים בכוללים מתבססת על הסכם קואליציוני משנת 1990, שנחתם בין סיעת הליכוד לבין סיעת אגודת ישראל בכנסת, לפיו "ייומשך תהליך הסרת הקיפוח והאפליה לרעה של הישיבות והחינוך החרדי בכל הרמות". (מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 1993, עמ' 353).

בלוח 8 מוצגים תעריפים חודשיים ששילם המשרד לענייני דתות בגין תלמידים ש"תורתם אומנותם", בשלוש שנים נבחרות (בין 1990 ל-1997). מנתוני הלוח עולה שבמהלך שבע שנים אלה חלה עלייה של 100% בקרוב במספר התלמידים ש"תורתם אומנותם", הזכאים לתמיכה חודשית מטעם המדינה.

לוח 8: תעריף חודשי לתלמיד ש"תורתו אומנותו" בשנים נבחרות, לפי סוג המוסד

סוג המוסד	מספר תלמידים			תעריף חודשי לתלמיד (בש"ח)		
	1990	1993	1997	1990	1993	1997
ישיבה גבוהה	12,547	18,075	31,128	200	395	523
כולל יום שלם	19,963	25,499	35,606	240	492	653
ישיבה לבעלי תשובה*	3,470	3,991	6,102	220	440	510
סך-הכל	35,980	47,565	72,836			

מקורות: א. לשנים 1990 ו-1993 - מבקר המדינה דוח שנתי לשנת 1993, מס' 44.

ב. לשנת 1997 - הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, המשרד לענייני דתות.

*קיימים תעריפים שונים לבעלי תשובה ולבעלות תשובה. הערכים המופיעים בחלקו השני של הלוח מציינים ממוצע בין שני סוגי התעריפים.

מערכת החינוך העל-תיכוני של האוכלוסייה החרדית איננה יקרה בהשוואה למערכת החינוך האוניברסיטאי, וזאת מסיבות שונות. כך, למשל, היא איננה כוללת חינוך מדעי וטכנולוגי, ולא מתנהל בה מחקר מדעי או רפואי, המייקר במידה משמעותית את מערכת ההשכלה הגבוהה הכללית. עם זאת, ברמת התלמיד הבודד מצטיירת תמונה שונה. סטודנט הלומד באוניברסיטה (אף אם מדובר בתלמיד מדעי הרוח, שעלותו למדינה היא הנמוכה ביותר) נדרש לשלם אלפי שקלים בשנה כשכר לימוד, ואילו תלמיד הישיבה הגבוהה או הכולל נהנה ממלגת קיום. אמנם מלגה זו צנועה ביותר אך היא מסייעת לו להקדיש את עיקר זמנו ללימודים. הכוללים אינם מוגבלים מבחינת מספר הלומדים שהם יכולים לקלוט, והכניסה לכולל פתוחה לכל המעוניין. משכנס תלמיד לכולל הוא רשאי להמשיך ללמוד בו עד זקנה.

המשרד לענייני דתות תומך בפעולות תרבות תורנית וחרדית באמצעות מענקים למוסדות, העוסקים במתן שיעורי תורה, בהפקת חומר כתוב, בפעולות הסברה וכן בפעילות של נשים, נוער וילדים. התקציב שהוקצה עבור פעולות אלה בשנת 1998 הוא 55,440,000 ש"ח (הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, המשרד לענייני דתות, אוקטובר 1997). ההנמקה לתקצובן היא שהציבור החרדי אינו נהנה מפעילויות התרבות שממן נהנים החילונים, כמו תיאטרון, קונצרטים, מוזיאונים וכיו"ב, וצורכיו, גם בתחום זה, מיוחדים.

רשויות מקומיות

רשויות מקומיות רבות מוסיפות מתקציבן למערכת החינוך שבתחומן, ובמסגרת זו הן תומכות גם במערכת החינוך החרדי, אם יש כזו בתחום שיפוטן. עם זאת, קשה להשיג מידע מדויק על התקציבים הללו, שכן לשם כך נדרש לבדוק אחד לאחד את תקציבי הרשויות המקומיות. עקב מגבלות שונות נציג אפוא רק דוגמה אחת לתקצוב מסוג זה - המקרה של זכרון-יעקב. הנתונים המובאים להלן מקורם בראיונות עם מנהלת מחלקת החינוך ועם גזבר המועצה המקומית זכרון-יעקב.

בזכרון-יעקב יש כ-13,000 תושבים, מהם 1,700 (13% בכ-2,000 משפחות) חרדים, המתגוררים ב"קריית חינוך" בטבור של היישוב. התושבים החרדים מאוגדים בכמה עמותות, ואלו משלמות לרשות המקומית בתמורה לשירותים מוניציפליים. קריית החינוך עצמה נתמכת על-ידי משרד הפנים, ועמותות החינוך שלה זוכות לתמיכה הן ממשרד החינוך והן מהרשות המקומית.

בשנת תשנ"ז למדו ביישוב בכיתות א'-ו' 2,040 ילדים, על-פי החלוקה הבאה: 1,200 (58.8%) בחינוך הממלכתי, 150 (7.4%) בממלכתי-דתי, 650 (31.8%) בחינוך העצמאי שבקריית החינוך ועוד כ-40 (2%) במוסדות חינוך של מעיין החינוך התורני. ראשי האוכלוסייה החרדית פנו לרשות המקומית בבקשה לקבל תקצוב לתלמיד על-פי תעריף של ילד הלומד מחוץ למקום מגוריו, דהיינו, כאילו הקריה היא בבחינת רשות מקומית נפרדת, הקולטת ילדים תושבי זכרון-יעקב.¹⁵ להסדר זה סרבו מנהלת מחלקת החינוך והגזבר של היישוב, והסכימו לתקצב את ילדי הקריה רק באותם סכומים שהרשות המקומית נוהגת להעביר לבתי-הספר לשם

¹⁵ כאשר ילד לומד מחוץ למקום מגוריו משלמת הרשות המקומית שבה הוא מתגורר סכום מסוים, המתעדכן מדי פעם, לרשות הקולטת.

תגבורם. בשנת תשנ"ז נהגה מחלקת החינוך של זכרון-יעקב להקצות סכום שנתי של 110 ש"ח לתלמיד, שאותו העבירה לבתי-הספר. סכום זה, יחד עם תשלומי ההורים ותקציבי משרד החינוך, יצרו לכל בית-ספר ביישוב תקציב תגבור, שאותו היה המוסד רשאי לנצל בהתאם לצורכיו. ראשי האוכלוסייה החרדית סרבו להסתפק בסכום האמור; הם חזרו ופנו בשם העמותות השונות המנהלות את מערכת החינוך של האוכלוסייה החרדית בבקשה לקבלת תמיכה מן הרשות המקומית. בסופו של דבר קיבלו באותה שנה 300,000 ש"ח, באמצעות תמיכות מן הרשות המקומית, דהיינו, יותר מ-400 ש"ח לתלמיד.

עוד מעבירה הרשות המקומית לכל בית-ספר את החלק היחסי המגיע לו בתקציב ההצטיידות והאחזקה שמעביר משרד החינוך עבור כל בית-ספר, על-פי מפתח של מספר תלמידים ומספר כיתות. האוכלוסייה החרדית מקבלת גם היא את חלקה היחסי בתקציב ההצטיידות והאחזקה, אך לדברי מנהלת מחלקת החינוך בזכרון-יעקב, החרדים נהנים מתקציב מוגדל עקב מספר הכיתות הגדול ביחס למספר התלמידים.

בביקורים בקריית החינוך שערכה מנהלת מחלקת החינוך במשך שנת תשנ"ז התברר עוד כי השימוש בכספים שמקבלות העמותות החרדיות ממשרד החינוך אינו עולה תמיד בקנה אחד עם הייעודים שלשמן ניתן הכסף. כך, לדוגמה, תקצוב משרד החינוך כולל גם משרות של שרתים, אך למנהלת מחלקת החינוך התברר שהעמותות אינן מעסיקות שרתים, והכסף שמתפנה משמש ככל הנראה לייעודים אחרים.

3 פיקוח ובקרה על מערכת החינוך החרדי

קריטריונים להענקת הכרה ותמיכה ממשלתית למוסדות חינוך

החוקים, התקנות והכללים המנחים את מערכת החינוך בישראל מסובכים ביותר, ולעתים נראה כאילו התפתחה החקיקה באופן שנועד לפתור בעיות אד הוק. חוקים שנחקקו לאחר קום המדינה קיימים לצד חוקים מנדטוריים ולעתים אף לצד חוקים מהתקופה העות'מנית, ועד עצם היום הזה כפופים מוסדות בעלי תפקודים דומים לחוקים שונים, בעיקר בשל ההבדל בתקופת היווסדם. בסעיף זה יידונו סעיפי החוק שעניינם קביעת תקנים וסדרי פיקוח על בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, על מוסדות פטור ועל מוסדות קהילתיים מן הסוג שבו עוסקת עבודה זו.

אחד הקריטריונים הנדרשים ממוסד חינוך כדי שיוכרז כמוסד מוכר הוא החובה לכלול במסגרת תוכנית הלימודים הנהוגה בו "תוכנית יסוד". סעיף 32 בחוק חינוך ממלכתי תשי"ג - 1953 מפרט את ההוראות המיוחדות הנוגעות לפתיחת בית-ספר שאינו רשמי ואת הנדרש ממנו כדי לזכות בהכרה. לפי סעיף זה, הורים המעוניינים שילדיהם ילמדו במוסד חינוך בלתי-רשמי (אך מוכר), צריכים להבטיח שהמוסד יהיה "בעל תוכנית לימודים מסוימת, שתכלול את תוכנית היסוד". נתקבלה התוכנית על דעת השר, והוא נוכח לדעת "כי נפתח המוסד האמור, והועמדו לרשותו מקרקעין וציוד המבטיחים מתן חינוך חובה באופן סדיר על-פי התוכנית האמורה, יכריז השר על אותו מוסד כעל מוסד חינוך מוכר" (ההדגשות של המחברת - ו.ש.). סעיף 34 בחוק חינוך ממלכתי מסמיך את השר הממונה על ביצוע החוק להתקין תקנות הכוללות את סדרי הפיקוח, בהן תקנות בדבר (סעיף 34(3)): "הנהגת תוכנית היסוד במוסדות חינוך מוכרים, שאינם מוסדות חינוך רשמיים, והפיקוח על ביצועה." ואמנם, כבר באוקטובר 1953 הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד - 1953, לפיהן "תוכנית היסוד" פירושה: "מספר שעות לפי מקצועות שהם חובה על כל מוסד חינוך. על-פי סעיף 3(ג) "תוכנית היסוד במוסד מוכר תהווה 75% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי, אולם השר רשאי לאשר אחוזים שונים מאלה, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנהוגה במוסד חינוך רשמי". סעיף 2 של חוק חינוך ממלכתי, העוסק במטרות החינוך, מבהיר שתוכנית היסוד רחבה למדי לא רק מבחינת היקפה (כאמור, 75% מכלל שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי), אלא גם מבחינת תכניה, ואלה כוללים הן מיומנויות והן ערכים.

קריטריונים נוספים לקבלת הכרה, הנדרשים ממוסד חינוך מוכר שאיננו רשמי, נוגעים לתקני המבנים והציוד וכן ש"השכלת המנהל וחבר המורים והעובדים במוסד היא לפי הנהוג במוסדות חינוך רשמיים" (סעיף 3(א)5).

משרד החינוך אמור להפעיל, על-פי תקנות החינוך הממלכתי הנזכרות לעיל, פיקוח על המוסדות המוכרים, על מנהליהם, על המורים המלמדים בהם ודרכי מינוים וכן על הוצאות המוסדות והכנסותיהם. כמו כן, מנהלי המוסדות או בעליהם חייבים להודיע למנהל המחוז על שינויים בתוכנית הלימודים. פיקוח זה נועד להבטיח שהמוסדות אכן עומדים בתנאים הנדרשים מהם לקבלת הכרה.

מהי אפוא המשמעות העולה מן התנאים המפורטים לעיל ומעיוגונם במסגרת החוק? ראשית, תוכנית היסוד נועדה, כאמור, גם למוסדות חינוך שאינם רשמיים, המעוניינים בהכרה; מכאן עולה שהמדינה אמנם מאפשרת למוסדות מוכרים בלתי-רשמיים גמישות ניכרת בהתאמת תוכנית הלימודים שלהם לצורכיהם, אך עם זאת אין היא מוותרת, כך נראה, על הבטחת גרעין של ערכים ואולי גם של תכנים, שיהיה משותף לכל מוסדות החינוך המוכרים (הבלתי-רשמיים והרשמיים גם יחד) במדינה.

שנית, רוח החוק עולה בקנה אחד עם סעיפים מסוימים באמנה הבינלאומית לזכויות הילד, שעליה חתמה ישראל בשנת 1991. סעיפים 28, 29 ו-30 של האמנה עוסקים בזכות לחינוך.¹⁶ סעיף 28 מקנה לילד את הזכות לחינוך [חובה] יסודי חינוך, את האפשרות לחינוך מקצועי ואת הזכות שנוהלי המשמעת של בית-הספר ישקפו את כבודו. סעיף 29 קובע כי החינוך צריך להיות מכוון לפיתוח אישיותו וכשרונותיו של הילד ולהכנתו לחיים אחראיים כמבוגר, המכבד את זכויות האדם וגם את הערכים התרבותיים והלאומיים שלו ושל אחרים. סעיף 30 מקנה לילד את הזכות להשתייך לקהילת מיעוטים או לאוכלוסייה מיוחדת, ליהנות מתרבותו, לקיים את דתו ולהשתמש בשפתו. כאמור לעיל, החוק בישראל מאפשר, מחד גיסא, התאמה של תוכנית הלימודים במוסדות מסוימים לצורכיהן ולהשקפותיהן של קבוצות הורים ספציפיות; מגמה זו תואמת את סעיף הזכות לאימוץ תרבות המיעוט, השמורה לילד על-פי סעיף 30 באמנה. מאידך גיסא, החוק משקף גם ניסיון לשמור על תוכנית חובה בסיסית משותפת לכל. דבר זה עולה בקנה אחד עם הבטחת הזכות לחינוך על-פי ערכים דמוקרטיים ליברליים, דהיינו, מתן אפשרות לבוגרי כל המגזרים במערכת החינוך לממש את כישוריהם (סעיף 29 של האמנה).

השאיפה לשמירה על גרעין של סולידריות ושיתוף, הבאה לידי ביטוי בחיוב כל המוסדות המוכרים לאמץ את תוכנית היסוד, משתקפת גם בדברי ההסבר לבקשת התקציב עבור מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, בהצעת התקציב של משרד החינוך לשנת 1996: "קירוב לבבות יהודים במסגרת פורמלית ולא פורמלית והגשמת הרעיון של 'עם ישראל אחד' ו'כל ישראל ערבים זה לזה' " (שם, עמ' 283). במילים אחרות, יעדי התקציב המבוקש למימון

¹⁶ ניתן להעלות את השאלה: מהו הצידוק להטלת חובה ללמוד, כפי שהיא מוגדרת בחוק לימוד חובה, וכיצד מתיישבת חובה זו עם הזכות ללמוד, הנזכרת באמנה לזכויות הילד? על כך משיב פרופ' סטיבן גולדשטיין (1989), שהחוק אינו מתייחס אל הילד ואל הוריו כאל מקשה אחת. במילים אחרות, חובת החינוך מוטלת על ההורים, ואילו הזכות היא של הילד. המחוקק הבטיח את זכותו של הילד ללמוד בהציב אותו נוכח הוריו, ולא נוכח השלטונות. גולדשטיין סובר שהצידוק לחינוך אינו נובע מצורכי החברה או מגישה פטרנליסטית, אלא מן הצורך להבטיח את הזכות, שכן בעל הזכות הוא קטין.

בקרה ממשלתית על מוסדות חינוך חרדיים: דוגמאות מבריטניה ומארצות הברית

מדינות דמוקרטיות מאפשרות בדרך-כלל הקמת בתי-ספר בעלי אוריינטציה דתית או תרבותית ייחודית, התואמת את דתה או את תרבותה של קהילת מיעוט החיה במדינה. גישה זו עולה בקנה אחד עם סעיף 18(4) של "ההכרזה בדבר חיסול כל צורה של חוסר סובלנות ושל אפליה על רקע דת ואמונה".¹⁸ על-פי סעיף זה, לכל ילד שמורה הזכות לחינוך בתחום הדת או האמונה, בהתאם לרצון הוריו. כן קובע הסעיף האמור שאין לכפות על ילד לקבל שיעורים בתחום זה בניגוד לרצון הוריו. עם זאת, אף כי אמנות שונות מכירות בזכותן של קבוצות מיעוט להקים מערכות חינוך משלהן, הן מסייגות זכות זו. כך, למשל, באמנה למניעת אפליה בחינוך¹⁹ נקבע כי אין לממש את הזכות לחינוך דתי או תרבותי באופן שימנע מחברי קבוצת המיעוט להבין ולהכיר את התרבות והשפה הדומיננטית או להשתתף בפעילות של הקבוצה השלטת (סעיף 15(1)).

בריטניה הסתייגה מפרשנות מסעיף 2 של פרוטוקול מס' 1 של האמנה האירופית בדבר זכויות האדם,²⁰ מחשש שהמדינה תחויב באופן כלשהו להקים מוסדות חינוך לקבוצות מיעוט חברתיות ולממן אותם (Hamilton, 1995, p. 253). הסתייגות זו עוררה טענות מצד הורים שהיו מעוניינים להקנות לילדיהם חינוך דתי או תרבותי ספציפי, אך ידם לא השיגה לממן אותו באופן פרטי. עקב החשש שמא תיפגע הזכות לשוויון בחינוך, נקבע בסופו של דבר בבריטניה שהמדינה תממן גם חינוך דתי או תרבותי, אך זאת בכפיפות לתוכנית הלימודים הלאומית הבריטית ולצדה. בבריטניה כפופים גם בתי-הספר הפרטיים לפיקוח צמוד למדי: בהתאם לכך, אישור קבוע על רישום בית-ספר פרטי, כנדרש בחוק, ניתן רק לאחר קביעת מפקח שבית-הספר עומד בתנאים מסוימים, הכוללים גם דרישות תוכניות (שם, עמ' 258).

עניינו של בית-ספר יהודי-חרדי בבריטניה - "תלמוד תורה מחזיקי הדס" של חסידי בעלז - הגיע לערכאות בעקבות תלונה שהגיש מפקח נגד בית-הספר. על-פי התלונה, בית-הספר אינו עומד בתנאי הנדרש בחוק, שהחינוך בבתי-ספר פרטיים יהיה "יעיל ומתאים" למתחנכים בהם. הנהלת המוסד טענה שאם בית-הספר ייאלץ לעמוד בתנאי זה, הוא יימצא מופלה לרעה בהשוואה לילדי קהילות בעלז בארצות הברית ובשאר ארצות אירופה. במקרה זה הכיר השופט בזכותם של הורים לחנך את ילדיהם על-פי השקפת עולמם. עם זאת, הוא קבע שלשר החינוך יש זכות להתערב במערכת חינוך פרטית זו, אף שאינה ממומנת על-ידי המדינה; התערבות זו נדרשה כדי להבטיח שהתלמידים יוכלו להשתלב בקהילתם, אך זאת בלי שחינוכם יפגע בסיכוייהם בעתיד להשתלב גם בחברה הרחבה (שם, עמ' 260).

בארצות הברית אוסרת החוקה על לימודי דת בבתי-ספר הממומנים על-ידי המדינה. העימות שעשוי מצב זה לגרום מודגם על-ידי בית-ספר של קהילת סאטמר בקריית יואל שבניו-יורק. ראשי האוכלוסייה החרדית ביקשו להקים בית-ספר מיוחד עבור מקצת מילדי אוכלוסייה זו,

¹⁸ אומצה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם, ב-25 בנובמבר 1981.

¹⁹ אומצה על-ידי האספה הכללית של אונסקו, דצמבר 1960.

²⁰ נחתמה בעקבות הכרזת האו"ם בדבר זכויות האדם 1949.

שהיו בעלי צרכים מיוחדים (זקוקים לחינוך מיוחד). הם דרשו שהמדינה תממן את בית-הספר, שכן הוא עונה על ההגדרה של בית-ספר אזורי (אזור המגורים של האוכלוסייה החרדית - קריית יואל - הוא רשות מקומית אוטונומית), ובתור כזה הוא זכאי לתמיכה ממשלתית. בית המשפט דחה את תביעתם בטענה שתנאי ההקמה של בית-הספר, כפי שנוסחו במסמך מכון, נוגדים את דרישות ההפרדה בין דת למדינה. עם זאת, פתח בית המשפט פתח לשינוי המסמך המכון, כך שהמסמך יאפשר להקים בית-ספר ציבורי אזורי באזור שכל ילדיו הם בני קהילת סאטמר. במילים אחרות, במקרה זה נוצרה חפיפה בין גבולות האזור לבין תחום המגורים של קהילת סאטמר. אם אכן יוכנסו השינויים המתאימים במסמך המכון, תוכל האוכלוסייה החרדית להנהיג בבית-הספר לימודי תרבות יהודית לצד תוכנית הלימודים שמחייבת המדינה, אך גם אז לא יוכלו לקיים בו לימודי דת ותפילות (תיאור המקרה הובא בהרצאה שנשא פרופ' נעמי סטולצנברג במכון ון ליר בנובמבר, 1997).

הדוגמאות שהובאו לעיל ממחישות שתי נקודות מרכזיות: ראשית, אין זה נדיר שמדינה דמוקרטית רואה את עצמה זכאית להתערב בתוכני הלימוד בבתי-ספר קהילתיים-ייחודיים, כדי להבטיח לתלמידיהם את הזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך. שנית, גם כאשר בית-ספר כזה אינו נהנה מתמיכה ממשלתית, ייתכן שהמדינה תראה עצמה זכאית להתערב במידה מסוימת בתוכנית הלימודים שלו (כמו בבריטניה), קל וחומר כאשר בית-הספר כן נהנה מתמיכה כזו. במילים אחרות, לא סביר שהמדינה תוותר על זכות ההתערבות כאשר היא מממנת את מוסד החינוך.

בקהר תקציבית

הפעלת בקרה ציבורית על תהליך תקצוב מותנית, בראש ובראשונה, בשקיפותם ובזמינותם של הנתונים, של התבחינים שלפיהם מוקצים הכספים ושל דוחות הביצוע. תהליך התקצוב בישראל מאופיין בעמימות רבה, המכבידה על אפשרויות הפיקוח, וכבר נכתב רבות על כך שחברי הכנסת מתקשים בביצוע תפקידם כמבקרי התקציב וכשומרי. התקצוב של מערכת החינוך החרדי הוא דוגמה בולטת במיוחד לתהליך נסתר, אשר בא לידי ביטוי בספרי התקציב של המשרדים הנוגעים בדבר באופן שאינו מאפשר לחשב את גודל התקציב לאשורו. בהצעת התקציב לא תמיד מפורטים התבחינים שעל-פיהם מוקצים המשאבים, ובסעיפים רבים חסרים נתונים כמותיים (כגון מספרי תלמידים ומספרי כיתות), או שניתנים אומדנים כלליים, שבהם מתבצעים תיקונים רטרואקטיביים בהצעת התקציב של השנה שלאחר מכן.

הדברים האמורים מקבלים משנה חומרה כאשר מתקבל הרושם שלעיתים הטשטוש אינו מקרי, אלא מכוון. הצעות התקציב, ההופכות לאחר אישורן לחוק התקציב, הן אחד המקורות העיקריים שמהם ניתן ללמוד על התקציב. אולם במעבר מחוק התקציב לשנת 1996 לחוק התקציב לשנת 1997 "נשרו" מהצעת התקציב של משרד החינוך כ-130 עמודים, שהם כשליש מהחומר (ראה גם הערה 18 לעיל). עמודים אלה כללו במקור הסברים ונתונים חיוניים ביותר, ובהם גם ההנמקה הרעיונית לבקשת התקציב עבור החינוך המוכר שאינו רשמי. גם את הצעת התקציב לשנת 1996 אי-אפשר היה להגדיר כשקופה וברורה, אולם

הצעת התקציב לשנת 1997 נראית כמאמץ מכוון להסתרת מידע - לא רק על תקצוב מערכת החינוך החרדי, אלא גם על תקצוב כלל מערכת החינוך.

אי-זמינות של מידע על התקציב נובעת גם מהעברות תקציביות במהלך השנה, שאינן מתבצעות דרך התקציב הייעודי של המשרד הממשלתי הרלוונטי. כספים אלה נמסרים ישירות למוסדות חינוך מסוימים או מועברים בעקיפין דרך מנגנונים של הרשות המקומית. דוגמאות להעברות תקציבים באמצע השנה, שלא התבצעו דרך התקציב הייעודי של המשרד, מצויות לרוב בדוחות של מבקר המדינה. להלן תוצג דוגמה אחת, הנוגעת לתקציב התרבות החרדית (מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 1995, עמ' 396-414).

משרד החינוך תומך בעמותות חרדיות, המקיימות שיעורי תורה מחוץ למסגרת לימודים פורמליים, וכן מממן את הנחלת מורשת היהדות לעולים חדשים. בתחילת שנת 1994 הוקמה במשרד המחלקה לתרבות חרדית, ואליה הועבר הטיפול בתמיכות בעמותות החרדיות, שהיה נתון קודם לכן בידי האגף לתרבות תורנית. על-פי חוק התקציב הסתכם תקציבה של המחלקה לשנת 1994 ב-21.5 מיליון ש"ח, אך בדצמבר של אותה שנה, דהיינו, כחודש לפני תום שנת התקציב, אישרה ועדת הכספים של הכנסת למחלקה זו תקציב נוסף בסך כ-10.1 מיליון ש"ח (גידול של כ-47%). לדברי מבקר המדינה, "לא הובאו כל הסברים לתוספת גדולה זו בתקציב". סך-כול התקציב השנתי - 31.6 מיליון ש"ח - חולק לעשרים ואחת עמותות עבור פעילויות שנערכו בשנת 1994, ועמותה נוספת קיבלה כספים בעקבות התחשבות בגין שנה קודמת. ממצאי הביקורת נוגעים לדיווחים כוזבים על פעילויות, לליקויים בפיקוח וגם לליקויים בנוהלי העברת התמיכות. בעניין אחרון זה נמצא כי בשנת 1994 זכו ארבע מבין עשרים ואחת העמותות לתמיכה גם מסעיפי תקציב אחרים של משרד החינוך, וכי עשרים מהן קיבלו תמיכה גם מן המשרד לענייני דתות עבור "פעילויות תרבות תורנית וחרדית". כן נמצא, בבדיקה מדגמית שערך המבקר באותה שנה, כי שלוש עמותות קיבלו תמיכה משני המשרדים עבור אותן פעילויות עצמן.²¹ שבע מן העמותות קיבלו תמיכה מן המשרד לענייני דתות עבור תחומי פעולה אחרים, שתיים נתמכו גם על-ידי משרד העבודה והרווחה, וארבע עשרה קיבלו סיוע מרשויות מקומיות ברחבי הארץ. סך התמיכות שהעניקו משרדי הממשלה השונים לעשרים ואחת העמותות הללו (לא כולל סיוע מטעם הרשויות המקומיות) הסתכם בשנת 1994 ב-59,512,650 ש"ח. לאור נתונים אלה יש להסיק כי גם משרדי הממשלה המעניקים את התמיכה, שיש להם נגישות לדוחות הכספיים של העמותות הזוכות במימון, מתקשים לרדת לעומקם של הנתונים ולתאם ביניהם את סדרי העדיפויות בהקצאת התמיכות לסוגיהן.

גם כאשר יש פירוט בהצעת התקציב, לא תמיד די בו כדי לספק תמונת-מצב בהירה. כך, לדוגמה, בהצעת התקציב של משרד הדתות לשנת 1998 נוסף פירוט של הנתונים על התעריפים לתלמיד במוסד נתמך, בצירוף מספרי תלמידים, וכן נתונים על המוסדות עצמם. עם זאת, כל התמיכות במוסדות והמענקים למוסדות ולתלמידים מרוכזים בסעיף תקציבי אחד. בשנת 1998 הסתכמו ההוצאות בסעיף יחיד זה בסך 599,578,000 ש"ח, שהם 62%

²¹ על נוהלי מתן תמיכות במשרד לענייני דתות, המעורבות של חברי-כנסת, העדר פיקוח, דיווחים כוזבים וביצוע תקציבי לקוי, ראה גם דוח מבקר המדינה לשנת 1994, עמ' 161-236 דוח מבקר המדינה לשנת 1996, עמ' 294-319.

מתקציבו השנתי של המשרד לשנה זו! ברור כי צורת הרישום המתוארת מאפשרת לוועדות פנים-משרדיות חופש תמרון נרחב בבואן להקצות כספים למטרות שונות, והיא בהחלט אינה מאפשרת בקרה יעילה על ההקצאות וההוצאות.

ואמנם, על ההקצאות מסעיף זה מתח מבקר המדינה ביקורת חריפה ביותר: "עד אמצע 1993 לא הייתה כל בקרה על מערכת הדיווח של המוסדות ועל התשלומים המועברים אליהם." הביקורת העלתה כי מאות תלמידים, שקיבלו מלגות על סמך ההצהרה ש"תורתם אומנותם", עבדו למעשה בעיסוקים שונים (מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 1993, עמ' 360). גם על התמיכות של המשרד לענייני דתות מתקציב הסעיף "תרבות תורנית חרדית" הייתה למבקר המדינה ביקורת נוקבת, לפיה "זה שנים נכשל המשרד בטיפולו בכל הנוגע לתמיכות בתרבות תורנית" (מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 1996, עמ' 310). הביקורת התמקדה בהעדר האכיפה של הקריטריונים לתשלום.

פיקוח תוכני ופדגוגי

החינוך העצמאי

בהצעת התקציב של משרד החינוך לשנת 1997 פותח הפרק העוסק בחינוך העצמאי בקטע ה"כללי" של השנה הקודמת. הפרק דן בחובת הפיקוח של משרד החינוך "מבחינה פדגוגית ומינהלית על מוסדות החינוך העצמאי, על הנהגת תוכנית היסוד בהם, על תכנון התקציב וביצועו, על הפעלה תקינה של בתי-הספר בחינוך העצמאי בכל הרמות והדרגות, כולל תלמודי תורה, שהם מוסדות פטור...". עוד נאמר בהצעת התקציב, בסעיף העוסק בדרכי הפעולה, כי דרכים אלה יכללו: "לימוד מקצועות כלליים ומדעיים, הכנת התלמידים למעורבות ולשותפות פעילה, נטילת חלק בכל חיי האומה על-פי התורה ונאמנות לעם ישראל ולמדינת ישראל." נוסף לכך, נזכרת הכוונה להביא ל"מיסוד מערכת החינוך העצמאי מבחינה מינהלית וארגונית כחלק ממערכת החינוך הכללית."

לכאורה, הדברים המצוטטים לעיל מבטאים כעין אמנה: המדינה תתקצב את מערכת החינוך החרדי לרבות מוסדות הפטור שלה, ובתמורה תכלול ההוראה במערכת זו תכנים לימודיים כלליים ומדעיים, ומוסדותיה יפעלו על-פי תקנים המקובלים במערכת החינוך הרשמית. כמו כן, יהיה המשרד מוסמך להפעיל מערך של בקרה ופיקוח כדי לוודא שהמוסדות אכן עומדים בתנאים הנדרשים מהם.

למעשה, יש קושי לקבל מידע רשמי וגלוי על המתרחש בפועל במוסדות החינוך החרדי לסוגיהם. המידע על תוכני הלימוד מבוסס בעיקר על עדויות של בכירים מתוך האוכלוסייה החרדית עצמה, על מקורות מחקריים משניים ועל שיחות בלתי-פורמליות עם פקידים ומפקחים במשרד החינוך. משרד החינוך אכן מפעיל מערך של מפקחים, אך הללו הם נציגי הפלגים החרדיים השונים. משוחות עם עובדים במשרד עולה שמפקחים אלה רחוקים מלייצג את עמדותיו של משרד החינוך כלפי המוסדות החרדיים, אדרבא, עיקר עניינם הוא למנוע במידת האפשר את התערבותו של המשרד בתכנים ובשיקולים של המערכת "שלהם".

לא פעם מתעוררים חילוקי-דעות בין המפקחים לבין גורמים אחרים במשרד החינוך, ולעתים אף מוזעקים המנהיגים הפוליטיים של האוכלוסייה החרדית, כדי למנוע, לדוגמה, אכיפת תקנים בתחום הכשרת המורים. בשיחה עם בכיר במשרד החינוך הובהר כי מערכת החינוך העצמאי לא תסבול התערבות בתוכני הלימודים הנהוגים בה, וכי בעבר, כאשר סברו שהדרישות מצד משרד החינוך מוגזמות, אכן אירע שהמחלוקת הגיעה עד הדרג הפוליטי של האוכלוסייה החרדית.

לדברי בכירים במשרד החינוך, בחינוך היסודי החרדי נהוגים לימודי חשבון וכן לימודי עברית, אך בחינוך העל-יסודי נלמדים רק לימודי קודש. בעקבות התערבות של גורמים במשרד החינוך שוכנעו ראשי המוסדות החרדיים לאפשר גם לימוד ההקשר ההיסטורי שבו פעלו חכמי התלמוד, וכן לימוד סוגיות בלשון ובעברית, העולות במסגרת לימודי הגמרא. כך יכול היה המפקח לאשר שבמוסדות החינוך העל-יסודי החרדי נלמדים חמישה מקצועות "לבגרות" (אם כי התלמידים עצמם אינם ניגשים לבחינות הבגרות): תנ"ך, תלמוד, עברית, לשון והיסטוריה של עם ישראל. השאלה היא: האם העובדה שב"מקצועות" אלה אפשר לגשת לבחינות בגרות די בה כדי לסווגם כ"מקצועות כלליים"?

לדברי אנשי משרד החינוך, ההגנה על הבנות מפני השקפות זרות פחות נוקשה: הבנות לומדות לימודי חול, כמו שפות זרות, לימודי מחשב ואף ראיית חשבון, ונבחנות בבחינות בגרות מלאות. עם זאת, לדברי החוקרת תמר אל-אור (1990), מעמדן של החינוך החרדי לבנות משקף פרדוקס בסיסי. מחד גיסא, החינוך תופס מקום מרכזי ומוקדשים לו זמן ומאמץ רבים; מאידך גיסא תוכני החינוך נועדו להבטיח שהבנות תהיינה דומות לאימהותיהן. תפקידן לשמר את המסורת ועליהן ללמוד כיצד לנהל משק בית, כיצד לטפל בתולעים המוצאות את דרכן אל החסה וכיצד לגדל ילדים, בדיוק כפי שהיה על אימהותיהן ללמוד. לנשים אין גישה לתכנים שלומדים הגברים החרדיים, ולכן, על-פי אמות-המידה של האוכלוסייה החרדית לא תוכלנה להיחשב משכילות.

למרות הגמישות היחסית בנוגע לחינוך הבנות, עדיין אפשר לאפיין את מערכת החינוך העצמאי כמערכת החותרת למנוע מתלמידיה חשיפה לדרכי-חיים אחרות, ובמקביל מציגה את אורח-החיים החילוני המודרני כתמצית השלילה. שלהב ופרידמן (1989, עמ' 9) מספקים הסבר לגישה מסתגרת זו. לדבריהם, האוכלוסייה החרדית "מאופיינת... בכך שהיא מבקשת להיבדל עד כמה שאפשר מן החברה הסובבת אותה. ביטוייה העיקריים של ההיבדלות הם בעיקר בתחומי המגורים ובתוכני הלימוד של בני הדור הצעיר בחברה החרדית". האוכלוסייה החרדית חשה מאוימת על-ידי העולם המודרני הסובב אותה, והיא רדופת חשש שמא יעדיפו צעיריה "לחצות את הקווים" ולהצטרף לחברה החילונית הכללית, כפי שאירע בתקופת "ההשכלה", עת המוני צעירים אימצו את רעיונות הנאורות והליברליזם והתרחקו מהדת. תחושת האיום התמידית היא ההסבר העיקרי להעדרם המוחלט כמעט של לימודי חול, דהיינו, "לימודים כלליים", מתוכניות הלימודים, בייחוד מהתוכניות של בתי הספר העל-יסודיים. לימודי הקודש, מסבירים שלהב ופרידמן, "הם התוכן התרבותי הלגיטימי הבלעדי. מכך משתמעת התביעה למניעת השכלה כללית מכל צעיר לאורך כל תהליך החיברות, לפחות עד לנישואין" (שם, עמ' 6).

דבריו של הרב ישראל אייכלר (1996) על אפשרות החשיפה לרעיונות "זרים" עולים בקנה אחד עם ההסבר שלעיל:

ישאל השואל: יוצא אפוא שכל ההשקפה החרדית בנויה על הדחייה החילונית. האם אין לאדם החרדי מספיק חיסונים רוחניים בכדי לעמוד מול החילוניות או התרבות הנוכרית הקורצת אליו? טענות ברוח זו שמענו רבות בוויכוחים על דרכה של היהדות ("הנוער צריך להיות מספיק מחוסן כדי לעמוד מול דיעות והשקפות זרות"). התשובה היא חד-משמעית: אם שתשקה את בנה נפט במקום חלב, בטענה שקיבתו צריכה להיות מספיק מחושלת מפני הרעל, היא אם אכזרית. הורה המפקיר את נשמות ילדיו לדעות של כפירה ולמידע שיש בו חומר תועבה, מחסל את יהדותו.

מעין החינוך התורני

תחושת האיום והחשש מפני סחף אל המודרנה, המאפיינים את האוכלוסייה החרדית האשכנזית, אינם מאפיינים את האוכלוסייה החרדית המזרחית, שרוב בניה ובנותיה לומדים ברשת מעיין החינוך התורני. קהילה זו פחות מסוגרת ומקיימת מגע שוטף עם הסביבה החילונית. אף כי מרבית חבריה אימצו את סגנון לבושם של החרדים האשכנזיים ואף-על-פי שגם הם הקימו קהילות במתחמים גאוגרפיים מוגדרים, החברה החרדית של יוצאי עדות המזרח אינה מסתגרת בגטאות והיא פותחת את שעריה לכל המעוניין להיספח אליה.²² בשלב זה של התפתחות מוסדות החינוך של מעיין החינוך התורני ומפלגת האם שלהם, ש"ס, אין לדעת אם המגמה היא לכיוון של הסתגרות או מעורבות. בינתיים, הפתיחות היחסית של האוכלוסייה החרדית המזרחית מוצאת את ביטוייה במידה מסוימת גם בתוכני הלימוד במוסדותיה. לדוגמה, במערכת של מעיין החינוך התורני הוכנסו לאחרונה, על-פי פרסומים בעיתונות, לימודי טכנולוגיה ושפות זרות. גישה זו עשויה לתרום להכשרת הבוגרים של מעיין החינוך התורני לחיי עבודה ולמעורבות בחברה המודרנית - דבר שהאוכלוסייה החרדית האשכנזית מנסה למנוע.

²² במאמרו של פישר (1991) על ש"ס לעומת החרדים האשכנזים, משווה המחבר את ש"ס לכנסייה החובקת-כל בעוד שאת הקהילה האשכנזית הוא מדמה לכת - מסוגרת ודוחה.

4 סיכום ומסקנות

קברניטי האוכלוסייה החרדית קובלים לא פעם על קיפוח מערכת החינוך החרדי בכל הנוגע לתקציבים המוקצים לה. עם זאת, השוואת הנתונים הגלויים על תקצוב מוסדות החינוך החרדיים עם התשומות במערכת החינוך הממלכתי, היכן שהדבר אפשרי, מצביעה על העובדה שמערכת החינוך החרדי אינה מופלית לרעה; יתרה מזו, בתחומים מסוימים אף נמצא כי היא זוכה להעדפה ברורה יחסית למערכת הכללית: כך הוא הדבר בכל הנוגע לשעות תקן לתלמיד, וכך גם בתקצוב החינוך העל-יסודי, בייחוד הפנימייתי. במקרה האחרון זוכים מוסדות החינוך לתוספות תקציביות משמעותיות ביותר מהמשרד לענייני דתות, וזאת נוסף על התקציב הרגיל שמעניק להם משרד החינוך. התוספות הללו מאפשרות להאריך את יום הלימודים עד שעות הערב.

הקצאת שעות התקן לחינוך היסודי ותקצוב החינוך העל-יסודי בסיוע המשרד לענייני דתות מתבצעים באופן שוטף, וקשורים למספר התלמידים המשתנה מדי שנה. משום כך, אין לראות בתקצוב השנתי משום אפליה מתקנת, גם לו היה בכך צורך. אמנם ההעדפה שניתנה בשנת 1997 לבניית כיתות לחינוך החרדי יכולה להיחשב לסגירת פערים, שכן במשך שנים רבות הוזנח תחום זה במגזר החרדי, אולם מאחר שכיום מותאמת בניית הכיתות לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית, ייתכן שבעתיד ייווצר מצב שבו תהיה דווקא מערכת החינוך הממלכתי (כולל הממלכתי-דתי) מופלית לרעה.

לאור תמונת מצב זו, נראה כי בתנאים של עוגה תקציבית מוגבלת, שאין בה כדי לענות על צורכיהן של קבוצות תלמידים רבות (ערבים, עולים חדשים, בעלי קשיי למידה וצרכים מיוחדים לסוגיהם ואפילו התלמידים הרגילים במערכת הממלכתית), יש מקום להעלות לדיון ציבורי את המשמעות של שוויון בחינוך ואת התבחינים שלפיהם מוקצים המשאבים מתקציב החינוך. אמנם תפקידם של ראשי האוכלוסייה החרדית הוא לשמור שהמדינה לא תקפח את קהילתם בהקצאות לחינוך (כמו גם בתחומים אחרים), אך מצד שני, חובת המדינה היא לדאוג לכך שמערכת החינוך החרדי תעמוד בקריטריונים שלפיהם היא זכאית למימון, וכי יישמר האזיון בין זכותם של החרדים לחנך את ילדיהם על-פי דרכם לבין זכות הילדים לחינוך העולה בקנה אחד עם הוראות החוק, התקנות והאמנה הבינלאומית לזכויות הילד.

מדינת ישראל, באמצעות משרד החינוך, נוקטת כלפי ילדי האוכלוסייה החרדית במדיניות חינוכית שונה לחלוטין מזו הנקוטה כלפי שאר ילדי ישראל. ביחידה האדמיניסטרטיבית שקמה כדי לטפל במערכת החינוך החרדי פועלים מפקחים מתוך האוכלוסייה עצמה -

הרואים זאת כחובתם להגן על הערכים וסדרי העדיפויות המנחים מערכת זו. כמו כן, חרף הצהרות שהושמעו בנדון, לא נעשה ניסיון ממשי ליישם את החוק והתקנות: הפעלת תוכנית היסוד, הכללת לימודים כלליים ועמידה בתקנים המקובלים בכל הנוגע לכוח האדם בהוראה. במשרד החינוך אין איש היודע מה, למשל, כוללת אותה תוכנית יסוד, שעליה עומדות הדרישות. אמנם אנשי המשרד היו מודעים לדרישות הכלליות, כפי שהן מופיעות בדברי ההסבר לתקציב, אך הנחתם היא כי חמישה מקצועות לימוד, שכולם פועל יוצא של לימודי גמרא, עשויים לעלות בקנה אחד עם התנאי של הנהגת תוכנית יסוד, משום שבמקצועות אלה ניתן להיבחן בבחינות בגרות.

משיקולים היסטוריים ופוליטיים נוקטת המדינה העדפה ברורה של זכות האוכלוסייה החרדית לקבוע כרצונה את חינוך ילדיה על פני זכות הילד לפיתוח כישוריו ומיצוים. הוויתור של המדינה על קיום קשר בין מימון מערכת החינוך לבין חיוב המערכת ליישם את דרישות החוק הוא צעד משמעותי בכיוון של ערעור הגישה הממלכתית במדיניות החינוך. מדיניות זו, שונה מהנהוג במדינות דמוקרטיות אחרות, ויש בה גם משום פגיעה בשוויון ההזדמנויות של קבוצה גדולה של ילדים.

אמנם, לאור התפתחויות חברתיות וסוציולוגיות חדשות, יש מקום לשקול מחדש את הרלוונטיות של הגישה הממלכתית לחינוך. ברוח הזמן עולות על סדר היום הציבורי גישות קהילתיות ורב-תרבותיות, ואלה מצדדות במתן אוטונומיה רחבה לקהילה בניהול מוסדות החינוך שלה וכן בקביעת תוכני החינוך הראויים לילדיה. במדינה ישראל, המאופיינת במגוון קהילות על בסיס של לאומיות, ארצות מוצא, דתות, ורמות דתיות - אין ספק שיש מקום להעריך את מדיניות החינוך לאורן של גישות אלה. עם זאת, יש להתנגד בתוקף לערעור הגישה הממלכתית בדרכי עקיפין ומטעמים פוליטיים, במיוחד, יש לשלול מעורבות, ולעתים אף שליטה, של מפלגות פוליטיות על תת-מערכות חינוכיות שמתוקצבות על-ידי המדינה. דרך זו היא חזרה לתקופת טרום המדינה וראשית שנותיה; היא פלגנית ועלולה לסכן את הדמוקרטיה.²³ כשם שהפילוג והפיצול הפנימי בחברה הישראלית עשויים להצדיק מעבר למערכת חינוך הטרוגנית יותר, כך מצדיק פיצול זה, מצד אחר, גם שימת דגש על הגורמים המאחדים, דהיינו, על מוקדי הסולידריות המשותפים, או שמן הראוי כי יהיו משותפים, לכלל אזרחי ישראל.

כל עוד היה מדובר בקהילה קטנה, מסתגרת ומוגבלת בהיקפה, יכלה המדינה להרשות לעצמה לתמוך במערכת החינוך הקטנה והייחודית ששימשה אותה - הן מבחינה תקציבית והן מבחינת הסובלנות כלפי התפיסות החינוכיות והנורמות הרווחות בה. אולם כיום, כאשר מדובר בלמעלה מ-10% מכלל התלמידים היהודיים בישראל, יש מקום להערכה מחודשת של המצב. מן הראוי שהדיון על מתן אוטונומיה לקהילה החרדית לנהל את מערכת החינוך שלה ישתלב בדיון על גבולות האוטונומיה הראויה.

²³ על מעורבות של חברי כנסת בהחלטות ביצועיות הנוגעות לתמיכות של המשרד לענייני דתות, אומר מבקר המדינה, כי "בכך הייתה פגיעה בסדרי מינהל ציבורי תקין והפרה של עקרון הפרדת הרשויות שהוא מאזשיות המשטר הדמוקרטי". (מבקר המדינה, דוח שנתי 47, עמ' 310).

מקורות

- אייכלר, י' (דצמבר 1996). כך הציל בג'ץ את ההשקפה החרדית. **מימד**, 8, עמ' 16-19.
- אל-אור, ת' (1990). **משכילות ובורות**, רמת-גן: חמל.
- גולדשטיין, ס' (1989). **הזכות לחינוך: עיונים בזכויות האזרח בישראל**. האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- הוראות התקציב לשנת 1997** (ינואר 1997). ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.
- הצעת תקציב לשנת הכספים 1996 וחברי הסבר, משרד החינוך, התרבות והספורט**. (אוקטובר 1996) ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.
- הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 וחברי הסבר, משרד החינוך, התרבות והספורט** (1996). ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.
- הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 וחברי הסבר, המשרד לענייני דתות** (אוקטובר 1997). ירושלים: המשרד לענייני דתות.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 1993, מס' 44**. יתמיכה במוסדות ללימוד תורה, עמ' 344-361.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 1994, מס' 45**. יתמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית, עמ' 236-261.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 1995, מס' 46**. יתמיכות מתקציב פעולות תרבות לחרדים, עמ' 396-414.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 1996, מס' 47**. יתמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית, עמ' 294-319.
- פישר, ש' (1991). שני דפוסים של מודרניזציה: על ניתוח הבעיה העדתית בישראל **האוריה וביקורת**, 1 עמ' 1-22.
- שלהב, י' ופרידמן מ' (1989). **התפשטות תוך הסתגרות: הקהילה החרדית בירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שנתון סטטיסטי לישראל - 1996, מס' 47**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Hamilton, C. (1995). *Family, Law and Religion*, London: Sweet & Maxwell.

Sebba L. & S, Schiffer, V. (1998). 'Education: The Case of The Ultra-Orthodox Community in Israel'. In: G. Douglas & L. Sebba (Eds.), *Children Rights and Traditional Values* (pp.160-193). Ashgate: Dartmouth