

טיוטת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 21) (מתן עדיפות בסיוע לתלמידים  
ששירתו בשירות סדיר או בשירות מילואים), התשפ"ג-2023 – הסמכת ועדת השרים  
לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 21) (מתן עדיפות בסיוע לתלמידים ששירתו בשירות סדיר או בשירות מילואים), התשפ"ג-2023, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.



## דברי הסבר

### רקע כללי

בסעיף 25 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח – 1958 (להלן – חוק המל"ג), מעוגנת פעילותו של מערך הסיוע לסטודנטים אשר נועד לתת סיוע כלכלי לסטודנטים הלומדים במוסדות המוכרים להשכלה גבוהה.

הוועדה לתכנון ותקצוב אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 666 מיום כ' בסיוון התשל"ז (6 ביוני 1977) ואשר הוסמכה בהתאם להוראות סעיף 17א לחוק המל"ג (להלן-הות"ת) מפעילה מזה שנים רבות את מערך הסיוע האמור. סך תקציב מערך הסיוע לסטודנטים עמד בשנת התשפ"ג על כ-120,000,000 שקלים חדשים. במערך הסיוע קיימות ארבע רמות של מענקים לסטודנטים, בהתאם לפירוט הבא: מענקים על סך 12,480 ש"ח, 10,000 ש"ח, 7,500 ש"ח ו-5,000 ש"ח, בהתאם לדירוגם של המענקים על פי קריטריונים ואמות מידה שקובעת הות"ת. בסעיף 25ב(א) נקבע כי ייקבעו אמות מידה למערך הסיוע, ובין היתר, להעדפת מתן סיוע כלכלי לתלמידים שהם תושבי קבע באזור עדיפות לאומית שקבעה הממשלה או תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה או במכללה אקדמית הנמצאים באזורים אלה. כמו כן נקבע בסעיף 25ב(א1) כי עריק משירות סדיר לא יהיה זכאי לקבל סיוע מן המערך.

מטרת הצעת החוק היא לבטא את מחויבותה של החברה הישראלית למשרתים בצבא הגנה לישראל בשירות הלאומי, בשירות הלאומי-אזרחי, ולמשרתי המילואים בשל תרומתם למדינה, וזאת על ידי קביעת עדיפות במתן הסיוע הכלכלי האמור גם לתלמידים ששירתו בשירות סדיר כהגדרתו בחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד-1994, ובכלל זה כל המשרתים בצבא הגנה לישראל, במשמר הגבול, ביחידות אחרות במשטרה, בשירות בתי הסוהר או בשירות מוכר לפי פרק ג' לחוק שירות בטחון, למשרתים בשירות הלאומי ובשירות הלאומי-אזרחי. כמו כן תינתן עדיפות בסיוע לתלמידים המשרתים בשירות מילואים פעיל כהגדרתו בחוק שירות המילואים התשס"ח-2008. מתן עדיפות זו בא בין השאר מתוך מטרה לפצות על החסכים הכלכליים והחברתיים הכרוכים בשירות הצבאי הלאומי והאזרחי-לאומי ובשירות המילואים, ובכלל זה צמצום אפשרות ההשתכרות במהלך תקופת השירות.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

### תקציב

לא רלוונטי. אין שינוי בסך התקציב של קרן הסיוע.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

**משרד העבודה** הביע הסתייגות מטיוטת החוק, שכן הוא עושה שימוש באמות המידה של קרן הסיוע של המל"ג במסגרת סמכותו לחלוקת מלגות סיוע ע"י המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית. בהתייחס לכך יוער כי אין חובה להצמדת אמות המידה של משרד העבודה לאלה של המל"ג, ומכאן שההשפעה היא עקיפה בלבד. כמו כן העיר משרד העבודה כי אמות המידה עשויות להטות את שיקול הדעת של חיילים משוחררים בעת בחירת מסלול לימודים.



החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההחלטה  
היועצת המשפטית של משרד החינוך סבורה כי אין מניעה לאשר את ההחלטה, בהתאם לחוות  
הדעת המצ"ב.

מגיש: שר החינוך

י"ח בתמוז התשפ"ג  
07 ביולי 2023

# טיוטת חוק

## א. שם החוק המוצע

חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 21) (מתן עדיפות בסיוע לתלמידים ששירתו בשירות סדיר או בשירות מילואים), התשפ"ג - 2023

## ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

סעיף 25 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958 (להלן - החוק) קובע כי במסגרת מערך הסיוע שמקיימת המדינה לתלמידים במוסדות מוכרים להשכלה גבוהה, ייקבעו בין היתר אמות המידה להעדפתם של תלמידים שהם תושבי קבע באזורי עדיפות לאומית שקבעה הממשלה, ושל תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה או במכללות אקדמיות, המצויים באזורים אלה.

מטרת החוק המוצע היא לתקן את הסעיף האמור ולקבוע בו גם את הסמכות והחובה להתקין, במסגרת אמות המידה לסיוע של מערך הסיוע לסטודנטים שמפעילה המדינה, אמות מידה להעדפתם של תלמידים ששירתו שירות צבאי, שירות לאומי או לאומי - אזרחי וכן של תלמידים המשרתים בשירות מילואים.

## ג. עיקרי החוק המוצע

לקבוע מתן עדיפות במתן סיוע גם לתלמידים ששירתו שירות צבאי, לאומי או לאומי - אזרחי, וכן של תלמידים המשרתים בשירות מילואים, במסגרת מתן סיוע לפי סעיף 25 לחוק.

## ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

סעיף 25 לחוק בנוסחו הנוכחי קובע את הסמכות והחובה לקבוע אמות מידה שעניינן העדפת סטודנטים הלומדים או מתגוררים באזורי עדיפות לאומית. קביעת אמות מידה נוספות עשויה להשפיע ברמה התוצאתית על אופן חלוקת הסיוע, בהתפלגות לפי הקריטריונים השונים.

## ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם,

### משרדים אחרים ורשויות אחרות

אין השפעה

## ו. הסתייגויות של משרד ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות

**משרד העבודה** הביע הסתייגותו מטיוטת החוק, שכן הוא עושה שימוש באמות המידה של קרן הסיוע של המל"ג במסגרת סמכותו לחלוקת מלגות סיוע ע"י המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית. עם זאת, אין חובה להצמדת אמות המידה של משרד העבודה לאלה של המל"ג, ומכאן שההשפעה היא עקיפה בלבד. כמו כן העיר משרד העבודה כי אמות המידה עשויות להטות את שיקול הדעת של חיילים משוחררים בעת בחירת מסלול לימודים.



**ז. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיוטת החוק**

לא רלוונטי – טיוטת החוק לא משנה את התקציב לטובת קרן הסיוע כי אם את אופן חלוקת המלגות.

**ח. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה**

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – חוקתי) אישרה כי אין מניעה משפטית לקידום הצעת החוק ולהבאת טיוטת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

**ט. נוסח החוק המוצע:**



הצעת חוק מטעם הממשלה:

**הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 21) (מתן עדיפות בסיוע לתלמידים ששירתו בשירות סדיר או בשירות מילואים), התשפ"ג - 2023**

1. תיקון סעיף 25 בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958, בסעיף 25ב(א), במקום "ושל תלמידים במוסדות" יבוא "של תלמידים במוסדות" ובסופו יבוא: "של תלמידים ששירתו שירות סדיר כהגדרתו בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994<sup>2</sup>, ושל תלמידים המשרתים בשירות מילואים כהגדרתו בחוק שירות המילואים, התשס"ח - 2008<sup>3</sup>".

**דברי הסבר**

**כללי** בסעיף 25 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958 (להלן - חוק המל"ג), מעוגנת פעילותו של מערך הסיוע לסטודנטים אשר נועד לתת סיוע כלכלי לסטודנטים הלומדים במוסדות המוכרים להשכלה גבוהה.

הוועדה לתכנון ותקצוב אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 666 מיום כ' בסיוון התשל"ז (6 ביוני 1977) ואשר הוסמכה בהתאם להוראות סעיף 17א לחוק המל"ג (להלן-הות"ת) מפעילה מזה שנים רבות את מערך הסיוע האמור. סך תקציב מערך הסיוע לסטודנטים עמד בשנת התשפ"ג על כ-120,000,000 שקלים חדשים. במערך הסיוע קיימות ארבע רמות של מענקים לסטודנטים, בהתאם לפירוט הבא: מענקים על סך 12,480 ש"ח, 10,000 ש"ח, 7,500 ש"ח ו-5,000 ש"ח, בהתאם לדירוגם של המענקים על פי קריטריונים ואמות מידה שקובעת הות"ת.

בסעיף 25ב(א) נקבע כי ייקבעו אמות מידה למערך הסיוע, ובין היתר, להעדפת מתן סיוע כלכלי לתלמידים שהם תושבי קבע באזור עדיפות לאומית שקבעה הממשלה או תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה או במכללה אקדמית הנמצאים באזורים אלה. כמו כן נקבע בסעיף 25ב(א1) כי עריק משירות סדיר לא יהיה זכאי לקבל סיוע מן המערך.

מטרת הצעת החוק היא לבטא את מחויבותה של החברה הישראלית למשרתים בצבא הגנה לישראל בשירות הלאומי, בשירות הלאומי-אזרחי, ולמשרתי המילואים בשל תרומתם למדינה, וזאת על ידי קביעת עדיפות במתן הסיוע הכלכלי האמור גם לתלמידים ששירתו בשירות סדיר כהגדרתו בחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד-1994, ובכלל זה כל המשרתים בצבא הגנה לישראל, במשמר הגבול, ביחידות אחרות במטרה, בשירות בתי הסוהר או בשירות מוכר לפי פרק ג' לחוק שירות בטחון, למשרתים בשירות הלאומי ובשירות הלאומי-אזרחי. כמו כן תינתן עדיפות בסיוע לתלמידים המשרתים בשירות

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 191; התשע"ח, עמ' 168.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 132.

<sup>3</sup> ס"ח התשס"ח, עמ' 502.



מילואים פעיל כהגדרתו בחוק שירות המילואים התשס"ח-2008. מתן עדיפות זו בא בין השאר מתוך מטרה לפצות על החסכים הכלכליים והחברתיים הכרוכים בשירות הצבאי הלאומי והאזרחי- לאומי ובשירות המילואים, ובכלל זה צמצום אפשרות ההשתכרות במהלך תקופת השירות.



## חוות דעת משפטית נלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### **נושא הצעת ההחלטה:**

אישור טיוטת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 21) (מתן עדיפות בסיוע לתלמידים ששירתו בשירות סדיר או בשירות מילואים), התשפ"ג – 2023, והסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

סעיף 25 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958 (להלן – החוק) קובע:

#### **" 25. סיוע לתלמידים**

(א) במערך הסיוע שמקיימת המדינה לתלמידים במוסדות מוכרים, במסגרת חוק התקציב, ייקבעו אמות מידה, בין היתר, להעדרתם של תלמידים שהם תושבי קבע באזורי עדיפות לאומית שקבעה הממשלה, ושל תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה או במכללות אקדמיות, המצויים באזורים אלה.

(1א) תלמיד שהוא יוצא צבא החייב להתייצב לשירות סדיר ולא התייצב, בלא צידוק מספיק, או עריק משירות סדיר, והכול כפי שנקבע בפקודות הצבא, לא יהיה זכאי לקבל סיוע לפי סעיף קטן (א) כל עוד מתקיים בו האמור; לעניין זה – "פקודות הצבא" – כהגדרתן בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955; "יוצא צבא" ו"שירות סדיר" – כהגדרתם בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

(ב) בסעיף זה, "תלמידים במוסדות מוכרים" – לרבות תלמידים הלומדים לקראת קבלת תואר שהוכר כאמור בסעיף 28א."

סעיף זה קובע למעשה את הסמכות והחובה לפיהן במסגרת קביעת קריטריונים לסיוע לסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ייקבעו בין היתר אמות מידה שעניינן מגורים באזורי עדיפות לאומית או לימודים במוסדות המצויים בהם. **בהצעת החוק** מבוקש להוסיף לסעיף זה את הסמכות והחובה לקבוע במסגרת מערך הסיוע כאמור גם קריטריונים להעדרתם של סטודנטים ששירתו שרית סדיר, ובכלל זה שירות לאומי או שירות לאומי – אזרחי כהגדרתם בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד – 1994, וכן של סטודנטים המשרתים בשירות מילואים כהגדרתו בחוק שירות המילואים, התשס"ח – 2008.

במהותו, סעיף 25 לחוק מעגן את הסמכות לקבוע גם אמות מידה לסיוע שאינן מתמקדות באופן מובהק במצבו הסוציו-אקונומי של הסטודנט. באופן דומה, מבוקש במסגרת הצעת החוק להוסיף לסעיף זה גם את הסמכות לקביעת אמות המידה להעדרת משרתים כאמור: אמנם לעובדת שירותו של הסטודנט בשירות סדיר לסוגיו בעבר עשויה להשפיע על מצבו הכלכלי בהווה, זאת בעיקר משום שבשנות שירותו לא השתכר במידה שבה היה יכול להשתכר אלמלא שירותו; ואולם, משאין מדובר בנתון מובהק, הנכון הוא כי קריטריון זה ייקבע לפי הסמכה מפורשת בחוק.


עוד יוער כי לצד המחירים הכלכליים הכרוכים בשירות סדיר ומילואים, ישנם מחירים פיזיים, אישיים וחברתיים שבגינם יש מקום למתן תגמול למשרתים (בג"ץ 7872/10 **המועצה המוסלמית**



**ביפו נ' הכנסת** (נבו, 7.6.2012)). כמו כן יצוין כי בבסיס קביעת אמות מידה להעדפת משרתים עומדות תכליות נוספות שאינן סוציו-אקונומיות בעיקרן, וביניהן הוקרת המשרתים ותמרוץ משרתים פוטנציאליים לשרת (בהקשר לתכליות אלה ואחרות, עיין בג"ץ 11088/05 **אברהם הייב נ' מנהל מקרקעי ישראל**, פ"ד סד(1) 453; בג"ץ 6906/13 **סמיר עלי טוהא נ' רשות מקרקעי ישראל** (נבו 07.02.2017)).

**עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.



חתימה:

אילת מלקמן, יועמ"ש משרד החינוך

תאריך: 6.7.2023