

חוק חינוך ממלכתי והזרמים במערכת החינוך הישראלית

סקירה עבור פורום מוע"ד | שבט תשפ"ה, פברואר 2025

בפתח הדברים

מסמך זה הינו תחקיר בזעיר אנפין המוגש לפורום מוע"ד, במטרה להתניע תהליך חשיבת עומק ודיון, אודות הזרמים במערכת החינוך הישראלית. המסמך מורכב מחיבור של מחקרים עדכניים שבוצעו בתחום, לצד עיון בספרות מקור, מחקרי בסיס, קטעי ארכיון ועוד. המסמך בנוי כמעין תקצירי מנהלים השואף לתת תמונת מאקרו שתהווה בסיס לדיון.

לצד אלו המסמך מציב מספר תובנות, מחשבות והצעות להמשך חשיבה, מחקר או פעולה.

אני מקווה שחברי הפורום ימצאו את המסמך מועיל ואף מעניין.

בברכה

יותם הלפרין

חבר הפורום

ירושלים

תקציר מנהלים

בבואנו לדבר על מערכת החינוך הישראלית, אנחנו כבר עלולים לכלוא עצמנו באשליה שקיימת "מערכת חינוך ישראלית" אודותיה ניתן לדבר. אם לסכם במשפט את המסקנות שיבקש להציג המסמך הבא, הרי שהמסקנה המובהקת היא שבמדינת ישראל קיימות **מערכות חינוך***, ויש שיגידו אפילו מערכות רבות, תלוי בשיטת הספירה. תחת הניסיון לייצר מערכת אחת ממלכתית, בישראל קיימות דה פקטו לכל הפחות ארבע מערכות שונות, המתנהלות בארבעה אופנים שונים, ומגחילות לפחות ארבע עולמות שונים המורכבים מגופי ידע וסלי ערכים, אשר אינם בהכרח משותפים האחת לחברתה.

אם חוק חינוך ממלכתי שהוביל דוד בן גוריון בראשית קיומה של המדינה, בא ליצור מערכת אחידה המעוצבת על ידי המדינה, בבעלותה ובאחריותה. הרי שדה פקטו הוא ביסס מערכות שונות ופרצות למערכות נטולות כל פיקוח. ניתן לומר כי בהיבטים רבים חוק החינוך הממלכתי יוצר אשליה ומראית עין של מערכת אחידה, אך זו מסתירה תחתיה אנומליות שונות ומגוונות, ואף אפליה ממוסדת הנובעת משיקולים פוליטיים.

שינויים דמוגרפיים, תרבותיים, פוליטיים וחברתיים, יצרו מצב שבו למרות שזרם החינוך הממלכתי הינו הגדול ביותר בישראל, הרי שהוא סובל מתקצוב נמוך ונחות ביחס למערכות המתחרות בו. לצד זאת הציבור הגדול הנמנה על הורי החינוך הממלכתי, מרגיש מקופח ושחוק, ואף מאוים מן המערכות האחרות, ובפרט זו הדתית, אשר מצליחה לגדל מורים

ולייצר תכנים שונים ומגוונים, המוצאים את דרכם בדרכים שונות אל ליבת החינוך הממלכתי. זאת בניגוד למערכת החמ"ד, הנהנית מאוטונומיה מלאה ופיקוח הדוק על התכנים הנכנסים למוסדותיה.

משרד החינוך לא מצליח לפקח על המוסדות החונים תחת המערכות שאינן רשמיות, ואלו עם השנים גדלו לכדי היקפים של עשרות אחוזים מתלמידי ישראל. האשליה שניתן לנהל למעלה מ-2.5 מיליון תלמידים, היישר ממטה משרד החינוך בירושלים, מונעת פיקוח אמיתי. ויותר משהיא מונעת פיקוח, היא מונעת כל אפשרות או היתכנות של הנחלת חומר שיהווה בסיס לתפיסה ממלכתית אחידה.

באופן אישי אני סבור כי יש לראות בזרמים בחינוך ברכה ולא קללה, ובמציאות המורכבת הנוכחית יש לזהות נקודת משבר המהווה הזדמנות. תחת ניסיון ההאחדה המלאכותי יש לשקול דווקא את הרחבת אפשרויות הזרמים, העצמת הגיוון, הקמת זרם חילוני, ומתן אוטונומיות חינוכיות מתוקצבות לצד אכיפה ופיקוח הדוקים על תכני בסיס מינימליים אשר יהוו את תמצית עקרונות החינוך הממלכתי.

רקע - הזרמים במערכת החינוך

הקמת מדינת ישראל היא אולי אחד המהלכים הדרמטיים ביותר בהיסטוריה של העם היהודי. לראשונה מזה אלפי שנים, יש לעם היהודי מדינה שתחתיה הוא יכול להזדהות.

דוד בן גוריון ראש הממשלה הראשון של מדינת ישראל ביטא זאת בתפיסה המכונה "ממלכתיות"¹. עם הקמת המדינה שליטתן של המפלגות במוסדות החברתיים והציבוריים, היתה מורגשת בכל מקום. השאריות שאנו יכולים להרגיש כיום כשאנו נתקלים בקבוצות הספורט כמו בית"ר, מכבי, הפועל וכדומה, היו המציאות המוכרת והשלטת בכל התחומים. התחום הבולט ביותר אולי באותם הימים היה מוסדות החינוך. מציאות זו היתה כבר מציאות ותיקה אשר החלה אף בסופה של המאה התשע עשרה, עם התגברות העליות לארץ ישראל. כל עדה וקהילה אשר היתה נתמכת על ידי מוסדות ותנועות, ציוניות וכאלה שאינן ציוניות, הקימה לעצמה מוסדות חינוך. לאורך השנים עלו ניסיונות האחדה מסוימים תחת שלטון המנדט, וניסיונות הסדרה תחת כנפיה של ההסתדרות הציונית. למרות זאת עדיין נותרו באופן מבוהק אבחנה ראשית בין הזרם הדתי לאלו שאינם דתיים.² לצידם תתי אבחנות עלו ופרחו בכל זרם, דתי ושאינו דתי, בין פועלים וקיבוצים, בין גוונים דתיים ועוד. מוסדות החינוך בהם גדל דור העתיד, היו "ציפור הנפש"³ של כלל המפלגות אשר ייצגו למעשה חלקים נרחבים בעם.

¹ קידר, ממלכתיות. 2009

² ראה חוזה לונדון הנותן אוטונומיה לפועל המזרחי. התייחסות מפורטת ניתן למצוא בדו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2024. וכן אצל כפכפי, ____ וכן ראה צמרת ____

³ מתוך פרוטוקול הכנסת בדיון על ועדת פרוקים 1953.

מקומו של החינוך היה משמעותי ואף קריטי לכל אורכו ורוחבו של העם היהודי לאורך הדורות. תעיד על כך רמת האוריינות בעם היהודי למול העמים הסובבים אותו לאורך מאות שנות גלות.⁴ ערכו של החינוך מקבל ביטוי משמעותי עם הקמת המדינה, בכך שהחוק האזרחי הראשון שנחקק במדינת ישראל הצעירה, הינו חוק חינוך חובה.⁵ חוק זה חייב למעשה את הוריו של כל ילד המגיע לגיל חינוך, לרשום אותו לאחד מבתי הספר המוכרים במכלול הזרמים. החוק כבר יצר בשלב הזה פתח למוסדות שלא הוכרו במסגרות הזרמים כמוסדות רשמיים, להיתפס ולהיות מוכרים על ידי המדינה למרות אי השתייכותם לזרמים המקבילים את התפיסה הציונית, ואת המכנים המשותפים שביקשה המדינה הצעירה להנחיל. כך נולדו מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, או מוסדות שכלל פטורים מכל הכרה כזו, ומהחובות הכרוכות בה.

בשלב זה פרחו בארץ הזרם הכללי, אשר זוהה עם מפלגת הציונים הכללים. זרם העובדים לצידו, אשר זוהה עם מפלגות הפועלים כבראשון מפא"י. הזרם הדתי שזוהה עם הפועל המזרחי ודומותיה, והזרמים החרדים שהשתייכו למפלגות הציבור החרדי דוגמת אגודת ישראל.

הרגישות היתרה למקומם של מוסדות החינוך, והנחלת הידע והערכים לדור הצעיר, הביאה למציאות של מאבקים קשים בין המוסדות והזרמים. כאשר בקרב הזרמים שאינם דתיים מאבקים אלו כונו ממש "ציד נפשות". אך למרות מתחים אלו היו אלה דווקא מחנות העולים שהעלו את הנושא לראש סדר יומה של המדינה. במחנות העולים אשר הגיעו לרוב ללא זיהוי או שיוך מפלגתי, שרר כאוס בתחום החינוך. מצב זה הוביל לוועדה שפעלה מטעם משרד החינוך, במטרה להנחיל במחנות חינוך אחיד אשר יתאים למצבה ולצרכיה של המדינה הצעירה. ניסיון זה הוביל לסערה רבת, מפאת הכפייה החילונית והדיכוי שחוו העולים הדתיים מטעם נציגי ה"ממלכה". מהלכים כמו גזיזת פאות, הפרעה ללימוד תורה, זלזול ופגיעה ברגשותיה של העולים, הולידו דיון ציבורי ער ולוהט, ואף הולידו את וועדת החקירה הראשונה בישראל.⁶ בעקבות האירועים הטילה הכנסת על הממשלה את האחריות להביא לחקיקה ולהסדרה, מערכת חינוך ממלכתית-דהיינו מערכת חינוך אחידה אחת, שתבטל את הפיצול לזרמים. ברם הסתייגות אחת היתה כבר מן ההתחלה, שלצד המערכת הממלכתית יתקיים גם זרם דתי אשר חי במקביל אליה.

המפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת השניה עסקו לא מעט בנושא בוער זה של מערכת החינוך, לצד שאלות הוותיקות גורל כמו עתידה הבטחוני של המדינה הצעירה. ניתן ללמוד עד כמה הדבר היה בנפשם של הצדדים, ובפרט בנפשו של דוד בן גוריון מדברים שנשא בכינוס מפלגתו- "אני רואה בבחירות אלו יציקת העם בשביל המדינה, כי יש מדינה ואין לה עם."⁷

בשנת 1953 הובא לכנסת חוק חינוך ממלכתי. החוק שנועד לכאורה לייצר מערכת חינוך אחת, אחידה ושלמה. שר החינוך דאז בן ציון דינור תיאר כי על המערכת הזו תחול "האחריות השלמה, הבלתי מעורערת והבלתי מחולקת" של המדינה באופן

⁴ המיעוט הנבחר, אקשטיין, בוטיצ'ני. 2013.

⁵ חוק חינוך חובה, תש"ט, 1949.

⁶ חוק וועדת חקירה ממשלתית נחקק רק בשנת 1968.

⁷ ב"ג בהתכנסות סיעת מפא"י בכנסת, 11.4.51.

בלעדי.⁸ ברם כאמור לעיל, כבר בגופו מכיר החוק בזרם נפרד לחינוך הדתי, אשר מכונה מעתה הממלכתי דתי. דה פקטו משמעות החוק היתה ביטול זרם העובדים על גווניו השונים, והאחדתו לתוך הזרם הכללי שהיה הגדול ביותר באותם הימים. מהלך זה גרר התנגדות רבה במפלגות הפועלים, ואף התנגדות בתוך מפא"י למול בן גוריון העומד בראשה. בן גוריון הגיב להתנגדות באיום התפטרות ובכך גדע את המאבק הפנימי. זאת לצד הצעה העולה מן המחקר כי אנשי מפא"י סברו כי בהיותם רוב, הרי ששאר הזרמים יתיישרו לכיוונם.⁹ החוק המשיך את הסטטוס קוו שהחל בחוק חינוך חובה ביחס למערכות החרדיות, וגם הכיר במערכות חינוך של ציבורים שאינם יהודים, להם קבע תנאים והתייחסויות מיוחדות אשר תפורטנה מעט בהמשך.

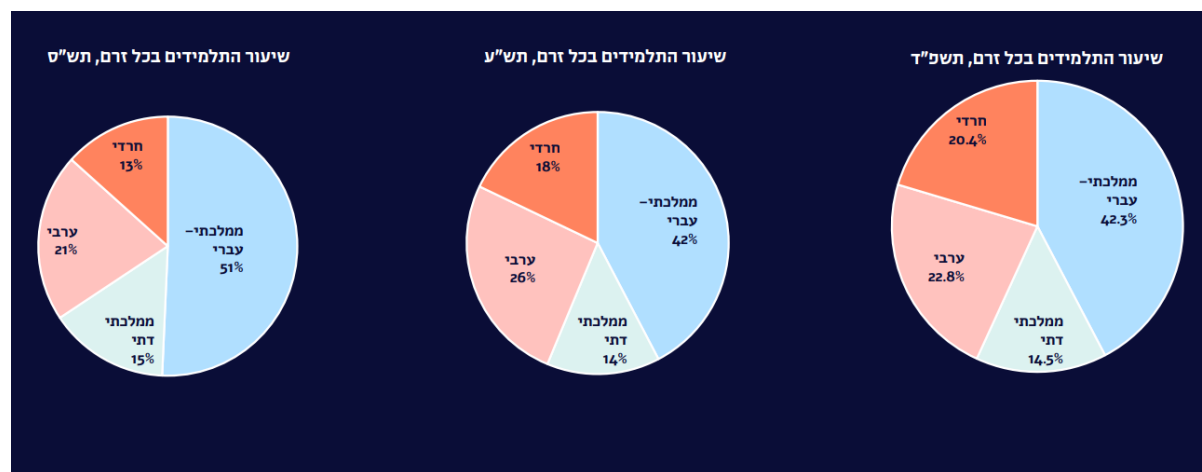
ברבות השנים, עבר חוק חינוך ממלכתי שינויים ותיקונים לא מעטים, כאשר הבולט שבהם הינו בשנת 2000 בה הורחבו באופן מפורט מטרות החינוך הממלכתי, ונקבעו לו ערכים מחייבים אשר לאורם לכאורה מחויבת מערכת החינוך הממלכתי לחנך ולפעול.

השינויים הרבים במדינת ישראל מאז נחקק החוק, הביאו למציאות בה יש להטיל ספק עד כמה מגשים החוק את מטרותיו, ועד כמה חזונו של בן גוריון בתפיסתו הממלכתית, קנה שביתה ואחיזה במציאות.

המצב כיום

מספרים

מתוך כ-2.5 מיליון תלמידים בישראל, ההתפלגות לזרמים נראית כך:¹⁰



השינויים הדמוגרפיים במדינת ישראל מביאים מחד לצמיחה וגדילה בכמות התלמידים הנובעת מן הגידול הטבעי באוכלוסייה, אך לצידו ניתן לראות מגמות שונות בגידולי הזרמים השונים.¹¹

⁸ ב"צ דינור שר החינוך במליאת הכנסת בדיון הראשון על חוק חינוך ממלכתי, 1953 כפכפי

⁹ דו"ח משרד החינוך על השתנות המערכת, וכן דו"ח מרכז מנור.

¹¹ הרחבה על המגמות ניתן למצוא כאן.

בעלויות

ההבדלים בין הזרמים השונים באים לידי ביטוי באופנים שונים. למשל בחינוך העל יסודי, ההבדל הבולט ביותר מצוי במבנה הבעלויות. 49% מבתי הספר התיכוניים בורם הממלכתי מצוים בבעלות הרשויות המקומיות, הכפופות ישירות למערכת הממלכתית. לעומת זאת החינוך הממלכתי דתי מתאפיין במבנה שונה לחלוטין בו 77% מן התיכונים מנוהלים על ידי רשתות חינוך, שהינם גופים עצמאיים ופרטיים המתאפיינים בגאווה בשיטות אידאולוגיות המנחות אותם. המצב במגזר החרדי מגיע לכדי 96% מן המוסדות, ובמגזר זה החלוקה נותרה להיות מזוהה על פי מפלגות.¹²

תקציבים

הזרמים השונים מתוקצבים באופן שונה בצורה דרמטית. כך מסכמת מיכל טביביאן ראש מרכז מנור במחקר מעמיק שביצעה בנושא: ארבע מערכות החינוך הללו אינן מתוקצבות באופן שוויוני, והפערים הולכים ומתרחבים ככל שעולים בגיל, עד שתלמיד תיכון בחינוך הממלכתי-דתי מקבל 25% יותר מתלמיד בממלכתי עברי ו-40% יותר מאשר תלמיד בממלכתי-ערבי. יצוין כי תלמיד בחינוך הממלכתי-חרדי זוכה לתקצוב דומה בחינוך הממלכתי-דתי.¹⁴ פער התקצוב אינו מתמצה רק בהוצאה הממשלתית על חינוך, אלא גם בהיקף הסכומים המאושרים לגביה מהורים במסגרת "תשלומי הורים". גובה תשלומי ההורים מובא מדי שנה ע"י משרד החינוך לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ורק לאחריו יכולים בתי הספר לגבות את התשלום מההורים. הפערים בין הזרמים הולכים וגדלים עם שכבות הגיל, כך בחינוך הממלכתי-דתי בביה"ס העל יסודיים שיעור התשלום המאושר לגביה מעל 2,000 ש"ח, עומד על 75% בעוד בחינוך הממלכתי-עברי 47% ובחינוך הממלכתי ערבי רק 12%.¹³

נטיל כעת זרקור קטן על אלמנטים מרכזיים בכל אחד מן הזרמים.

הזרמים

הממלכתי

עם חקיקת חוק חינוך ממלכתי ב-1953, עמד הזרם הכללי שהפך לממלכתי, על פלח של 62% מכלל תלמידי ישראל. מאז הולך פלח זה ופוחת לאטו. אף על פי כן עד ליום זה, זוכה הזרם הממלכתי להוות את החלק הארי של אוכלוסיית התלמידים. הוא מגיע לכדי כמות הגדולה פי שלושה מאחיו הצעיר הממלכתי דתי. הזרם מתפרס לאורכה ולרוחבה של ישראל, והאוכלוסייה השולחת אליו מתאפיינת במשפחות חילוניות (55%), לצד מסורתיות (35%), וכאלה שמגדירים את עצמם אחרת (10%).¹⁴

¹² דו"ח מרכז מנור
¹³ שם, עמ' 2
¹⁴ שם, עמ' 18

כפי שהוצג לעיל בנוגע לתקציבים, בחינה מעמיקה מעלה כי הזרם הממלכתי חווה שחיקה תקציבית, וקיפוח דה פקטו. אחת הסיבות הבולטות לכך, היא היעדר שייכות מפלגתית מובהקת, מפאת היותו כה רחב, ומשכך, למגזר הממלכתי אין שום "פטרון" פוליטי שיעלה אותו על נס.¹⁵

קולות רבים בזרם הממלכתי מבטאים אף תחושה של איום למול תכנים שונים ומגוונים, המוצאים את דרכם למערכת החינוך הממלכתית, אשר זו נטולת כלים יעילים לעיצוב תכניה בהתאם להשקפות ההורים.¹⁶

שחיקה נוספת המורגשת בחינוך הממלכתי נוגעת לכח ההוראה ואיכותו. בעוד רבים מבוגרי החינוך הממלכתי דתי, הולכים למקצועות ההוראה והחינוך, מתי מעט מבוגרי החינוך הממלכתי יצעדו לכיוון זה. ואם המערכת כולה חווה פערי תקנים ובעיות כח אדם, בחינוך הממלכתי הבעיה גדולה שבעתיים. לעומת מערכת החמ"ד, אשר לה יכולת וסמכות למנוע ממורים שאינם הולמים את ערכי הזרם להיכנס בשערי בית הספר, לזרם הממלכתי לא רק שאין את הסמכות, אין גם את הפריבילגיה מפאת המצוקה.¹⁷

לאחרונה נשמעים קולות שונים הקוראים לפצל את הזרם הממלכתי לצידו להקים זרם חילוני, או להעצים את היכולות העצמאיות של הזרם. יוזמות כמו המועצה לחינוך ממלכתי עברי, לצד תכניות לימודים הנבנות בעיריית תל אביב וממשות באופן עצמאי את מינהל חינוך תל אביב יפו, הן דוגמא לצעדים בכיוון זה.

רשתות

מעמדו המעורפל של החינוך החרדי, אשר זיכה אותו כבר בראשית המדינה בהכרה למרות חריגותו, היותה פתח לשינוי ממקום לא צפוי. הפרצה הזו בחוק אפשרה בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת, מעבר איטי והדרגתי של בתי ספר רבים, מזרועותיה של המדינה אל עבר זרועותיהן של הרשתות. מצב זה הביא לפריחתן בעשורים האחרונים של שיטות וזרמים כמו אנתרופוסופי, דמוקרטי ועוד. בציבור הדתי הרשתות מהוות מעין תתי זרמים בהבדלים בגישותיהן בתוך העולם הדתי, כפי שיורחב לקמן. נושא זה לא נחקר דיו, ויש מקום לשער כי מדובר בעוד מרחב בו חוק החינוך הממלכתי מאבד דה פקטו מכוחו ומשמעותו.

החמ"ד

כאמור לעיל, האוטונומיה שניתנה לציבור הדתי במערכות החינוך, קיימת מראשית הישוב הציוני בארץ. חוק חינוך ממלכתי תיקף אותה באופן חוקי, ואף העצים אותה. מתוקף החוק קיים מינהל נפרד לחינוך הממלכתי דתי, המלווה במועצה ציבורית

¹⁵ שם, עמ' 35

¹⁶ ראו למשל במניפסט [המועצה לחינוך ממלכתי](#).

¹⁷ דו"ח מנור עמ' 28

נפרדת, אשר בכוחה למנות את ראש המינהל. לראש המינהל סמכויות עצומות ביחס לכלל המוסדות המנויים על זרם זה.¹⁸ ניתן לעמוד על כוח העצמאות של זרם החמ"ד דרך מבנה המזכירות הפדגוגית. המזכירות הוקמה מכח תקנות החינוך הממלכתי שתוקנו ב-1956.¹⁹ בעוד סמכותה עומדת באופן מלא למול החינוך הממלכתי, הרי שהחינוך הממלכתי דתי זוכה דה פקטו למזכירות פדגוגית משלו. כלל מקצועות מדעי הרוח, אשר בהם הרגישות הגבוהה יותר בנוגע לערכים וזהות, מעמידים מפקח למקצוע הכללי, ולצידו מפקח למקצוע עבור הפיקוח הממלכתי דתי. כך יוצא שמדינת ישראל מלמדת היסטוריה בבתי הספר שלה, אך גם היסטוריה דתית, כמו גם ספרות וספרות לחמ"ד, ועוד כהנה וכהנה.²⁰

עובדת זיהויו של החמ"ד עם הציבור הדתי, אשר מיוצג פוליטית כציבור, מביאה לתערוף תקציבי משמעותי. לשם המחשה ודוגמא, בשנת 2023 בהחלטת ממשלה אחת עברו לתקציב החמ"ד קרוב ל-22 מ' ש"ח תחת סעיפים כלליים.²¹ ולאורך השנים באופן עקבי תקציב החמ"ד בפועל גדול בעשרות אחוזים מן התקציב המקורי שהוקצה לו בתקציב המדינה.²² מקומו המרכזי של החינוך בעולמו של הציבור הדתי, מביא גם לשדה שלם ורחב של ארגונים חוץ מערכתיים הפועלים באופן משלים ולעתים אף מחליף למערכת הפורמלית. כמו כן כפי שהוצג בפרק על המצב כיום, הזרם מתאפיין בניהול רשתי, מה שמעצים את הפיצול לתת זרמים בחמ"ד עצמו. אינו דומה מוסד המשתייך לרשת אמי"ת, למוסד המשתייך לרשת חורב, וכן הלאה. כך למעשה מצויים בתוך החמ"ד תתי זרמים.

מערכת החינוך החרדית

אופי החיים הכה שונה גזור משמעויות אדירות גם למערכת החינוך. ההבדלים בשמות המוסדות אינם רק הבדלים סמנטיים אלא הבדלים תפיסתיים. לימודים בתלמוד תורה אינם דומים ללימודים בבית הספר היסודי של מקבילם החילוני או הדתי לאומי. כך גם העובדה שרוב ככל התלמידים יישארו בישיבות הגבוהות לפחות כמה שנים לאחר גיל שמונה עשרה, מעמידה את הלימודים בישיבה המקבילה למה שקרוי תיכון, באור שונה לחלוטין.

¹⁸ חוק חינוך ממלכתי, 1953, סעיף 17

¹⁹ ראה בתקנות, סימן ג'.

²⁰ גם לציבור הערבי יש ייצוג שונה במזכירות הפדגוגית, אך רק בתחום ההיסטוריה.

²¹ תיקון החלטת ממשלה מס' 241 ביום 24.12.23

²² מפתח התקציב

שנתון	כיתה	בנים	בנות
0		מעון/משפחתון	
1			
2			
3		תלמוד תורה	גן ילדים
4	טרומ		
5	חובה		בית ספר יסודי לבנות
6	א'		
7	ב'		
8	ג'		
9	ד'		
10	ה'		
11	ו'		
12	ז'		
13	ח'		
14	ט'	ישיבה קטנה	תיכון וסמינר לבנות
15	י'		
16	י"א		
17	י"ב		
18	י"ג	ישיבה גדולה לימודים עד גיל נישואין	סמינר מקצועי
19	י"ד		
20	ט"ו		
21			
22			
23			

עד לשנת 2014 כל מוסדות החינוך היסודיים שבהם למדו ילדים וילדות חרדים, היו מוסדות חינוך לא רשמיים.1 חלק מבתי הספר היו במעמד "מוכר שאינו רשמי". וחלקם היו במעמד "פטור". עם הקמת המסלול ה"ממלכתי חרדי" (ממ"ח), הופיעו לראשונה בתי ספר חרדים "רשמיים", ובשנת 2024, שנת הלימודים תשפ"ד, למדו בבתי ספר אלה כ-4% מכלל התלמידים החרדים בגילאי היסודי. בשנת תשפ"ה הצטרפו 30 בתי ספר חדשים למסגרת הממ"ח. בכך התווספו למסגרת זו כ-8,600 תלמידים חדשים. מסלול הממ"ח הוא למעשה אגף בתוך פיקוח החמ"ד. בכך נהנה מתקצוב דומה. זרם מממ"ח הוקם ללא עידון בחוק, אלא רק בחוזר מנכ"ל משרד החינוך אשר מגדיר אותו כמוסד ממלכתי שבו שומרים על אורח חיים חרדי.²⁴

²³ יסודות החינוך החרדי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024
²⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, 2022, 0371

למעשה מהלך זה, מבלי לשפוט את חיוניותו או טיבו, מהווה התפוררות נוספת פסבדו רשמית במעמדו של חוק חינוך ממלכתי.

המערכת החרדית בנויה בצורה המזוהה באופן מובהק עם השתייכויות פוליטיות מובהקות. באופן זה גם משתנים בצורה משמעותית התקציבים המתקבלים בכל מוסד, כאשר המפלגות נאבקות עבור תקציבים למוסדות השייכים לרשתות המזוהות עמן.

כך מסכמים זאת חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה:

היקף התקצוב של מוסדות החינוך הלא-רשמיים נגזר מתקצוב המוסדות ה"רשמיים" שבבעלות המדינה או הרשות המקומית. המדינה מתקצבת את המוסדות הרשמיים על פי "תקן בסיס"²⁵. "מוסדות מוכרים" שאינם רשמיים מתוקצבים על פי 75% מ"תקן הבסיס" של מוסד חינוך רשמי, ואילו מוסדות ה"פטור" מתוקצבים על פי 55% מ"תקן הבסיס".

ממפתח תקצוב זה הוחרגו רשתות החינוך החרדיות, מרכז החינוך העצמאי, ומעיין החינוך התורני - בני יוסף. תיקון לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, משנת 1992 קובע שרשתות חינוך אלה - על אף שהן שייכות לחינוך הלא-רשמי - יתוקצבו ב-100% מתקן הבסיס "כמו לכלל ילדי ישראל". נגד החרגה זאת, שפגעה בשוויון בתקצוב של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים הוגשו לבג"ץ בשנת 2003 שתי עתירות. בית המשפט העליון הכיר בכך שההסדר מכשיר חלוקה לא-שיוויונית של התמיכה הממשלתית, אך קבע כי מדובר בהסדר שנקבע לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ב-1992, ולפיכך הוא מוגן מכוח סעיף שמירת הדינים

כלל המוסדות הרשמיים במדינה מחויבים לתכנית הלימודים של משרד החינוך. ההסדר מול המוסדות שאינם רשמיים או מוסדות הפטור, הוא שכגודל התקצוב כך גודל תכנית הלימודים. מוסד המתוקצב ב-55% ילמד 55% מן התכנית. מעבר לתפיסה המשוונה כאילו ניתן לפצל את תכנית הלימודים, הרי שהמוסדות החרדים שוכנים תחת ערפל פיקוחי. עבודת הפיקוח בהם נעה בין חוסר ביצוע מוחלט, לביצוע חלקי, או ביצוע שאינו יעיל.²⁵ דה פקטו, אין למשרד החינוך מושג על המתרחש במוסדות אלו. אין נתונים מספקים, אין מבחנים, אין ביקורת.²⁶ עובדה זו רלוונטית לתכניות הלימודים כמו גם למבנה, תקצוב, ניהול פיננסי, עמידה בתקנות בטיחות ועוד.²⁷

השינוי הדרמטי בהקמת הממ"ח, הוא בהחלת 100% תקצוב למול 100% עמידה בתכנית הלימודים. בשלב זה עוד מוקדם להעריך את השפעותיו של המהלך.

²⁵ הרחבה על מבנה הפיקוח ניתן לקרוא בדו"ח לעיל.

²⁶ וכן בדו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה [דלעיל](#).

²⁷ דו"ח הממ"מ 2024

מערכת החינוך הערבית

חוק חינוך ממלכתי מוחל על תלמידים שאינם יהודים באופן גורף וקובע כי: "השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי; במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים."²⁸ לצורך זה קבע המחוקק כי תוקם וועדה מיוחדת לנושא. ברם דיון בוועדת הכנסת מעלה כי אמנם קמה וועדה כזו, אך זו פעלה לזמן קצר בלבד.²⁹ משמעות הדבר היא פעם נוספת, יצירת אנומליה ושטח מת לפריחתה של תכנית לימודים שאינה מפוקחת. פעילות המערכת הערבית מפוקחת על ידי אגף ייחודי במינהל הפדגוגי. כ-35% מתלמידי החינוך במגזר הערבי (ולצידו הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי) לומדים במוסדות מכש"ר. זאת לעומת נתון גבוה יותר במזרח ירושלים בה הכמות מגיעה כמעט לכדי מחצית מאוכלוסית התלמידים. מובן כי התלמידים נחשפים ולומדים מתוך תכנים שאינם מחויבים לתכנית הלימודים של משרד החינוך.³⁰ גם המגזר הערבי מחולק למעשה לתתי זרמים. חלוקה בפועל בין ערבי-בדואי לצ'רקסי-דרוזי.

המערכת הערבית סבלה במשך שנים רבות מתת תקצוב.³¹ בשנת 2015 עברה החלטה 922 של ממשלת ישראל, שר התניעה תכנית חומש מקיפה עבור החברה הערבית. תכנית החומש הגדילה את האגף במשרד החינוך, והעלתה את התקצוב פר תלמיד בצורה משמעותית.³² ככלל, המסקנות הנוגעות לציבור החרדי בתחום הפיקוח, רלוונטיות גם לציבור הערבי באותה המידה. אין למשרד החינוך יכולת מספקת להבין את המצב לאשורו, או לפקח עליו.³³

יש לשאול האם אין רואי להקים מינהל חינוך ערבי בדומה לזה הדתי, אשר יוכל להביא מענה הולם למאפייניה הייחודיים של חברה זו.

נספח: תכניות לימודים

משמעות האחידות והממלכתיות שאמורה לאפיין את מערכת החינוך, צריכה להיות ניכרת יותר מכל בתכניות הלימודים. אך תכנית הלימודים במשרד החינוך אינה אחידה דה פקטו. לא רק מערכות החינוך השונות האמורות לעיל מביאה לכך, אלא מבנהו המסורבל והמסועף של משרד החינוך, כמעט מנטרל כל יכולת להביא לכדי מציאות אחידה במערכת החינוך. גם אם נניח בצד את המבנה הכפול של המזכירות הפדגוגית, אשר הוזכר לעיל, הרי שהמבנה גם בפיקוח הממלכתי עצמו, כמעט ואינו מאפשר הבניה של תכנית אחידה. לאורך השנים כדי להתמודד עם הבעיה, הוקמה במשרד מערכת מתנ"ה-מארו, תכנון, ניהול והיערכות. במערכת זו לכאורה מועברים גם המסרים שמשרד החינוך רוצה להנחיל אל המורים. זאת

²⁸ סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי, 1953.

²⁹ [דו"ח הממ"מ לוועדת המשנה של וועדת החינוך](#), 2023. והשווה דו"ח מבקר המדינה בנוגע למכש"ר

³⁰ שם

³¹ דו"ח מנור

³² [דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) בנוגע למערכת החינוך הערבית.

³³ לצד זאת יש לשים לב, כי רשויות מקומיות רבות נוטות לתקצב את המוסדות המכש"רים בצורה של 100% בכל התקציבים הנוגעים אליהן, הן בציבור החרדי והן בציבור הערבי. כך עולה מדו"ח מבקר המדינה בנוגע לכך.

לצד המערכת המסועפת העוברת דרך מטה המשרד אל המינהל הפדגוגי, באמצעותו אל המפקחים במחוזות ובערים, ומהם אל המורים אשר לכאורה מנחילים את ההוראות אל תלמידיהם.

סקר ומחקר שבוצע במשרד החינוך בשנת 2019, העלה כי רובם המכריע של המורים אינם פותחים את המערכת הזו. לצד האמון הבסיסי שהביעו המורים במדריכים ובמפקחים הפדגוגיים שלהם, המסקנות הברורות העלו כי מורים רבים נוטים לחפש בעצמם את החומרים עליהם הם יבקשו להתבסס בהכנת השיעורים שלהם. למרות הרושם של מערכת אחידה המכניסה לבחינות הבגרות, אין חולק כי לא ניתן לראות בבחינות הבגרות תמונה המעידה על אחדות תוכן או צורה במערכת החינוך.

יעידו על כך למשל מסמכי "דמות הבוגר" שפרסם משרד החינוך בתכנית העבודה שלו לקראת שנת 2030.³⁴ המסמך מפרט את גופי הידע, המיומנויות והערכים שמבקש המשרד להנחיל באופן אחיד למערכת. מבלי לשפוט את התכנית לגופה, עצם העבודה כי בשנת 2020 מתפרסם מסמך כזה, תעיד כאלף עדים על הבלאגן השורר בתחום במציאות הנוכחית. זאת בדומה לעדכון חוק חינוך ממלכתי בשנת 2000, אשר לכאורה מבקש להגדיר את המטרות והערכים שיובילו את המערכת כולה.

עדות נוספת לבעיה ניתן לראות בנתק השורר בין הגופים המכשירים את המורים, אשר כפופים למל"ג, לבין משרד החינוך ומטהו. קשה למצוא בוגר מכללה להוראה שכלל מכיר את חוק חינוך ממלכתי ומטרותיו, לא כל שכן משהו שיודע כיצד ליישם אותן בכיתתו. נושאים אלו זכו למחקרים מעטים למדי, ויתכן שיש להעמיק בהם.

סיכום ותובנות

המושג "ממלכתי" הינו מושג מתעתע, חמקמק בטבעו ומרובה פנים. דומני כי אם ניקח קבוצה של שלושה אנשים ונשאל אותם לפשרו, הרי שנקבל שלוש תשובות שונות זו מזו באופן מהותי. קל לנו לזהות ממלכתיות בהתגלמויותיה החיצוניות — כשאנו חווים אותה בטקסים סביב הימים הלאומיים, או כשניתקל בסמליה הרשמיים. ברם קשה עד בלתי אפשרי לענות על השאלה העמוקה יותר: מה מהווה תוכן ממלכתי אותנטי.

כיצד מתממשת הממלכתיות בשדה החינוך? איך נראה בית ספר ממלכתי שהוא אכן "ממלכתי" במהותו ולא רק בכותרתו? איך נראית תכנית לימודים ממלכתית שאינה רק קליפה ריקה? שאלות אלו, בעצם אי-בהירותן, למעשה מסיטות אותנו מלהתמודד עם השאלות היסודיות המפעפעות מתחת לפני השטח — מהי תכלית החינוך שאנו רוצים להנחיל בעידן המפוצל שלנו? ומכיוון שתשובות רבות ומנוגדות ניתן להשיב לשאלה זו, הרי שמעטה הממלכתיות, המשמש לעתים כמסווה רטורי, עלול למנוע מאיתנו להתמודד נכוחה עם הפערים העמוקים בתשובות האפשריות.

במצב זה של עמימות מכוונת, המאבק האמיתי נדחק להתנהל מתחת לפני השטח, או במסלולים עוקפי-שיח, תוך שהוא מערער את יסודות הדיאלוג הציבורי. חוק חינוך ממלכתי, עם כל כוונותיו הנאצלות, לא ביסס מערכת אחידה כפי שביקש

³⁴ פרסומי אגף אסטרטגיה

ולו לשעה קלה. זיהתה זאת באופן מבריק חברת הכנסת דאז אסתר רזיאל נאור באמרה הנוקבת במליאת הכנסת — "גם אם כביכול הזרמים מוצאים החוצה מן הדלת, הם יוכנסו מחדש מבעד לחלון".³⁵

החשש הגדול, כמעט המוחשי, מפני מתן עצמאות לזרמים נוספים, הינו התפוררות המכנים המשותפים אשר לכאורה מונחלים במערכת החינוך הממלכתית. אך משאנו מכירים באופן כן בהתפוררותו המעשית של חוק חינוך ממלכתי, ובפער בין הצהרותיו לבין המציאות החינוכית המקוטבת, יש לתהות ולשאול האם לא בשלה השעה לחשיבה מחודשת על עצם יסודותיו.

יתכן כי באופן פרדוקסלי, בניגוד לאינטואיציה הרווחת, דווקא מתן האפשרות לחינוך עצמאי ומוגדר-זהות עבור כל ציבור ומגזר, יביאו למצב שבו ניתן יהיה להסכים על מכנה משותף אותנטי, צנוע אך איתן, אותו ניתן יהיה לאכוף באופן יעיל ומשמעותי. זאת לצד הרחבת השיח הציבורי באופן שאינו מתנגח ומונע מחרדה קיומית, אלא מתרחב לעומקם של דברים המתבררים במוסדות חינוך שונים המכירים באופיים הייחודי.

יש לזכור כי אין ואקום ערכי בחלל החינוכי. הממלכתיות מבטאת את הממלכה, אך הממלכה עצמה אינה אלא כלי, מסגרת פורמלית. כלי אליו יוצקים תכנים אשר אינם נוצרים *ex nihilo* על ידי הממלכה עצמה, אלא נובעים מן החברה על רבדיה. הממלכה היא אורגניזם חי ונושם, המשקף תהליכים חברתיים, תרבותיים ואף נפשיים בתודעת האומה. האשליה כאילו חינוך ממלכתי הינו "ניטרלי", היא אשליה מסוכנת במיוחד המונעת את יצירתה של תרבות ישראלית חילונית פעילה, מודעת לעצמה ומבוררת ערכית.

העימות התרבותי שאותו מבקשים למנוע באמצעות מסך הממלכתיות, מתרחש בין כה וכה במרחבי החיים האחרים. אולי אם נאפשר לו להיכנס בתוך כותלי בתי הספר באופן מודע ומושכל, תחת עימות עקר נקבל הפריה הדדית ואפשרות למרחב בטוח לבירור ערכי וזהותי יסודי של עצמנו. כאשר כל מגזר וקבוצה יקבלו את האוטונומיה הנדרשת להביא לידי ביטוי את מכלול ערכיהם, נאפשר דיאלוג אמיתי ופורה בין חלקי החברה.

³⁵ פרוטוקול הכנסת בדיון על החוק חינוך ממלכתי 1953.