



# מאוטונומיה נתמכת לאזרחות משמעותית

פרדיגמה כלכלית חדשה ליחסי  
המדינה והחברה החרדית

גלעד כהן קובץ'

טיוטה לדין



**כנס אלי הורביץ**  
לכלכלה וחברה | 2026



## דברי פתיחה

ברוכים הבאים לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2026,

הכנס השנה מוקדש לעיצוב עתידה החברתי-כלכלי של ישראל על רקע אתגרי השיקום וההתחדשות לאחר תקופה ממושכת של מלחמה ובצל מערכת הבחירות הקרבה. מושבי הכנס עוסקים בסוגיות הליבה המשפיעות על חוסנו של המשק והחברה בישראל, מתוך שילוב בין דיון אסטרטגי רחב לבין התמקדות בכלים מעשיים ליישום.

ייחודו של כנס אלי הורביץ טמון בכך שכל הדיונים בו מבוססים על מחקרי מדיניות שהכינו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה וצוותי העבודה שהתכנסו לקראתו. המחקרים משמשים הן חומר רקע לדיוני הכנס והן בסיס ליישום המלצות המדיניות על ידי מקבלי ההחלטות.

השנה נדון, בין היתר, באתגרי ניהול תקציב המדינה לנוכח העלייה בהוצאות הביטחון ובהשלכותיה על הספקת השירותים האזרחיים; בחיזוק מנועי הצמיחה של המשק, ובהם ההיי-טק, תשתיות מתקדמות והתעשיות הביטחוניות; ובצעדים להבטחת צמיחה מכלילה בעידן הבינה המלאכותית. עוד יוצגו בכנס יוזמות מרכזיות של המכון, ובהן הצעה לשינוי הפרדיגמה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית, וכן כלי לתיעודך רפורמות להפחתת יוקר המחיה. לצד זאת, נקדיש דיון לסוגיית השיקום הכלכלי של אוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה ונייחד מושב לצורך בחיזוק ההון האנושי באמצעות התאמת מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה לאתגרי העתיד.

כנס אלי הורביץ נועד לשמש פלטפורמה לגיבוש מדיניות מבוססת מחקר וליצירת דיאלוג אפקטיבי בין המגזרים הציבורי, העסקי והחברה האזרחית במטרה לקדם שיתופי פעולה רחבים ושינוי בר-קיימא.

אנו מודים לכל השותפים, החוקרים והמשתתפים שתרמו להצלחת הכנס ומקווים כי תוצריו יספקו בסיס למדיניות אחראית, מקצועית וארוכת טווח ולעשייה לטובת כלל החברה בישראל.

בברכה,



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס



יוחנן פלסנר

נשיא המכון

הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' קרנית פלוג

יו"ר הכנס



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## **מאוטונומיה נתמכת לאזרחות משמעותית: פרדיגמה כלכלית חדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית**

גלעד כהן קובץ'

הפרדיגמה הכלכלית המוצעת להלן היא פרק אחד מתוך פרדיגמת מדיניות חדשה ומקיפה שמציע המכון הישראלי לדמוקרטיה לשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה ביחסי המדינה עם החברה החרדית.

## תוכן העניינים

|    |   |
|----|---|
| 5  | 1. מבוא   |
| 9  | 2. רקע תיאורטי קצר  |
| 14 | 3. מבנה המחקר ומתודולוגיה   |
| 16 | 4. הסדקים בפרדיגמה הקיימת, או: התפתחות הסוגיה החרדית <br>לכדי אתגר משטרי־אזרחי כולל |
| 20 | 5. המנגנונים הכלכליים־מוסדיים של הבעיה המשטרית־אזרחית                               |
| 38 | 6. הגורם המערכתי: התפתחות האוטונומיה החרדית   |
| 44 | 7. הסיבות לכישלון הפרדיגמה הכלכלית הקיימת   |
| 54 | 8. ציר האוטונומיה: גישות מתחרות ביחסי המדינה והחברה החרדית                          |
| 58 | 9. המדיניות המוצעת במסגרת פרדיגמה חדשה  |
| 73 | 10. סיכום: המדיניות הכלכלית כזירת מפתח בשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה              |



## 1. מוּא<sup>1</sup>

בשנים האחרונות, ובייחוד בתקופת ממשלת ישראל ה־37 ומלחמת חרבות ברזל, הופכת סוגיית היחסים שבין המדינה לבין האוכלוסייה החרדית לסוגיה בוערת. להבנה בדבר הצורך בשינוי תורמים כמה אירועים. בראייה רטרוספקטיבית של כשני עשורים, המדיניות שנקטה לשילוב כלכלי של חרדים השיגה תוצאות מוגבלות הן במישור הכלכלי והן במישור של השתלבות אזרחית. במבחן התוצאה, קצב השינויים היה איטי מדי ביחס לצרכים הכלכליים, הביטחוניים והלאומיים של מדינת ישראל. מעבר לכך, על רקע משבר הקורונה ובמיוחד על רקע מלחמת חרבות ברזל, החל להתברר עד כמה נרחבת היא מובלעת החוק החרדית והיעדר המשילות הישראלית בטריטוריה זו. לכך הצטרפה המגזריות הבוטה שהשתקפה בהיקפי הכספים המגזריים ובסירוב לקחת חלק בנטל הבטחוני בתקופת מלחמה חסרת תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל.

על רקע אירועי קצה אלה, בולטת העובדה כי בשני העשורים האחרונים הדיון הכלכלי סביב "הסוגיה החרדית", התמקד בעיקר בשיעורי התעסוקה של חרדים, בפערי ההשכלה, ובאובדן פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי לנוכח מגמות דמוגרפיות ארוכות טווח. דיון זה, שעדיין מושרש עמוק בשיח הכלכלי ובמדיניות הציבורית הנוכחיים, הניח – לכל הפחות ברובד השיח הפומבי שלו – כי האתגר המרכזי שמציבה החברה החרדית למדינת ישראל נוגע לצמיחה כלכלית: פגיעה בהיצע העבודה, בפריון, ברמת התוצר ובקצב צמיחתו. מכאן נגזרו גם פתרונות המדיניות המרכזיים – הקמת זרם ממלכתי־חרדי, הסרת חסמים להשכלה ולתעסוקה, עידוד השתלבות הדרגתית בשוק העבודה, ותמריצים כלכליים חיוביים.

1 מחקר זה מוגש כטייטה מתקדמת המתפרסמת במסגרת כנס אלי הורוביץ לכלכלה 2026 של המכון הישראלי לדמוקרטיה והוא חלק מסדרת מחקרים בנושא הפרדיגמה החדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית הנכתבת בתוכנית החברה החרדית בישראל במכון. אני מבקש להודות לשורה של חוקרים ובעלי תפקידים במכון הישראלי לדמוקרטיה שקראו את הגרסה המתקדמת של המסמך, והערותיהם תרמו לגיבוש ולעיצובו: רוני ברבוי, מנהלת התוכנית החברה החרדית בישראל; שלומית רביצקי טורפז, מנהלת המרכז לחברה משותפת; דפנה אבירס־ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה; פרופ' סוזי נבות, סגנית נשיא למחקר; וד"ר דנה בלאנדר, עמיתת מחקר ואחראית תחום ליווי מחקרים. המסמך נחרס גם משיחות מתמשכות עם ד"ר גלעד מלאך, עמית מחקר בתוכנית החברה החרדית בישראל. תודה מיוחדת מסורה לנעמי טורצקי, עוזרת מחקר בתוכנית החברה החרדית בישראל ושותפה בכתיבת מסמך היסוד בנושא האוטונומיה החרדית והאתגר האזרחי־משטרי שהיא מציבה. מסמך יסוד זה, שטרם ראה אור, עומד כחשיתת מרכזית לכתיבת העבודה הנוכחית.

מסמך זה מציע מסגור שונה, רחב ועמוק יותר. הפרדיגמה הכלכלית המוצעת כאן נגזרת מפרדיגמה רחבה יותר, הרואה באתגר החרדי אתגר אזרחי־משטרי כולל ומיידי לדמוקרטיה בישראל. במסגרת זו, ישראל מתוארת כמי שעברה, בהדרגה ובאופן לא מתוכנן, ממודל של דמוקרטיה הסכמית ובה אוטונומיה מגזרית מוגבלת לחברה החרדית שנתפסה כמנגנון לשיכוך מתחים, אל מודל משטרי חדש. מודל משטרי זה מאופיין ביתור על ריבונות ביחס לחברה החרדית, באובדן משילות בנוגע לגבולות האוטונומיה, בשחיקה מדאגה של התשתית האזרחית בקרב חרדים, ובמגמות אנטי־דמוקרטיות מובהקות. במרכז הסדר החדש עומדת אוטונומיה מגזרית נרחבת, סגורה, ובעלת מאפיינים סמכותניים, שהמדינה משתפת איתה פעולה באופן פעיל.

וכאן טענתנו המרכזית – מדובר בבעיה משטרית־אזרחית מסדר ראשון, אשר הכלכלה ממלאת בה תפקיד מרכזי: תמורה זו התאפשרה בעטיה של מערכת של הסדרים חוקיים, כלכליים, תקציביים ופיסקאליים אשר מייצבת לאורך זמן אוטונומיה מוסדית חרדית סגורה וסמכותנית, תוך ריכוז כוח כלכלי־מוסדי חריג בידי אליטות־קהילתיות, והישענות כלכלית ואזרחית עמוקה על קבוצות אזרחיות אחרות. וכל זאת – בחסות המדינה.

**ואולם, מכאן נובעת גם טענתנו השנייה – הבעיה הכלכלית הכרוכה ביחסי המדינה והחברה החרדית אינה ניתנת להבנה מלאה, וממילא גם לא לפתרון, דרך עדשת שוק העבודה בלבד, ואף לא דרך מושגי "אובדן פוטנציאל" או "פערי הון אנושי".** מנגנוני הסבסוד הבין־מגזרי, ריכוז הכוח הכלכלי־מוסדי וההסדרים החוקיים־כלכליים הייחודיים – הם שעומדים בליבת הדפוסים הכלכליים מעכבי הצמיחה. במילים אחרות, **גם לכלכלה נחוצה נקודת מבט אזרחית־מוסדית רחבה יותר כדי ליצור שינוי ממשי בצמיחה.**

מנקודת מבט זו, כך נטען, הסבסוד הבין־מגזרי אינו "טעות תקציבית" או כשל מדיניות נקודתי, אלא מנגנון ייצוב מרכזי של האוטונומיה החרדית. הוא מתבטא בפער מתמשך בין תרומת משקי הבית החרדיים לקופה הציבורית לבין היקף השירותים, ההטבות והטובין הציבוריים שהם מקבלים – פער המגיע כיום להיקף של עשרות מיליארדי שקלים בשנה. יתרה מכך, מבחינה כלכלית סבסוד זה אינו רק חלק מבעיה אזרחית־משטרית המאיימת על הדמוקרטיה בישראל, אלא ביטוי לשיבוש ההיגיון של מדינת הרווחה, משאבים תקציביים הנגרעים מקופת המדינה ומשליכים על תפקודה, והגורם המרכזי לדשדוש ולקיבעון בדפוסים הכלכליים והיזמיים של החברה החרדית בישראל.<sup>2</sup>

2 אריאל קרלינסקי, תום שדה, ערן יוגב ומיכאל שראל. "על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל." הרבעון הישראלי לכלכלה, 68, 11–160, 2024; חברה הייעוץ

הפרדיגמה הכלכלית המוצעת כאן נגזרת מפרדיגמה רחבה יותר, הרואה באתגר החרדי אתגר אזרחי־משטרי כולל. במסגרת זו, ישראל מתוארת כמי שעברה, בהדרגה ובאופן לא מתוכנן, ממודל של דמוקרטיה הסכמית (קונסוציונאלי) – שהתבססה על אוטונומיה מגזרית מוגבלת כמנגנון לניהול שסעים – אל מציאות של אוטונומיה מוסדית סגורה, בעלת מאפיינים סמכותניים, שהמדינה משתפת איתה פעולה באופן פעיל. שינוי זה אינו רק תוצאה של אידיאולוגיה חרדית או של דינמיקות פוליטיות, אלא גם של תמריצים כלכליים עמוקים, ובראשם סבסוד בין־מגזרי רחב היקף.

המדיניות הכלכלית שנהגה בישראל בעשורים האחרונים לא התמודדה עם ממדים אלה במישרין. היא נשענה על הנחות יסוד מובלעות שלפיהן החברה החרדית היא מבנה רעוע הנתון לשחיקה טבעית, וכי די בהסרת חסמי השכלה ותעסוקה כדי להניע תהליך הדרגתי של שינוי. בפועל, מדיניות זו יצרה שינויים חלקיים בלבד, שלא ערערו את מנגנוני הייצוב העמוקים של האוטונומיה החרדית – ובכלל זה מבנה הכוח הפנימי, מערכות התיווך הכלכליות, וההישענות השיטתית על מדינת הרווחה. חלק מהכשלים היו תוצאה של מגבלות פוליטיות, קרי של ממשלות שפעלו להעמקת ההסדרים החרדיים באופן שלא היה עקבי עם פעילות הפקידות המקצועית. אולם כשלים אחרים הם תוצאה של הבנה חלקית – ולעתים שגויה – של מהות ועומק הבעיה איתה מתמודדת ישראל, שבחלקה הושפעה גם מהטיות ומגבלות תפיסתיות שונות שהשליכו על הנחות היסוד ותיאוריית השינוי המובלעת. מכאן שהסדקים הניכרים בפרדיגמת המדיניות הנוכחית מביאים לצורך בגיבוש פרדיגמת מדיניות חדשה.

לפיכך, במחקר זה אנו טוענים כי הניתוח הכלכלי של החברה החרדית בישראל אינו יכול להיעשות במנותק מהקשר אזרחי־משטרי רחב, ולהפך – ניתוח אזרחי־משטרי של יחסי החרדים והמדינה חייב להידרש אל המנגנונים הכלכליים־מוסדיים שמנינו. אנו טוענים כי המדיניות הכלכלית כלפי חרדים צריכה להיות נגזרת ישירה של פרדיגמה אזרחית־משטרית רחבה יותר, שכן המדיניות הכלכלית היא אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם המדינה ייצבה אוטונומיה סמכותנית חרדית. במקביל, אנו טוענים כי את הכלכלה החרדית ודפוסי התעסוקה, הסבסוד והריכוזיות יש להבין כתוצאה של הסדר אוטונומיה מוסדיים ושל משטר אזרחות חריגים. בפרט, אנו טוענים כי גישה המבקשת לחולל שינוי כלכלי בלי לגעת באזרחות, במשילות ובכוח – מחמיצה את הבעיה ואת האפשרות להגיע לפתרון בר קיימא לאוכלוסייה החרדית ולמדינת ישראל.

מכאן נובעת מטרת המחקר: **לפתח פרדיגמה כלכלית חדשה, המזהה את הכלכלה כזירה מרכזית לשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה, ולא רק כמנוע צמיחה.** הפרדיגמה המוצעת אינה מבקשת "לשלב חרדים" במובן האינטגרטיבי הצר, ואף אינה רואה בחרדיות כשלעצמה את הבעיה או מבקשת לשנות את אורחות החיים של פרטים חרדים. מטרתה היא לעצב מחדש את מערכת היחסים הכלכלית-מוסדית בין המדינה לבין החברה החרדית: לצמצם באופן חד ומדוד את מודל החיים הכלכלי הנתמך-מדינה, המהווה בסיס לאוטונומיה המוסדית-הסמכותנית, ולכונן מסלול של השתתפות כלכלית ואזרחית משמעותית והוגנת. זאת תוך איזון בין כבוד לשונות תרבותית לבין הצורך באחריות אזרחית ותרומה הוגנת לכלל, ותוך שמירה על מדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית ממוקדת-צורך.

המשך המחקר מאורגן באופן הבא: בחלק הראשון מוצג רקע תיאורטי ומתודולוגי קצר (סעיף 2-3); החלק השני מנתח ומגדיר מחדש את הבעיה ביחסי המדינה והחברה החרדית ואת מקומה של הכלכלה בתוכה (סעיפים 4-6); בהמשך אנו פונים לניתוח של כשלי המדיניות הקיימת (סעיף 7); החלק הרביעי והאחרון, הארוך ביותר, מציע קווי יסוד לפרדיגמה כלכלית חלופית הנגזרת מתפיסה אזרחית-משטרית רחבה יותר (סעיף 8).

## 2. רקע תיאורטי קצר

### 2.1 מהי פרדיגמת מדיניות?

מדיניות ציבורית פועלת לעולם במסגרת פרדיגמת מדיניות, שהינה מסגרת תפיסתית רחבה הכוללת את הגדרת הבעיה, ניתוח גורמיה, הנחות יסוד של תיאוריית השינוי ומסגרת לשונית ומושגית מתאימה. בזמנים של שגרה אנו מורגלים לדון בשינויי מדיניות הכוללים הגברת העוצמה של כלי מדיניות קיימים או שינויים בחלק מכלי המדיניות עצמם. שינויים אלה, שאינם מערערים על עצם הגדרת הבעיה וגורמיה, וממוקדים בדיון על האמצעים להשגת יעדי מדיניות מוסכמים, נחשבים כשינויי מדיניות מסדר ראשון או שני. בשונה מכך, שינויי מדיניות מסדר שלישי – שינוי של פרדיגמת המדיניות עצמה – דורשים הגדרה מחודשת של בעיית המדיניות (nature of the problem) וגורמיה, תמורה ניכרת בהיררכיית המטרות (hierarchy of goals) ואימוץ של שפה חדשה (terminology). פרופ' פיטר הול מהמחלקה לממשל באוניברסיטת הרווארד, הגדיר זאת כך:

קובעי מדיניות פועלים בדרך כלל במסגרת של רעיונות וסטנדרטים, המגדירה לא רק את מטרות המדיניות ואת סוגי הכלים שניתן להשתמש בהם להשגתן, אלא גם את עצם טבען של הבעיות שהמדיניות אמורה להתמודד עמן. בדומה לתבנית תפיסתית כוללת (Gestalt), מסגרת זו טבועה בעצם הטרימינולוגיה שבאמצעותה קובעי המדיניות מדברים על עבודתם, והיא משפיעה דווקא משום שחלקים נרחבים ממנה נתפסים כמובנים מאליהם וקשה להעמידם לבחינה כמכלול. את המסגרת הפרשנית הזו אני אכנה 'פרדיגמת מדיניות' [...]. פרדיגמות מדיניות אלה דומות למדי לפרדיגמות המדעיות שתומס קון זיהה" (פיטר הול, 1993. התרגום שלנו).<sup>3</sup>

המחקר שלפנינו מיישם את התובנות הללו. בהשאלה, ניתן לומר כי איננו מציעים כאן "עוד תוכנית תעסוקה" אלא מגדירים מחדש את עצם הבעיה ביחסים בין המדינה לקבוצות החרדיות. לאחר

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of 3  
economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296

הגדרת הבעיה, ננתח את גורמיה, תוך ניסיון מודע לפתח טרמינולוגיה מתאימה לתיאור בעיית המדיניות, שורשיה ותוך הנחת יסודות לתפיסת מדיניות חדשה.

## 2.2 דת וכלכלה: ממנגנוני צמיחה כלכלית לכלכלה פוליטית של

### מוסדות

ככלל, ספרות המחקר מלמדת כי הקשר בין דת לבין צמיחה כלכלית הוא מורכב ומגוון. דתות עשויות להשפיע על פעילות כלכלית בכך שהן מעצבות העדפות אישיות, נורמות חברתיות ומוסדות. ניתן לחשוב על ההשלכות השונות שיש לדת על צמיחה דרך פונקציית הייצור של המשק. מבחינה זו, מקובל להבחין בארבעה ערוצי השפעה נפרדים: (א) צבירת הון פיזי דרך חסכנות והתנהגות פיננסית, (ב) צבירת הון אנושי – דרך חינוך, דמוגרפיה ותעסוקה, (ג) פריון ומאמץ בעבודה (work effort), ו(ד) פריון טכנולוגי כולל (Total Factor Productivity) – באמצעות הגבלת שינויים טכנולוגיים, מוסדות משפטיים, השפעה על הכלכלה הפוליטית וכן דרך עימות וסכסוך (conflict).<sup>4</sup>

בפרט, ספרות המחקר אודות הקשר שבין דת לבין צמיחה כלכלית מלמדת כי דתות עשויות להאיץ צמיחה כלכלית או לעכב אותה.<sup>5</sup> אכן, תרבויות דתיות מסוימות מעודדות השקעה בהשכלה, פיתוח מיומנויות תעסוקתיות ויזמות, ערכים של עבודה קשה, יושר, התמדה, חסכון, יזמות ופתיחות לעסקים חדשים. אחת הטענות המפורסמות לקשר חיובי שכזה הועלתה בעבודתו הקלאסית של מקס וובר, "האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם". לפי וובר, התיאולוגיה של הזרמים הפרוטסטנטיים, ובמיוחד הקלוויניזם, תרמה להתגבשות אתיקה חדשה שביב עבודה, משמעת עצמית והצלחה חומרית; אתיקה זו תורגמה לתרבות של מוסר עבודה קפדני (work ethic), ודפוסי חיסכון ויזמות והיתה לטענתו אחד התנאים התרבותיים להתפתחות הקפיטליזם המודרני. מעניין לציין בהקשר זה כי מחקרים היסטוריים-כלכליים על החברה והמסורת היהודית טענו כי מתקופת

Becker, S. O., Rubin, J., & Woessmann, L. (2024). Religion and Growth. *Journal of Economic Literature*, 62(3), 1094–1142

Barro, R. J., & McCleary, R. M. (2003). Religion and economic growth across countries. *American sociological review*, 68(5), 760–781; McCleary, R. M., & Barro, R. J. (2006). Religion and economy. *Journal of Economic perspectives*, 20(2), 49–72; Barro, R. J. (2019). The wealth of religions: The political economy of believing and belonging; McCleary, R. M. (2008). Religion and economic development. *Policy Review*, (148), 45; Henley, A. (2017). Does religion influence entrepreneurial behaviour?. *International Small Business Journal*, 35(5), 597–617

המשנה ואילך הודגשה אוריינות בכתב, מיומנויות תעסוקתיות וערכים של השקעה בהשכלה, ואלו יצרו לאורך זמן יתרון כלכלי משמעותי לקהילות יהודיות.<sup>6</sup> מנגד, בהקשרים דתיים אחרים, ובפרט בזרמים פונדמנטליסטים, עשויים להתפתח מוסדות, נורמות ודפוסי סמכות המטילים מגבלות על השכלה, על פעילויות כלכליות מסוימות ומעצבים תפיסות סיכון המדכאות יזמות. לדוגמה, בספרות על אסלאם וכלכלה עלו טענות שלפיהן מוסדות, נורמות ודפוסי סמכות שהתפתחו בחברות מוסלמיות מסוימות פגעו לאורך זמן בדפוסי פעולה תומכי צמיחה, כגון: צבירת הון אנושי, חדשנות ויזמות, מסחר חופשי ומוסדות ממשל שאינם סמכותניים.<sup>7</sup>

הטענה המוצעת במסמך זה ממוקמת בעיקר בערוץ הרביעי של פונקציית הייצור שעליו הצבענו – "הפיריון הטכנולוגי הכולל": השפעת הדת על הכלכלה באמצעות כלכלה פוליטית, עיצוב כלכלי המשחק המוסדיים והאזרחיים, ודפוסי כוח ועימות. בהקשר זה הטענה המופנה כלפי השיח הכלכלי ושיח יעדי הצמיחה, היא כי ראוי להסיט את תשומת הלב מהשאלה הצרה של הון אנושי ותעסוקה אל השלכותיהם הכלכליות של הדפוסים המוסדיים והאזרחיים-משטריים שבתוכם מאורגנת האוטונומיה החרדית בישראל.

## 2.3 המקרה החרדי בישראל

עד לאחרונה נהג השיח הכלכלי הציבורי והמקצועי בקשר לחרדים בישראל להתמקד בערוצי ההשפעה של צבירת הון אנושי ושל פיריון ומאמץ בעבודה. קו שיח זה מתאר את ההיבט הכלכלי של האתגר החרדי כמעט באופן בלעדי במונחים של אובדן הפוטנציאל הכלכלי ופגיעה בצמיחה, ומקשר זאת לפערים בדפוסי התעסוקה של חרדים ולדפוסים הדמוגרפיים של אוכלוסייה זו. זאת בין היתר בהשפעת דוח התעסוקה שפרסמה הוועדה בראשות צביקה אקשטיין ב־2010 והדוח שעסק ביוקר המחיה שפרסמה ועדת טרכטנברג ב־2011. במסגרת מגמה זו, מחקרים רבים ניתחו את הפערים בשיעורי התעסוקה ורמת השכר של גברים ונשים חרדים, חסמי התעסוקה והמגמות,<sup>8</sup>

6 Botticini, M., & Eckstein, Z. (2015). *The chosen few: How education shaped Jewish history, 70-1492* Princeton University Press; Mokyr, J. (2011). The economics of being Jewish. *Critical Review*, 23(1-2), 195-206

7 לסקירת הטענות ראו: Kuran, T. (2018). Islam and economic performance: Historical and contemporary links. *Journal of Economic Literature*, 56(4), 1292-1359

8 הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, דו"ח סופי (ירושלים: בנק ישראל, 2010).  
הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ירושלים: ממשלת ישראל, 2011).

ואילו קבוצה קטנה יותר של מחקרים התמקדו בהפסד התוצר הכולל. חלק ממחקרים אלו הדגישו כי התוצר בישראל יכול היה להיות גבוה בעשרות רבות של מיליארדי שקלים בכל שנה אילו דפוסי הפעילות הכלכלית של חרדים היו דומים לאלו של יהודים לא חרדים, ואילו אחרים הראו כי המגמה הדמוגרפית החרדית צפויה לדחוף כלפי מטה את רמת התוצר לנפש בעשורים הקרובים.<sup>9</sup>

בשונה מהשיח הכלכלי הרווח, ביסוד מסמך זה ניצבת הטענה כי אין להמשיג את הבעיה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית בעיקר במונחים של שיעורי תעסוקה, איכות התעסוקה, או בפגיעה בפוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. מסגור זה מתמקד בערוצי השפעה חשובים אולם מיקוד זה מטשטש את המנגנונים הכלכליים-מוסדיים הבסיסיים יותר הפועלים כערוצי ההשפעה הדומיננטיים של הקבוצות החרדיות על הכלכלה ואשר מייצבים את האוטונומיה החרדית. אנו מזהים שלושה מנגנונים כלכליים-מוסדיים מרכזיים: ראשית, סבסוד בין-מגזרי כבד המייצר כבר כיום השפעות כלכליות שליליות ונטל מימוני קשה על הציבור הלא חרדי; שנית, ריכוז כוח כלכלי חריג בידי המשטר החרדי הפנימי המשליך על חופש הפעולה של הקבוצה החרדית. שני מנגנונים אלה נשענים על מנגנון שלישי: מערכת הסדרים כלכליים, מוסדיים וחוקיים – תקצוב, תיווך, החרגות, אי-אכיפה והטבות ייעודיות. המנגנונים, המזינים זה את זה, מונעים התפתחות פתוחה, שוויונית וספונטנית יותר של יחסים כלכליים בין הפרט החרדי, החברה החרדית והמדינה.

כאן נדגיש שוב כי הטענה המועלית בהמשך המחקר היא כפולה. מנקודת מבט כלכלית, ההסדרים הכלכליים-מוסדיים שנוצרו סביב האוטונומיה החרדית אינם רק תוצאה של פערי תעסוקה, השכלה והכנסה, אלא גם מנגנונים הפוגעים בצמיחה ארוכת-הטווח: סבסוד בין-מגזרי, ריכוז כוח כלכלי מוסדי, תיווך קהילתי, יחסי תלות וכללי משחק ייחודיים. מנגנונים אלה משבשים את היגיון מדינת

9 כך למשל, מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה העריך כי השינויים הדמוגרפיים עד 2050 יגדילו את הפער ביחס לתוצר הפוטנציאלי לכדי 10 אחוזי תוצר – כ-160 מיליארד ש"ח במונחים של היום. ראו: מלאך, גלעד, יקיר, איתמר וקנת-פורטל, רועי. (2026). ישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרמישים כלכליים וביטחוניים. המכון הישראלי לדמוקרטיה. באופן דומה, דוח פנימי של בנק ישראל העריך כי לו היו דפוסי התעסוקה של חרדים דומים לאלו של הממוצע בקבוצות היהודיות הלא חרדיות, היו מתווספים כבר היום כ-100 מיליארד ש"ח לתוצר השנתי, השקולים לצמיחה של כ-6 אחוזים ברמת התוצר של ישראל. הנתון נזכר על-ידי נועם זוסמן מחטיבת המחקר בבנק ישראל בכנס אלי הורביץ לכלכלה בשנת 2024, ומשיחה עמו עולה כי מדובר בנתוני דוח פנימי של הבנק שלא פורסם לציבור. במקביל, מחקר אחר הצביע על כך שבהינתן יציבות בדפוסי התעסוקה המגזריים כיום, השינויים הדמוגרפיים לבדם צפויים להביא לירידה של 10 אחוזים בתוצר לנפש עד 2050 ביחס לתוצר בפועל כיום (ו-16 אחוזים עד שנת 2065). ראו: פדלון, חומר, וקלור, אסטבן. (29 מרץ 2023). ישראל צועדת בעיניים פקוחות אל דשדוש כלכלי. מבט על, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

הרווחה, משום שהם אינם פועלים בעיקר כמנגנוני סיוע זמניים או כהשקעה במוביליות, אלא כמערכת המייצבת דפוס קולקטיבי של אי־מיצוי כושר השתכרות והשתתפות כלכלית חלקית.

מנקודת מבט אזרחית־משטרית, אותם הסדרים עצמם ממלאים תפקיד נוסף: הם סייעו להתגבשותה, ותומכים בהמשך קיומה, של אוטונומיה מוסדית סגורה־סמכותנית הפוגעת באזרחות, במשילות ובדמוקרטיה. אין הכוונה לטעון ליחס סיבתי חד־כיווני ופשוט, שלפיו האוטונומיה "יצרה" את ההסדרים או שההסדרים "יצרו" את האוטונומיה. נכון יותר לראות כאן מעגל היזון חוזר מוסדי: האוטונומיה החרדית והכוח הפוליטי שהתארגן סביבה עיצבו לאורך זמן הסדרים כלכליים ייחודיים; והסדרים אלה, בתורם, העמיקו את האוטונומיה, חיזקו את מנגנוני התיווך והפיקוח, וקיבעו את יחסי התלות בין החברה החרדית לבין המדינה. משום כך, שינוי כלכלי ממשי אינו יכול להסתפק בהרחבת תעסוקה או בהגדלת הון אנושי, אלא מחייב התמודדות עם ההסדרים הכלכליים־מוסדיים עצמם.

### 3. מבנה המחקר ומתודולוגיה

מטרתנו של הפרויקט המחקרי הרחב שמחקר זה הוא חלק ממנו היא לגבש ולהציע פרדיגמת אזרחית-משטרית חדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית, על רקע כשלי מדיניות העבר והעמקת המתחים האזרחיים, הכלכליים והמשטריים בישראל. המסמך הנוכחי מתמקד בממד הכלכלי של פרדיגמה רחבה זו: הוא מבקש להראות כיצד ההסדרים הכלכליים ביחסי המדינה והחברה החרדית אינם רק סוגיה של תעסוקה, תקצוב או צמיחה, אלא אחד המנגנונים המרכזיים המעצבים את האתגר האזרחי-משטרי ומאפשרים את שינויו.

במסגרת זו, השאלה הכללית – **מה צריכה להיות הפרדיגמה הכלכלית החדשה ביחסי המדינה והחברה החרדית** – מפורקת למספר שאלות אנליטיות מוגדרות יותר, אשר מנחות את העבודה:

1. כיצד יש להגדיר מחדש את הבעיה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית, וכיצד היא קשורה למבנה אזרחי-משטרי רחב יותר?
2. מהם גורמי העומק – האידיאולוגיים, המוסדיים, הפוליטיים והכלכליים – אשר מעצבים את הדפוסים החרדיים ואת הסדרי ההישענות הכלכלית על המדינה?
3. מהם עקרונותיה, הנחות היסוד ותיאוריית השינוי של פרדיגמת המדיניות הכלכלית שנהגה בישראל בעשורים האחרונים, ומהן הסיבות להישגיה המוגבלים ולכשליה?
4. מהו מרחב המדיניות האלטרנטיבי הקיים כיום, ואילו תפיסות מתחרות מוצעות להתמודדות עם האתגר הכלכלי-אזרחי שמציבה הקבוצה החרדית למדינת ישראל?
5. מהם מרכיביה של פרדיגמה כלכלית חדשה, הכוללת מטרת-על ברורה, עקרונות פעולה מחייבים ויעדים אסטרטגיים, הנגזרים מן הפרדיגמה האזרחית-משטרית הרחבה?

מבחינה מתודולוגית, המחקר הוא **מחקר מדיניות מוכוון-תיאורי**. הוא אינו יוצא מתפיסת מדיניות קיימת ואינו מתמקד רק בבחירת כלי יישום, אלא מבקש לברר מחדש את טבע הבעיה הכלכלית-מוסדית ביחסי המדינה והחברה החרדית, ומתוך כך לגבש פרדיגמת מדיניות חלופית. המהלך נעשה על בסיס בחינה ביקורתית של המדיניות הקיימת, של הנחות היסוד המפורשות והמובלעות העומדות בבסיסה, ושל הזיקה ביניהן לבין אירועי השנים האחרונות ביחסי המדינה והחברה

החרדית. הוא נשען על קורפוס רחב של מקורות קיימים: ספרות מחקרית, נתונים ומחקרי מדיניות, הצעות מדיניות קודמות, מסמכים ממשלתיים, מידע מן השיח הציבורי והמקצועי, וניתוח של דפוסי המדיניות שהתגבשו בפועל. קריאה חוזרת של חומרים אלה אפשרה לזהות תמות מרכזיות, הנחות מובלעות, נקודות עיוורון ומתחים בלתי־פתורים. מתוך כך נוסחה בהדרגה הבנה מתפתחת של טבע הבעיה; הבנה זו נבחנה שוב ושוב מול הנתונים, המחקרים, הצעות המדיניות והאירועים עצמם, ובעקבות זאת עודכנה, הורחבה ונוסחה מחדש. בדרך זו גובשה בהדרגה הפרדיגמה המוצעת. במובן זה, המחקר מאמץ מן התיאוריה המעוגנת בשדה את ההיגיון של פיתוח תיאוריה מתוך חומרים קיימים ובחינתה החוזרת מולם, אך מתאים אותו למחקר מדיניות הנשען על מקורות משניים.<sup>10</sup> בהמשך, ועל בסיס אבחון זה, המחקר עובר לניסוח הנחות יסוד, עקרונות נורמטיביים, יעדים מוסדיים ומטרות אסטרטגיות המעבירים את הדיון מן השאלה "מהי הבעיה" לשאלה "אילו תנאים מוסדיים, כלכליים ואזרחיים נדרשים כדי להתמודד עמה". אלו מוצגים כקווי היסוד לפרדיגמת מדיניות כלכלית חדשה, הנגזרת מן הפרדיגמה האזרחית־משטרית הרחבה.

10 הכוונה אינה ליישום מלא של תיאוריה מעוגנת בשדה (Grounded Theory) במובנה הקלאסי, המבוסס לרוב על איסוף נתוני שדה ראשוניים, קידוד שיטתי ותנועה חוזרת בין איסוף נתונים לבין פיתוח קטגוריות תיאורטיות. עם זאת, העבודה מאמצת מן הגישה את עקרון הפעולה המרכזי: פיתוח הדרגתי של מסגרת פרשנית מתוך חומרים אמפיריים קיימים, תוך בחינה חוזרת של המסגרת מול החומרים ועדכונה לאורם. במקרה זה, "השדה" הוא שדה המדיניות, המחקר והשיח הציבורי ביחסי המדינה והחברה החרדית. להרחבה בנושא תיאוריה מעוגנת בשדה ראו: Glaser, B. G., and Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine; Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Sage; Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage

## 4. הסדקים בפרדיגמה הקיימת, או: התפתחות הסוגיה החרדית לכדי אתגר משטרי-אזרחי כולל

בעשורים האחרונים הולכים ומתרחבים הסדקים בפרדיגמת המדיניות שראתה בסוגיה החרדית אוסף של אתגרים מגזריים נפרדים – כלכליים, חינוכיים, ביטחוניים או תעסוקתיים. הצטברותם של תהליכים פוליטיים, מוסדיים, נורמטיביים וכלכליים הביאה לכך שהאתגר החרדי חרג משאלות של תעסוקה, תקצוב, לימודי ליבה או גיוס, והתפתח לכדי בעיה אזרחית-משטרית כוללת. סוגיה זו נוגעת לא רק למדיניות כלפי קבוצה מסוימת, אלא לאופייה של האזרחות בישראל, ליחסי המדינה עם קבוצותיה, ליכולת המשילות שלה, ולתפקודם של מוסדות דמוקרטיים מרכזיים.

הניתוח המקוצר להלן מבוסס על עבודה רחבה יותר שנערכה במכון הישראלי לדמוקרטיה, המנתחת את התפתחות האוטונומיה החרדית הסגורה ואת השלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל.<sup>11</sup> על בסיס עבודה זו ניתן להבחין בחמישה ממדים מרכזיים של האתגר האזרחי-משטרי. אף שהיבטים אלה שלובים זה בזה בפועל, ראוי להבחין ביניהם אנליטית:

**מובלעת משילותית.** החברה החרדית מתנהלת במידה גוברת כמובלעת משילותית דה־פקטו בתוך מדינת ישראל: מרחבים מוסדיים, קהילתיים ולעיתים גם גאוגרפיים שבהם סמכות המדינה מוגבלת, סמכות רבנית או קהילתית מתחרה בסמכות החוק, אי־ציות לחוק מתקיים באופן שיטתי, והמדינה נמנעת לא פעם מאכיפה שוויונית ועקבית. אין מדובר רק בהסדרים חוקיים ייחודיים, אלא בתרבות של אי־גאליזם, בהשלמה מדינתית עם הפרות חוק, ובקושי גובר להחיל משטר אחיד של חוק, אכיפה וריבונות. במובן זה, האתגר החרדי אינו רק שאלה של "התאמה תרבותית", אלא של גבולות סמכותה המעשית של המדינה.<sup>12</sup>

11 גלעד כהן קובץ' ונעמי טורצקי, מובלעת בת־הכלה לאתגר משטרי: האוטונומיה החרדית הסגורה והשלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם).

12 לדיון במובלעת החוק החרדית, ביחסי חרדים־משטרה ובפער שבין סמכות המדינה לבין סמכויות קהילתיות ורבניות, ראו: גיא בן־פורת ותהילה גאדו, אלמלא מוראה של מלכות: אזרחים חרדים והמשטרה, מחקר מדיניות 196, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024; אריאל פינקלשטיין, חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022; ידידיה צ' שטרן, נחומי יפה, גלעד מלאך ואסף מלחי, יהודית, חרדית ודמוקרטית: מדינת ישראל והדמוקרטיה בעיניים חרדיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

אזרחות רזה, ערעור אתוס האזרחות הרפובליקנית ושחיקת הלכידות החברתית. דפוס האזרחות החרדי מאופיין במידה רבה כתפיסה רזה ואינסטרומנטלית של אזרחות: שימוש בזכויות, שירותים ומשאבים ציבוריים, לצד השתתפות מוגבלת בחובות אזרחיות ובמרחבי אחריות משותפים. הדבר מתבטא בראש ובראשונה בסירוב הרחב לשירות צבאי או אזרחי, אך אינו מצטמצם אליו. הוא נוגע גם להשתתפות מוגבלת במוסדות המדינה, בשירות הציבורי, במקצועות פרופסיונליים ובמרחבים יצרניים מרכזיים של מדינה מודרנית. בכך נשחק לא רק עקרון השוויון בנטל, אלא גם אתוס אזרחות רפובליקני המבוסס על תרומה, אחריות, השתתפות והכרה הדדית בין אזרחים. ככל שהפער בין זכויות לחובות מתרחב, הוא משפיע גם על קבוצות אחרות, מחליש הון חברתי מגשר, ומערער את הלכידות החברתית סביב רעיון האזרחות המשותפת.<sup>13</sup>

**תפיסה דמוקרטית רזה, פופוליזם, סמכותנות ותמיכה בנסיגה דמוקרטית.** במישור הדמוקרטי-נורמטיבי, החברה החרדית מאופיינת בתפיסה רזה ולעיתים אנטי-ליברלית של דמוקרטיה. תפיסה זו כוללת מתח עמוק עם עקרונות כגון ריבונות העם, שוויון אזרחי, חירות הפרט, סובלנות, הפרדת רשויות ומעמדם העצמאי של מוסדות ביקורת. היא מלווה באמון נמוך במוסדות המדינה, ובעיקר במערכת המשפט ובגורמי אכיפת החוק, וכן במבנים מפלגתיים סמכותניים והיררכיים שאינם מקיימים דמוקרטיה פנימית ממשית (ואפילו לא מראית עין כזו). בשנים האחרונות קיבל ממד זה ביטוי פוליטי בתמיכת המפלגות החרדיות במהלכים של נסיגה דמוקרטית ובפוליטיקה פופוליסטית. גם אם החברה החרדית אינה היוזמת של תהליכים אלה, היא נעשתה אחד ממקורות התמיכה החשובים המאפשרים את קידום.<sup>14</sup>

**שחיקת נורמות ממשליות ופגיעה באיכות הממשל.** מעבר לשאלת המשילות במובן הצר של אכיפת חוק, האתגר החרדי מתבטא גם בשחיקה של נורמות ממשליות הנחוצות לתפקודו של ממשל

13 לדיון באזרחות חרדית, בשירות הצבאי ובהון חברתי מגשר ראו: אסף מלחי, **פריפריות במדים: מן השוליים לצבא ובחזרה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021; ידידיה צ' שטרן, נחומי יפה, גלעד מלאך ואסף מלחי, **יהודית, חרדית ודמוקרטית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, Robert D. Putnam, *Bowling:2022*, Simon & Schuster, 2000. *Alone: The Collapse and Revival of American Community*, להקשר הישראלי של השירות הצבאי כמרכיב באזרחות רפובליקנית ראו גם: יגיל לוי, "צבא העם" נגד גיוס החובה, **משפט וצבא** 21(א), 2015.

14 לדיון בתפיסות הדמוקרטיות של הציבור החרדי, במתח שבין חרדיות לדמוקרטיה, ובזיקה בין דת, פופוליזם ונסיגה דמוקרטית ראו: בנימין בראון, **חרדים מ"שלטון העם": ביקורת חרדית על הדמוקרטיה הישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012; ידידיה צ' שטרן, נחומי יפה, גלעד מלאך ואסף מלחי, **יהודית, חרדית ודמוקרטית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022; תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2025**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025. Guy Ben-Porat: *Remember to Be Jewish: Religious Populism in Israel*, "Politics and Religion" 15(1), 2022, pp. 61-84

מודרני ודמוקרטי. הכוונה לנורמות של מקצועיות, הסתמכות על ידע, תכנון ארוך טווח, שוויון והוגנות בהקצאת משאבים, שקיפות, תקינות פרוצדורלית ועצמאות מנגנוני ביקורת. דפוסי הפעולה של הפוליטיקה החרדית – ברמה הארצית והמקומית כאחד – נוטים להפוך משאבים ציבוריים, תקציבים, מינויים, רגולציה ושירותים ממשלתיים לכלים של הקצאה מגזרית, תיווך פוליטי וחזוקת האוטונומיה הקהילתית. גם כאשר פעולות אלו נעשות בתוך גבולות החוק הפורמלי, הן שוחקות את הכללים הלא־כתובים שעליהם נשענים אמון הציבור, איכות הממשל והלגיטימציה של הפעלת כוח ציבורי.<sup>15</sup>

**סבסוד מבני, יחסי חליפין לא־הדדיים וערעור הלגיטימציה של מדינת הרווחה.** בממד הכלכלי, הבעיה אינה רק שיעורי תעסוקה נמוכים, אובדן תוצר או פערי פריון. הבעיה העמוקה יותר היא קיומו של סבסוד בין־מגזרי מבני ומתמשך, שבמסגרתו דפוס החיים החרדי, כפי שהוא מאורגן כיום, נשען במידה משמעותית על משאבי המדינה ועל מימון שמקורו בעיקר בקבוצות הלא־חרדיות. בכך נוצרים יחסי חליפין א־רחיים לא־הדדיים: קבוצה אחת נהנית מהיקף רחב של זכויות, שירותים והגנות, אך משתתפת באופן חלקי בלבד במימון ובהחזקת המסגרת המשותפת. לאורך זמן, דפוס זה אינו פוגע רק בצמיחה או בתקציב המדינה, אלא גם בלגיטימציה של מדינת הרווחה עצמה. כאשר חלוקה מחדש נתפסת כהעברה חד־צדדית, מגזרית ובלתי־הוגנת, נשחקת הנכונות הציבורית לתמוך במיסוי פרוגרסיבי, בשירותים ציבוריים ובסולידריות כלכלית רחבה.<sup>16</sup>

15 לדין במעמדן של נורמות בלתי־פורמליות בחפוקד מוסדות, בדמוקרטיה פרוצדורלית ובשחיקת נורמות דמוקרטיות וממשליות, ראו: Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990; Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5(1), 1994, pp. 55–69; Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, 2018; Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson, eds., *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, 2007. לדוגמה ספציפית ליישום ישראלי רלוונטי ראו: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, אי־ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון?, מרכז טאוב, 2023.

16 לדין בסבסוד הבין־מגזרי, בתרומה הפיסקאלית של משקי בית בישראל ובהשלכות הדמוגרפיות־כלכליות של דפוסי ההשתתפות החרדיים, ראו: חברת שלדור, המגזר החרדי בישראל: מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל – המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019, 2024; אריאל קרלינסקי, חוס שדה, ערן יוגב ומיכאל שראל, "על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל," הרבעון הישראלי לכלכלה, 2024; גבריאל גורדון, "אשר על המס": השתלבות חרדים ותשלומי מיסים – הנטל והפוטנציאל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025; גלעד מלאך, איתמר יקיר ורועי קנת־פורטל, חרדים בישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרשימים כלכליים וביטחוניים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026.

אף שממדים אלה ניתנים להבחנה אנליטית, הם אינם מתקיימים בנפרד. מובלעת המשילות מחזקת אזרחות רזה; האזרחות הרזה מעמיקה את משבר הלכידות ואת שאלת השירות הצבאי; התפיסה הדמוקרטית הרזה מקלה על תמיכה בנסיגה דמוקרטית; שחיקת הנורמות הממשליות מאפשרת את המשך ההסדרים המגזריים; והסבסוד המבני מספק את התשתית הכלכלית ליציבותה של האוטונומיה החרדית. יחד הם מצביעים על בעיה מערכתית אחת: לא "בעיה של תעסוקה", "בעיה של תקצוב", "בעיה של גיוס" או "בעיה של חינוך", אלא אתגר אזרחי־משטרי כולל. הבנה זו מחייבת מעבר מפרדיגמת מדיניות מגזרית ותחומית לפרדיגמה אזרחית־משטרית, שבתוכה הכלכלה אינה מטרה כשלעצמה בלבד אלא זירה מרכזית לשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה.

## 5. המנגנונים הכלכליים-מוסדיים של הבעיה המשטרית-אזרחית

הדיון הכלכלי השגור באתגר החרדי מתמקד אפילו היום בעיקר בדפוסי תעסוקה, רמות שכר, פערי השכלה ואובדן פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. במסגרת זו, האתגר הכלכלי נתפס בעיקרו של דבר כבעיה השייכת אל הזירות של מדיניות שוק העבודה ושל צבירת הון אנושי. לעומת זאת, ניתוח המנגנונים המוצע כאן מבקש להרחיב את נקודת המבט מן הפרט אל ההסדרים המוסדיים, ומשוק העבודה אל הכלכלה הפוליטית של חלוקת המשאבים בין קבוצות אזרחיות.

מתוך מסגור זה אנו מצביעים על שלושה מנגנונים מוסדיים-כלכליים מובחנים אנליטית, אשר אמנם אינם ניתנים לצמצום זה לזה, אך מקיימים ביניהם זיקה מבנית הדוקה: (1) הסבסוד הבין-מגזרי, עליו ניתן לחשוב כמבטא את היקף המשאבים התקציביים-פיננסיים המועברים לחברה החרדית; (2) ריכוז הכוח הכלכלי-מוסדי, המבטא משאבי סמכות וכוח המועברים למשטר החרדי הפנימי; ו(3) ההסדרים הכלכליים-החוקיים המפלים, המייצגים משאבים חוקיים ונורמטיביים, המהווים בסיס חשוב, ולפעמים תנאי הכרחי, לקיומם, עומקים והיקפם של שני המנגנונים הראשונים. ניתוח משולב של שלושת המנגנונים מאפשר להבין כיצד בעיה אזרחית-משטרית מתורגמת לדפוסים כלכליים יציבים ומתמשכים, וכיצד דפוסים אלה תומכים בהמשך קיומה של אותה בעיה אזרחית-משטרית.

### 5.1 הסבסוד הבין-מגזרי

#### 5.1.1 מדוע מוצדק לעסוק בסבסוד הבין-מגזרי בהקשר החרדי?

הסבסוד הבין-מגזרי הוא הביטוי הכלכלי המובהק והמדיד ביותר של הבעיה האזרחית-משטרית ביחסי המדינה והחברה החרדית. אין מדובר ב"העברת כספים לחרדים" במובן הצר, אלא בתוצאה מצטברת של מערכת הסדרים מוסדיים, פייסקאליים ומשפטיים, אשר מייצבת לאורך זמן דפוס של הישענות כלכלית עמוקה של החברה החרדית על המדינה ועל קבוצות אזרחיות אחרות. מבחינה כלכלית, זו יוצרת פער שיטתי ומתמשך בין תרומתה הכוללת של האוכלוסייה החרדית למשק הציבורי לבין היקף השירותים, ההטבות והטובין הציבוריים שהיא מקבלת. אולם מבחינה אזרחית-משטרית, הוא אינו רק תוצאה של פערי הכנסה או עוני, אלא מנגנון המעביר משאבים

**ציבוריים בהיקף רחב אל מבנה מוסדי-קהילתי סגור, ובכך תורם במישרין ובעקיפין לשימור הסדרי האוטונומיה החרדית (ראו סעיף 6 להלן).**

יש להדגיש כי נקודת מבט זו אינה מובנת מאליה. תחשיבים כלכליים האומדים את התרומה והעלויות הפיסקאליות של קבוצות משנה בחברה נתונה אינם חזיון נפרץ בכלכלה ובתחום המדיניות. דומה כי אחת הסיבות המרכזיות לכך היא התנגדות נורמטיבית מוצדקת, מנקודת מבט ליברלית וסוציאל-דמוקרטית, לעריכת "חשבונאות" בין קבוצות אזרחיות. חברה ליברלית המקיימת מדיניות רווחה ושירותים חברתיים אוניברסליים נוהגת להתבונן באזרחיה כפרטים נושאי זכויות, והיא מצדיקה – ואף מחייבת מבחינה עקרונית – תמיכה מבנית של קבוצות חזקות בקבוצות חלשות: עשירים בעניים, בריאים בחולים, צעירים בקשישים, עובדים במובטלים, ובעלי יכולת במי שאינם יכולים להשתתף באופן מלא בשוק העבודה. מסיבה זו, עריכת חשבון פיסקאלי בין קבוצות משנה עשויה להיתפס כבלתי-לגיטימית, לא כל שכן כאשר ההשוואה נערכת על בסיס קריטריון חברתי-זהותי ולא על בסיס כלכלי-מעמדי. זאת משום שתפיסת מדינת הרווחה הקלאסית רואה את הפערים בתרומה ובעלויות הפיסקאליות בין אזרחים שונים כתופעה מעמדית ולא אידיאולוגית: היא מניחה כי המשתייכים למעמד סוציו-אקונומי נמוך אינם נמנים עליו מתוך רצון חופשי או מתוך אידיאל קולקטיבי של אי-מוביליות, וכי אילו היו יכולים – היו מאמצים דפוסים כלכליים הדומים לאלה של המעמד הבינוני והגבוה. במילים אחרות, הנחת היסוד של מדינת הרווחה היא שאיפה עקרונית למוביליות כלכלית-חברתית במסגרת חברה מודרנית וליברלית.

החברה החרדית מציבה אתגר יסודי לתפיסה זו. הנהגתה, מוסדותיה והסדריה החברתיים מעודדים דפוסי חיים – ובראשם רעיון "חברת הלומדים" – שבאופן מובנה הופכים את ההשתייכות למעמד כלכלי נמוך לא רק לתוצאה של חולשה או חסם, אלא גם לאידיאל תרבותי-דתי ולמרכיב של זהות קולקטיבית. בכך מוטלת, במודע או שלא במודע, עלותן של בחירות אידיאולוגיות וקבוצתיות על כלל החברה. במובן זה, במקרה החרדי הסבסוד הבין-מגזרי אינו ביטוי רגיל להצלחה של מדינת הרווחה, אלא במידה רבה לשיבוש ההיגיון שלה: מנגנונים שנועדו להגן על פגיעות, לאפשר מוביליות ולצמצם חסמים, נעשים בפועל למנגנונים המייצבים דפוס קולקטיבי של אי-מיצוי כושר השתכרות ושל היבדלות מוסדית. התופעה של התבדלות אזרחית, חברתית וכלכלית של החברה החרדית – קל וחומר לנוכח צמיחתה הדמוגרפית המהירה – מציבה אפוא אתגר יסודי לרעיון הסוציאל-דמוקרטי ולעקרונות החלוקה מחדש על בסיס אזרחי-אינדיווידואלי בלבד.

לכך מצטרפת נקודת המבט האזרחית-משטרית. הסבסוד הבין-מגזרי אינו רק פער פיסקאלי בין הכנסות להוצאות, אלא אחד המנגנונים המרכזיים המאפשרים את יציבותה של אוטונומיה מוסדית סגורה-סמכותנית. הוא מממן, במישרין ובעקיפין, מוסדות נבדלים, מערכות תיווך, דפוסי פיקוח

קהילתיים והסדרי אי-השתתפות אזרחית וכלכלית. לכן החשבון המגזרי בעניינה של החברה החרדית מוצדק לא רק בשל תוצאותיה הכלכליות המובחנות, אלא גם משום שהוא כרוך במבנה מוסדי ופוליטי ייחודי המשפיע על דפוסי ההקצאה הציבורית עצמם. ברוח המודל שהציע אמנון רובינשטיין ביחס למיעוטים לא-ליברליים בעלי עוצמה פוליטית, הבעיה אינה עצם קיומו של מיעוט תרבותי נבדל, אלא מצב שבו מיעוט כזה מחזיק בכוח פוליטי משמעותי, והנה מהסדרי אוטונומיה רחבים, ומשפיע על כללי ההקצאה הציבורית באופן שמחזק את מנגנוני הסגירות והשליטה הפנימית שלו.<sup>17</sup>

עם זאת, אין משמעות הדברים שניתן לחלק בפשטות את הסבסוד הבין-מגזרי למרכיבים "מוצדקים" ו"פסולים". בפועל, ההבחנה קשה מאוד: החלטות אישיות, נורמות קהילתיות, פיקוח חברתי, מבנה משק הבית, הסדרים מוסדיים, קריטריונים תקציביים וכוח פוליטי פועלים יחד ומשולבים זה בזה מבחינה סיבתית. לכן איננו מציעים כאן חשבון מוסרי נקודתי של כל רכיב ורכיב, אלא טענה מערכתית: כאשר סבסוד ציבורי רחב אינו רק מגן על פרטים חלשים אלא מייצב דפוס קולקטיבי של אי-השתתפות, מחזק אוטונומיה מוסדית סגורה, פוגע בצמיחה הכלכלית, מכביד על תקציב המדינה, ושוחק את עקרונות האזרחות השווה – מוצדק ואף הכרחי לבחון אותו ברמה מגזרית ומוסדית.

מכאן גם ברור כי העיקרון המנחה אינו ביטול סבסוד בין אזרחים או בין קבוצות משנה כשלעצמו. אין כאן טענה נגד מדינת רווחה, נגד מיסוי פרוגרסיבי או נגד תמיכה בקבוצות מוחלשות. השאלה היא מהו תפקידו של הסבסוד ומהן תוצאותיו. סבסוד הנועד להתמודד עם גיל, מחלה, נכות, אבטלה, אפליה, חסמי נגישות, שפה או הון חברתי עשוי להיות מוצדק ואף הכרחי מבחינה ליברלית וסוציאלי-דמוקרטית. במקרים רבים הוא אף עשוי לתרום לצמיחה ארוכת-טווח, כאשר הוא משפר הון אנושי, מסיר חסמי השתתפות, מחזק תשתיות ומאפשר מוביליות כלכלית. כך, למשל, ביחס לחברה הערבית ניתן לטעון שחלק לא מבוטל מן התמיכה הציבורית נועד להתמודד עם חסמי מיעוט קלאסיים ועם פערים מבניים חיצוניים, ולכן הוא עשוי לתרום ליציבות, לצמיחה ולהעמקת השוויון האזרחי. לעומת זאת, במקרה החרדי הסבסוד אינו מתמודד בעיקר עם חסמים חיצוניים ואינו פועל בעיקר כמנגנון השקעה בצמיחה עתידית, אלא מייצב בחלקו מבנה אידיאולוגי ומוסדי פנימי: אוטונומיה סגורה, משטר קהילתי סמכותני ודפוסי אי-השתתפות אזרחית-כלכלית. לכן, כאשר הסבסוד מבטא שיבוש של היגיון מדינת הרווחה מבחינה כלכלית, פוגע בפוטנציאל הצמיחה

17 ראו: אמנון רובינשטיין, מיעוטים לא-ליברליים ואנטי-ליברליים, משפט ועסקים, יט, 2016, עמ' 695-726. רובינשטיין מבחין שם בין מיעוטים לא-ליברליים, המבקשים לשמר את אורח חייהם הפנימי, לבין מיעוטים אנטי-ליברליים, המבקשים להשתמש בכוחם הפוליטי כדי להשפיע על אורח חייהן של קבוצות אחרות או לשנות את כללי המסגרת הליברלית.

במקום לחזקו, ובמקביל נעשה בסיס להסדר מוסדי הפוגע במשילות, בדמוקרטיה ובאזרחות שווה – יש הצדקה מלאה להעמידו במוקד הניתוח.

## 5.1.2 כיצד מחושב הסבסוד הבין-מגזרי ומה היקפו כיום?

חישוב הסבסוד מבוסס על השוואה בין-מגזרית של מאזן פיסקאלי נטו בין תשלומי מיסים (ישירים ועקיפים) לבין צריכת שירותים ציבוריים והטבות, ברמת משק הבית. באופן סכמטי, הסבסוד הבין-מגזרי מחושב כהפרש בין: (א) התרומה הממוצעת של משק בית חרדי לקופת המדינה (מס הכנסה, ביטוח לאומי, מע"מ, מיסי קנייה, מיסי נדל"ן ועוד); לבין (ב) היקף ההוצאה הציבורית הממוצעת על משק בית חרדי (חינוך, בריאות, רווחה, תחבורה ציבורית, הטבות מגזריות, ותוספת הערך הכלכלי של שירות צבאי). הפרש ממוצע זה מוכפל בהיקף משקי הבית המשותיכים לכל קבוצה – והתוצאה היא אומדן הסבסוד/מימון-חוץ הקבוצתי.

מתודולוגיה זו אינה מניחה "נורמה" של התנהגות כלכלית, אלא בוחנת תוצאה מצרפית בפועל: מי מממן את מי, ובאיזה היקף. הנתונים שלהלן נשענים על שני מחקרי עומק קיימים שהתייחסו לנתוני השנים 2018-2019 וערכו ניתוח ובו שלוש קבוצות: יהודים לא חרדים, ערבים וחרדים.<sup>18</sup> לנתונים אלו נערכו התאמות לשנת 2025, וכן תוספת של שני עיבודים משלימים הלוקחים בחשבון חלק מהרכיבים שלא היו כלולים באותם תחשיבים, או רכיבים שחלו בהם שינויים הדורשים התייחסות. באופן קונקרטי, המספרים המופיעים במחקרי המאזן הפיסקאלי הללו, כשהם מותאמים לגידול בתוצר וכוללים תיקון למגמה הדמוגרפית עד 2025, מביאים לאומדן ולפיו הסבסוד של הציבור היהודי הלא חרדי בישראל את הציבור החרדי עומד על כ-30.2-31.8 מיליארד ש"ח בשנה (לוח 1).

אל רכיב זה מצורף רכיב נוסף: היקף הכספים המגזריים הישירים שהועברו במסגרת ההסכמים הקואליציוניים בשנים האחרונות. אמנם, גם בעשור הקודם ניתנו כספים מגזריים ישירים במסגרת הסכמים קואליציוניים, אולם היקפם בתקופת הממשלה האחרונה היה חריג. אומדן המתייחס אל היקף הביצוע בפועל של כספים מגזריים-קואליציוניים בשנים 2023-2024 מעלה טווח שבין 1.2

18 אריאל קרלינסקי, תום שדה, ערן יוגב ומיכאל שראל. "על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל", הרבעון הישראלי לכלכלה, 68, 11-160, 2024; חברת הייעוץ שלדור, המגזר החרדי בישראל – מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל – המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019, 2024.

1.9 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה.<sup>19</sup> רכיב נוסף נלקח מתוך מחקר אחר העוסק בעלותו הכלכלית הסמויה, קרי החוץ-תקציבית, של השירות הצבאי בישראל-מרכיב שלא נלקח בחשבון במחקרים אודות הסבסוד הבין-מגזרי. מעבודה זו עולה כי עלויות חוץ-תקציביות ניכרות אלה, למשל הפער בין דמי הקיום שניתנים לחיילי חובה לבין הערך הכלכלי המלא של שירותם, מתורגם לסבסוד בסכום של כ-3.8 מיליארד ש"ח בשנה.<sup>20</sup> כל אלו מובילים אל הערכה זהירה לפיה היקף הסבסוד הבין-מגזרי שניתן לחרדים עומד בשנת 2025 על סדר גודל של 35-37 מיליארד ש"ח בשנה, סכום השווה לכי-5.5 מתקציב המדינה (לחישוב מגבלת הוצאה; או כ-4.5% מן התקציב הכולל נטו כולל תשלום חובות) (לוח 1).

יודגש עם זאת כי מדובר בהערכה שמרנית שכן בתקופת הממשלה האחרונה חלו שינויים כלכליים משמעותיים נוספים, במסגרתם גם החרדים "קיבלו יותר" וגם המדינה "הוציאה יותר" על צרכים אחרים. בעוד שחלק מההעברות לחרדים נעשו מכוח התחייבויות כספיות ישירות בהסכמים הקואליציוניים (רוב תקציב מוסדות תורניים, תווי מזון, העברות לחינוך החרדי ועוד), כספים אחרים הועברו במסגרת שינויי מדיניות אחרים שביצעה הממשלה, ובהם: הרפורמה בתחבורה הציבורית (רפורמת "צדק תחבורתי"); הרחבת הזכאות לנקודות זיכוי ממס בגין ילדים; וכן יצירת תנאים להעדפה של האוכלוסייה החרדית במרכזי נדל"ן ממשלתיים לציבור החרדי.<sup>21</sup> במקביל, נטל המס הכולל עלה בעקבות צורכי המימון של המלחמה, ומדיניות האוצר כוונה להשית את הנטל התוספתי על הציבור העובד.

19 האומדן מבוסס על ניתוח עצמאי של סעיפי התקצוב המגזריים לחרדים בהסכמים הקואליציוניים לשנים 2023-2024 שהוצגו לראשונה בהחלטת ממשלה 511, תוך הבחנה בין הקצאות שאושרו, בוצעו או בוצעו בחלקן. הניתוח נערך במסגרת עבודה מחקר פנימית של המחבר, יחד עם נעמי טורצקי, במכון הישראלי לדמוקרטיה, שצפויה להתפרסם בשנת 2026. הסכום הכולל של סעיפי התקצוב המיוחסים למפלגות החרדיות עמד על כ-7.1 מיליארד ש"ח, ומתוכם עקבנו אחרי הביצוע של סעיפים שמשקלם כ-5.6 מיליארד ש"ח (70% מהסכום הכולל). ביצוע זה הסתכם ב-2.4 מיליארד ש"ח (כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנה). אין ברשותנו אומדן של היקף הביצוע של הסעיפים האחרים (1.5 מיליארד ש"ח, או כ-750 מיליון ש"ח בשנה), אולם אנו מניחים שבשונה מהחלק אחריו עקבנו, שיעור הביצוע בחלק זה היה גבוה משמעותית.

20 כהן קובץ, גלעד, ומלאך, גלעד. (2026). חרדים לביטחון: סבסוד עלות הביטחון עבור המגזר החרדי ודרכים להפחתתו, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

21 על ההעדפות שניתנו לחרדים במסגרת פרויקט "מחיר מטרה" ראו: גורדון, גבי. (2026). החרדים, המילואימניקים והגרלות הדיור. המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוח מחקר, אפריל 2026.

**לוח 1**  
**הערכת היקף הסבסוד הבין-מגזרי שניתן לחברה החרדית**  
**(במיליארדי ש"ח, מונחים שנתיים)**

| פירוט  | גובה הסבסוד נטו<br>(מיליארד ש"ח) | הסעיף   |
|--|----------------------------------|---|
| סבסוד בין-מגזרי לשנים 2018-2019 לפי מחקרי הסבסוד (שלדור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024), מותאם לגידול בחוצר ותיקון למגמה הדמוגרפית עד 2025 | 31.8-30.2                        | חשביי הבסיס של סבסוד בין-מגזרי                                    |
| גובה הביצוע בפועל של הכספים הקואליציוניים לשנים 2023-2024, במונחים שנתיים  | 1.9-1.2                          | רכיב חוספת I: כספים קואליציוניים                                  |
| ערך כלכלי סמוי (חוץ-תקציבי) של שירות החובה ומילואים, במונחי סבסוד בין-מגזרי  | 3.8                              | רכיב חוספת II: ערך כלכלי סמוי של עלות הביטחון הצבאי               |
| העלאת נטל המס בעשרות מיליארדי ש"ח; רפורמת תחבורה ציבורית; הרחבת נקודות זיכוי ילדים; העדפות במכרזי נדל"ן ממשליים                          | לא ידוע<br>(לא נכלל בחישוב)      | רכיבים נוספים: שינויים במדיניות שירותים ומיסוי כמשתקף בתקציב 2025 |
|  | 37.5-35.2                        | סדר גודל כולל   |

הבנת מקורות הסבסוד ורכיביו היא חיונית בכל מדיניות אשר תבקש לצמצמו בעתיד. ניתוח מחקרי המאזן הפיסקאלי ורכיבי התוספת שהוצגו לעיל מעלה כי כשני שלישים מהסבסוד, כ־24 מיליארד ש"ח לערך, מקורם בתרומה נמוכה מן הממוצע בצד ההכנסות לקופת המדינה (מיסים כגון מיסי עבודה, מס רווחי הון, מיסי חברות ומיסים לרשויות מקומיות; וכן השווי הכלכלי החוץ-תקציבי של שירות הביטחון, שאפשר לראותו בבחינת "מס סמוי" על משרתי החובה והמילואים ומעסיקיהם).<sup>22</sup> מתוך רכיבים אלה, הפערים בתשלום מיסים על עבודה, שחלקם פועל יוצא של הכנסות נמוכות

22 הניתוח מבוסס על עיבודי המחבר למחקר של חברת שלדור. ראו: חברת הייעוץ שלדור, המגזר החרדי בישראל - מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל - המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019, 2024.

אולם גם של מדיניות מיסוי המיטיבה עם משפחות מעוטות הכנסה ומרובות ילדים, עומדים על למעלה מ־6 מיליארד ש"ח.<sup>23</sup> בנוסף, ה"מס הסמיו" שנובע משירות הביטחון עומד על קרוב ל־4 מיליארד ש"ח.<sup>24</sup>

השליש הנוותר, כ־12 מיליארד ש"ח, מקורו בשימוש גבוה מן הממוצע של משקי בית חרדים בשירותים ציבוריים (חינוך, בריאות, תחבורה ציבורית ועוד). הפערים בהוצאה הציבורית על חינוך הם המרכיב הגדול ביותר – כ־6 מיליארד ש"ח – ומקורם בכך שלמרות שהמימון הציבורי הממוצע לתלמיד חרדי נמוך יותר, כיוון שרוב המסגרות אינן ממלכתיות ולא עומדות בדרישות הליבה המלאות, הרי שמספר הילדים הממוצע למשק בית חרדי גבוה משמעותית מן הממוצע.<sup>25</sup> לכך נוספות שורה של הטבות מגזריות עקיפות: מדיניות שירותים אוניברסאלית לכאורה אשר בפועל "תפורה למידותיה" של החברה החרדית, ומשרתת אותה לא רק מעבר לחלקה באוכלוסייה אלא גם מעבר לחלקה בקרב קבוצות השייכות למעמד כלכלי־חברתי דומה. כאן נכללים שירותים כמו סבסוד מעונות יום לאברכי כולל, העדפות שונות במדיניות הנדל"ן הממשלתית, סבסוד תחבורה ציבורית ומדיניות תווי המזון במשרד הפנים.<sup>26</sup> אין ברשותנו הערכה מלאה ועדכנית של היקף הסבסוד בכלל שירותים אלה, אולם בניגוד לנהוג לחשוב הם לא מהווים את החלק הארי של הסבסוד הבין־מגזרי. עם זאת, חלקם לא מבוטל, ונאמד בכמה מיליארדי שקלים בודדים. רכיב בולט שלישי הוא הטבות מגזריות ישירות, כלומר כאלה הניתנות למוסדות חרדיים או לאזרחים חרדים ולא לאזרחים אחרים. תקציב המוסדות התורניים הוא העיקרי שבהם, וחלקם של חרדים בו בשנים האחרונות עמד על כ־1.5 מיליארד ש"ח (לפני הקפאת התקציב עלידי בג"ץ). לבסוף, ישנם גם פערים בולטים בשירותי הבריאות המורכבים

23 הערכה זו מבוססת על חשביים פנימיים שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה על בסיס מסד נתונים מנהלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובו נתונים שכר ותשלומי מס לשנת 2023, בחלוקה בין קבוצות אוכלוסייה.

24 כהן קוביץ', גלעד, ומלאך, גלעד. (2026). חרדים לביטחון: סבסוד עלות הביטחון עבור המגזר החרדי ודרכים להפחתתו, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

25 הניתוח מבוסס על עיבודי המחבר למחקר של חברת שלדור. ראו: חברת הייעוץ שלדור, המגזר החרדי בישראל – מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל – המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019, 2024.

26 מלאך, גלעד. (טרם פורסם). היום שאחרי: חוזה חברתי חדש בין המדינה לחרדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה; גורדון, גבי. (2026). החרדים, המילואימניקים והגרלות הדיור. המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוח מחקר, אפריל 2026.

מתשלום נמוך של דמי בריאות לצד שימוש גבוה מן הממוצע בשירותי בריאות ממלכתיים (כ־1 מיליארד ש"ח לערך).<sup>27</sup>

כל מדיניות שתדרש לצמצום הסבסוד הבין־מגזרי תצטרך לקחת בחשבון כי חלקים משמעותיים ממנו – כשליש – הרבה פחות גמישים מחלקים אחרים מבחינת האפשרות לערוך בהם שינויים או להתערב בהם ישירות כדי להביא להפחתת הסבסוד. המדובר הוא בעיקר ברכיבי הסבסוד הנובעים מפערים בתשלומי מס חברות, מס רווחי הון, מס ערך מוסף ומיסי קנייה. סיבה אחת היא כי אלו מיסים שהם בעיקרון אחידים, והעלאתם לא תביא לשינוי בהתפלגות התשלומים הבין־מגזרית אלא ברמת התשלום. סיבה אחרת היא כי מדיניות דיפרנציאלית במיסים אלה פחות מקובלת משיקולים שונים הנוגעים ליעילות כלכלית. האפשרות הריאלית לצמצום הסבסוד ברכיבים אלה היא תמורה משמעותית בדפוסים הכלכליים של החברה החרדית: שיעורי השתתפות והכנסות גבוהות בשוק העבודה, ולא פחות חשוב מכך – פעילות יזמית ותעשייתית משמעותית ובעלות על הון. הבחנה זו מובילה לתובנה חשובה, והיא מבהירה כי רק חלק מוגבל מרכיבי הסבסוד ניתנים לטיפול באופן ישיר באמצעות מדיניות. חלק משמעותי אחר ניתן לצמצום רק בעקיפין, ובטווח ארוך יותר, ותלוי בשינוי יסודי בדפוסים הכלכליים של החברה החרדית. הנעת תמורה שכזו מחייבת שינוי בכללי המשחק ולא "קיצוץ" נקודתי. הבחנה זו תהפוך בהמשך מרכזית לדיון במרחב המדיניות ובתיאוריית השינוי.<sup>28</sup>

27 הניתוח מבוסס על עיבודי המחבר למחקר של חברת שלדור. ראו: חברת הייעוץ שלדור, המגזר החרדי בישראל – מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל – המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019, 2024.

28 ככל הידוע לנו, לא נערך בישראל מחקר ובו תיעוד היסטורי כמותי רציף של התפתחות הסבסוד הבין־מגזרי. עם זאת, יש יסוד להעריך כי היקף הסבסוד הבין־מגזרי ביחס לחרדים העמיק לאורך השנים, בפרט מסוף שנות ה־70', כתוצאה מהצטברות של כמה תהליכים: (1) גידול דמוגרפי מהיר של החברה החרדית; (2) התבססות חברת הלומדים ושינוי לרעה בדפוסי התעסוקה וההכנסה של משקי בית חרדיים (ביחס לשלושת העשורים הראשונים מקום המדינה); (3) הרחבה הדרגתית של הטבות ישירות ועקיפות בהשפעת הכוח הפוליטי החרדי, לרבות מימון ציבורי מלא של רשתות החינוך המפלגתיות, גידול בתקציבי מוסדות תורניים, והתגבשות ההסדרים בתחומי מעונות היום, הדיור וכדומה; (4) מעבר ממתן שירותים ציבוריים וחברתיים על בסיס מפלגתי־תנועתי, אל מדיניות אוניברסאלית יותר, וכן הרחבה כללית בכמה שירותים ציבוריים וחברתיים מרכזיים (כגון הרחבת חוק לימוד חובה וחוק ביטוח בריאות ממלכתי); (5) הפחתת נטל המס מעבודה על המעמד הנמוך ומשפחות מרובות ילדים, בתהליך ארוך של הפחתת מדרגות המס משנות ה־80, הרחבת נקודות הזיכוי בגין ילדים, ובאופן כללי הגדלת הפרוגרסיביות של מיסוי העבודה. השילוב בין תהליכים אלה הגדיל הן את פערי התרומה לקופה הציבורית והן את היקף צריכת השירותים וההטבות הציבוריים, ולכן ככל הנראה תרם להעמקת הסבסוד לאורך זמן.

### 5.1.3 מדוע הסבסוד הבין־מגזרי הוא בעיה מערכתית מבחינת המדיניות הכלכלית?

הבעיה בסבסוד הבין־מגזרי היא עמוקה ורחבה, ונוגעת לשלושה מישורים מצטברים. ראשית, מבחינה פיסקאלית ומאקרו־כלכלית, היקפו הנוכחי של הסבסוד והדינמיקה הדמוגרפית הצפויה הופכים אותו להסדר שאינו בריקימא, הפוגע בצמיחה, מכביד על תקציב המדינה ועלול לייצר השפעות כלכליות חמורות יותר מן המשתקף בתחזיות הליניאריות המקובלות. שנית, מבחינת החברה החרדית עצמה, הסבסוד אינו רק תוצאה של דפוסי אי־השתתפות כלכלית, אלא גם גורם מרכזי בשימורם. שלישית, מבחינה נורמטיבית ואזרחית, הסבסוד מבטא חוסר הוגנות בין־מגזרית ושיבוש של היגיון מדינת הרווחה: מנגנונים שנועדו להגן על פגיעות, לאפשר מוביליות ולצמצם חסמים, נעשים בפועל למנגנונים המייצבים דפוס קולקטיבי של אי־מיצוי כושר השתכרות ושל היבדלות מוסדית. מבחינה זו, המשך קיומו מערער את הלגיטימציה למדיניות חלוקה מחדש אוניברסאלית ולהמשך הסולידאריות הסוציאל־דמוקרטית.

א. סיכונים מאקרו־כלכליים ומגבלות לצמיחה. במבט לעתיד, הדפוסים הדמוגרפיים בישראל צפויים להביא לכך שהסבסוד הבין־מגזרי שמקבלות הקבוצות החרדיות – כלומר עומק ההישענות של החברה החרדית על הכלכלה הלא־חרדית – יגדל במידה ניכרת בעשורים הקרובים. בהנחה כי דפוסי ההכנסה ותשלומי המיסים, וכן דפוסי קבלת השירותים מהמדינה, ייוותרו דומים לאלו הקיימים היום בקרב משקי בית חרדיים ושאינם חרדיים, הרי שהחלת התמורה הדמוגרפית הצפויה עד 2050 על התפלגות האוכלוסייה בישראל כיום מביאה לתחזית שלפיה הסבסוד הבין־מגזרי יגדל בכ־75% (שכן חלקם של החרדים יגדל מ־14% כיום לכ־24.5%), ויעמוד על רמה של כ־61–65 מיליארד ש"ח בשנה, במונחי 2025. במקביל, כיוון שהקבוצות הלא־חרדיות המסבסדות את החברה החרדית (וכן את החברה הערבית) צפויות להתכווץ באופן יחסי (מ־62.5% כיום ל־50% ב־2050), הרי שכדי להמשיך לסבסד את משקי הבית החרדיים באותו היקף לכל משק בית, הסבסוד שיושת על כל משק בית יהודי לא־חרדי יצטרך להכפיל את עצמו ויותר מכך – מרמה של כ־13 אלף ש"ח בשנה כיום, לרמה של כ־30 אלף ש"ח בשנה.<sup>29</sup>

29 מחקרים עדכניים החלו להצביע על מרכיבים שונים במגמה זו. לדוגמה, מחקרו של גורדון מעלה כי עד שנת 2048 התמורה הדמוגרפית צפויה להביא לשחיקה של למעלה מ־8% בהיקף מיסי העבודה הישירים, שהם ירידה של כ־3.1 אלף ש"ח בשנה בתשלומי המס לעובד. ראו: גורדון, גבריאל. (2025). "אשר על המס": השתלבות חרדים ותשלומי מיסים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוח מחקר. תחזית אחרת שנשמכה על נתוני מחקר הסבסוד של קרלינסקי ואחרים והניחה כי השינויים האחוזיים בהתפלגות הדמוגרפית יתורגמו לשינויים דומים בהתפלגות ההכנסות הכוללת ממיסים (לרבות מס רווח הון, מע"מ ומיסי קנייה, מיסי חברות, מיסי נדל"ן ותשלומי ארנונה), העריכה ירידה של כ־25% בתשלומי המיסים הממוצעים נטו למשק בית עד 2050, כלומר הפחתה של כ־12.7 אלף ש"ח בשנה בתשלום השנתי למשק בית. ראו: מלאך, גלעד, יקיר, איתמר

מעבר לכך, יש לקחת בערבון מוגבל את הליניאריות של התחזיות הקיימות. תחזיות אלה מניחות בדרך כלל כי הגורם המניע את הכלכלה הוא שינוי הדרגתי בהון האנושי, בתעסוקה ובתשומת העבודה של פרטים.<sup>30</sup> למעשה, ישנם ערוצים רחבים יותר שדרכם גידול דמוגרפי של קבוצה דתית בדלנית, הנהנית מסבסוד מבני עמוק, עשוי להשפיע על ההתפתחות הכלכלית. הגידול בסבסוד הבין-מגזרי לבדו עלול להיות גורם המייצר התנהגות שאינה ליניארית. כך למשל, הוא עלול להחריף תחושת אי-הוגנות בקרב הקבוצות הנושאות בעיקר הנטל, לפגוע באמון במוסדות המדינה, לחזק תמריצים להגירה של אליטה כלכלית מחוץ לישראל, או לפגוע בהשקעה זרה בישראל. במצבים כאלה, ההשפעה הכלכלית אינה מתפתחת בהכרח בקצב הדרגתי וצפוי, אלא עלולה לקבל צורה של שינוי מהיר וחריף יותר.

הסבסוד הבין-מגזרי פוגע לא רק ברמת החיים של הקבוצות הלא-חרדיות אלא גם בצמיחה הכלכלית שלהן – טענה שכמעט ואינה זוכה להתייחסות בשיח הציבורי ובשיח המדיניות כיום. מחקרים רבים שבחנו כיצד היה מושפע התוצר אילו דפוסי התעסוקה של חרדים היו דומים לאלו של לא-חרדים, הניחו למעשה כי רמת ההכנסה והתוצר לנפש של הקבוצה הלא-חרדית בלתי תלויה בדפוסים החרדיים. אולם לולא הסבסוד הבין-מגזרי, יכולה הייתה החברה הלא-חרדית להפנות תקציב של כ־35–37 מיליארד ש"ח בשנה לאפיקים מעודדי צמיחה: תשתיות, חינוך, השכלה גבוהה, חדשנות, בריאות ושירותים ציבוריים נוספים. כדי לסבר את האוזן, מדובר בסכום הקרוב לכ־5.5% מתקציב המדינה לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2025, או – בחישוב אחר – בתוספת רוחבית של כ־7% לתקציב משרדי הממשלה.<sup>31</sup> לשם המחשה נוספת, תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל עומד על כ־14.5 מיליארד ש"ח בשנה, והתקציבים המוקצים לתשתיות תחבורה עומדים על כ־38 מיליארד ש"ח.<sup>32</sup> במילים אחרות, הסבסוד אינו רק תוצאה של פערי צמיחה; הוא גם גורם המגביל את יכולת הצמיחה של הקבוצות הנושאות בעיקר הנטל.

וקנת-פורטל, רועי. (2026). ישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרשימים כלכליים וביטחוניים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

30 ראו למשל: מלאך, גלעד, יקיר, איתמר וקנת-פורטל, רועי, ישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרשימים כלכליים וביטחוניים; פדלון, חומר, וקלור, אסטבן. (29 מרץ 2023). **ישראל צועדת בעיניים פקוחות אל דשדוש כלכלי. מבט על**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

31 תקציב המדינה לשנת 2025 עמד על כ־683 מיליארד ש"ח (לאחר שינויים והעברות תקציביות), ובניכוי תקציב הביטחון על 534 מיליארד ש"ח, מכאן ש־35–37 מיליארד ש"ח מהווים קרוב ל־7% מסכום זה.

32 על פי אתר מפתח התקציב, סעיף 21 "ההשכלה הגבוהה", וסעיף המרכז את כלל ההוצאה על תשתיות תחבורה.

לאור זאת, הסבסוד הבין־מגזרי פוגע גם בתפקוד הממשלה וברמת השירותים הציבוריים. בהיקפו הנוכחי, הוא מכביד על תקציב המדינה ומצמצם את יכולתה לממן צרכים לאומיים דחופים. משאבים בהיקף זה היו יכולים לשמש לשיפור השירותים הציבוריים, לצמצום הצורך בהעלאת מיסים, להפחתת חוב, או למימון תוספות הכרחיות בתחומי הביטחון והרווחה. כך למשל, בהיעדר סבסוד בהיקף זה, ניתן היה לממן חלק ניכר מן הגידול ארוך־הטווח בתקציב הביטחון בעקבות המלחמה, מבלי להעלות מיסים או לקצץ בשירותים חברתיים. לכן אין מדובר רק בשאלה של חלוקה בין קבוצות, אלא בשאלה של יכולת המדינה לתפקד, להשקיע, ולהעמיד שירותים ציבוריים ברמה התואמת מדינה מפותחת.

ב. **הסבסוד כמגבלה מרכזית לשינוי בחברה החרדית עצמה.** הסבסוד הבין־מגזרי אינו רק תוצאה של הדפוסים הכלכליים החרדיים, אלא גם גורם מרכזי בשימורם. ההקלות בתשלומי מיסים יחד עם היקף השירותים הציבוריים הנדיב – חינוך, בריאות, תחבורה ציבורית, רווחה, הנחות והטבות ישירות ועקיפות – יוצרים אפקט הכנסה משמעותי, המאפשר לייתר או לפחות לצמצם את הצורך במיצוי כושר ההשתכרות של משקי בית חרדיים. כאשר משקי בית יכולים להישען על מערך רחב של שירותים, הטבות ותמיכות, קטן הלחץ הכלכלי להגדיל את היצע העבודה, לרכוש מיומנויות חדשות, לשנות מסלולי השכלה או לפרוץ את גבולות שוק העבודה הקהילתי.

מעבר לכך, **הסבסוד המבני מקהה את המחיר הכלכלי של בחירות מוסדיות ותרבותיות מסוימות, ומטשטש את הקשר בין בחירות כלכליות לבין תוצאותיהן.** הוא אינו מבטל את העוני, אך הוא מפחית את מחירו; הוא אינו יוצר בהכרח רווחה כלכלית גבוהה, אך הוא מאפשר למשקי בית, מוסדות וקהילות לשאת לאורך זמן דפוסים של אי־השתתפות חלקית; והוא אינו רק מסייע לפרטים, אלא תומך במערכת מוסדית רחבה של חינוך, תיווך, פיקוח ונבדלות.

מכאן שהיקף הסבסוד הבין־מגזרי המוענק לחרדים מספק במידה רבה מעין "תעודת ביטוח" העומדת בסיס שיווי המשקל הקיים. הוא מקטין את עלותו של דפוס חיים המשלב הכנסה נמוכה, השתתפות אזרחית־כלכלית חלקית, תלות במוסדות קהילתיים, ובידול חינוכי ותרבותי. משום כך, מדיניות לעידוד תעסוקה באמצעות תוכניות תעסוקה, הרחבת הכשרות מקצועיות או סבסוד השכלה גבוהה עשויה לתרום בשוליים, אך אינה יכולה להיות מוקד השינוי. **כל עוד יישמר הסבסוד המבני שמקטין את מחירו של שיווי המשקל הנוכחי, כוחם של כלי מדיניות אלה לחולל שינוי עמוק יישאר מוגבל.** תנאי יסודי לשינוי ממשי בדפוסים הכלכליים והאזרחיים של החברה החרדית הוא אפוא הפחתה ניכרת של הסבסוד המבני עצמו.

ג. **שיבוש היגיון מדינת הרווחה, חוסר הוגנות וערעור הלגיטימציה שלה.** לבסוף, הבעיה בסבסוד הבין־מגזרי נוגעת גם לשאלת ההוגנות ולתנאים הנורמטיביים המאפשרים את קיומה של מדינת

רווחה. מבחינה נורמטיבית, הפסד פוטנציאל כלכלי הוא טענה מוגבלת ואף בעייתית כלפי חרדים מנקודת מבט ליברלית קלאסית. חרדים עשויים לטעון, ובמידה רבה של צדק מנקודת מבט ליברלית, כי אינם מעוניינים לאמץ את אורחות החיים התרבותיים – והכלכליים בכללם – של האוכלוסייה הלא־חרדית.<sup>33</sup>

מבחינה זו, הבעיה אינה שמשק הבית החרדי הממוצע אינו דומה למשק הבית הלא־חרדי מבחינת השכלה, תעסוקה, יזמות או רמת הכנסה. הבעיה היא שהתנהגות משק הבית החרדי אינה בת־קיימא לולא ההישענות הכלכלית העמוקה על החברה הלא־חרדית, וכי הישענות זו אינה נעשית במסגרת של הסכמה או הדדיות אזרחית מוסכמת. במילים אחרות, הבעיה – מבחינה כלכלית ונורמטיבית – איננה שהחרדים אינם "משתלבים" בחברה, אלא שדפוס ההיבדלות התרבותית והכלכלית שלהם נשען על סבסוד ציבורי עמוק ומתמשך.

כאן נוצר השיבוש של היגיון מדינות הרווחה. מדינת רווחה דמוקרטית מבוססת על חלוקה מחדש בין אזרחים: עשירים מסבסדים עניים, בריאים מסבסדים חולים, צעירים מסבסדים קשישים, עובדים מסבסדים מובטלים, ובעלי יכולת מסבסדים את מי שאינם יכולים להשתתף באופן מלא בשוק העבודה. זהו אינו כשל אלא אחד מיסודותיה הנורמטיביים של מדינת הרווחה. ואולם הסבסוד הנדון כאן שונה. הוא אינו נובע רק מפערים מעמדיים, מגיל, ממחלה, מנכות, מאבטלה או מחסמי מיעוט קלאסיים. הוא קשור לדפוס קולקטיבי יציב של אי־מיצוי כושר השתכרות והשתתפות אזרחית חלקית, הנתמך באידיאולוגיה, במבנה כוח קהילתי, במוסדות נבדלים ובכוח פוליטי מגזרי. במצב כזה, מנגנונים שנועדו להגן על פגיעות, לאפשר מוביליות ולצמצם חסמים, נעשים בחלקם למנגנונים המייצבים דפוס קולקטיבי של אי־השתתפות ושל היבדלות מוסדית.

משום כך, הסבסוד הבינ־מגזרי אינו נחוזה עוד כרכיב רגיל של מדיניות רווחה, אלא כהסדר חד־צדדי, מתמשך ומעוגן פוליטית, שבמסגרתו קבוצה אחת נושאת בנטל באופן לא־פרופורציונלי, בעוד קבוצה אחרת נהנית מהגנות, מהחרגות ומהסדרי אוטונומיה רחבים, ובמקביל משתתפת השתתפות חלקית בלבד בחובות היסוד של המסגרת המשותפת. מצב זה שוחק את רעיון האזרחות ההדדית: הוא מחליש את התחושה שהמדינה היא מסגרת של שותפות בין אזרחים, ומחליף אותה בתפיסה של יחסים בין מגזרים, שבהם כל קבוצה נאבקת על משאבים, פטורים והטבות עבור עצמה.

33 הטענה כלפי החרדים כי התנהגותם הכלכלית גורמת להפסד פוטנציאל כלכלי מצרפי היא סבירה יותר מנקודת מבט רפובליקנית, המבקשת להעמיד את העבודה, תשלומי המיסים, התעשייה, היזמות והפרופסיונליות כחובות או מידות טובות אזרחיות. אף שמשמך זה אינו שולל נקודת מבט זו, אני מבקש להציג את הבעיה דווקא מנקודת מבט המתיישבת גם עם השקפה ליברלית.

הפגיעה אינה נעצרת ברמת היחסים בין הקבוצות עצמן. היא חודרת אל התנאים המאפשרים את קיומה של מדינת רווחה. סולידריות חברתית רחבה אינה מתקיימת מאליה; היא מחייבת מידה מינימלית של אמון בכך שהמוסדות הציבוריים מחלקים זכויות, חובות ומשאבים באופן הנתפס כהוגן. כאשר חלקים גדלים מן הציבור חשים שהחלוקה מחדש אינה מבטאת עוד הדדיות אזרחית אלא הסדר חד־צדדי, מגזרי ומתמשך, נשחק גם האמון הזה. מכאן נובעת גם משמעות אזרחית משטרית רחבה של התופעה: התצורה הנוכחית של החלוקה מחדש שוחקת את בסיס הלגיטימציה של ההסדר הסוציאלי־דמוקרטי.

בהקשר זה חשוב להדגיש: היחלשות התמיכה במיסוי פרוגרסיבי, במדיניות רווחה נדיבה, בשירותים ציבוריים בסיסיים ובהעברות לקבוצות אחרות אינה מעידה בהכרח על אי־הבנה או על כשל ערכי מצד הקבוצות הנושאות בנטל. במידה רבה, זהו ההיגיון הפוליטי המתבקש של ניסיון לצמצם הסדר הנתפס כנצלני, בלתי־הוגן ולא בר־קיימא. הסכנה העמוקה יותר היא שהתגובה להסדר החרדי לא תישאר ממוקדת בו, אלא תוביל לאובדן אמון רחב וארוך־טווח בעצם הלגיטימיות של מדיניות סוציאלי־דמוקרטית, של שירותים ציבוריים ושל מנגנוני חלוקה מחדש בכלל. במובן זה, הסבסוד המבני של החברה החרדית אינו רק נטל תקציבי או חוסר הוגנות בין־מגזרי, אלא מנגנון העלול לשחוק לאורך זמן את התשתית הנורמטיבית של מדינת הרווחה הדמוקרטית עצמה.

## **5.2. תיווך מדינתי ומשטר פנימי סמכותני נבעיה של ריכוזיות**

### **כלכלית־מוסדית**

מעבר להיקף הסבסוד הבין־מגזרי, מנגנון כלכלי־מוסדי מרכזי נוסף המייצב את האוטונומיה החרדית הוא ריכוז כוח באמצעות תיווך. מדובר בשילוב בין שני דפוסים משלימים: האחד הוא עצם קיומם של מנגנוני תיווך נרחבים בין המדינה לבין הפרט החרדי; השני הוא ריכוזו של כוח מוסדי, כלכלי וסמכותי בידי אליטות מצומצמות יחסית בתוך החברה החרדית. שני הדפוסים אינם זהים, אך בפועל הם מזינים זה את זה: המדינה פועלת שוב ושוב דרך מוסדות, הנהגות, עמותות, נציגי ציבור ורבנים; ואותם גורמי תיווך מתחזקים, בתורם, כמוקדי כוח פנימיים המסוגלים לווסת את הגישה למשאבים, מידע, הכרה ומעמד.

במישור הראשון, הבעיה היא עצם התיווך. במדינה דמוקרטית־רפובליקנית, הזיקה הבסיסית אמורה להתקיים בין המדינה לבין האזרח: זכויות, חובות, שירותים, אכיפה, הכשרה, תעסוקה וגיוס אמורים להיות מוסדרים ככל האפשר במישרין, על בסיס כללים כלליים, שקופים ושוויוניים. במקרה החרדי, לעומת זאת, חלקים ניכרים ממערכת היחסים בין המדינה לבין הפרט החרדי למעשה מופרט ומתווך

דרך גורמים קהילתיים: רבנים, "נציגי ציבור", גופים מפלגתיים, רשתות חינוך ושיבות, עמותות, ומנגנוני הכשר או אישור בלתי-פורמליים. כך נוצר דפוס שבו הפרט החרדי אינו פוגש את המדינה רק כאזרח, אלא לעיתים קרובות כחבר בקהילה שמוקדי הכוח שלה מתווכים עבורו את גישתו למשאבים ציבוריים.

חשוב להדגיש כי תיווך זה אינו מתקיים רק מכוח בחירה פנימית של החברה החרדית. במידה רבה, הוא מתקיים גם בחסות המדינה ובתמיכתה. המדינה מממנת מוסדות חינוך נבדלים, מפעילה או מאפשרת תוכניות השכלה ותעסוקה דרך גורמים מותאמים ומתווכים, מבקשת לעיתים לגיטימציה של רבנים ועסקנים להפעלת תוכניות, ומעצבת לא אחת הסדרים ציבוריים במונחים קבוצתיים ולא אזרחיים-אישיים. דוגמאות לכך הן הסתמכות על הנהגה קהילתית בעיצוב ומתן לגיטימציה לתוכניות תעסוקה והשכלה, מנגנוני פיקוח קהילתיים בתחום התקשורת והסלולר הכשר, והצעות להסדרת גיוס חרדים באמצעות יעדים קבוצתיים או קהילתיים במקום חובה אזרחית אישית.<sup>34</sup> מובן זה, הבעיה אינה רק שהחברה החרדית מקיימת מוסדות תיווך פנימיים, אלא שהמדינה עצמה ממשיכה לפעול דרכם ובכך מחזקת אותם.

**במישור השני, התיווך הזה נשען על מבנה ריכוזי של כוח. המשטר החרדי הפנימי מאופיין בריכוז סמכות ומקורות לגיטימציה בידי אליטות רבניות-מפלגתיות, שבסיס כוחן אינו בחירה דמוקרטית אלא מעמד תורני, מוסדי וקהילתי. סמכות זו אינה נשארת במישור הרוחני בלבד. היא מתורגמת לשליטה ישירה או עקיפה במפלגות, במוסדות חינוך, ברשתות חינוך מפלגתיות, בתקשורת, ובחלקים משוק התעסוקה והיוקרה הפנים-קהילתית.<sup>35</sup>**

על המבנה הזה ניתן לחשוב במונחים של פירמידת שליטה מוסדית או קרטל אליטות, ובלבד שמבחינים את משמעות האנלוגיה. אין הכוונה לבעלות משפטית אחידה, כפי שמקובל בתאגידים עסקיים, אלא לרשת צפופה של זיקות, כפיפויות, תלות הדדית ותיאום נורמטיבי בין מוקדי כוח. מוקדים אלה אינם פועלים תמיד כגוף אחד, ולעיתים אף מתקיימת ביניהם תחרות פנימית. אולם

34 לגבי ועדת הרבנים לענייני תקשורת, ראו: שוקי פרידמן, שוק הסלולר הכשר: מחור שחור לאסדרה מאוזנת. המכון הישראלי לדמוקרטיה. ספטמבר 2020.

35 מחקר האוטונומיה מתאר זאת כמשטר תת-מדינתי שמכונני בחסות המדינה: מבנה כוח פנימי, לא-ריבוני אך מאורגן היטב, הנטוע בתוך המדינה ופועל באמצעות מוסדותיה ובחסותה. ראו: גלעד כהן קובץ' ונעמי טורצקי, ממובלעת בת-הכלה לאתגר משטרי: האוטונומיה החרדית והשלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם).

ביחס לפרט החרדי, וביחס למדינה המבקשת לפעול מול החברה החרדית, הם מייצרים אפקט מצטבר של ריכוז כוח: שליטה בערוצי חינוך, מידע, תקצוב, תעסוקה ומוביליות חברתית-חרדית.

מכאן שהריכוזיות החרדית אינה רק תופעה פוליטית או תרבותית, אלא גם בעיה של תחרות מוסדית. מבנה ריכוזי כזה מגביל כניסה של שחקנים חדשים, מקשה על התפתחות מסגרות חינוך, תעסוקה ותקשורת שאינן כפופות למוקדי הכוח הקיימים, מצמצם את חופש הבחירה של פרטים ומשקי בית, ומקבע תלות בתיווך אליטיסטי לצורך גישה למשאבים ציבוריים ולמסלולי חיים מרכזיים. הוא מאפשר למוקדי הכוח הפנימיים להשפיע על חלוקת הסבסוד, להגדיר את תנאי ההשתתפות הכלכלית, לקבוע מי יחשב "בתוך המחנה" ומי מחוצה לו, ולהפעיל סנקציות חברתיות וכלכליות כלפי סטייה מן הנורמות הקהילתיות. לכן ריכוז הכוח אינו רק תוצאה של אידיאולוגיה או מסורת, אלא מנגנון כלכלי-מוסדי פעיל המייצב את האוטונומיה הסגורה.

האנלוגיה לריכוזיות כלכלית מועילה כאן דווקא משום שבמישור הכלכלי הכללי ישראל כבר הכירה בכך שריכוז כוח איננו רק בעיה של יעילות או מחירים, אלא בעיה מבנית של תחרות, שוויון הזדמנויות ותפקוד מוסדי. אמנם, הגופים החרדיים אינם גופים עסקיים, וריכוזיות מוסדית-קהילתית אינה זהה לריכוזיות תאגידית. אולם שליטתם המצטברת במשאבים תקציביים, במידע, במוסדות חינוך, בהכשרה, בתקשורת, במסלולי תעסוקה ובמנגנוני לגיטימציה מזמינה חשיבה במונחי ריכוזיות. בדומה לריכוזיות כלכלית, גם כאן הבעיה אינה רק "מי מחזיק בכסף", אלא כיצד שליטה מצטברת בערוצי משאבים והשפעה יוצרת חסמי כניסה, תלות, ניגודי עניינים ופגיעה בחופש הבחירה.

במישור הכלכלי הכללי, שינוי זה בא לידי ביטוי בעבודת הוועדה להגברת התחרותיות במשק, בראשות מנכ"ל משרד האוצר לשעבר חיים שני, הידועה כוועדת הריכוזיות, ובעקבותיה בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.<sup>36</sup> דוח ועדת הריכוזיות קבע כי המשק הישראלי התאפיין בריכוזיות על-ענפית יתרה, בין היתר בשל שליטה של מספר מצומצם של אנשי עסקים בשיעור ניכר מן הנכסים הריאליים והפיננסיים, לעיתים באמצעות קבוצות עסקיות במבנה פירמידלי. עוד נקבע כי המבנה הריכוזי עורר חשש לפגיעה בתחרות, באיתנות המערכת הפיננסית,

36 ראו: הוועדה להגברת התחרותיות במשק, המלצות סופיות, משרד האוצר, 2012; וכן חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. הוועדה, שמונתה בשנת 2010, כללה גם את פרופ' דייוויד גילה, פרופ' שמואל האוזר, פרופ' קרנית פלוג, פרופ' יוג'ין קנדל, פרופ' עודד שריג, ד"ר גיתית גור-גרשגורן, גל הרשקוביץ, דודו זקן, ועו"ד אבי ליכט. המלצותיה הובילו לחקיקת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות. לבחינת הכנסת שחקנים חדשים לתחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים, לרבות האפשרות להפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, ראו גם הוועדה שמונתה בשנת 2015 בראשות דרור שטרומ: הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, דוח ביניים, דצמבר 2015.

בציבור החוסכים, בבעלי מניות המיעוט ובמחזיקי איגרות חוב. המלצות הוועדה, ובעקבותיהם מבנה החוק, פעלו בכמה מישורים: הטלת חובה על מאסדרים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ותחרותיות ענפית בהקצאת זכויות; הגבלת השליטה בחברות במבנה פירמידלי; הפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים לבין גופים פיננסיים משמעותיים; הקמת ועדה לצמצום הריכוזיות בראשות הממונה על ההגבלים העסקיים ובשיתוף עם משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה.

העיקרון הנורמטיבי העולה מכך ברור: כאשר רשת מצומצמת של מוקדי כוח שולטת בוֹזמנית בערוצי משאבים, מידע והשפעה, נדרשת התערבות מבנית לצמצום הכוח, לפתיחת חסמי כניסה ולהבטחת תחרות וחופש בחירה. עיקרון זה הופעל, לפחות ברמת החקיקה והרגולציה, ביחס לריכוזיות העסקית במשק הכללי. ואולם ביחס לחברה החרדית מתקיים דפוס הפוך: המדינה מאפשרת, ולעיתים קרובות גם מממנת, ריכוז מוסדי של כוח פוליטי, חינוכי, תקשורתי וכלכלי, בשם רב־תרבותיות, יציבות קואליציונית או שיקולים קצרי טווח. הפער הזה מחדד כי ריכוז הכוח החרדי אינו שוליים תרבותיים של הכלכלה, אלא בעיה מבנית בלב יחסי המדינה והחברה החרדית.

מכאן נובעת המסקנה המדיניותית. שינוי כלכלי משמעותי בחברה החרדית אינו יכול להסתפק בצמצום סבסוד או בהרחבת מסלולי תעסוקה והשכלה. כל עוד נותר בעינו מבנה התינוך והריכוזיות, תוכניות תעסוקה והכשרה, ואפילו הפחתה משמעותית של אפקט ההכנסה שיוצרים מרכיבי הסבסוד הבין־מגזרי, יוותרו בגדר תמריצים מוגבלים לשינוי אל נוכח השפעת מנגונו השליטה והתמריצים ההפוכים שהם מייצרים. לכן חלק בלתי נפרד מפרדיגמה כלכלית חדשה הוא מעבר ממדיניות הפועלת דרך מוקדי כוח קהילתיים למדיניות הפונה ישירות לפרט החרדי; צמצום ריכוזיות מוסדית; הגבלת אחזקות צולבות וזיקות שליטה בין חינוך, תקשורת, תעסוקה, רווחה ועמותות תקציביות; פתיחת חסמי כניסה; ויצירת תחרות אמיתית בין מסגרות חינוך, הכשרה, מידע ושירותים.

## **5.3 הסדרים כלכליים-חוקיים ייחודיים, אי־אכיפה ואי־לגאליזם**

### **מוסדי**

לצד הסבסוד הבין־מגזרי וריכוז הכוח הכלכלי-מוסדי, ניתן להצביע על מנגנון שלישי: מערך נרחב של הסדרים כלכליים – חוקיים ייחודיים, רשמיים ובלתי־רשמיים, התורמים לייצוב האוטונומיה החרדית ולשחיקת עקרונות של אזרחות שוויונית. אין מדובר בהסדר אחד או במדיניות מוצהרת, אלא בצבר של חריגות, הקלות, פטורים ואי־אכיפה, אשר במצטבר יוצרים משטר כלכלי-משפטי מובחן עבור קבוצה אחת בתוך המדינה.

א. הסדרים כלליים שאינם קושרים בין זכויות כלכליות לבין חובות אזרחיות. במישור הראשון, קיימים בישראל הסדרים כלליים של מדינת רווחה, מיסוי ושירותים ציבוריים, שאינם מבחינים די הצורך בין זכאות בסיסית לבין השתתפות אזרחית כלכלית. בניגוד להיגיון אזרחי-רפובליקני, שבו זכויות סוציאליות נלוות במידה מסוימת להשתתפות מינימלית בעבודה, בשירות או בתרומה לקופה הציבורית, מתקיימים בישראל הסדרים המאפשרים קבלת הטבות כלכליות משמעותיות – ישירות ובעקיפין – ללא מיצוי כושר השתכרות, שירות צבאי, שירות אזרחי או עמידה בחובות אזרחיות אחרות. ניתוק זה בין זכויות לחובות אינו ניטרלי מבחינה כלכלית: הוא מעצב תמריצים, משמר דפוסי איהשתתפות, ומחזק את התלות במנגנוני תיווך קהילתיים.

ב. הסדרים כלליים-חוקיים רשמיים מגזריים או מפלים. במישור השני, מתקיימים הסדרים חוקיים ותקציביים רשמיים המעניקים הטבות מגזריות ייחודיות, גלויות וסמויות, לקבוצות חרדיות ולמוסדות הקשורים אליהן. בכלל זה ניתן למנות מימון ציבורי נרחב – ללא פיקוח מספק – למוסדות חינוך פרטיים שאינם תואמים את יעדי החינוך הממלכתי (רשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני, וכן מוסדות הפטור והישיבות הקטנות הנחשבות כמוסדות תרבותיים ייחודיים); תמיכה ישירה ועקיפה בישיבות ובכוללים; הסדרים ייעודיים בתחומי רווחה וצרכה, כדוגמת תווי המזון; וכן היעדר אסדרה מכוח חוק של פלטפורמות כלכליות קהילתיות, כגון גמ"חים. גם אם הסדרים כאלו ואחרים מוצדקים לכאורה כשלעצמם, הצטברותם יוצרת משטר כלכלי מובחן שאינו חל באופן סימטרי על כלל האזרחים.

ג. אי־ציות, אי־אכיפה והסדרים בלתי־רשמיים. לצד ההסדרים הפורמליים מתקיימים הסדרי אי־אכיפה בלתי־רשמיים, המתבטאים באכיפה סלקטיבית, וותרנית או דחוייה של חוקים כלכליים ואזרחיים. כאן אין מדובר בהחרגה חוקית מפורשת, אלא במובלעת משילותית דה־פקטו: תחומים שבהם החוק קיים, אך המדינה מתקשה או נמנעת מלאכוף אותו באופן שוויוני. בין הדוגמאות המרכזיות: אי־ציות להנחיות משרד החינוך ופיקוד העורף בתקופות חירום; אי־אכיפת חובת לימודי הליבה גם כאשר קיימות דרישות חוקיות; עצימת עין כלפי עבירות בנייה ברשויות חרדיות; סובלנות כלפי כלכלה שחורה והכנסות לא מדווחות; והימנעות עקבית מאכיפת חובת הגיוס גם כאשר אין הסדר פטור תקף.<sup>37</sup> אכיפה סלקטיבית זו אינה רק כשל מנהלי, אלא רכיב מבני במערכת יחסים שבה המדינה מכירה בפועל בגבולות ריבונות חלקיים.

37 הדוגמה הבולטת ביותר היא חובת הגיוס. במשך שנים הוסדרה אי־השתתפותם של תלמידי ישיבות בשירות צבאי באמצעות הסדרים חוקיים שונים של דחיית שירות או פטור. ואולם בשנים האחרונות, ובמיוחד לאחר פקיעת ההסדר החוקי, הפכה הסוגיה גם לדוגמה מובהקת של אי־אכיפה: החוק חל, אך אכיפתו כלפי חייבי גיוס חרדים נותרה מוגבלת ביותר. בג"ץ 6198/23 קבע בשנת 2024 כי בהיעדר מסגרת חקיקתית מתאימה אין

התוצאה של כל אלה היא אי-לגאליזם מוסדי ומשטר אזרחות דיפרנציאלי. מכלול ההסדרים הללו מייצר לגיטימציה למשטר אזרחות נפרד ולמצב של אי-לגאליזם מוסדי – לא במובן של עבריינות פרטית בלבד, אלא כמצב מתמשך שבו נורמות חוקיות, כלכליות ורגולטוריות מוחלות באופן דיפרנציאלי על קבוצות שונות. מצב זה פוגע לא רק בהוגנות הכלכלית, אלא גם באמון הציבורי, בשלטון החוק וביכולת המדינה לנהל מדיניות כלכלית עקבית. בהקשר החרדי, אי-לגאליזם זה משמש מנגנון משלים לסבסוד הבין-מגזרי ולריכוז הכוח: הוא מפחית את עלות הסטייה מהנורמות הכלליות, מאפשר למוסדות חרדיים להמשיך לפעול ללא פיקוח אפקטיבי, ומרחיב בפועל את גבולות האוטונומיה המוסדית על חשבון ריבונות המדינה.

במובן זה, ההסדרים הכלכליים-משפטיים הייחודיים והמפלים ומשטר האכיפה הדיפרנציאלי אינם "בעיה נפרדת" מן הסבסוד הבין-מגזרי או מריכוז הכוח, אלא חלק מאותו מארג מוסדי. שלוש התופעות – סבסוד, ריכוזיות והסדרים כלכליים-חוקיים ייחודיים המלווים באי-אכיפה – פועלות יחד לייצוב משטר כלכלי מובחן, המנותק מעקרונות של אזרחות שוויונית ומקשה על כל ניסיון לשינוי כלכלי שאינו נוגע בכללי המשחק עצמם.

---

לרשות המבצעת סמכות להורות שלא לאכוף את חוק שירות ביטחון על תלמידי הישיבות, וכי על המדינה לפעול לאכיפת החוק. בפסק הדין נקבע גם כי אין עוד סמכות להעביר תמיכות למוסדות חורניים עבור תלמידים שחייבים בגיוס. בהמשך, בבג"ץ 5819/24, שעסק ביישום פסק הדין, קבע בית המשפט כי על המדינה לגבש מדיניות אכיפה אפקטיבית כלפי משתמטים בני הציבור החרדי, הכוללת צעדים משמעותיים במישור הפלילי לצד צעדים משלימים במישור הכלכלי-אזרחי. ואולם, עד לזמן כתיבת שורות אלה המדינה נמנעת מכך. ראו למשל: שלומית רביצקי טור-פז, שנה לבג"ץ הגיוס – ההיית או חלמתי חלום?, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2025; נדב דגן, עמיחי כהן, עמיר פוקס, אל המשבר החוקתי ומעבר לו – גיוס בני הישיבות לצה"ל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2026; שלומית רביצקי טור-פז, עלייתו ונפילתו של חוק [אי-ה]גיוס – מסבירון, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרץ 2026.

## 6. הגורם המערכתי: התפתחות האוטונומיה החרדית

### 6.1 ממובלעת בת־הכלה לאוטונומיה מוסדית סגורה־סמכותנית

הסעיפים הקודמים תיארו את האתגר החרדי במונחים אזרחיים־משפטיים, ואת המנגנונים הכלכליים־מוסדיים המחזקים אותו. בסעיף זה אנו מבקשים להצביע בקצרה על הגורם המערכתי המחבר בין הממדים הללו: התהליך ההיסטורי שבו הסדרי אוטונומיה מגזרית מוגבלת התפתחו בהדרגה לכדי אוטונומיה מוסדית סגורה־סמכותנית בחסות המדינה. הניתוח המקוצר להלן מבוסס על עבודה רחבה יותר שנערכה במכון הישראלי לדמוקרטיה, העוסקת בהתפתחות האוטונומיה החרדית ובהשלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל.<sup>38</sup>

כדי להבין את הטענה יש להתחיל מן ההקשר ההיסטורי. בראשית ימי המדינה, ההסדרים שניתנו לחברה החרדית יכלו להיתפס כחלק ממדיניות של פשרה והכלה. בין היתר על רקע היותה חברה שסועה מבחינה דתית, לאומית ואידיאולוגית, אימצה מדינת ישראל במידה רבה דפוסים של דמוקרטיה הסכמית בנוגע לחברה החרדית: מתן אוטונומיה חלקית בתחומי החינוך, התרבות והדת, הימנעות מקבלת החלטות חותכות בנושאים דתיים שנויים במחלוקת, והעדפת פתרונות של פשרה והסכמה עם האליטה החרדית על פני שימוש בעיקרון הכרעת הרוב.<sup>39</sup> במובן זה, האוטונומיה המגזרית המוגבלת לא נועדה לפרק את המסגרת הפוליטית המשותפת, אלא לאפשר לקבוצה דתית קטנה יחסית לשמר את אורח חייה בלי להחריף את השסע. אפשר לתאר את הסדרי האוטונומיה

38 גלעד כהן קובץ' ונעמי טורצקי, ממובלעת בת־הכלה לאתגר משפטי: האוטונומיה החרדית הסגורה והשלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם).

39 על דמוקרטיה הסכמית בכלל ראו: Arend Lijphart, "Consociational Democracy," *World Politics* 21(2), 1969, pp. 207-225; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, 1977. על יישום דפוסים הסכמיים, הסדריים ואוטונומיים בישראל, ובפרט ביחסי דת ומדינה, ראו: דן הורוביץ ומשה ליסק, מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעומס־יתר, עם עובד, 1990; אליעזר דון־יחיא, הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997.

בשני העשורים הראשונים של המדינה כמובלעת בת־הכלה: מובלעת תרבותית מצומצמת יחסית, שהמדינה יכלה להכיל במסגרת סדר דמוקרטי משותף.

ואולם לטענתנו, בהדרגה, ובפרט בעשורים האחרונים חל שינוי איכותי וכמותי בהיקפם ועומקם של הסדרי האוטונומיה.<sup>40</sup> זו התפתחה לכדי מערך רחב של הסדרים בתחומי החינוך, הדת, הכלכלה, המרחב המוניציפלי, התקשורת ומנגנוני התיווך הקהילתיים – הסדרים הנהנים מהכרה, מימון או רגולציה מדינתית ייעודית. מערכת חינוך נפרדת ומתוקצבת ברובה מכספי ציבור פועלת בפיקוח חלקי בלבד; שירותים ציבוריים מרכזיים – חינוך, בריאות, תחבורה ורווחה – ניתנים בהיקף רחב גם כאשר דפוסי ההשתתפות הכלכלית והאזרחית נמוכים; ומוסדות קהילתיים־דתיים נהנים מהסדרים חוקיים ותקציביים הממסדים אורח חיים נבדל.

התפתחות זו יצרה בהדרגה אוטונומיה מוסדית סגורה בחסות המדינה. היא סגורה משום שאין מדובר רק ביכולת לנהל חיים תרבותיים נבדלים, אלא במערכת מוסדית שלמה המפחיתה תלות בשוק הכללי, מצמצמת תמריצים ליציאה להשכלה ולתעסוקה מלאה, מגבילה חשיפה למידע חיצוני, ומגביהה את מחיר היציאה או הסטייה מן הנורמות הקהילתיות. היא מתקיימת בחסות המדינה משום שהסגירות הזו אינה נשענת רק על מוסדות פנימיים של החברה החרדית, אלא גם על תקצוב ציבורי, הסדרים חוקיים, פטורים, התאמות רגולטוריות ואי־איכפה. במילים אחרות, היא פרויקט מוסדי שהתפתח לאורך זמן בשיתוף פעולה פעיל עם המדינה.

לצד זאת, האוטונומיה החרדית היא גם סמכותנית. המשטר הפנימי המאורגן בתוכה הוא ריכוזי, היררכי ולא־דמוקרטי.<sup>41</sup> מוקדי סמכות רבניים ופוליטיים, שאינם נבחרים באופן דמוקרטי ואינם

40 על המעבר מדפוסים של הסדרה, פשרה והכלה לדפוסים של עימות ומשבר ביחסי דת ומדינה בישראל, ראו: דן הורוביץ ומשה ליסק, מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס־יתר, עם עובד, 1990; אשר כהן וברוך זיסר, "מדמוקרטיה הסדרית לדמוקרטיה משברית: המאבק על הזהות הקולקטיבית בישראל", פוליטיקה, 1999, 3, עמ' 9–30. לדיון משלים בבעיה הנוצרת כאשר תנועה פונדמנטליסטית בדלנית צוברת כוח פוליטי ומבקשת להשפיע על המרחב הציבורי הרחב ראו: Netanel Fisher, "The Fundamentalist: A Dilemma: Lessons from the Israeli Haredi Case," *International Journal of Middle East Studies* 48(3), 2016, pp. 531–549

41 השימוש במונח "סמכותנות" נעשה כאן בעקבות ההמשגה המוצעת בנייר התשתית של כהן קובץ' וטורצקי. שם מוגדרת סמכותנות לא רק כהיעדר דמוקרטיה פורמלית, אלא כדפוס רב־רובדי של ארגון כוח: ברמת המשטר – ריכוז כוח בידי אליטה מצומצמת, החלשת ייצוג ואופוזיציה והנהגה שאינה נבחרת; ברמת הפרקטיקה – פיקוח, צנזורה, סנקציות, הסתרת מידע, דה־לגיטימציה וחסימת ביקורת; וברמת האוריינטציה – היררכיה של ידע וסמכות, ציות, קונבנציונליזם וחשדנות כלפי חריגה נורמטיבית. ראו: גלעד כהן קובץ' ונעמי טורצקי, מובלעת בת־הכלה לאתגר משטרי: האוטונומיה החרדית הסגורה והשלכותיה על משילות,

כפופים למנגונוני ביקורת ממשיים, משפיעים על צמתים מרכזיים של חיי הקהילה: חינוך, תקשורת, שידוכים, תעסוקה, ייצוג פוליטי והקצאת משאבים. מנגונוני פיקוח חברתי, שליטה במידע, סינון מוסדי וסנקציות קהילתיות מגבילים את יכולתו של הפרט החרדי לפעול כאזרח עצמאי מול המדינה.<sup>42</sup> לכן הבעיה איננה עצם שימור השונות התרבותית, אלא מצב שבו שימור שונות זו הופך למערכת של שליטה פנימית, תלות מוסדית והגבלת חירות אזרחית.<sup>43</sup>

מכאן נובעת הטענה הנורמטיבית המרכזית. אוטונומיה תרבותית או חינוכית מוגבלת יכולה להשתלב בדמוקרטיה; אוטונומיה מוסדית סגורה, המערערת על כללי המשחק הדמוקרטיים עצמם, אינה יכולה עוד להיחשב להסדר לגיטימי באותו מובן. במונחים אלה, האוטונומיה החרדית חלה להיות רכיב מייצב בדמוקרטיה רב־קבוצתית, והפכה – לטענתנו – לגורם מערער המאיים על עקרונות האזרחות השווה, המשילות, שלטון החוק והיציבות הדמוקרטית בישראל.

---

אזרחות ודמוקרטיה בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם). לדיון התיאורטי שעליו נשען הניתוח שם ראו בין היתר: Gabennesch, H. (1972). "Authoritarianism as world view." *American Journal of Sociology*, 77(5), 857-875; Feldman, S., & Stenner, K. (1997). "Perceived threat and authoritarianism." *Political Psychology*, 18(4), 741-770; Altemeyer, B., & Hunsberger, B. (2005). "Fundamentalism and authoritarianism." In R. F. Paloutzian & C. L. Park (Eds.), *Handbook of the Psychology of Religion and Spirituality* (pp. 378-392). Guilford Press; Brancati, D. (2014). "Democratic authoritarianism: Origins and effects." *Annual Review of Political Science*, 17, 313-326; Glasius, M. (2018). "What authoritarianism is [...] and is not: A practice perspective." *International Affairs*, 94(3), 515-533

42 לדיון רחב יותר בזיקה שבין האוטונומיה החרדית הסגורה לבין מאפייני פונדמנטליזם דתי – גבולות חדים בין פנים לחוץ, תגובה־נגד למודרניזציה וחילון, שליטה בזרימת מידע, סמכות דתית היררכית, משמעת פנימית והעלאת מחיר היציאה – ראו: גלעד כהן קובץ' ונעמי טורצקי, *ממובלעת בת־הכלה לאתגר משטרי: האוטונומיה החרדית הסגורה והשלכותיה על משילות, אזרחות ודמוקרטיה בישראל*, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם). לספרות התיאורטית הכללית ראו: Martin E. Marty and R. Scott Appleby, eds., *Fundamentalisms Observed*, University of Chicago Press, 1991; Emmanuel Sivan, "The Enclave Culture," in Martin E. Marty and R. Scott Appleby, eds., *Fundamentalisms Comprehended*, University of Chicago Press, 1995, pp. 11-68

43 בהקשר זה ראו גם את קימליקה וכהן־אלמגור, הטוענים כי רב־תרבותיות ליברלית יכולה להצדיק הכרה בזכויות קבוצתיות ובהסדרי אוטונומיה תרבותית, אך אינה מחייבת השלמה עם "הגבלות פנימיות" הפוגעות בחירותם ובשוויונם של יחידים בתוך הקבוצה; קו הגבול עובר בין הגנה על שונות תרבותית לבין תמיכה מדינתית במנגונונים של כפייה, דיכוי או שליטה פנימית. ראו: Will Kymlicka and Raphael Cohen-Almagor, "Democracy and Multiculturalism," in Raphael Cohen-Almagor (ed.), *Challenges to Democracy: Essays in Honour and Memory of Isaiah Berlin* (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 89-118

לדיון זה יש השלכה ישירה על המסגרת הכלכלית של המסמך. ההסדרים הכלכליים שנסקרו בסעיף הקודם אינם רק ביטוי או תוצאה של האוטונומיה החרדית; הם גם אחד התנאים המרכזיים שאפשרו את התרחבותה ואת יציבותה. מכאן עובר הדיון אל גורמי העומק שאפשרו את התהליך – ובראשם האופן שבו מדינת הרווחה, מבנה הכוח החרדי, המערכת הפוליטית והמסגרות הליברליות־רב־תרבותיות בישראל חברו יחד לייצוב האוטונומיה הסגורה.

## **6.2 גורמי העומק לתהליך: שיבוש היגיון מדינת הרווחה, היווצרות ריכוזיות מוסדית־פנימית והטיה פוליטית־מגזרית של כללי המשחק**

להבדיל מן האבחנות התיאורטיות, המושגיות והאבחוניות שהוצגו בסעיף הקודם, הניתוח שלהלן מוצע כמסגרת מסבירה ראשונית וזהירה של גורמי העומק לתהליך ושל זיקות הגומלין ביניהם. הוא אינו מתיימר למצות את מלוא עומקו ההיסטורי של התהליך, או לעמוד על כל מורכבויותו ושלביו, אלא להצביע על כמה גורמי עומק – ובעיקר כלכליים־מוסדיים – הנראים מרכזיים להבנת התבססות האוטונומיה החרדית.

הטענה העיקרית היא שהתפתחות האוטונומיה החרדית הסגורה־סמכותנית אינה תוצאה של גורם יחיד. היא נוצרה מתוך מפגש מצטבר בין גורמים מוסדיים־כלכליים לבין גורמים אידיאולוגיים־נורמטיביים. הגורמים המוסדיים יצרו את תנאי היציבות החומרניים והפוליטיים של האוטונומיה; הגורמים האידיאולוגיים סיפקו לה הצדקה, לגיטימציה והגנה נורמטיבית. בהקשר של מסמך זה חשוב להדגיש כי הכלכלה לא הייתה גורם חיצוני לתהליך, אלא אחד ממנגוני הייצוב המרכזיים שלו.

א. **שיבוש היגיון מדינת הרווחה והפיכתה למנגנון סבסוד מבני.** מדינת הרווחה הישראלית – במובנה הרחב: חינוך, בריאות, תחבורה, רווחה, קצבאות, הטבות ושירותים ציבוריים – נועדה לספק רשת ביטחון, לצמצם פערים ולאפשר שוויון הזדמנויות. ואולם היא לא נבנתה עבור מצב שבו אי־השתתפות כלכלית ואזרחית היא דפוס קולקטיבי יציב, הנשען מצד אחד על הצדקה אידיאולוגית – ולכן מוצג לעיתים כ"עוני מבחירה" – ומצד שני על הגבלות מוסדיות־קהילתיות, פיקוח חברתי ומחיר יציאה גבוה, ההופכים אותו בחלקו לעוני ממוסד ואף כפוי. כאשר דפוס זה מצטרף לשיעור ילודה חריג, ולהשפעה פוליטית על כללי ההקצאה, מדינת הרווחה עלולה להפוך מרשת ביטחון ממוקדת־צורך למנגנון סבסוד מבני של אורח חיים קולקטיבי. במובן זה, הבעיה כמובן אינה בעצם קיומה של מדינת רווחה, אלא בכך שההיגיון שלה מופעל על מציאות מוסדית שלא עבורה הוא נבנה.

**ב. תרגום משאבים ציבוריים לריכוזיות מוסדית פנימית ולכוח קהילתי.** גורם עומק נוסף הוא האופן שבו משאבי המדינה תורגמו לאורך זמן לכוח מוסדי פנימי בחברה החרדית. בראשית ימי המדינה, ההנהגה החרדית החזיקה אמנם בסמכות דתית וחברתית משמעותית, אך לא באותה מידה בכוח כלכלי-מוסדי רחב: לא במוקדי הכרעה קואליציוניים קבועים, לא בתקציבים ציבוריים נרחבים, לא ברשתות חינוך מתוקצבות בהיקף גדול, לא בשליטה משמעותית ברשויות מקומיות, ולא במערך מפותח של מנגנוני תיווך מול משרדי הממשלה. עם התרחבות ההכרה המוסדית, התקצוב הציבורי, הכוח הפוליטי והשליטה המקומית, השתנתה איכות הכוח: ההנהגה החרדית הפכה בהדרגה ממשענת דתית-קהילתית למשטר פנימי בעל אינטרסים כלכליים-מגזריים ניכרים, יכולת חלוקה של משאבים, וגישה ישירה למנגנוני המדינה.

משום כך, הסבסוד הציבורי אינו מגיע אל פרטים ומשקי בית בלבד. במקרים רבים הוא עובר דרך מוסדות, רשתות חינוך, עמותות, רשויות מקומיות, מנגנוני תיווך, אליטות קהילתיות ופוליטיקה מגזרית. **משאבים אלה אינם רק מסייעים לציבור החרדי, אלא גם מחזקים את מבנה הכוח הפנימי:** שליטה בחינוך, בתעסוקה פנים-מגזרית, בתקשורת, ביוקרה, בשידוכים, בגישה לשירותים ובגבולות הלגיטימיות החברתיות. במובן זה, המדינה לא רק מימנה שירותים לאזרחים חרדים, אלא תרמה – במישורין ובעקיפין – ליצירת תשתית הכוח של מנגנוני התיווך והשליטה הקהילתיים.

**ג. הטיה מגזרית של משאבים, רגולציה והסדרים.** בראשית ימי המדינה ניתן היה להבין חלק מן ההסדרים שניתנו לחברה החרדית כמדיניות של הכלה והסדרה של מיעוט קטן, מובחן ונתפס כבלתי-מאיים, בתוך חברה שסועה המבקשת לשמר מסגרת פוליטית משותפת. אולם לאורך זמן, וביתר שאת לאחר המהפך הפוליטי, התבססות פוליטיקת הגושים והתגברות התחרות הקואליציונית, הפכה החברה החרדית מקבוצה קטנה הזוכה להסדרי הכלה למיעוט מאורגן בעל כוח מיקוח לא-פרופורציונלי למשקלו הדמוגרפי. במצב זה נוצרה יכולת פוליטית לכוון מבפנים תקציבים, רגולציה, פטורים, החרגות והסדרים ייעודיים לטובת שימור האוטונומיה החרדית. יכולת זו התאפשרה בשל **שילוב בין משטר פרלמנטרי-קואליציוני, ייצוג יחסי, כוח מיקוח של מיעוט מאורגן וקיטוב פוליטי** שהפך את המפלגות החרדיות לשותף חיוני בגושים פוליטיים. לכן, ההסדרים הכלכליים-מוסדיים אינם תקלה נקודתית או סטייה מקרית, אלא תוצר צפוי למדי של כללי משחק פוליטיים שאפשרו הטיה מגזרית מתמשכת.

**ד. המפגש בין אידיאולוגיה חרדית בדלנית-קנאית לבין ליברליזם ורבי-תרבותיות חסרי גבולות מוסדיים.** האידיאולוגיה החרדית מעניקה הצדקה עקרונית לשימור מרחק מן המדינה, מן התרבות הכללית ומחלקים מרכזיים של המודרניות. בהקשר הכלכלי, העדפת לימוד תורה לגברים, הסתגרות חינוכית, צמצום חשיפה להשכלה כללית ואי-השתתפות מלאה בשוק העבודה אינם נתפסים רק

כתוצאה של עוני או חסמים, אלא כחלק ממודל חיים בעל ערך דתי וקהילתי. מנגד, ביחס לחברה החרדית התפתח שיח ציבורי ומשפטי שהתקשה לאורך זמן להציב גבולות מוסדיים ברורים למבנה קולקטיבי שאינו ליברלי במבנהו הפנימי. אין מדובר בטענה כללית שלפיה מדינה דמוקרטית ליברלית אינה יודעת להציב גבולות למיעוטים; ההיסטוריה של יחסי המדינה והחברה הערבית בישראל מלמדת שהמדינה ידעה להציב גבולות, ולעיתים אף עשתה זאת באופן מפלה וכוחני. הטענה כאן מצומצמת יותר: ביחס לחברה החרדית, המפגש בין שיח זכויות, רב־תרבותיות, אשמה היסטורית, שיקולי יציבות קואליציונית ותפיסה של "מיעוט הזקוק להכלה", יצרה עיוורון יחסי כלפי מנגנוני התיווך, הפיקוח, התלות והענשת היציאה שבתוכם פועל הפרט החרדי. במקביל, החשיבה הכלכלית הרווחת נטתה למסגר את הבעיה כשאלת תמריצים פרטיים והון אנושי, ולא כשאלת מוסדות, כוח וקבוצות.

במילים אחרות, המדיניות הכלכלית הקיימת כשלה לא רק בקצב היישום או בעיצוב כלי המדיניות. היא כשלה משום שהתמודדה עם סימפטומים – חסמי השכלה, תעסוקה ושכר – תוך התעלמות ממנגנון הייצוב העמוק: מפגש בין שיבוש היגיון מדינת הרווחה, ריכוזיות מוסדית־פנימית, הטיה מגזרית של כללי המשחק, ואידיאולוגיות מנוגדות שבפועל חיזקו זו את זו. זוהי נקודת המוצא לפרדיגמה הכלכלית המוצעת להלן: לא עוד מדיניות של שילוב תעסוקתי בלבד, אלא שינוי של ההסדרים הכלכליים־מוסדיים המייצבים את האוטונומיה הסגורה.

## 7. הסיבות לכישלון הפרדיגמה הכלכלית הקיימת

לאחר שעמדנו על גורמי העומק להתבססות האוטונומיה החרדית הסגורה-סמכותנית, אנו פונים לברר מדוע הפרדיגמה הכלכלית הקיימת לא הצליחה להתמודד עם. סעיף זה עובר אפוא מן ההסבר המערכתי אל ניתוח פרדיגמת המדיניות שנהגה בישראל בעשורים האחרונים: מטרותיה, הנחות היסוד שלה, תיאוריית השינוי שהנחתה אותה, כלי המדיניות שנגזרו ממנה, והסיבות לכך שהשיגיה נותרו מוגבלים. ניתוח זה לא נועד לשלול את עצם הניסיון לשינוי, אלא להבהיר את נקודות העיוורון, הנחות המובלעות והכשל התיאורטי-מוסדי, אשר הגבילו מראש את יכולתה של המדיניות לחולל שינוי מבני עמוק.

חשוב להדגיש כי הפרדיגמה הכלכלית הקיימת לא נוסחה מעולם כמסמך מדיניות מאוחד או כהחלטת ממשלה אחת כוללת. היא התגבשה בהדרגה מתוך שורה של החלטות ממשלה, דוחות ועדות, תוכניות תעסוקה והשכלה, מסמכי מל"ג/ות"ת, מסמכי ממשלה ומחקרי מדיניות. נקודת המפנה המרכזית הייתה סביב השנים 2010-2011, עם פרסום דוח ועדת אקשטיין וקביעת יעדי התעסוקה לשנים 2010-2020, אך ניתן לזהות ניצנים מוקדמים יותר כבר באג'ודה הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010. לפיכך, הניתוח שלהלן אינו מתאר "פרדיגמה רשמית" כפי שנוסחה במפורש בידי המדינה, אלא מחלץ את מטרותיה, הנחות היסוד שלה ותיאוריית השינוי שלה מתוך דפוסי המדיניות בפועל ומתוך המסמכים המרכזיים שליוו אותה.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> למסמכי מדיניות ממשלתיים, החלטות ממשלה ודוחות ראו: החלטת ממשלה 1586, אג'ודה כלכלית-חברתית למדינת ישראל לשנים 2008-2010, 22.4.2007, שבה נקבעה מסגרת של יעדים כמותיים בחומי העוני והתעסוקה; דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, דוח סופי, משרד התמ"ת, בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה, 2010; החלטת ממשלה 1994, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, 15.7.2010; החלטת ממשלה 2000, עידוד תעסוקת חרדים, 15.7.2010; החלטת ממשלה 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28.7.2013; החלטת ממשלה 2292, תכנית לאומית להגדלת כוח אדם מיומן לתעשיית ההיי-טק, 15.1.2017; הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, דוח מסכם, אוגוסט 2020; החלטת ממשלה 198, התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, 1.8.2021. להמשך המדיניות בתחום ההון האנושי להייטק ראו גם החלטת ממשלה 455, תוכנית המשך להגדלת מספר בוגרי תארים מתקדמים במקצועות ההיי-טק, 18.10.2020; והחלטת ממשלה 212, תכנית לקידום חדשנות, עידוד מימח ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית, 1.8.2021. למחקרי מדיניות המבטאים את שיח

ראוי להוסיף כי פרדיגמה זו לא הייתה נחלתה של הממשלה בלבד. במידה רבה, היא עיצבה גם את שיח המדיניות הרחב יותר – בארגוני חברה אזרחית, בפילנתרופיה, באקדמיה ובמכוני מחקר, לרבות המכון הישראלי לדמוקרטיה עצמו. במובן זה, הניתוח שלהלן אינו רק ביקורת על מדיניות ממשלתית, אלא גם בחינה מחודשת של הנחות יסוד שהיו משותפות לחלק ניכר מן השדה המקצועי שעסק ביחסי המדינה והחברה החרדית.

## 7.1 המוטיבציה

למדיניות הכלכלית הקיימת הייתה מוטיבציה מוצהרת: עידוד צמיחה כלכלית, באמצעות הגדלת שיעורי התעסוקה, ההון האנושי, הפריון והתוצר. מוטיבציה זו באה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה על יעדי תעסוקה, בדוחות הוועדות שעסקו בשוק העבודה, בתוכניות ההשכלה והתעסוקה הייעודיות לחרדים, ובהמשך גם בתוכניות להגדלת כוח האדם המיומן בהייטק. לצד מוטיבציה זו התקיימה גם מוטיבציה מובלעת, שלא נוסחה בדרך כלל כיעד רשמי של המדינה, אך ניכרת בשיח המדיניות ובמונחים שהפכו שגורים כמו "שילוב חרדים", "השתלבות" ולעיתים "ישראלזציה". מונחים אלה ביטאו ציפייה כי באמצעות השתלבות הדרגתית בהשכלה, בתעסוקה, בצבא ובמרחבים אזרחיים נוספים, תתחולל גם התקרבות רחבה יותר של חלקים מן החברה החרדית אל נורמות אזרחיות, מוסדיות ותרבותיות של החברה הישראלית הכללית. במובן זה, המדיניות הכלכלית נשאה על גבה תקווה לשינוי אזרחי ותרבותי רחב יותר, אף שתקווה זו לא נוסחה ולא נותחה באופן שיטתי כתיאוריית שינוי אזרחית-משטרית.

## 7.2 הנחות יסוד ותיאוריית השינוי

הפרדיגמה הכלכלית הקיימת נשענה על שורה של הנחות יסוד מרכזיות. ראשית, **דפוסי ההשכלה והתעסוקה של חרדים נתפסו כגורם המרכזי לפגיעה בצמיחה הכלכלית של המשק הישראלי**, ועל כן הוצבו במוקד המדיניות. שנית, **הפערים התעסוקתיים-השכלתיים יוחסו בעיקר לחסמי השכלה ותעסוקה "קלאסיים"** – פערי מיומנויות, היעדר הכשרה רלבנטית, קשיים בשפה תעסוקתית

---

"השילוב", המסגרות הייעודיות, הסרת החסמים וההתאמה התרבותית ראו למשל: גלעד מלאך, דורון כהן וחיים זיכרמן, **מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה: תכנית אב לתעסוקה חרדים**, מחקר מדיניות 111, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016; גלעד מלאך. **שילוב חרדים בתעסוקה: יעדים ותוכניות לשנת 2030**, המכון הישראלי לדמוקרטיה וג'וינט-חבת, 2018; גלעד כהן קובץ', **משתלבים, אבל לאט: מגמות בתעסוקה חרדים, ערבים וקבוצות אחרות בענפי ההייטק**, זרוע העבודה, 2022.

ובתרבות עבודה והיעדר רשתות חברתיות מתאימות – ולצדם לתמריצים כלכליים שהפחיתו את הכדאיות של יציאה לעבודה. במקביל, טושטשה במידת מה חשיבותם של מבני הכוח, הפיקוח החברתי, מנגנוני התיווך והסבסוד המבני כגורמים המעצבים את עצם דפוסי ההשתתפות הכלכלית. שלישית, התקיימה הנחה מובלעת בדבר **גמישותה ופריכותה של החברה החרדית**, ולפיה היא נתונה לשחיקה טבעית ולשינוי הדרגתי בעקבות תהליכים פנימיים וחיזוניים שאינם תלויי מדיניות ישירה: צמיחת מעמד ביניים חרדי, התרחבות קבוצות חרדיות מודרניות, חשיפה לטכנולוגיות תקשורת, גידול בהשכלה אקדמית והתנסות גוברת בשוק העבודה הכללי. רביעית, בקרב הפקידות הבכירה וגורמי המקצוע התקיימה הנחת עבודה בדבר **אי־היתכנות פוליטית לצעדים משמעותיים של צמצום התמיכה המדינתית או פתיחת מוסדות האוטונומיה**. לפיכך, המדיניות התכנסה לאזור של הסרת חסמים, תמריצים חיוביים, פעולה בהסכמה, התאמות תרבותיות ומסלולי שילוב ייעודיים. חמישית, **הפרדיגמה נשענה על הנחת זמן ארוך**: ניתן יהיה לקדם שינוי תהליכי, הדרגתי ומצטבר על פני עשור ויותר, מבלי לערער באופן חד את ההסדרים הקיימים. הנחה זו באה לידי ביטוי בקביעת יעדים רב־שנתיים לתעסוקה, בהשכלה ובהכשרה, ובהנחה ששיפור עקבי במדדי ההשתלבות ייצור בהדרגה שינוי עמוק יותר.

מתוך הנחות יסוד אלו נגזרה תיאוריית שינוי ליניארית ואופטימית: **הסרת חסמים, יצירת מסגרות מותאמות ותמריצים חיוביים יובילו לגידול בהשכלה ובתעסוקה**; שינוי זה יחזק תהליכי שינוי פנימיים בחברה החרדית; ואלה יובילו בהדרגה לשינוי רחב יותר בדפוסי האזרחות, במבנה החברתי וביחסי החברה החרדית עם המדינה. בלשון פורמלית פחות, המדיניות הניחה כי די יהיה בהרחבת נתיבי הכניסה להשכלה, לתעסוקה ולשירות כדי לשחוק בהדרגה את גבולות האוטונומיה החרדית – משל היתה "מבנה רעוע", בלא צורך להתמודד ישירות עם מנגנוני הייצוב העמוקים שלה.

### **7.3 מטרת העל, עקרונות ויעדים אסטרטגיים**

מטרת העל של הפרדיגמה הייתה הגדלה משמעותית של שילוב חרדים בכלכלה הישראלית, בעיקר באמצעות הרחבת ההשתתפות בהשכלה, בהכשרה מקצועית ובתעסוקה, ולצד זאת שיפור רמת ההכנסה, הפריון ואיכות התעסוקה. עקרונות הפעולה הדגישו שינוי תהליכי והדרגתי, פעולה בהסכמה, פיתוח מסגרות ייעודיות ומותאמות תרבותית, והפעלת תמריצים כלכליים חיוביים. במובן זה, הפרדיגמה לא ביקשה לפרק את האוטונומיה החרדית או לערער את מנגנוני התיווך שלה, אלא ליצור בתוכה או לצדה נתיבי השתלבות באמצעות מסגרות ייעודיות, מותאמות ומופרדות – מודל שכונה בשיח המדיניות "מסגרות

משלבות"<sup>45</sup>. יעדי המדיניות המרכזיים כללו הקניית מיומנויות כבר בשלבי החינוך המוקדם, הרחבת לימודי ליבה והכשרה טכנולוגית, שיפור ההכשרה המקצועית והאקדמית, הרחבת מסלולי השכלה ותעסוקה ייעודיים, והעלאת שיעורי התעסוקה, השכר ואיכות התעסוקה.

## 7.4 כלי המדיניות

כלי המדיניות העיקריים הופעלו בשלושה תחומים מרכזיים:

(א) **חינוך**: הטמעת לימודי ליבה במידה מוגבלת, על בסיס הסכמות והתאמות המקובלות על ההנהגה החרדית; הקמת המחוז החרדי במשרד החינוך; ופיתוח החינוך הממלכתי-חרדי (הממ"ח).

(ב) **השכלה והכשרה**: הקמת קמפוסים אקדמיים ייעודיים לחרדים במסגרת מדיניות מל"ג/ות"ת; מתן מלגות, תמיכה וליוי לסטודנטים חרדים; פיתוח מסלולי הכשרה מקצועית וטכנולוגית מוכרים, מתוקצבים ומפוקחים בידי המדינה; והטמעת לימודי הנדסאות בסמינרים חרדיים, בעיקר באמצעות מסלולים שבפיקוח מה"ט ומשרד העבודה.

(ג) **תעסוקה**: הקמת מרכזי הכוון תעסוקתי; התאמת מקומות עבודה לצרכים תרבותיים; הפעלת תוכניות תעסוקה ייעודיות; סבסוד שכר והכשרה אצל מעסיקים; שיתופי פעולה בין הממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית; וכן הפחתות מיסוי ומענקי עבודה-בחלקם כתוצר לוואי לא מכון של מדיניות כללית.

## 7.5 התוצאות בפועל

במבחן התוצאה, הפרדיגמה הכלכלית הקיימת הניבה הישגים חלקיים, אך לא שינוי מבני. קצב השינויים היה איטי מדי ביחס לצרכים הכלכליים, הביטחוניים והאזרחיים של מדינת ישראל, ובפרט ביחס למגמה הדמוגרפית.<sup>46</sup>

45 ראו למשל: גלעד מלאך, **שילוב חרדים בתעסוקה: יעדים ותוכניות לשנת 2030**, הוגש לוועדה הציבורית לקידום תחום התעסוקה לשנת 2030, המכון הישראלי לדמוקרטיה וג'וינט-תבת, 2018. מלאך מתאר את מדיניות שילוב החרדים באמצעות "יצירת מסגרות משלבות", ובכלל זה מסגרות מיוחדות הכוללות הפרדה מגדרית ומגזרית, שיתוף פעולה עם גורמים חרדיים והתאמות לצורכי האוכלוסייה החרדית; בהמשך הוא מתאר את המסלולים הייעודיים כ"מסגרת הכוון/הכשרה 'אוטונומית' " עבור האוכלוסייה החרדית.

46 ראוי להזכיר בהקשר זה את הזיהוי המוקדם של הבעיות במחקר החשוב של שוקי פרידמן: **ישראל**

בתחום החינוך, השינוי היה מצומצם מאוד. החינוך הממלכתי-חרדי התרחב, אך נותר חלק קטן בלבד מן החינוך החרדי; יתרה מכך, על אף ניתוק הזיקה המפלגתית, נותרו בו זיקות מגזריות חזקות;<sup>47</sup> שיעורי הזכאות לבגרות נותרו נמוכים מאוד, ובקרב בני חרדים נמוכים במיוחד; וגם בתחומי ההוראה, הפיקוח והכשרת המורים במקצועות החול נותרו פערים עמוקים. במילים אחרות, המדיניות לא הצליחה לשנות את מבנה מערכת החינוך החרדית או להפוך אותה לתשתית רחבה של אזרחות, השכלה ומיומנויות משותפות.<sup>48</sup>

בתחום התעסוקה נרשמה תמונה מעורבת. שיעור התעסוקה של נשים חרדיות עלה באופן מרשים והגיע לכ-80%, אך הישג זה התאפשר במידה רבה משום שהתיישב עם מבנה חברת הלומדים ואף חיזק אותו: נשים חרדיות יצאו לעבודה כמפנסות מרכזיות, לעיתים לאחר הכשרה במסגרות סמינריות וטכנולוגיות מותאמות, בעוד דפוס הלימוד הגברי נותר במידה רבה על כנו. לעומת זאת, שיעור התעסוקה של גברים חרדים נותר נמוך, מעט מעל 50%, וכיום עומד על כ-53%-55% בלבד, לפי שנת המדידה.<sup>49</sup>

---

והקהילה החרדית: חומות מתגבהות ועתיד מאתגר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021. פרידמן טען כי מאמצי השילוב שננקטו במשך כשני עשורים הניבו הישגים מסוימים, בעיקר בתחום התעסוקה, אך לא שינו את כיוון התנועה הכללי: "בעוד שבהיבטים מסוימים, ובראשם השתלבות החרדים בכוח העבודה, אכן הושגו הישגים, במובנים רבים אחרים החומות בין הקהילה החרדית לחברה הישראלית רק גבהו"; ובהמשך קבע כי "השינוי והיקף ההשתלבות של החברה החרדית בחברה הישראלית אינו משיג את היקף הגידול הדמוגרפי שלה", וכי הווקטור השמרני-מסתגר "נע מהר וחזק יותר מזה המשחלב".

**47** ראו: שהינו קסלר, שלומית, גשן, נעה וברבוי, רוני. (טרם פורסם). הליבה איננה (כל) הבעיה, והממלכתית חרדי איננו (כל) הפתרון: לקראת פרדיגמה חדשה בהסדרת החינוך החרדי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

**48** לנתוני החינוך החרדי, החינוך הממלכתי-חרדי ושיעורי הזכאות לבגרות ראו: גלעד מלאך ולי כהנר, שנתון החברה החרדית בישראל 2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה; גלעד מלאך, איתמר יקיר ורועי קנת-פורטל, חרדים בישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרחישים כלכליים וביטחוניים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026; שלומית שהינו-קסלר ונעה גשן, שנת מפנה – זמן הכרעה: התפתחויות מרכזיות בהתנהלות המדינה מול החינוך החרדי בשנת 2024 והמלצות ל-2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2024. לעניין עמירת חדו"ש והליכי ההסדרה בתחום מוסדות החינוך החרדיים ראו גם ש.ס. ראו גם: פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת, שינויים בתקציב לשנת 2025, 14 באפריל 2026. בדיון הוצגו נתונים לפיהם רק מורים מעטים המלמדים מקצועות חול ברשתות החינוך החרדיות הם בעלי הכשרה מתאימה (במקצוע האנגלית) – 93% ממורי היסודי ו-89%-90% ממורי חטיבת הביניים אינם מוכשרים להוראת המקצוע, במקצוע המתמטיקה – 87%-90% ממורי החטיבה אינם מוכשרים לכך).

**49** לנתוני התעסוקה ראו: גלעד מלאך ולי כהנר, שנתון החברה החרדית בישראל 2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרק ד.1; וכן מלאך, יקיר וקנת-פורטל, חרדים בישראל 2050. בשנתון 2024 דווח כי שיעור התעסוקה של נשים חרדיות עמד בשנת 2023 על 81%, וכי שיעור התעסוקה של גברים חרדים עמד על 55.5%,

גם איכות התעסוקה והשכר נותרו בעיה מרכזית. פערי ההכנסה בין חרדים ליהודים לא־חרדים לא נסגרו, ובכמה מדדים אף התרחבו. השכר הנמוך משקף שילוב של שעות עבודה מועטות יותר, ריכוז בענפים ובמקצועות בעלי פריון נמוך, והשכלה מקצועית ואקדמית חלקית.<sup>50</sup> בתחום ההשכלה אכן נרשמה עלייה בשיעור הסטודנטיות והאקדמאיות החרדיות, אך בקרב גברים השינוי מוגבל בהרבה; וגם בקרב נשים, חלקן של בעלות תארים אקדמיים בתחומי STEM עדיין נמוך ביחס להיקף ההכשרה ההנדסאית בסמינרים ולשיעור המקביל באוכלוסייה הכללית. לימודי ההנדסאות תרמו תרומה ממשית לשילוב נשים חרדיות בהייטק, אך הם גם הפכו למסלול ברירת־מחדל ממוסד, העלול לצמצם את המעבר להשכלה אקדמית מלאה ולתעסוקה איכותית יותר.<sup>51</sup>

חשוב מכל, השינויים הכלכליים לא הצטברו לכדי שינוי אזורי־משטרי משמעותי. הם לא שינו באופן ממשי את מבנה מערכת החינוך, את דפוסי הסמכות והפיקוח הפנימיים, את יחסי התיווך בין הפרט החרדי למדינה, את האמון במוסדות הדמוקרטיים או את תפיסת האזרחות. לפיכך, גם במקומות שבהם נרשמו הישגים נקודתיים, הם לא ערערו את תנאי היציבות של האוטונומיה החרדית הסגורה.

---

עם נחון לא סופי של 54% בשלושת הרבעונים הראשונים של 2024; במסמך חרדים בישראל 2050 צוין שיעור של 53% לגברים חרדים.

50 ראו: גלעד מלאך ולי כהנר, *שנתון החברה החרדית בישראל 2025*, פרק ד.2. לפי השנתון, בשנת 2022 עמדה ההכנסה החודשית הממוצעת של עובדים חרדים שכירים על 55% מזו של יהודים לא־חרדים; אצל גברים חרדים היחס עמד על 49%, ואצל נשים חרדיות על 66%. עוד מצוין כי בשנים 2003–2022 ירדה רמת ההכנסה היחסית של עובדים חרדים לעומת יהודים לא־חרדים.

51 ראו: גלעד כהן קובץ', *משתלבים, אבל לאט: מגמות בתעסוקה חרדים, ערבים וקבוצות אחרות בענפי ההייטק*, זרוע העבודה, 2022; גבי גורדון, *השכלת נשים חרדיות והתשואה להשכלתן*, המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם). במחקר ההייטק נטען כי נשים חרדיות בוגרות הנדסאות־תוכנה בסמינרים משתלבות בהייטק בשיעור גבוה, אך גם כי לימודי ההנדסאות עלולים להפוך למסלול ממוסד שמפחית את הכדאיות של מעבר להשכלה אקדמית מלאה. להקשר הטוציולוגי הרחב של השתלבות נשים חרדיות בהייטק במסגרת מנגנוני פיקוח קהילתיים, מגדריים וארגוניים ראו: Varda Wasserman and Michal Frenkel, "The Politics of (In)Visibility Displays: Ultra-Orthodox Women Manoeuvring Within and Between Visibility Regimes," *Human Relations*, 2020; Varda Wasserman and Michal Frenkel, "With God on Their Side: Gender-Religiosity Intersectionality and Women's Workforce Integration," *Gender & Society*, 2020

## **7.6 תנאי רקע שסייעו להישגים החלקיים**

חלק מן ההישגים שכן נרשמו אינם ניתנים לייחוס בלעדי למדיניות עצמה, אלא גם לתנאי הרקע שסייעו לה. תנאים אלה היו הן חיצוניים – כגון צורכי שוק העבודה ותעשיית ההייטק – והן פנימיים לחברה החרדית, ובעיקר מידת ההלימה של חלק מן המהלכים עם מבנה חברת הלומדים והעדפותיה הפנימיות.

כך, העלייה המשמעותית בשיעורי התעסוקה של נשים חרדיות התאפשרה לא רק בשל השקעה ממשלתית, אלא גם משום שהתיישבה עם מודל פנים-חרדי קיים: גברים ממשיכים בלימוד תורני, ואילו נשים יוצאות לעבודה כמפונות מרכזיות של משק הבית. במובן זה, המדיניות הצליחה דווקא במקום שבו לא ערערה את מבנה האוטונומיה החרדית, אלא השתלבה בו ואף חיזקה אותו במידה מסוימת.

לצד זאת, ניתן להצביע על כמה תנאים מסייעים נוספים: ראשית, מאמץ משותף של גורמים מתוך קהילות חרדיות, הממשלה וחברות טכנולוגיה, אשר הביא להטמעה הדרגתית של לימודי הנדסאות בסמינרים חרדיים לנשים; שנית, ביקוש גבוה של תעשיית ההייטק לכוח אדם, לצד מדיניות של גיוון תעסוקתי, אשר הובילו למאמץ יזום לאיתור, גיוס והתאמת מקומות עבודה לצרכים חרדיים; שלישית, שותפות בין הממשלה, המגזר הפרטי והמגזר השלישי בהקמה ובהפעלה של תוכניות השכלה-תעסוקה מתגמלות, בעיקר עבור חרדים במקצועות טכנולוגיים.

במילים אחרות, ההישגים החלקיים של הפרדיגמה נבעו לא רק מנכונות כלי המדיניות, אלא גם מכך שחלקם פעלו באזורים שבהם התקיימה חפיפה בין אינטרסים ממשלתיים, צורכי שוק העבודה והגיוון פנים-חרדי. זו גם הסיבה לכך שההצלחה הייתה מוגבלת: במקום שבו השינוי איים לערער את מבנה הכוח, את דפוסי הסמכות או את מודל חברת הלומדים, הישגי המדיניות נותרו חלשים בהרבה.

## **7.7 מדוע המדיניות הקיימת לא חוללה שינוי מבני**

אנו מזהים ארבעה גורמים מרכזיים לכך שהפרדיגמה הכלכלית הקיימת הניבה הישגים חלקיים בלבד, אך לא חוללה שינוי מבני עמוק.

ראשית, **המשגה חסרה של הבעיה**. המדיניות התייחסה לבעיה החרדית בעיקר כבעיה כלכלית וגם זאת במובן צר יחסית שהתמקד בהשכלה, ובתשומת ופיריון העבודה. הממדים האזרחיים-משטריים

כמעט שלא זכו להתייחסות משמעותית, ובפרט לא נעשו ניסיונות משיים לפתוח את האוטונומיה המוסדית הסגורה־סמכותנית או לערער את מנגנוני הייצוב שלה. חלף זאת, המדיניות התמקדה בעיקר בשוליים החרדיים, וביצירת נתיבי השתלבות נקודתיים, תוך הותרת מבנה הכוח, מערכות התינוך, הפיקוח החברתי והסבסוד המבני על כנם. התמקדות זו נשענה, במידה רבה, על הנחה מובלעת שלפיה החברה החרדית נתונה ממילא לתהליכי שינוי פנימיים – "ישראלזציה", התרחבות מעמד בניינים חרדי, חשיפה להשכלה ולטכנולוגיה – ולכן די יהיה בהרחבת מסלולי ההשתלבות כדי להאיץ תהליך שכבר נמצא בעיצומו.

שנית, פער בין ההיגיון המקצועי לבין ההיגיון הפוליטי־קואליציוני. בעוד שהפקידות המקצועית וגורמי המדיניות קידמו מדיניות של שילוב חרדים, הזירה הפוליטית פעלה במקביל לשימור ואף להעמקה של חלק מההסדרים שאפשרו את המשך האוטונומיה החרדית. הדבר התבטא, בין היתר, בשימור והרחבה של תקציבי ישיבות, בהטבות ייעודיות או כלליות שהיטיבו בפועל עם משפחות מרובות ילדים ובעלות הכנסה נמוכה, בהסדרים בתחום הדיור והנדל"ן, ובהמשך קיומם של מנגנוני תקצוב ותינוך מגזריים. כך נוצרה מדיניות כפולה: זרוע אחת עודדה השתלבות; זרוע אחרת המשיכה לחזק את תנאי אי־השתלבות.

שלישית, מגבלות של המסגרת הכלכלית שדרכה נותחה הבעיה. ביסוד מגבלה זו עמדה, במידה רבה, נטייה לאינדיווידואליזם מתודולוגי: ראיית הפרט החרדי כיחידת החלטה עצמאית, המגיבה לתמריצים של שכר, מיסוי, הכשרה ועלויות־תועלת.<sup>52</sup> נקודת מבט זו תרמה להבנה חלקית בלבד של החברה החרדית. היא הקטינה את משקלם של מבני כוח, סמכות דתית, פיקוח חברתי, תלות מוסדית, משקי בית רחבים ומנגנוני תיווך קהילתיים כגורמים המעצבים את דפוסי ההשכלה והתעסוקה. כתוצאה מכך, המדיניות נשענה יתר על המידה על כלי שוק עבודה – הכשרה, השמה, סבסוד ותמריצים – ודחקה לשוליים שאלות עמוקות יותר

52 אינדיווידואליזם מתודולוגי הוא עיקרון מחקרי שלפיו תופעות חברתיות, פוליטיות וכלכליות מוסברות בראש ובראשונה באמצעות פעולות, העדפות ותמריצים של יחידים, ולא באמצעות מבנים קולקטיביים, מוסדות, יחסי כוח או דינמיקות קבוצתיות אוטונומיות. במובנו החזק, הוא מניח כי היחיד הוא יחידת הניתוח הבסיסית והמספקת; כי מוסדות, תרבויות וקבוצות הם תוצרים מצרפיים של בחירות פרטיות; וכי שינוי חברתי נובע משינוי בתמריצים של יחידים. בהקשר החרדי, אינדיווידואליזם מתודולוגי עלול להוביל לניתוח שגוי, משום שהוא גורם להתמקדות בניתוח פעולות של פרטים, ולעתים גם של משקי בית, ולמשקל חסר לניתוח פעולה של ארגונים, מוסדות, סמכות רבנית, פיקוח חברתי, מנגנוני ענישה ומבני כוח פוליטיים וכלכליים. לדיון כללי באינדיווידואליזם מתודולוגי ראו: Joseph Heath, "Methodological Individualism," *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2024; Lars Udehn, *Methodological Individualism: Background, History and Meaning*, Routledge, 2001.

על כוח, מוסדות, תיווך קהילתי, חלוקת משאבים ויחסי האזרחות שבין המדינה לבין הפרט החרדי.

רביעית, ניתן להציע כי המדיניות הוגבלה גם עלידי הטיות ומגבלות תפיסתיות של קובעי מדיניות. אין מדובר כאן בטענה אמפירית מוכחת ביחס לכוונותיהם או לדפוסי החשיבה של כל השחקנים המעורבים, אלא בהשערה פרשנית המסייעת להבין מדוע לאורך זמן נותרה המדיניות בתוך גבולות הפרדיגמה הקיימת. במסגרת זו ניתן להצביע על הטיית אופטימיות (optimism bias), שבגללה כל עלייה בשיעורי ההשכלה או התעסוקה התפרשה כסימן לכך שתהליך השינוי הרחב כבר יצא לדרך; ועל הטיית אישוש (confirmation bias), שבמסגרתה נתונים שתמכו בסיפור ההשתלבות זכו למשקל רב, ואילו נתונים שהעידו על התייצבות, חסימה או התחזקות של האוטונומיה הסגורה זכו למשקל נמוך יותר. לכך נוספה נטייה הדרגתית-תהליכית מובהקת (policy incrementalism) – העדפת שינוי הדרגתי, נקודתי ומוסכם – גם כאשר הבעיה עצמה קיבלה אופי מוסדי-משטרי. הטיות אלו התחזקו בשל מחויבויות נורמטיביות ראויות כשלעצמן, אך בעייתיות בהקשר זה: קריאה ליברלית-אינדיווידואליסטית שהתמקדה בפרט ולא במבנה הקבוצתי; גישה רב-תרבותית שהתקשתה להבחין בין הכרה בשונות תרבותית לבין תמיכה במנגנוני שליטה פנימיים; ומחויבות סוציאל-דמוקרטית לשירותים אוניברסליים ולהגנה על אוכלוסיות חלשות, שהקשתה להבחין בין רשת ביטחון מוצדקת לבין סבסוד מבני המייצב אי-השתתפות ואוטונומיה מוסדית סגורה. לבסוף, "עריצות מדדי התוצאה" (metric fixation) הובילה למיקוד בשיעורי תעסוקה כמדד ההצלחה העיקרי, תוך משקל חסר לאיכות התעסוקה, לדינמיקה הדמוגרפית, לסבסוד הבין-מגזרי המצטבר ולשאלה האם ההשתלבות הכלכלית אכן משנה את מבנה האזרחות והמשילות.<sup>53</sup>

לסיכום, מגבלותיה של המדיניות הקיימת אינן נובעות רק מיישום חלקי, ממחסור בתקציבים או מקצב שינוי איטי. הן נובעות מפער עמוק יותר בין טיב הבעיה לבין האופן שבו המדיניות המשיגה אותה. בעוד שהאתגר החרדי התפתח כמבנה כלכלי-מוסדי של אוטונומיה סגורה, הנתמכת באמצעות הסדרים מדינתיים ומתווכת דרך משטר פנימי ריכוזי, המדיניות טיפלה בו בעיקר כבעיה

53 על הטיות קוגניטיביות הרלוונטיות לקבלת החלטות מדיניות ראו: Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, 2011; Raymond S. Nickerson, "Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises," *Review of General Psychology* 2(2), Charles E. Lindblom, "The Tyranny of Metrics: A Review," *Public Administration Review* 19(2), 1959, pp. 79-88. Science of 'Muddling Through', *Public Administration Review* 19(2), 1959, pp. 79-88. Jerry Z. Muller, *The Tyranny of Metrics: How Overreliance on Metrics Undermines Performance and Trust*, Princeton University Press, 2018

של הון אנושי, תמריצים ותעסוקה. כל עוד לא מתמודדים עם מנגנוני הייצוב העמוקים – הסבסוד המבני, מערכות התיווך, הפיקוח החברתי, ההטיה המגזרית של כללי המשחק והכוח הפוליטי המשמר אותם – צעדי מדיניות כלכליים נקודתיים אינם יכולים לחולל שינוי בר־קיימא. מכאן נובע הצורך במעבר מפרדיגמת שילוב כלכלי לפרדיגמה כלכלית־אזרחית חדשה, שמטרתה אינה רק להגדיל שיעורי תעסוקה, אלא לשנות את ההסדרים המוסדיים המייצבים את האוטונומיה החרדית הסגורה.

## 8. ציר האוטונומיה: גישות מתחרות ביחסי המדינה והחברה החרדית

הדיון הציבורי והאקדמי ביחסי המדינה והחברה החרדית מתכנס, במובלע או במפורש, סביב שאלה אחת מרכזית: מהי דרגת האוטונומיה המוסדית והנורמטיבית הראויה לקבוצה החרדית במסגרת המשטר הדמוקרטי בישראל. אף שהצעות המדיניות השונות משתמשות בשפות שונות – כלכליות, חוקתיות, טריטוריאליות או אזרחיות – ניתן לנתח ולמיין את רובן לאורך ציר משותף אחד: ציר האוטונומיה, הנע מהרחבה והעמקה של אוטונומיה, דרך שימור ההסדרים הקיימים, ועד לצמצום מהותי של האוטונומיה המוסדית החרדית.

לצורך הדיון חשוב להבחין בין שני צירים שונים.

הציר הראשון הוא ציר מבנה המדינה או ה־*polity*: בקצהו האחד עומד פדרליזם, כלומר הסדר חוקתי־טריטוריאלי שבו סמכויות שלטוניות מחולקות, על בסיס חוקתי, בין השלטון המרכזי לבין יחידות משנה בעלות מעמד עצמאי יחסית;<sup>54</sup> בקצהו האחר של הציר עומד אוניטריזם, כלומר מדינה אחת שבה הריבונות מרוכזת בעיקרה במוסדות השלטון המרכזיים. עם זאת, גם בתוך מדינה אוניטרית ייתכנו דרגות שונות של ריכוזיות ודיפרנציאליות: מדינה אוניטרית יכולה להיות ריכוזית ואחידה יחסית, אך היא יכולה גם להעניק לקבוצות משנה אוטונומיה מגזרית־חלקית בתחומים מוגבלים כגון חינוך, תרבות ודת. במובנה הקלאסי כחלק מתפיסה של דמוקרטיה הסכמית, אוטונומיה כזו אינה חלוקת ריבונות פדרלית המעוגנת בחוקה, אלא מנגנון ניהולי־פוליטי בתוך מדינה מאוחדת, שנועד לשכך מתחים בחברה שסועה באמצעות הכרה קבוצתית, פרופורציונליות, קואליציות רחבות ולעיתים זכות וטו הודדית.<sup>55</sup>

54 להגדרה זו של פדרליזם ראו: Andreas Føllesdal, "Federalism," *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2003/2024. פדרליזם מוגדר שם כסדר פוליטי שבו הסמכות מחולקת בין מרכז לבין יחידות משנה, ובשונה ממדינה אוניטרית הריבונות מחולקת חוקתית בין לפחות שתי רמות טריטוריאליות של שלטון, כך שלכל אחת מהן סמכות עצמאית בתחומים מסוימים.

55 להגדרת דמוקרטיה הסכמית ראו: Lijphart, A. (1969) Consociational democracy. *World Politics*, 21 (2), 207–225; Lijphart, A. (1968b). Typologies of democratic systems. *Comparative Political Studies* 1(1), 3–44. למחקרים אשר הצביעו על דפוסיים הסכמיים בישראל ראו:

**הציר השני הוא ציר התיאוריה הפוליטית:** רפובליקניזם, ליברליזם, רב־תרבותיות וקהילתנות אינם צורות משטר במובן המוסדי, אלא שפות נורמטיביות שונות ביחס לאזרחות, קהילה, זכויות, חובות וטוב משותף. משום כך, אין חפיפה הכרחית בין פדרליזם לבין רב־תרבותיות, או בין אוניטריזם לבין ריכוזיות אחידה. גם מדינה אוניטרית יכולה להכיר בשונות תרבותית ודתית, לאפשר מרחבים קהילתיים, ולהגן על זכויות מיעוטים; ומנגד, גם מדינה פדרלית יכולה לשאת אתוס רפובליקני חזק. השאלה המרכזית, אפוא, אינה אם יש מקום להכרה תרבותית או קהילתית כלשהי, אלא האם הכרה זו הופכת לאוטונומיה מוסדית סגורה הפוגעת בריבונות, בשוויון אזרחי, במשילות ובחירות הפרט.

במובן זה, הגישה המוצעת כאן אינה שוללת רב־תרבותיות או קהילתנות כשלעצמן. היא מבקשת להעמידן בתוך מסגרת אוניטרית־רפובליקנית: **מדינה דמוקרטית אחת, בעלת ריבונות אזרחית משותפת וכללי משחק אחידים, המכירה בשונות דתית ותרבותית אך אינה מעבירה לקבוצות משנה סמכויות מוסדיות המאפשרות כינון יחסי שליטה־חזקה (domination) פנימיים, התחמקות מחובות אזרחיות או שחיקה של משילות המדינה.**

על בסיס הבחנה זו ניתן למקם את הגישות הקיימות בשני צירים משלימים: ציר מוסדי, הנע בין ביזור ריבונות לבין ריכוזה במדינה אוניטרית; וציר נורמטיבי, הנע בין הדגשת הכרה קבוצתית ואוטונומיה לבין הדגשת אזרחות משותפת, ריבונות ומשילות. בהקשר החרדי ניתן לזהות שלוש גישות מדיניות עיקריות:

## א. פרידגמת ביזור הריבונות והרחבת האוטונומיה

פרידגמת ביזור הריבונות והרחבת האוטונומיה רואה בשטחים החברתיים בישראל בעיה מבנית הניתנת לניהול באמצעות ביזור סמכויות, העצמת רשויות מקומיות, ולעיתים אף עיגון של אוטונומיות נבדלות לקבוצות משנה. במסגרת תפיסה זו, החרדים נתפסים כמקרה פרטי של קבוצה בעלת אורח חיים מובחן, וההנחה היא שהעמקת האוטונומיה תפחית מתחים, תאפשר מימוש עצמי, ותקטין חיכוך עם המדינה.<sup>56</sup>

ליסק, משה, והורוביץ, דן. (1990). מצוקות באוטופיה: ישראל חברה בעומס יתר. עם עובד; אליעזר דון־יחיא. (1997). הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

56 ליוזמות ברוח שפורסמו השנים האחרונות ראו: קנדל, יוג'ין, וצור, רון. (2024). תוכנית "אלומוח". בתוך פראוור, אהוד, וליאור שילת [עורכים], עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, יולי 2024, עמ' 89–154; אלבז, שגיא. (2023). יציאת חירום: משבטיות לפדרציה: הדרך לריפוי החברה הישראלית. כנרת זמורה דביר; תנועת "אנחנו". (2024). שותפות ישראלית

לגישה זו אנו מביעים שתי הסתייגויות עקרוניות. הראשונה היא אנליטית-משטרית: אם מאמצים את אבחנת הבעיה כפי שהוצגה במסמך זה – קרי, שהאתגר החרדי נובע מהיווצרות אוטונומיה מוסדית סגורה ובעלת מאפיינים סמכותניים – הרי שהרחבת האוטונומיה אינה פתרון אלא העמקה של הבעיה. במונחים משטריים, נדרש דווקא חיזוק סמכות המדינה והחלת כללי משחק אזוריים אחידים, ולא ביזור נוסף של כוח. ההסתייגות השנייה היא הקשרית-השוואתית: בשונה ממקרי פדרליזם קלאסיים כגון קנדה או בלגיה, שבהם יחידות המשנה הן קבוצות אתניות, שפתיות או דתיות נבדלות, אך כאלה הדוגלות ככלל בכללי משחק דמוקרטיים-ליברליים משותפים (כמו הפלמים והוולונים), החברה החרדית בישראל מאופיינת באידיאולוגיה לא-ליברלית ובמבנה כוח סמכותני פנימי. נוסף על כך, התנאים הגאופוליטיים והביטחוניים של ישראל – מדינה קטנה, מוקפת איומים, הנשענת על ריכוזיות גבוהה של כוח צבאי ומדיני – מעמידים סימן שאלה כבד על היתכנותו של מודל פדרלי או חצי-פדרלי בישראל שבו סמכויות קריטיות מפוזרות בין יחידות משנה.

## ב. פרידגמת השימור וההסדרה של האוטונומיה המגזרית הקיימת

פרידגמת השימור וההסדרה מהווה למעשה המשך ישיר של מדיניות העשורים האחרונים. תפיסה זו מכירה באוטונומיה החרדית כנתון קבוע, ורואה את עיקר האתגר בניהול משא ומתן נקודתי על סוגיות ספציפיות – תעסוקה, גיוס, לימודי ליבה – מבלי לערער על מבנה הכוח, מנגנוני התיווך וההסדרים המוסדיים העומדים בבסיס האוטונומיה. גישה זו מאפיינת חלק ניכר מהשיח החרדי-המודרני ומהצעות מדיניות שמקדמים אנשי מדיניות חרדים, המבקשים "להסדיר" את היחסים עם המדינה תוך שמירה על עיקרי האוטונומיה.<sup>57</sup> תפיסה זו אפיינה גם חלק ניכר מעבודת משרדי הממשלה, הפילנתרופיה, ארגוני החברה האזרחית ומכוני המחקר בשנים האחרונות.

חדשה. בתוך פראוור, אהוד, וליאור שילת [עורכים], עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, יולי 2024, עמ' 225-286.

57 דוגמאות לכך ניתן למצוא בחלופות שהוצגו ביום עיון של המכון הישראלי לדמוקרטיה במאי 2023 תחת הכותרת "מרחב ציבורי מכיל" של הרב יהושע פפר, ותחת הכותרת "מהשוליים למרכז" של הרב בצלאל כהן. ברוח דומה ניתן למקם גם את יוזמת מרכז שטוב תחת הכותרת "סיפור חדש-ישן" שנכללה בפרויקט "עתידים לישראל" של מכון ירושלים למחקרי מדיניות. ראו: מרכז שטוב. (2024). סיפור חדש-ישן. בתוך פראוור, אהוד, וליאור שילת [עורכים], עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, יולי 2024, עמ' 289-365; גם פרסומיו השונים של המכון החרדי למחקרי מדינות משקפים היטב גישה זו. חלופות אלו נבדלות זו מזו, אך המשותף להן הוא ניסיון לשפר, להתאים או להרחיב את מדיניות ההסדרה הקיימת מבלי לערער במישרין על עצם האוטונומיה המוסדית החרדית.

עם זאת, קיים פער בולט בין שיח זה לבין הפרקטיקה הפוליטית בפועל: בעוד שיח ההסדרה מדגיש יציבות והימנעות מעימות, הפוליטיקה החרדית המפלגתית פועלת בעשורים האחרונים להרחבה אגרסיבית של האוטונומיה – באמצעות תקצוב, החרגות רגולטוריות, וחיזוק מנגנוני התיווך והפיקוח הפנימיים. במובן זה, פרדיגמת ההסדרה אינה בולמת את הדינמיקה אלא מתקיימת לצידה, ולעיתים אף מעניקה לה לגיטימציה רטורית.

### ג. פרדיגמת הריבונות האזרחית: צמצום האוטונומיה וכינון אזרחות שווה

פרדיגמת הריבונות האזרחית וצמצום האוטונומיה היא הפרדיגמה המוצעת על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה. תפיסה זו יוצאת מנקודת הנחה כי ישראל חרגה בהדרגה ממודל של דמוקרטיה הסכמית-קונסוציונאלית, שאפשרה אוטונומיה מגזרית-חלקית מוגבלת, אל מציאות של אוטונומיה מוסדית סגורה ובעלת מאפיינים סמכותניים, המתקיימת בחסות המדינה ותוך הישענות עמוקה על משאבים ציבוריים. לפיכך, הבעיה אינה מחסור באוטונומיה ואף לא ניהולה הלקוי, אלא עודף אוטונומיה במובנה המוסדי-משטרי. חשוב להדגיש כי פרדיגמה זו אינה שוללת הכרה בשונות דתית, קהילתיות או התאמות תרבותיות כשלעצמן; היא מבקשת להכפיף אותן למסגרת של ריבונות מדינתית, אזרחות שווה, חירות הפרט ומשילות דמוקרטית.

ראוי לציין כי חלק מהצעות המדיניות בנושאים אלה אינן נופלות באופן חד לאחת מן הקטגוריות הללו ומשלבות במודע בין מהלכים של צמצום אוטונומיה וחיזוק ריבונות מדינתית לבין צעדים של ביזור והרחבת אוטונומיה, מתוך הנחה מובלעת שניהול שסעים בחברה הישראלית מחייב שימוש סימולטני בכלים מנוגדים לכאורה, בהתאם לזירה ולתחום המדיניות.<sup>58</sup>

מנקודת מבט זו, הצעות המדיניות השונות המצויות כיום "על המדף" – גם כאשר הן שונות זו מזו בשפה, בכלים ובזירות הפעולה – ניתנות להבנה כווריאציות על שאלת האיזון בין אוטונומיה קבוצתית לבין ריבונות מדינתית ואזרחות משותפת. ההבדל המהותי ביניהן אינו טכני אלא נורמטיבי ומשטרי: האם יש להעמיק את האוטונומיה החרדית, לשמרה תוך התאמות נקודתיות, או לצמצמה באופן יזום ומדוד כחלק ממאמץ רחב לשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה. הפרדיגמה המוצעת במסמך זה מאמצת במפורש את האפשרות השלישית.

58 ראו למשל: מרכז מנור. (2024). 50:30:20. בתוך פראוור, אהוד, וליאור שילת [עורכים], עמידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, יולי 2024, עמ' 155-224.

## 9. המדיניות המוצעת במסגרת פרדיגמה חדשה

### 9.1 הנחות היסוד

הנחות היסוד של הפרדיגמה הכלכלית החדשה מבוססות על תפיסה של כלכלה פוליטית ומוסדית, הרואה בדפוסים הכלכליים תוצר של יחסי כוח, מוסדות, נורמות ומשטרי אזרחות, ולא רק של הון אנושי, תמריצי שוק או החלטות של פרטים. בפרט, הבעיה היסודית איננה היעדר השתלבות, פערים כלכליים, הון אנושי, חסמי תעסוקה קלאסיים, או תשומות השכלה ועבודה חסרות. באופן קונקרטי אנו מניחים כמה הנחות יסוד מרכזיות:

א. הבעיה היסודית אינה החרדיות, אלא האוטונומיה הסמכותנית: הבעיה היסודית היא האוטונומיה הסמכותנית והאתגרים שהיא מציבה בראש ובראשונה במישור האזרחי-משטרי ובנוסף במישור הכלכלי.

ב. ההסדרים הכלכליים הם מנגנון מייצב של האוטונומיה, לא רק תגובה אליה: ההסדרים הכלכליים אינם רק תגובה למציאות החברתית החרדית, אלא אחד המנגנונים המרכזיים המייצבים ומעצבים אותה. מדיניות רווחה, מיסוי, תקצוב והסדרי הכרה מוסדיים פועלים כחלק מן המבנה המשמר את האוטונומיה החרדית ומגדיר את גבולות ההשתתפות הכלכלית והאזרחית בתוכה.

ג. החסמים המרכזיים הם מוסדיים-סוציולוגיים ולא חסמי שוק עבודה קלאסיים: החסמים המרכזיים לאזרחות משמעותית ולדפוסי תעסוקה מתקדמים אינם חסמי מיעוט קלאסיים בלבד – אפליה, היעדר קשרים, או קושי בשפה – אלא בראש ובראשונה הפיקוח החברתי ההדוק, מחיר הסטייה הגבוה, והעדפות משקי הבית החרדיים בנוגע ליחס שבין פעילות כלכלית יצרנית לבין נורמות דתיות וקהילתיות. לצד זאת, יש להביא בחשבון גם את מערכת התמריצים הפנים-חרדית, שבה מסלול של לימוד תורני, השתייכות למוסדות יוקרתיים וציות לנורמות הקהילתיות עשויים להניב תגמולים חברתיים וכלכליים ממשיים – מעמד, שידוך "טוב" יותר, תמיכה משפחתית, סיוע בדיוור וגישה לרשתות קהילתיות. מנקודת מבטו של הפרט החרדי חסמים, העדפות ותמריצים אלה נתפסים כחלק מעובדת הקיום החרדי ולכן כחיצוניים לו. אולם מנקודת מבטה של המדיניות הציבורית, הם מושפעים במידה רבה מן ההסדרים הכלכליים-מוסדיים שבתוכם פועלת האוטונומיה

החרדית, ולכן יש בהם מרכיב אנדוגני (פנימי למערכת) משמעותי הניתן לשינוי בטווח הבינוני והארוך.

ד. **פתיחת האוטונומיה החרדית דורשת פעולה עקבית וארוכת טווח:** החברה החרדית אינה מבנה רעוע. האוטונומיה המוסדית הסגורה היא מבנה שתגלני, חזק ויציב בעל יכולת גבוהה לייצר לעצמו מקורות מימון, הגנות מוסדיות והסדרים ייחודיים באמצעות מנגנונים פוליטיים, כלכליים ומשפטיים. גם בתקופות שבהן המפלגות החרדיות אינן חלק מן הקואליציה, לאוטונומיה החרדית נותר כוח פוליטי בערוצים אחרים: ייצוג פרלמנטרי, השפעה ברשויות מקומיות, נוכחות במנגנוני תיווך ובירוקרטיה, יכולת גיוס ציבורי, קשרים עם מפלגות אחרות וכוח בלימה מוסדי. שתגלנות זו באה לידי ביטוי גם ביכולת להגיב במהירות לקיצוצים, סנקציות או שינויי מדיניות באמצעות התאמות התנהגותיות ומוסדיות, שינויי מסלול והפעלת לחץ פוליטי וחברתי. לכן, ההנחה כי "זה חייב לקרוס בקרוב" או "זה לא יכול להחזיק מעמד לאורך זמן" אינה הנחת עבודה סבירה. יתרה מזו, גם מאמץ חד-פעמי או נקודתי אינו צפוי להביא לשינוי מבני. מערכת שתגלנית מסוג זה יכולה לספוג זעזועים, לעקוף אותם או להתארגן מחדש סביבם. שינוי ממשי מחייב אפוא מהלך מתמשך, עקבי וארוך-טווח, הפועל במקביל בכמה מישורים ומצמצם בהדרגה את תנאי היציבות של האוטונומיה עצמה.

ה. **שינוי אזרחי מחייב קונסטלציה פוליטית תומכת ונכונות להכרעה:** המערכת הפוליטית נדרשת לתמוך במדיניות החדשה ולא להיות לעומתית לה. לכן, ברית פוליטית עם המפלגות החרדיות, שמטבע הדברים תכלול משא ומתן בנוגע להסדרים ייחודיים לחרדים ולגבולות האוטונומיה המוסדית הסגורה, תגביל במאוד את האפשרות ליישם את פרדיגמת המדיניות הכלכלית החדשה. אולם גם ממשלה המבקשת לבסס "אחדות" על יסוד של הימנעות מהכרעות ברורות – תוכל לקדם רק חלקים מוגבלים מהמדיניות החדשה המוצעת.

ו. **דחיפות השינוי – חלון הזדמנויות דמוגרפי-פוליטי מוגבל:** קצב הגידול הדמוגרפי של החברה החרדית והקיטוב הפוליטי בישראל יוצרים חלון הזדמנויות מוגבל לשינוי. ככל שהשינוי יידחה, יגדלו עלות האוטונומיה, עוצמתה הפוליטית והסיכון שממשלות עתידיות יעמיקו את ההסדרים הקיימים בתמורה ליציבות קואליציונית. לכן שינוי משמעותי נדרש כבר במסגרת קדנציה ראשונה של ממשלה אחראית, תוך שמירה על מהלך מאוזן ואחריות כלפי הציבור החרדי.

## 9.2 מטרת העל (Vision)

הפרדיגמה הכלכלית החדשה נועדה לשנות את ההסדרים הכלכליים־מוסדיים המייצבים את האוטונומיה החרדית הסמכותנית, ולעצב מחדש את יחסי המדינה, האזרחות והכלכלה על בסיס מסלולי השתתפות אזרחית־כלכלית משמעותית, סימטרית והוגנת. הפרדיגמה מבקשת לקדם פתיחה הדרגתית של האוטונומיה החרדית, לצמצם מנגנוני תלות ותיווך קהילתיים, ולחזק את עקרונות המשילות, האזרחות והריבונות – תוך שמירה על מחויבות למדינת רווחה סוציאל־דמוקרטית ולרשת ביטחון ממוקדת־צורך.

במובן זה, מטרת הפרדיגמה אינה שילוב תעסוקתי פונקציונלי בלבד, אלא שינוי של כללי המשחק הכלכליים־מוסדיים המארגנים את יחסי המדינה והחברה החרדית. ללא שינוי מבני כזה, גם שינויים בשיעורי התעסוקה או ההכנסה צפויים להישאר חלקיים ושבריריים.

נדגיש כי הפרדיגמה המוצעת אינה מבקשת "לעצב" את החברה החרדית מלמעלה, ואינה נשענת על היגיון של הנדסה חברתית, חינוך מחדש או שינוי ישיר של ערכים, עמדות וזהויות. נקודת המוצא שלה היא אחרת: **שינוי תנאי הבחירה המוסדיים שבתוכם פועלים פרטים ומשקי בית**. כלומר, הסרה מבוקרת של הסדרים כלכליים, משפטיים ומוסדיים אשר כיום חוסמים בפועל אפשרויות בחירה כלכליות ואזרחיות, מייקרים סטייה מן הנורמה הקהילתית ומייצבים תלות במנגנוני התיווך של האוטונומיה החרדית.

## 9.3 דילמות יסוד

הפרדיגמה הכלכלית החדשה מחייבת התמודדות עם מתחים מבניים בין יעדי צמיחה וחלוקה מחדש לבין יעדים אזרחיים־משטריים. מתחים אלה מתחדדים נוכח מחויבות אידיאולוגית לסוציאל־דמוקרטיה והצורך בשינוי עמוק ומהיר בקרב קבוצה הנהנית מסבסוד ציבורי נרחב. הדילמות כאן אינן שאלות של "איך מיישמים", אלא של מהי מדיניות כלכלית לגיטימית בתנאים חריגים. ברגע שמבינים שלהסדרים הכלכליים תפקיד מרכזי באתגרים האזרחיים־משטריים, השאלות הכלכליות הופכות לשאלות אזרחיות. אנו מבחינים בשתי דילמות עיקריות:

א. **צמיחה, חלוקה מחדש ושיקום אזרחי־משטרי: מתח קצר־טווח, השלמה ארוכת־טווח:** יעדים שגרתיים של מדיניות כלכלית – עידוד צמיחה וחלוקה מחדש מול יעד לא שגרתי: שיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה. אנו טוענים כי במצב שבו מצויה ישראל כיום, ומבחינה נורמטיבית, היעד האחרון ראוי שיעמוד בראש ההיררכיה. עם זאת, המתח בין היעדים קטן מכפי שנדמה במבט

ראשון. פתיחת הסדרי האוטונומיה החרדית צפויה לתרום לא רק לשיקום אזרחות, משילות וחוסן דמוקרטי, אלא גם לצמיחה כלכלית ארוכת טווח ולפוטנציאל של חלוקת הכנסות ומשאבים הוגנת יותר – לרבות אפשרות לחיזוק התמיכה בשכבות חלשות, ככל שמדיניות ממשלתית תכוון לכך. במילים אחרות, שיקום האזרחות, המשילות והדמוקרטיה הוא כיום תנאי הכרחי, גם אם לא מספיק, הן לצמיחה כלכלית בת־קיימא והן למדיניות סוציאל־דמוקרטית יציבה והוגנת. לכן, גם מי שמעוניין בעיקר בצמיחה כלכלית, או חרד לעתידה של מדינת הרווחה, צריך לראות בצמצום האוטונומיה הסמכותנית ובכינון הוגנות כלכלית בין־מגזרית יעד כלכלי מרכזי, ולא רק יעד אזרחי־משטרי.

עם זאת, אנו מכירים בכך שבתהליך פתיחת האוטונומיה עשויים להיווצר בטווח הקצר מתחים ממשיים ונזקים מקומיים. כך למשל, ביטול או צמצום של הטבות כגון הנחות בתחבורה ציבורית, תנוי מזון, נקודות זיכוי בגין ילדים, או שינוי מדרגות מס לבעלי הכנסה נמוכה, עשויים לצמצם את הסבסוד הבין־מגזרי ולהחליש בעקיפין את מנגנוני האוטונומיה, אך גם לפגוע בקבוצות לא־חרדיות חלשות או בחרדים עניים באמת. גם מדיניות הדרגתית ומכוונת־פיצוי לא תוכל בהכרח לנטרל פגיעות אלו באופן מלא. נוסף על כך, יישום הפרדיגמה עשוי ליצור תקופה של אי־יציבות פוליטית וחברתית – מחאות, שיבושים, התנגדות מאורגנת והסטת משאבי הנהגה מנושאים כלכליים אחרים, כגון יוקר המחיה, תשתיות או השקעות צמיחה. ואולם, אלה הם מתחים של תקופת מעבר. הם אינם מבטלים את ההיגיון ארוך־הטווח של המהלך, אלא מדגישים את הצורך ליישמו באופן מדורג, מדוד, שקוף ומלווה במנגנוני הגנה ופיצוי ככל הניתן.

**ב. קצב ועומק השינוי: בין דחיפות משטרית למחירי מעבר חברתיים:** מן הטענה הקודמת נובע כי שיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה אינו רק יעד נורמטיבי, אלא גם תנאי לצמיחה כלכלית ארוכת טווח ולשימור מדינת רווחה הוגנת. אולם מכאן לא נובעת מסקנה פשוטה בדבר קצב השינוי הרצוי. מצד אחד, שינוי עמוק ומהיר בדפוסי התמיכה בחברה החרדית נדרש כדי לפתוח את האוטונומיה, לצמצם את הסבסוד המבני ולמנוע התקבעות נוספת של ההסדרים הקיימים. מצד שני, שינוי מהיר מדי עלול להותיר למשקי בית, למוסדות ולשוק העבודה זמן הסתגלות קצר, וליצור פגיעה ממשית בקבוצות חלשות – חרדיות ושאינן חרדיות – שחלקן עלולות להיקלע לקשיים גם תחת מדיניות הדרגתית ומנגנוני פיצוי.

מנגד, גם שינוי איטי מדי אינו ניטרלי. הוא עלול להחמיץ חלון הזדמנויות נדיר, לאפשר לכוחות המתנגדים לשינוי להתארגן מחדש, לקבץ לאורך שנים הסדרי ביניים חלקיים ובינוניים באיכותם, ואף ליצור סכנה של נסיגה לאחור כאשר תשתנה הקונסטלציה הפוליטית. לפיכך, הדילמה אינה בין שינוי "רך" לשינוי "קשה", אלא בין סוגים שונים של סיכון: סיכון חברתי וכלכלי הנובע ממעבר מהיר, מול סיכון משטרי ופוליטי הנובע מדחייה, חלקיות או היפוך של המהלך. התרה חלקית של

המתח טמונה בשילוב בין צעדים מבניים וברורים, שיישמו בתוך מסגרת זמן מחייבת, לבין מנגנוני הסתגלות, הגנה ופיצוי ממוקדים – ובכלל זה מדיניות חלוקה מחדש של הכנסות ושירותים בתוך הציבור הלא-חרדי ובקרב קבוצות פגיעות באמת.

## 9.4 עקרונות הפעולה (כללי המשחק) ותיאוריית השינוי

עקרונות הפעולה של המדיניות הכלכלית נגזרים מן העקרונות האזרחיים-משטריים של הפרדיגמה הרחבה, אך מתורגמים כאן לשפה כלכלית-מוסדית. הם נגזרים מתפיסה רפובליקנית של אזרחות כלכלית, המדגישה סימטריה בין זכויות לחובות, אחריות אזרחית-כלכלית ושוויון בכללי המשחק; עקרונות הפעולה נגזרים גם מתפיסה אנטי-סמכותנית, הדוחה מימון מדינתי של מבני כוח אוליגרכיים או של מנגנוני תיווך ושליטה קהילתיים. **עקרונות אלה אינם מכוונים לשינוי ישיר של זהות, ערכים או אורחות חיים חרדיים, אלא לשינוי תנאי הבחירה המוסדיים שבתוכם פועלים פרטים, משקי בית ומוסדות.** במובן זה, אין מדובר ב"הנדסה חברתית" או ב"חינוך מחדש", אלא בהסרה מבוקרת של הסדרים כלכליים, משפטיים ומוסדיים אשר כיום חוסמים בפועל אפשרויות בחירה כלכליות ואזרחיות, מייקרים סטייה מן הנורמה הקהילתית ומייצבים תלות במנגנוני האוטונומיה החרדית. העקרונות הבאים נפרדים מבחינה אנליטית, אך משלימים זה את זה:

א. **הבחנה בין זכויות אזרחיות לבין אוטונומיה קהילתית-דתית:** הפרדיגמה מבחינה בין זכויות יסוד של פרטים כאזרחים לבין תביעות של קהילות דתיות להכרה, אוטונומיה מוסדית או מימון ציבורי. חופש דת, חופש התאגדות וכבוד לשונות תרבותית אינם שקולים לזכות לאוטונומיה מוסדית בלתי-מוגבלת, לפטור מחובות אזרחיות משותפות או למימון ציבורי מלא של מוסדות בדלניים. לפיכך, הכרה בשונות תרבותית אינה מחייבת את המדינה לשמר או לממן הסדרים הפוגעים בשוויון אזרחי, במשילות או בחירות הפרט בתוך הקהילה.

ב. **אזרחות כלכלית כוללת חובות וזכויות שוויוניות:** זכויות והטבות כלכליות אינן נתונות במנותק מחובות אזרחיות. כאשר המדינה מכירה בזכויות – פרטיות או קהילתיות – היא רשאית ואף נדרשת להגדיר בצדן אחריות והשתתפות: השתתפות כלכלית, תרומה פיסקאלית, עמידה בכללים משותפים ונשיאה הוגנת בנטל הציבורי.

ג. **הוגנות בין-מגזרית במסגרת מדינת הרווחה:** מדינת הרווחה אינה יכולה להתקיים לאורך זמן אם מגזר אחד מממן מודל חיים של מגזר אחר. לפיכך, סיוע ציבורי יעוצב כרשת ביטחון ממוקדת-צורך ולא כסבסוד מבני קולקטיבי. עיקרון זה נועד לשמר את האידיאל הסוציאלי-דמוקרטי תחת אילוצי המציאות, ולא לפרקו.

ד. **שוויון בהסדרים ובאכיפה:** אין החרגות חוקיות או כלכליות – פורמליות או בלתי-פורמליות – ואין עצימת עין. חוקים כלכליים וכללי רגולציה חלים באופן שוויוני ונאכפים באופן עקבי. האכיפה אינה "ענישה" אלא תנאי לתפקוד שוק, לתפקוד מוסדות מדינה, ולכינון אזרחות כלכלית סימטרית.

ה. **הפסקת הסדרי התיווך הכלכלי ופיקוח הדוק על המעט ההכרחי:** יחסי מדינה-אזרח צריכים להתקיים ככל האפשר במישורין. תיווך קהילתי בתקצוב, בהקצאה ובשירותים מצומצם למינימום ההכרחי ומפוקח הדוקות, כדי למנוע שימוש במשאבי מדינה כמשאב שליטה פנימי.

ו. **ביטול התמיכה במבנים סמכותניים לא-ליברליים:** גם כאשר המדינה מכירה בזכות לקיום תרבותי ודתי נבדל, היא אינה מממנת, משמרת או משתפת פעולה עם מנגנונים כלכליים-מוסדיים המחזקים ריכוז סמכות, פיקוח חברתי או הענשת יציאה. בפרט, אין הצדקה למימון ציבורי של מבני שליטה היוצרים אחיזה מוסדית צולבת בפוליטיקה, חינוך, תקשורת, תעסוקה ומוסדות תיווך. **זהו עיקרון אנטי-סמכותני, לא אנטי-דתי.**

**תיאוריית השינוי הנגזרת מעקרונות אלה היא מוסדית בעיקרה. היא מניחה כי דפוסי התעסוקה, ההשכלה, היזמות והאזרחות של פרטים ומשקי בית חרדיים אינם נובעים רק מהעדפות פרטיות או מחסמי הון אנושי, אלא מתנאי שיווי-משקל מוסדיים. לפיכך, יצירת שינוי משמעותי בדפוסי התעסוקה והיזמות, האזרחות הכלכלית וההתנהגות האזרחית-דמוקרטית של חרדים נשענת על שלושה מהלכים משלימים: (א) הפחתה דרסטית של הסבסוד הבין-מגזרי; (ב) העברת השליטה על הקצאת משאבים כלכליים מידי מתווכים קהילתיים לידי המדינה; ו(ג) אסדרה ופיקוח אפקטיביים של אי-סדרים כלכליים ופינוסיים-ובכלל זה ריכוזיות כוח, מערכות פינוסיות פנימיות לא מפוקחות, אי-סדרים תקציביים וכלכלה שחורה נרחבת.**

**הפחתה דרסטית של הסבסוד הבין-מגזרי צפויה ליצור אפקט הכנסה משמעותי ברמת משק הבית. כאשר הקצאות אישיות ומוסדיות-קהילתיות בלתי-מותנות בהתנהגות אזרחית מתמעטות, וכאשר ההישענות על העברות כספיות, הטבות מס שאינן תלויות בעבודה ושירותים בעין מצטמצמת, נוצר לחץ כלכלי אמיתי להגדלת הכנסה מעבודה ולהתמקמות מחודשת בשוק העבודה. בשונה מתמריצים חיוביים שוליים או מהסרת חסמי השכלה, אפקט זה פועל ישירות על פונקציות הרווחה ועל היצע העבודה של משקי הבית ומשנה את יחסי התשואה בין אייהשתתפות להשתתפות כלכלית.**

**במקביל, גדיעת ערוצי התיווך הכלכלי ופירוק מוקדי הכוח המתווכים בין המדינה לבין הפרט מהווים הסרת חסמים לאזרחות כלכלית, משום שהם מחלישים את מנגנוני הפיקוח החברתי, המשטור והתלות ואת יכולת ההנהגה הקהילתית להפעיל משמעת, תגמול וענישה באמצעות שליטה**

במשאבים. מהלך זה מפחית את "מחירי הסטייה" האישיים והמשפחתיים-במונחים של סטטוס, נגישות לשירותים, אופקי תעסוקה ועתיד הילדים – ובכך מרחיב בפועל את מרחב הבחירה הכלכלי והאזרחי של הפרט החרדי.

לבסוף, החלה עקבית של אסדרה ואכיפה כלכליות – לרבות בתחום המיסוי, הרגולציה, התכנון והדיווח – פועלת בשני כיוונים משלימים: מחד גיסא, היא מחלישה את האפשרות הן של הפרט הן של מבני הכוח הקהילתיים להמשיך להתקיים ב"מחותרת" של "כיסוי אוטונומיה" חוקיים ו"אזורי דמדומים" כלכליים; מאידך גיסא, היא מחזקת את המוטיבציה הפרטית והקהילתית-מוסדית לדיווח הגון, לאימוץ דפוסי אזרחות כלכלית נורמטיביים, להשתלבות בפעילות כלכלית פורמלית ולתרומה לקופה הציבורית. ויודגש – האכיפה כאן אינה נתפסת כענישה, אלא כבסיס להוגנות בין-מגזרית של המדינה וכתנאי לקיומו של שוק מתפקד ושל אזרחות כלכלית שוויונית.

עומק השינוי בדפוסים הכלכליים והאזרחיים-דמוקרטיים של החברה החרדית – פרטים, קהילות ומוסדות כאחד – יהיה, לפיכך, פונקציה של עומק השינוי המוסדי: ככל שהפחתת הסבסוד תהיה משמעותית יותר, ככל שפירוק התיווך ומבני הכוח יהיה עקבי יותר, וככל שהאסדרה והאכיפה יהיו אפקטיביות יותר – כך יעמיק השינוי בדפוסי ההתנהגות. נשוב ונבהיר כאן כי אין מדובר ב"מגדל קלפים" שעתיד לקרוס מעצמו, אלא בשינוי של תנאי שיווי-המשקל שבתוכם פועלים פרטים, משקי בית ומוסדות. כאשר תנאים אלה משתנים, גם השוק – וגם האזרחות – מתחילים לפעול באמת.

## 9.5 היעדים האסטרטגיים והאופרטיביים

הפרדיגמה הכלכלית החדשה המוצגת במסמך זה נועדה לשמש כמסגרת אנליטית המזמינה חשיבה מחודשת על מבנה השדה הכלכלי-מוסדי של החברה החרדית הנשען על מימון ציבורי ניכר, ריכוז כוח מוסדי חריג והסדרים חוקיים-אזרחיים ייחודיים. עד כה, במסגרת מסמך זה הגדרנו את תפיסת הבעיה, הנחות היסוד והעקרונות המארגנים שעליהם נשענת הפרדיגמה. בסעיף שלפנינו מוצגים יעדים אסטרטגיים הנובעים מהנחות היסוד והעקרונות שהוצגו לעיל. יעדים אלה אינם מתמצים ברפורמות תקציביות או בכלי מדיניות נקודתיים, אלא מגדירים ארגון מחדש של יחסי הכוח, מנגנוני התיווך וכללי המשחק הכלכליים. לצד כל יעד אסטרטגי מוצגים מספר יעדים אופרטיביים, אשר נועדו לתרגם את הכיוון האסטרטגי לעקרונות פעולה מדינתיים ברורים יותר. אל אלו נוספו דוגמאות אפשריות ליישום, שמטרתן להמחיש כיווני רפורמה ומדיניות שעשויים להיבחן כחלק מהגשמת היעד האסטרטגי.

נדגיש, עם זאת, כי מטרת המסמך אינה להציע תוכנית יישום מפורטת, ואנו מבקשים להבחין בין גיבוש הפרדיגמה והיעדים הנובעים ממנה לבין שאלת יישומם המעשי. המסמך מבקש לפיכך לבסס את הקשר האנליטי בין הפרדיגמה, היעדים האסטרטגיים והיעדים האופרטיביים, ולהציגם כמכלול קוהרנטי הנובע מן הניתוח של בעיית המדיניות. לעומת זאת, בחירת האמצעים ליישום יעדים אלה – ובכלל זה רפורמות אפשריות, כלי מדיניות, מנגנונים משפטיים ומוסדיים, סדרי עדיפויות, היקפי השינוי ומידת ההדרגתיות שלו – שייכת לשלב נפרד ומאוחר יותר של עיצוב מדיניות החורג ממטרות מסמך זה.

מכאן שקבלת הפרדיגמה על הנחותיה, עקרונותיה ויעדיה אינה מחייבת הסכמה מוקדמת על דרך יישום מסוימת. תרומתו של המסמך היא בהעמדת תשתית אנליטית ומסגרת אסטרטגית, אשר תוכל לשמש בסיס לדיון המקצועי והפוליטי באשר לאופני המימוש המיטביים של היעדים. במסגרת דיון זה יוכלו קובעי מדיניות לבחון חלופות יישום שונות, להעריך את יתרונותיהן ומגבלותיהן, ולהתאימן להקשרים הכלכליים, המשפטיים והמוסדיים הרלוונטיים.

לבסוף, יש להדגיש כי היעדים המפורטים להלן אמנם נפרדים מבחינה אנליטית, אך אינם נפרדים בהכרח ברמת היישום. רפורמה אחת עשויה לשרת כמה יעדים במקביל: למשל, העברת רשת חינוך מפלגתית למסגרת ממלכתית עשויה לפרק מוקד כוח כלכלי-פוליטי, לצמצם תיווך קהילתי, להחיל כללי פיקוח אחידים ולהפחית סבסוד מבני. לכן בדוגמאות המובאות להלן אין לראות מפת יישום סגורה או מיפוי חד-דערכי של יעדים לרפורמות, אלא המחשה של סוגי השינויים הנגזרים מן הפרדיגמה.

## **א. יעד אסטרטגי: פירוק ההגמוניה הכלכלית-פוליטית של האוטונומיה החרדית**

יעד זה מבקש לערער את מבנה הריכוזיות הכלכלית-מוסדית שבאמצעותו מתורגמת עוצמה פוליטית חרדית לשליטה מתמשכת במשאבים ציבוריים, ומשאבים אלה משמשים בתורם לחיזוק נוסף של העוצמה הפוליטית והמוסדית. מדובר בשינוי של שדה הכוח עצמו, ולא בהתערבות תקציבית נקודתית.

### **יעדים אופרטיביים כוללים:**

- זיהוי ופירוק מוקדי ריכוז כוח כלכלי-פוליטי בתוך המערכת החרדית, לרבות "אחזקות צולבות", שליטה תקציבית ומנגנוני נאמנות;
- ניתוק הזיקה בין כוח פוליטי לבין הקצאת משאבים כלכליים-ציבוריים;

• צמצום היכולת של אליטות קהילתיות להשתמש בתקציבים ציבוריים ככלי משמעת, תגמול וענישה;

• העברת מוקד קבלת ההחלטות הכלכליות מהנהגה קהילתית למנגנונים מדינתיים מקצועיים.

זהו יעד אופרטיבי של ארגון מחדש של שדה הכוח, לא "רפורמה תקציבית".

#### דוגמאות אפשריות ליישום:

• מניעה, הגבלה ואסדרה של אחזקות צולבות בין חינוך, תקשורת, תעסוקה, רווחה ועמותות תקציביות, ובפרט איסור על מבני בעלות או שליטה היוצרים ריכוז כוח קהילתי-פוליטי מצטבר;

• בחינה רגולטורית של זיקות שליטה פורמליות ובלתי-פורמליות בין הנהגה רבנית, עמותות חינוך, גופים מפלגתיים ומנגנוני תקצוב;

• ניתוק רשתות חינוך ממפלגות וממרכזי כוח רבניים;

• השלמת המעבר לתקצוב נורמטיבי שקוף ומפוקח והפסקת כיסוי גרעונות של רשתות חינוך מפלגתיות ללא שקיפות, בקרה ורה"ארגון מבני;

• ביטול הטבות מס, מימון ציבורי או מעמד ציבורי מיוחד לעמותות ציבוריות המשמשות בפועל כמנגנוני שליטה פוליטיים-קהילתיים;

• הפסקת מימון ציבורי של ישיבות וכוללים כמוקדי כוח מוסדיים כאשר אינם עומדים בכללי אזרחות, שקיפות ופיקוח;

• אכיפת האיסור על מוסדות מתוקצבים להפעיל מנגנוני סינון, ענישה או הדרה שאינם עומדים בכללי שוויון, שקיפות וזכות ערעור, למשל סינון תלמידים בבתי ספר הזוכים למימון ציבורי;

• צמצום יכולתם של מוקדי כוח מקומיים או מגזריים לחסום יישום של מדיניות חינוך ממלכתית: הגבלת סמכויות פורמליות ובלתי-פורמליות המאפשרות לגורמים מקומיים, קהילתיים או פוליטיים למנוע הקמה, פריסה או התבססות של חלופות חינוך ציבוריות שאינן כפופות למוקדי הכוח הקיימים – למשל באמצעות וטו של רשויות מקומיות חרדיות על פתיחת מסגרות ממלכתיות-חרדיות בתחומן.

## ב. יעד אסטרטגי: התניית זכויות כלכליות בחובות אזרחיות כלכליות

יעד זה מגדיר מחדש את מושג האזרחות הכלכלית, ומבקש לבסס סימטריה עקרונית בין הזכות להטבות לבין חובות של השתתפות, תרומה ועמידה בכללים משותפים.

### יעדים אופרטיביים כוללים:

- מעבר מתפיסת "זכאות אוטומטית" לתפיסת "זכאות מותנית-אזרחות".
- ביטול הסדרים המאפשרים קבלת זכויות כלכליות ללא כל חובת השתתפות;
- קביעת עקרון מיצוי כושר השתכרות כקריטריון רוחבי במדיניות הכלכלית-חברתית;
- יצירת זיקה שיטתית בין קבלת הטבות כלכליות לבין השתתפות בעבודה, שירות או תרומה אזרחית.

זהו יעד אופרטיבי המגדיר כיצד נראית אזרחות כלכלית בפועל.

### דוגמאות אפשריות ליישום:

- הגדרה מחודשת של גבולות הזכאות האוניברסלית הבלתי-מותנית: הבחנה בין זכויות קיום וביטחון סוציאלי בסיסי – כגון נכות, סיעוד, אובדן כושר עבודה ודמי אבטלה בסיסיים – אשר אינן מותנות בהשתתפות אזרחית או כלכלית, לבין רכיבי סבסוד ציבורי רחבים ומצטברים בשירותים אוניברסליים, לרבות חינוך ובריאות. ביחס לרכיבים האחרונים – בחינת גבולות הזכאות, היקף המימון ושיעור השתתפות המדינה, במיוחד כאשר מתקיימת הימנעות שיטתית ממיצוי כושר השתכרות ומחובות אזרחיות בסיסיות;
- צמצום סבסוד בלתי-מותנה למשפחות מרובות ילדים: קביעת גבולות ברורים לסבסוד הציבורי המצטבר הניתן לפי מספר ילדים או גודל משק הבית, תוך הבחנה בין הגנה בסיסית על ילדים ומשפחות במצוקה לבין מימון ציבורי מתמשך של דפוס ילודה גבוה הנשען באופן ניכר על משאבים ציבוריים. העיקרון המארגן הוא כי בחירה בגודל משפחה גדול היא בחירה לגיטימית, אך אין לראות בה עילה לזכאות בלתי-מוגבלת למשאבי ציבור כאשר משק הבית אינו נושא בחלק משמעותי מעלויותיה;
- קביעת עקרון מיצוי כושר השתכרות כתנאי רוחבי להטבות שאינן רשת ביטחון בסיסית, כגון מענק עבודה, קצבאות ילדים, סבסוד מעונות יום, הנחות בארנונה, הטבות דיור וסיוע במשכנתאות;

התניית הטבות מס מסוימות – כגון נקודות זיכוי בסיסיות או בגין ילדים או הטבות ייעודיות למשקי בית מרובי ילדים – במיציא כושר השתכרות ו/או בהשתתפות אזרחית;

• בחינת עצם הזכאות לתעסוקה במרחב הציבורי והנתמך-ציבורית – ובפרט בשירות המדינה, מערכת החינוך, הרשויות המקומיות, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, מוסדות דת ציבוריים, מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים, מערכת הבריאות הציבורית וגופים המספקים שירותים ציבוריים במימון המדינה או מכוח התקשרות עמה – ביחס למי שלא מילא חובת שירות צבאי או אזרחי; ולא כל שכן בחינת מדיניות העדפה מתקנת במשרות ציבוריות ביחס לאוכלוסייה זו.

### **ג. יעד אסטרטגי: כינון קשר ישיר בין המדינה לאזרח החרדי וצמצום מנגנוני התיווך הקהילתיים**

יעד זה מכוון לצמצום דרסטי של מנגנוני התיווך שבאמצעותם משאבי מדינה הופכים למשאב שליטה קהילתי, ולכינון יחסים ישירים בין המדינה לבין אזרחים ומשקי בית. בשונה מן היעד הראשון, העוסק בפירוק מוקדי כוח וריכוזיות בתוך האוטונומיה החרדית, יעד זה עוסק בצינוור שדרכו המדינה מקצה משאבים ומספקת שירותים. גם כאשר אין ריכוז כוח חריג בגוף מסוים, עצם התלות של האזרח במתווך קהילתי לצורך קבלת שירות או הטבה מייצרת יחסי כפיפות ופיקוח. לפיכך הפסקת התיווך היא יעד עצמאי.

#### **יעדים אופרטיביים כוללים:**

- **צמצום העברת משאבים ציבוריים דרך גופים מפלגתיים, עמותות תלויות-פוליטית ומוסדות מתווכים;**
- **יצירת ערוצים ישירים בין המדינה לבין אזרחים ומשקי בית;**
- **החלפת מנגנוני הקצאה קולקטיביים במנגנונים פרטניים, שקופים ואחידים;**
- **הקטנת התלות הכלכלית של הפרט בהנהגה קהילתית לצורך גישה למשאבים.**

זהו יעד אופרטיבי של הפסקת-תיווך (de-mediation) כלכלית.

#### **דוגמאות אפשריות ליישום:**

- מעבר מתקצוב דרך רשתות מפלגתיות או עמותות קהילתיות לתקצוב ישיר של מוסדות, אזרחים ומשקי בית לפי קריטריונים אחידים. תשלום מלגות, שוברים ומתן זכאות להטבות על-בסיס קשר ישיר בין האזרח החרדי לגוף הממלכתי;

- הפסקת השימוש במנגנוני תיווך ואישור קהילתיים בלתי-פורמליים: למשל, רבנים, ראשי קהילות או "נציגי ציבור" המהווים גורמי אישור בלתי-פורמליים לתוכניות תעסוקה, השכלה גבוהה, הכשרות מקצועיות או מסלולי שירות ציבורי;
- צמצום הסתמכות על מנגנוני פיקוח קהילתיים בתחומי תקשורת ומידע, כגון ועדות רבנים לענייני סלולר;
- הימנעות מהחלפת חובות אזרחיות אישיות ביעדים קהילתיים או בהסכמות עם הנהגה מגזרית-למשל בתחום השירות הצבאי-אזרחי;
- מעבר לאספקה ישירה של שירותים לפרט החרדי: פיתוח תוכניות תעסוקה, הכשרה והשכלה במסלולים ישירים, שקופים ומקצועיים תוך צמצום הפעלה באמצעות מתווכים קהילתיים המשמשים כשומרי סף או כמנגנוני פיקוח. למשל, הפסקת הנהוג של תיאום תוכניות הייטק, תעסוקה או הכשרה עם מתווכים קהילתיים ו/או הספקת השירותים באמצעות מתווכים קהילתיים;
- ביטול תקציבים קואליציוניים ייעודיים לעמותות או מוסדות קהילתיים והחלפתם במבחני תמיכה כלליים ושקופים;
- הסדרה של החינוך החרדי ממלכתי בחוק תוך יצירת רצף חינוכי ופריסה ארצית אשר תספק מענה ציבורי הולם תוך יצירת העדפה תקציבית אלו מול מוסדות החינוך הפרטיים-מפלגתיים;
- בחינה מחודשת של מוסדות ומסלולים מותאמים-תרבותית כמנגנון קבע: בחינה מחודשת של קמפוסים חרדיים, מכללות ייעודיות, לימודים בהפרדה, מסלולי הכשרה נפרדים ותוכניות תעסוקה מותאמות-תרבותית. מסגרות אלה פועלות כמנגנוני תיווך מוסדיים: הן מאפשרות השתלבות כלכלית חלקית, אך משמרות את ההפרדה מן המרחב האזרחי הכללי, את הפיקוח הקהילתי ואת התלות במתווכים. התאמות תרבותיות עשויות להיות מוצדקות ככלי מעבר מוגבל, זמני ומפוקח; אך אין להפוך אותן להסדר קבע המייצר מערכת מקבילה של השכלה, הכשרה ותעסוקה.

## **ד. יעד אסטרטגי: ביטול הסדרים ייחודיים וכינון אזרחות כלכלית סימטרית**

יעד זה מבקש להחיל כללים אחידים וסימטריים על הכלכלה החרדית, הן בהסדרים חוקיים-פורמליים, הן בהסדרים כלכליים, והן בהסדרים בלתי-פורמליים של החרגה ואי-אכיפה.

**יעדים אופרטיביים כוללים:**

- החלת כללי מיסוי, רגולציה ואכיפה אחידים ושוויוניים ללא העדפות או הסדרים מיוחדים המתקבלים על בסיס מגזרי;
  - ביטול הסדרים פורמליים ובלתי־פורמליים של החרגה, עצימת עין או אכיפה סלקטיבית;
  - צמצום "אזורי דמדומים" כלכליים, לרבות כלכלה שחורה ומוסדות לא מפקחים;
  - חיזוק מנגנוני פיקוח, בקרה ושקיפות בכל הממשקים הכלכליים.
- זהו יעד אופרטיבי של החלת כללי משחק כלכליים אחידים, לא של ענישה.

**דוגמאות אפשרויות ליישום:**

- ביטול או שינוי יסודי של הסדרי מימון ייחודיים, ובראשם תקציבי ישיבות וכוללים;
- ביטול הסדרים שהם לכאורה אוניברסליים אך בפועל תפורים למידותיה של החברה החרדית, כגון תווי מזון במשרד הפנים, הנחות בארנונה, הנחות בתחבורה ציבורית לפי אשכולות חברתיים־כלכליים, וקריטריונים לסבסוד משכנתאות המבוססים על מספר אחים;
- ביטול מעמדן המשפטי והתקציבי הייחודי של רשתות החינוך החרדיות: ביטול ההסדר החרגי של תקצוב רשתות החינוך החרדיות "ככלל ילדי ישראל" בשיעור של 100%, והחלת כללי התקצוב הרגילים בהתאם למעמדן המשפטי כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים, לרבות תקצוב חלקי בלבד וכל תנאי הסף הנלווים לכך;
- החלת פיקוח פדגוגי, פיננסי וארגוני מלא על רשתות החינוך החרדיות: התניית כל תקצוב ציבורי בעמידה בפיקוח מדינתי מלא על תוכנית הלימודים, הכשרת המורים, ניהול תקין, שקיפות תקציבית, מניעת גירעונות, שכר עובדים, רישום תלמידים, מנגנוני קבלה ואי־אפליה. ביטול החרגות בלתי־פורמליות בתחומי מיסוי, רישוי, דיני עבודה, תכנון ובנייה ובטיחות;
- הסדרת גמ'חים וגופים פיננסיים פנים־קהילתיים לפי כללי הרגולציה והפיקוח החלים על מוסדות פיננסיים מקבילים;
- מניעת הסתמכות של בנקים או רשויות ציבוריות על אישורי רבנים ביחס להכנסה שאינה מדווחת;
- צמצום אזורי דמדומים של כלכלה שחורה, מוסדות לא מפקחים והעברות כספים לא שקופות.

## ה. יעד אסטרטגי: צמצום חד ומתמשך של הסבסוד הבין-מגזרי

יעד זה נוגע לליבת המנגנון הכלכלי המייצב את האוטונומיה החרדית, ומכוון להפחתה מבנית של הישענות מגזרית על משאבי המדינה.

### יעדים אופרטיביים כוללים:

- מיפוי מלא של מקורות הסבסוד הישירים והעקיפים;
- שינוי מבני במגנוני מס, שירותים בעין והטבות כך שיפחיתו הישענות מגזרית;
- העברת מדינת הרווחה ממודל הנוטה לאוניברסליות-עיוורת למודל ממוקד-צורך ומותנה-השתתפות אזרחית;
- קביעת מסלול רב-שנתי לצמצום הסבסוד, עם יעד כמותי ברור.

### דוגמאות אפשריות ליישום:

- קביעת מדד ממשלתי קבוע לסבסוד בין-מגזרי, הכולל הכנסות, הוצאות ישירות, שירותים בעין והטבות עקיפות;
- הצבת יעד רב-שנתי לצמצום הסבסוד תוך הבחנה בין רכיבים גמישים ובלתי-גמישים;
- ביטול הטבות מגזריות ישירות ועקיפות, כגון תקציבי ישיבות והנחות רוחב בתחבורה ציבורית או בשירותים ציבוריים המיטיבות בפועל בעיקר עם משקי בית חרדיים;
- בחינה מחודשת של הגדרת עוני, ובעיקר הבחנה בין עוני מכורח – כות, מחלה, מצב נפשי, אובדן כושר עבודה, טיפול סיעודי או אבטלה שאינה רצונית – לבין עוני הנובע מאי-מיצוי כושר השתכרות. אין הכרח להכריע אם אי-המיצוי נובע מבחירה אישית, מנורמות קהילתיות, מפיקוח חברתי או ממבנה מוסדי. החשוב מבחינת המדיניות הוא שהזכאות לסייע ציבורי רחב לא תוגדר רק לפי רמת הכנסה בפועל, אלא גם לפי שאלת מיצוי יכולת ההשתתפות הכלכלית;
- בחינה מחודשת של מנגנוני מיסוי עבודה, לרבות מדרגות מס נמוכות, חבות מס של בעלי הכנסה נמוכה ונקודות זיכוי בגין ילדים;
- צמצום סבסוד ציבורי בלתי-מוגבל לפי מספר ילדים;

- בחינה מחודשת של מימון ציבורי מלא למרכיבים חינוכיים שאינם חלק מן הליבה האזרחית והכלכלית המשותפת;

- ומעבר ממודל רווחה אוניברסלי-עיוור למודל ממוקד-צורך ומותנה-השתתפות אזרחית.

עם זאת, יש להדגיש במיוחד את הזיקה בין יעד צמצום הסבסוד הבין-מגזרי ויעד פירוק הכלכלה הפוליטית של האוטונומיה. השניים נפרדים מושגית, אך שזורים אמפירית. ניתן, לצמצם סבסוד באמצעות קיצוץ טכני מבלי לערער את מבנה הכוח; וניתן להסדיר מוקדי כוח מבלי להפחית בפועל את היקף ההישענות הכלכלית. ואולם, ללא שילוב בין השניים – הפחתת הסבסוד לצד פירוק מנגנוני התיווך והריכוזיות – לא צפוי להתחולל שינוי מבני בר-קיימא בדפוסי ההשתתפות הכלכלית והאזרחית. הבחנה זו עומדת בבסיס תיאוריית השינוי המוצגת להלן.

## 10. סיכום: המדיניות הכלכלית כזירת מפתח בשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה

מסמך זה טוען כי הכשל במדיניות הכלכלית כלפי החברה החרדית אינו כשל בתכנון או ביצוע של מדיניות, אלא כשל פרדיגמטי. הבעיה אינה "תקצוב", "תעסוקה", "השכלה", "עוני" או "פערי הון אנושי" כשלעצמם, אלא קיומה של אוטונומיה מוסדית סגורה-סמכותנית הנתמכת בידי המדינה באמצעות סבסוד בין-מגזרי נרחב, תיווך קהילתי וריכוז כוח כלכלי-מוסדי, הסדרים כלכליים-חוקיים ייחודיים והחרגות אכיפתיות. כל עוד המדינה ממשיכה להכיר, לקיים ולתחזק משטר אזרחות נפרד זה, אין לצפות שתוכניות תעסוקה, השקעה בהון אנושי או תמריצים שוליים יחוללו שינוי מבני בר-קיימא. מה שנכשל כאן אינו סט כלים – אלא פרדיגמה.

מכאן נגזרת תפיסת מדיניות שונה בתכלית. הפרדיגמה הכלכלית המוצעת במסמך זה אינה רפורמה נקודתית, אלא תפיסה כוללת הרואה בכלכלה זירה מרכזית לשיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה. מטרתה העל שלה אינה "לשלב חרדים" במובן התעסוקתי, התרבותי או האינטגרטיבי הצר, אלא לשנות את כללי המשחק הכלכליים והמוסדיים המאפשרים את יציבותה של אוטונומיה סמכותנית בחסות המדינה. עקרונות הפעולה המרכזיים כוללים: החלת שוויון בהסדרים ובאכיפה; עיגון אזרחות כלכלית סימטרית של זכויות וחובות; הפסקת תיווך קהילתי בהקצאת משאבים; ביטול תמיכה במבני כוח סמכותניים ואי-ליברליים; ועיצוב מחודש של מדינת רווחה הוגנת, ממוקדת-צורך, שאינה מממנת מודל חיים של מגזר אחד על חשבון אחרים.

הבחירה בפרדיגמה זו אינה נטולת סיכונים – אך הסיכון המרכזי אינו טמון בעשייה, אלא באי-עשייה. המשך המדיניות הקיימת פירושו העמקת אוטונומיה סמכותנית, שחיקה מתמשכת של המשילות, ערעור יסודות האזרחות המשותפת, פגיעה גוברת בהוגנות בין-מגזרית ובלגיטימציה העמוקה למדינת רווחה, והחלשת יסודות הדמוקרטיה הישראלית. במונחי קבלת החלטות ציבורית, מחיר טעות מסוג II – עשייה חלשה מדי, מאוחרת מדי או מהוססת מדי – גבוה לאין שיעור ממחיר טעות מסוג I. השאלה אינה אם סטייה מן הנתיב הקיים כרוכה במחירים, אלא אם הסטייה מהירה ונחווה דיה כדי להימנע מהתנגשות עם מציאות מוסדית המאיימת על אופייה הדמוקרטי של המדינה.

שינוי מבני כזה מחייב גם הרחבה של הדמיון הפוליטי. אין מדובר במהלך שמטרתו צמצום גרידא, קיצוץ תקציבי או החלשת מדינת הרווחה, אלא במהלך בעל פוטנציאל הטבה רחב, ואפילו מהפכני:

פינוי משאבים ציבוריים בהיקף ניכר להשקעה בתשתיות, חינוך, בריאות, רווחה וביטחון; יצירת תנאים לצמיחה כלכלית מואצת בחברה החרדית והלא־חרדית כאחד; פתיחת אפשרויות כלכליות ומסלולים אזרחיים חדשים בפני פרטים ומשקי בית חרדיים; תיקון של מדינת הרווחה כך שתוכל לשוב ולפעול כמנגנון הוגן של תמיכה ממוקדת־צורך; ומעל כל אלה שיקום משילות, אזרחות ויציבות משטרית־דמוקרטית. במובן זה, **יישום הפרדיגמה הכלכלית החדשה אינו מנוגד לצמיחה, לחלוקה מחדש או למדינת רווחה סוציאל־דמוקרטית; הוא תנאי לשיקומו ולשגשוגן ארוך־הטווח.**

עם זאת, אין להשלוח את עצמנו כי שינוי מסוג זה יכול להתבצע ללא חיכוך, עלויות או מחירי מעבר. ביטול או צמצום חד של הטבות, שינוי יסודי בכללי הזכאות – לרבות של שירותים חברתיים כגון חינוך ובריאות, החלת אכיפה שוויונית וצמצום כלכלה שחורה, פתיחת מערכות חינוך, הפחתת פרוגרסיביות בלתי־מותנית במיסוי העבודה ומעבר למסלולי תעסוקה תחרותיים יותר לצד הפחתת התלות במנגנוני תיווך קהילתיים – כל אלה עשויים לפגוע בטווח הקצר גם בקבוצות שלא היו יעד המדיניות, לרבות קבוצות לא־חרדיות חלשות וחרדים עניים (שלא מבחירה).

מדיניות אחראית חייבת אפוא להיות שקופה, מדורגת במקומות שבהם נדרשת הסתגלות, מלווה בהערכת השפעות על אוכלוסיות שונות, ולכלול מנגנוני הגנה ופיצוי ככל שניתן. אולם הדרגתיות אינה יכולה לשמש שם אחר לדחייה, לעמימות או לרפורמה סמלית בלבד. בתנאים הנוכחיים, שבהם חלון ההזדמנויות הפוליטי מוגבל והעלות הכלכלית, האזרחית והמשטרית של ההסדרים הקיימים הולכת וגדלה, נדרש מהלך מהיר למדי, ברור ומחייב, שייצור שינוי ממשי כבר בטווח הזמן הקרוב.

לכן השאלה אינה האם ניתן לחולל שינוי מבני עמוק ללא מחירים כלל, אלא כיצד לנהל את מחירי המעבר באופן הוגן, מדוד ומכוון־פיצוי, בלי לאבד את הדחיפות ואת המבט על המכלול. תפיסה המסמנת כל מחיר מקומי כבלתי־לגיטימי בשם ערכים ליברליים או זכויות חברתיות, עלולה לשעתק בפועל את אותו כשל תפיסתי שאִפשר את התגבשות הבעיה מלכתחילה: הימנעות מהכרעות מבניות בשם הגנה על עקרונות ראויים, גם כאשר אותה הימנעות היא עצמה המנגנון המעמיק את הפגיעה בצמיחה, בהונונות, במדינת הרווחה ובדמוקרטיה. האחריות המדינית אינה לבחור בין שינוי נחוש לבין רגישות חברתית, אלא להחזיק בשניהם יחד: לקדם שינוי מבני בתוך פרק זמן קצר דיו כדי שיהיה אפקטיבי, ובו בזמן לעצבו כך שמחירי המעבר יהיו מצומצמים, גלויים ומנוהלים ככל האפשר.

מעבר לכך, שינוי כזה מחייב החזרה מודעת של מושג הכוח והסמכות המדינתית למרכז הדיון. מדינה שאינה מוכנה להפעיל כוח חוקי, רגולטורי ופיסקאלי מול מוקדי ריכוז, אי־לגאליזם והפרת כללי משחק – מוותרת בפועל על ריבונותה. פירוק מוקדי כוח, אכיפה שוויונית, והפסקת שימוש במשאבי מדינה כמנוף שליטה קהילתי אינם צעדים "אנטי־ליברליים", אלא תנאים הכרחיים לקיומו

של שוק, של אזרחות ושל דמוקרטיה מתפקדת. ונדגיש גם כאן, אין הכוונה להפעלת כוח כנגד חרדים באשר הם חרדים, או לפרויקט מדינתי שמטרתו הפקעת החרדים מחרדיותם, אלא להפעלת סמכות מדינתית לשם הסדרה ואכיפה של כללי משחק אזרחיים, כלכליים ודמוקרטיים החיוניים לשיקום וביסוס חוסנה של המדינה והחברה בישראל.

עם זאת, יש להכיר בכך שהפרידיגמה המוצעת צפויה להיתקל בהתנגדויות פוליטיות ואידיאולוגיות רחבות, גם מחוץ לחברה החרדית עצמה. חלק מן ההתנגדות צפוי להגיע מגורמים במרכז הפוליטי או בימין המסורתית, אשר עשויים לאמץ מרכיבים "נוחים" של ההצעה – כגון עידוד תעסוקה או הפחתת סבסוד נקודתי – אך להימנע מעימות ישיר עם מוקדי הכוח החרדיים, עם הסדרי התיווך ועם אי-האכיפה הממוסדת, מתוך שיקולי יציבות פוליטית, אחדות לאומית או הימנעות משימוש בכוח מדינתי. במקביל, התנגדות אחרת צפויה להגיע מחוגים המזוהים עם שמאל סוציאלי-דמוקרטי וליברלי, אשר מחויבותם העמוקה לשוויון, לפרויקט מדינת הרווחה ולרגישות כלפי קבוצות מוחלשות, עלולה להביאם להתנגד לצעדים הנתפסים כפוגעים באוכלוסייה חלשה – גם כאשר הפגיעה היא תנאי לשיקום הוגנות בין-מגזרית, לכינון אזרחות כלכלית סימטרית ולביסוס הלגיטימציה למדינת הרווחה עצמה. **התנגדויות אלה אינן שוליות: הן משקפות בדיוק את אותם דפוסי זהירות, דחינות והימנעות מהכרעות, אשר תרמו לאורך זמן להעמקת האוטונומיה הסמכותנית.** לפיכך, הצלחת הפרידיגמה אינה תלויה רק בנייתו כלכלי נכון, אלא גם ביכולת לבנות קואליציה פוליטית ונורמטיבית שתכיר בכך שהימנעות מהתמודדות עם מוקדי הכוח היא עצמה עמדה פוליטית – כזו הנושאת אחריות כבדה למחיר אי-העשייה.

עוד חשוב להדגיש כי העקרונות המוצעים במסמך זה אינם עקרונות החלים על החברה החרדית בלבד. ככל שמתקיימים בחברה הערבית או בכל קבוצה אחרת דפוסים של אי-משילות, כלכלה לא-מדווחת, תיווך קהילתי כפוי, אי-אכיפה או פגיעה בשלטון החוק – יש להתמודד עמם לפי אותם עקרונות של אזרחות שווה, אכיפה אחידה, שקיפות והוגנות כלכלית. עם זאת, הגדרת הבעיה ביחס לחברה הערבית שונה במידה רבה מזו הנדונה כאן. במקרה החרדי מדובר באוטונומיה מוסדית סגורה, בעלת כוח פוליטי משמעותי, הנהנית מהסדרי תמיכה ותיווך מדינתיים המייצבים דפוס אידיאולוגי של אי-השתתפות ובדלנות אזרחית. במקרה הערבי, לעומת זאת, חלק מרכזי יותר מן הפערים הכלכליים והאזרחיים נובע מהיסטוריה של הזנחה, אפליה, פערי תשתית, חסמי שפה, תעסוקה והון חברתי, וכן מייצוג פוליטי מוגבל בהרבה. לכן, תקצוב ציבורי המופנה לצמצום פערי תשתית, חינוך, תעסוקה וביטחון אישי בחברה הערבית עשוי במקרים רבים לקדם צמיחה, שוויון אזרחי ומשילות, ולא לערער אותם. מכל מקום, בחינה שיטתית של השלכות הפרידיגמה המוצעת על החברה הערבית חורגת מגבולות מסמך זה, אך היא נדרשת במסגרת עבודת המשך נפרדת.

לבסוף, הפרדיגמה המוצעת מגלמת גם הסטה נורמטיבית עמוקה: מעבר מהדגש של ליברליזם אינדיווידואליסטי, המתמקד בזכויות פרט, בהכלה תרבותית ובשוויון פורמלי, לליברליזם של הוגנות, המשלב רכיבים רפובליקניים חזקים של אחריות, השתתפות וסימטריה אזרחית. זוהי אינה נסיגה מערכים ליברליים, אלא תנאי להישרדותם. אם חפצי חיים דמוקרטיים ומשותפים אנו, עלינו להכיר בכך ששיקום אזרחות, משילות ודמוקרטיה מחייב שינוי כללי המשחק הכלכליים – לא בעתיד הרחוק, אלא כאן ועכשיו. השאלה המרכזית אינה עוד האם לפעול, אלא כיצד לפעול בנחישות, בעקביות, ובאומץ פוליטי מספיק.

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהל.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל

2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

**גלעד כהן קובץ'** הוא חוקר בתוכנית "החברה החרדית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה; דוקטורנט במחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. כלכלן וסוציולוג בהכשרתו, ובעברו חוקר בחטיבת המחקר של בנק ישראל ומנהל המחקר הכלכלי של קבוצת פארטו. מחקריו בוחנים את הזיקות שבין מבנים חברתיים, מערכות תרבותיות, יחסי כוח, מדיניות ציבורית ותהליכים כלכליים, ואת האופן שבו זיקות אלו מעצבות את יחסי החברה הדתית והחרדית עם המדינה והדמוקרטיה בישראל.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

