



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

**היועצת המשפטית
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, ז' בטבת התשפ"ו
27 בדצמבר 2025

- סקירה תשעית -

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

הנדון: הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022

לקראת הדיון בוועדת החוץ והביטחון, שיתקיים ביום א', ח' בטבת התשפ"ו (28 בדצמבר 2025), מצ"ב סקירה המתייחסת לסעיף 26טו להצעת החוק, העוסק בהפחתת תמיכה בישיבות בשל אי עמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס. סעיף 13(ה) להצעת החוק, הכולל הוראות מעבר בעניין זה, יידון בנפרד.

רקע – תמיכות למוסדות תורניים

1. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), מסדיר את אופן התמיכה הממשלתית במוסדות ציבור, המוגדרים כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה". לפי הוראות חוק יסודות התקציב, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בחוק התקציב השנתי, ובכל סעיף תקציב ייקבע סכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור. עוד קובע החוק כי הסכום שנקבע יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג של מוסדות ציבור לפי מבחנים שוויוניים שיקבע הממונה על סעיף התקציב, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

2. מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב קבע שר החינוך מבחני תמיכה "לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים – לימוד ופעולות". מבחנים אלו נקבעו ב-2004, ותוקנו מספר פעמים לאורך השנים.

3. אמות המידה להיקף התמיכה בכל מוסד תורני לפי מבחני התמיכה, נקבעו לפי סוג המוסד ומספר התלמידים הלומדים בו. כן נכללה במבחני התמיכה הוראה לפיה "תמיכה למוסד תורני בעד לימודיו של תלמיד שטרם החל את שירותו בצה"ל למעט תלמיד ישיבת הסדר,

ואשר קיבל מהפוקד צו התייצבות אישי לשירות סדיר, תהיה עד מועד ההתייצבות שנקבע לו בצו כאמור", ונקבע בו כי כתלמיד ישיבה גבוהה "ייחשב מי שלומד במוסד באופן סדיר, בהיקף שלא יפחת מארבעים וחמש שעות בשבוע...; במקרה של תלמיד ששירותו נדחה, בהתאם לחוק שירות ביטחון – התלמיד אינו עוסק בעיסוק נוסף...".

פסיקת בג"ץ בעניין התמיכות למוסדות תורניים לאחר פקיעתו של פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון

4. ב-30.6.2023 פקע תוקפו של פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, שהסדיר את דחיית שירותם של תלמידי הישיבות, ובהמשך לכך החליטה הממשלה להנחות את שר הביטחון להנחות את הצבא להימנע מלאכוף את חוק שירות ביטחון על תלמידי ישיבות עד ליום 31.3.2024.

5. בעקבות זאת, הוגשו לבג"ץ מספר עתירות, שעסקו בחלקן בהחלטת הממשלה האמורה, ובחלקן בהמשך מתן התמיכות, והן נדונו במשולב (בג"ץ 6198/23 התנועה לאיכות השלטון ואח' נ' שר הביטחון ואח'). בעתירות שעסקו בתמיכות נטען, בין היתר, כי המשך העברת תמיכה כספית למימון ישיבות שבהן לומדים תלמידים חייבי גיוס שמפרים את חובתם החוקית להתגייס מנוגד לפסיקת בית המשפט בנושא בעבר (פסיקה שניתנה בעקבות פקיעתו של "חוק טל" בשנת 2012), כי המשך העברת כספי התמיכות פוגע בזכות לשוויון, כי התנהלות הממשלה מפרה את עיקרון שלטון החוק וחורגת ממתחם הסבירות וכי תשלומי התמיכות מנוגדים להוראות חוק יסודות התקציב ולמבחני התמיכה עצמם.

6. במרץ 2024 הוציא בית המשפט העליון צו ביניים שאסר על מתן תמיכות למוסדות התורניים עבור תלמידים שלא קיבלו פטור או דחייה משירות צבאי מכוח ההסדר שהיה קבוע בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, ולא התייצבו לגיוס מאז פקיעתו של פרק ג'1, וזאת החל מיום 1.4.2024.

7. ב-2.6.2024 ניתן פסק הדין הסופי בעתירות. בית המשפט קבע כי מבחני התמיכה עצמם קובעים כי ניתן לתת את התמיכה רק בעבור תלמידי ישיבה ששירותם נדחה, ששירותו בצה"ל או שקיבלו פטור, ומשכך, בהיעדר מסגרת נורמטיבית לפטור גורף מגיוס עבור תלמידי הישיבות, לא ניתן לתת תמיכות בעבורן.

8. משמעות פסק הדין היא כי מאז ה-1.4.2024, לא ניתנת תמיכה לישיבות עבור תלמידים שלא שירתו בצה"ל או קיבלו פטור.

ההסדר המוצע (סעיף 26טו המוצע)

9. בהצעת החוק מוצע לקבוע כי במקרה של אי-עמידה ברף השנתי המינימלי לגיוס, שנקבע בסעיף 26ג, **לא תינתן תמיכה** לשיבה בעבור תלמידי ישיבה שקיבלו צו דחיית שירות, בשנת הגיוס הבאה, אם שיעור העמידה ביעדים היה נמוך משיעורים אלה:

- בשנת הגיוס הראשונה: פחות מ-75% מהרף השנתי המינימלי לגיוס.
- בשנות הגיוס השנייה והשלישית: פחות מ-80% מהרף השנתי המינימלי לגיוס.
- בשנות הגיוס הרביעית ואילך: פחות מ-90% מהרף השנתי המינימלי לגיוס.

10. במקרה של גיוס בשיעורים גבוהים יותר מהשיעורים האמורים, אך עדיין נמוכים מהרף השנתי המינימלי לגיוס, מוצעת נוסחה של הפחתה בסכום התמיכות כך שתעמוד על כפל שיעור אי-העמידה ביעדים. נמחיש את המשמעות בטבלה שלהלן בדוגמאות אקראיות של שיעור עמידה ביעדים בשנים מסוימות:

שיעור העמידה ביעדים	שנת גיוס	נוסחת החישוב	שיעור הפחתת התמיכה
67%	ראשונה		100%
	שלישית		100%
	חמישית		100%
77%	ראשונה	$(100-77)*2$	46%
	שלישית		100%
	חמישית		100%
87%	ראשונה	$(100-87)*2$	26%
	שלישית	$(100-87)*2$	26%
	חמישית		100%
97%	ראשונה	$(100-3)*2$	6%
	שלישית	$(100-3)*2$	6%
	חמישית	$(100-3)*2$	6%

11. משמעות ההוראות ביחס לרף המינימלי השנתי לגיוס (ש-10% ממנו הם לשירות לאומי-אזרחי, לפי הצעת החוק), כפי שמוצע בסעיף 26ג:

שנת גיוס	רף מינימלי שנתי לגיוס	האחוז הקבוע לעניין אי-מתן תמיכה של (הפחתה של 100%)	מספר המתגייסים שאם לא מגיעים אליו, מופעלת הסנקציה המוסדית על התמיכות	מועד הפעלת הסנקציה
ראשונה (תחילת החוק עד 30.6.2027)	8160	75%	6120	שנת הכספים 2028
שנייה (1.7.2027-30.6.2028)	6840	80%	5472	שנת הכספים 2029



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

שנת גיוס	רף מינימלי שנתי לגיוס	האחוז הקבוע לעניין אי- מתן תמיכה (הפחתה של 100%)	מספר המתגייסים שאינם לא מגיעים אליו, מופעלת הסנקציה המוסדית על התמיכות	מועד הפעלת הסנקציה
שלישית (1.7.2028-) (30.6.2029)	7920	80%	6336	שנת הכספים 2030
רביעית (1.7.2029-) (30.6.2030)	8500	90%	7650	שנת הכספים 2031
חמישית (1.7.2030-) (30.6.2031)	50% ממחזור הגיוס השנתי של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים	90%	8055	שנת הכספים 2032
שישית (1.7.2031-) (30.6.2032)	שר הביטחון יקבע בצו, ובלבד שלא יפחת מרף הגיוס של שנת הגיוס החמישית	90%	לא ידוע בשלב זה	שנת הכספים 2033

12. לפי ההגדרות המוצעות, **סכום הבסיס**, שלפיו יחושבו ההפחותות, יהיה סכום התמיכה שהשתלם בעבור לימודי תלמיד ישיבה שקיבל צו דחיית שירות בשנת הכספים האחרונה שבה לא הופחתה התמיכה לפי המוצע, אך לגבי שנת הגיוס הראשונה (שמוגדרת כתקופה שמיום תחילתו של החוק ועד ה-30.6.2027) יהיה סכום הבסיס הסכום ששולם בשנת 2023.

13. בנוסף, קובע הסעיף המוצע הוראות האוסרות על השימוש בכספים שהופחתו לפי הוראות הסעיף, באותה תוכנית באותה שנת כספים, ואם נותר סכום עודף בתוכנית כתוצאה מההפחתה, לא ניתן יהיה להשתמש בסכום זה בשנת הכספים העוקבת הן באותה תוכנית, והן בתוכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב.

הערות הצוות המשפטי של הוועדה

14. לפי ההצעה, בשנים הראשונות מוצע רף נמוך יחסית לעמידה ביעדים, שרק בהתקיימו תופעל הסנקציה של שלילת תקציב התמיכות במלואה (75% מהרף המינימלי השנתי לגיוס בשנת הגיוס הראשונה, ו-80% בשנתיים הבאות). **השנים הראשונות לאחר חקיקת החוק הן שנים קריטיות לבחינת יישומו**. משכך, יש לבחון האם הרף האמור, של 75%-80% מהרף המינימלי השנתי לגיוס, **מספק מבחינת התמריץ להגיע לרף השנתי המינימלי לגיוס ולהגשמת תכליות הצעת החוק, ואם לא נכון יותר להציב רף גבוה יותר**.



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

15. בנוסף, מוצע לקבוע כי החל משנת הגיוס הרביעית, תופעל הסנקציה של שלילת תקציב התמיכות במלואה אם שיעור המתגייסים היה נמוך מ-90% מהרף המינימלי השנתי לגיוס. משמעות הדבר היא, כי במבט צופה פני עתיד, הרף המינימלי לגיוס יעמוד על מספר מסוים, אך די יהיה בעמידה ב-90% ממנו כדי להבטיח את אי-הפעלתה של הסנקציה באופן מלא. אמנם עמידה בשיעור שבין 90% ל-100% מהיעד תביא אף היא להפחתה בתמיכה, אך בשיעורים נמוכים מאוד. **היות שבשום שלב אין בהצעת החוק דרישה לעמידה ב-100% מהרף המינימלי השנתי לגיוס כדי להימנע מהפעלתה המלאה של הסנקציה וכאשר די ב-90% מהרף המינימלי השנתי לגיוס כדי להימנע מהפעלתה המלאה, המשמעות המעשית של הדברים היא שהרף האמיתי לא יהיה זה שנקבע לפי סעיף 26 להצעת החוק, אלא רק 90% ממנו.** גם כאן, יש לבחון האם קביעה זו מספקת מבחינת התמריץ להגיע לרף השנתי לגיוס ולהגשמת תכליות החוק.

16. סוגייה נוספת שיש לעמדתנו להסדיר במסגרת הצעת החוק בעניין זה, היא קביעת הוראה לפיה אם בשנה מסוימת נשללו התמיכות בשל אי עמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס, לא ניתן יהיה להחזיר את הסכומים בשנים עוקבות, או להגדיל את סכום התמיכה כדי **"לפצות" על אובדנה**. הוראות אלה דרושות לשם הבטחת האפקטיביות של הסנקציות המוצעות.

בכבוד רב,

**הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**