



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

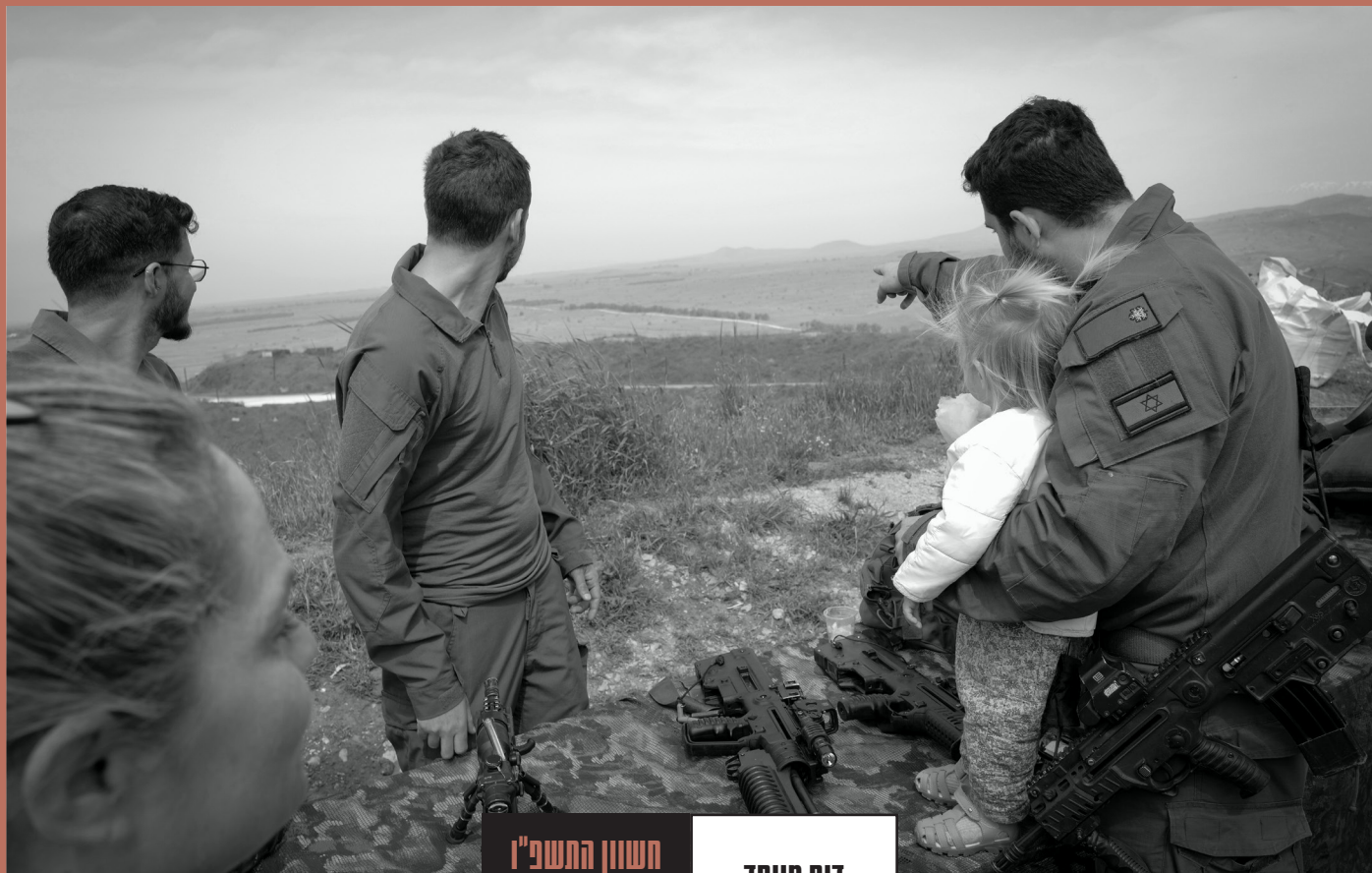


מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

היבטים במענה למשרתי המילואים



חשון התשפ"ו
נובמבר 2025

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

היבטים במענה למשרתי המילואים

חשון התשפ"ז
נובמבר 2025

דוח מיוחד

ביום 19.10.25 הממשלה קבעה כי שמה הרשמי
של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2025-S-012

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תצלום השער: MICHAEL GILADI, פלאש 90

תוכן העניינים

היבטים במענה למשרתי המילואים

פתח דבר

6

المقدمة

9

1
ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה
על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

13

2
המענה של מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים
במלחמת חרבות ברזל

83

FOREWORD

III

פתח דבר

המילואים ולשיפור ההסברה בנושא תגמול המילואים, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול - ובכלל זה לצמצום ולפישוט של ההליך הביורוקרטי לקבלתו. עם זאת, בביקורת עלה כי קיימים פערים בהסדר הנורמטיבי לתשלום תגמול המילואים, שיש להם משמעות גדולה יותר בשירות לתקופות ממושכות, בין היתר בנוגע לסכום התגמול המזערי; לשיפוי מעסיקים על ההוצאות הסוציאליות ששילמו בגין עובדיהם; ולתשלום התגמול לעצמאים אשר הכנסתם נפגעה בתקופת השירות. לגבי חלק מהפערים בוצעו שינוי חקיקה במהלך המלחמה, אולם לפרק זמן מוגבל, ולגבי חלקם נותר ההסדר שהיה לפני המלחמה.

כמו כן, במהלך המלחמה הרחיבה המדינה את היקף ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם ואת ההקלות בעבודה שניתנו להם. הדבר נעשה בשורה של מהלכים לאורך התקופה, חלקם בחקיקה ללא מגבלת זמן, חלקם בחקיקה שתוקפה לזמן מוגבל וחלקם במסגרת צו הרחבה שתוקפו אף הוא מוגבל בזמן. בכך נפגעה רמת הוודאות של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים ושל המעסיקים לגבי המשך תחולת חלק מהזכויות של הראשונים בעבודה והחובות של האחרונים בנושא. הפגיעה ברמת הוודאות עלולה לשמש תמריץ שלילי למעסיקים לקבל לעבודה מועמדים מקרב משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם ולפגוע בתעסוקתם.

נוכח הצפי להרחבת שירות המילואים בשנים הקרובות והכבדת העומס על משרתי המילואים וכדי לתת מענה להם ולבני משפחותיהם, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, בשיתוף בט"ל וצה"ל, יבחנו את ההסדרים לתשלום תגמול המילואים והמענקים הנוגעים למשרתי המילואים ואת המענים שהם נותנים למשרתי המילואים ולמעסיקיהם, בין היתר בהתחשב בתפקיד בשירות המילואים - תוך עיגון בחקיקה של ההבחנה בין משרתי מילואים במערך הלוחם לבין מי שאינם במערך הלוחם, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות

מערך המילואים משמש מאז קום המדינה מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ועד סיום הביקורת נקראו מאות אלפי אזרחים לשירות מילואים. היקף הגיוס ומשך השירות של המשרתים והמשרתות במילואים (משרתי המילואים) היה גדול באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות.

במהלך עשרת החודשים הראשונים של המלחמה - נקראו כ-318,000 אזרחים לשירות מילואים. שיעור משרתי המילואים בני 23 - 47 בתקופה זו מקרב תושבי ישראל שאינם משתייכים לחברה הערבית היה כ-11% בלבד. שיעור נמוך המחדד את הצורך בהרחבת מעגל המשרתים בצה"ל. נתוני המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) מלמדים על פרופיל המשרתים - כמחציתם בני 30 ומטה וקרוב לחמישית מהם (כ-60,000) סטודנטים. התגמול ששולם לשליש ממשרתי המילואים היה שווה לתגמול המזערי - כ-311 ש"ח ליום (כ-9,300 ש"ח בחישוב חודשי), וכ-30% מהמשרתים שקיבלו את התגמול המזערי הם סטודנטים. הפרופיל הדמוגרפי של משרתי המילואים מלמד כי יותר ממחציתם - כ-55% - היו רווקים ורובם - כ-63% - ללא ילדים. מספר הילדים הכולל, בני 18 ומטה, של משרתי המילואים היה כ-290,000. באזורי הפריפריה (נפות גולן, צפת, עכו, באר שבע, כנרת ויזרעאל) ובנפות רמלה, חדרה ויהודה ושומרון שיעור המשרתים בגילי 23 - 47 היה כ-12% - 28% - שיעור העולה על השיעור הארצי, שעומד כאמור על כ-11% בלבד.

אני רואה חשיבות רבה במוסד המילואים וחש אחריות כלפי הנושאים את נטל הביטחון על כתפיהם, ולכן החלטתי להכין דוח מיוחד בנוגע למשרתי המילואים. להלן סקירה של פרקי הדוח:

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל פעל בט"ל, בשיתוף צה"ל ומשרד האוצר, לתשלום תגמול המילואים עוד במהלך שירות

מתחילת המלחמה עד יוני 2024, לקראת סוף שנת הלימודים, שירתו במילואים כ-60,000 סטודנטים, שהם כ-18% מכלל הסטודנטים בישראל.

רבים מסטודנטים אלו שירתו תקופות ממושכות, תוך תשלום מחיר כבד הן בהיבט המשפחתי והן בהיבט הכלכלי בגלל שירות המילואים. היקף הגיוס של משרתי המילואים היה גדול ומשך השירות היה ארוך, באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות, וזאת עוד קודם התעצמות הלחימה בלבנון בספטמבר 2024 והתמשכות המלחמה בשנת 2025

מממצאי סקרי הסטודנטים השונים (סקר הסטודנטים שביצע משרד מבקר המדינה ביוני 2024 וסקרי התאחדות הסטודנטים מפברואר 2024 ומפברואר 2025) עולה כי מידת שביעות הרצון של מרבית משרתי המילואים מהמענים שהמוסדות נתנו להם היא בינונית עד נמוכה.

בביקורת נמצא כי המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) והמוסדות להשכלה גבוהה אומנם ביצעו פעולות רבות במטרה לסייע לסטודנטים משרתי מילואים, אולם בפועל שביעות רצונם של הסטודנטים מהמענים שהציעו להם המוסדות הייתה נמוכה עד בינונית, דבר שצריך להדליק נורת אזהרה בקרב המל"ג ומוסדות הלימוד השונים. עוד הועלה כי המל"ג לא קבעה הנחיות לגבי החזר שכר לימוד לסטודנטים שנקראו לשירות מילואים ונאלצו לבטל את לימודיהם; נמצאו פערים בנוגע לפיקוח ולבקרה של המל"ג על יישום המענים במוסדות הלימוד השונים; ונמצא כי נכון למועד סיום הביקורת המל"ג לא דנה בגיבוש מענה ארוך טווח לסטודנטים משרתי מילואים.

נמצא כי המוסדות להשכלה גבוהה לא ניצלו את כל התקציבים שהוקצו להם לסייע בהעמדת מערך הוראה להשלמות עבור סטודנטים המשרתים במילואים, וכי בין המוסדות יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת עבור סטודנט המשרת במילואים. עוד נמצא כי 12% ממוסדות הלימוד (3 מ-25 המוסדות) לא נתנו החזר מלא של שכר הלימוד ו-32%

הממשלה לעניין המענקים. עוד מומלץ כי בהתאם לצורך יקדמו שינויי חקיקה והתאמה של אופן חישוב התגמול למצב שבו שירות המילואים גדל. נוסף על כך, מומלץ שבט"ל וצה"ל, בשיתוף אגף החשב הכללי במשרד האוצר, ימסדו ממשקי בקרה משותפים על תשלום תגמול המילואים, תוך שימוש בנתונים של צה"ל על תקופות השירות ובנתוני בט"ל על הכנסות המשרתים. זאת נוכח תקופות שירות המילואים הממושכות וההוצאה הציבורית הגבוהה על תגמולי המילואים (כ-20 מיליארד ש"ח בחודשים אוקטובר 2023 - יולי 2024), המחדדות את הצורך בהידוק הבקרה על הוצאה זו תוך שיתוף פעולה בין בט"ל לצה"ל.

כן מומלץ כי משרד העבודה יבחן בראייה כוללת - בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הביטחון, צה"ל וארגוני המעסיקים והעובדים הרלוונטיים וארגונים נוספים ככל הנדרש - את היקף הזכויות וההגנה בעבודה שיש להעניק למשרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם וכן למי שנפצע במהלך שירות המילואים, שוחרר עקב כך מהשירות לקבלת טיפול רפואי או שיקומי ובגלל הפגיעה אינו יכול לשוב לעבודתו בתקופה זו, ובעקבות זאת ימליץ בעניין לשר העבודה כדי לקדם את הסדרתן, אם יש צורך בכך; וזאת נוכח הצרכים שעלו בנושא במהלך חרבות ברזל והעלייה הצפויה במספר משרתי המילואים ובמספר הימים שישירתו בשנים 2025 - 2026 ובשנים שלאחריהן. עוד מומלץ כי צה"ל ימשיך, בשיתוף משרד העבודה, משרד הביטחון ונציבות שוויון הזדמנויות, להפעיל את המרכז המטכ"לי לצורך הנגשת המידע בנושא ולצורך ריכוז הפניות של משרתי המילואים ובני משפחותיהם וניתובן לגופים המוסמכים לטיפול בהן.

מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים האקדמית התשפ"ד (אוקטובר 2023 - ספטמבר 2024) למדו במוסדות להשכלה גבוהה כ-330,000 סטודנטים.

שלו ושל בני משפחתו ועל לימודיו במערכת ההשכלה הגבוהה. מתן תגמול הוגן עבור שירות המילואים, בפרט פיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק, ושמירה כי זכויותיו של משרת המילואים השכיר בעבודה וכלימודים במוסדות הלימוד לא ייפגעו, הם תנאי יסוד להמשך קיומו של מודל שירות המילואים, ובפרט לנוכח הצורך הצפוי להגדיל את היקף שירות המילואים בשנים הקרובות. על כן שמירה על זכויותיו של איש המילואים בעבודה וכלימודים הם חובה מוסרית של המדינה כלפי הנושאים את נטל הביטחון על כתפיהם, וגם יש בהם צורך לשם הבטחת המשך קיומו של מודל שירות המילואים.

את הדוח הכינה החטיבה לביקורת חברה ורווחה, בסיועה של חטיבת המטה במשרדנו. עובדי חטיבות אלה פעלו לשם כך במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת כלל החטופים החללים והבאתם לקבורה, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשוון התשפ"ו,

נובמבר 2025

מהמוסדות לא נתנו החזר מלא של דמי הרשמה לסטודנטים משרתי מילואים שביטלו את הרשמתם ללימודים או הודיעו על הפסקת לימודיהם.

על המוסדות להשכלה גבוהה לבדוק מדוע יש פער בין התקציב שיועד להם לצורך מתן מענים למשרתי המילואים לבין מימושו. על המוסדות לאסוף נתוני נשירה של סטודנטים משרתי מילואים, לנתח את הסיבות לנשירה ולעשות כל שביכולתם כדי לצמצמה.

כעבור כמעט שנתיים של לימודים אקדמיים בצל מלחמת חרבות ברזל - על המל"ג ועל שר החינוך, העומד בראשה, לבצע בחינה מעמיקה של הצרכים העתידיים הן של המוסדות והן של הסטודנטים, תוך ניתוח נתוני הביצוע בפועל של התקציב שהועבר למוסדות. זאת כדי לגבש תוכנית ארוכת טווח הנוגעת למענים שיינתנו לסטודנטים משרתי מילואים ולוודא שהמענים שיינתנו להם יאפשרו את השלמת לימודיהם באופן מיטבי. לצורך כך על המל"ג בין השאר להנחות את מוסדות הלימוד לבצע מפעם לפעם סקרי שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים ולקבוע מנגנוני בקרה סדורים על יישום הכללים ומתן המענים במוסדות השונים. כמו כן, על המל"ג לעקוב אחר ניצול התקציבים המועברים למוסדות לצורך מתן המענים לסטודנטים משרתי המילואים, לפעול לצמצום תופעת הנשירה של סטודנטים אלו ולבחון את האפשרות לקבוע הנחיות שיחייבו את מוסדות הלימוד להחזיר דמי הרשמה ושכר לימוד לסטודנטים אשר נקראו לשירות מילואים וביטלו את הרשמתם או הפסיקו את לימודיהם. על המוסדות להשכלה גבוהה לוודא כי הזכויות של הסטודנטים משרתי המילואים יובטחו במלואן, וכי יוקצו לכך המשאבים הנדרשים. צעדים אלו ישקפו את מחויבות המדינה למשרתי המילואים, אשר הקריבו ומקריבים רבות לשם הגנת מדינת ישראל ותושביה.

אזרח המשרת במילואים מתנתק פעמים רבות משגרת חייו ומקדיש את עצמו לשירות הצבאי. לכך עלולה להיות השפעה שלילית בין היתר על יכולת התעסוקה והפרנסה