



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

כ"ג אב תשפ"ו
06 אוגוסט 2026

הנדון: חוות דעת בנוגע טיוטת תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו)(הוראת שעה)(הארכת תוקף), התשפ"ו - 2026
עו"ד נעה גשן, ד"ר שלומית שהינו-קסלר

משרד החינוך מבקש להאריך את תוקפן של תקנות לימוד חובה המסדירות את מתן הוראת הפטור ותקצוב מוסדות חינוך, אשר נועדו לפקוע ביום 31.08.2026 - עד לתום שנת הלימודים התשפ"ז.
התקנות נקבעו כהוראת שעה, על רקע הליכים משפטיים שהתנהלו בעניינם של מוסדות הפטור. ההארכה מוצגת כנחוצה בשל פקיעת התקנות ובהיעדר חלופה אחרת.

תמצית העמדה

- הסדר זה מאפשר למוסדות בבעלות פרטית ליהנות מתקצוב ציבורי משמעותי, כנגד מחויבות חלקית בלבד לשעות הלימוד אשר נועדו ליצירת מכנה משותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים של כלל החברה בישראל - בכך נפגעים הן החברה הישראלית והן בוגרי מערכת החינוך;
- מסלול הפטור מתקיים בחינוך החרדי בלבד, המשך הסידור הייחודי רק במגזר זה פוגע בעקרון השוויון ומאפשר למגזר זה אוטונומיה רחבה יותר וחובות לימוד מצומצמות יותר;
- המשך הארכת הוראת השעה, ללא הצגת תוצאות של בחינה מעמיקה של מסלול זה והשפעותיו על החברה ובוגרי המסלול, אשר מצדיקות את המשך קיומו - מייצר מצב "זמני" קבוע ופוגע בכללי מנהל תקין.

לאור זאת, הארכת תוקפו של הסדר ייחודי זה, אשר קיים רק בחברה החרדית, מתקצב מכספי הציבור - אינו משרת את החברה הישראלית, אלא את האוטונומיה ומנגנוני הכח של החברה החרדית.

הארכת תוקפה של הוראת השעה, מעת לעת וכמעט באופן אוטומטי, מבלי לבצע בחינה מקצועית יסודית אשר מצדיקה את המשך קיומו של הסדר חריג זה, חורגת מכללי מנהל תקין.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגיר לשעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפלבווס, ארה"ב
השופט דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
בט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שלייפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיסן, 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 קרמניצר
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)



מסלול הפטור כמסלול ייחודי חורג

1. חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 (להלן – חוק לימוד חובה), אשר מכוחו הותקנו התקנות קובע את חובתם של הורים לילדים בגילי 3 עד 17 להירשם למוסד לימודים, ולהבטיח את לימודם באופן סדיר במוסד חינוך מוכר.
2. מוסדות המבקשים פטור מחובת הלימוד המוסדרת באמצעות חוק לימוד חובה – נדרשים באישור שר החינוך מכח סעיף 5 לחוק לימוד חובה.
3. מכח סעיף זה הותקנו תקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), תשפ"ד – 2024 (להלן: התקנות), אשר הארכתן מתבקשת.
4. כך שלמעשה מסלול זה הוא מסלול אשר משחרר את התלמידים הלומדים במוסדות אלה ואת הוריהם מחובת הלימוד כפי שהוגדרה בחוק לימוד חובה וחלה על כלל ילדי ישראל, בתנאים שנקבעו בתקנות וככזה מדובר בהסדר שהוא הסדר ייחודי החורג מדרך המלך ומהחובות שהגדירה המדינה לכלל ילדי ישראל.

הסדר הפטור – קיים רק במגזר החרדי

5. מעמד ה"פטור" הוסדר עם חקיקת חוק לימוד חובה, עבור מוסדות חינוך חרדים לבנים שלא נכנסו לחינוך העצמאי.
- בשנת 1949 למדו במסגרת חינוך זאת כ-2000 תלמידים בלבד, באישורים פרטניים. נכון לשנת הלימודים תשפ"ה במסגרת הפטור למדו כ-64,000 תלמידים ב-231 מוסדות כולם תחת הפיקוח של המחוז החרדי. רובם המכריע של המוסדות מיועדים לבנים, ושניים מהם מוסדות חינוך לבנות.
- גם אם מסגרת החקיקה מאפשרת זאת לכלל המגזרים, בפועל שר החינוך מעניק את הפטור מחובת הלימוד אך ורק למוסדות חינוך חרדיים.
6. העובדה שהמסלול מתקיים בפועל בחינוך החרדי בלבד מעוררת קושי של שוויון מוסדי: קבוצה אחת נהנית ממסגרת משפטית ייחודית המאפשרת אוטונומיה רחבה יותר, פיקוח חלש יותר וחובות לימוד מצומצמות יותר.
7. ככל שהחריג מתרחב ומתבסס ותקופת הפעלתו מתארכת קשה יותר להצדיקו.

תכנית הלימוד ותקצוב מוסדות אלה –

8. תכנית היסוד של מוסד חינוך רשמי מוגדרת בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953, כתכנית החובה שהשר קבע על כל מוסד חינוך רשמי, ומהווה חלק מ"תכנית הלימודים" שנועדה להשגת המטרה האמורה בסעיף 2. המשפט הפותח את חוזר מנכ"ל אשר מסדיר את תכנית היסוד לחינוך היסודי במדינת ישראל מבהיר כי "תכנית היסוד (הליבה) היא המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל"¹.

² תקנה 3(3) ו-4 לתקנות

9. במסגרת התקנות, אשר הארכתן מתבקשת, נקבעו בתקנה 3 התנאים למתן הפטור ובכללם כי מתנהלים בו לימודי חול וכי תוכנית לימודי החול מתוך תוכנית היסוד של מוסד חינוך רשמי נלמדת בו בהיקף של 55% לפחות.² מדובר בהיקף נמוך מאד ביחס למעמדות משפטיים אחרים, אשר מוכרים על ידי המדינה, אשר נדרשים ללמוד בין 75% למלוא תכנית היסוד.³

10. זאת אומרת שהתקנות, אשר הארכתן מתבקשת, מבקשות למעשה להאריך הסדר אשר מאפשר למוסדות אלה ללמוד רק 55% מהשעות אשר נועדו לייצר מכנה משותף של החברה הישראלית ובוגריו יצאו כאשר במסגרת לימודים למדו רק 55% מהשעות אשר נועדו להקנות להם את התכנים, המיומנויות והערכים המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל⁴ בכך נפגעים הן החברה הישראלית והן בוגרי מערכת החינוך.

11. תקנה 15 לתקנות קובעת את שיעור תקצובם של מוסדות אלה, בהתאמה, בשיעור של 55% מתקן הבסיס.

12. זאת אומרת, שעל אף העובדה שמדובר בהסדר חורג, אשר ממוסדותיו יוצאים בוגרים אשר מקושרים באופן חלקי בלבד אל המכנה המשותף של החברה הישראלית ואל הערכים, המיומנויות והתכנים של שאר בוגרי מערכת החינוך, מדובר במוסדות, אשר זוכים לתקצוב חלק ניכר מהוצאותיהם מכספי הציבור.

הארכה חוזרת ונשנית של התקנות בדרך של הוראת שעה –

13. התקנות המסדירות את מתן הפטור, התקצוב והפיקוח נקבעו כהוראת שעה. בחירה זו משקפת, מעצם טבעה, הסדר זמני המחייב בחינה מחודשת מספר חודשים בטרם הארכתו, האם יש הצדקה לקיומו של הסדר זה, האם תכליתו מתקיימת בפועל. במקרה זה ראוי לבחון מהן ההשלכות של הסדר זה על התלמידים ועל כלל מערכת החינוך, האם הפיקוח אפקטיבי, האם החובות נאכפות.

14. ויש לשים לב מועד פקיעת התקנות היה ידוע עם התקנתן וכי התקנות, אשר הארכתן מתבקשת כעת, נחקקו לאחר שבשנת 2018 כבר הותקנו תקנות דומות כהוראת שעה, אשר פקעה בשנת 2019. כך שלמשרד החינוך היה את השהות לבחון את הצורך והצידוק בהמשך קיומן של תקנות אלה, אולם במסגרת ההנמקה לא הוצג צידוק שכזה, אלא רק כי ההארכה נחוצה בשל פקיעת התקנות ובהיעדר חלופה אחרת.

² תקנה 3(3) ו-4 לתקנות

³ מוסדות מוכרים שאינם רשמיים נדרשים ב-75% מכח תקנה 3(א1) תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד – 1953 ורשתות החינוך, במעמד מוכשר, שבבעלות המפלגות נדרשות ב-100% בשל מימון המלא מכח סעיף 3א(י1) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985 ובהתאם לחוזרי המנכ"ל.

⁴ אמירה זו, היא בהתבסס על תפיסת משרד החינוך כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזר המנכ"ל, מבלי להתייחס לשאלה האם אכן תוכנית היסוד, אשר מתרכזת בשעות הלימוד – קרי תפוקות, משרתת את דמות הבוגר המצופה במערכת החינוך ואת מטרות החינוך הממלכתי כהגדרתן בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953.

15. הארכה חוזרת של הוראת שעה, ללא הצגת תשתית עובדתית ומסקנות, הופכת את הזמני לקבוע בלי לקיים את הדיון הציבורי והמקצועי הנדרש להסדר קבע ולמעשה מהווה מסלול העוקף מנהל תקין.

16. היה ראוי כי בטרם תאריך המדינה את תוקפן של תקנות אלה תראה המדינה מה נעשה בתקופת הוראת השעה (שהן למעשה ההארכה של הוראת השעה הקודמת) - מה הושג, האם הוראות התקנות קוימו ומה ההשלכות של הסדר זה על התלמידים ועל כלל מערכת החינוך כאמור לעיל.

17. בכלל זאת, היה נכון לבחון ולהציג את הבחינה שנעשתה בזמן הוראת השעה ותוצאותיה ובכלל זאת להתייחס למספר מוסדות הפטור והתלמידים בהם; עלות ההסדר; היקף הביקורים והבקורות; עמידה בפועל בתנאי הפטור, בדגש על תוכנית היסוד; הכשרת המורים; מספר הליקויים, ההתראות והקיזוזים; ביטולי פטור או הפסקות תקצוב; ותוצאות הצעדים שננקטו לתיקון ליקויים.

18. בהיעדר הצגת הבחינה ונתונים אלה, אין יכולת לבחון את הצדקת ההארכה ולמעשה הארכת ההסדר משדרת כי עצם קיומו הוא היעד – ולא הגנה על זכות התלמידים לחינוך ובחינה של השפעת המשך קיומו של הסדר זה על התלמידים, מערכת החינוך והחברה הישראלית בכללותה..

להרחבה באתר המכון:

- [יסודות החינוך החרדי: עקרונות, מאפיינים, אנומליות](#)
- [שנת מפנה – זמן הכרעה | התפתחויות מרכזיות בהתנהלות המדינה מול החינוך החרדי בשנת 2024 והמלצות ל-2025](#)
- [תקצוב החינוך החרדי: העובדות שמאחורי המספרים](#)
- [\(אי-\)אכיפת חובת לימודי הליבה בחינוך החרדי לבנים](#)