

**CECI**

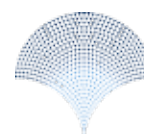
Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.

## דו"ח מעקב

**יישום החלטת הממשלה למתן הטבות לחיילי מילואים**  
על בסיס החלטת ממשלה 1447 – הטבות לחיילי מילואים  
והקמת ועדת מנכ"לים לעניין האמור מיום 8.5.2016

אוגוסט 2017



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירות תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב

---

**יישום החלטת הממשלה למתן הטבות לחיילי מילואים**  
על בסיס החלטת ממשלה 1447 – הטבות לחיילי מילואים  
והקמת ועדת מנכ"לים לעניין האמור מיום 8.5.2016

---

אוגוסט 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב על ידי גוני בלומנפלד, תחקירנית בפרויקט המוניטור,  
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח



## שירות מילואים בישראל

חובת הגיוס לצה"ל מוסדרת בישראל תחת חוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. חוק זה קובע כי חובת השירות הסדיר חלה על כל אזרח במדינת ישראל, לפי מדיניות הגיוס של צה"ל. נוסף על כך, מונהג בישראל שירות מילואים, המעוגן בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. על פיו, מורכב מערך המילואים מיוצאי צבא שנמצאו כשירים, אלא אם קיבלו פטור משירות ביטחון. חוק זה מגדיר את משך שירות המילואים ואת האפשרות להתנדב למילואים. מספר אנשי המילואים אינו מפורסם, אך ההערכה היא כי בשנת 2014 היו כ-180,000 משרתי מילואים פעילים.<sup>1</sup> חוק זה אינו מגדיר במפורש הטבות הניתנות מטעם המדינה לחיילי מילואים פעילים, אך מציין כי "באפשרותם של גופים ציבוריים לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם".<sup>2</sup>

בשנת 2004 קבעה הממשלה כי בכל שנה יחול יום הוקרה למערך המילואים בתאריך בו חל ל"ג בעומר. יום זה מצוין בשקס הנערך בכנסת, ובשקסים נוספים ברחבי הארץ. בנוסף ניתנות ביום זה הטבות והנחות שונות לחיילי המילואים בשורה של מקומות בילוי ונופש. סביב מועד זה נוהגת הכנסת לבחון את מדיניותה בעניין מערך המילואים ולגבש מדיניות חדשה במידת הצורך.

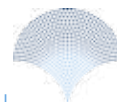
חיילי המילואים נקראים לשירות הן בחירום והן במסגרת ביטחון שוטף. למערך המילואים חשיבות רבה לבטחון המדינה. ממשלות ישראל לדורותיהן קבעו בחקיקה תגמול, הוקרה והגנה מפני פיטורין למשרתים במילואים,<sup>3</sup> כגון הנחות לחיילי מילואים ברכישת קרקע למגורים; הנחות בתשלומי אגרות כדוגמת רישוי רכב וחידוש רישיון נהיגה, טייס ושייט; הנחות באגרת הוצאת וחידוש דרכונים; הטבות בשירות המדינה כגון: יום חופשה נוסף לעובד מדינה המשרת במילואים, עדיפות בקידום, ואישור היעדרות לבני זוג של אנשי מילואים; הנחות בתרבות ובפנאי כגון הנחות באתרי רשות הטבע והגנים וכניסה חינם למוזיאונים של משרד הביטחון.<sup>4</sup>

1 ענבר, עדי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הטבות ממשלתיות בדיוור ליוצאי צבא ולמשרתי מילואים", 10.4.2016.

2 שם.

3 אתר הכנסת, אישור בקריאה טרומית של הצעה לתיקון חוק שירות המילואים, העוסקת בזכויותיהם של בני ובנות זוג של משרתי מילואים בנסיבות חירום, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press321116c.aspx>

4 אתר "כל זכות", הטבות לחיילי מילואים.



## הטבות לחיילי מילואים

עוד בטרם פורסם חוק שירות המילואים, בינואר 2008, נתקבלה החלטת הממשלה 2896 – "הטבות לחיילי המילואים" (תחת ממשלת אולמרט, הממשלה ה-31), המגדירה לראשונה מיהו חייל מילואים פעיל וקובעת הטבות הניתנות למשרתי מילואים העונים להגדרה זו. בשנת 2012, תחת ממשלת נתניהו (הממשלה ה-32), נתקבלה החלטה מספר 4712, המרחיבה את הגדרת חייל המילואים הפעיל וכן קובעת הטבות נוספות.

בשנים האחרונות התרחשו מספר מבצעים רחבי היקף, במסגרתם גויסו אנשי מילואים רבים בצווי חירום (צווי 8 וצווי 9) לתקופה ממושכת. כך למשל, במבצע "צוק איתן" שארך 29 ימים בקיץ 2014, גויסו כ-82,000 אנשי מילואים.<sup>5</sup>

החלטת הממשלה 1447, שנתקבלה במאי 2016, עוסקת בהרחבת ההטבות הניתנות לאנשי המילואים וכן משנה את הגדרת חייל המילואים הפעיל כפי שנקבעה בשתי ההחלטות שקדמו לה. כיום, ייחשב חייל מילואים פעיל מי ששירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של 3 שנים רצופות, או חייל שטרם חלפו 3 שנים ממועד שחרורו, אך בתקופה של שנתיים רצופות הקודמות לשנה בה נבחנת הזכאות, שירת 14 ימי מילואים לפחות. זכאות להטבות המגיעות לחייל מילואים פעיל היא לתקופה של 3 שנים. בתחום המשכנתאות, זכויות במקרקעין ותפקידים בשירות המדינה, תחולנה הזכויות על מי שענה על הגדרת חייל מילואים פעיל במשך 6 שנים מצטברות לפחות.

הגדרה זו של חייל מילואים פעיל מרחיבה את ההגדרה הראשונית שנקבעה בהחלטה 2896, לפיה חייל מילואים ששירת 10 ימי מילואים בשנה קלנדרית אחת יהיה זכאי להטבות המגיעות לחייל מילואים פעיל. כמו כן מתייחסת ההגדרה בהחלטה 1447 לחיילים שביצעו 14 ימי מילואים ומעלה בשנתיים הראשונות לאחר שחרורם, ומקנה גם להם מעמד של חייל מילואים פעיל. נוסף על כך, מגדירה החלטה זו לראשונה כי ימי מילואים שבוצעו בנסיבות חירום או בנסיבות מיוחדות (גיוס בצווי 8 או 9)<sup>6</sup> יוכרו גם הם לצורך הגדרת חייל מילואים פעיל, וכן נקבעת לראשונה הגדרת "מפקד מילואים פעיל", המזכה חיילי מילואים המשרתים בתפקידים פיקודיים בהטבות נוספות שייקבעו מעת לעת בחקיקה ובהחלטות ממשלה.

בדצמבר 2016 התכנסה ועדת המנכ"לים, כפי שהונחה בהחלטה 1447. לאחר הועדה הוחלט על כינוס ועדת השרים לענייני מילואים בפברואר 2017, בה הועבר סל הטבות משמעותיות לחיילי מילואים, בהתבסס על מסקנות שעלו בוועדת המנכ"לים. החלטת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה באפריל 2017, ומספרה 2607. החלטה זו חוזרת על הסעיפים אשר לא יושמו בהחלטה 1447 (הקלות מטעם המל"ג, הנחה בארנונה ובחינת פשור מתשלום אגרות), וכן מוסיפה הטבות והקלות נוספות.

5 זיתון, יואב, "3,365 רקטות, 4,762 תקיפות, 82,201 מילואימניקים. צוק איתן במספרים", Ynet, 5.8.2014.  
6 צו 8 הינו קריאה לשירות מילואים בצו חירום, על פי סעיף 8 לחוק שירות המילואים. הקריאה לשירות על פי צו זה אינה מוגבלת בזמן ואינה נמנית על מכסת ימי המילואים השנתית, העומדת על 42 ימי מילואים בשנה. בנוסף, שירות תחת צו זה יכול להמשך באופן רציף עד מעל למכסת הרצף המותר בהוראות הקריאה לשירות מילואים, העומד על 36 יום. צו 9 הינו צו מיוחד לקריאה לשירות מילואים, על פי סעיף 9 לחוק שירות המילואים. קריאה בצו זה מוגבלת בזמן, כ-25 יום, ויכולה להיעשות בחריגה מהוראות הקריאה לשירות מילואים. הוראות אלה נקבעות על-ידי אגף כ"א בצה"ל ומגדירות, בין היתר, את מכסת ימי המילואים השנתית, זמן ההתראה הנדרש לקריאה למילואים ואת המרווח הנדרש בין קריאות לשירות מילואים.

## מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם:

### 1. הגדלת מלגת הפר"ח לחיילי מילואים פעילים

פרויקט פר"ח הינו פרויקט לאומי של חונכות אישית, במסגרתו לוקחים חלק סטודנטים ממוסדות אקדמיים בכל רחבי הארץ. במסגרת הפרויקט מסייעים הסטודנטים לתלמידי בית ספר יסודי משכבות אוכלוסייה חלשות, הנזקקים לסיוע לימודי, חברתי ורגשי, ומשמשים להם מודל לחיקוי, בתמורה למלגת לימודים חלקית ו/או נקודות זכות אקדמיות.<sup>7</sup>

החלטת הממשלה קבעה כי סטודנט הפעיל בפרויקט פר"ח, וביצע 10 ימי מילואים בשנה (מיולי עד יולי), יהיה זכאי למענק בגובה של 50% ממלגת הפר"ח, בנוסף למלגה המגיעה לו.

#### סטטוס: יושם.

החל משנת תשע"ז סטודנטים אשר שירתו למעלה מ-10 ימי מילואים בשנה יזכו לתוספת של 2,600 ₪ על מלגת פר"ח. כמו כן, סטודנטים אשר פעלו בשנת תשע"ו ועומדים בקריטריון זה, יקבלו תוספת של 1,000 ₪ על המלגה שלהם זכאים.

### 2. בחינת התאמות בלימודים לסטודנטים שגויסו לשירות מילואים במצב חירום או במצבים מיוחדים

החלטת הממשלה קבעה כי על שר החינוך לפנות למועצה להשכלה גבוהה בבקשה לבחון את הצורך בקביעת התאמות מיוחדות לסטודנטים שגויסו במצבי חירום (בצווי 8 ו-9), נוסף על ההטבות וההקלות הקיימות כבר היום מטעם המל"ג.

#### סטטוס: יושם חלקית.

התקיימו דיונים בנושא אך לא התקבלה החלטה האם לתת הקלות. במל"ג טוענים כי אין צורך בהקלות מיוחדות למגויסי חירום. לטענתם, בשנים בהם התקיימו גיוסי חירום המוניים לא עלו טענות מיוחדות מצד נציגי הסטודנטים או צה"ל וההקלות הקיימות כיום בחקיקה מכסות את מרבית הבעיות המתעוררות.

למרות עמדה זו, הנושא לא ירד מסדר היום. בהחלטת ממשלה 2607 מאפריל 2017 עלה שוב הצורך במתן הקלות ונקבע שוב "להנחות את שר החינוך לפנות למל"ג לבחון את הצורך בהתאמות נוספות בכללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים), התשע"ב-2012, לגבי סטודנטים המשרתים שירות מילואים, שגויסו לפי צו, מכוח סעיף 8 או סעיף 9 לחוק שירות המילואים, דהיינו, שירות מילואים בנסיבות חירום ושירות מילואים במצב מיוחד, בהתאמה". נכון ליולי 2017, מתוכננת במהלך החודש ישיבה בשיתוף המל"ג, גורמי משרד הביטחון ונציגי מוסדות הלימודים, בה יעלה הנושא.

### 3. הנחה בארנונה לחייל מילואים פעיל

החלטת הממשלה קבעה כי על שר הפנים לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, כך שיותר לרשויות מקומיות המעוניינות בכך להעניק הנחה של עד 5% בארנונה למשרתי מילואים העונים להגדרת חייל מילואים פעיל.

#### סטטוס: לא יושם.

ב-26 בפברואר 2017 העביר שר הפנים את הנושא כהנחיה פנימית במשרדו, והחל תהליך תקנון. בהחלטת ממשלה 2607, אישור המלצות ועדת השרים לענייני מילואים, שהתקבלה בחודש אפריל 2017, חזר סעיף זה ונקבע "להנחות את שר הפנים לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 באופן המתיר לרשות

7 אתר פרויקט פר"ח – תכנית לאומית להשפעה חברתית.

מקומית להעניק למשרת מילואים פעיל הנחה מארנונה למגורים בשיעור שלא יעלה על 5% ובתנאים שיקבע".  
נכון למועד כתיבת דו"ח זה לא ניתנת הטבה זו.

#### 4. הארכת תקופת הסיוע מהקרן לקליטת החייל המשוחרר

בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 נקבע כי תקופת הזכאות לסיוע מהקרן לקליטת החייל המשוחרר עומדת על 5 שנים מיום השחרור. החלטת הממשלה קבעה כי על שר הביטחון לפעול לתיקון החוק באופן שיאריך את תקופת הזכאות לעד 10 שנים מיום שחרור החייל, עבור חיילים העונים על ההגדרה של חייל מילואים פעיל.

##### סטטוס: יושם.

ב־19 בפברואר 2017 עברה הצעה לתיקון החוק את ועדת השרים לחקיקה והוחלט כי היא תקודם לכדי חקיקה ראשית בכנסת.

ב־15 במרץ 2017 הונחה ההצעה על שולחן הכנסת, וב־22 במרץ, לאחר שעברה בקריאה ראשונה, הועברה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. ב־3 ביולי עברה ההצעה בקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת.<sup>8</sup>

#### 5. פטור מתשלום אגרות ותשלומים בתחום אחריות משרד המשפטים

החלטת הממשלה קבעה כי על שרת המשפטים לבחון מתן פטור למשרתי מילואים פעילים מתשלום אגרות הנמצאות תחת תחום אחריות משרד המשפטים:

- א. פטור מתשלום אגרות לפי תקנות רואי החשבון, התשט"ז-1965.
- ב. פטור מאגרות או תשלומים לפי חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995.
- ג. פטור מאגרות או תשלומים לפי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972.

##### סטטוס: יושם.

הנושא נבחן על ידי משרד המשפטים, והתעכב בשל קושי בהעברת מידע ממשרד הביטחון למשרד המשפטים. תהליך הבחינה הסתיים ברבעון השני של שנת 2017. בהחלטת ממשלה 2607, אישור המלצות ועדת השרים לענייני מילואים, שהתקבלה בחודש אפריל 2017, חוזר הצורך ביישום סעיף זה ונקבע "להנחות את שרת המשפטים להמשיך בבחינת פטור מתשלום אגרות בתחומים שלהלן:

- רישום משכנתא בגין דירה ראשונה לרבות אגרת בקשה, בתקנות המקרקעין (אגרות), התשל"ה-1974.
  - פטור מתשלום אגרות לפי תקנות רואי החשבון, התשט"ז-1965.
  - פטור מאגרות או תשלומים לפי חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995.
  - פטור מאגרות או תשלומים לפי חוק הסיוע משפטי, התשל"ב-1972.
- נכון לאוגוסט 2017 הפטורים מאגרות טרם נכנסו לתוקף.

#### 6. הקמת ועדת מנכ"לים לטיפול בחיילי מילואים

בהחלטת הממשלה קבעה כי יש להקים ועדת מנכ"לים לעניין טיפול בחיילי מילואים בחירום, בראשותו של מנכ"ל משרד הביטחון ובהשתתפות המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה או חלקם, בהתאם לעניין האמור. משרת ועדה זו להוות את גוף המטה של ועדת השרים לענייני מילואים, ותפקידה לשפל בבעיות המתעוררות בעקבות גיוסי חירום המוניים.

##### סטטוס: יושם.

בדצמבר 2016 התכנסה ועדת מנכ"לים בשיתוף מרבית משרדי הממשלה, בראשות סגן שר הביטחון.

8 הצעת החוק באתר הכנסת:

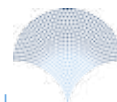
<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2015814>

9 כמצוין בדו"ח מסכם 2016: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה, שפורסם ע"י משרד ראש הממשלה ביוני 2017.



## טבלה מסכמת של מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	המלגה הוגדלה	<b>הגדלת מלגת הפר"ח</b> לחיילי מילואים פעילים.	1
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	התקיימו דיונים אך הנושא לא הוכרע ונכלל בהחלטת ממשלה חדשה בנושא.	<b>בחינת התאמות בלימודים לסטודנטים</b> שגויסו לשירות מילואים במצב חירום או במצבים מיוחדים	2
<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	הנושא נמצא בבדיקה פנימית במשרד הפנים. הנושא חזר ועלה בהחלטת ממשלה נוספת באפריל 2017.	<b>הנחה בארנונה</b> לחייל מילואים פעיל.	3
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	ביולי 2017 נכנס לתוקפו תיקון לחוק לקליטת חיילים משוחררים המאריך את תקופת הסיוע מהקרן עבור חיילי מילואים.	<b>הארכת תקופת הסיוע מהקרן לקליטת החייל המשוחרר.</b>	4
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	תהליך הבחינה הסתיים ברבעון השני של שנת 2017. הפטורים טרם ניתנים וצפויים רק בשנת 2018.	<b>פטור מתשלום אגרות ותשלומים בתחום אחריות משרד המשפטים:</b> רישום משכנתא בגין דירה ראשונה, פטור מתשלום אגרות לפי תקנות רואי החשבון, פטור מאגרות סיוע משפטי, פטור מאגרות הסנגוריה הציבורית.	5
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הועדה התכנסה בחודש דצמבר 2016 בעקבותיה התכנסה ועדת השרים לענייני מילואים, ומסקנותיהן של הועדות קיבלו תוקף בהחלטת ממשלה 2607 באפריל 2017.	<b>הקמת ועדת מנכ"לים לטיפול בחיילי מילואים.</b>	6



## תובנות ומסקנות

החלטת הממשלה יצרה סל של הטבות לחיילי מילואים בתחומי ההשכלה הגבוהה, הארנונה, משכנתא והטבות נוספות שוות ערך כספי. הטבות אלו נמצאות באחריות מגוון משרדי ממשלה, ביניהם משרד החינוך, הפנים, המשפטים והביטחון. על מנת לוודא את יישום ההחלטה הוקם צוות מנכ"לים בראשות משרד הביטחון.

בחינה של החלטת הממשלה, למעלה משנה אחר שהתקבלה, מלמדת כי רוב מרכיבי ההחלטה לא בוצעו, ומכאן שרוב ההטבות שהיו אמורות להינתן לחיילי המילואים לא ניתנו, כולל מתן הטבות בארנונה, פטור מאגרה ברישום משכנתא בדירה ראשונה, פטור מתשלום אגרות לפי תקנות רואי החשבון, פטור מאגרות סיוע משפטי ופטור מאגרות הסנגוריה הציבורית.

באפריל 2017 (בהחלטה 2607) עוגנו בשנית יחד עם שורה נוספת של הטבות, אותם סעיפים שלא בוצעו בהחלטה שנסקרה בדו"ח זה (החלטה 1447). שוב הוטלה האחריות למעקב ובקרה על ועדת המנכ"לים.

העובדה כי חלק ניכר מהחלטת הממשלה לא מומש, וכי חלק מהבעיות ביישום קשורות בקושי בהעברת מידע בין משרדי הממשלה, מעמידה בספק את יכולתה של החלטת הממשלה החדשה לצאת אל הפועל, כשלא נוספו בה כלים נוספים למעקב, בקרה ופתרון חסמים.

המנגנון הקיים של "ועדת המנכ"לים", ומעליו "ועדת השרים", לא מהווה צוות עבודה בדרגים המקצועיים שבאחריותם לקדם את ביצוע ההחלטה. כאמור, העדרו של מנגנון כזה גם מהחלטת הממשלה החדשה בנושא עשוי להביא לכישלונה גם של החלטת הממשלה מאפריל 2017.



