

שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2896 מיום ה 6.1.2008 בנושא הטבות לחיילי המילואים (להלן: החלטת הממשלה) ובהתאם להחלטה מספר מיל/5 של ועדת השרים לעניין מערך המילואים מיום 23.5.2011:

1. להחליף את סעיף 2. להחלטת הממשלה, ובמקומו לקבוע כי הגדרת "חייל מילואים פעיל" לעניין החלטת הממשלה תהיה כדלקמן:

א. חייל, שנמנה על מערך המילואים של צה"ל, ושירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות, הנקבעת על ידי צה"ל בהתאם לסעיף 7 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

ב. חייל מילואים פעיל כאמור בס"ק (א), יהיה זכאי להטבות המפורטות בהחלטת הממשלה, במשך שלוש שנים קלנדאריות שתחילתן ב-1 במאי של השנה העוקבת לשנה שבה השלים צבירה של 20 ימי מילואים כאמור.

ג. למען הסר ספק יודגש, כי תקופת זכאותו של חייל מילואים פעיל להטבות בגין שירות מילואים בתקופה של שלוש שנים רצופות כאמור בס"ק (א), לא תעלה על שלוש שנים.

ד. על אף האמור בס"ק ג. לעיל, הזכאות להטבות בתחום המשכנתאות, זכויות במקרקעין ותפקידים בשירות המדינה, כאמור בסעיפים 1(ה), 1(ה), 1(ה) ו-1(ט) (2) להחלטת הממשלה, תחולנה על מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של 6 שנים לפחות.

ה. הוראת מעבר: מי ששירת 20 ימי מילואים לפחות בשלוש השנים הקודמות למועד החלטה זו, יוכר כחייל מילואים פעיל כאמור בס"ק (א). מי שלא הגיע למכסה האמורה אך שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנת 2011, יהיה זכאי להטבות במשך שנה קלנדארית אחת שתחילתה ביום 1.5.2012.

2. להבהיר כי הסכום הדרוש למימון ההטבות המפורטות בהחלטת הממשלה יוקצה מתקציב המשרד הרלוונטי, ובכל מקרה לא יועבר כתקציב תוספתי ממשרד האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטת הממשלה מספר 2896 מיום ה 6.1.2008 בנושא הטבות לחיילי המילואים (להלן: החלטת הממשלה), מונה שורה של הטבות שיינתנו לחיילי מילואים פעילים, בהן הנחות באגרות ותשלומים, מתן קדימות בטיפול במשפחות בעת שירות מילואים פעיל, מלגות והטבות נוספות.

סעיף 2 להחלטת הממשלה מגדיר מהו חייל מילואים פעיל באופן הבא:

"הגדרת "חייל מילואים פעיל" לעניין החלטה זו תהיה כדלקמן:
(א) חייל, שנמנה על מערך המילואים של צה"ל וששירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה.
(ב) לעניין ההטבות המנויות בסעיפים ה1), (ה2) ו-ט2) - חייל שהיה זכאי להטבות כאמור בסעיף קטן (א) לעיל, במהלך תקופת שירותו במילואים - במשך 6 שנים לפחות."

עם זאת, חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן: חוק המילואים), אשר חוקק אחרי החלטת הממשלה, קובע מגבלות שונות על משך שירות המילואים, וזאת בהתייחס לתקופה של שלוש שנים רצופות.

לאור זאת, עלה הצורך לתקן את הגדרת חייל מילואים פעיל המופיעה בהחלטת הממשלה ולהתאימה לתקופת זמן של שלוש שנים – כמוגדר בחוק המילואים.

אם לא יבוצע תיקון שכזה, ייתכן מצב בו חייל מילואים אשר מילא בשנה אחת את מלא מכסת המילואים התלת שנתית שלו (ולכן צה"ל מנוע מלזמן אותו למילואים במשך השנתיים העוקבות), יאבד את מעמד "חייל המילואים הפעיל" ואת ההטבות הנלוות אליו.

סעיף 21(א) לחוק המילואים קובע כי "הממשלה תמנה ועדת שרים לעניין מערך המילואים, שבראשה יעמוד ראש הממשלה או השר כפי שיורה ראש הממשלה, ושתפקידה לבחון, בשם הממשלה, את כלל ההיבטים הנוגעים למערך המילואים, לרבות זכויותיהם של חיילי המילואים וחובותיהם והדרכים לתגמולם בתחומים שונים"

בהתאם לתפקיד זה, החליטה ועדת השרים לעניין מערך המילואים בהחלטה מיל/5 מיום ה 23.5.2011, כי הגדרת חייל מילואים פעיל תתוקן, ותהיה "מי ששירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות, הנקבעת על ידי צה"ל בהתאם לסעיף 7 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008".

על החלטה זו הגיש שר האוצר ערער, המציין כי הדרישה לשירות של 20 ימים במהלך שלוש שנים הינה הפחתה חדה במספר הימים המזכים בהטבה (לעומת הדרישה של 10 ימים בשנה), ולכן צפויה להגדיל משמעותית את מספר משרתי המילואים הזכאים להטבות, ובהתאם את

סך עלות ההטבות.

עוד מציין שר האוצר בערער כי "ככל שהערר לעניין דחיית ההחלטה באופן קטגורי יידחה, אבקש לתקן את ההחלטה כך שיצויין בה באופן מפורש כי "הסכום הדרוש למימון הטבות אלה יוקצה מתקציב המשרד הרלוונטי, ובכל מקרה לא יועבר כתקציב תוספתי ממשרד האוצר".

בהתאם לכך, מוגשת כעת הצעה מתוקנת לדיון בממשלה.

היבטים ביצועיים

כמפורט בדברי ההסבר.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

כמוסבר בדברי ההסבר.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר מתנגד להצעת ההחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מספר 2896 מיום ה 6.1.2008.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר הביטחון

ט' בסיון התשע"ב
30 במאי 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' בסיוון התשע"ב
30 במאי 2012
תיק: 07 - החלטות ממשלה כללי
מזהה מלי: 324470D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שינוי הגדרת "משרת מילואים פעיל".

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 20 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן: "החוק"), קובע כי הממשלה רשאית לקבוע הוראות לתגמול חיילי המילואים, המתחשבות בין השאר במספר ימי השירות. מוצע לשנות את הגדרת "משרת מילואים פעיל" הזכאי להטבות שנקבעו בהחלטת ממשלה 2896 מיום 06.01.2008, כך שבשונה מההגדרה הקיימת, ולפיה הזכאות לקבלת מעמד משרת מילואים פעיל מוקנת למשרתים 10 ימים ומעלה בשנה, תוקנה הזכאות לכל משרת מילואים המשרת מעל 20 יום בשלוש שנים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 20 לחוק מאפשר לממשלה וכן לכל גוף ציבורי "לקיים פעולות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם, בהתחשב בין השאר, במספר הימים ששירתו בשירות מילואים, במשך התקופה בה שירתו בשירות מילואים, ברציפות שירות המילואים לאורך השנים, בטיבה של ההטבה שתינתן להם לפי פעולה או הוראה כאמור ובהיקפה; פעולה או הוראה כאמור שהיא סבירה ומידתית לא תיחשב הפליה אסורה". משכך מוסמכת הממשלה לקבוע את הקריטריונים שלפיהם יינתנו התגמולים השונים לחיילי המילואים. הקריטריונים שבהם יש להתחשב לפי סעיף זה הם בין השאר, מספר ימי השירות במילואים, תקופת השירות ורציפות השירות.

סעיף 7(א)(1) לחוק קובע את מספר ימי המילואים המרבי לחיילים שאינם קצינים ואינם ממלאים תפקיד פיקודי, למפקדים שאינם קצינים ולקצינים. סעיף 7(ג) לחוק מוסיף וקובע הגבלות על מספר תקופות השירות בתעסוקה מבצעית (תקופה אחת בשלוש שנים) ועל משך התעסוקה המבצעית שהועמד על עד 25 ימים.

סעיף 7 לחוק נכנס לתוקף ביום 1.1.2010, ולכן רק בחודשים אלו סיים צה"ל את המחזור התלת שנתי הראשון בהתאם להוראות החוק. תרגומן של הוראות חוק אלו לחיי המעשה, הביא לכך שחיילים שאינם קצינים ואינם ממלאים תפקיד פיקודי, נקראים אחת לשלוש שנים לתעסוקה מבצעית שאורכה עד 25 ימים, אחת לשלוש שנים לאימון גדודי שמשכו בד"כ כשבוע (פחות מ-10 ימים המקנים זכות להגדרה כמשרת מילואים פעיל), ואחת לשלוש שנים הם אינם מבצעים מילואים כלל. משכך יוצא כי חלק נכבד ממערך המילואים עלול שלא לעמוד בתנאי הזכאות להטבות במשך שנתיים מתוך כל שלוש שנים. הצעת ההחלטה, מציעה אפוא להתאים בין הקריטריונים שנקבעו בהחלטת הממשלה מכוח הוראות החוק ובין המציאות העובדתית שנוצרה כתוצאה מיישומה. בשל העובדה שמטרת ההטבות היא לתגמל את אנשי המילואים, הרי שהתאמה בין הקריטריונים לבין המצב העובדתי תחשב כסבירה ומידתית בהתאם להוראות סעיף 20 לחוק, ולא תהווה הפליה אסורה. זאת בעיקר בשים לב לכך, שסעיף 1(ד) להצעת ההחלטה קובע, כי לצורך קבלת ההטבות המשמעותיות יותר, יש צורך בצבירת 6 שנות זכאות, וזאת בדומה לקריטריונים הקודמים.

סעיף ה' להצעת ההחלטה קובע הוראת מעבר ולפיה מי ששירת בפועל 20 יום בשלוש השנים האחרונות יוכר כזכאי להטבות, וזאת כדי למנוע שלילת ההטבה מאותם חיילים שהמציאות החדשה שנוצרה על ידי יישום הוראות סעיף 7 לחוק, מנעה מהם מלהגיע למכסת ימי המילואים המינימאלית המזכה בהטבות. וזאת בד בבד עם הוראת המעבר הקובעת כי גם מי שביצע בשנה החולפת 10 ימי מילואים אך לא הגיע ל-20 ימי מילואים בשלוש השנים האחרונות, לא יאבד את זכאותו לקבלת ההטבות למשך שנה אחת. חשיבותה של הוראה זו היא בכך שהיא מאפשרת למי שהסתמך על החלטת הממשלה מס' 2896, שלפיה המשרת 10 ימי מילואים בשנת 2011 יזכה להטבות בשנת 2012, לקבל הטבות אלו, ומונעת שלילה רטרואקטיבית של ההטבות.

כמופיע בדברי ההסבר החלטה דומה התקבלה על ידי ועדת השרים לעניין מערך המילואים בהחלטה מיל/5 מיום ה-23.5.2011, ושר האוצר הגיש ערער על החלטה זו. לפיכך הצעה זו מייתרת את הצורך לדון בערער שר האוצר.

יצוין שבסעיף 2 להצעת ההחלטה אומצה בקשתו של שר האוצר שככל שהערער הקטגורי לא יתקבל יצוין בהחלטה באופן מפורש כי "הסכום הדרוש למימון הטבות אלה יוקצה מתקציב המשרד הרלוונטי, ובכל מקרה לא יועבר כתקציב תוספתי ממשרד האוצר". משכך ככל שהחלטת הממשלה תתקבל כלשונה, הרי שבקשתו החלופית של שר האוצר בעת הגשת הערעור התקבלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים.

היועץ המשפטי של משרד האוצר מסר כי אין לו הערות משפטיות.

טרם התקבלה עמדתו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

ב ב ר כ ה ,
שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2896 של הממשלה מיום 06.01.2008.

2896.

הטבות לחיילי המילואים

מ ח ל י ט י ס (פה אחד) :

1. לאשר את החלטת ועדת השרים לענין מערך המילואים מס' מיל/2 מיום 30.12.2007 המפורטת להלן:

"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2609 מיום 19 בנובמבר 2007:

א. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים:

1. לעגן בחיקוק או בכל דרך אחרת הדרושה על-פי דין את ההטבות המפורטות להלן:

א. הענקת פטור לחייל מילואים פעיל מהאגרות המוטלות על הנפקה, הנפקה חוזרת וחידוש של רשיון נהיגה, לרבות רשיון נהיגה מקצועי, ולמעט תשלום סמלי בגין הוצאות הנפקת הרשיון.

ב. מתן הנחה בשיעור 25% מאגרת רשיון המוטלת על עובד טיס כהגדרתו בחוק הטיס, 1927, ומאגרת רשיון הפעלת כלי שיט לפי חוק הספנות (ימאים), התשס"ב 2002.

2. לקצר את המועד לקבלת רשיון נהיגה מקצועי עבור חייל מילואים פעיל, משישה חודשים לחודשיים, ולקבוע תבחינים להעדפת חייל מילואים פעיל בקבלת רשיון נהיגה מקצועי.

ב. להטיל על שרת החינוך:

1. לקבוע נהלים מיוחדים למתן הקלות מיוחדות לחייל מילואים פעיל שהינו סטודנט ופעיל במסגרת פרויקט פר"ח.

2. להפיץ בבתי-הספר הנחיות בנושא ערך השירות

מוכירות הממשלה

בצה"ל ובשירות המילואים.

3. לפעול למתן הנחות לחייל מילואים פעיל בלימודים במכינות קדם אקדמיות.

ג. להטיל על שר הפנים:

1. לעגן בחיקוק או בכל דרך אחרת הדרושה על-פי דין, הנחה בגובה 50% מאגרות מינהל האוכלוסין ומאגרות רישוי נשק, לחייל מילואים פעיל.

2. להפיץ חוזר מנכ"ל הקורא לרשויות המקומיות להקנות הנחות בשיעור של 50% מעלות הכניסה לחופים המורשים לחייל מילואים פעיל ולבני משפחתו הבאים עמו.

3. להפיץ חוזר מנכ"ל לרשויות המקומיות למתן עדיפות לטיפול במשפחות חייל המילואים בעת שירות המילואים בשירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית.

ד. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים:

להפיץ חוזר מנכ"ל מטעם מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים ללשכות הרווחה השונות, למתן עדיפות לטיפול במשפחות חיילי מילואים בעת שירות המילואים בשירותים הניתנים על-ידי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות.

ה. להטיל על שר הבינוי והשיכון:

1. לעגן בחיקוק או בכל דרך אחרת הנדרשת על-פי דין, כי תקופת היותו של חייל מילואים, משרת בשירות מילואים פעיל - תיחשב לצורך הגדלת סכום המשכנתאות לזכאים להלוואות דיור לפי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב 1992 -.

2. להביא לדיון במועצת מקרקעי ישראל הצעה שתאפשר הענקת עדיפות, בתנאים מסוימים, לחייל מילואים פעיל ברכישת זכויות במקרקעין, במסגרת מכרזים של מינהל מקרקעי ישראל.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל תובא לוועדת השרים לעניין מערך המילואים.

3. להרחיב את הסיוע הניתן במסגרת פרויקט "שיקום שכונות" לחיילי מילואים פעילים, בדרך של הגדלת ההלוואות, המענקים והמלגות לשיפוץ והרחבה של דירות ולקידום תעסוקה

והשכלה גבוהה.

ו. להטיל על השר להגנת הסביבה ועל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן: "הרשות") לעגן בחיקוק או בכל דרך אחרת הדרושה על-פי דין, את ההטבות המפורטות להלן:

1. מתן כרטיס כניסה חינם לאתרי הרשות לחייל מילואים וליחידת מילואים במהלך שירות מילואים פעיל.

2. הנחה בשיעור של 20% ברכישת כרטיס "מטמון" לחייל מילואים פעיל ולבני משפחתו.

3. הנחה בשיעור של 25% מעלות כניסה לאתרי הרשות לחייל מילואים פעיל.

4. הנחה בשיעור של 15% מעלות כניסה ולינה בחניוני הלילה של הרשות לחייל מילואים פעיל ולבני משפחתו הבאים עמו.

5. הנחה בשיעור של 10% מעלות קיום אירועים פרטיים באתרי הרשות לחייל מילואים פעיל.

למען הסר ספק, מובהר בזה כי כל האמור בסעיף זה לא ימומן בכל דרך שהיא מתקציב המדינה.

ז. להטיל על שר המדע, התרבות והספורט:

לבחון מתן הטבות והנחות לחייל מילואים פעיל ולבני משפחתו, בתחום התרבות והספורט, ולהפיץ חוזר מנכ"ל הקורא למוסדות התרבות והספורט להציע הטבות והנחות כאמור.

ח. להטיל על שר התיירות:

לבחון עם גורמי ענף התיירות, מתן הנחות לחייל מילואים פעיל ולבני משפחתו בתחום התיירות.

ט. להטיל על נציבות שירות המדינה:

1. לשוב ולהפיץ בחוזר את הודעות נציב שירות המדינה בדבר הקלות והטבות לעובדים שהם חיילי מילואים פעילים ולבני משפחותיהם, ובכלל זה את הודעת נציב שירות המדינה מס. סד/11 מיום 28.12.2003, בעניין הקלות לעובדים שגוייסו לשירות מילואים; הודעת

מזכירות הממשלה

נציב שירות המדינה מס. סב/22 מיום 15.5.2002, בעניין עובדים שגויסו לשירות מילואים - הקלות לעובדים ולבנות/בני זוגם; והודעת נציב שירות המדינה מס. סב/27 מיום 3.6.2002, בעניין יישום הוראות חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט1949.-

2. לבחון תכנית להעדפת חיילי מילואים פעילים בקבלה לתפקידים בשירות המדינה, ובמידת הצורך לעגן תכנית זו בחיקוק או בכל דרך אחרת הדרושה על-פי דין.

י. להטיל על מזכיר הממשלה להביא לידיעת רשות החברות הממשלתיות את האמור בסעיף ט(1) ו-ט(2) לעיל כדי שזו תביא לידיעת החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים כדי שהאמור בסעיפים הנ"ל יאומץ על-ידי החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים ככל האפשר.

יא. לרשום את הודעת שר הביטחון כדלקמן:

1. ככל שיהיה צורך בכך - יפעל שר הביטחון לתיקון הצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז2007-, או יביא לפני הממשלה הצעה אחרת לתיקון חקיקה, באופן שתיווצר תשתית משפטית מתאימה למתן ההטבות המנויות בהחלטה זו.

2. הגדרת "חייל מילואים פעיל" לעניין החלטה זו תהיה כדלקמן:

(א) חייל, שנמנה על מערך המילואים של צה"ל ושירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה.

(ב) לעניין ההטבות המנויות בסעיפים ה(1), ה(2) ו-ט(2) - חייל שהיה זכאי להטבות כאמור בסעיף קטן (א) לעיל, במהלך תקופת שירותו במילואים - במשך 6 שנים לפחות.

3. התקבלה הסכמת מפעל הפיס להקצות כספים מתקציבו עבור הקמת מועדון רווחה למשרתי המילואים.

4. התקבלה הסכמת "רשת אורט" להעניק מילגה בגובה של 10% משכר הלימוד לחיילי מילואים פעילים הלומדים במסלולי הנדסאים וטכנאים, וזאת החל משנת הלימודים התשס"ט.

מזכירות הממשלה

י.ב. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יפעלו לאישור החיקוקים, התבחינים וההוראות הנוספות הדרושות ליישום החלטה זו, תוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו, על-מנת לאפשר את יישומן של ההטבות למשרתי המילואים החל מיום 1.3.2008.

י.ג. משרדי הממשלה יציגו לוועדת השרים לעניין מערך המילואים בתוך 30 יום, אופן התקדמות יישום החלטה זו.

2. יישום ההטבות לפי החלטה זו ילווה בייעוץ משפטי, לרבות שיתוף משרד המשפטים, ככל הנדרש.

מזכירות הממשלה

החלטה מס. מיל/5 של ועדת השרים לעניין מערך המילואים מיום 23.05.2011.

"מיל/5.

שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"

מ ח ל י ט י ם, בהתאם לסעיף 21(ב) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, להמליץ בפני הממשלה לאשר את ההחלטה כדלקמן:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2896 מיום 6.1.2008 לקבוע, כי לעניין הטבות יראו "חייל מילואים פעיל" מי ששירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות, הנקבעת על ידי צה"ל בהתאם לסעיף 7 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. חייל כאמור, יהיה זכאי להטבות במשך שלוש שנים קלנדאריות שתחילתן ב-1 במאי של השנה העוקבת לשנה שבה השלים צבירה של 20 ימי מילואים כאמור.

ב. יובהר, כי מי ששירת 20 ימי מילואים לפחות בין השנים 2008-2010 יהיה זכאי להטבות האמורות במשך שלוש שנים קלנדאריות החל מיום 1.5.2011. מי שלא הגיע למכסה האמורה אך שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנת 2010, יהיה זכאי להטבות במשך שנה קלנדארית אחת שתחילתה ביום 1.5.2011.

ג. למען הסר ספק יודגש, כי תקופת זכאותו של חייל מילואים פעיל להטבות בגין שירות מילואים בתקופה של שלוש שנים רצופות כאמור בסעיף (א), לא תעלה על שלוש שנים;

ד. על אף האמור לעיל, הזכאות להטבות בתחום המשכנתאות, זכויות במקרקעין ותפקידים בשירות המדינה, המנויות בסעיפים 1(ה), 1(ה), 1(ה) (2) ו-1(ט) (2) להחלטת הממשלה האמורה לעיל, תחול על מי שהיה זכאי להטבות של חייל מילואים פעיל במשך 6 שנים לפחות.