



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

י"א כסלו תשפ"ו

01 דצמבר 2025

הנדון: חוות דעת על טיוטת תיקון למבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד

החינוך במוסדות תורניים - לימוד ופעולות - הגדלת ניקוד תלמיד חו"ל 2025

ד"ר גלעד מלאך ועו"ד נעה גשן

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוים, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' נריטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נדיאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס [1929-2024]

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

א. הצעת התיקון למבחני התמיכה

- ב-14.11.25 פרסם משרד החינוך להערות הציבור תיקון למבחני התמיכה למוסדות תורניים שמעלה את ערך הנקודה לתלמידי חו"ל.
- גובה ההעלאה הוא בשיעור של 58%. עבור תלמיד ישיבה גבוהה ערך הנקודה יעלה מ-0.6 ל-0.95 נקודות ועבור אברך כולל הוא יעלה מ-1.08 ל-1.71 נקודות (במוסדות נוספים, ההעלאה תהיה בהתאמה).
- תחולתו של תיקון זה עליו חתום שר החינוך היא רטרואקטיבית מה-1.1.25 עד לסוף השנה, מספר ימים לאחר כניסת התיקון לתוקף (הטיטה פורסמה להערות ציבור עד ל-5.12.25, כך שההנחה היא שהתיקון יכנס לתוקף מספר ימים לאחר מכן).
- הנימוק לתיקון, כפי שפורסם באתר החקיקה הממשלתי, הוא עידוד הקשר עם התפוצות והגעת תלמידים מקהילות שונות בעולם ללימודים תורניים בישראל.
- במוסדות אלה לומדים לרוב גם חייבי גיוס, ולכן תיקון זה אינו עולה לטעמנו בקנה אחד עם פסיקת בג"ץ לא לאפשר מסלול עוקף למימון תלמידי ישיבות חייבי גיוס. אנו סבורים שהעלאה זו גם אינה מתיישבת עם זהירות תקציבית אשר נדרשת בעת הזו, מפלה בין תלמידי מוסדות תורניים לבין סטודנטים אחרים מחו"ל ואינה משרתת את המטרה של חיזוק הקשר עם התפוצות בשל היותה רטרואקטיבית. להלן נפרט.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ב. רקע עובדתי

6. משרד החינוך מעביר כספי תמיכות למוסדות תורניים מכוח "המבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים – לימוד ופעולות". מבחנים אלה מגדירים את עצם ואופן חלוקת כספי התמיכה בין המוסדות התורניים השונים הכוללים ישיבות גבוהות, ישיבות הסדר, מדרשה לבנות, מדרשת הסדר לבנות, כוללים לאברכים (חצי יום או יום שלם) ועוד.
7. במסגרת מבחנים אלה הגדיר משרד החינוך שיטת ניקוד לפיה מתוקצבים התלמידים במוסדות התורניים. לפי שיטה זו, כל תלמיד במוסד תורני מקבל ניקוד בהתאם לסוג המוסד שבו הוא לומד. כך תלמיד ישיבת הסדר ותלמידה במדרשה לבנות יקבלו 2 נקודות, תלמיד ישיבה גבוהה – נקודה אחת, אברך כולל - 1.8 נקודות, אברך כולל חצי יום – 0.9 נקודות ועוד קטגוריות רבות אחרות.
8. שוויה של כל נקודת תמיכה מחושב על ידי חלוקת סך תקציב התמיכות במספר הנקודות שצברו כל התלמידים בכל המוסדות התורניים הנתמכים ועשוי להשתנות בכל שנה בהתאם לגובה התקציב. לדוגמה, בשנת 2025 שווי נקודה עמד על 400 ₪ לחודש. כך שעבור תלמיד כולל, אשר מקבל ניקוד של 1.8 זכאי המוסד התורני לתשלום חודשי של 720 ₪.

ג. רקע היסטורי: גובה נקודה לתלמידי חו"ל

9. בשנת 2003 התקבלה החלטת ממשלה 134, אשר במסגרתה נקבע כי תמיכה למוסדות תורניים תינתן רק עבור תלמידים בעלי אזרחות ישראלית.
10. לאורך השנים 2003-2025 חלו תנודות בעניין זה אולם נשמרה האבחנה הברורה בין תלמידים ישראלים לבין תלמידי חו"ל בגין העובדה שהאחרונים אינם אזרחי ישראל. התנודות התבטאו במעבר בין שתי גישות: האחת, שלילה מוחלטת של מימון לתלמידי חו"ל והשנייה, מימון מופחת עבורם.
11. בשנת 2014, הוחזר המימון והוא נקבע כמימון מופחת ששיעורו עמד על 0.6 נקודות לתלמיד ישיבה ו-1.08 נקודות לאברך כולל.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

12. בשנים 2016 ו-2017, נקבעה כהוראת שעה, בכל פעם לשנה אחת, העלאת ערך הנקודה לתלמידי חו"ל וזה עלה ל-0.95 נקודה לתלמיד ישיבה (ו-1.71 לאורך כולל).

13. הוראות שעה אלה פקעו ולאחר מכן שוב נקבעה העלאה של ערך הנקודה ל-0.74 לתלמיד ישיבה בשנת 2023 ול-0.85 בשנת 2024 (ובאותו יחס בשאר המוסדות).

14. להבדיל מבשנים 2016-2017, בהם התיקון נעשה מראש, בשנים 2023 ו-2024 התיקון לערך הנקודה היה רטרואקטיבי (נעשה בסוף השנה וחל על כל השנה).

ד. המשמעות התקציבית של התיקון

15. מספר תלמידי הישיבה מחו"ל לשנת 2024 עמד על 6,208 ומספר אברכי חו"ל על 5,424 (נתוני משרד החינוך). סה"כ תוקצבו בשנה הקודמת בישראל 11,632 תלמידי חו"ל.

16. תקציב תלמידי חו"ל על פי ערך נקודה קיים עומד בשנת 2025 על כ-46 מיליון שקלים. התיקון במבחני התמיכה יעלה אותם לכ-73 מיליון שקלים.

17. משמעות התיקון עומדת לפיכך על תוספת של כ-27 מיליון שקלים לשיבות ולכוללים.

ה. בעיות בתיקון המוצע – ערוץ עוקף פסיקת בג"ץ

18. בבג"ץ 6198/23, התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' שר הבטחון ואח' (גיוס בחורי הישיבות), אשר ניתן ביוני 2024, הבהיר בית המשפט שלאחר פקיעת פרק הפטור בחוק שירות ביטחון ביוני 2023, אין עוד מסגרת נורמטיבית תקפה שמאפשרת פטור גורף מגיוס תלמידי הישיבות. בג"ץ גם הבהיר כי לאור העובדה שהתמיכה כרוכה בכך, נשמט הבסיס החוקי לעידוד ולתמיכת המדינה בפעילותם של אלה שנמנעים מגיוס וכי לאור לשון מבחני התמיכה עצמם, אין אפשרות להמשיך להעביר את הכספים. לפיכך קבע בית המשפט כי החל מה-1.4.24 (מועד מתן צו הביניים) יש להפסיק את תשלום כספי התמיכה למוסדות הלימוד התורניים עבור תלמידים אלו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

19. במסגרת ההליך, ניתן כאמור, צו ביניים המורה על הפסקת תשלום כספי התמיכה למוסדות הלימוד התורניים עבור תלמידים אלו החל מה-1.4.24. סמוך לאחריו, פנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ליועץ המשפטי למשרד הבטחון וליועצת המשפטית למשרד החינוך והבהיר כי על משרד החינוך להימנע מכל צעד שיש בו, או שעלול להיות בו, משום עקיפה של הוראת צו הביניים, בין אם באמצעות הגדלת התקציב ו"ערך הנקודה" שבמבחני התמיכה דנן, בין אם באמצעות אפיקי מימון אחרים, ובין אם בכל דרך אחרת.
20. בג"ץ 5198/24, התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' שר הבטחון ואח', אשר פורסם ימים ספורים לאחר פרסום טיוטת מבחני התמיכה, עסק ביישומו של פסק הדין. בפסק הדין ביקר בית המשפט את התנהלות רשויות המדינה, אשר לגישתו אינה רחוקה מהתנערות מאכיפת חובת הגיוס לגבי בני הציבור החרדי. בפסק הדין נקבע הצורך בגיבוש מדיניות אכיפה אפקטיבית שתכלול צעדי אכיפה משלימים. השופטים קבעו שככל שהמדיניות תאפשר ערוצי מימון עוקפים, לא ניתן יהיה לראותה כאפקטיבית וכממלאת את התנאים הנדרשים.
21. מרבית תלמידי הישיבות ואברכי חו"ל לומדים במוסדות בהם לומדים תלמידים חייבי גיוס, הבולטת שבהם היא ישיבת מיר בירושלים. התמיכה במוסדות אלו הופחתה בשל הימנעות תלמידיהן מגיוס.
22. התקציב עבור תלמיד חו"ל ניתן למוסד ולא לתלמיד ישירות והוא יכול לעשות בו שימוש לכלל צרכיו, כולל החזקת תלמידים חייבי גיוס.
23. יוצא אפוא שבמקום לעסוק בגיבוש מדיניות אכיפה אפקטיבית ועל אף חוות הדעת המשפטית שקיבל זמן רב קודם לכן, משרד החינוך עוסק בהעלאת ערך נקודה לתלמידי חו"ל. מהלך זה מהווה בפועל צינור תקציבי עבור מוסדות שבהם לומדים תלמידים חייבי גיוס וככזו **מהווה ערוץ מימון עוקף ובשל כך היא פסולה.**
24. דברים אלה יפים ביתר שאת, לאחר פרסום פסיקת בג"ץ אשר מחייבת את הממשלה לנקוט בצעדים אפקטיביים ולא לאפשר הטבות שניתנות בקשר ישיר או עקיף להשתמטות מחובת הגיוס – **נראה כי אישור הטיוטה לא יעלה בקנה אחד עם החלטה זו.**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ו. בעיות בתיקון המוצע – ביטול בפועל של האבחנה בין תלמידי חו"ל וישראל

25. ההיגיון של העמדת ערך נקודה מובחן ונמוך לתלמידי חו"ל טמון בכך שהמדינה מעוניינת לתמוך בראש ובראשונה באזרחיה.
26. מעבר לשאלה העקרונית, אשר עולה ביחס למימון תלמידי חו"ל, מבלי שנדרשת כל זיקה או התחייבות להישארותם בארץ ולהבדיל מסטודנטים עולים, אשר יש לדון בה בנפרד, העמדת ערך נקודה של 0.95 **מבטלת למעשה את האבחנה הזו ומשאירה רק פער סמלי של 5%.**

ז. בעיות בתיקון המוצע – עלייה תקציבית משמעותית בתקופה של משבר כלכלי

27. בתקופה של משבר כלכלי, קיצוץ במוצרים ושירותים ציבוריים וגזירות כלכליות שמוטלות על אזרחי המדינה, שנמשכת מאז תחילת המלחמה ראוי להיזהר עם הוצאות תקציביות שאינן הכרחיות.

ח. בעיות בתיקון המוצע – העדר בסיס להנמקה – הנמקה עתידית לתיקון

רטוראקטיבי ואפליה מול סטודנטים מחו"ל

28. ההנמקות שמופיעות לתיקון הם עידוד הקשר לתפוצות והגעת תלמידים מחו"ל אך הנמקות אלו אינן עולות בקנה אחד עם תיקון שמתקבל בחודש דצמבר ותחולתו היא בעיקר לאחור. **המוסדות לא יוכלו לחזק את הקשר עם התפוצות או להביא תלמידים בחו"ל באופן רטוראקטיבי.**
29. בנוסף, עולה השאלה אם רצונה של ישראל לחזק את הקשר עם התפוצות ולהביא תלמידים מחו"ל מדוע זו ניתנת רק לתלמידי מוסדות תורניים, בעוד שסטודנטים יהודיים שמגיעים מחו"ל למוסדות הלימוד האקדמיים מחויבים למעשה בתשלום שכר לימוד גבוה ממקביליהם הישראלים והמדינה מחייבת סטודנטים מחו"ל לשלם שכר לימוד שגבוה ב-25% מזה שמשלמים סטודנטים ישראלים.
30. לכן נראה כי העלאה תקציבית של כ-30 מ"ח תשפיע בעיקר על מעמדן הפיננסי של מוסדות קיימים ועל יכולתם לממן תלמידים חייבי גיוס, וזאת בניגוד לפסיקת בג"ץ ואין באפשרותה לשמש למטרה זו.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ט. סיכום

התיקון המוצע לתמיכות במוסדות תורניים והעלאת ערך הנקודה, אינו עולה בקנה אחד עם הזהירות התקציבית הנדרשת בתקופה כלכלית קשה, בה מוטלות גזרות ומקוצצים שירותים מאזרחי המדינה ומבטל למעשה כמעט לחלוטין את האבחנה בין אזרחי המדינה לכאלה שאינם אזרחי המדינה, אשר מקבלים מימון דומה להם. הנימוק הצינוני לכאורה שניתן לתיקון איננו מתיישב עם היותו תיקון רטרואקטיבי - ההעלאה התקציבית לא תשפיע על הקשר עם יהודי חו"ל, שכן לא ניתן לבנותו בדיעבד, אלא רק תסייע למוסדות לממן חייבי גיוס. זאת, מעבר לעובדה שתמיכה זו ניתנת אך ורק לתלמידי מוסדות תורניים, בעוד שסטודנטים המגיעים למוסדות אקדמיים מחו"ל אינם מקבלים תמיכה זו אלא נדרשים לשלם שכר לימוד גבוה יותר. כיוון שבמוסדות בהם לומדים תלמידי חו"ל לומדים לרוב גם תלמידים ישראליים חייבי גיוס, הרי שבפועל הוא יסייע במימון חייבי גיוס, לפיכך עולה כי התיקון המוצע לתמיכות במוסדות תורניים עומד בניגוד להנחיית הייעוץ המשפטי ולפסיקת בג"ץ בעניין תקצוב בחורי ישיבות חייבי גיוס והצורך למניעת מסלולי מימון עוקפים.