

העלאת דמי הקיום של חיילים בשירות חובה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס , לאמץ את המלצת הוועדה, שהוקמה לפי החלטה מס' 364 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה שיפור תנאי השכר לחיילי חובה, כך שדמי הקיום של חיילי צה"ל יעלו בשיעור של כ- 50% החל מחודש ינואר 2016, ולהטיל על שר הביטחון להנחות את הגורמים המוסמכים במשרד הביטחון ובצה"ל לעשות את הפעולות הדרושות לשם יישום החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 5 באוגוסט 2015 התקבלה החלטת הממשלה מס' 364, שעניינה "שיפור תנאי השכר לחיילי חובה", שבה הוטל על שר האוצר להקצות סכום של 600 מיליון ₪ לשיפור תנאי השכר של חיילי חובה או הגדלת הפיקדון הניתן במועד השחרור. עוד נקבע בהחלטה כי שר הביטחון, שר האוצר ושרת המשפטים יקימו ועדה שתמליץ לממשלה תוך 30 יום ממועד קבלת ההחלטה, על מודל מדויק ליישום התקציב האמור לשם שיפור תנאי השכר של חיילי החובה (להלן – **הוועדה**).

על חברי הוועדה נמנים מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"לית משרד המשפטים, מנכ"ל משרד הביטחון וסגן בכיר לממונה על התקציבים.

הוועדה דנה בשלוש חלופות כדלקמן: העלאת דמי הקיום בשנת השירות השלישית, העלאת דמי הקיום לכלל המשרתים במשך כל תקופת השירות והגדלת הפיקדון שמשולם לחיילי צה"ל בתום השירות בהתאם לתנאים הקבועים בחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד-1994.

לאחר דיונים, החליטה הוועדה להמליץ על העלאת דמי הקיום לכלל החיילים בשירות החובה במשך כל תקופת השירות בשיעור של כ- 50%, וזאת, בשל העובדה שחלופה זו משפרת את מצבם הכלכלי של חיילי צה"ל במהלך השירות.

העלאת דמי הקיום בשיעור של כ- 50% תעלה את דמי הקיום בסכומים אלה:

דמי קיום	מצב קיים	המלצת הועדה
לוחם	1,077	1,616
תומך	784	1,176
אחר	540	810

העלאת דמי הקיום כאמור, תבוצע על ידי הגורמים המוסמכים במשרד הביטחון ובצה"ל, החל מדמי הקיום המשולמים לחיילים בשירות החובה בעד חודש ינואר 2016, (אשר משולמים בפועל בראשית חודש פברואר 2016).

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

עלות יישום ההחלטה עומדת על 600 מיליון ₪ בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 364 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה שיפור תנאי השכר לחיילי חובה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתם של היועץ המשפטי של משרד האוצר ושל היועץ המשפטי של משרד הביטחון מצורפת.

סיווגים*

סיווג ראשי: החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר הביטחון
ועל ידי שר האוצר

כ' בכסלו התשע"ו
02 בדצמבר 2015



כ' בכסלו התשע"ו
2 בדצמבר 2015
מנ. 2015-3338

הנדון: המלצות הוועדה להעלאת שכר חיילי החובה

ביום 5 באוגוסט 2015 התקבלה החלטת הממשלה מס' 364, שעניינה "שיפור תנאי השכר לחיילי חובה", שבה הוטל על שר האוצר להקצות סכום של 600 מיליון ₪ לשיפור תנאי השכר של חיילי חובה או הגדלת הפיקדון הניתן במועד השחרור. עוד נקבע כי שר האוצר, שרת המשפטים ושר הביטחון יקימו ועדה שתמליץ לממשלה תוך 30 יום ממועד קבלת ההחלטה, על מודל מפורט להקצאת התקציב האמור לשם שיפור תנאי השכר של חיילי החובה.

לצורך גיבוש ההמלצות התכנסו מנכ"ל משרד האוצר מר שי באבד, מנכ"לית משרד המשפטים גבי אמי פלמור, וסגן בכיר לממונה על התקציבים מר נתן הקר. מנכ"ל משרד הביטחון אלוף במיל' דן הראל, נטל חלק רק בשני הדיונים האחרונים, שבמסגרתם גם הוצגה עבודת הוועדה והעמדות השונות שהוצגו בפניה. את דיוני הוועדה ליווה המשנה ליועץ המשפטי במשרד האוצר, מר אסי מסינג.

רקע

מראשית הקמתה הפקידה מדינת ישראל את בטחונה בידי חיילי צה"ל צבא ההגנה לישראל. בשונה ממדינות רבות צה"ל הוא צבא העם, היינו: ככלל, מחויבים להתגייס אליו כלל אזרחי המדינה. צה"ל הוא צבא העם, והשירות בצה"ל מהווה למעשה שירות חובה. במצב דברים זה, חיילים אינם נחשבים כעובדים ועל כן ככלל אינם זכאים לשכר בעבור שירותם. הבהרה בדבר מעמדו של חייל כאמור אף מפורטת בחוק שירות בטחון ובהוראות הפיקוד העליון. עם זאת, צה"ל מספק לחיילים בשירות חובה את רוב השירותים הדרושים להם, ובכלל זה: לינה, אוכל, נסיעות ביגוד ועוד. בנוסף, במקרים שבהם חייל נדרש להוצאות נוספות, ניתן מענה באמצעות כללים נוספים שנקבעו לעניין זה בפקודות הצבא.

מעבר לאמור, נקבע בפקודות הצבא כי ישולמו לחיילים דמי קיום, וזאת לשם צרכים נוספים של חיילי החובה, פנאי והעשרה כמו גם לשם קידום מטרות נוספות, כגון: עידוד שירות בתפקידים מסוימים. נכון להיום, דמי הקיום הניתנים בכל חודש לחייל צה"ל הם דיפרנציאלים בהתאם לאופי השירות באופן הבא:

לוחם - 1,077 ₪ לחודש; תומך לחימה - 784 ₪ לחודש; אחר - 540 ₪ לחודש. מודגש כי סכום דמי הקיום מוצמד לשיעור עליית המדד.

סכומים אלה מגלמים עלייה של כ-54% בתקופה שבין שנת 2013 לבין ליום 1 בינואר 2015.

מעבר לתשלום דמי הקיום, זכאים חיילים להטבות שונות הממומנות על ידי המדינה הן בתקופה שירותם, והן לאחר שחרורם כפי שמפורט להלן:

1. הטבות במהלך תקופת השירות -

בנוסף לדמי הקיום ניתנים לחיילים בעלי צרכים מיוחדים תשלומי משפחה בהתאם לקריטריונים הנקבעים על ידי צה"ל וכן המדינה נושאת בכל שנה את בתשלומים שונים לאגודה למען החייל לשם אספקת שירותים שונים לחיילים בתקופת שירות החובה, כגון: צרכנות, תרבות הפנאי, רווחה, לימודים ועוד.

2. הטבות לאחר השחרור:

א. פקדון - סעיף 9 לחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד-1994 (להלן - חוק קליטת חיילים משוחררים), קובע כי כל חייל משוחרר יהיה זכאי לפקדון. גובה הפקדון הוא פונקציה של מספר חודשי השירות של כל חייל, ואופי שירותו (לוחם, תומך לחימה, אחר) - כפי שמתואר בטבלה בהמשך.

חייל משוחרר רשאי למשוך את כספי הפקדון עם שחרורו, אם הוא עונה על קריטריונים מסויימים (למשל אם הסכום נועד למימון רכישת דירה או לימודים אקדמיים) או במועד מאוחר יותר, לכל מטרה אחרת.

ב. מענק שחרור - סעיף 10 לחוק קליטת חיילים משוחררים קובע כי כל חייל משוחרר יהיה זכאי למענק שחרור. המענק משולם לחייל משוחרר בסמוך לאחר שחרורו משירות חובה. גם מענק השחרור נגזר ממספר חודשי השירות של כל חייל ואופי השירות שלו (לוחם, תומך לחימה, אחר). השימוש במענק השחרור, בניגוד לפקדון, אינו מותנה והחייל מקבל אותו באופן אוטומטי עם סיום שירותו. בשנת 2012 תוקן החוק לקליטת חיילים משוחררים כך שמענק השחרור יועלה בפעילות בשנים 2012 עד 2016.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317202 פקס': 02-5695344

שער הממשלה: www.gov.il

gov

אוצר ברשת: www.mof.gov.il

הצבירה המרבית בגין מענק ומיקדון על-פי החוק (מחירי יוני 2015)

סוג שירות	חדשי שירות	צבירה חדשית (מענק ומיקדון)	סה"כ	מענק שחרור*	פיקדון אישי
לוחמים**	חייל (36 חודשים)	1,344	46,896	17,645	28,731
	חיילת (24 חודשים)		30,465	11,680	18,785
תומכי לחימה***	חייל (36 חודשים)	1,120	39,847	15,300	24,587
	חיילת (24 חודשים)		26,441	10,142	16,299
אחר	חייל (36 חודשים)	896	32,344	12,356	19,890
	חיילת (24 חודשים)		21,498	8,238	13,260

*ניתן במזומן בעת השחרור.

**32/20 חודשים כלוחם ו- 4/6 חודשים כאחר. יצוין כי במקרים מסוימים חיילות לוחמות משרתות שירות חובה של 36 חודשים.

*** 34/22 חודשים כתומך לחימה ו- 2/4 חודשים כאחר.

ג. הקרן לסיוע נוסף – סעיף 7 לחוק קליטת חיילים משוחררים מסדיר את קיומה של קרן שתקציבה עומד על כ- 100 מיליון ₪ בשנה, אשר מעניקה לחיילים משוחררים מלגות, דמי קיום, מימון לקורסים להכשרה מקצועית ועוד.

ד. מימון שנת לימודים ראשונה חנם בפריפריה – סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים מקנה לחיילים זכאות למימון לימודים בשנה ראשונה במוסד להשכלה גבוהה בפריפריה או למי שגר

בפריפריה בכל מוסד אחר. עלות הטבה זו נאמדת במעל 80 מיליון ש"ח בשנה בהבשלה מלאה.

ה. הטבות נוספות לחיילים משוחררים – ללא קשר לדמי הקיום במהלך השנים האחרונות נתווספו הטבות רבות לחיילים משוחררים, הנאמדות בעשרות מיליוני ₪. הוראות חוק שונות והחלטות ממשלה מקנות לחיילים משוחררים הטבות כלכליות כגון: מענק לרכישת קרקע, הטבות במס הכנסה, פטור מארנונה, מענק עבודה נדרשת, תשלומי משפחה, והלוואות כלליות והלוואות דיור.

סוגיית דמי הקיום של חיילי החובה והמענקים

בהתאם להחלטת הממשלה השאלה המרכזית שבה עסק הצוות היא האם נכון להקצות את התקציב להגדלת דמי הקיום השוטפים או להגדלת הפיקדון אשר משולם בתום השירות.

לצורך בירור סוגיה זו הצוות מצא לנכון לשמוע את עמדתו של פרופ' אבי בן בסט, אשר הוביל ועדה ציבורית משותפת עם משרד הביטחון. בנוסף, שמע הצוות את חה"כ והאלוף (במילואים) אלעזר שטרן, אשר שימש במסגרת תפקידיו כראש אכ"א וכן את האלוף חגי טופולנסקי, ראש אכ"א הנוכחי.

עוד שמע הצוות את עו"ד אמנון לורד, אשר ביקש להציג את עמדתו בפני הוועדה, וזאת בשל העובדה שהוא עוסק ומעורה בעניין מזה שנים מספר. יצוין כי עו"ד לורד ייצג באותה עת את העותרים כנגד המדינה בנושא עדכון דמי הקיום של חיילי צה"ל. לבקשת העותרים העתירה נמחקה במהלך חודש נובמבר 2015. בדיוני הוועדה נדונו מספר חלופות: חלופה ראשונה – הקצאת הסכום שנקבע בהחלטת הממשלה לצורך העלאת דמי הקיום בשנת השירות השלישית. העלאה כאמור הוצעה במסגרת דו"ח ועדה ציבורית לבחינת קיצור שירות החובה בצה"ל בראשות פרופ' אבי בן בסט (2006). לטענת התומכים בחלופה זו העלאת דמי הקיום באופן זה צפויה להוביל לשיפור ניכר באופן שבו מנהל צה"ל את כח האדם שעומד לרשותו.

חלופה שנייה – העלאה רוחבית של דמי הקיום לכלל המשרתים בכל תקופת השירות. בחלופה זו מוצע להקצות את הסכום שנקבע בהחלטת הממשלה לצורך העלאת דמי הקיום שמשולמים מדי חודש לחיילי החובה. במסגרת זו יש לבחון את אופן הקצאת ההעלאה בין כלל החיילים. מוצע כי ההעלאה תתבצע באופן השומר על הפער הקיים כיום לפי אופי השירות של חיילי החובה. לטענת התומכים בחלופה זו יישום חלופה זו יתרום לניהול יעיל של כח האדם בצה"ל בשים לב לעלויות שכרונות בשירות חיילים בחובה (אם כי ברמה פחותה ביחס לחלופה הראשונה). בנוסף, ועל אף העלאת דמי הקיום שבוצעה לאחרונה עדיין עולות טענות לפיהן קיים פער בין דמי הקיום המשולמים היום לבין צרכיהם של חיילי הצבא. מבלי להיכנס לדיון בשאלת סל הצרכים הבסיסיים שלו נדרש חייל חובה העלאת דמי הקיום צפויה להקל על חיילי החובה בהתמודדות עם ההוצאות השוטפות העומדות בפניהם ועשויה להפחית תופעות כאמור ככל שקיימות. ההקלה האמורה בחלופה זו חלה על כל תקופת השירות ועל כלל החיילים, וזאת בשונה מהחלופה הראשונה.

חלופה שלישית אשר נשקלה על ידי הוועדה, ונבחנה אל מול החלופות האחרות היא הקצאת התקציב לשם הגדלת הפיקדון שמשולם לחיילי צה"ל בתום השחרור בהתקיים תנאים מסוימים, או בתום חמש שנים ממועד השחרור. חלופה זו שיקפה את העמדה שהוצגה על ידי שר הביטחון ומנכ"ל משרד הביטחון לוועדה. חלופה זו מעודדת למעשה את הגדלת החיסכון למטרות מועדפות שנקבעו בחוק, ואשר יש בהן כדי לסייע בהשתלבותם של החיילים בחיים האזרחיים. בהקשר זה יש לזכור כי סך התשלומים שמקבל חייל עם סיום שירותו הוגדל בשנים האחרונות באופן משמעותי. מובן כי חייל שיש באפשרותו יוכל לבחור בחירה מודעת בחיסכון של חלק מהתשלומים שיועברו אליו כדמי קיום לצורך מימוש מטרות שונות לאחר סיום שירותו.

המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה הביעו את עמדתם לפיה לדעתם בבחירה בין החלופה השנייה לבין החלופה השלישית עדיפה החלופה השנייה, אשר משמרת לחייל את יכולת הבחירה בין חיסכון שימומש לאחר סיום השירות לבין שימוש מידי בתקופת השירות.

לאחר שקילת כל החלופות שהוצגו לעיל, וכן בחינת העמדות השונות שהוצגו בפני הוועדה, מומלץ להקצות את סך התקציב כפי שנקבע בהחלטת הממשלה להעלאת דמי הקיום לכלל חיילי החובה. העלאת דמי הקיום תיעשה באופן שוויוני על פני שנות השירות, ותבוצע באופן השומר על שיעור הדיפרנציאליות שנהוגה היום. בהקשר זה הוועדה לא מצאה לנכון להתערב בסוגיית תיעדוף חיילים מסוימים בהתאם לאופי שירות החובה שלהם. קבלת ההמלצה תוביל לכך שדמי הקיום שמשולמים היום יועלו בשיעור של כ- 50% לכלל החיילים. כלומר – דמי הקיום ישונו באופן הבא -

דמי קיום	מצב קיים	המלצת הוועדה
לוחם	1,077	1,616
תומך	784	1,176
אחר	540	810

המלצת הוועדה נשענת על נימוקים אלה:

א. שיפור מצבם הכלכלי של חיילי החובה -

העלאת דמי הקיום תביא לשיפור מצבם הכלכלי של חיילי החובה התורמים שנות חיים משמעותיות לטובת מדינת ישראל. בבחינת ההטבות הקיימות כיום במועד השחרור והיקפי החיסכון הקיימים, אל מול דמי הקיום הקיימים וצרכי חיילי החובה.

בחירה בחלופה זו משפרת את מצבם של כלל חיילי צה"ל במשך כל תקופת השירות ומאפשרת הקלה במימון ההוצאות השוטפות השונות.





ב. ניהול כ"א החובה בצה"ל

להעלאת דמי הקיום יש השלכה על ניהול אופטימלי של כח האדם בשירות חובה בצה"ל בשים לב לעלויות הכרוכות בשירות חיילים בחובה. בהקשר זה יצוין כי לקיצור תקופת השירות השפעות כלכליות חיוביות רבות על המשק בכללותו ועל הפרט המשתחרר.

סיכום והמלצות

לאחר שקילת כל החלופות שהוצגו לעיל, וכן בחינת העמדות השונות שהוצגו בפני הוועדה, בהתחשב בבחינת ההטבות הכלכליות הקיימות ובכלל זה היקף הפיקדון ומענק השחרור, תוך התחשבות בתרומה לשיפור המוטיבציה לשירות וכן ניהול כוח אדם בצה"ל, ממליצה הוועדה על הקצאת סך התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה להעלאת דמי הקיום לכלל חיילי החובה. העלאת דמי הקיום תיעשה באופן שוויוני על פני שנות השירות, ותבוצע באופן השומר על שיעור הדיפרנציאליות שנהוגה היום.

על הסכמות הוועדה באו אל החתום :

 סגן הממונה על התקציבים מר נח הקר	 מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד	 מנכ"ל משרד הביטחון מר דן הראל	 מנכ"לית משרד המשפטים גבי אמי פלמור
--	--	---	--

הא ה :

אשר יצא לאור ב- 19.12.2019

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

כ' בכסלו התשע"ו

2 בדצמבר 2015

ימ. 2015-28392

הגדרון: העלאת דמי הקיום לחיילים בשירות חובה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בסעיף 2א לחוק השיפוט הצבאי התשט"ו-1955, נקבע כי הרמטכ"ל באישור שר הבטחון יקבע בפקודות מטכ"ל עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה.

אמנם דמי הקיום נקבעו בפקודות הצבא. אולם, אין מניעה שהממשלה תחליט על העלאת דמי הקיום ותטיל על שר הביטחון להנחות את כל הגורמים המוסמכים במשרד הביטחון וכצה"ל לעשות את כל הפעולות הנדרשות לשם יישום ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת אליהם:

הצעת ההחלטה מקובלת על היועץ המשפטי במשרד הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר:

לנוכח כל האמור, אין מניעה משפטית לקבל את הצעת ההחלטה.

י"א ז"ר
י"א ז"ר
י"א ז"ר
שם
תפקיד
חתימה



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 364 של הממשלה מיום 05.08.2015.

שיפור תנאי השכר לחיילי חובה

364.

מ ח ל י ט י ם :

1. להטיל על שר האוצר להקצות סכום של 600 מיליון ש"ח לצורך שיפור תנאי השכר של חיילי החובה או הגדלת הפיקדון הניתן במועד השחרור.
2. להורות לשר הביטחון, שר האוצר ושרת המשפטים להקים ועדה אשר תמליץ לממשלה על המודל המדויק ליישום התקציב האמור ואופן הדירוג לביצועו, בתוך 30 יום מיום קבלת החלטה זו.