



החצר האחורית של החינוך בישראל מערכת החינוך החרדית

תמונת מצב
והמלצות מדיניות

ינואר 2018

מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן
עריכה: איילה פנייבסקי
עיצוב: עדי רמות

שותפות לעתיד ישראל
THE ALLIANCE FOR
ISRAEL'S FUTURE

קרן
ברוך
כצנלסון
דרך | פעולה | שינוי

עיר
ואם
חינוך | חברה | קהילה

4	1. מבוא.....
5	2. מערכת החינוך החרדית – רקע.....
5	2.1 מוסדות החינוך השונים במערכת החינוך החרדית
6	2.2 החינוך החרדי במספרים
11	3. שכרם ותנאי העסקתם של עובדי ועובדות ההוראה בחינוך החרדי.....
11	3.1 שכר במערכת החינוך החרדית
15	3.2 תנאי העסקה במערכת החינוך החרדית
16	3.3 פגיעה בזכויות ובתנאים הסוציאליים של עובדי ההוראה החרדים
23	4. איכות השירותים לתלמידים בבתי הספר החרדיים.....
23	4.1 איכות ההכשרה וההתמחות של מורים ומנהלים בחינוך החרדי
26	4.2 גודל הכיתות
28	4.3 לימודי ליבה
30	4.4 בחינות מיצ"ב
32	4.5 גישה ליועצים חינוכיים ולפסיכולוגים
33	4.6 מבנים, תשתיות פיזיות והסעות
37	4.7 שירותים נוספים לתלמידים
40	5. תשלומי הורים בחינוך החרדי.....
44	6. נשירה ממערכת החינוך החרדית.....
47	7. הליכי הרישום והקבלה למערכת החינוך החרדית.....
47	7.1 היעדר פיקוח
47	7.2 קשיים בהליכי הרישום והקבלה
48	7.3 עיכובים בשיבוץ לגנים ולבתי ספר
50	7.4 אפליה בהליכי הרישום והקבלה
51	8. פיקוח משרד החינוך על מוסדות החינוך החרדיים.....
51	8.1 מספר המפקחים וסמכויותיהם
51	8.2 כשלים בפיקוח על מוסדות החינוך החרדיים

9. תקצוב מערכת החינוך החרדית.....54

- 54 9.1 רקע
- 55 9.2 מרכיבי התקציב הבית ספרי
- 55 9.3 מקורות התקציב
- 57 9.4 חישוב התקציב והעברתו לעובדי ההוראה
- 59 9.5 אפליה במימון מוסדות החינוך החרדי לעומת החינוך הממלכתי

10. הכשלים במערכת החינוך החרדית.....63

- 63 10.1 מערכת החינוך החרדית: תמונת מצב עדכנית
- 63 10.2 הגורמים המרכזיים לכשלים במערכת החינוך החרדית
- 67 10.3 מודעות נמוכה לכשלים במערכת החינוך החרדית

11. הצעות מדיניות.....68

- 68 11.1 פתרון כולל: העברת מערכת החינוך החרדית לבעלות המדינה והכלתה במערכת החינוך הרשמית
- 72 11.2 פתרונות ביניים לטווח הקצר והבינוני

12. סיכום.....73

נספחים.....74

תודות.....76

1. מבוא

מערכת החינוך החרדית צומחת מהר יותר מכל זרם חינוך אחר בישראל, ומספר התלמידים החרדיים בעלייה מתמדת. עם זאת, מעבר לסיפורים, לשמועות ולשבירי עדויות, מעט מאוד נתונים נאספו באופן שיטתי לגבי החינוך החרדי בישראל. כתוצאה מכך, המידע הקיים בידי קובעי המדיניות כיום חלקי ולא מדויק. דוח זה נועד לספק למקבלי ההחלטות ולקובעי המדיניות מסמך מקיף, מבוסס ומעודכן המשרטט את התנאים והאתגרים במערכת החינוך החרדית כיום. לאחר סקירת תמונת המצב והכשלים במדיניות הנוכחית ביחס לחינוך החרדי, תוצג רשימת המלצות ופתרונות אפשריים, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך.

הדוח מתמקד בשני נושאים מרכזיים: (1) שכרם ותנאי עבודתם של מורים, מורות וגננות בחינוך החרדי; (2) השירותים הניתנים לתלמידים בבתי הספר החרדיים. במוקד המחקר עומדים בתי הספר היסודיים והגנים, בהם קיים פער משמעותי בין מערכת החינוך הממלכתית לבין מערכת החינוך החרדית.

הדוח נסמך על מגוון מקורות:

- חומרים קיימים: מחקרים קודמים על מערכת החינוך החרדית ומערכת החינוך הממלכתית, דוחות של מבקר המדינה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- שיחות וראיונות שקיימנו עם גורמים בכירים במשרד החינוך, עובדי ועובדות הוראה במגזר החרדי, מפקחים במחוז החרדי במשרד החינוך, חוקרי חינוך.
- סקרים שערכנו במהלך השנה האחרונה:
- סקר אינטרנטי וטלפוני¹ בקרב עובדי הוראה, בו השתתפו למעלה מ-100 מורות, מורים וגננות בבתי ספר וגנים חרדיים.
- סקר אינטרנטי בקרב הורים לתלמידות ולתלמידים בבתי ספר יסודיים חרדיים, בו השתתפו למעלה מ-500 הורים מכלל סוגי הגנים ובתי הספר היסודיים במגזר: מוסדות מוכש"רים, מוסדות פטור, מוסדות ברשתות החינוך, בתי יעקב ותלמודי תורה (חיידרים). על אף שהסקר נערך ברשת, אחוז המשיבים מקרב ההורים לתלמידים במוסדות פטור² דומה לאחוז התלמידים במוסדות אלה במגזר, ועל כן נראה שהסקר מייצג את הציבור החרדי במידה רבה. עם זאת, ייתכן וקיימת הטייה קלה לטובת האוכלוסייה המודרנית יותר במגזר החרדי.

1 הסקר הטלפוני המשלים חיוני במקרה הזה, היות ועובדי הוראה רבים במגזר אינם משתמשים באינטרנט כלל.

2 מוסדות פטור (חיידרים) הם בתי ספר יסודיים לבנים, המנוהלים על ידי עמותות עצמאיות וכמעט שאינם מפקחים על ידי משרד החינוך. כמעט ולא נלמדים בהם לימודי חול, והמשפחות ששולחות אליהם את ילדיהן נחשבות יותר שמרניות.

2. מערכת החינוך החרדית – רקע

מאז הקמת המדינה, החינוך בישראל נתפס כזכות וכחובה. ב-1949 נחקק חוק חינוך חובה, המחייב הורים לשלוח את ילדיהם לבית הספר ומטיל את האחריות המלאה למימון החינוך על המדינה. בשלב זה, בתי הספר לא היו בבעלות המדינה והתחלקו בין זרמים אידיאולוגיים שונים: הזרם הכללי, זרם העובדים, זרם המזרחי זרם אגודת ישראל ועוד. כל הורה היה רשאי לבחור את זרם החינוך שבו ילמד ילדיו, והמדינה הייתה מחויבת לוודא שלכל תלמיד יהיה מוסד לימודים מהזרם הרלבנטי במקום מגוריו.

חוק החינוך הממלכתי, שנחקק ב-1953, נועד לבטל את שיטת הזרמים בחינוך, ולהפוך את החינוך בישראל למערכת ממלכתית בעלת מטרות משותפות ותכני לימוד אחידים. הזרם הכללי וזרם העובדים מוזגו למערכת החינוך הממלכתי, בשעה שזרם המזרחי הפך לבסיסה של מערכת החינוך הממלכתי-דתי. כתוצאה מסירובם של מנהיגי הציבור החרדי לוותר על עצמאותם בקביעת התכנים והערכים שיילמדו בבתי הספר החרדיים, רובם המכריע של מוסדות החינוך החרדיים נותרו מחוץ למערכת החינוך הממלכתית, והמשיכו לפעול כמסגרת חינוך עצמאית בבעלות פרטית. הזרם הממלכתי-חרדי כולל מוסדות חינוך ספורים בלבד.

2.1 מוסדות החינוך השונים במערכת החינוך החרדית

מוסדות החינוך בישראל, ובכללם מוסדות החינוך החרדיים, מתחלקים למוסדות חינוך רשמיים (חינוך ממלכתי), מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"רים), מוסדות פטור ומוסדות חינוך תרבותי ייחודי.

מוסדות חינוך ממלכתיים: מוסדות חינוך רשמיים, הנמצאים בבעלות המדינה או הרשויות המקומיות, ומקבלים תקצוב מלא ממשרד החינוך. מוסדות אלה כוללים את מרבית הגנים, בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי, בחינוך הממלכתי-דתי ובמגזר הערבי. חלק מהתיכונים משתייכים גם הם לחינוך הממלכתי. מוסדות החינוך הממלכתיים תופסים נתח מצומצם מאוד ממערכת החינוך החרדית.

מוסדות חינוך מוכש"רים: מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. אלה מוסדות בבעלות פרטית – לרוב עמותה או חברה בע"מ – אשר מוכרים ומפוקחים על ידי משרד החינוך. צוות ההוראה במוסדות אלה מורכב מעובדי העמותה או החברה. גני הילדים המוכש"רים מתוקצבים באופן מלא על ידי המדינה; בתי הספר המוכש"רים מתוקצבים על ידי המדינה ב-75 אחוז מהתקציב שמקבלים מוסדות רשמיים, ובהתאמה, מחוייבים ב-75 אחוז מלימודי הליבה³. במגזרים הלא-חרדיים, מוסדות מוכש"רים כוללים בתי ספר ייחודיים כמו בתי ספר דמוקרטיים בחינוך החילוני, בתי ספר תורניים בחינוך הדתי או בתי ספר נוצריים בחינוך הערבי. במגזר החרדי, נכללים בקטגוריה זו רובם המכריע של הגנים ובתי הספר לבנות, לצד חלק מתלמודי התורה (גנים ובתי ספר יסודיים לבנים).

3 תוכנית הליבה גובשה על ידי משרד החינוך, והיא כוללת מקבץ מקצועות – ספרות, מתימטיקה, טבע ועוד – שאמורים להילמד בכלל מוסדות החינוך היסודי בישראל. תקצובם של מוסדות אלה מותנה ביישום תוכנית הליבה.

בנוסף, מוסדות החינוך המוכש"רים כוללים את המוסדות הכפופים לשתי רשתות החינוך הגדולות – רשת החינוך העצמאי, המזוהה עם אגודת ישראל, ורשת מעיין החינוך התורני, המזוהה עם ש"ס (להלן – הרשתות). בתי הספר בבעלות רשתות החינוך האלה מוחרגים מכלל המוסדות המוכש"רים מבחינת תקצוב ולימודי ליבה: הם מקבלים ממשרד החינוך תקצוב מלא, ובהתאמה, מחוייבים ליישם את תוכנית הליבה במלואה. כמעט כל בתי הספר היסודיים לבנות חרדיות, וחלק מבתי הספר היסודיים לבנים חרדים, הם בבעלות שתי רשתות אלו.

בסך הכל, כמעט כל הגנים החרדיים, בתי הספר לבנות חרדיות, וחלק ניכר מבתי הספר היסודיים לבנים חרדים הם מוסדות מוכש"רים.

מוסדות פטור: מוסדות בבעלות פרטית, שאינם נמצאים תחת פיקוח משרד החינוך אבל נחשבים כעומדים בחוק חינוך חובה. מוסדות הפטור מתוקצבים על ידי המדינה ב-55 אחוז, ובהתאמה, מחוייבים ב-55 אחוז מלימודי הליבה. כמעט כל מוסדות הפטור בישראל הם תלמודי תורה (בתי ספר יסודיים חרדיים לבנים), המכונים לעיתים קרובות – "חיידר". הבנים, אם כן, לומדים לעיתים קרובות פחות לימודי ליבה מהבנות החרדיות. הדבר נובע מתפיסה חרדית לפיה על הבנים להקדיש את זמנם ללימוד תורה ולהמעיט בלימודי חול.

מוסדות חינוך תרבותי ייחודי: ישיבות חרדיות קטנות המיועדות לתלמידים בגילאי תיכון. רובם המוחלט של הנערים החרדים בגיל תיכון לומדים בישיבות קטנות, בהן לומדים לימודי קודש בלבד. מוסדות אלה מתוקצבים על ידי משרד החינוך ב-60 אחוז, אך אינם מחוייבים בלימודי ליבה כלל, ומשרד החינוך מפקח עליהם בנושאים ארגוניים בלבד. למעשה, הישיבות הקטנות שונות למדי מבתי ספר תיכוניים, ופועלות באופן שמזכיר יותר בתי מדרש. דוח זה לא יתמקד בהם, אלא בשאר מוסדות החינוך שהוזכרו לעיל.

2.2 החינוך החרדי במספרים

מספר התלמידים במערכת החינוך החרדית

בשנת תשע"ה (2014-2015) למדו במערכת החינוך בישראל כשני מיליון תלמידים, מהם 404 אלף תלמידים בחינוך החרדי. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) כבר למדו במערכת החינוך החרדית 425,444 תלמידים: 112,938 ילדים בגני ילדים; 221,718 תלמידים בבתי ספר יסודיים; 43,528 תלמידים בבתי ספר תיכוניים; 34,305 תלמידים בישיבות הקטנות (מוסדות תרבות ייחודיים); ו-12,945 תלמידים בחינוך המיוחד.

גני הילדים בחינוך החרדי	מוכש"רים (מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים)	ממ"ח (מערכת חינוך ממלכתי-חרדי)	סה"כ
מספר גנים	5,051	61	5,112
מספר תלמידים	111,508	1,430	112,938

מספר הגנים וילדי הגן בחינוך החרדי

מוכש"רים (מוכרים שאינם רשמיים)

5,051

גנים

ממ"ח

(חינוך ממלכתי-חרדי)

61 גנים

1,430

תלמידים

111,508

תלמידים

בתי ספר יסודיים	רשת החינוך העצמאי (סבסוד מלא)	מעין החינוך התורני (סבסוד מלא)	מוכש"רים (75% תקצוב)	מוסדות פטור 55% (תקצוב)	ממ"ח (סבסוד מלא)	סה"כ
מוסדות	235	188	116	209	36	784
כיתות	3,822	2,124	1,278	2,162	254	9,640
תלמידים	95,367	41,102	29,408	51,166	4675	221,718

הרשתות
רשת החינוך העצמאי
מעין החינוך התורני

136,469 תלמידים

מוסדות פטור

51,166

מוכש"רים

29,408

ממ"ח

4675

בתי ספר יסודיים

מוסדות חינוך על-יסודיים

תרבותי ייחודי



מוכש"רים בנים



מוכש"רים בנות



מוסדות חינוך על-יסודיים	מוכש"רים - בנות	מוכש"רים - בנים	תרבותי ייחודי (ישיבות קטנות)	סה"כ
מוסדות	167	48	341	556
כיתות	1,306	248	1,293	2,847
תלמידים	38,000	5,528	34,305	77,833

25 אחוז מהתלמידים החרדים למדו בירושלים, 21 אחוז ביישובים חרדיים אחרים, 15 אחוז בבני ברק, ו-39 אחוז בשאר הערים המעורבות.

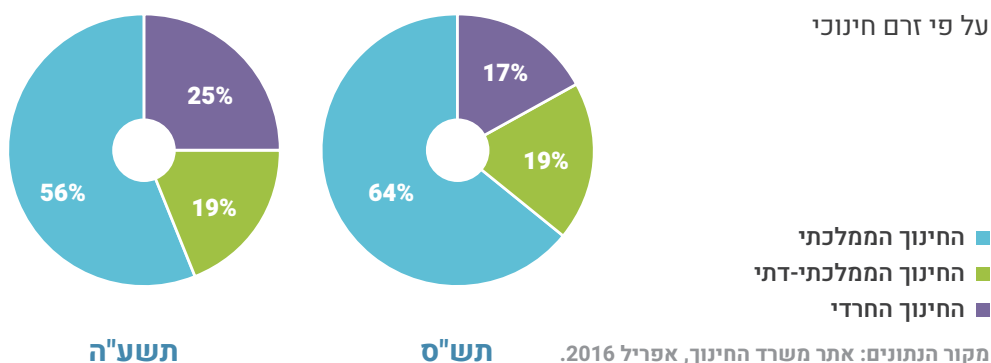
5 נרי הורביץ, "מערכת החינוך החרדית", ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2016.

במהלך השנים חל גידול משמעותי במספר התלמידים במערכת החינוך החרדית:

הגידול במספר התלמידים בין תש"ס לתשע"ה, על פי זרם חינוכי		
החינוך החרדי	188,869	89%
החינוך הממלכתי-דתי	63,831	27%
החינוך הממלכתי	97,014	12%

התפלגות התלמידים היהודים

על פי זרם חינוכי



במקביל, חלה ירידה בשיעור מוסדות החינוך החרדיים המשתייכים לשתי רשתות החינוך הגדולות. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת 2000 השתייכו 83.5 אחוז מבתי הספר בחינוך החרדי לשתי הרשתות, בעוד שב-2012 השתייכו להן 73 אחוז מבתי הספר החרדיים בלבד⁷.

מספר עובדי ההוראה במערכת החינוך החרדית

על פי נתוני הלמ"ס, בשנת תשע"ה (2015-2014) לימדו בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי כ-125 אלף מורים ומורות ו-16,400 גננות⁸. במערכת החינוך החרדית לימדו 36,875 מורים ומורות ו-9,077 גננות⁹ (45,952 בסך הכל). מתוכם:

14,148 גברים (5,344 בחינוך העל-יסודי; 8,073 בחינוך היסודי והקדם-יסודי; 731 בחינוך המיוחד)
 31,804 נשים (4,900 בחינוך העל-יסודי; 13,080 בחינוך היסודי; 9,077 בחינוך הקדם-יסודי;
 4,747 בחינוך המיוחד)¹⁰

6 ש.מ.

7 אתי וייסבלאי, "בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

8 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, פרק 4: חינוך והשכלה.

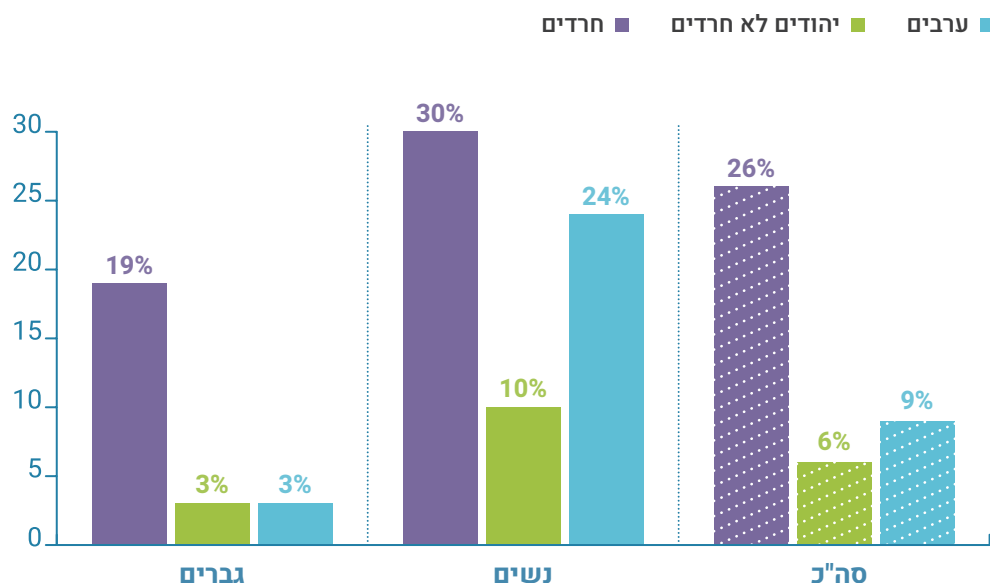
9 עיבוד סקר כוח אדם של הלמ"ס משנת 2015, על פי בקשת המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2017.

10 נרי הורביץ, "תעסוקת נשים חרדיות", ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, מבוסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס משנת 2015 (טרם פורסם).

שיעור המועסקים כעובדי הוראה מתוך כלל העובדים החרדים גבוה במיוחד. בשנת 2015 מספר הנשים החרדיות העובדות עמד על 121,296. מתוכן, 26 אחוז שימשו כג'נות וכמורות בחינוך היסודי והעל-יסודי (31,804 נשים), וכ-20 אחוז הועסקו בתפקידים נוספים בתחום החינוך, כגון סייעות, מטפלות, מנהלות, מורות בחינוך העל-תיכוני ועוד (24,154 נשים).¹¹

מחקר שבחן את התעסוקה וההתאגדות בחברה החרדית¹² העלה שענף ההוראה הוא תחום התעסוקה הדומיננטי ביותר במגזר, בפער ניכר מהאוכלוסייה שאיננה חרדית. קרוב לשליש מהנשים החרדיות העובדות מועסקות בתפקידים שונים בתחום החינוך – פי שלושה משיעור המורות בחברה היהודית הלא-חרדית. מבחינה זו, קיים דמיון בין דפוסי העבודה של נשים חרדיות וערביות. בקרב הגברים, כחמישית מכלל החרדים העובדים מועסקים כמורים, לעומת שלושה אחוזים בלבד בחברה היהודית הלא-חרדית ובחברה הערבית.¹³

שיעור המועסקים כמורים, מורות וגננות מתוך כלל המועסקים, גילאי 18 ומעלה (2015)¹⁴



11 נרי הורביץ, "תעסוקת נשים חרדיות", ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, מבוסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס משנת 2015 (טרם פורסם).

12 מבוסס על נתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2014.

13 ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור שי, "על עובדים חרדים, מאוגדים ומה שביניהם", ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2017.

14 שם.

3. שכרם ותנאי העסקתם של עובדי ועובדות ההוראה בחינוך החרדי

בסקר שערכנו בקרב עובדי ועובדות ההוראה במגזר החרדי השתתפו למעלה מ-100 מורות, מורים וגננות בבתי ספר ובגנים חרדיים. המשיבים ממלאים תפקידים מגוונים במערכת, נהנים מתנאי שכר שונים ופועלים בסביבות עבודה מגוונות.

כך, למשל, גננת בגן בנות עם 11 שנות ותק העידה שהיא מרוויחה 2,800 בחודש נטו, אינה זכאית לדמי פנסיה או לימי מחלה, ופוטרה בעבר מספר פעמים על מנת למנוע ממנה תשלום במהלך חודשי הקיץ. מורה בתלמוד תורה ששייך לחינוך העצמאי ועובד 20 שעות בשבוע, בעל השכלה ישיבתית ושבע שנות ותק, העיד שהוא מרוויח 2,400 שקל בלבד. גננת עם 9 שנות ותק, המועסקת 36 שעות בשבוע, סיפרה שהיא מרוויחה 3,900 שקל נטו בלבד, איננה זכאית לדמי הבראה או קרן השתלמות, סובלת מהלנות שכר חוזרות ונשנות, וכן מפוטרת ומוחזרת לעבודה מדי שנה.

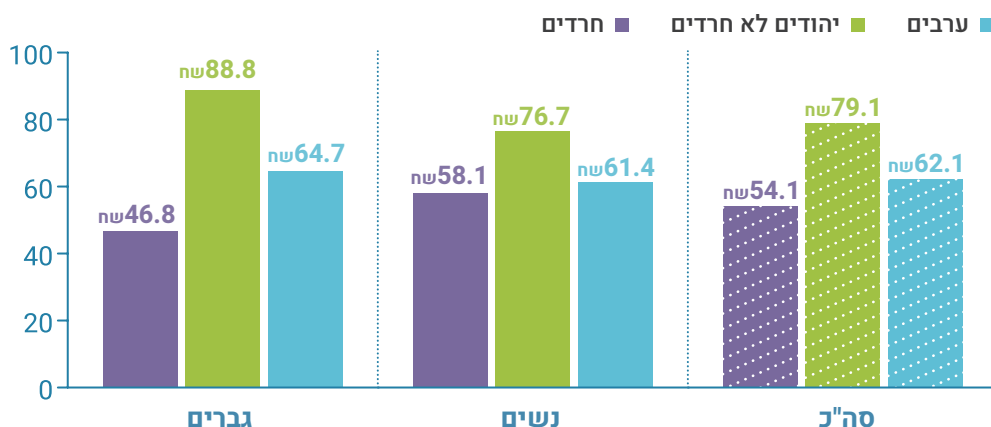
לעומתם, מורה במוסד פטור עם ותק של 15 שנה, המלמד 50 שעות בשבוע, דיווח שמשכורתו עומדת על 9,200 שקל בחודש נטו; מורה בתיכון חרדי לבנות המועסקת 24 שעות בשבוע משתכרת 8,000 שקל נטו בחודש; ומורה ברשת מעיין החינוך התורני, בעלת ותק של 20 שנה, עובדת 24 שעות בשבוע ומרוויחה 6,500 שקל נטו בחודש.

3.1 שכר במערכת החינוך החרדית

שכר שעתי

שכרם הממוצע של מורים במגזר החרדי הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשאר המורים בישראל, בייחוד בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. השכר השעתי של מורים חרדים נמוך בכמעט 50 אחוז מזה של מורים יהודים לא-חרדים. מורות חרדיות מרוויחות קרוב ל-25 אחוז פחות ממורות יהודיות לא-חרדיות.

שכר שעתי של מורים, גילאי 18 ומעלה (2014)¹⁵

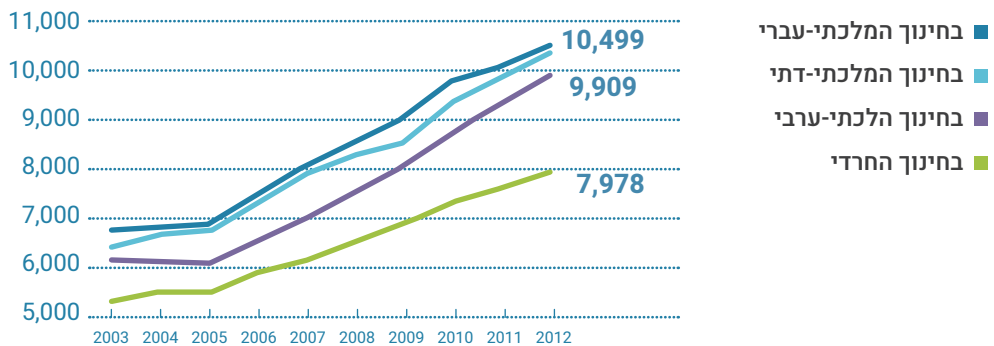


15 ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור שי, "על עובדים מאוגדים, חרדים ומה שביניהם", מבוסס על עיבוד לנתוני סקר הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014.

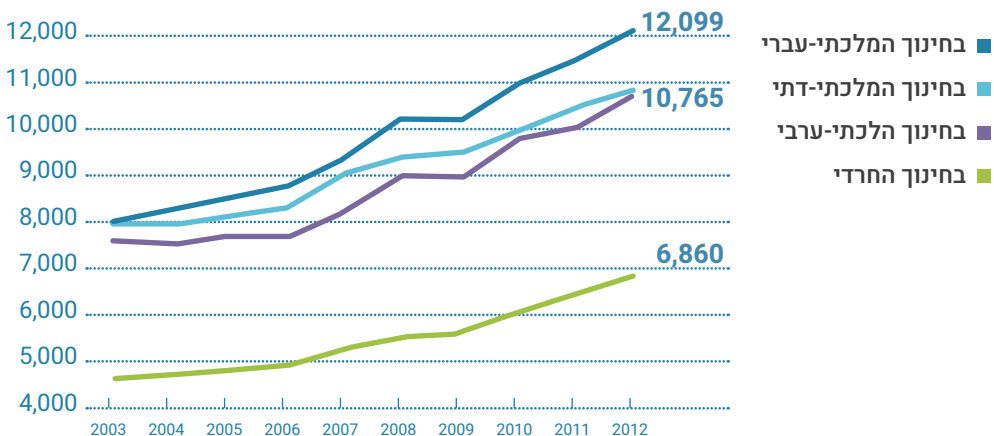
שכר חודשי

ב-2015 פרסם הלמ"ס נתונים לגבי שכרם של עובדי הוראה (גננות, מורים ומנהלים) בשנים 2003-2012.¹⁶ אחד הנתונים הבולטים הוא הפער המשמעותי בין שכרם של עובדי ההוראה החרדים לבין שכרם של שאר עובדי ההוראה בישראל. מורה בבית ספר יסודי במערכת החינוך החרדית מרוויח בממוצע 7,978 שקל, שכר הנמוך בכ-25 אחוז משכרם הממוצע של מורים בחינוך הממלכתי. בחינוך העל-יסודי הפערים גדולים אף יותר, ועובד הוראה חרדי משתכר בממוצע כ-44 אחוז פחות ממקביליו בחינוך ממלכתי. נתונים אלה חלקיים ואינם משקפים במדויק את השכר הממוצע במגזר, כיוון שהלמ"ס אינו מקבל דיווח על שכר המורים במוסדות פטור ואינו לוקח בחשבון מורים במשרות חלקיות (מצב שכיח בחינוך החרדי). עם זאת, הנתונים מצביעים על פערי שכר משמעותיים – ואילו היו משוקללות בהם משכורותיהם של כלל המורים במערכת החינוך החרדית, סביר להניח שהפער היה גדול אף יותר.

שכר חודשי ממוצע בקרב עובדי הוראה בחינוך היסודי (2012-2003)

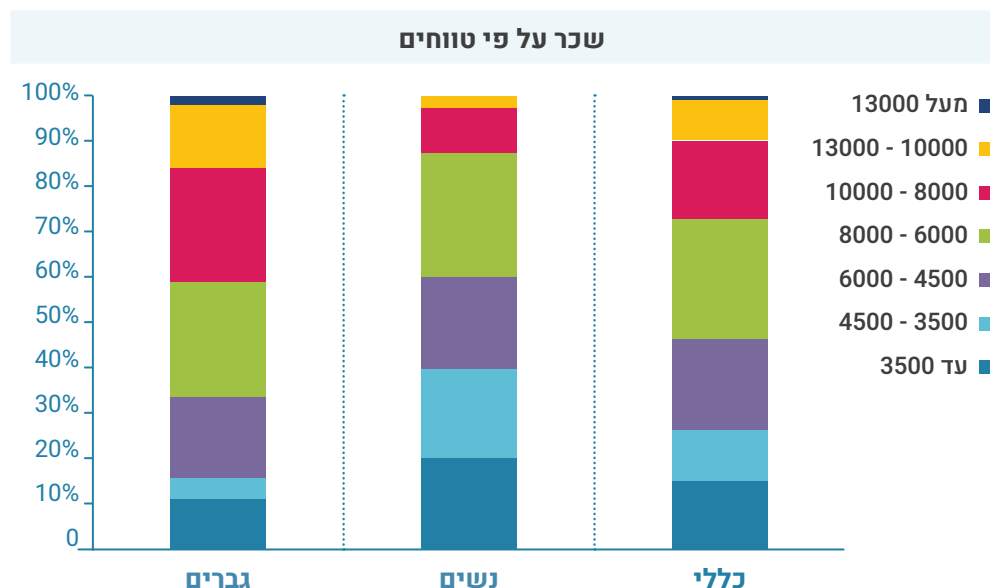
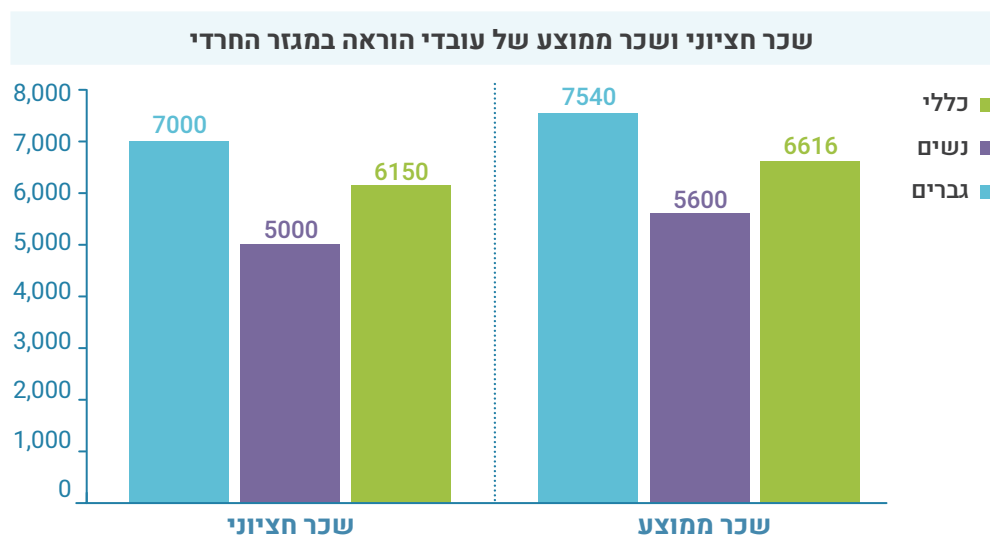


שכר חודשי ממוצע בקרב עובדי הוראה בחינוך העל-יסודי (2012-2003)



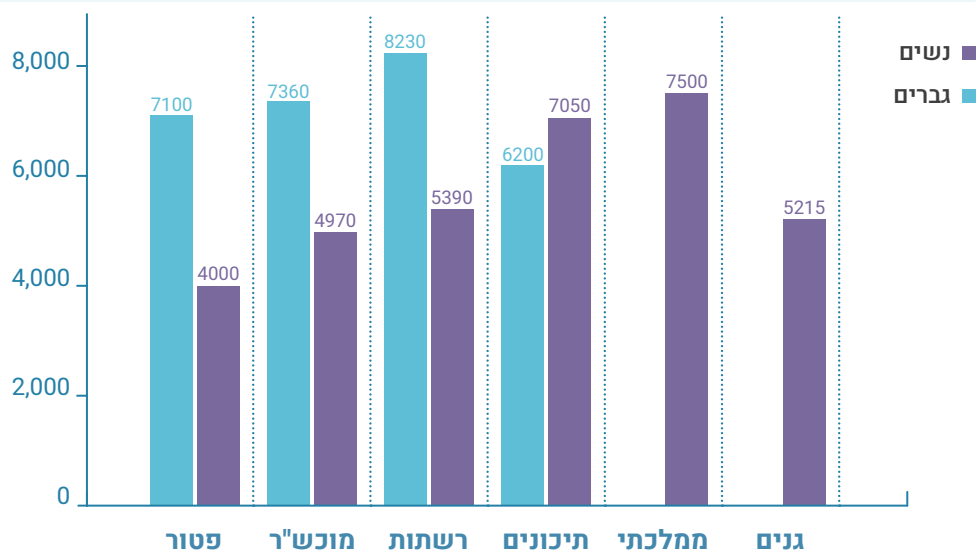
16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מגמות בשכרם של עובדי הוראה: 2012-2003, הודעה לתקשורת, 2 במרץ 2015.

בסקר שקיימנו השנה דיווחו עובדי ועובדות הוראה על שכר של 1,000 עד 13,000 שקל ברוטו בחודש¹⁷. בקרב נשים, המשכורות נעו בין 1,000 שקל ל-12,500 שקל; בקרב גברים, השכר נע בין 2,500 שקל ל-13,000 שקל. מבחינה של השכר הממוצע והשכר החציוני עולה כי הפער בין שכרם של נשים וגברים גדול בכל סוגי מוסדות החינוך, מלבד בתי הספר התיכוניים. חמישית מעובדות ההוראה שהשתתפו בסקר משתכרות פחות מ-3,500 שקל ברוטו בחודש, ו-40 אחוז מהן מרוויחות פחות מ-4,500 שקל.



17 מלבד מורה יחיד שדיווח על שכר חריג של 18,000 שקל ברוטו בחודש.

שכר עובדי ההוראה החרדים במוסדות החינוך השונים



השכר הממוצע במוסדות הפטור הוא הנמוך ביותר, אך שכר המינימום הנמוך ביותר מופיע ברשתות החינוך ובבתי הספר התיכוניים, ככל הנראה כיוון שמועסקות בהם נשים רבות בחלקי משרות.

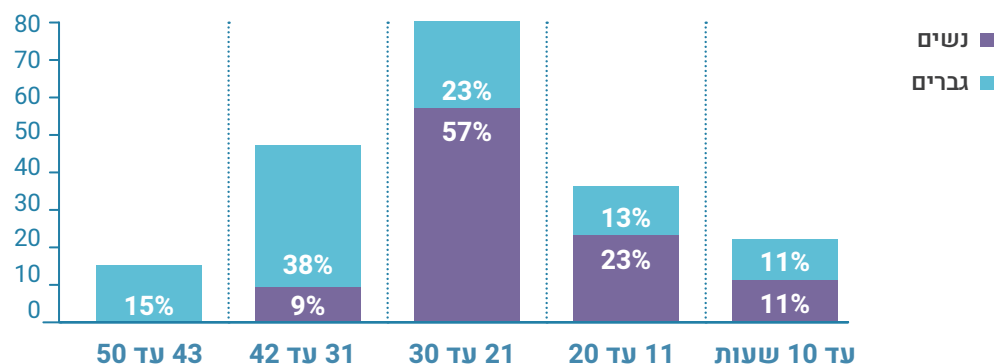
פטור	מוכש"ר	רשתות	תיכון	ממלכתי	גן
5000 – 3000	8500 – 3200	7500 – 1000	12500 – 1800	9000 – 6000	7590 – 3000
11700 – 2800	* 18000 – 3300	13000 – 2400	6200	-	-
שכר בש"ח (נשים)	שכר בש"ח (גברים)				

* המשכורת בסך 18,000 שקל היא בגדר מופע יחיד; שאר עובדי ההוראה במוסדות המוכש"ר דיווחו על שכר של עד 8,500 שקל.

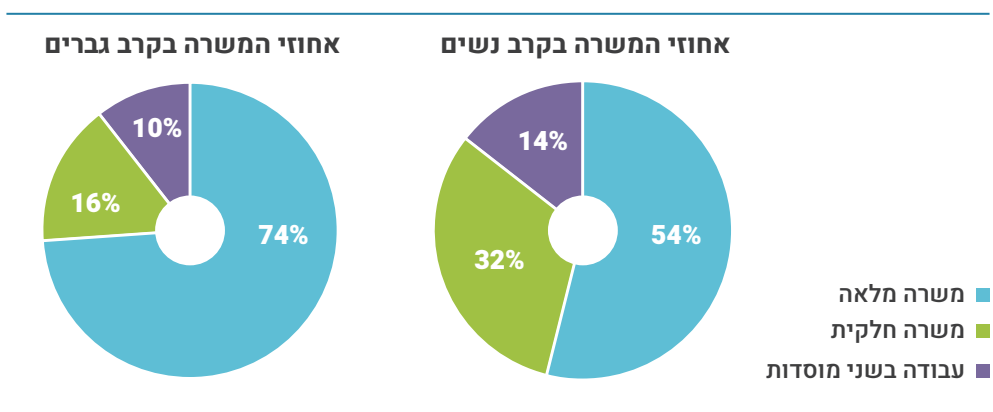
אחוזי משרה

מהסקר שערכנו עולה כי רוב המשרות החלקיות מוצעות בחינוך העצמאי ובמוסדות המוכש"רים. במוסדות הפטור כמעט ולא דווח על משרות חלקיות.

שעות עבודה שבועיות



ככלל, עובדות הוראה במגזר החרדי עובדות מספר שעות מצומצם ביחס לעובדי ההוראה:



3.2 תנאי העסקה במערכת החינוך החרדית

העסקה לא ישירה – מורי קבלן

על פי הערכות עדכניות, לפחות 27,300 מורים – כל מורה חמישי – מועסקים כעובדי קבלן¹⁸ במערכת החינוך הממלכתי בישראל. העסקה קבלנית נוטה להיות נצלנית, ומלווה בפגיעה בתנאים הסוציאליים ובאי-יציבות תעסוקתית שפוגעת במורים, בתלמידים ובבתי הספר. נכון להיום, אלה הנתונים המדויקים ביותר בנושא, המבוססים על הצלבת נתונים של משרד החינוך, הלמ"ס ומבקר המדינה – ובכל זאת מדובר בנתונים חלקיים, כיוון שאינם כוללים את מורי החינוך הממלכתי-דתי והחינוך החרדי.

במגזר החרדי כלל עובדי ההוראה, מלבד מיעוט של 700 מורים ומורות המועסקים בזרם הממלכתי חרדי, הינם מורי קבלן¹⁹. מורי קבלן הם כל מי שלא מועסק ישירות על ידי משרד החינוך או העירייה. שכרו של מורה בבית ספר בחינוך העצמאי, למשל, מתקצב על ידי משרד החינוך – אך מועבר דרך רשת החינוך העצמאי, שהיא המעסיקה וזו שמעבירה את התלוש לעובד. זו העסקה באמצעות מתווך, ולא העסקה ישירה, ולכן תיחשב כאן להעסקה קבלנית.

התאגדות מורים במגזר החרדי

70 אחוז מהמורים במערכת החינוך הממלכתי מאוגדים ב"הסתדרות המורים" או ב"ארגון המורים"²⁰. בחינוך החרדי, לעומת זאת, רק 0.3 אחוז מהעובדים מאוגדים, ועד לאחרונה כלל לא היה איגוד למורים חרדים. כיום כ-800 מורות, גננות וסייעות במספר מוסדות חינוך מוכש"רים

18 לילי בן עמי, "כמה מורות קבלן יש? מיפוי ארצי כיתות א' עד י"ב", הקואליציה להעסקה ישירה בחינוך, 8 ביוני 2016.

19 על פי נתוני המחוז החרדי במשרד החינוך, תשע"ז (2016-2017).

20 ניצה קלינר (קאסיר) ואסף צחור-שי, "על עובדים חרדים, מאוגדים ומה שביניהם", ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2017.

מאגדות על ידי ההסתדרות, וכמה מאות עובדים נוספים נמצאים בתהליכי התאגדות²¹. אליהם ניתן להוסיף את 700 המורות והמורים בזרם הממלכתי-חרדי, המאגדים בארגוני מורים כמו שאר המורים בחינוך הממלכתי.

הסתדרות המורים של אגודת ישראל

הסתדרות המורים של אגודת ישראל מונה כ-10,000 מורים ומורות מבתי ספר של רשת החינוך העצמאי ומסמינרים חרדיים בירושלים ובבני ברק. ב-2007 קבע בית הדין לענייני עבודה²² כי הסתדרות המורים של אגודת ישראל אינה ארגון עובדים, אלא ארגון בלתי דמוקרטי אשר מתנהל ללא בחירות ופועל כ"ארגון מטעם" הנהלת רשת החינוך העצמאי. על אף פסיקת בית המשפט האגודה התנהלה באין מפריע, המשיכה לגבות דמי חברות בגובה חצי אחוז משכר הברוטו של המורים, ואף תוקצבה על ידי ממשד החינוך בלא פחות מ-10 מיליון שקל בשנים 2007-2010²³. מעדויות מורים עולה כי התמורה היחידה שקיבלו מהארגון היא שי שנתי לחג. לאחרונה, בעקבות מאבקי כוח פנימיים, חתמה שרת המשפטים איילת שקד על צו פירוק לארגון.

3.3 פגיעה בזכויות ובתנאים הסוציאליים של עובדי ההוראה

החרדים

באופן רשמי, המורות והמורים בחינוך החרדי זכאים לשכר ולתנאי העסקה התואמים את ההסכמים הקיבוציים שנחתמו בין משרד החינוך לארגוני המורים. אולם בפועל קיים פער אדיר בין השכר והתנאים בבתי הספר החרדיים לעומת אלה של מורות ומורים בחינוך הממלכתי.

דוח מבקר המדינה מ-2007 הצביע על התעלמות משרד החינוך מהפגיעה בזכויות עובדים בחינוך המוכש"ר. ממצאי הסקר²⁴ שערכנו השנה מגלים כי מורים במוסדות חינוך רבים במגזר – הן במוסדות המוכש"ר והן במוסדות הפטור – אינם מקבלים תשלום מלא והוגן עבור שעות עבודתם, ונמנעות מהם זכויות בסיסיות.

התחמקות מתשלום דמי הבראה

מהסקר שערכנו עולה כי 20 אחוז מהנשים ו-24 אחוז מהגברים המועסקים בחינוך החרדי אינם מקבלים דמי הבראה כלל. ארבעה אחוז נוספים מהגברים ו-10 אחוז נוספים מהנשים מקבלים דמי הבראה לסירוגין – לפעמים כן ולפעמים לא. התופעה חוזרת על עצמה בכל סוגי המוסדות, מלבד בחינוך הממלכתי-חרדי.

-
- 21 ראיון טלפוני עם אודליה מעודה, רכזת החטיבה החרדית בהסתדרות הכללית, 14 בספטמבר 2017.
- 22 עב (ארצי) 9/07, ארגון גננות חרדיות ל' הסתדרות המורים של אגודת ישראל, 15 בספטמבר 2008.
- 23 תומר אביטל, "הנה הכסף: 100 מיליון שקל בשנה לוועדי עובדים", "כלכליסט", 42 בנובמבר 2010. הנתונים לקוחים מאתר התמיכות הממשלתי של משרד האוצר.
- 24 מבקר המדינה, "חינוך מוכר שאינו רשמי", דוח שנתי 58' לשנת 2007, ירושלים: מבקר המדינה, 2008.
- מבקר המדינה, "ענייני מנהל ושכר ברשתות גני ילדים במגזר החרדי", דוח שנתי 59' לשנת 2008, ירושלים: מבקר המדינה, 2009.

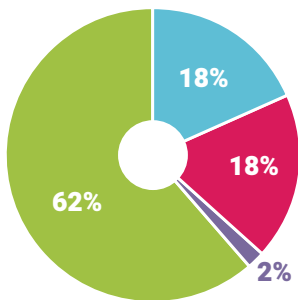
פגיעה בזכויות לימי מחלה

מהסקר שערכנו עולה כי לפחות מחצית מהעובדים במוסדות הפטור ובגנים החרדיים לבנים אינם זכאים לימי מחלה, מקבלים פחות ימי מחלה מהקבוע בחוק, או שהנושא אינו מוסדר. רבע מהעובדים במוסדות המוכש"רים ובבתי הספר התיכוניים השיבו שאינם מקבלים ימי מחלה בכלל, או שמקבלים פחות מהנדרש על פי החוק. רבע נוסף מהנשאלים השיבו שהם לא יודעים. ברשתות החינוך ובחינוך הממלכתי-חרדי המצב, ככלל, תקין.

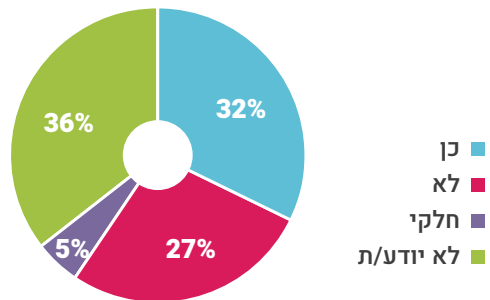
היעדר קרנות השתלמות

על פי סקר עובדי ההוראה שלנו, לרוב הנשים המועסקות במוסדות החינוך הממלכתי-חרדי וברשתות החינוך יש קרן השתלמות. עם זאת, בגנים החרדיים ובמוכש"רים מחצית המורות והגננות דיווחו שאין להן קרן השתלמות. מצבם של העובדים במוסדות פטור הוא החמור ביותר בתחום קרנות ההשתלמות – מורה אחד בלבד מהנשאלים דיווח על הפרשה לקרן השתלמות, ואילו שאר המועסקים במוסדות פטור העידו שאינם מקבלים או לא שמעו על הפרשות לקרן השתלמות.

הפרשה לקרנות השתלמות (גברים)



הפרשה לקרנות השתלמות (נשים)



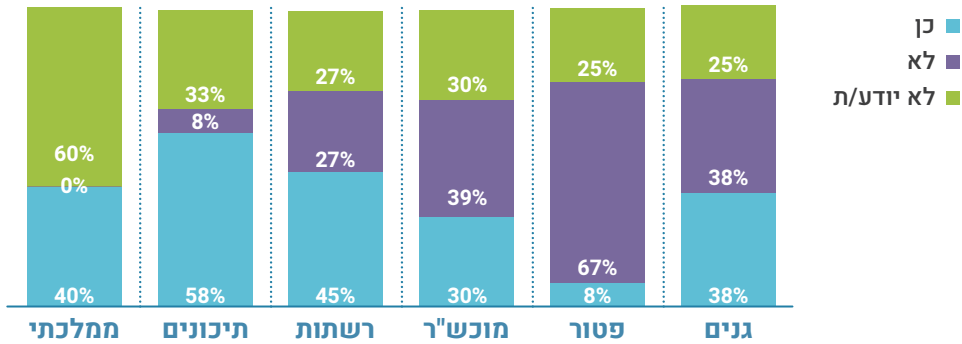
הימנעות מתשלום לקרן פנסיה

מהסקר שערכנו עולה כי לארבעה אחוז מעובדי ההוראה ולשמונה אחוז מעובדות ההוראה אין קרן פנסיה כלל. עבור שישה אחוז מהעובדים ו-12 אחוז מהעובדות המעביד מפריש סכום חלקי לקרן פנסיה. בקרב גברים, התופעה מופיעה רק במוסדות פטור, ובקרב נשים – הן במוסדות פטור, הן במוכש"רים והן בגנים. ברשתות החינוך המצב נראה תקין.

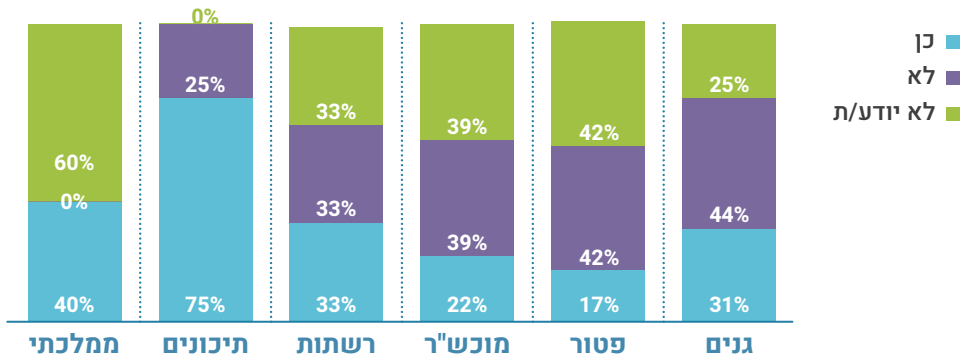
אי-התאמה של השכר לוותק ולרמת ההכשרה

מהסקר שקיימנו עולה ששכרם של עובדי הוראה חרדים אינו מותאם כלל לוותק שצברו או לרמת הכשרתם. בכל סוגי המוסדות – מלבד בתי הספר הממלכתיים-חרדיים – שכרם של העובדים אינו מותאם כנדרש. בגנים ובמוסדות הפטור נרשם חוסר ההתאמה החמור ביותר בין השכר לבין הוותק וההכשרה שצברו העובדים. נתון זה הוא גורם משמעותי לפערים הגדולים בין שכר עובדי ההוראה החרדיים לבין שכרם של שאר עובדי ההוראה בישראל.

האם שכר עובדי ההוראה מותאם לוותק שלהם?



האם שכר עובדי ההוראה מותאם להכשרתם?



בנוסף, מורים העידו כי מנהלים נמנעים מממן גמול חינוך למחנכים (3 שעות), או מממן שעות גיל למורים. מורים בני 50, למשל, אמורים לעבוד רק 28 שעות עבור כל 30 שעות שמופיעות בתלוש המשכורת שלהם, ומגיל 55 – 26 שעות בלבד. בפועל, מורים ותיקים נאלצים לעבוד את מספר השעות המופיע בתלוש, ללא התחשבות בגילם.

עבודה במהלך חופשות

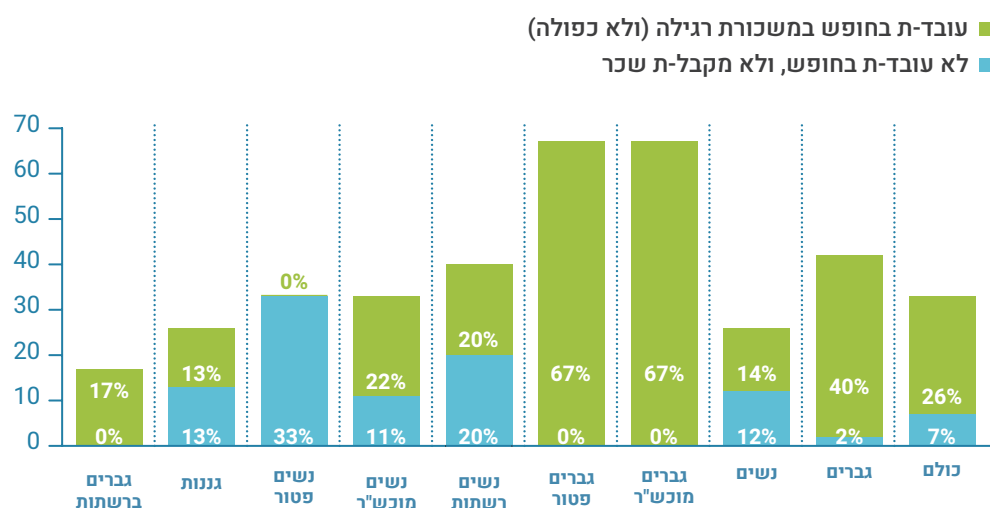
על פי החוזר השנתי של מנכ"ל משרד החינוך, מורים בבתי ספר יסודיים זכאים לצאת לחופשת קיץ ב-30 ביוני²⁵ – אך במוסדות החינוך החרדיים לבנים שנת הלימודים ארוכה יותר ומסתיימת בראש חודש אב או עד תשעה באב. המשמעות היא חודש עבודה נוסף מדי שנה, על חשבון החודש הראשון של החופש הגדול.

משרד החינוך דורש ממוסדות אלה לספק מסמך ובו הנהלת המוסד מתחייבת שהעסקת המורים במהלך חופשת הקיץ נעשית על בסיס וולונטרי, וכי המורים לא חוייבו לוותר על החופשה הקבועה להם בחוק. בנוסף, במהלך חודשי הקיץ נדרשים המוסדות לשלם לעובדי ההוראה שכר כפול. אך עדויות המורים שאספנו מלמדות שבפועל, העסקת המורים במהלך חופשת הקיץ איננה וולונטרית.

25 משרד החינוך, מבנה שנת הלימודים, חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ז/8, 2017.

חמור מכך, במקרים רבים המורים אינם מקבלים את השכר הכפול שהם זכאים לו תמורת חודשי עבודה אלה. התופעה חוזרת על עצמה הן ברשתות החינוך, הן במוסדות המוכש"רים והן במוסדות הפטור. במוסדות הפטור והמוכש"ר מדווחים שהמורים עבדו בקיץ, אך ברוב המקרים הם אינם מקבלים את התשלום הכפול כנדרש (67 אחוז מהמורים במוסדות מוכש"ר ובמוסדות פטור שהשיבו על הסקר). ברשת החינוך העצמאי התופעה פחות שכיחה, ככל הנראה כיוון שרוב בתי הספר ברשתות לא פתוחים בחודש הנוסף. בבתי ספר המשוויכים לרשת מעיין החינוך התורני, תלוש השכר כלל לא מציין שהמורים עבדו במהלך תקופה זו. כתוצאה מהדיווח השקרי הזה, נגרמות למורים פגיעות נוספות – חלקם אפילו לא מקבלים החזר עבור הוצאות נסיעות עבור תקופת עבודתם במהלך חופשת הקיץ. בקרב עובדות הוראה התגלתה תופעה דומה של חופשות ללא שכר – חלקן עובדות בחופשים מבלי לקבל שכר כפול, וחלקן יוצאות לחופשות ללא תשלום (כלומר, החופשה היא על חשבונן). הפגיעה המרכזית בזכותם של מורים לימי חופשה נגרמת בחופשת הקיץ, אך מדיווחי המורים מתברר שהתופעה חוזרת על עצמה גם בחופשות אחרות: חנוכה, פסח, יום העצמאות ועוד.

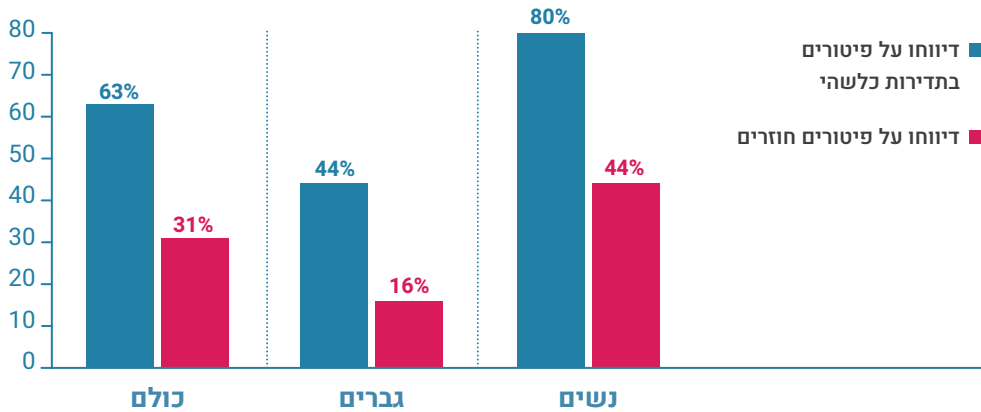
שיעור העובדים שלא מקבלים שכר על חופשות



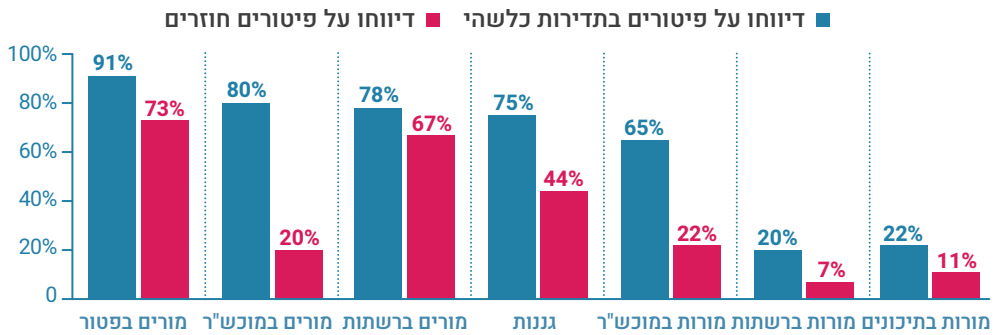
פיטורים מדי שנה

במערכת החינוך החרדית רווחת הטקטיקה של פיטורי מורים וגננות בסוף שנת הלימודים, והעסקתם מחדש חודשיים לאחר מכן, בפתיחת השנה הבאה. המעסיקים נוקטים בה על מנת להימנע מתשלום שכר לעובדי ההוראה במהלך החופש הגדול ולמנוע מהעובדים צבירת ותק. כך, מעסיקים רבים מקבלים ממשרד החינוך תקציב עבור 12 חודשי עבודה של כל עובד, אך משלמים לעובדים עבור עשרה חודשי עבודה בלבד. התוצאה היא תשלום כפול של המדינה, שמצד אחד מעבירה למעסיק מימון עבור 12 חודשי עבודה, ומצד שני משלמת דמי אבטלה במשך חודשיים לעובד המפוטר, עד שיועסק מחדש. עבור העובדים ההשלכות חמורות במיוחד: מצד אחד, דמי האבטלה לעיתים קרובות נמוכים ממשכורתם, ומצד שני אין ביכולתם לצבור ותק וזכויותיהם הסוציאליות מבוטלות למשך שני חודשים בשנה.

פיטורים בסוף שנה והחזרה לעבודה בתחילת השנה הבאה



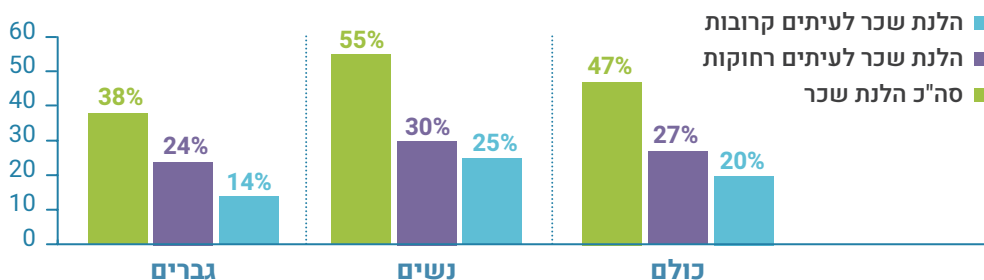
פיטורים בסוף שנה והחזרה לעבודה בתחילת השנה הבאה, לפי מוסדות חינוך



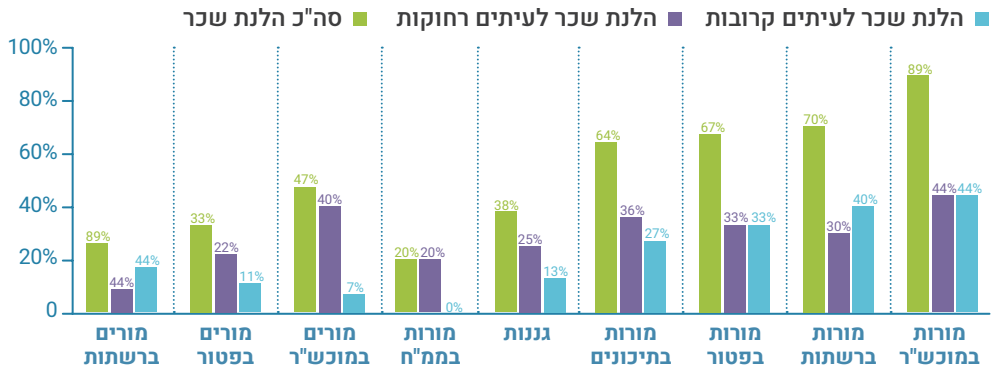
הלנת שכר

מהסקר שערכנו עולה כי כמעט מחצית מעובדי ההוראה חוו הלנת שכר, ואילו 20 אחוז מהעובדים חוו הלנות שכר לעיתים קרובות. נשים חוו יותר הלנות שכר מגברים – רובן (55 אחוז) דיווחו על הלנת שכר בתדירות משתנה. בקרב נשים המועסקות במוסדות מוכש"ר, לא פחות מ-89 אחוז דיווחו על הלנת שכר. במספר מקרים שדווחו לנו הלנת השכר נמשכה שמונה חודשים, ובמקרה אחד השכר המעוכב הצטבר לסכום של 20,000 שקל.

הלנת שכר בקרב עובדי ההוראה החרדים



הלנת שכר במוסדות החינוך השונים



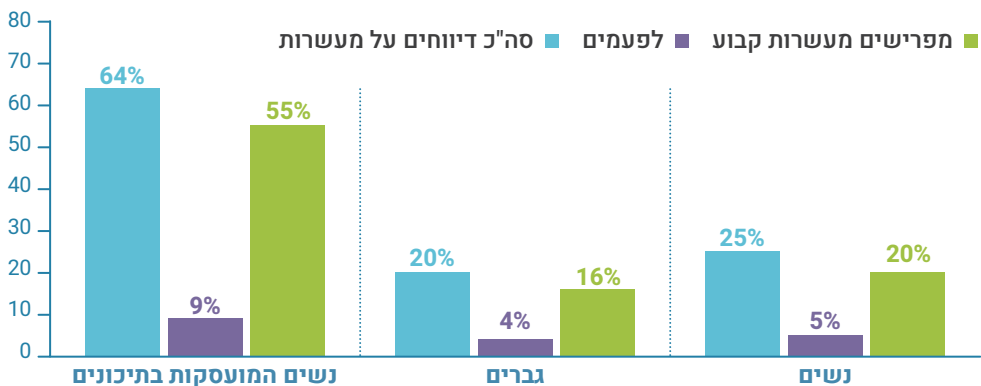
רישום כוזב בתלושי השכר וניכוי מעשרות מהשכר

תופעה נוספת שחזרה על עצמה בסקר שערכנו היא דיווח כוזב ופערים בין הרישום בתלוש המשכורת לבין השכר שניתן בפועל. מהעדויות שהגיעו לידינו עולה שתלוש השכר של עובדי ההוראה במגזר החרדי לא תמיד משקף את מכלול השעות ורכיבי השכר להם המורה זכאי, וכך קורה שעובדים מקבל שכר שאינו תואם את מספר שעות עבודתם. בחלק מהמקרים התלוש פירט מספר שעות קטן יותר מכפי שבוצעו בפועל, או כלל דיווח על דמי הבראה וביגוד שלא הועברו לידי העובד.

במקרים רבים המעסיק מפריש מעשר משכר העובד: חלק מהמשכורת מופקעת מהעובד, ומועברת לעמותה המפעילה את בית הספר או לעמותה אחרת. לעיתים הפרשת המעשרות מופיעה בתלוש השכר תחת סעיף המנוסח בעמימות, ולעיתים אינה מופיעה בתלוש כלל, ונגבית מהמורים במזומן. שיעור המעשר עלול להגיע עד 10 ואפילו 20 אחוז משכר המורים.

כפי שניתן לראות בנספח ג' למסמך זה, בתלוישים שהגיעו לידינו חסרים רכיבי שכר בסיסיים. כיוון שאף גורם אינו בודק את ההתאמה בין הדיווח בתלוישים למצב בפועל, הפרת הזכויות של עובדי ההוראה במגזר החרדי נמשכת. יש צורך בפיקוח מקיף על ניהול הכספים במוסדות החינוך החרדי. הפתרון המיטבי, שיחסוך את הבעיות והכשלים הללו, הוא כמובן העברה של עובדי ההוראה להעסקה ישירה על ידי משרד החינוך.

הפרשת מעשרות מהמשכורת בקרב עובדי ההוראה החרדים



אי סדרים, דיווח שקרי והעברת כספים לעובדים פיקטיביים

אחת התופעות החמורות בהן נתקלנו במהלך הראיונות שקיימנו עם למעלה מ-100 מורים בחינוך החרדי, היא פגיעה בזכויות מורים על מנת להעביר כספים לידי גורמים פיקטיביים. כך, מנהלים במוסדות שונים משלמים למורים שרשומים במערכת – אך אינם מלמדים בפועל. בחלק מהמקרים מדובר בקרובי משפחה של אותם מנהלים, או בגורמים מתווכים שמקבלים לכיסם סכום מסוים מהכסף שמצטבר בחשבון שלהם מדי חודש.

מנהלי בית ספר, למשל, מדווחים על ימי הצהרה (ימי מחלה שלא מצריכים אישור רופא) של מורים ללא ידיעתם. בסוף החודש, מגלים המורים שבמשכורתם מופיעים ימי הצהרה שלא ביקשו כלל. לחלופין, מורה שמציג אישור רופא לשלושה ימי מחלה אך משתמש רק בשניים, מגלה בסוף החודש שירדו לו מהמשכורת שלושה ימי מחלה מלאים. בשני המקרים, המנהל מדווח על היעדרות שלא הייתה, מקבל בגינה תקציב למילוי מקום, ומעביר את הכסף לגורם שלישי שאינו זכאי לו.

הפניית כספים המיועדים לעובדי ההוראה לצרכים אחרים

במקרים שונים, כספים שמועברים לבתי הספר על ידי משרד החינוך אינם מגיעים לידי עובדי ההוראה. בשנת תשע"ז (2016-2017), למשל, מורים בחינוך הממלכתי קיבלו מענק חד-פעמי בסך 1,000 שקלים. לאחר התערבותו של ח"כ משה גפני, משרד האוצר הסכים לממן את תשלום המענק החד-פעמי גם למורים בחינוך החרדי²⁶. אלא שעל פי דיווחי מורים ומפקחים במחוז החרדי, מענק זה הועבר לרשתות החינוך ולמוסדות הפטור – ומשם לא הועבר לידי המורים. מורים אשר פנו להנהלת המוסד בנושא ננזפו.

פגיעות נוספות בזכויות עובדי ההוראה החרדים

מסקר עובדי ועובדות ההוראה עלתה שורה של הפרות נוספות של זכויות עובדים, בהן פיטורי עובדות בהריון; אי תשלום עבור שעות נוספות, שעות הכנה לבגרויות, נסיעות, עבודה בקייטנה ושיחות אישיות עם תלמידים; מניעת שעות תפילה; היעדר העלאה שנתית במשכורת; ובמקרה אחד אף תשלום שכר ללא תלוש משכורת כלל. מדיווחי הנשאלים מתברר כי המעסיקים בחינוך החרדי נוקטים בדרכים שונות ומגוונות על מנת לקצץ בשכרם של עובדי ההוראה, חלקן במסגרת החוק. כך, למשל, מועסקים חלק מהמורים על תקן ממלאי מקום, ואחרים מועסקים במשרה חלקית על מנת למנוע מהם הטבות שונות.

26 ועדת הכספים, פגיעה בתנאי שכרם של עובדי הוראה במגזר החרדי, פרוטוקול 681, **אתר הכנסת**, 22 במרץ 2017.

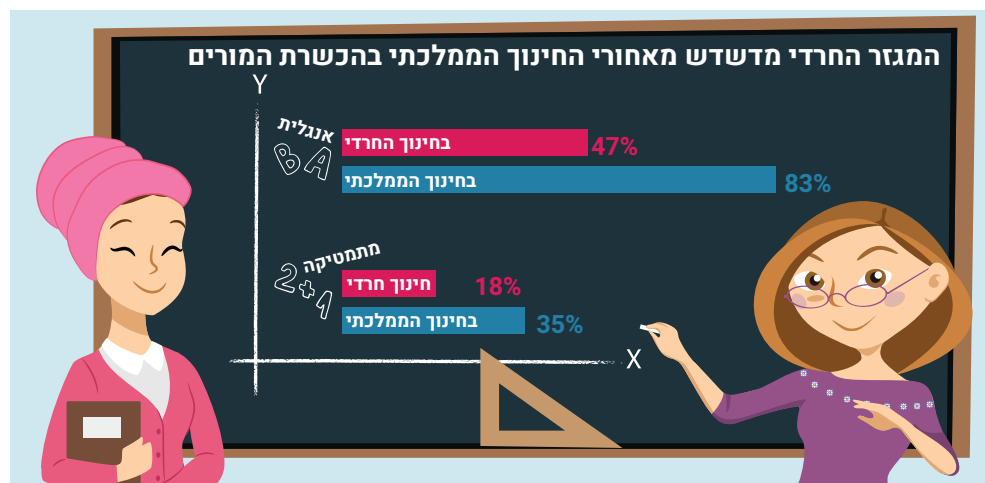
4. איכות השירותים לתלמידים בבתי הספר החרדיים

4.1 הכשרה והתמחות של מורים ומנהלים בחינוך החרדי

הכשרה והתמחות של מורים

בעשורים האחרונים מערכת הכשרת המורים בחינוך הממלכתי בישראל השתכללה, וכיום רוב המורים בבתי ספר ממלכתיים עברו הכשרה אקדמית. על פי נתוני הלמ"ס, בשנת תשע"ב (2011-2012) 80 אחוז מהמורים בבתי ספר יסודיים בחינוך הממלכתי ו-80 אחוז מהמורים בבתי ספר יסודיים בחינוך הערבי היו בעלי תואר אקדמי. בתיכונים, 83.7 אחוז מהמורים בחינוך הממלכתי ו-86.3 אחוז מהמורים בחינוך הערבי היו בעלי תואר אקדמי²⁷. בשנת תשע"ז (2016-2017), מחצית מעובדי ההוראה בחינוך העל-יסודי הממלכתי וכשליש מעובדי ההוראה בחינוך העל-יסודי במגזר הערבי השלימו לימודי תואר שני²⁸. בחינוך החרדי, לעומת זאת, רק כחמישית המורים (1,167 מורים ו-3,074 מורות מתוך כ-20 אלף מורים חרדים) השלימו תואר ראשון או לימודים מתקדמים שוויו ערך לתואר ראשון²⁹.

המגזר החרדי מדשדש מאחורי החינוך הממלכתי גם בהכשרת המורים למקצועות הספציפיים שהם מלמדים. על פי נתוני משרד החינוך מתשע"ב (2011-2012) בחינוך היסודי החרדי רק 47 אחוז מהמורים לאנגלית הוכשרו ללמד אנגלית (לעומת 83 אחוז מהמורים לאנגלית בחינוך הממלכתי), ורק 18 אחוז מהמורים למתימטיקה הוכשרו ללמד מתימטיקה (לעומת 35 אחוז מהמורים למתימטיקה בחינוך הממלכתי)³⁰. מבין המורים לעברית ולשון, רק 8 אחוז מהמורים החרדים הוכשרו לכך – לעומת 14 אחוז במערכת החינוך הממלכתית.



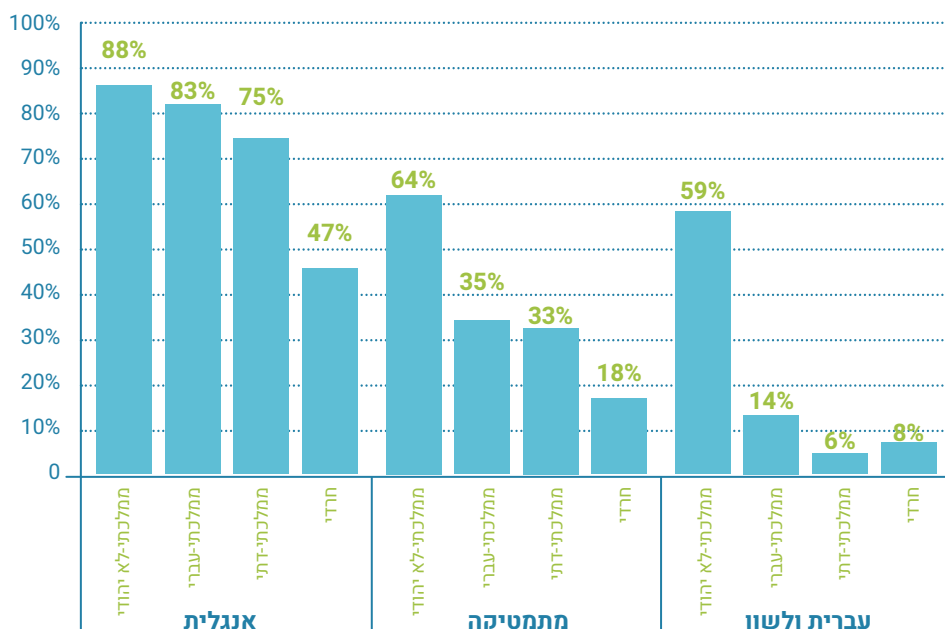
27 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2012, ירושלים: למ"ס, 2013.

28 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עובדי ההוראה במערכת החינוך, תשע"ז (2016/17), הודעה לעיתונות, 15 במרץ 2017.

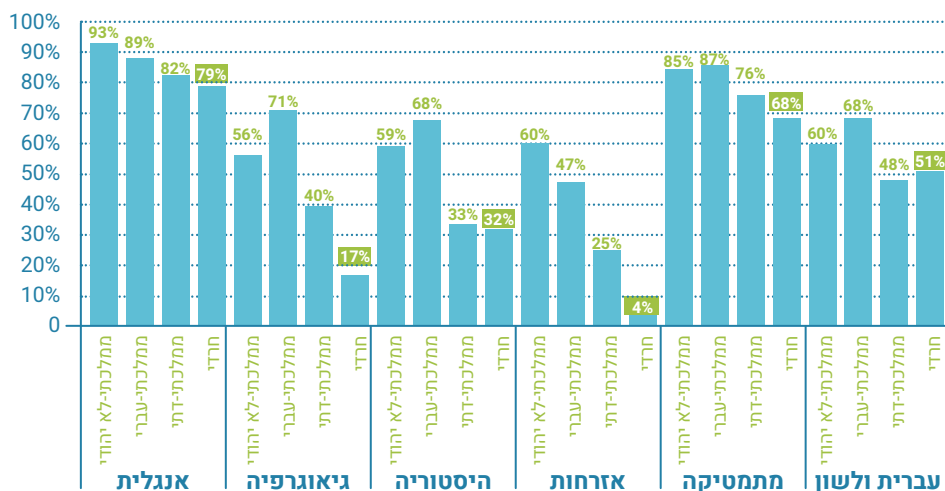
29 עדו אבגר, "הכרה בהשכלת מורים כשוות-ערך (אקוויולנטיות) להשכלה אקדמית", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

30 אתי וייסבלאי, "התאמה בין תחום ההכשרה לתחום ההוראה של מורים – תמונת מצב", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

שיעור המורים שהוכשרו למקצוע אותו הם מלמדים (חינוך יסודי)³¹



שיעור המורים שהוכשרו למקצוע אותו הם מלמדים (חטיבה עליונה)^{33 32}



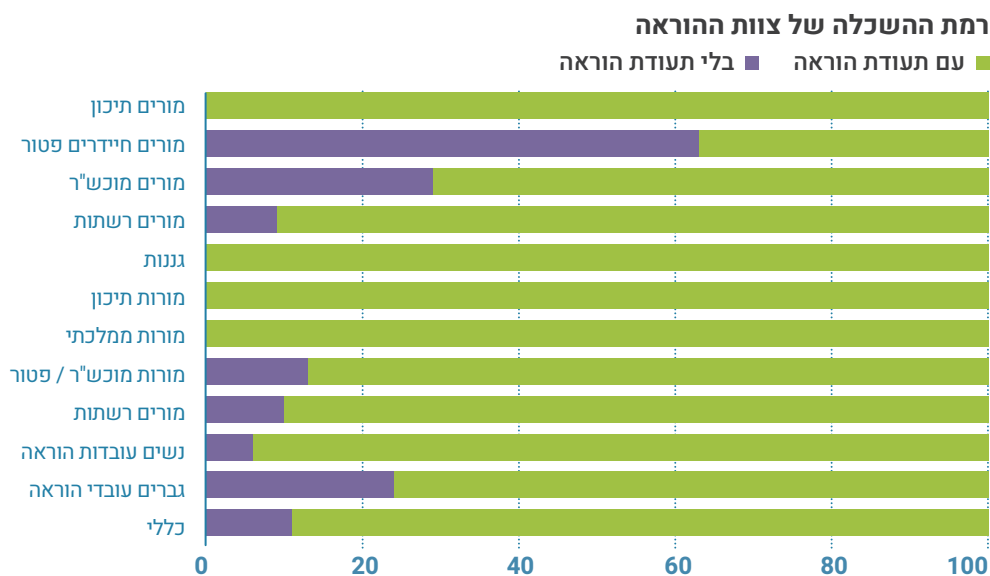
31 אתי וייסבלאי, "התאמה בין תחום ההכשרה לתחום ההוראה של מורים – תמונת מצב". ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

32 אתי וייסבלאי, "התאמה בין תחום ההכשרה לתחום ההוראה של מורים – תמונת מצב". ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בדצמבר 2012.

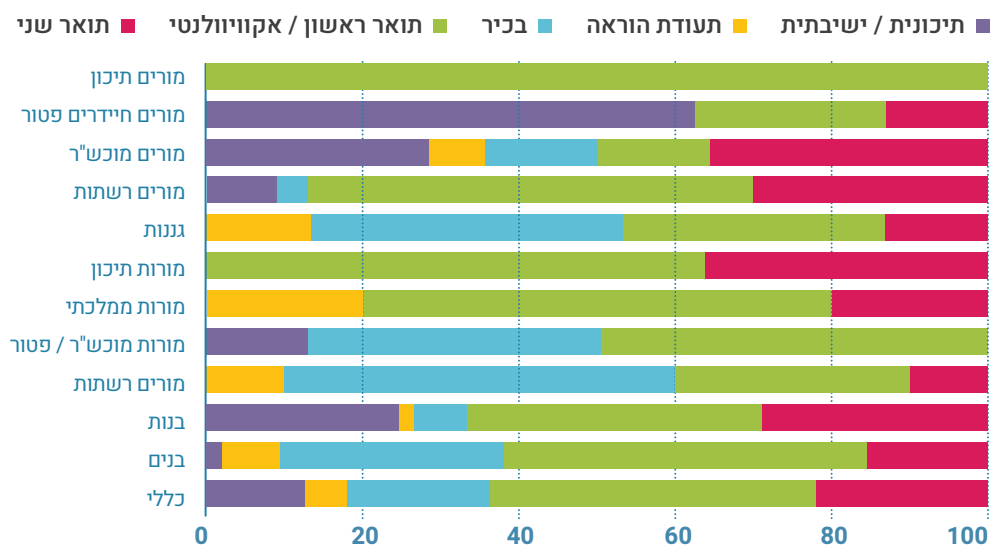
33 רובם המוחלט של הנערים החרדים בגיל תיכון אינם לומדים מקצועות חול.

נתוני משרד החינוך אינם מבחינים בין מוסדות חינוך חרדיים מסוגים שונים. על כן חשוב לציין כי על פי הסקר שקיימנו, ברשתות החינוך החרדי שיעור המורים המוכשרים לתפקידם גבוה בהרבה מאשר במוסדות הפטור, וכי מורות חרדיות עוברות בממוצע יותר הכשרה מקצועית ממורים חרדים. כתוצאה מכך, נוצר פער גדול בין החינוך לבנות – שלומדות בעיקר ברשתות ועם מורות בלבד, לבין החינוך לבנים – שלומדים בעיקר במוסדות פטור ועם מורים בלבד.

שיעור בעלי הכשרה אקדמית בקרב עובדי ההוראה במוסדות חינוך חרדיים שונים, 2017



רמת ההשכלה של עובדי ההוראה במוסדות חינוך חרדיים שונים, 2017



במכונים החרדיים להכשרת מורים גברים, למשל, אין כלל מסלולי הכשרה להוראת אנגלית או מתמטיקה, על אף שהן מכוני ההכשרה והן המורים החרדים הביעו עניין ורצון בהכשרה כזו³⁴. בשנים האחרונות קמו מספר מסלולים ייחודיים להכשרת מורים חרדים להוראת מתמטיקה, אך מדובר במסלולים ספורים המיועדים לחרדים בתוך מסגרות שאינן חרדיות. באתר המחוז החרדי במשרד החינוך נכתב שבימים אלה יוצאת לדרך תוכנית לקידום הכשרה מקצועית למורים במגזר החרדי, אשר תסבסד לימודי תואר ראשון למורים בעלי תעודת הוראה. הלימודים מתקיימים במספר מכללות ברחבי הארץ.

הכשרה והתמחות של מנהלים

בעלי מוסדות החינוך החרדי, ולא המחוז החרדי במשרד החינוך, ממנים את מנהלי בתי הספר שבבעלותם. כתוצאה מכך, מנהלי בתי ספר במגזר החרדי ממונים ללא כל דרישות סף, ללא מכרזים או ועדה בוחרת, וללא שקיפות לציבור. בנוסף, כפי שהעיד בפנינו גורם בכיר במחוז החרדי, הצטברו עדויות על תופעה של מינוי מקורבים³⁵. כיוון שאיכות המנהלים נמוכה, פתחו באגף לפיתוח מקצועי במחוז החרדי קורסים לפיתוח מקצועי של מנהלי בתי ספר, המועברים במסגרת ההשתלמויות לעובדי הוראה – אך אלה אינם קורסי הכשרה ואינם מהווים דרישת סף ממנהלים חדשים.

4.2 גודל הכיתות

מספר התלמידים הממוצע בכיתה במוסדות החינוך הממלכתיים-חרדיים גבוה מזה שבמוסדות החינוך המוכש"רים ובמוסדות הפטור. בשנת תשע"א (2010-2011), למשל, היו במוצע 28.4 תלמידים בכיתה במוסדות החינוך הרשמי, לעומת 25.4 תלמידים בכיתה במוסדות המוכש"רים ו-23.4 תלמידים בכיתה במוסדות הפטור³⁶.

מספר תלמידים בכיתה: ניתוח מגדרי

קיים פער משמעותי בגודל הכיתות בין מוסדות חרדיים לבנים ומוסדות חרדיים לבנות. בתלמודי תורה לומדים לרוב 15 עד 30 תלמידים³⁷, בשעה שבסמינרים לבנות ניתן למצוא כיתות ובהן 43, 49 ואפילו 51 תלמידות³⁸. מהסקר שערכנו בקרב הורים וכלל דיווחים על כיתות של 704 ילדים בבתי ספר יסודיים, ניתן לראות שתלמידים בחינוך החרדי היסודי לומדים בכיתות קטנות יותר מהתלמידות. כיתות קטנות במיוחד (עד 20 תלמידים) רווחות הרבה יותר במוסדות

34 מעיין שחף ויהודה מורגנשטרן, "דוח לימודי אמ"מ (אנגלית, מתמטיקה, מחשבים)", חיפה: מוסד שמואל נאמן, 2012.

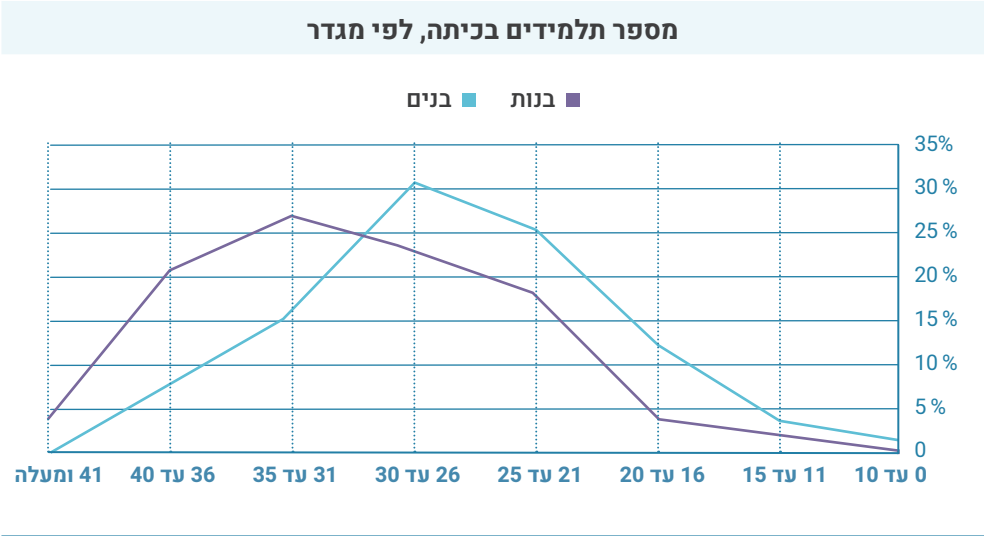
35 מתוך ראיון שקיימנו עם גורם במחוז החרדי במשרד החינוך.

36 יובל וורגן, "מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011.

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

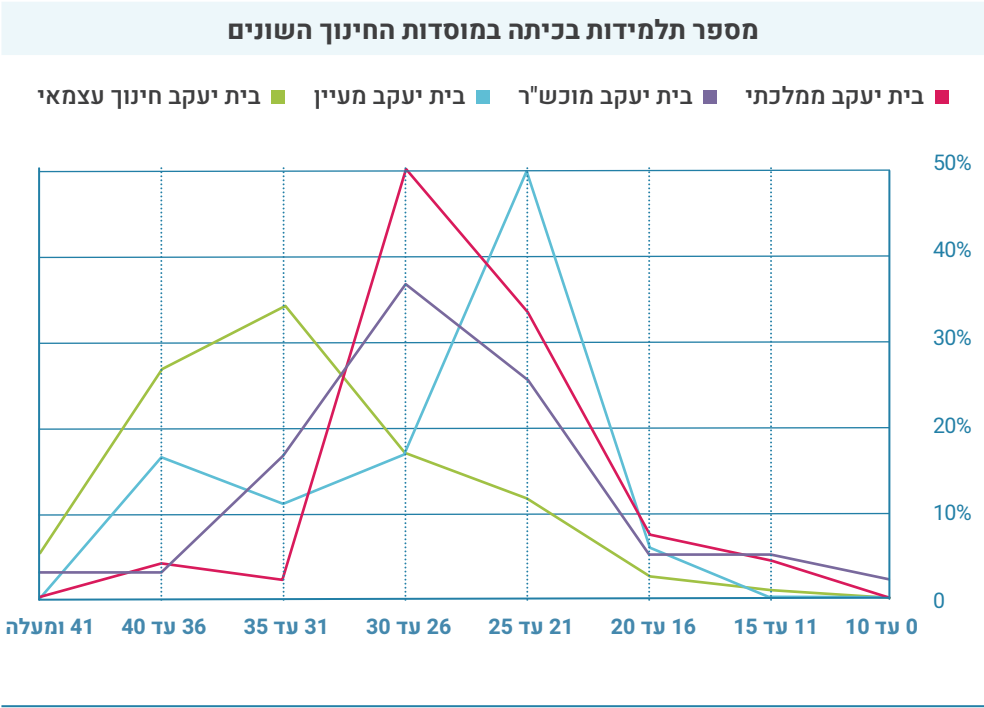
38 סגן ראש עיריית ירושלים, צביקה כהן, העיד בראיון שנערך בסוף שנת הלימודים תשע"ז, כי בסמינרים חרדיים לבנות מספר התלמידות הכיתות צפופות במיוחד: בסמינר בית יעקב הישן 43 תלמידות בכיתה, במרכז בית יעקב 49 תלמידות בכיתה, ובסמינר בנות אלישבע 51 תלמידות בכיתה. ראו: יעקב גרודקה, "צביקה כהן משיב אש: משרד החינוך אשם", "בחדרי חרדים", 7 ביולי 2017.

לימוד לבנים, בעוד כיתות גדולות במיוחד (מעל 35 תלמידים) רווחות הרבה יותר במוסדות חינוך לבנות.

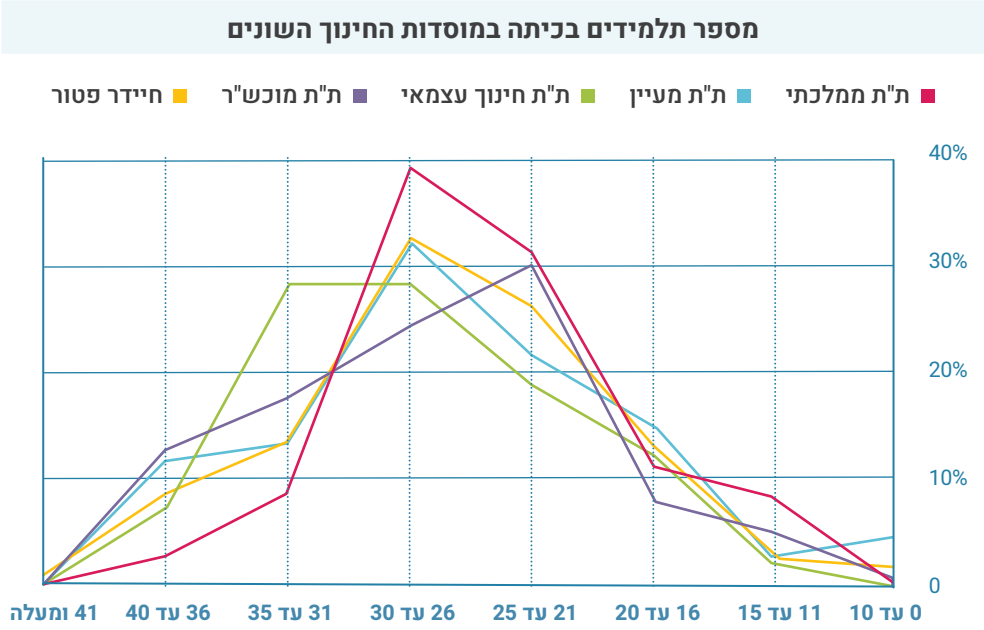


מספר תלמידים בכיתה: ניתוח מוסדי

בבתי יעקב – סמינרים לבנות המשוייכים לחינוך החרדי העצמאי – בשליש מהכיתות לומדות למעלה מ-35 תלמידות. בבתי ספר לבנות המשוייכים לרשת מעיין החינוך התורני, לעומת זאת, במחצית מהכיתות לומדות 21 עד 25 תלמידות.



במוסדות הפטור לבנים, כמעט 20 אחוז מהילדים לומדים בכיתות של עד 20 תלמידים, ו-46 אחוז מהילדים לומדים בכיתות של עד 25 תלמידים. רוב הבנים החרדים לומדים במוסדות אלה.



4.3 לימודי ליבה

היקף לימודי הליבה במוסדות החינוך השונים נקבע בהתאם לתקצוב מטעם המדינה.

- רשתות החינוך – החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני – זוכות לסבסוד מלא ומחוייבות בלימודי ליבה מלאים.
- שאר המוסדות המוכש"רים – זוכים לסבסוד של 75 אחוז ומחוייבים ב-75 אחוז מתוכנית לימודי ליבה
- מוסדות פטור – מתוקצבים ב-55 אחוז ומחוייבים ב-55 אחוז מלימודי הליבה.

מעמד	מוכר - רשתות	מוכר שאינו רשמי	פטור
תקצוב	100%	75%	55%
היקף ליבה ³⁹	100%	75%	55%
חובת דיווח ⁴⁰	היקף לימודי הליבה ומבחני המיצ"ב	היקף לימודי הליבה ומבחני המיצ"ב	היקף לימודי הליבה בלבד

39 מוסדות על-יסודיים לבנים פטורים מלימודי ליבה.

40 ש.מ.

בדוח על יישום תוכנית הליבה שפורסם ב-2012 מצביעה אתי וייסבלאי על הקושי באומדן יישום התוכנית, בשל היעדר פיקוח ומעקב. הנתונים, שבין השאר מבוססים על דיווח עצמי של הרשתות, לעיתים סותרים. כך, למשל, רשת מעיין החינוך התורני ומשרד החינוך מדווחים כי רוב המוסדות מיישמים את תוכנית הליבה כנדרש, אך מנתוני הלמ"ס עולה כי רבים מבתי הספר היסודיים במגזר החרדי אינם מקיימים את התוכנית במלואה. המקצוע היחיד הנלמד בכלל בתי הספר היסודיים במגזר החרדי הוא מקרא, כאשר מקצועות אחרים נלמדים ב-30 אחוז עד 80 אחוז מבתי הספר בלבד⁴¹.



תקצוב מוסדות החינוך המוכש"רים ומוסדות הפטור מותנה ביישום לימודי הליבה⁴², ובשנים תשע"א (2011-2012) ותשע"ב (2012-2013) אכן קוצץ תקציבם של מוסדות החינוך שלא יישמו את לימודי הליבה הנדרשים⁴³.

41 מתוך סקר בנושא שירותי חינוך הניתנים בבית הספר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעבור משרד החינוך, תשס"ח (2007-2008).

42 לוטם פרי חזן, "החינוך החרדי בישראל: בין משפט, תרבות ופוליטיקה", שריגים-ליאון: נבו, 2013.

43 בג"צ 3613/10, כתב תשובה מטעם משרד החינוך, 9 ביולי 2012.

המקצועות הנלמדים, איכות התכנים, צוות ההוראה

ד"ר אהוד (אודי) שפיגל, שחקר את מערכת החינוך החרדי לבנים בירושלים, מצא שלבתי הספר עצמאות רבה בבחירת צוות עובדי ההוראה והתוכניות החינוכיות במוסד. כתוצאה מכך תוכניות הלימודים, רמת המורים, שיטות ההוראה ורמתה, וכן מידת החשיבות המיוחסת ללימודי החול משתנים משמעותית ממוסד למוסד.

ככלל, לימודי הליבה מקיפים ואיכותיים יותר במוסדות החינוך לבנות, שם זוכים לימודי החול למקום מרכזי יותר. במוסדות החינוך לבנים לימודי החול תופסים מקום שולי ונתפסים כמשניים ללימודי קודש: אין בהם תוכנית לימודי ליבה מסודרת, קריטריונים ברורים או יעדים מוגדרים. לרוב, לימודי החשבון מתמצים בארבע פעולות חשבוניות, היסטוריה וגיאוגרפיה אינם נלמדים כמקצועות בפני עצמם, ובמהלך חטיבת הביניים חלק ממקצועות הליבה נעלמים ממערכת השעות⁴⁴.

רוב המורים במוסדות אלה נעדרים הכשרה ייעודית למקצועות החול שהם מלמדים. סוגיה זו עולה בעיקר במוסדות מוכש"ר ופטור לבנים: "מערכת חינוך זו כוללת אלפי מורים מסורים ורציניים בעלי ניסיון עשיר, יכולות מרשימות ותחושת גאווה ושליחות, אולם רובם לא למדו מעולם ברצינות על חינוך", כתב אודי שפיגל, "הם לא קיבלו כלים מסודרים להתמודד עם בעיות פדגוגיות, דידיקטיות, חברתיות ורגשיות. קשה להעריך את כובד המחיר הנובע ממצב זה"⁴⁵. ההשתלמויות המקצועיות בתחום מבוססות על השתתפות וולונטרית, ולפחות במוסדות הפטור אינה מלווה בתגמול לעובד⁴⁶. על כן תכני הליבה, רמת ההוראה והיקף הלימוד שלהם במוסדות הפטור תלויים במידה רבה ברצונו הטוב ובכישוריו של המלמד⁴⁷.

4.4 בחינות מיצ"ב

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, בתי הספר המוכש"רים מחויבים במבחני מיצ"ב בשני מקצועות (מתימטיקה ושפת אם), לעומת ארבעה מקצועות במוסדות החינוך הרשמי (מתימטיקה, שפת אם, אנגלית ומדע וטכנולוגיה). בפועל, רבים מהמוסדות החרדיים אינם נבחנים: בשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012) השתתפו במבחני מיצ"ב כמחצית ממוסדות החינוך המוכש"רים בלבד – כ-260 מתוך כ-500⁴⁸. רוב המבחנים נערכו ברשת מעיין החינוך התורני ובמוסדות מחוץ לרשתות חינוך; רשת החינוך העצמאי לא לקחה חלק בבחינות.

בשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) ההשתתפות החרדית במבחני המיצ"ב הצטמצמה עוד יותר. 110 ממוסדות החינוך החרדים נבחנו: 62 מוסדות מעיין החינוך התורני, 39 מוסדות

44 שם.

45 אהוד (אודי) שפיגל, "ותלמוד תורה כנגד כולם: חינוך חרדי לבנים בירושלים", ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2011, עמ' 121.

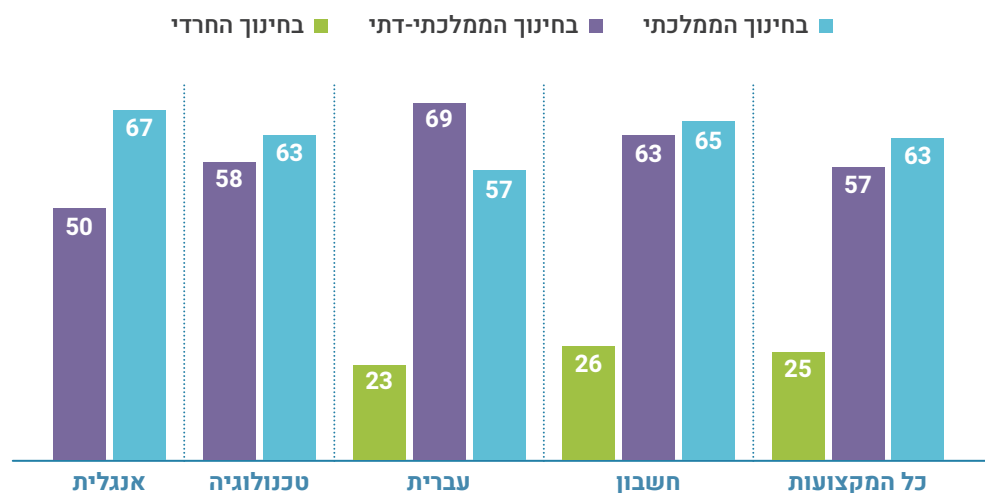
46 אתי וייסבלאי, "לימודי הליבה במערכת החינוך החרדית", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני 2012.

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

48 אתי וייסבלאי, "לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית", ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2012.

מוכש"רים בבעלות פרטית ו-9 מוסדות החינוך הממלכתי-חרדי. 219 בתי-הספר של "מרכז החינוך העצמאי" לא השתתפו בבחינות המיצ"ב⁵⁰. בשנה שלאחר מכן השתתפו בבחינות 599 בתי ספר בחינוך הממלכתי, 209 בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי, ו-107 מכלל מוסדות החינוך החרדי. מתוצאות הבחינה עולה כי מדד ההישגים הכללי של התלמידים עמד על 63 בחינוך הממלכתי, 57 בחינוך הממלכתי-דתי ו-25 בלבד בחינוך החרדי.

תוצאות המיצ"ב במקצועות הליבה במגזרים השונים⁵⁰



הנתונים מתייחסים לשנת 2016.

מאז שנת הלימודים תשס"ה (2004-2005) משרד החינוך אינו מפרסם את הישגי התלמידים במגזר החרדי בבחינות המיצ"ב⁵¹, כיוון שמדובר במדגם חלקי ולא מייצג של אוכלוסייה זו⁵². הדבר נוגד את פסיקת בית המשפט העליון מ-2013, שהורתה למשרד החינוך לערוך מבחני מיצ"ב בכל בתי הספר של רשתות החינוך במגזר החרדי⁵³.

49 רשות למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "דוח מבחני הישגים או חלק א' – מבחני הישגים", ירושלים: משרד החינוך, 2016.

50 על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, 2016.

51 אתי וייסבלאי, "מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט", 21 באפריל 2013.

52 רשות למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "דוח מבחני הישגים או חלק א' – מבחני הישגים", ירושלים: משרד החינוך, 2016.

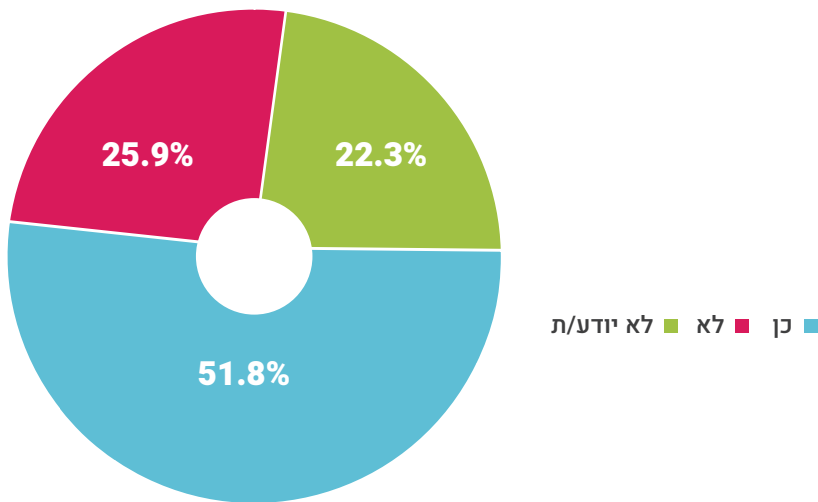
53 ב-20 בפברואר 2013 פסק ביהמ"ש העליון כי על משרד החינוך לקבוע מתווה ברור ומדויק, הכולל לוח זמנים והפעלת סנקציות, כדי לוודא שמבחני המיצ"ב ייערכו בכלל בתי הספר של רשת מעיין החינוך התורני: בג"צ 80/3483, המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל ואח' נ' משרד החינוך, מרכז החינוך העצמאי 109 לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב, מרכז מעיין התורני ואח'.

4.5 גישה ליועצים חינוכיים ולפסיכולוגים

נכון ל-2010, שיעור הפסיכולוגים החינוכיים במערכת החינוך החרדית היה הנמוך ביותר מבין כל זרמי החינוך בישראל: בשעה שמספר הפסיכולוגים במערכת החינוך עמד על 53 אחוז מהתקן הנדרש על פי משרד החינוך, במגזר הערבי על 41 אחוז ובמגזר הדרוזי על 31 אחוז – במגזר החרדי הועסקו רק 29 אחוז מכמות הפסיכולוגים החינוכיים הנדרשת⁵⁴. גם מספר היועצים החינוכיים במגזר החרדי נמוך משמעותית. ב-2010, כ-78 אחוז מהיועצים החינוכיים הועסקו במערכת החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, על אף שהן מהוות רק 55 אחוז ממערכת החינוך כולה⁵⁵. בבתי ספר במגזר הלא יהודי – המהווים 25 אחוז ממערכת החינוך – הועסקו רק 12 אחוז מהיועצים החינוכיים, ובחינוך החרדי, המהווה 20 אחוז ממערכת החינוך, הועסקו עשרה אחוז בלבד מהיועצים החינוכיים (פחות מ-450 יועצים)⁵⁶. במילים אחרות, שיעור היועצים החינוכיים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי גבוה כמעט פי שלושה מאשר במגזר החרדי ובמגזר הלא יהודי.

רק במחצית מבתי הספר היסודיים החרדיים שהשתתפו בסקר שערכנו השנה עובד יועץ חינוכי או פסיכולוג. ב-25.9 אחוז מהמוסדות אין יועץ או פסיכולוג, וב-22.3 אחוז מבתי הספר ההורים אינם מודעים לקיומו של שירות כזה. בקרב מוסדות החינוך לבנים היעדר היועצים בולט במיוחד, כאשר ב-41 אחוז מבתי הספר לא מועסק יועץ חינוכי או פסיכולוג.

האם בית הספר מעסיק יועץ חינוכי או פסיכולוג?

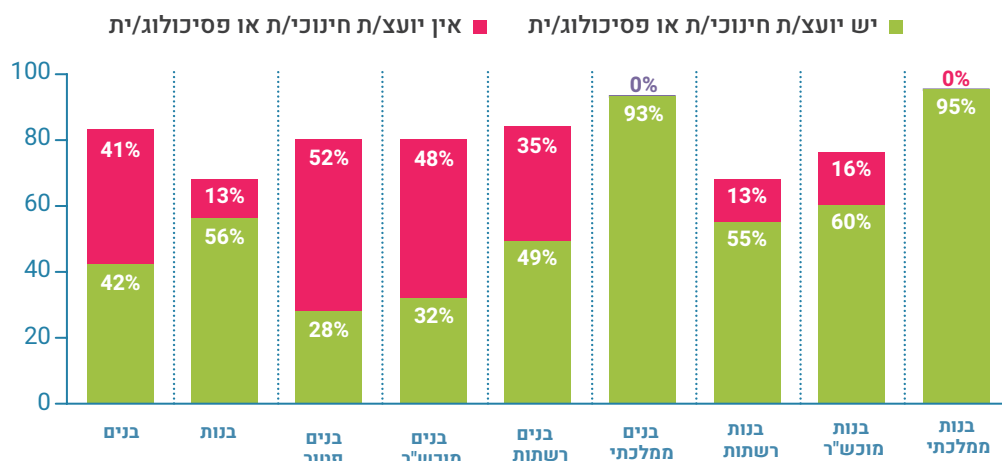


54 מריה רבינוביץ, "מחסור ביועצים ובפסיכולוגים חינוכיים במערכת החינוך", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010.

55 שם.

56 נרי הורביץ, "תשתית למיפוי החינוך החרדי בישראל", ירושלים: אגורה מדיניות, 2012.

שירותי ייעוץ פסיכולוגי וחינוכי במוסדות החינוך השונים במגזר החרדי



במוסדות הפטור ובחלק ממוסדות המוכש"ר אין תקנים ליועצים חינוכיים או לפסיכולוגים, ואין מנגנון מסודר שמאתר ומטפל בילדים בסיכון. כל מוסד מתמודד עם הנושא בהתאם למדיניות ולמשאבים שלו, וכך, בהיעדר סמכות מקצועית, הנטל נופל לעיתים קרובות על המורים. מצב זה פוגע הן בתלמידים והן במורים, ומשקף כשל במערכת שנועדה להגן על כל ילד אך בפועל איננה ערוכה לעשות זאת. מצב זה נובע ממחסור בתקנים ובמשאבים, פיקוח ובקרה לקויים, והיעדר נהלים ברורים ומחייבים.

4.6 מבנים, תשתיות פיזיות והסעות

תשתיות פיזיות

בדוח ביקורת השלטון המקומי לשנת 2007 הקדיש מבקר המדינה פרק שלם לבחינת התשתיות הפיזיות במוסדות החינוך החרדי⁵⁷. המבקר הצביע על היעדר פיקוח של משרד החינוך על הקצאת התקציבים, השימוש במשאבים ומצב המבנים בבתי הספר החרדיים. הבדיקה העלתה שהחינוך במגזר החרדי סובל מתקצוב לקוי ומתנאי שטח קשים, בהם מבנים לא הולמים, כיתות צפופות ובעיות תברואה קשות. במקרים רבים המרחב הפיזי נמצא מוזנח⁵⁸. בעיריית בני ברק, למשל, מצבם הפיזי של מרבית המבנים במוסדות החינוך לא נבדק על ידי הרשויות, וזוות המבקר גילה בבתי הספר בניינים ישנים ורעועים שהיוו מפגע בטיחותי מיידי. באחד המקרים החמורים, שלדה של אוטובוס ישן ללא חלונות, מיזוג אוויר או פתחי אוורור, שימשה ככיתת לימוד לתלמידים בחינוך המיוחד.

מעדויות ההורים בסקר שערכנו עולה כי הבעיה החריפה ביותר מבחינתם נעוצה בתשתיות שמספק בית הספר. מוסדות חינוך רבים, הם מעידים, ממוקמים במבנים ישנים וצפופים,

57 מבקר המדינה, "תשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", דוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2007, ירושלים: מבקר המדינה, 2008.

58 שם.

וסובלים מתנאי תברואה ירודים. בנוסף, חלק מהמבנים אינם מותאמים לבית ספר: במוסד אחד, למשל, תלמידות כיתה א' נאלצות לעלות ארבעה גרמי מדרגות בדרך לשירותים.

כיתות לימוד

על מצוקת המבנים וכיתות הלימוד בחינוך החרדי ניתן ללמוד מנתונים שקיבלנו מגורם במנה"י (מנהלת חינוך ירושלים), לפיהם רק בירושלים חסרות 1,419 כיתות לימוד בחינוך החרדי (לעומת 505 כיתות בחינוך הממלכתי)⁵⁹. מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי החינוך החרדי מקבל את התקצוב הנמוך ביותר לבניית כיתות לימוד ביחס לשאר המגזרים במערכת החינוך בישראל – הן ביחס לדרישה והן ביחס לגודל האוכלוסייה⁶⁰.



מספר כיתות הלימוד החסרות בכל מגזר לעומת מספר הכיתות שבנייתן תוקצבה על ידי המדינה (2013-2015)⁶¹

שנה	הוכר בצורך	מתוכן תוקצבו	שיעור	הוכר בצורך	מתוכן תוקצבו	שיעור
	ממלכתי יהודי			ממלכתי ערבי		
2013	2,123	659	31%	1,850	432	23%
2014	2,148	946	44%	1,523	665	44%
2015	2,644	1,137	43%	1,773	859	48%
ממוצע	2,305	914	40%	1,715	652	38%
	ממלכתי-דתי			חרדי		
2013	894	177	20%	1,930	195	10%
2014	1,070	343	32%	1,757	418	24%
2015	1,175	392	33%	1,884	497	26%
ממוצע	1,046	304	29%	1,857	370	20%

59 ראיון עם גורם בכיר במנה"י (מנהלת חינוך ירושלים), 17 באוגוסט 2017.

60 אסף ויינגר, "נתונים על בניית כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

61 שם.

כמות התלמידים בכל מגזר לעומת מספר כיתות הלימוד
שבנייתן תוקצבה על ידי המדינה (2012-2015)⁶²

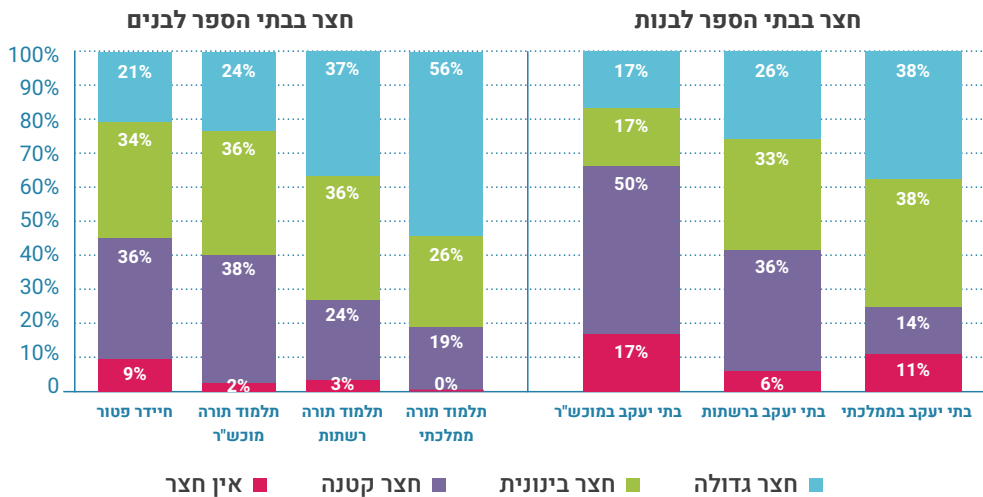
שנה	נתון	ממלכתי יהודי	ממלכתי ערבי	ממלכתי-דתי	חרדי	לא הוגדר	סך הכל
2012	כמות	1,749	1,112	472	636	254	4,223
	אחוז	41%	26%	11%	15%	6%	100%
2013	כמות	659	432	177	195	65	1,528
	אחוז	43%	28%	12%	13%	4%	100%
2014	כמות	946	665	343	418	91	2,463
	אחוז	38%	27%	14%	17%	4%	100%
2015	כמות	1,137	859	392	497	42	2,927
	אחוז	39%	29%	13%	17%	1%	100%
סך הכל	כמות	4,491	3,068	1,384	1,746	452	11,141
	אחוז	40%	28%	12%	16%	4%	100%

62 אסף ויינגר, "נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

חצרות בית הספר

דוח מבקר המדינה העלה עוד ב-2007 כי השטחים הפתוחים במוסדות הלימוד החרדיים קטנים ומגבילים – זאת בנוסף למחסור במתקני משחקים, בגינות ובפינויות חי ברובם המכריע של המוסדות.⁶³ אך גם מסקר ההורים שקיימנו השנה, עשר שנים לאחר פרסום דוח המבקר, הממצאים אינם משביעי רצון.

נמות וגודל החצרות בבתי הספר היסודיים בחינוך החרדי, 2017



הסעות

באופן כללי, משרד החינוך משתתף במימון הסעות בהתאם למרחק בין המוסד החינוכי לביתם של התלמידים במוסדות הפטור, במוסדות מוכש"רים וברשתות החינוך.⁶⁴ על פי חוזר מנכ"ל של משרד החינוך, המרחק המינימאלי המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא שני ק"מ ומעלה עבור ילדים בגן חובה ועד כיתה ד', ושלושה ק"מ ומעלה עבור תלמידים מכיתה ה' ומעלה.⁶⁵ אלא שבמגזר החרדי ילדים רבים לומדים במוסדות חינוך בהתאם להשתייכותם הקהילתית, ולא למיקומם הגיאוגרפי. לכן, נפוץ שילד חרדי ילמד במוסד חינוכי מרוחק מביתו, למרות קיומו של מוסד חרדי קרוב יותר. במקרים כאלה, משרד החינוך אינו משתתף במימון ההסעות.

מסקר שערכנו בקרב הורים לילדים בבתי ספר יסודיים במגזר החרדי עולה כי בבתי הספר של 83 אחוז מהבנות ו-85 אחוז מהבנים אין כל סבסוד להסעות לבית הספר. בבתי הספר של

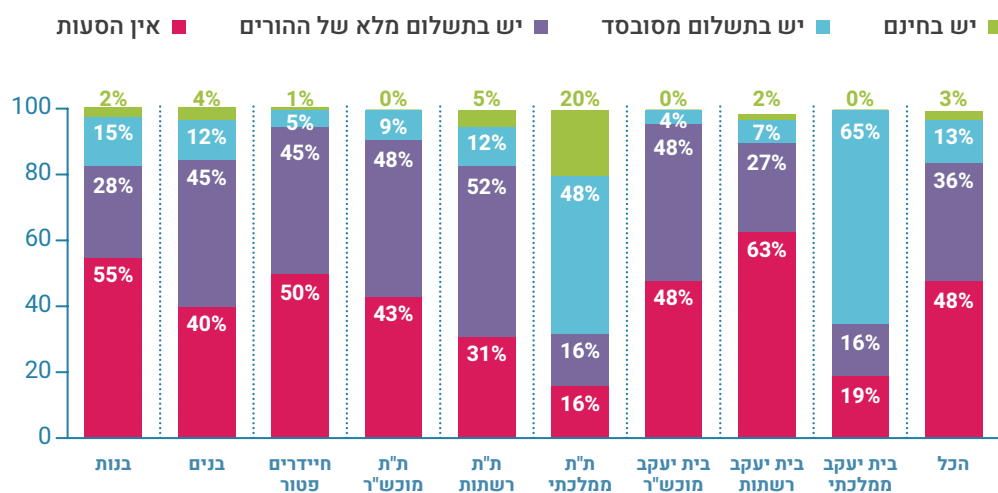
63 מבקר המדינה, "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", דוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2007, ירושלים: מבקר המדינה, 2008.

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

65 משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/ב(1), הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים, 2014.

מרבית הבנות אין הסעות כלל (55 אחוז), וכך גם ברבים מבתי הספר של הבנים (40 אחוז). בחלק ממוסדות החינוך המצב חמור במיוחד: במוסדות פטור (חיידרים), למשל, רק 6 אחוז מהתלמידים זוכים להסעות מסובסדות באופן חלקי או מלא, ובמוסדות בית יעקב המוכש"רים רק 4 אחוז מהתלמידים זכאים להסעות כאלה. התוצאה היא שב-28 אחוז מהמקרים (במוסדות חינוך לבנות) עד 45 אחוז מהמקרים (במוסדות חינוך לבנים), ההורים הם אלה שנדרשים לשלם את מלוא מחיר ההסעות.

האם יש הסעות ומי משלם עליהן



4.7 שירותים נוספים לתלמידים

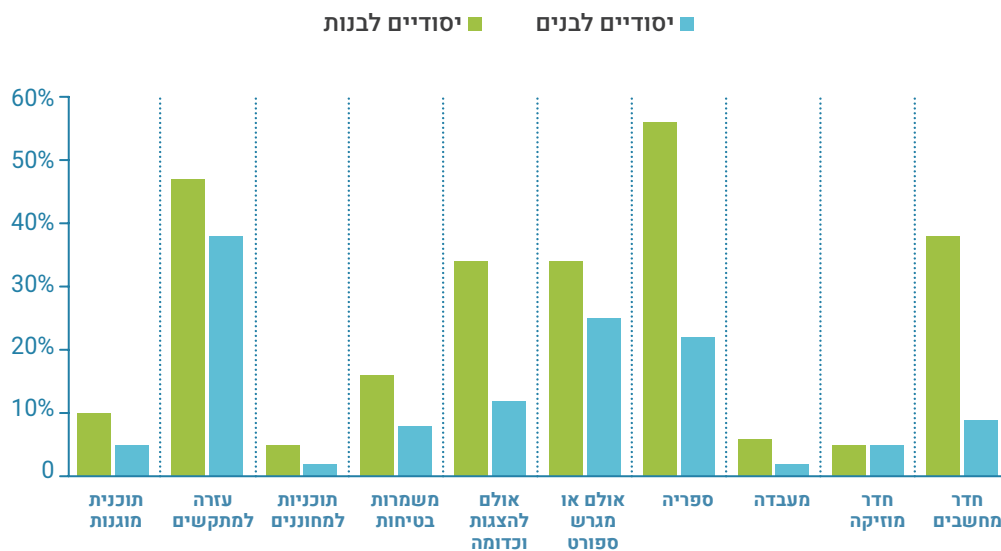
סקר ההורים שערכנו גילה כי רמת השירותים לתלמיד/ה במגזר החרדי – החל בספריה, עבור בחדרי מחשבים וכלה במשמרות בטיחות – גבוהה יותר במוסדות החינוך לבנות לעומת מוסדות החינוך לבנים. עם זאת, גם מוסדות החינוך לבנות מוזנחים ביחס למוסדות החינוך הממלכתיים. **בשיחות שקיימנו עם מפקחים במחוז החרדי במשרד החינוך התברר כי גם בבתי הספר המעטים שבהם קיים אולם ספורט, לעיתים קרובות הוא מחולק ומוסב לכיתות לימוד בשל מצוקת המקום. ב-2010 כ-54 אחוז מכלל בתי הספר שלא היו מעוניינים בחדר מחשב היו בתי ספר חרדיים (זאת בשעה שמערכת החינוך החרדית מהווה רק חמישית מכלל מערכת החינוך בישראל).**⁶⁶

מדיווחי ההורים עולה כי שירותים כמו מעבדות, חדרי מוזיקה, תוכניות למחוננים ותוכניות מוגנות לאיתור ותמיכה בילדים שחוו פגיעה – קיימים בפחות מעשירית מבתי הספר היסודיים לבנים ולבנות. מלבד התשתיות הפיזיות הבעייתיות של בתי הספר, הורים רבים ציינו במיוחד

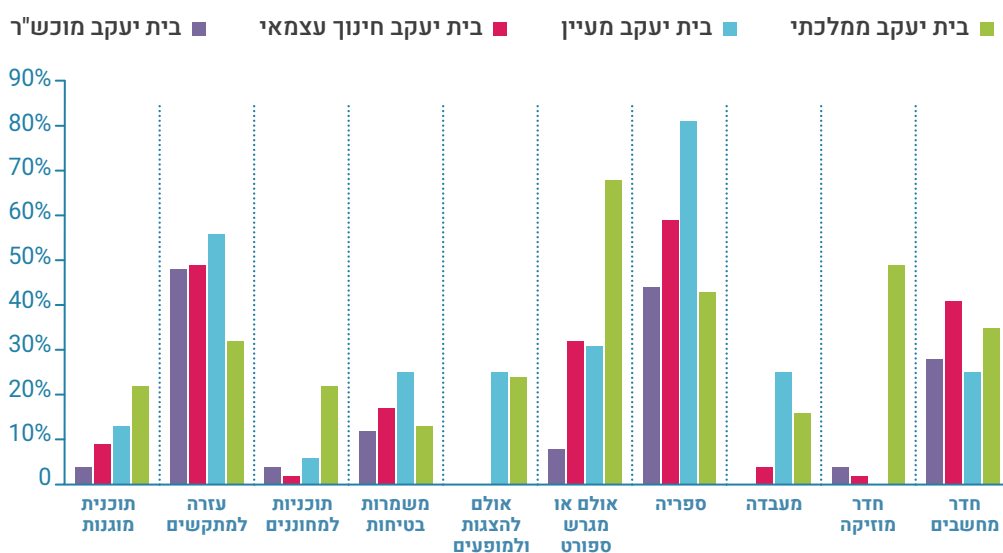
66 יובל וורגן, "מחשוב בבתי הספר – תמונת מצב", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010.

את היעדרם של חדרי מחשבים ומעבדות, המחסור בחדרים פנויים לטובת שעות פרטניות לילדי החינוך המיוחד (בנות נאלצות ללמוד במסדרון או חדר מורות), היעדר מענה מספק לילדים עם צרכים מיוחדים (משאירים את הילדים עוד שנה בגן למשל), שיטות לימוד מיושנות, היעדר תוכניות להעשרה ולמחוננים, היעדר לימודי חול, רמת לימודים נמוכה וצוות מבוגר ושחוק.

שירותים לתלמידים בבתי הספר היסודיים: השוואה בין בתי הספר לבנים לבתי הספר לבנות

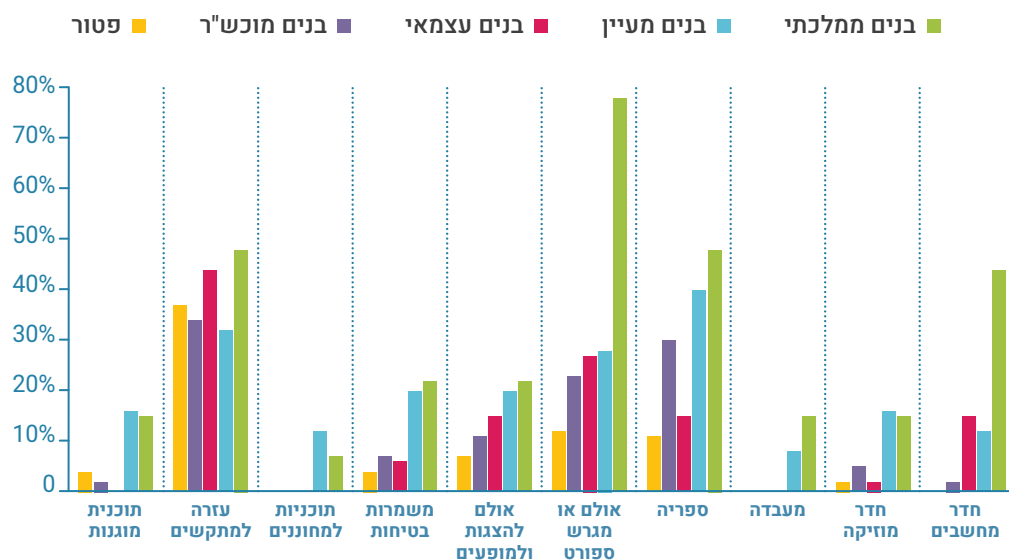


שירותים לתלמידות בבתי ספר יסודיים לבנות



רוב התלמידים החרדים הבנים לומדים בבתי ספר יסודיים המתפקדים כמוסדות פטור, ועל כן מטריד במיוחד לגלות כי מוסדות אלה כמעט ולא מציעים שירותים לתלמידים. מלבד עזרה לתלמידים מתקשים – שקיימת ב-35 אחוז ממוסדות הפטור – שירותים כמו מעבדה, חדר מוסיקה, חדר מחשבים, משמרות בטיחות, תוכניות למחוננים ותוכניות מוגנות נמצאים בקושי בעשירית מהמוסדות.

שירותים לתלמידות בבתי ספר יסודיים לבנים



5. תשלומי הורים בחינוך החרדי

תשלומי הורים בבתי הספר בישראל מתחלקים למספר קטגוריות: תשלומי חובה (כמו ביטוח); תשלומי רשות (כמו מסיבות כיתה); השתתפות הורים בעלות ההזנה; תשלומים עבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספים); ורכישת שירותים מרצון (כמו חוגים או ספרי לימוד). מדי שנה מפרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל הקובע את סכום הגבייה המירבי עבור שנת הלימודים הבאה.

ב-2012 הצביע דוח מבקר המדינה על פערים משמעותיים בין הגבייה המותרת לבין הגבייה בפועל, וביקר את היעדר הפיקוח והבקרה על תשלומי ההורים מצד משרד החינוך. הדוח, מלווה בלחץ ציבורי, הוביל לכך שמשרד החינוך פרסם שני חוזרי מנכ"ל חדשים ב-2014, המגבילים את הגבייה המוגברת למוסדות ספציפיים ולמקרים מסויימים⁶⁷. במסגרת ההנחיות החדשות, בתי ספר מוכש"רים ומוסדות פטור קיבלו אישור לגבות מההורים שכר לימוד בגובה ההפרש בין שעות הלימודים בפועל לבין השעות המתוקצבות על ידי המדינה – וכן לגבות סכום נוסף של עד 15 אחוז משכר הלימוד. כלומר, מוסדות רשאים לגבות מההורים תשלומים גבוהים מאלה הנהוגים במוסדות הממלכתיים⁶⁸.

על פי הנחיות משרד החינוך מ-2014, תשלומי הרשות של הורים בכלל בתי הספר בישראל אמורים לעמוד בכללים הבאים:

1. בתי הספר נדרשים לקבל אישור לגביית תשלומי הורים מגורמים במחוז הרלבנטי או במשרד החינוך, באמצעות מערכת "אפיק – פרסום חוזרי תשלומי הורים בית ספריים".
 2. את תשלומי ההורים על בתי הספר להפקיד בחשבון בנק נפרד, ועל הצ'קים שיוצאים ממנו יש להחתים את נציג ועד ההורים או נציג העירייה. זהו אמצעי בקרה נוסף על השימוש בתשלומי הורים.
 3. בתי הספר נדרשים לשתף את ועד ההורים בהחלטה לאילו צרכים ינוצלו תשלומי ההורים, ולאפשר לוועד לפקח על יישומן של ההחלטות המשותפות.
- במערכת החינוך החרדי, כל הדרישות הנ"ל מיושמות במידה חלקית או לא מיושמות כלל. ב-2013, עם הקמת המחוז החרדי במשרד החינוך ומינוי מפקח על תשלומי הורים במגזר, נעשו מאמצים להגביר את הרגולציה בתחום. עם זאת, גורמים שונים במחוז החרדי שרואיינו לטובת דוח זה הודו כי התחום עדיין פרוץ וסובל מהיעדר דיווח ואכיפה.

דיווח למערכת אפיק

פירוט תשלומי ההורים המועבר למשרד החינוך באמצעות מערכת אפיק הוא מינימאלי, וכולל את גובה תשלומי ההורים אך לא את אופן חלוקת התקציב. הגורמים שאמורים להשלים את הליך הבקרה ולפקח על השימוש בתקציב הם ועדי ההורים – אלא שבמוסדות החינוך החרדיים לא פועלים ועדי הורים כלל. על כן ההורים החרדיים אינם שותפים להחלטות לגבי ניצול תשלומי ההורים, אינם חותמים על ההוצאות מחשבון תשלומי ההורים, ואינם מפקחים על השימוש בתשלומי ההורים בפועל. מצב זה מאפשר לעמותות החינוך החרדי לפעול באוטונומיה

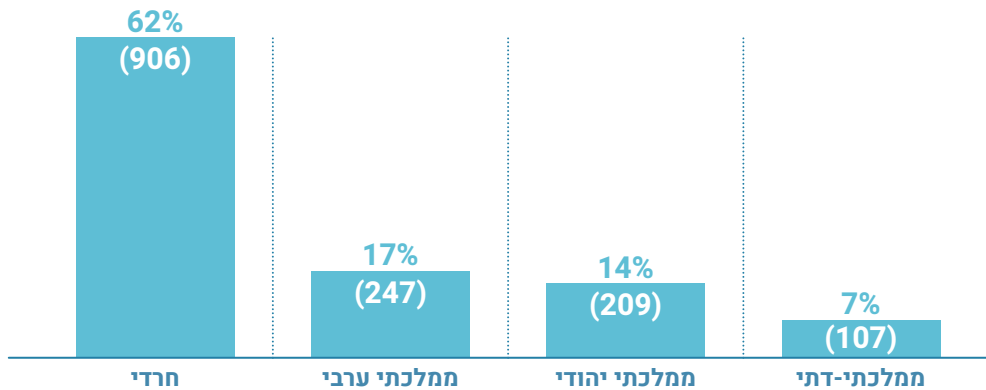
67 משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ד/12 א', 2014.

68 אסף וינגר, "תשלומי הורים במערכת החינוך", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביוני 2016.

מלאה בכל הקשור לניצול וחלוקת הכספים הנגבים מההורים, בשונה מבתי ספר חילוניים ודתיים – שבהם ועד ההורים מפקח על השימוש בתקציב.

על פי נתוני משרד החינוך, כפי שהוצגו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת תשע"ו (2015-2016) כ-30 אחוז מכלל מוסדות החינוך לא דיווחו במערכת אפיק על כוונתם לגבות תשלומי הורים, ושני אחוז מבין המוסדות שדיווחו על כוונתם לא קיבלו ממשרד החינוך אישור לגבות את התשלומים. 62 אחוז מאותם מוסדות – 906 מוסדות – משתייכים לחינוך החרדי, מעל ומעבר לשיעורם באוכלוסייה. לשם השוואה, רק 17 אחוז מאותם מוסדות משתייכים למגזר הערבי, 14 אחוז למגזר הממלכתי, ו-7 אחוז בלבד למגזר הממלכתי-דתי. נציין שהדבר לא מעיד בהכרח על גביית יתר של תשלומי הורים בחינוך החרדי, אך בהחלט מצביע על גבייה לא מדווחת שאיננה מפקחת על ידי משרד החינוך⁶⁹.

מוסדות שבקשותיהם לגביית תשלומי הורים לא אושרו או לא דיווחו במערכת אפיק (2015-2016)⁷⁰



גובה תשלומי ההורים

משיחות שקיימנו עם גורמים במחוז החרדי עולה כי תשלומי ההורים במוסדות החינוך החרדיים נעים בין 80 ל-500 שקלים בחודש. החריגות הגדולות בגביית תשלומי הורים נמצאו בגני הילדים לבנים במוסדות הפטור (חיידרים). על פי הוראות משרד החינוך, ניתן לגבות עד כ-1,000 שקל בשנה מהורים לילדים בגני ילדים. עם זאת, גני פטור (חיידרים) רבים גובים סכומים גבוהים בהרבה, המגיעים עד 5,000 שקל בשנה.

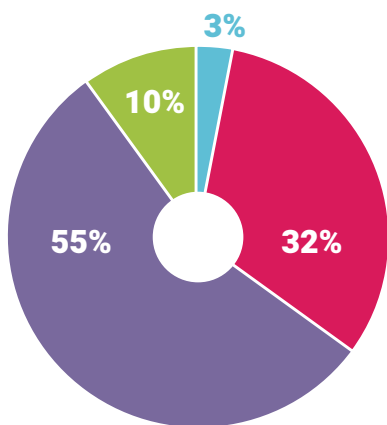
גם מסקר ההורים שערכנו עולה כי תשלומי ההורים בבתי הספר היסודיים החרדיים גבוהים ביותר. 55 אחוז מההורים לתלמידים בבתי ספר יסודיים לבנים משלמים בין 300 ל-500 שקל בחודש, ורק 3 אחוז נהנים מחינוך חינם (כלומר, משלמים עד 100 שקל בחודש בלבד). בקרב מוסדות החינוך לבנות המצב טוב יותר, ועדיין 25 אחוז מההורים לבנות בבתי ספר יסודיים משלמים בין 300 ל-500 שקל בחודש.

69 שם.

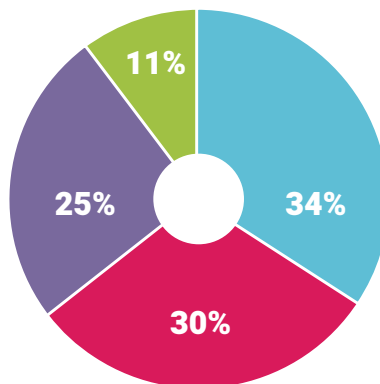
70 שם.

גובה תשלומי ההורים בבתי ספר יסודיים במגזר החרדי לפי מגדר, 2017

תשלום הורים חודשי לילד בבתי הספר לבנים



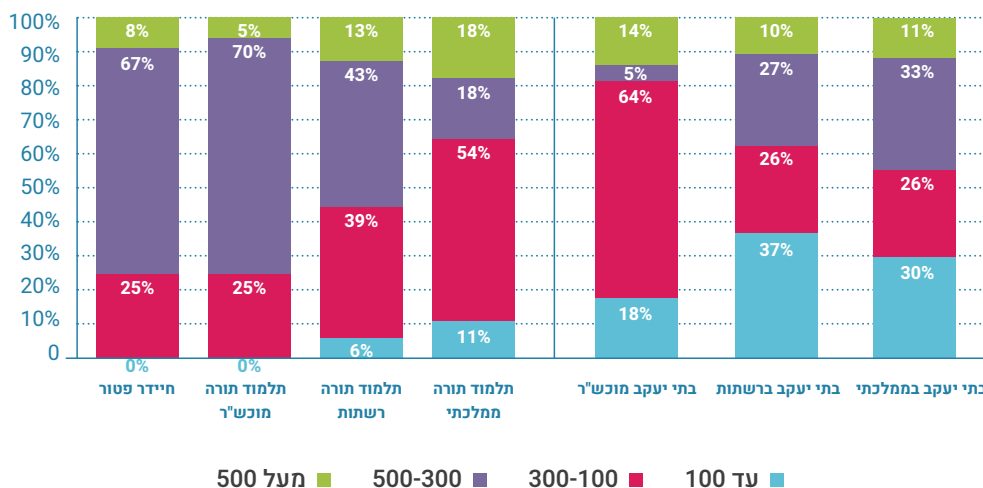
תשלום הורים חודשי לילד בבתי הספר לבנות



עד 100 100-300 300-500 מעל 500

גובה תשלומי ההורים בבתי ספר יסודיים במגזר החרדי לפי בעלות מוסדות החינוך, 2017

תשלום חודשי עבור ילדה השוואה לפי בעלות תשלום חודשי עבור ילד השוואה לפי בעלות



עד 100 100-300 300-500 מעל 500

בבתי הספר לבנים התשלומים הכי גבוהים שוב נגבים במוסדות הפטור (החיידרים), בהם לומדים רוב התלמידים החרדים. כיוון שמוסדות אלה מתוקצבים על ידי המדינה רק ב-55 אחוז, הרבה מהנטל הכלכלי נופל על ההורים. מרבית ההורים לתלמידי בית ספר יסודי במוסד פטור –

67 אחוז – משלמים בין 300 ל-500 שקל בחודש עבור כל ילד. בבתי הספר המוכש"רים התקצוב מהמדינה גבוה יותר ועומד על 75 אחוז, אך תשלומי ההורים נותרים גבוהים למדי. 70 אחוז מההורים לתלמידים במוסדות מוכש"רים משלמים בין 300 ל-500 שקל בחודש.

בבתי הספר לבנות המצב טוב יותר, ועדיין 27 אחוז מההורים לילדות ברשתות החינוך החרדי – המקבלים מהמדינה סבסוד מלא – משלמים בין 300 ל-500 שקל מדי חודש. גם בבתי הספר הממלכתיים-חרדיים, הזוכים אף הם לתקצוב מלא על ידי המדינה, 33 אחוז מההורים נאלצים לשלם את אותם סכומים. בבתי יעקב המוכש"רים, המתקצבים על ידי המדינה ב-75 אחוז, 64 אחוז מההורים משלמים בין 100 ל-300 שקל בחודש.

סכומים אלה גבוהים בהרבה מהמקובל בבתי ספר ממלכתיים. הסכומים המירביים שניתן לגבות בתשלומי הורים נכון לתשע"ח (2017-2018) עומדים על כ-100 שקל בחודש בגני הילדים, כ-200 שקל בבתי ספר יסודיים, כ-380 שקל בבתי ספר יסודיים ייחודיים ותורניים, כ-270 שקל בחודש בחטיבות ביניים וכ-480 שקל בחודש בחטיבות ביניים (כיתות ז'-ח') בבתי ספר ייחודיים ותורניים.

מהסקר שקיימנו עולה כי ש-65 אחוז מהורי התלמידים ו-36 אחוז מהורי התלמידות החרדים משלמים סכומים המקבילים לסכומים הגבוהים ביותר שמשלמים הורים בבתי ספר הייחודיים (במגזר החילוני ובמגזר הדתי), ואפילו גבוהים מהם. אלא שבבתי הספר הייחודיים במגזר החילוני מהווים מיעוט במגזר החילוני⁷¹, וכך גם בתי הספר התורניים במגזר הדתי. בנוסף, יש לזכור שמצבם הסוציו-אקונומי הממוצע של הורים חרדיים נמוך מזה של הורים חילוניים, ובוודאי מזה של הורים חילוניים השולחים את ילדיהם למסגרות חינוך ייחודיות⁷², וכי לא פחות מ-45 אחוז מהחרדים בישראל חיים בעוני⁷³.

גביית היתר של תשלומי הורים מתאפשרת הודות לעובדה שהורים רבים אינם יודעים מי הבעלות של תלמוד התורה, או שאינם מודעים לרמת התקצוב שלו. חלק מההורים לתלמידים במוסדות שמקבלים תקצוב מלא, מאמינים שבית הספר מתקצב חלקית בלבד. בנוסף, במוסדות החינוך החרדיים אין ועדי הורים, כך שאין פיקוח מצד ההורים על השימוש בכספים שנגבים מהם.

71 ב-2014 רק 45 מתוך כ-1,500 בתי ספר יסודיים חילוניים היו בתי ספר ייחודיים. ראו: אסף וייגור, **"תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים"**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2014.

72 בג"צ 5004/14, **"ג'קלין שמשון ואח' נגד משרד החינוך ואח'**, 27 באוגוסט 2014.

73 מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, **"מימדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי ל-2016"**, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2017.

6. נשירה ממערכת החינוך החרדית

נשירה בחינוך החרדי לעומת מגזרים אחרים

הדיון בתופעת הנשירה מבתי ספר מבחין בין נשירה גלויה לנשירה סמויה. במקרים של נשירה גלויה, התלמיד עוזב את מערכת החינוך לחלוטין ואינו רשום במסגרת חינוכית. נשירה סמויה, לעומת זאת, מתבטאת בהיעדרויות תכופות או בנכחות פאסיבית ללא למידה משמעותית⁷⁴. מטבע הדברים, קל יותר לזהות ולאמוד נשירה גלויה, ולכן הנתונים להלן יתייחסו לנשירה גלויה בלבד. עם זאת, יש הטוענים שאחוז הנשירה הסמויה תואם את הנשירה הגלויה⁷⁵ (כלומר, שעל כל נוסר גלוי יש נוסר סמוי).

על פי נתוני הלמ"ס, שיעור הנושרים במגזר החרדי הוא הגבוה ביותר בישראל בהשוואה למגזרים אחרים, בייחוד בקרב הבנים. בשנת תשע"ו (2015 - 2016) נשרו ממערכת החינוך בישראל 3.3 אחוז מתלמידי כיתות ז' עד י"ב בחינוך החרדי (4,238 תלמידים), לעומת 2.3 אחוז במגזר הערבי (4,192 תלמידים) ו-1.1 אחוז בלבד בחינוך הממלכתי-דתי (1,169 תלמידים) ובחינוך הממלכתי (3,979 תלמידים)⁷⁶.



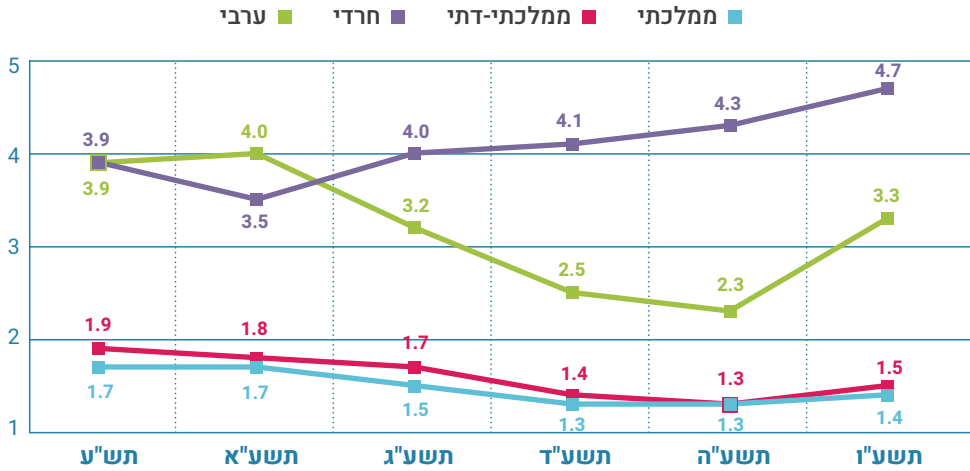
בשנים האחרונות חלה ירידה בנשירה מבתי הספר בישראל, בעיקר במגזר הערבי. עם זאת, בקרב הבנים החרדים חלה עלייה מתמדת בנשירה, כך שאחוז הנושרים בקרב בנים חרדים (4.7%) הינו הגבוה ביותר – ובפער גדול – בהשוואה לאוכלוסייה שאינה חרדית. גם אחוז הנושרות בקרב בנות חרדיות, הינו הגבוה ביותר בהשוואה לבנות באוכלוסיות אחרות.

74 חיים להב, "מ'נשירה סמויה' ל'נשירה גלויה' ומה שביניהם", מניתוק לשילוב 17, 2012, עמ' 7-32.

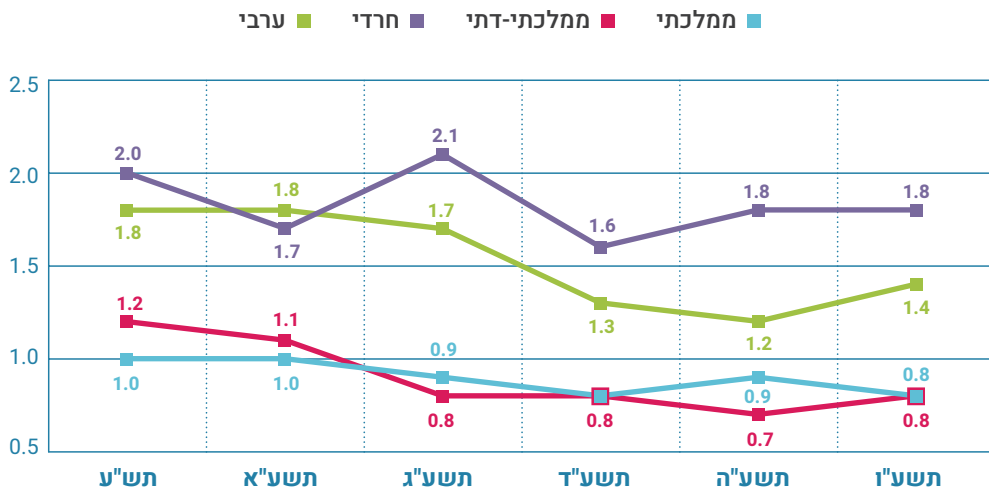
75 מרים כהן-נבות, שרית אלנבוגן-פרנקוביץ ותמר ריינפלד, "דוח מחקר – הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער", ירושלים: ג'וינט ומכון ברוקדייל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011.

76 מדובר בתלמידים שנשרו במהלך שנת הלימודים או לא המשיכו לשנת הלימודים הבאה, ואינם לומדים במסגרת חלופית. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2017, סעיף 8.27, 2017.

שיעור התלמידים הבנים הנושרים מהלימודים⁷⁷



שיעור התלמידות הבנות הנושרות מהלימודים⁷⁸



מניעים וקבוצות סיכון

אחוזי הנשירה ממערכת החינוך החרדית הם הגבוהים ביותר מבין כל מערכות החינוך בישראל, בפער משמעותי. מנהלי מוסדות חינוך לנוער בסיכון עמם שוחחנו הבחינו בין שלוש קבוצות סיכון עיקריות לנשירה ממוסדות החינוך החרדיים:

77 הנתונים לקוחים מתוך תוצרי השנתון הסטטיסטי לישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

78 שם.

1. ילדים עם קשיי למידה.

2. **ילדים של חוזרים בתשובה:** כיוון שהוריהם לא למדו במערכת החינוך החרדי ולא מכירים אותה מקרוב, הדבר עלול להקשות על הילדים להתערות במערכת, להשפיע על היחס שהילדים יקבלו בבית הספר, וכן להקשות על ההורים להתמודד עם המערכת.

3. **ילדים לעולים מחו"ל:** מי שהגיעו לארץ לאחר שלמדו במערכת חינוך אחרת לחלוטין צפויים לקשיי הסתגלות עם כניסתם למערכת החינוך החרדית.

סיבות אפשריות לאחוזי הנשירה הגבוהים בחינוך החרדי:

1. **תקנונים דתיים מחמירים.** בשיבות ובתיכונים חרדיים תקנוני ההתנהגות מחילים כללים

דתיים מגבילים במיוחד על בני הנוער. אם במערכת החינוך הכללית נשירת תלמידים נובעת ממקרים קשים וחוזרים של אלימות למשל, הרי שבמגזר החרדי נערים עלולים להיפלט מהמערכת בגין עבירות מינוריות כמו החזקת פלאפון לא כשר, פגישה עם נערות, לבוש לא מקובל וכדומה. במקביל, נערים ונערות רבים עוזבים את מערכת החינוך החרדית מרצונם, בתגובה לכללים הנוקשים של מוסדות החינוך.

2. **ימי לימוד ארוכים.** בכיתות הגבוהות במוסדות החינוך לבנים, בתלמודי התורה ובישיבות הקטנות, יום הלימודים ארוך במיוחד ונמשך לעיתים עד שמונה בערב. לומדים במהלכו רק מקצועות קודש, ובישיבות לומדים כמעט רק גמרא. ילדים רבים לא עומדים במערכת השעות הזו ועוזבים בעצמם, או מפתחים עימותים מול הצוות והנהלה. היום קיימים מוסדות לימוד מגוונים יותר לבנים, עם תוכניות לימודים שונות. עם זאת, מסיבות חברתיות ותרבותיות, ילדים חרדים מגיעים אליהם לרוב רק לאחר שכבר נשרו ממסגרת לימודית רגילה.

7. הליכי הרישום והקבלה למערכת החינוך החרדית

הליכי הרישום והקבלה למוסדות החרדיים – כבר מגיל גן – בעייתיים ומאפשרים אפליה על רקע עדתי, דתי ותרבותי-חברתי. הבעיה נובעת ממחלוקת קשה בין המדינה, מנהלי המוסדות, הממסד החרדי, וההורים החרדים עצמם בשאלות כמו מי אחראי על שיבוץ הילדים לבתי הספר, והאם בתי הספר רשאים למיין תלמידים.

7.1 היעדר פיקוח

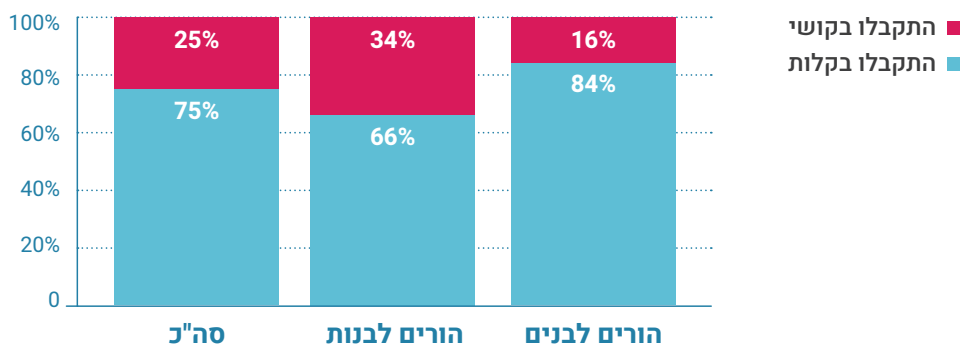
במערכת החינוך הרשמית – הממלכתית והממלכתית-דתית – תהליך שיבוץ התלמידים במוסדות החינוך נעשה בעיקר דרך העירייה, על בסיס רישום אזורי (לצד מיעוט חריג של בתי ספר ייחודיים). במוסדות החינוך החרדיים, לעומת זאת, הרישום מנוהל כמעט תמיד על ידי הגנים ובתי הספר עצמם. כאשר הורים בוחרים גן/בית ספר/תיכון/ישיבה קטנה לילדיהם, הקבלה מותנית באישור המוסד החינוכי. מציאות זו יוצרת פתח לאפליה על רקע עדתי, דתי ומעמדי. היא מרכזת סמכות רבה מדי בידי מנהלי המוסדות החינוכיים, ומותירה מעט מאוד כוח בידי הורים. אם במערכת החינוך הממלכתית הליך הרישום למוסדות החינוך, לפחות עד שלב התיכון, מתנהל לרוב בפשטות – מעדויות ההורים החרדים עולה כי הליך הרישום והקבלה הנהוג במגזר כיום מורכב וקשה, ולעיתים אף מלווה בכאב ובהשפלה.

הרשויות מודעות לקונפליקט שבין הרצון של קהילה סגורה לשמור על נורמות וערכים ייחודיים, בהם קפדנות דתית, לבין ערך השוויון והאיסור על אפליה. מספר חוקים אוסרים על אפליה בהליך הרישום לגנים ולבתי הספר, אך הרשויות נמנעות מלהתערב בסוגייה זו, וקבוצות שונות בחברה החרדית מגבות אותם. מוסדות חינוך חרדיים מוצאים דרכים לעקוף את החוק, באמצעות רישום מוקדם, בניית קריטריונים שיסננו תלמידים על פי מוצא או רקע, ועוד.

7.2 קשיים בהליכי הרישום והקבלה

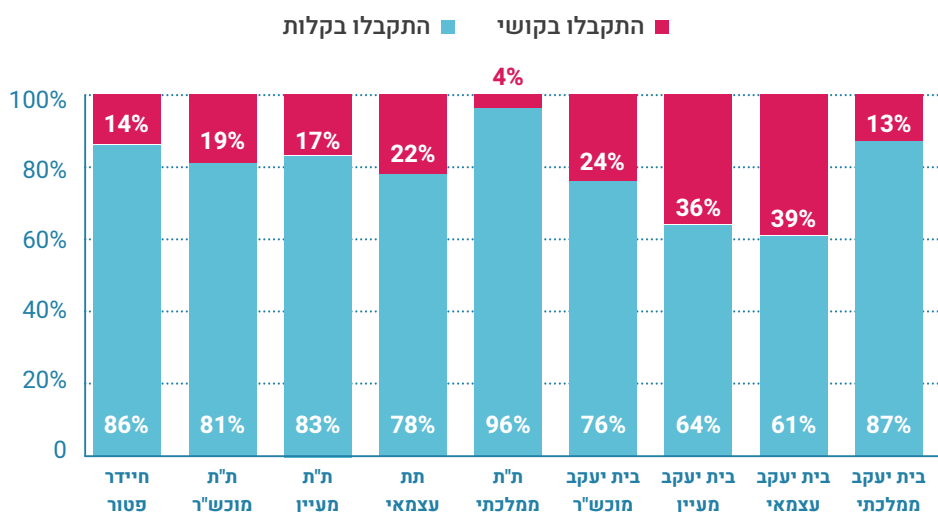
מהסקר שערכנו עולה כי רבע מהילדים העולים לכיתה א' נתקלו בקשיים בקבלה לבית הספר, כלומר: התקבלו באיחור, נאלצו להתחנן, או עירבו גורמים חיצוניים. בקרב הילדות העולות לכיתה א' התופעה שכיחה אף יותר, ו-34 אחוז מהן נתקלו בקשיים בשיבוץ.

שיעור ההורים שנתקלו בקשיים ברישום ילדיהם לבתי ספר יסודיים



בתי הספר שבהם זוהו המקרים הרבים ביותר של קשיים בקבלה הם בתי יעקב לבנות של רשת החינוך העצמאי (39 אחוז מהמקרים) ובתי יעקב לבנות של מעיין החינוך התורני (36 אחוז מהמקרים). בקרב הבנים הערמת הקשיים על קבלה ושיבוץ רווחת במיוחד בתלמודי התורה של רשת החינוך העצמאי (22 אחוז מהמקרים).

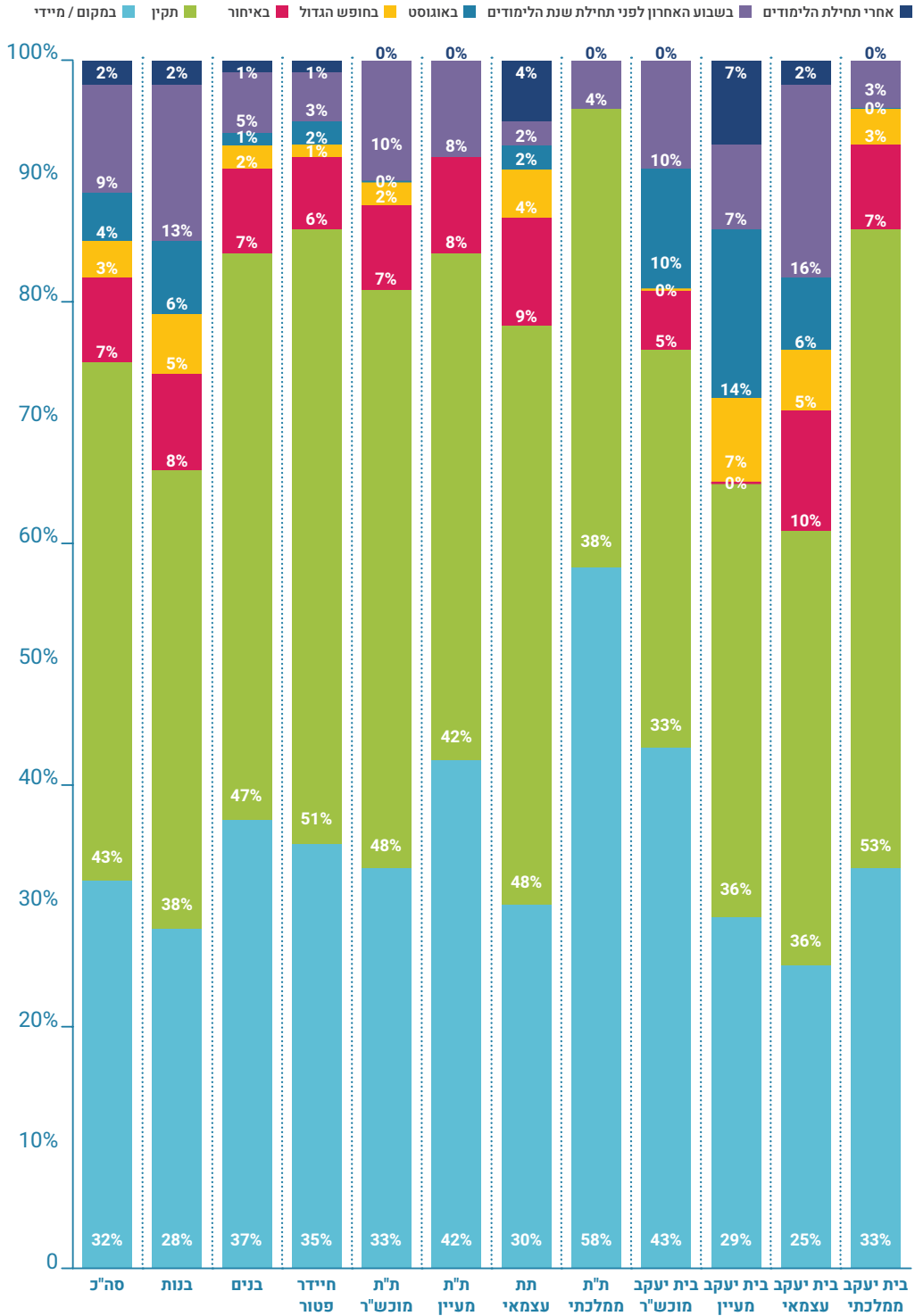
קבלה לבתי הספר היסודיים - פילוח למוסדות לפי בעלויות



7.3 עיכובים בשיבוץ לגנים ולבתי ספר

כתוצאה מהקשיים בקבלה, ילדים רבים משובצים במוסדות הלימוד רק במהלך החופש הגדול, בשבוע שלפני פתיחת השנה או אפילו לאחר פתיחת שנת הלימודים. על פי ממצאי הסקר, 16 אחוז מהתלמידות ברשת החינוך העצמאי התקבלו לכיתה א' בין יום אחד לשבוע בלבד לפני פתיחת שנת הלימודים. הממצאים מתייחסים להליכי הקבלה של 459 ילדים לבתי ספר יסודיים; לא פחות מ-41 מתוכם (כמעט 9 אחוז) התקבלו ללימודים רק בשבוע שלפני פתיחת שנת הלימודים, חלקם יום אחד לפני תחילת הלימודים, ו-7 ילדים התקבלו למוסד חינוכי רק לאחר פתיחת שנת הלימודים. על אף נתונים חמורים אלה, דווח לנו רק על מקרה אחד שבו תקציב בית הספר הוקפא עד שאישרו את קבלת הילד ללימודים.

קבלה לבתי הספר - פילוח מלא לפי בעלויות



7.4 אפליה בהליכי הרישום והקבלה

בית המשפט העליון קבע בבג"צ עמנואל (2009) שעל משרד החינוך לנקוט בצעדים חדים וברורים על מנת למגר את האפליה בבתי הספר החרדיים⁷⁹. בעקבות הפסיקה הוקמה ועדת ערר. בדוח מבקר המדינה מ-2017, שבחן את טיפול משרד החינוך באפליה במסדות החינוך במגזר החרדי, נמצא כי מ-2013 ועד 2016 הוגשו לוועדת הערר למעלה מ-400 בקשות, אך רובן לא הגיעו לדיון רשמי בוועדה. המספר הנמוך של הבקשות לדיון, והמספר הנמוך עוד יותר של הדיונים שהתקיימו בעקבותיהן, הובילו את המבקר להסיק ש"קיים חשש שהבירור הראשוני הממושך בהליך מנפה את רוב הבקשות, ובפועל מצמצם את המקרים שבהם מכריעה בסופו של דבר ועדת הערר של המחוז החרדי למקרים מובהקים בלבד"⁸⁰. בנוסף, המבקר הצביע על כשלים בניהול התלונות (למשל: היעדר מענה או תיעוד מספק), לצד חסמים הקיימים בקהילה ביחס לפנייה לרשויות (למשל: רב בית ספר שהודיע להורים שאין לפנות לרשויות המדינה, כולל מפקחים ממשרד החינוך, כי הדבר עלול לפגוע בתקצוב המוסד). מספר הפניות, אם כך, אינו מעיד על היקף התופעה.

בירושלים לבדה, כחמישית מהבנות (500-600 מתוך למעלה 2,500) מסיימות כיתה ח' ואינן מתקבלות בהליך הרגיל לסמינרים.⁸¹ המבקר מתח ביקורת על חריפה על התנהלות משרד החינוך, החל בהיעדר איסוף נתונים וכלה בהימנעות מהפעלת סנקציות מנהליות – רק בשלושה מקרים המתועדים בדוח הופעלו סנקציות מנהליות כמו מניעת תקצוב או סגירה כנגד מוסד חינוך חרדי. מבקר המדינה קרא בדוח למשרד החינוך להפעיל מנגנון פיקוח, בקרה ואכיפה, ו"לבחון דברים לאכיפה יעילה יותר, תוך שימוש בסנקציות מנהליות ואף פליליות במקרה הצורך"⁸².

גורמים במחוז החרדי במשרד החינוך טוענים שהמצב השתנה. בישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, שעסקה בהיערכות המחוז החרדי לשנת תשע"ז (2016-2017)⁸³, נטען כי חלה ירידה במספר הפניות לוועדות ערר ורובן אף נסגרו לפני השימוע. גורמים במחוז החרדי ופעילים המעורבים בנושא, מייחסים זאת למודעות גוברת בקרב הורים לזכויותיהם, הגברת הפיקוח, ופעילות של מפקחים מול הרשויות והסמינרים על מנת לפתור את הבעיה בשלב מוקדם יותר, טרם ועדת ערר.

79 בג"צ 1067/08, **עמותת "נוער כהלכה" ויואב ללום נגד משרד החינוך ואחרים**, 6 באוגוסט 2009.

80 מבקר המדינה, **"מניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים"**, דוח מבקר המדינה **67' לשנת 2016**, ירושלים: מבקר המדינה, 2017, עמ' 901.

81 צביקה כהן בישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, **היערכות המחוז הלימודי לשנת תשע"ז**, אתר כנסת פתוחה, 3 בפברואר 2016.

82 מבקר המדינה, **"מניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים"**, דוח מבקר המדינה **67' לשנת 2016**, ירושלים: מבקר המדינה, 2017.

83 ישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, **היערכות המחוז הלימודי לשנת תשע"ז**, אתר כנסת פתוחה, 3 בפברואר 2016.

8. פיקוח משרד החינוך על מוסדות החינוך החרדי

8.1 מספר המפקחים וסמכויותיהם

כיום משרד החינוך מקצה משרות פיקוח למחוזות בחינוך הרגיל, היסודי והעל-יסודי, לפי התקן הבא: מפקח אחד לכל 20 בתי ספר במחוזות צפון ודרום, ומפקח אחד לכל 25 בתי ספר בכל שאר המחוזות – כולל המחוז החרדי. בנוסף, יש במחוז החרדי תקן למפקחים מקצועיים. בעבר היו בתי הספר מפוקחים על ידי האגף לחינוך מוכש"ר, בו הועסקו נכון לתשע"ג (2012-2013) 57 מפקחים⁸⁴. כיום מוסדות החינוך החרדיים מפוקחים על ידי המחוז החרדי, בו מועסקים כ-80 מפקחים. לטענת גורמים במחוז החרדי, מספר המפקחים צפוי לגדול עוד בעתיד⁸⁵.

על פי תקנות מוסדות המוכש"ר, למפקח מטעם משרד החינוך יש סמכות לבקר בשיעורים המועברים במוסד הנתון לפיקוחו. הנהלת המוסד ומוריו חייבים לשותף עמו פעולה וכן להגיש לו דיווחים שוטפים על נוכחות תלמידים בבית הספר, תקציב בית הספר ותוכנית הלימודים. בנוסף, למשרד החינוך יש הסמכות למנוע או להפסיק מינוי של אדם לא ראוי למשרת מנהל מוסד חינוכי מוכר⁸⁶.

8.2 כשלים בפיקוח על מוסדות החינוך במגזר החרדי

החוק מסדיר היבטים רבים בפעילות מוסדות המוכש"ר, בהם היקף לימודי ליבה, איסור על אפליה וגובה תשלומי הורים, אך הפיקוח על יישום החוק לוקה בחסר. סנקציות משמעותיות ננקטות לעיתים נדירות ביותר, אם בכלל, כלפי מוסדות אשר מפירים את ההנחיות⁸⁷.

דוח מבקר המדינה מ-2016 עסק בין השאר בפיקוח על בתי הספר החרדיים⁸⁸. הדוח כלל ניתוח של שאלונים שמילאו 35 מפקחים במחוז החרדי, מהם עלה כי למרות שהתקציבים מגיעים ממשרד החינוך, לא ברור מי האחראי על הפיקוח. בבתי הספר של הרשתות פועלים גם מפקחים מטעם הרשתות, והכפילות מקשה על עבודת המפקחים והמנהלים. מפקחים עוסקים בגישור בין בעלי המוסדות לבין משרד החינוך, ומתמודדים עם היעדר שיתוף פעולה מצד המוסדות – עד כדי איסור על צוות המוסד החינוכי לקחת חלק בפעילויות המשרד.

84 אתי וייסבלאי, "**בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב**", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

85 מאיר שמעוני בישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, **היערכות המחוז הלימודי לשנת תשע"ג**, אתר כנסת פתוחה, 3 בפברואר 2016.

86 אתי וייסבלאי, "**בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב**", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

87 שם.

88 מבקר המדינה, "**משרד החינוך הפיקוח הכולל על בתי הספר**", דוח מבקר המדינה 67' לשנת 2016, ירושלים: מבקר המדינה, 2017.

מבקר המדינה קרא למשרד החינוך לפעול להסדרת מעמד המפקח, בייחוד בחברה החרדית:

"הכשרת המפקחים וקיום מפגשי עבודה קבועים נועדו לקדם שיח ושיתופי פעולה בין המפקחים לנציגי הרשויות המקומיות ורשתות החינוך. ואולם אינם תחליף להסדרת מעמדו של המפקח אל מול גורמים אלה. הדבר נכון בייחוד בנוגע למפקחים בבתי הספר העל-יסודיים שאינם בבעלות המדינה. לרשויות המקומיות ו/או לרשתות החינוך יש סדר יום פדגוגי, הן מעסיקות את מנהל בית הספר וסגל ההוראה ולעתים אף מקיימות מערך פיקוח מקביל, העשוי לפי תפיסתם לייתר את תפקידו של המפקח הכולל. הסדרת מעמדו של המפקח חשובה במיוחד במגזר החרדי, שבו מרבית בתי הספר שייכים לרשתות חינוך בעלות סדרי יום חינוכי עצמאי, אשר אינן מעוניינות בהכרח בקיום דו-שיח ושיתופי פעולה עם המפקח או עם משרד החינוך"⁸⁹.

מסיבות היסטוריות ואידיאולוגיות, קיים במגזר החרדי חשש מפני התערבות של גורם חיצוני כמו משרד החינוך, שנתפס כרשות חילונית שעלולה להשליט את האידיאולוגיה החילונית שלה באמצעות הפיקוח. משיחות שקיימנו עם מפקחים, גורמים במשרד החינוך, הורים ובעלי תפקידים נוספים עולה כי הנחיות מבקר המדינה אינן מיושמות גם היום. בפועל, מפקחים מדווחים על היעדר סמכות וגיבוי מצד משרד החינוך, לצד חשש להפעיל סנקציות בשל הרצון להימנע מעימותים ולאבד את אמון המוסדות. מפקחים נתקלים בחוסר היענות ושיתוף פעולה מצד מוסדות, בייחוד מוסדות פטור בהם פועל מערך פיקוח פנימי.

התנהלות בעייתית של רשת מעיין החינוך התורני

דוגמא לכשלים שנוצרים בהיעדר פיקוח ראוי מטעם משרד החינוך ניתן למצוא ברשת מעיין החינוך התורני. להבדיל מרשת החינוך העצמאי, שבתי הספר שלה מוקמים על ידה ונמצאים בבעלות, ברשת מעיין החינוך התורני יש מעט מאוד בתי ספר ששייכים באופן ישיר לרשת, ורוב בתי הספר שייכים לעמותות. בשטח נפוץ התרחיש הבא: גורם פרטי מקים עמותה, פותח בית ספר מוכש"ר, וזכאי לתקצוב של 75 אחוז מהמדינה. כשהוא מגיע למספר תלמידים שמאפשר זאת, הוא פונה למעיין ומבקש להצטרף לרשת. לכאורה, מצב זה עדיף על ריבוי עמותות פרטיות, כיוון שהרשת אמורה להיות מסודרת ומבוקרת יותר מאוסף גופים עצמאיים. אך בפועל, הרשת איננה הבעלים הישירים של בית הספר, ולבית הספר יש שני ראשים: העמותה והרשת. השייכות לרשת מתבטאת בעיקר בתקצוב מלא לבתי הספר ובכך שתלושי המשכורת מועברים דרך מעיין.

דוח ביקורת שהגיש החשב הכללי במשרד האוצר ב-2013 גילה במוסדות החינוך ברשת שלל כשלים, בהם פגיעה בזכויות המורים, בזכויות התלמידים ובכללי המנהל התקין⁹⁰:

1. הפעלת בתי ספר ללא רישיון ממשרד החינוך ותקצובם שלא כדין

89 מבקר המדינה, "משרד החינוך הפיקוח הכולל על בתי הספר", דוח מבקר המדינה 67' לשנת 2016, ירושלים: מבקר המדינה, 2017, עמ' 650.

90 הדוח הוכן על ידי משרד רואי החשבון הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות', לבקשת אגף החשב הכללי באוצר, דוח ביקורת כספית, תקציבית ותפעולית בעמותות מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל ע"ר (58) (0-12195-2), 22 ביולי 2013. משרד האוצר סירב לפרסם אותו אך נאלץ לעשות זאת, לאחר שבעה חודשים, בעקבות תביעה של התנועה לאיכות השלטון. להרחבה ראו: ליאור דטל, "הדו"ח על ש"ס נחשף: 4 תלמידים בכיתה, עובדים שנשארים בבית ושכר כפול", "דה מרקר", 12 במרץ 2015.

2. תשלומי שכר כפולים ופיקטיביים
3. נידוד שעות שלעיתים לווה בפגיעה בתלמידים זכאים (עם לקויות למידה או אוטיזם למשל)
4. מתן תשלומי פרישה לעובדים שעדיין מועסקים ברשת
5. מסירת דיווחים חלקיים ולא מדויקים למשרד החינוך
6. עבודה בשעות שאינן מקובלות במגזר הציבורי
7. העסקת קרובי משפחה (1,604 מעובדי הרשת, לדוגמא, היו בני זוג)

9. תקצוב מערכת החינוך החרדית

9.1 רקע

במשך עשרות שנים נקבע תקצוב מערכת החינוך החרדית ללא קריטריונים ברורים ותוך לחץ פוליטי רב. בשנת 1992 תוקן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, שמטרתו להסדיר את התמיכות הניתנות למוסדות ציבור באופן שוויוני. הסעיף מחריג את בתי הספר ברשתות החינוך החרדי, שאמנם נחשבים למוסדות ציבור כמו שאר בתי הספר המוכש"רים, אך לא יתוקצבו כמוסדות ציבור אלא כפי שמתוקצבים בתי ספר רשמיים. למרות התיקון בחוק, חלוקת המשאבים נותרה בלתי-שוויונית, וכללה כפל תמיכות, תמיכה במוסדות שאינם עומדים בקריטריונים או ללא בדיקת זכאות, והיעדר שקיפות⁹¹.

ב-2003 תוקנו תקנות וחוזרי מנכ"ל שהסדירו באופן חלקי את תקצוב בתי הספר המוכש"רים והפטורים. חוזר תקצוב החינוך היסודי קבע מדרג תקצוב:

1. מוסדות חינוך במעמד רשמי: תקצוב מלא (100 אחוז).
2. מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר)⁹²:
 - 2.1. מוסדות מוכש"ר שאינם שייכים לרשתות החינוך החרדי מתוקצבים ב-75 אחוז על פי תקנה 9 בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) התשי"ג-1953, ומחוייבים בהתאם ב-75 אחוז מתוכנית היסוד של לימודי הליבה⁹³.
 - 2.2. מוסדות מוכש"ר ששייכים לרשתות החינוך החרדי מתוקצבים ב-100 אחוז על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁹⁴, ומחוייבים בהתאם ב-100 אחוז מתוכנית היסוד של לימודי הליבה.
3. מוסדות פטור: מתוקצבים ב-55 אחוז על פי סעיף 10א' לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949⁹⁵. מוסדות הפטור קיבלו פטור חריג ממילוי הוראות חוק לימוד חובה. במישור העקרוני, הדיון סביב תקצוב מוסדות החינוך החרדיים כולל שתי שאלות מרכזיות:
 1. האם תקצוב מוסדות חינוך צריך להיות מותנה בתכנים הנלמדים בהם? לאורך השנים נאבקו המפלגות החרדיות על הגדלת התקציבים לבתי הספר, בטענה שהתקצוב צריך להיות מותנה במספר שעות הלימוד – ולא בתכנים הנלמדים במהלכן.

91 לוטם פרי חזן, "החינוך החרדי בישראל: בין משפט, תרבות ופוליטיקה", שריגים-ליאון: נבו, 2013.

92 אתי וייסבלאי, "ביטול הקצאת שעות התמרוץ והטיפוח לבתי ספר יסודיים במעמד מוכר שאינו רשמי ופטור", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015.

93 חלוקה זו בין הרשתות למוכש"ר היא תוצר של הסכמים קואליציוניים ומאבקי כוח פוליטיים מול אגודת ישראל (רשת החינוך העצמאי) וש"ס (מעין החינוך התורני).

94 החוק קובע כי גופים אלה יתוקצבו "למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

95 סעיף זה נוסף לחוק לימוד חובה במסגרת חוק ההסדרים שנלווה לתקציב 2014. עד אז, תקצוב מוסדות פטור לא הוסדר בחקיקה ראשית אלא בחוזרי בלבד. על פי התיקון האמור, במקרה שבו מוסד אינו מלמד את לימודי היסוד, תקציבו יהיה נמוך מ-55 אחוז.

2. האם על המדינה לממן בתי ספר בבעלות פרטית כפי שהיא מממנת בתי ספר בבעלות המדינה? עמדת המפלגות החרדיות היא שהמדינה אמורה לממן באופן שווה את בתי הספר הפרטיים. עמדה זו מתחזקת כיום גם בקרב מגזרים אחרים בישראל, המקימים לצרכיהם בתי ספר ייחודיים מסוגים שונים. המדינה עדיין מתנגדת. עם זאת, רשתות החינוך החרדיות הגדולות – מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני – זוכות באופן חריג לתקצוב מלא, למרות שאינן בבעלות המדינה. ההחרגה נובעת מהתפיסה שלפיה כל עוד אין מערכת חינוך ממלכתית-חרדית כוללת, הרשתות מאפשרות לילדים החרדים ליהנות מחוק חינוך חובה חינוכי. בתמורה, הרשתות מחויבות, כאמור, בלימודי ליבה מלאים.

9.2 מרכיבי התקציב הבית ספרי

תקציב בית הספר מורכב ממספר חלקים:

1. **שעות הוראה:** כלל שעות התקן המוקצות לבית הספר. תקציב שעות ההוראה מכסה בעיקר את שכר המורים. שעות ההוראה הן המרכיב המרכזי – 90 אחוז – מתקציב בית הספר⁹⁶, והן מתחלקות לשעות תקן בסיס ולשעות נוספות. השעות הנוספות, המכונות גם שעות טיפוח ותמרוץ, מחולקות בין בתי הספר בהתאם לנתוני התלמידים ולמדד הסוציו-אקונומי של בית הספר⁹⁷. שעות אלו כוללות בין השאר: שעות נוספות בהתאם לגודל הכיתות, שעת תפילה, חינוך אישי, יום חינוך ארוך ושעות המוקדשות לאוכלוסיות ייעודיות כמו תלמידים מחוננים או תלמידי חינוך מיוחד.
2. **שירותי היקף:** תשלום לעובדים שאינם חלק מצוות ההוראה (כמו מזכיר, שרת או פסיכולוג), תשלום עבור שירותים עוטפים (כמו הסעות ותחזוקת מבנים), ותשלום עבור יוזמות ופרויקטים נוספים (כמו צהרונים או תוכנית קרב למעורבות בחינוך).

9.3 מקורות התקציב

משרד החינוך: המקור המממן העיקרי של שעות הוראה (שכר המורים), תוכנית הלימודים ושירותי ההיקף בחינוך החרדי.

הרשויות המקומיות: מספקות מימון תפעולי ומנהלי, משתתפות במימון חלק משירותי ההיקף ולעיתים מתקצבות שעות לימוד נוספות מעבר למה שמשרד החינוך מכסה. בנוסף, הרשויות המקומיות משמשות צינור שדרוך משרד החינוך מעביר את התקצוב שאיננו שכר המורים לבתי הספר. כספים שמשרד החינוך מקצה לשכר עבור שאר הצוות (שרתים, מזכירות וכו'), לתשלום חשבונות חשמל ומים, למימון הסעות ועוד – מועברים ממשרד החינוך לרשויות המקומיות, ומשם לבתי הספר. הרשויות המקומיות מחויבות לעשות מאצ'ינג לחלק מהתקציבים

96 משרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, התכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך: התכנית הרב שנתית לשנים תשע"ה-תשע"ט, 2014.

97 ציון 1 במדד הטיפוח פירושו אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, וציון 10 מייצג אוכלוסייה מוחלשת.

האלה. לחלק מהעיריות אין את התקציב הנדרש כדי להשלים את המאצ'ינג, וכך קורה שחלק מהשירותים ניתנים באופן חסר.

מעבר לתקציבים אלה, רוב הרשויות המקומיות מזרימות כספים נוספים למוסדות החינוך בהתאם ליכולתן ולמדיניותן. כספים אלה משמשים לטובת תגבור, העשרה, פרויקטים של הזדמנות שנייה, פיצול כיתות ועוד. ברשויות מקומיות חזקות, המימון הנוסף עשוי להגיע לסכום של עד 7,000 שקל לתלמיד בשנה. ברשויות חלשות, לעומת זאת, יכולים להשקיע 200 או 300 שקל לתלמיד בשנה.

הבנייה של מבנים במוסדות חינוך מתקצבת במשותף על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות, אך התחזוקה השוטפת של המבנים נעשית בתקצוב הרשות המקומית בלבד.⁹⁸

כל האמור לעיל תקף לגבי מוסדות חינוך רשמיים בלבד. עד לפני עשור לא הייתה חקיקה או מדיניות מסודרת ביחס לתקצוב מוסדות מוכש"רים על ידי הרשויות המקומיות, וכל רשות פעלה כראות עיניה באופן עצמאי. ב-2007 נערך תיקון לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שכונה "חוק נהרי"⁹⁹. תיקון זה מחייב את הרשויות המקומיות לתקצב גם את מוסדות המוכש"ר¹⁰⁰, בהתאם לשיעור תמיכת המדינה בהם – כלומר ב-75 אחוז¹⁰¹. בהמשך נערכו בחוק תיקונים נוספים. בין השאר, ניתנה אפשרות לרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות המוכש"ר באמצעות מתן שירותים שווי ערך, וכן הרשות לתקצב את בתי הספר מעבר לאחוז הנדרש. תיקונים אלה עוררו ביקורת בשל הפגיעה האפשרית בעיקרון השוויון ובשקיפות תהליך התקצוב.

תקציב הרשויות המקומיות למוסדות הפטור הוא תחת נוהל תמיכות¹⁰². משנת 1992 מוסדרת תמיכת המדינה במוסדות ציבור בהתאם להוראת סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. על פי הוראת חוק זה, תמיכת המדינה חייבת להינתן על בסיס מבחנים שוויוניים, שייקבעו על ידי השרים הממונים לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. לעניין זה, מוסדות הפטור נחשבים למוסדות ציבור. עם זאת, כיום אין מנגנון מעקב מסודר אחר התקצוב שמספקת כל רשות מקומית למוסדות החינוך בשטחה. הרשויות מנהלות את התקצוב באופן עצמאי ואין מערכת מרכזית שאוספת את כל הנתונים, ולכן קשה לפקח על היקף התקציבים ואופן חלוקתם. כפיפותן של הרשויות המקומיות לפיקוח משרד הפנים מייצרת מבנה ארגוני מסורבל, ומקשה על הרגולציה ועל התיאום בין כלל הגורמים המעורבים¹⁰³.

לאורך השנים התעוררו מחלוקות סביב התיקונים לחוק והפרשנות שלהם. חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2009¹⁰⁴ קבע כי על הרשויות המקומיות להשתתף בתקצוב מוסדות המוכש"ר

98 מתוך ראיון עם עו"ד נה דגן-בוזגלו, חוקרת במרכז אדוה, 10 בספטמבר 2017.

99 חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 7), התשס"ז-2007.

100 חוק נהרי חל רק על כיתות א'-ט' בבתי הספר המוכרים; לפיכך תקצוב עמותות המפעילות גני ילדים, בתי ספר תיכוניים ומוסדות פטור, כמו גם תקצוב תלמידי חוץ או הסעות, חייבים להתבצע על פי נוהל תמיכות.

101 לא התקבלה עתירה של הרשות לגבי תקצוב מלא. ראו: הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, גוטליב נ' אור יהודה (עת"מ 26575-12-09).

102 משרד הפנים, נוהל תמיכות במוסדות ציבור של הרשויות המקומיות, 4/2006.

103 משרד החינוך פיתח בשנים האחרונות מערכת-על שקופה לציבור הרחב שמאפשרת בקרה ומעקב אחר הנתונים. במשרד הפנים, נכון להיום, אין מערכת דומה.

104 מדינת ישראל, משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי מספר 8/2009, דצמבר 2009.

בתחומן בשיעור של 75 אחוז מתקצוב מוסדות החינוך הרשמיים, כולל מימון מלא לפעילות שוטפת, הוצאות חשמל ומים, תחזוקת מבנים, השכרת מבנים, הסעות ועוד. משרד החינוך חלק על פרשנות זו לתיקון בחוק, וערער על סמכות משרד הפנים בנושא¹⁰⁵. במהלך השנים העניין נידון בבתי משפט, סביב סוגיות כמו מימון הסעות והזנה. ב-2011 היועץ המשפטי לממשלה פרסם מסמך המתווה את מדיניות הממשלה ביחס ליישום התיקון לחוק¹⁰⁶. על פי מסמך זה על הרשויות המקומיות להשתתף במימון תוכניות לימודים ייחודיות בדומה למקובל בחינוך הרשמי, אך לא בהסעת תלמידים למוסדות חינוך. נראה כי זו המדיניות המנחה את הרשויות המקומיות עד היום.

מימון פרטי: במוסדות שבהם אין תקצוב מלא, תשלומי הורים, תרומות והכנסות של בית ספר משלימים את התקציב שמספקים משרד החינוך והרשויות המקומיות. בנוסף, המימון הפרטי מכסה תשלום עבור תל"ן (תוכניות לימוד נוספות מעבר ללימודי הליבה), דמי שכלול, ביטוח ועוד.

9.4 חישוב התקציב והעברתו לעובדי ההוראה

התקצוב של בתי ספר היסודיים וחטיבות הביניים מחושב בהתאם למספר הכיתות. תוספת תקציב ניתנת עבור כל תלמיד מעבר ל-20 תלמידים בכיתה, ותוספת נוספת בהתאם למדד הטיפול של בית הספר. מדד הטיפול נקבע על ידי משרד החינוך על בסיס מצבם החברתי-כלכלי של התלמידים הלומדים בבית הספר. מדד הטיפול של בתי הספר החרדיים ברשתות החינוך ובמוסדות המוכש"ר נמוך מהממוצע במוסדות החינוך הממלכתיים¹⁰⁷. פרק זה יתמקד בתקצוב בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, כיוון שמודל התקצוב בחטיבה העליונה שונה ומורכב¹⁰⁸.

שעות ההוראה

במערכת החינוך הממלכתית כל בית ספר זכאי למספר מסוים של שעות הוראה (תקן בסיס), ובנוסף לשעות טיפוח ולשעות ייעודיות בהתאם לפרופיל הבית ספרי. בבתי הספר החרדיים, שעות התקן מתוקצבות ביחס לתקצובן בחינוך הרשמי (100 אחוז ברשתות, 75 אחוז במוכש"רים, 55 אחוז במוסדות הפטור). השעות הנוספות ברשתות החינוך החרדיות מתוקצבות כמו בתי הספר הממלכתיים, אך מוסדות המוכש"ר והפטור לא. בעבר תקנות משרד החינוך קבעו שהמדינה תממן 75 אחוז מכלל שעות ההוראה במוסדות החרדיים, אך ב-2014 שונו התקנות כך שהתקצוב למוסדות המוכש"ר והפטור יכלול את שעות ההוראה הבסיסיות בלבד, ולא את השעות הנוספות. בעקבות סעיף בהסכם הקואליציוני בין יהדות התורה לליכוד¹⁰⁹, תקנות החוק

105 אתי וייסבלאי, "**בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב**", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012.

106 במסגרת עתירה מנהלית שנדונה בבית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב. ראו: **הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**, גוטליב נ' אור יהודה (עת"מ 26575-12-09).

107 אתי וייסבלאי, "**תקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי והשוואה בין מצבם החברתי-כלכלי של תלמידים בבתי ספר במגזרים שונים**", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

108 לחטיבה העליונה יש מאפיינים ייחודים שמשפיעים על התקצוב ומקשים על ההשוואה.

109 **הסכם שנערך ונחתם ביום י' באייר תשע"ה, 29 באפריל 2015, בין סיעת הליכוד לבין סיעת יהדות התורה**, אתר הכנסת.

חזרו לקדמותן בשנת תשע"ז (2016-2017)¹¹⁰. בימים אלה נעשים ניסיונות להסדיר את הסוגיה בוועדת הכספים.

אופן התשלום

מוסדות החינוך הממלכתי: שכר המורים מועבר להם ישירות, בהתאם להסכמי השכר במשק ולנתוני האישיים של המורה (ותק, השכלה ועוד).

רשתות החינוך החרדיות: המדינה מעבירה את השכר לרשתות, והן אלה שמעבירות אותו למורים. חשב של משרד האוצר מחשב את ערך שעות ההוראה של המורים ברשתות, ואת גובה השכר הנגזר ממנו.

מוסדות המוכש"ר הפרטיים (שאינם משתייכים לרשתות): כל אחד מבתי הספר משויך מדי שנה לאחד מ-36 פרופילים שקבע משרד החינוך, בהתאם לוותק, להשכלה ולאחוזי המשרה של עובדי ההוראה במוסד. עבור כל אחד מהפרופילים נקבעה עלות משרה חודשית ממוצעת של עובד הוראה – החל מ-7,525 שקל במוסד המשויך לפרופיל 1, ועד 13,113 שקל במוסד המשויך לפרופיל 36¹¹¹. עלות זו כוללת גם תשלומים שאינם משולמים ישירות לעובד, כמו ביטוח לאומי, קרן פנסיה, קופת גמל וקרן השתלמות. משרד החינוך משקלל בחישוב השכר חלק מרכיבי השכר להם זכאים מורים בחינוך הרשמי (כמו הוצאות פלאפון, גמול הכשרה ועוד), אך איננו מחשב רכיבים אחרים כמו שעות גיל, גמול תפקיד ועבודת אם¹¹².

מוסדות הפטור: עלות שעת ההוראה במוסדות אלה קבועה ומקבילה לבתי ספר עם פרופיל 8¹¹³. שכר המורים מועבר ממשרד החינוך למוסדות דרך רשתות החינוך.

חשוב לציין כי משכורות עובדי ההוראה במוסדות המוכש"ר אמורות להיות זהות לאלו של עובדי ההוראה בגנים ובתי ספר ממלכתיים. זהו אחד התנאים להכרה ותקצוב מוסדות מוכש"ר¹¹⁴. העמותות המנהלות את בתי הספר נדרשות להשלים את שכר המורים הממומן ב-55 אחוז או ב-75 אחוז על ידי המדינה. השלמת שכר עובדי ההוראה מגיעה מתשלומי הורים, תרומות והכנסה עצמית של בתי הספר. במקרים שבהם מורים מלמדים יותר מ-100 אחוז משרה (בחיידרים למשל), על העמותה לממן גם את השכר הנוסף. מבקר המדינה התריע שמשרד החינוך הכיר במוסדות חינוך מבלי לוודא שהם אכן משלמים למורים כראוי¹¹⁵.

התשלום עבור שירותי ההיקף (ציווד, ניקיון, מזכירות, שרת, הנהלה) מועבר ממשרד החינוך לרשויות המקומיות ומהן לרשתות או לבתי הספר.

-
- 110 מישוב"ר חשבות וייעוץ עסקי, שעות תמרוץ וטיפוח לשנת תשע"ז, 4 בינואר 2017.
- 111 אתי וייסבלאי, "תקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי והשוואה בין מצבם החברתי-כלכלי של תלמידים בבתי ספר במגזרים שונים", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.
- 112 שם.
- 113 אתי וייסבלאי, "תקצוב שעות הוראה בבתי ספר יסודיים במעמד משפטי מוכר שאינם רשמי ופטור", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013.
- 114 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, תקנה 3 (א') (6).
- 115 מבקר המדינה, "חינוך מוכר שאינם רשמי", דוח שנתי 58' לשנת 2007, ירושלים: מבקר המדינה, 2008.

מוסדות פטור	מוסדות מוכש"ר	רשתות החינוך החרדי	מוסדות חינוך רשמיים (מערכת החינוך הממלכתית)	אופן העברת התקציב
כלל התקציב מועבר לבתי הספר דרך הרשתות	כלל התקציב מועבר לבתי הספר דרך העמותות	שכר המורים מועבר דרך הרשתות; שאר התקציב הבית ספרי משולם דרך הרשתות	שכר המורים משולם ישירות למורים; שאר התקציב הבית ספרי משולם לבית הספר	
שני גורמים מתווכים	גורם מתווך	גורם מתווך; לעיתים יותר מבעלות אחת	העסקה ישירה	העסקה
בהתאם לפרופיל הבית ספרי	בהתאם לפרופיל הבית ספרי	בהתאם לנתונים הספציפיים של כל מורה	בהתאם לנתונים הספציפיים של כל מורה	חישוב שכר מורים

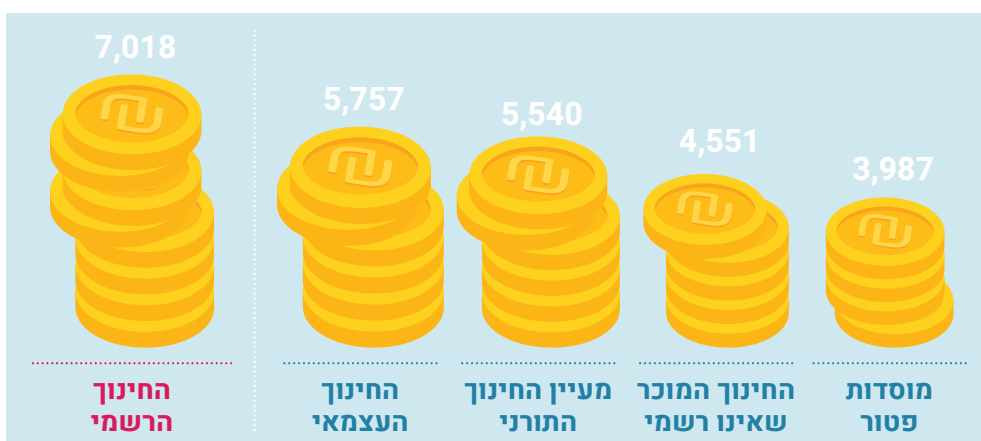
ריבוי הגורמים המתווכים את העברת הכספים מסרבל את המערכת, מקשה על הפיקוח, ומאפשר לגורמים רבים ולבעלי אינטרסים להתערב ולשלוט באופן חלוקת התקציב.

9.5 אפליה במימון מוסדות החינוך החרדי לעומת החינוך הממלכתי

עלות שעת הוראה

עלות שעת ההוראה תלויה במאפייני צוות ההוראה. כיוון שצוות ההוראה במוסדות הפטור עוברים פחות הכשרות והתמחויות, עלות שעת הוראה במוסדות אלה נמוכה יותר. מוסדות פטור מקבלים רק 30 אחוז מתקציב שעות ההוראה שמקבלים מוסדות בחינוך היסודי הרשמי¹¹⁶.

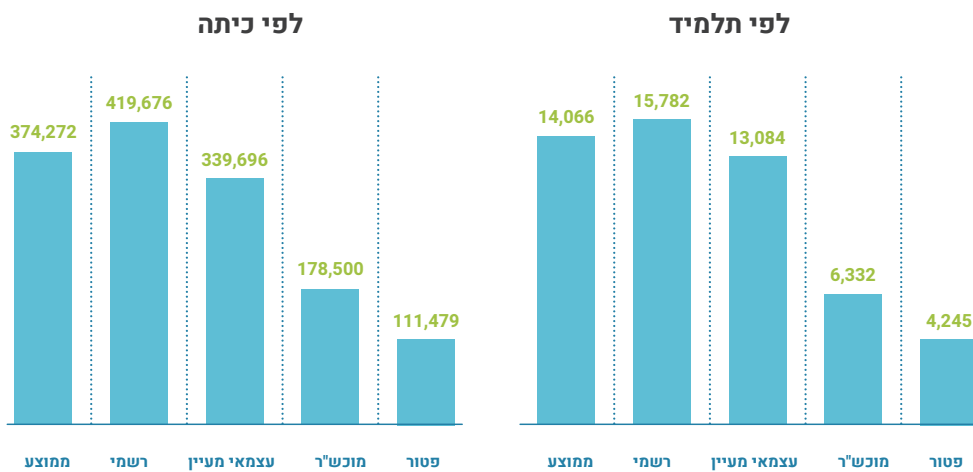
עלות שעת הוראה בחינוך היסודי הרשמי ושאינו רשמי, תשע"ג¹¹⁷



116 אתי וייסבלאי, "תקצוב שעות הוראה בבתי ספר יסודיים במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי ופטור", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013.

תקצוב לתלמיד ותקצוב לכיתה

תלמידים חרדים מקבלים את התקצוב הנמוך ביותר ביחס לשאר התלמידים בישראל, בעיקר במוסדות המוכש"ר והפטור¹¹⁸. בגרף הבא ניתן לראות את הפערים בתקצוב בין המוסדות החרדיים למוסדות הרשמיים. התקצוב של מוסדות הפטור עומד באופן רשמי על 55 אחוז מתקצוב מוסדות החינוך הממלכתי, אך כאשר בוחנים את התקצוב פר תלמיד מתברר שהם מתקצבים ב-27 אחוז בלבד מהתלמידים בחינוך הרשמי. מוסדות המוכש"ר אמורים להיות מתקצבים ב-75 אחוז מתקציב מוסדות החינוך הממלכתיים, אבל בפועל כל תלמיד מתקצב ב-40 אחוז בלבד ממקבילו בחינוך הרשמי. כשמחלקים את התקציב פר כיתה, הפערים גדולים אף יותר. כיתה במוסדות הפטור, למשל, מתקצבת רק ברבע מתקציבה של כיתה במוסדות הרשמיים.



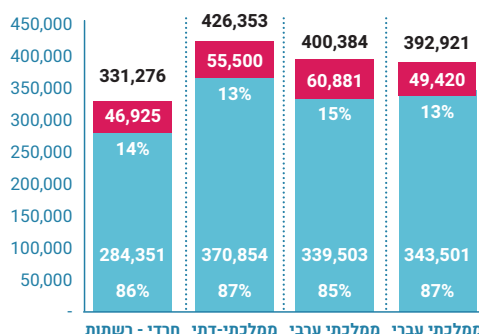
- עלויות השעות בחינוך היסודי מבוססות על פי עלות ממוצעת לשעה X שעות בפועל ששולמו
- נתוני המוסדות כוללים כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר בחינוך רגיל
- סה"כ התקציב אינו כולל תקציב בגין שעות חופשה (תשלום בחודשי הקיץ המשולם עבור כיתות החינוך המיוחד)

קיים פער תקצובי נוסף בין רשתות החינוך השונות. התקציב לתלמיד ברשת מעיין החינוך התורני עומד על 14,931 שקל בשנה, בעוד התקציב לתלמיד ברשת החינוך העצמאי עומד על 12,335 בלבד¹¹⁹.

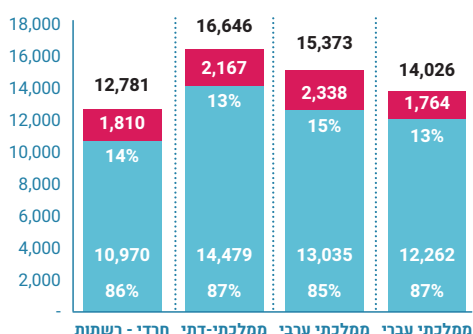
118 משרד החינוך, ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת תשע"ו, 2017.

119 אתי וייסבלאי, "תקצוב בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי והשוואה בין מצבם החברתי-כלכלי של תלמידים בבתי ספר במגזרים שונים", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

פיקוח לפי כיתה



פיקוח לפי תלמיד



■ תשלומים לרשויות, רכישות והקצבות ■ עלות שעות

גורמים לפערים התקציביים בין החינוך החרדי והחינוך הממלכתי

- שיטת התקצוב.** קרוב למחצית ממוסדות החינוך החרדיים מקבלים מימון חלקי בלבד, ונאלצים להשלים את התקציב החסר בכוחות עצמם. בשונה ממוסדות חינוך פרטיים במגזר החילוני, מוסדות פרטיים בחינוך החרדי משרתים אוכלוסייה חלשה יותר, אשר נאלצת לממן חינוך פרטי בשל השתייכותה הקהילתית ואמונתה הדתית. כיוון שאת השלמת התקציב החסר ממלאים בתי הספר באמצעות תשלומי הורים, הנטל על ההורים כבד במיוחד. בנוסף, השלמות התקציב הללו אינן מכסות את כלל הצרכים במוסד. התוצאה היא הפחתת שירותים לתלמידים, מצוקת מבנים ועוד.
- רפורמת אופק חדש.** הרפורמה – שנועדה לשפר את שכרם, מעמדם ופיתוחם של עובדי ההוראה – הוסיפה שעות הוראה לתקציב שמקבלים בתי ספר ממלכתיים, ושיפרה את שכרם של המורים המלמדים בהם. היא לא הוחלה על בתי הספר החרדיים, מה שהעצים את הפערים בין החינוך החרדי לחינוך הממלכתי.
- רכיבי השכר.** רבים מעובדי ההוראה במערכת החינוך החרדית מקבלים שכר נמוך – או בגלל שהם חסרי הכשרה או השכלה אקדמית, או בגלל שמוסדות החינוך משמיטים רכיבי שכר שעובדי ההוראה זכאים להם, כפי שפירטנו בפרק העוסק בזכויות המורים.
- שעות נוספות.** מוסדות המוכש"ר והפטור מקבלים כיום תקצוב חלקי בלבד עבור שעות הוראה נוספות. סוגייה זו קשורה לשינויים התכופים ולהיעדר המדיניות המסודרת במימון מוסדות אלה.
- היעדר מנגנון מסודר לחלוקת הכספים.** ללא מנגנון וקריטריונים ברורים לחלוקת התקציבים – בעיקר במוסדות המוכש"ר והפטור¹²⁰ – קשה במיוחד לפקח על העברות

120 משרד רואי החשבון הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות', לבקשת אגף החשב הכללי באוצר, דוח ביקורת כספית, תקציבית ותפעולית בעמותות מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל ע"ר (58){0-12195-2}, 22 ביולי 2013.

הכספים. מצב זה מעודד התנהלות לקויה מצד הרשתות והעמותות, כולל שימוש בתקציבים לצרכים פרטיים או פוליטיים.

6. תקצוב חלקי ומשתנה. משרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות תקציבים עבור שירותים נוספים, מעבר לשעות ההוראה. התקציב, כאמור, חלקי, והעירייה נדרשת להשלים אותו – אך לא תמיד יש לה את המשאבים הדרושים. במקרים אחרים רשויות חזקות מוסיפות לתקציב יותר מהנדרש. כך נוצר מעגל קסמים, בו הפער בין בתי ספר חזקים וחלשים הולך וגדל.

7. תקצוב נפרד. החינוך החרדי איננו חלק ממערכת החינוך הממלכתית, ולכן כל תוספת שנקבעת בחינוך הרשמי לא חלה עליו אוטומטית, אלא מצריכה מאבק פרטני. עובדי הוראה חרדים, למשל, לא קיבלו את תוספות השכר שנקבעו בהסכמים קיבוציים לכלל עובדי ההוראה במדינה, ועד היום לא חלה התקדמות בנושא¹²¹.

121 ועדת הכספים, פגיעה בתנאי שכרם של עובדי הוראה במגזר החרדי, פרוטוקול 681, אתר הכנסת, 22 במרץ 2017.

10. הכשלים במערכת החינוך החרדית

10.1 מערכת החינוך החרדית: תמונת מצב עדכנית

מהנתונים הסטטיסטיים, מדוחות מבקר המדינה, מהסקרים שערכנו ומשיחות שקיימנו עם הורים, מורים ואנשי משרד החינוך, עולה תמונת מצב עגומה של מערכת החינוך החרדית בישראל. כתוצאה מכך, זכותם הבסיסית של ילדים וילדות חרדיים לחינוך נפגעת. זכויות העובדים של מורות, מורים וגננות במגזר החרדי נפגעות אף הן. בנוסף, כספי הציבור מנוהלים בזלזול ומבוזבזים בחוסר יעילות. הנזקים, אם כך, אינם רק כלכליים, אלא גם חינוכיים וחברתיים.

נסקור כאן את הכשלים המרכזיים העולים מהדוח, נציין את הגורמים שעודדו את היווצרותם ואפשרו את הימשכותם, ולבסוף נציע סדרת המלצות מדיניות לצמצום הפערים בין מערכת החינוך החרדית לשאר מערכות החינוך בישראל, וכן להתמודדות עם הבעיות הייחודיות לחינוך החרדי.

מטבע הדברים בחינתה של כל מערכת מזמנת הכללות, כמו גם התמקדות בביקורת ובכשלים. נדגיש כי אין באמור כדי לשלול את הצלחותיה של מערכת החינוך החרדית להתמודד עם מגוון אתגרים כלכליים ואחרים באופן מעורר השתאות והערכה¹²².

10.2 הגורמים המרכזיים לכשלים במערכת החינוך החרדית

בעלות פרטית, פיקוח ממשלתי

מוסדות החינוך החרדיים, המשרתים כחמישית מתלמידי ישראל, נמצאים בבעלות פרטית של מגוון עמותות. כתוצאה מכך, משרד החינוך נאלץ להתמודד עם בתי ספר בבעלות פרטית ובאחריות המדינה – כאשר בפועל הוא ערוך להתמודד עם בתי ספר שבבעלות ובאחריות המדינה. המדיניות ביחס לבתי ספר פרטיים התגבשה רק בדיעבד, טלאי על גבי טלאי. המדינה מפקחת על בתי הספר האלה ומתקצבת אותם – אך כיוון שאינם שייכים לה, יכולתה לממש את אחריותה כלפיהם חלקית בלבד.

על מנת להבטיח שחינוך פרטי יפעל כהלכה יש צורך במערכת בלמים שכוללת שקיפות, פיקוח מלמעלה (משרד החינוך) ומלמטה (הורים ומורים). בחינוך החרדי הבלמים האלה נעדרים, כך נוצר כשל מערכתי מובנה ברמות הפיקוח, התקצוב והניהול של בתי הספר החרדיים.

תנאים סוציו-אקונומיים נמוכים מהמוצע

כיוון שחלקים נרחבים ממערכת החינוך החרדית זכאים לתקצוב חלקי בלבד, השלמת התקציב נעשית באמצעות תשלומי הורים ותרומות. גם בבתי הספר לבנים ברשתות החינוך, המתוקצבים ב-100 אחוז על ידי משרד החינוך, נדרשת תוספת תקציב עבור השעות הנוספות וחודש הלימודים הנוסף בקיץ. גם היא ממומנת מתשלומי ההורים. כפועל יוצא מכך, דווקא הציבור החרדי – בו מספר הילדים הממוצע למשפחה גבוה יותר והמצב הסוציו-אקונומי הממוצע נמוך יותר – משלם עבור חינוך סכומים גבוהים במיוחד מדי חודש¹²³.

122 כך, למשל, יש הרואים בתלמודי התורה, המייצרים תרבות של למידה למרות תקצוב חלקי ויום לימודים ארוך, תופעה על טבעית. ראו אהוד (אודי) שפיגל, "ותלמוד תורה כנגד כולם": חינוך חרדי לבנים בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2011.

123 ראו פרק 5 - תשלומי הורים בחינוך החרדי. עמוד 40

היעדר פיקוח ממשלתי ("מלמעלה")

בשנים האחרונות, מאז שהוקם המחוז החרדי במשרד החינוך, מספר המפקחים בחינוך החרדי הושווה למספר המפקחים היחסי בחינוך הרשמי, ואפילו עבר אותו. עם זאת, כיוון שמערכת החינוך החרדית מופרטת, נדרש בה פיקוח נרחב יותר מאשר בחינוך הממלכתי. כיום, הפיקוח מצד המדינה חלקי ומדגמי, ולכן מוטה ולא מייצג¹²⁴. משרד החינוך אינו מוודא, למשל, שהתקציבים שהוא מזרים למוסדות החינוך החרדיים אכן מגיעים ליעדם. התנהלות זו מאפשרת תופעות כמו גביית תשלומי הורים מופרזים, דיווח שקרי, העסקת מקורבים ועוד.

פיקוח איכותי תלוי בדיווח מהימן, ולא כל מוסדות החינוך החרדיים מספקים דיווח כזה. הדבר נכון במיוחד למוסדות הפטור, בהם הפיקוח הוא בעיקר פנימי, ולכן משתנה ממוסד למוסד ותלוי בכמות המשאבים וברצון הטוב של ההנהלה. במישור הפדגוגי, למשל, יש מוסדות בהם מורים אינם מחויבים לדווח על תכני הלימוד והתקדמות התלמידים לאף גורם. המחסור בפיקוח אפקטיבי מורגש במיוחד ביחס לשכר המורים ולשירותים לתלמידים.

היעדר פיקוח קהילתי ("מלמטה")

כפי שהזכרנו קודם, בבתי הספר החרדיים אין ועדי הורים, כך שהפיקוח החלקי והלקוי של משרד החינוך אינו מושלם על ידי פיקוח מצד ההורים. מצב זה מאפשר ומעודד התנהלות לקויה כמו הסתת תקציבים ייעודיים למטרות בלתי מאושרות, או מתן שירותים חלקיים. בנוסף, פנייה לערכאות חוץ-מגזריות – כמו משרד החינוך למשל – נתפסת כבעייתית בעיני חרדים רבים, הן מבחינה דתית והן מבחינה חברתית. התפיסה הרווחת במגזר רואה במדינה גורם שמפלה את החברה החרדית ואת החינוך החרדי לרעה. הדרישות לניהול תקין וחובת הדיווח נתפסות כניסיון של המדינה להתערב במערכת החינוך החרדי. על כן, פנייה לרשויות עלולה להיות כרוכה במחיר חברתי כבד, כולל פיטורים בתואנות שווא, הדרת ילדים ממוסדות החינוך ועוד. גישה זו היא במידה רבה שריד היסטורי של הימים שלאחר קום המדינה, בהם החברה החרדית הייתה מיעוט שנאבק על מנת לשמור על עצמאותו וזהותו אל מול מדיניות כור ההיתוך¹²⁵.

מחסור בנתונים

הדיווח הלקוי והפיקוח החלקי במערכת החינוך החרדית מובילים למחסור מתמשך בנתונים כמו מספר עובדי ההוראה והכשרתם, הישגי התלמידים, חלוקת תשלומי ההורים ועוד. בחלק מהתחומים קיימים נתונים חלקיים, ובאחרים אין נתונים כלל. המחסור במידע מקשה עוד יותר על מלאכת הפיקוח הבעייתית מלכתחילה, וכן פוגע ביכולת לעצב מדיניות אפקטיבית. כך, למשל, כאשר מפקח מטעם משרד החינוך בוחן תלושי משכורת, אין ביכולתו להצליב את גובה השכר עם הוותק או ההשכלה של עובד ההוראה.

124 מבקר המדינה, "משרד החינוך הפיקוח הכולל על בתי הספר", דוח מבקר המדינה 67' לשנת 2016, ירושלים: מבקר המדינה, 2017; מבקר המדינה, "חינוך מוכר שאינו רשמי", דוח שנתי 58' לשנת 2007, ירושלים: מבקר המדינה, 2008.

125 בנימין בראון, "מדריך לחברה החרדית: אמונות וזרמים", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2017, עמ' 265-284; בנימין בראון, "חרדים מ'שלטון העם': ביקורת חרדית על הדמוקרטיה הישראלית", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

פוליטיזציה וקשרי הון-שלטון

חוק חינוך ממלכתי (1953) נועד לנתק את בתי הספר מהמפלגות המזוהות עימם, אך מערכת החינוך החרדית נותרה מחוברת ישירות למערכת הפוליטית. החינוך העצמאי קשור ליהדות התורה, ובעיקר לאגודת ישראל; מעיין החינוך התורני קשור לש"ס. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך שבעלי תפקידים ברשותות החינוך משמשים לעיתים בתפקידים בכירים במפלגה. גם עמותות החינוך הפרטיות קשורות לעיתים קרובות לפוליטיקה החרדית, נמצאות בבעלות עקיפה של פוליטיקאים חרדים וכיוצא בזה.

עם השנים, יצרה מערכת החינוך החרדית, שכמעט כולה בבעלות פרטית, אליטה חדשה במגזר החרדי – בעלי עמותות החינוך. מדובר בשכבה צרה של עסקנים שצברו עוצמה אדירה בקרב הציבור החרדי, שווה לזו של רבנים ופוליטיקאים. החופש היחסי של מוסדות חינוך פרטיים לסנן תלמידים, התקציבים האדירים שעוברים דרכם והכוח שלהם כממונים על חינוך הקהילה – הקנו להם מעמד חסר תקדים.¹²⁶

כאשר משרד החינוך קובע את מדיניות החינוך החרדית, הוא מתנהל בעיקר מול מנהלי מוסדות החינוך ומול הפוליטיקאים החרדים. האינטרסים שלהם לא בהכרח חופפים את אלה של הציבור החרדי, שנאלץ להסתמך על שירותיהם; אשר גולד¹²⁷, לשעבר יועצו של שי פירון לענייני חרדים, מתאר מצב זה כפירמידת שליטה שבראשה ניצבים העסקנים ובתחתיתה הציבור. המידע שזורם לציבור, טוען גולד, מסונן או מסולף בהתאם לאינטרסים של העומדים בראש הפירמידה. הדבר בא לידי ביטוי, לדוגמא, במאבק על הפיקוח בבתי הספר. המחוז החרדי במשרד החינוך פעל להגביר את הפיקוח במטרה לאכוף כללי מנהל תקין, למנוע פגיעה בזכויות המורים ולוודא שבתי הספר מספקים לתלמידים את השירותים הנדרשים. העסקנים ובעלי מוסדות החינוך, לעומת זאת, הציגו את המהלך כניסיון של המדינה להתערב בתכני הלימוד בחינוך החרדי, ועודדו מנהלים ומורים – הן ישירות והן באמצעות התקשורת החרדית והוויקי (עיתונים כמו "יד" ו"המודיע") – לסרב לשתף פעולה עם המפקחים. התקשורת החרדית החדשה (אתרי האינטרנט החרדיים ותחנות הרדיו החרדיות) התייצבה במאבק הזה דווקא לצד משרד החינוך, ואילו הציבור נותר חלוק בדעתו בסוגיה.

פתיחה לא אחראית של מוסדות חינוך חדשים

פרצה נוספת במערך החינוך הקיים נובעת מהקלות היחסית בה ניתן לפתוח מוסד חינוכי במגזר החרדי. משרד החינוך מאפשר לעמותות קטנות להקים בתי ספר מוכש"רים ללא רגולציה משמעותית, ובכך מעודד פתיחת מוסדות חינוך למטרות רווח בלבד. מעבר לניסיון לצמצם בהוצאות ולהגדיל את הרווחים, מוסדות מסוג זה משמשים להעסקת בני משפחה, חברים ומקורבים. בנוסף, לבתי הספר החדשים אין בהכרח את המשאבים הנדרשים על מנת לספק שירותים נאותים למורים ולתלמידים. הנפגעת העיקרית היא, כמובן, מחויבות בית הספר לתלמידים ולמורים.

בערים חרדיות ניתן למצוא מוסדות חינוך קטנים רבים, כאשר כל קהילה קטנה פותחת בתי

126 על מעמדן של רשתות החינוך החרדיות ראו: נרי הורביץ, "תשתית למיפוי החינוך החרדי בישראל", ירושלים: אגורה מדיניות, 2012, עמ' 87-88.

127 עקיבא וייס, "אשר גולד בראיון פרישה: כך הוקם המחוז החרדי במשרד החינוך", אתר בחדרי חרדים, 21 בפברואר, 2016.

ספר משלה. חלק מהכיתות קטנות ולא עומדות בתקן הנדרש, אך זו רק תחילת הבעיה: כל מוסד כזה מצריך מבנים, ציוד, תחזוקה ומנהלה. כך, במקום לרכז את המשאבים במוסדות חינוך גדולים, המגזר החרדי מייצר עודף מוסדות חינוך קטנים שנושאים, כל אחד לחוד, בעלויות אלה. תופעה זו בולטת במיוחד במוסדות החינוך לבנים. בערים החרדיות ובשכונות החרדיות בערים המעורבות, רשת החינוך העצמאי, שהייתה אמורה להחליף את משרד החינוך, לא מקימה בתי ספר לבנים כלל – ואת מקומה תופסות העמותות הפרטיות. תוצאה נוספת של מצב עניינים זה היא שבאזורים נרחבים ילד חרדי לא יכול ללמוד במוסדות הממומנים על ידי המדינה ב-100 אחוז, וגם לא ללמוד בבתי ספר בהם נלמדים לימודי ליבה מלאים. במקביל, קיימת מצוקה קשה של מוסדות חינוך לבנות. רשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני הקימו בשנים האחרונות בתי ספר רבים בערים חדשות ובשכונות חדשות, אך באזורים בהם האוכלוסייה החרדית הוותיקה גדלה, וכן בשכונות מתחדרות, נפתחו מעט מאוד בתי ספר לבנות. תלמידות שמנסות להירשם לבתי ספר בשכונות שכונות נתקלות בקשיים להתקבל בשל היעדר מקום.

היעדר שקיפות בחלוקת התקציבים

במצב הקיים, קשה עד בלתי אפשרי לאמוד את היקף התקצוב של מערכת החינוך החרדית. מוסדות החינוך המגזריים מתחלקים למעמדות שונים המעוגנים בחקיקה שונה, דרכי תקצובם משתנות ממוסד למוסד, ובחלק מהמקרים אין מדיניות ברורה ביחס לחלוקת התקציב.

בנוסף, חלק מהתקציבים אינם נובעים מחקיקה או תקנות אלא מחולקים בהסכמים קואליציוניים. העברות הכספיים הקואליציוניים נעשות ללא שקיפות, המידע הגלוי לגביון בסיסי ביותר, ולא ברור כיצד – אם בכלל – נערך מעקב אחר חלוקת כספים אלה, והאם הם מחולקים באופן ראוי או שוויוני. בפועל, ההסכמים הקואליציוניים מרוקנים את מדיניות משרד החינוך מתוכן. התקציב הוא אחד האמצעים המרכזיים לאכיפת מדיניות משרד החינוך; עקיפת הדרג המקצועי באמצעות הסכמים קואליציוניים מבטלת את כוחו.

ביזור המערכת

מלבד בתי הספר המשוייכים לרשתות, מוסדות המוכש"ר והפטור אינם מאורגנים תחת ארגון גג, וכל מוסד או מספר מוסדות כפופים לעמותה אחרת. הדבר מגביל את יכולות הפיקוח והשליטה של משרד החינוך, שנאלץ להתמודד מול כל מוסד בנפרד. מצב זה מחמיר ככל שהמערכת גדלה¹²⁸.

ניתוק מתהליכי התמקצעות וחדשנות בחינוך

בשנים האחרונות מערכת החינוך בישראל עוברת תהליכים כמו אקדמיזציה, הכשרה מקצועית של מנהלים, הקמת ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך), ומגוון תוכניות ומיזמים שמקדמים פדגוגיה חדשנית בבתי ספר. מוסדות במערכת החינוך החרדית לרוב אינם נוטלים חלק בתהליכי היעול והפיתוח האלה, ולכן אינם מתפתחים מקצועית במישור הארגוני, החינוכי והפדגוגי.

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

10.3 מודעות נמוכה לכשלים במערכת החינוך החרדית

הציבור בכלל, והציבור החרדי בפרט – כולל בעלי תפקידים במשרד החינוך וקובעי מדיניות – אינם מודעים לרבים מהכשלים המובנים שפורטו לעיל. אלה כמה מהסיבות לכך:

1. במגזר החרדי לא מכירים את מערכת החינוך הכללית, ולא יודעים, לרוב, כיצד נראים ומתנהלים בתי ספר בחינוך הממלכתי-חילוני או הממלכתי-דתי. כתוצאה מכך הם אינם מודעים לפערים לרעתם בתחומים כמו שכר וזכויות העובדים, שירותים לתלמידים, תשתיות ומבנים ועוד.
2. כיוון שהתקשורת החרדית החלה להתעניין בנושא רק לאחרונה, במשך שנים שררה בורות בציבור החרדי גם ביחס למכלול התנאים במערכת החינוך המגזרית עצמה. ריבוי הגורמים המעורבים תרם לכך שכל צד – הורים, מורים, מנהלים – הכיר את התמונה מנקודת המבט שלו בלבד. כך, למשל, פעמים רבות הורים אינם מודעים לתנאי ההעסקה הפוגעניים של מורים, על אף שהם משפיעים ישירות על חינוך ילדיהם.
3. כל מערכת שאיננה נתונה לפיקוח ולבקרה נוטה להתנוון ולהתדרדר. מערכת החינוך החרדית לא עברה בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים, ולא השקיעה בהערכה מחדש, בשיפור או בהתחדשות מבחינת תכנים, שיטות לימוד ועוד. כפועל יוצא מכך, הפערים בינה לבין מערכות חינוך מפותחות יותר בישראל הולכים וגדלים.

11. הצעות מדיניות

נזכיר שגם בפרק זה, כמו לכל אורך הדוח, נתייחס בעיקר לבתי הספר היסודיים והגנים.

11.1 פתרון כולל: העברת מערכת החינוך החרדית לבעלות

המדינה, והכלתה במערכת החינוך הרשמית

פתרון-העל לכלל הכשלים שנחשפו בדוח זה הוא הכלת מערכת החינוך החרדית במערכת החינוך הרשמית, כלומר, העברת בתי הספר היסודיים לבעלות המדינה והעברת גני הילדים לבעלות העיריות והמועצות. צעד זה יהווה תיקון והשלמה של חוק החינוך הממלכתי שנחקק ב-1953 ויושם באופן חלקי מאוד במגזר החרדי. למעשה, תהליך העברת החינוך החרדי לבעלות המדינה יצא לדרך בסוף 2013, עם הקמתו של החינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח). אלא שהממ"ח עוסק בעיקר בהקמת בתי ספר חדשים, ותופס נפח מזערי בלבד מכלל מערכת החינוך החרדי כיום. הרחבת והאצת המהלך לאימוץ רשמי של מערכת החינוך החרדית – על ידי פירוק עמותות ורשתות החינוך החרדיות ומעבר לחינוך חרדי-ממלכתי – יהיה הפתרון הצודק ביותר והיעיל ביותר לשלל הליקויים עליהם הצבענו בדוח.

חינוך ממלכתי-חרדי יצמצם את שורת הגורמים המתווכים בין המדינה לבין מוסדות החינוך החרדיים. הוא יאפשר למשרד החינוך לנהל את המערכת באופן ריכוזי ומוסדר, להחיל נהלים קבועים, להגדיר סמכויות ברורות ולפקח על המוסדות ישירות ובשיטתיות. מנגנון כזה צפוי לבטל, או לכל הפחות לצמצם, את השטח האפור שהיווה קרקע פורייה לאי סדרים ולניצול כוח למטרות אישיות, פוליטיות או אחרות.

ברור לנו שמהפכה כזו לא תתרחש בן לילה ולא תושק בקלות. כל יוזמה להגבלת כוחם של גורמים חזקים ומשפיעים פוליטית בממסד החרדי, כמו מנהלי עמותות החינוך החרדיות, תיתקל בהתנגדות קשה מצידם. בנוסף, הפיכת החינוך החרדי לחינוך ממלכתי תלווה בעלויות של כשני מיליארד שקל בשנה¹²⁹, ולכן צפויים להתנגד למהלך גם משרד האוצר וגורמים נוספים בממשלה ובמשק הישראלי. מסיבות אלה נציע בהמשך פתרונות ביניים שונים לבעיות הקיימות, שעשויים להיות אפקטיביים בטווח הקצר והבינוני. עם זאת, רק הכפפת מוסדות החינוך החרדיים לחינוך הרשמי יפתרו את כשלי העומק המובנים במערכת.

נתייחס כאן למספר אתגרים בדרך לביסוס מערכת חינוך חרדית רשמית:

תכני הלימוד

על מנת לצרף מוסד חינוכי למערכת החינוך הרשמית, עליו להתחייב ללימודי ליבה מלאים.

בתי יעקב (בתי ספר יסודיים מוכשרים לבנות, ברשתות ומחוץ להן): בבתי ספר אלו נלמדים לימודי ליבה מלאים גם היום, ותוכנית הלימודים מקבילה לזו שרווחת בחינוך הממלכתי. גם מספר השעות ולוח החופשות בבתי יעקב דומים למקובל בבתי ספר

129 אורי קידר, עמרי כבירי, סמדר טל-טביבאן, פנייה בהולה לפסילת סעיפים מהצעת התכנית הכלכלית וחוק ההסדרים לשנים 2013-2014, רמת גן, 8 במאי 2013, עמ' 13. פניה שנשלחה עבור היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לכנסת בשם המרשים של סיעות ש"ס ויהדות התורה, משרד כבירי נבו קידר – עו"ד ונטריון (ובשיתוף ר"ח אביגיל שיקוביצקי).

רשמיים, כך שהמעבר לבעלות המדינה אינו צפוי לייצר קשיים מיוחדים במוסדות אלה. תלמודי התורה של רשתות החינוך (החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני): גם מוסדות אלה מחויבים היום בלימודי ליבה מלאים. אליהם מצטרפים חלק מתלמודי התורה המוכש"רים, שגם בהם נלמדים לימודי ליבה מלאים.

תלמודי התורה המוכש"רים והפטורים (שמלמדים 75 או 55 אחוז מלימודי הליבה):

יידרשו להרחיב את תוכנית לימודי החול שלהם, פעולה שתצריך שיתוף פעולה מצד רבני הקהילות המקומיות. גם אם בתי הספר לבנים יסכימו להתחייב ללימודי ליבה מלאים, קושי חדש עלול להתעורר: תוכנית הלימודים במוסדות אלה עמוסה ממילא ומכילה שעות רבות של לימודי קודש, בעיקר לימודי משנה וגמרא. תוספת של לימודי ליבה מלאים תייצר ימי לימודים ארוכים במיוחד. משרד החינוך יידרש לממן את ימי הלימוד הארוכים האלה, מבלי לפגוע בתקצוב השוויוני לבתי הספר החרדיים והלא-חרדיים. את האתגר הזה ניתן לפתור במספר דרכים:

א. להפנות את תקציב שעות הלימוד הפרטניות, שרפורמת "אופק חדש" הוסיפה למערכת, לטובת ימי הלימוד הארוכים.

ב. להתאים תוכניות קיימות בחינוך הממלכתי, שנועדו לממן שעות לימוד נוספות, לטובת לימודי הקודש המורחבים במוסדות אלה.

ג. להשתמש בשעות תל"ן (תוכנית לימודים נוספת). החלטה כזו צריכה להיעשות באישור ובפיקוח ההורים. מדובר בפתרון לא אידיאלי, שכן שעות התל"ן ממומנות מתשלומי ההורים, בשעה שחתיירה לשוויון במערכת החינוך מכתובה צמצום מירבי של תשלומי ההורים.

ד. אפשרות נוספת ומהפכנית יותר היא תוספת שעות למערכת החינוך הישראלית כולה. הארכת יום הלימודים בבתי הספר היסודיים עד 16:00, תוך מתן יד חופשית להורים ולמנהלי בתי הספר לבחור את התכנים שיילמדו בשעות הנוספות. תוספת שעות מידתית למערכת החינוך כולה עשויה להוות תחליף ראוי לתופעה של מימון שעות נוספות באמצעות כספי הורים, תופעה שמרחיבה את הפערים הקיימים בין בתי ספר ומגזרים שונים.

אוטונומיה חינוכית

אחד הגורמים המרכזיים שמנעו את החלת חוק חינוך ממלכתי על מערכת החינוך החרדית היה דרישת המפלגות החרדיות לאוטונומיה חינוכית. עם זאת, כבר כיום אוטונומיה זו מוגבלת: בתי הספר מחויבים בלימודי ליבה ברמות משתנות, וספרי הלימוד ותכני הלימוד מאושרים במידה זו או אחרת על ידי משרד החינוך. במילים אחרות, תוך שימוש במודל של חינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי וממלכתי-חרדי, יוכלו מוסדות החינוך החרדיים לשמור על תוכנית לימודים ייחודית משלהם, אך זו תצטרך לקבל את אישור משרד החינוך.

חודש לימודים נוסף

בתלמודי התורה החרדיים הלימודים נמשכים חודש נוסף אל תוך חופשת הקיץ. בכיתות הנמוכות יהיה ניתן להכיל את ימי הלימוד הנוספים במסגרת קייטנות הקיץ של משרד החינוך. בכיתות הגבוהות חודש לימודים זה יצטרך להתנהל במתכונת של קייטנת רשות לתלמידים המעוניינים בכך.

כשלים נוספים במערכת החינוך החרדי, כמו הליכי הקבלה הבעייתיים, חייבים להערכתנו להיפתר בטווח הקצר, ועל כן נתייחס אליהם במסגרת פתרונות הביניים.

11.2 פתרונות ביניים לטווח הקצר והבינוני

הרחבת הפיקוח והדיווח

כל עוד מערכת החינוך החרדית נשענת על עמותות פרטיות, על המדינה לדאוג למנגנון פיקוח הדוק במיוחד. על פי הנתונים שאספנו, אלה הנושאים הבוערים ביותר המשוועים לרגולציה משמעותית ונרחבת מצד משרד החינוך:

א. בקרה על שכר המורים והגננות (כל עוד עובדי ההוראה אינם מועסקים במודל של העסקה ישירה).

ב. בדיקה שתוכניות הלימודים שבתי הספר התחייבו ללמד אכן נלמדות, וברמה מספקת.

ג. פיקוח שנתי הדוק על תקציב בית הספר, כולל כל מקורותיו, והביצוע של התקציב.

ד. יישום סמכויות האכיפה של משרד החינוך, כולל הפעלת סנקציות כמו הפסקת תקצוב.

ה. השקת מערך תלונות למורים ולהורים תסייע למשרד החינוך באיתור ליקויים וכשלים במערכת. קו חם אנונימי ייעודי, המנוהל על ידי גוף חיצוני, צפוי להגביר משמעותית את הדיווח על הפרת זכויות, חריגה מכללי המנהל תקין, גביית יתר של תשלומי הורים ועוד.

מעבר להעסקה ישירה של צוות ההוראה

יש לעבור למודל כולל של העסקה ישירה על ידי משרד החינוך (מורות, מורים, מנהלות ומנהלים), והרשויות המקומיות (גננות וגננים), כמקובל במערכת החינוך הרשמית. כדי להבטיח שגם בתי הספר שמקבלים תקצוב חלקי ונדרשים להשלים את שכר המורים בכוחות עצמם אכן משלמים להם כראוי, על משרד החינוך לגבות מבתי הספר את סכום הכסף הנדרש להשלמת המשכורות, ולהעביר למורות ולמורים את המשכורת השלמה. מנגנון כזה ימנע את ההפרות החוזרות ונשנות של זכויות המורים.

עד שכלל המורות, המורים והגננות יעברו להעסקה ישירה ויוכלו להצטרף לארגוני המורים ולוועדי העובדים ברשויות המקומיות, על משרד החינוך לתמוך ולעודד את הקמת איגודי העובדים החדשים בחינוך החרדי, בין אם במסגרת ההסתדרות או כל ארגון עובדים אחר.

העברת מוסדות המוכש"ר והפטור לרשתות לרשתות החינוך החרדיות

במטרה לייעל את המנגנון ולהפחית ככל הניתן את התנהלות משרד החינוך מול מאות עמותות חינוך נפרדות, יש להעביר את מוסדות המוכש"ר והפטור לניהול רשתות החינוך החרדיות (החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני). כפי שציינו בהמלצות לפתרונות ארוכי טווח, פתרון מבטיח יותר יהיה העברת כלל מוסדות החינוך לבעלות המדינה; עד שמהלך כזה יתאפשר, העברת העמותות לידי הרשתות תשפר את המצב משמעותית.

שינוי מדיניות ביחס להקמת מוסדות חינוך חדשים

על משרד החינוך לעצור לחלוטין את הקמת בתי הספר המוכש"רים מחוץ לרשתות. מוסדות חינוך חדשים צריכים להשתייך לחינוך הממ"ח, לרשתות החינוך החרדי, או לתפקד כמוסדות פטור. בנוסף, יש לקדם באופן יזום הקמת גנים עירוניים בבעלות ישירה של הרשות המקומית, וכן בתי ספר ממ"ח לבנים ולבנות בערים החרדיות ובריכוזי האוכלוסייה החרדיים. כיום הקמת מוסדות ממ"ח נעשית בעקבות יוזמות מקומיות של הורים, וכרוכה באישור הגורמים הרלבנטיים ברשות המקומית. ההורים נדרשים לגייס כמות מספקת של ילדים בעצמם, ואז תלויים בשיתוף פעולה מצד הרשות המקומית. ברשויות החרדיות לא ממהרים לתמוך ביוזמות אלה. בנוסף, הורים שמקדמים הקמת מוסדות חינוך חדשים מסתכנים בפגיעה ביחס שילדיהם מקבלים במוסדות חינוך אחרים, או בסיכויי הקבלה שלהם לכאלה.

העברת האחריות על הקמת בתי ספר וגנים בחינוך הממ"ח לידי משרד החינוך היא הדרך הטובה ביותר להתגבר על המכשולים האלה. בפרט, הקמה של בתי ספר עם כיתות א' עד ח' תאפשר להורים להעביר את כל ילדיהם למוסדות אלה, וכך תמנע את הסכנה שמוסדות קיימים ינסו לחבל בהקמת המוסדות המתחרים תוך כדי פגיעה בילדים ובהורים.

הידוק הפיקוח על תשלומי הורים

על מנת לטפל בשלל הכשלים שנסקרו בדוח ביחס לגביית תשלומי הורים והשימוש בהם, משרד החינוך יכול לחייב את בתי הספר להשתמש באחת משתי האפשרויות האלה:

1. הקמת ועד הורים דמוקרטי שיהיה שותף מלא לקביעת גובה תשלומי ההורים ולפיקוח על השימוש בהם במהלך השנה. על מנת שהוועדים יהפכו עצמאיים ואפקטיביים, מומלץ שהקמתם ובחירתם תלווה על ידי אחד מארגוני ההורים הארציים הוותיקים.
2. הפעלת רואה חשבון חיצוני, שיפקח ויעקוב אחר גביית תשלומי ההורים והשימוש בהם.

שינוי הליכי הרישום והקבלה לגנים ולבתי הספר

על הליך הרישום והקבלה לגנים ולבתי ספר חרדיים לעבור שינוי מהותי. יש לבטל את סמכותם של מוסדות החינוך לקבל ולדחות תלמידים, ולעבור למודל שישלב רישום אזורי ובחירה של ההורים. במקור, משרד החינוך חתר לכך שהורים המעוניינים בחינוך חרדי יוכלו לשלוח את ילדיהם לבית הספר המקומי של רשת החינוך העצמאי. אלא שהליכי הרישום והקבלה במגזר לא התארגנו בהתאם: ברוב בתי יעקב של החינוך העצמאי מחוייבים לרישום אזורי ומקבלים את כלל הפונים, אך שאר בתי הספר משרתים קהילות ספציפיות בלבד. אחד הגורמים העיקריים לבעיות ברישום לבתי ספר חרדיים נובע מכך שהמדינה אפשרה לכל קהילה חרדית להקים מוסדות משלה. כך, במקום ארבעה זרמים חינוכיים בישראל – חילוני, דתי, ערבי וחרדי – נוצרה מערכת חינוך חרדית מפולגת ומפוצלת, בה כל קהילה מנהלת בתי ספר משלה ומסננת תלמידים בהתאם.

כיום החינוך החרדי מורכב מהזרמים הבאים:

בתי יעקב של רשת החינוך העצמאי, המשרתים את הקהילה הליטאית והספרדית; בתי יעקב של רשת מעיין החינוך התורני, המשרתים את הקהילה הספרדית; בתי יעקב חסידיים במסגרת החינוך העצמאי, המשרתים את הקהילות החסידיות השונות; תלמודי תורה (חיידרים)

קהילתיים. תלמודי התורה הקהילתיים כוללים חיידרים ספרדיים וליטאיים (משרתים קהילות אשכנזיות וספרדיות), וכן תלמודי תורה נפרדים לכל חסידות ולכל קהילה על הרצף החרדי – מחיידרים שמיועדים לבני אברכים בלבד, ועד תלמודי תורה לציבור החרדי המודרני. על מנת להתמודד עם התופעה, על משרד החינוך לעצור את האישורים הניתנים לכל קהילה להקים מוסדות חינוך משלה, ולעבור למודל אחר לחלוטין של רישום וקבלה: הרישום לבתי הספר של החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני יהיה רישום מרכזי אזורי, שמבוצע על ידי הרשות המקומית ללא חלוקה עדתית. במקביל, כל קהילה שמתפעלת בית ספר ייחודי משלה תהיה מחויבת לקבל כל ילד שהוריו ירשמו אותו למוסד. אם לא יהיה מספיק מקום ולא תתאפשר פתיחת כיתות נוספות במוסד זה, תיערך הגרלה בין כלל התלמידים הנרשמים. השאר יופנו לבתי הספר האזוריים. גם לבתי ספר אלו, הרישום יתבצע דרך העירייה בלבד. פתרון זה מתאים גם לשלב שבו מערכת החינוך החרדית תעבור, חלקה או כולה, לתוך מערכת החינוך הרשמית. הוא לא יהיה קל ליישום, ומצריך שינוי מהותי בתפיסתם של מנהלי המוסדות והורים עצמם. עם זאת, מניעת אפליה ופגיעה בילדים ובהוריהם היא ערך עליון שמצדיק את התערבות המדינה בנושא.

העלאת מודעות ומאבק על דעת הקהל

על מנת ליישם את פתרונות הביניים, כמו גם את הפתרון הכולל, יש להעלות את המודעות בקרב הציבור החרדי לזכויותיהם של מורים, הורים ותלמידים. לשם כך יש להפיץ מידע להורים ולעובדי ההוראה החרדיים; לרתום גורמים מרכזיים בקהילה – רבנים, כלי תקשורת ועוד – לתמוך בשינויים המערכתיים הנדרשים; ללוות את התהליך בקמפיין בתקשורת החרדית, על מנת להכשיר את דעת הקהל למהלך ולא להפקיר את המגרש התקשורתי בידי גורמים בעלי אינטרסים כלכליים ופוליטיים.

לאור הממצאים שהצגנו בדוח זה, נראה שמהמדינה עדיין תופסת את מערכת החינוך החרדית – המשרתת כחמישית מהתלמידים בישראל – כבת חורגת במערכת החינוך הישראלית. גישה זו הובילה לשורת כשלים שפורטו בדוח זה, ובראשם: פגיעה בזכויותיהם של התלמידות והתלמידים החרדיים; פגיעה בשכרם ובתנאיהם של עובדות ועובדי ההוראה בחינוך החרדי; ובזבוז של כספי ציבור, הזורמים למערכת החינוך החרדית ללא פיקוח ראוי.

המדיניות הנוכחית של משרד החינוך היא תוצר של נסיבות היסטוריות ופוליטיות ספציפיות. בשנים האחרונות, למרות שהמציאות השתנתה – הציבור החרדי גדל, הצרכים שלו השתנו, השוליים שלו התרחבו ונשמעים בתוכו קולות שונים בסוגיות שבעבר היו מוסכמות – לא חל שינוי מהותי במדיניות משרד החינוך. הקמת המחוז החרדי וזרם החינוך הממלכתי-חרדי היו צעדים משמעותיים, אך הם רחוקים מלענות על צרכי המערכת. החינוך ממלכתי-חרדי פועל בהיקף מצומצם ושולי, ואילו מפקחי המחוז החרדי נתקלים בקשיים רבים בניסיונם לפקח על בתי הספר.

המדינה חייבת להיערך מחדש אל מול השינויים המהותיים בחברה החרדית ובחינוך החרדי, כדי לעצור את הפגיעה המתמשכת במורים, בתלמידים, בהורים ובקופת המדינה.

מסלול הלימודים בחינוך החרדי

מסלול לימודים לבנות: בגיל 3 נכנסות ילדות חרדיות לגן חרדי לבנות בלבד בבעלות אחת מרשות הגנים החרדיים. זהו גן מוכש"ר, שנהנה מסבסוד מלא. תוכנית הלימודים בגן דומה לתוכנית הלימודים בגן עירוני רגיל, עם תוספת של תכנים דתיים וחרדיים. בכיתה א' ילדות חרדיות ייכנסו לבית ספר היסודי "בית יעקב" לבנות חרדיות. לרוב, מדובר בבית ספר מוכש"ר, מסובד במלואו, הממשיך למעין החינוך התורני או לרשת החינוך העצמאי. בבית הספר היסודי מחויבות הבנות בלימודי ליבה מלאים, במתכונת דומה לנהוג בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים.

עד כיתה ח' לומדות הבנות – עם מורות בלבד – באותו בית הספר, ואז הן מועברות לתיכון "בית יעקב" לנערות חרדיות, המכונה גם "סמינר". גם בתיכון לומדות הנערות לימודי ליבה מלאים, אך לרוב אינן ניגשות למבחני בגרות אלא למבחנים מקבילים (מבחני סאלד). לאחר שסיימו כיתה י"ב, הנערות החרדיות נוהגות להמשיך ללימודים על-תיכוניים באותו מוסד חינוכי במשך שנתיים או שלוש. במסגרת העל-תיכונית נלמדים נושאים כמו הוראה, חינוך לגיל הרך וחינוך מיוחד, או לימודי תעודה בתחומים כמו גרפיקה, ניהול חשבונות, תכנות מחשבים ומזכירות. לעיתים נדירות, בוחרות בוגרות תיכון להמשיך ללימודי תואר ראשון באחת מהמכללות החרדיות לנשים או באחד המסלולים הייעודיים במכללות לא-חרדיות.

מסלול לימודים לבנים: בגיל 3 נכנסים ילדים חרדים לתלמוד תורה לבנים, מוכש"ר או פטור, וממשיכים ללמוד בו עד כיתה ח'. מעבר לתוכנית הלימודים הרגילה בגנים הממלכתיים, ילדים חרדים מתחילים ללמוד לקרוא כבר בגיל 3, ורבים מהם מסיימים גן חובה כשהם יודעים לקרוא. מכיתה א' תלמידים לומדים עם מורים גברים בלבד, הנקראים "המלמד" או "הרב". בקהילות חסידיות מסוימות מקפידים כבר מגיל 3 על גננים גברים בלבד. מכיתה א' ועד כיתה ח' הילדים לומדים רק חלק מהחומרים הנלמדים בחינוך הממלכתי, לרוב ללא לימודי אנגלית ועם לימודי חשבון ברמה נמוכה מאוד. הילדים לומדים בעיקר לימודי קודש, משנה וגמרא. יום הלימודים מתארך עם השנים, ובכיתות הגבוהות הנערים מסיימים ללמוד ב-17:00 ואפילו ב-18:00 בערב. שנת הלימודים מותאמת ללוח השנה העברי (מ-א' באלול ועד תחילת חודש אב), כך שהחופש הגדול נמשך בין שלושה שבועות לחודש. תשלומי ההורים בחינוך החרדי עומדים על מאות שקלים בחודש.

לאחר כיתה ח' עוברים מרבית הנערים החרדים לשיבה קטנה, בה הם לומדים במשך שלוש שנים לימודי קודש. יום הלימודים נפתח ב-7:00 בבוקר ומסתיים ב-20:00 ואפילו ב-22:00 בערב. התלמידים מקבלים שלוש ארוחות ביום בחדר האוכל של הישיבה. הוריהם משלמים עבור זה

מאות שקלים עד 1000 שקלים בחודש. נערים ממשפחה חרדית מודרנית עשויים ללמוד בישיבה תיכונית, בה התלמידים לומדים לימודי ליבה במקביל ללימודי הקודש, ואף ניגשים לבחינות הבגרות. הלימודים בישיבה התיכונית נמשכים בין ארבע לחמש שנים, ותשלומי ההורים עלולים להגיע לאלפי שקלים בחודש.

בתום הלימודים בישיבה קטנה או תיכונית עוברים הצעירים החרדים ללמוד מספר שנים נוספות בישיבה גדולה בתנאי פנימייה. לרוב יישארו בה עד שיתחתנו.

על הכותבות:

מיכל צ'רנוביצקי היא יו"ר תנועת "עיר ואם" ופעילה בנושא זכויות עובדי ההוראה, התלמידים וההורים במערכת החינוך החרדית. בוגרת החינוך החרדי ואם לילדים במערכת החינוך החרדית. **דבורה פלדמן** היא חוקרת עצמאית ומידענית במכללה ירושלים, בעלת תואר שני במידענות.

תודות

דוח זה יוצא לאור הודות לתמיכתם של רבים אשר בחרו לתרום מהידע ומהזמן שלהם, מתוך אמונה בחשיבות הנושא ובדחיפותו. נבקש להודות כאן במיוחד **לד"ר נרי הורביץ ולניצה (קלינר) קסיר** מהמכון החרדי למחקרי מדיניות ולד"ר **גלעד מלאך** מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, ששיתפו אותנו במידע ובנתונים שאספו במסגרת מחקריהם. **לעו"ד נוגה דגן בוזגלו** ממכון אדווה, אשר סייעה לנו רבות בהכוונה ובעריכה. **לנסרין חדאד חאג'** יחיא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, על חוות הדעת, הליווי והתמיכה. **לד"ר לוטם פרי חזן** מאוניברסיטת חיפה, שהמחקר המקיף שלה סייע לנו רבות בהבנת התקצוב של מערכת החינוך החרדית. **ליובל וורגן** ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, על ההכוונה וההפניות. **לאיילה פנייבסקי** ממכון מולד, שערכה את הדוח, ול**עדי רמות** שעיצבה אותו. וכמובן, לגורמים במשרד החינוך, במחוז החרדי ובאגף החינוך בעיריית ירושלים, שסיפקו לנו מידע רלבנטי, נתונים ותובנות. תודה להורים, למורות, למורים ולגננות שהשתתפו בסקרים שלנו ושיתפו אותנו בחוויות שלהם ושל עמיתיהם מהעבודה בשטח. העדויות האלה חשפו תופעות רבות שלא הופיעו במחקרים שפורסמו בנושא עד כה. תודה **לקרן ברל כצנלסון** ול**שותפות לעתיד ישראל**, שאפשרו לנו להקדיש את הזמן והמשאבים הרבים הדרושים לצורך פרסום מחקר זה.