



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

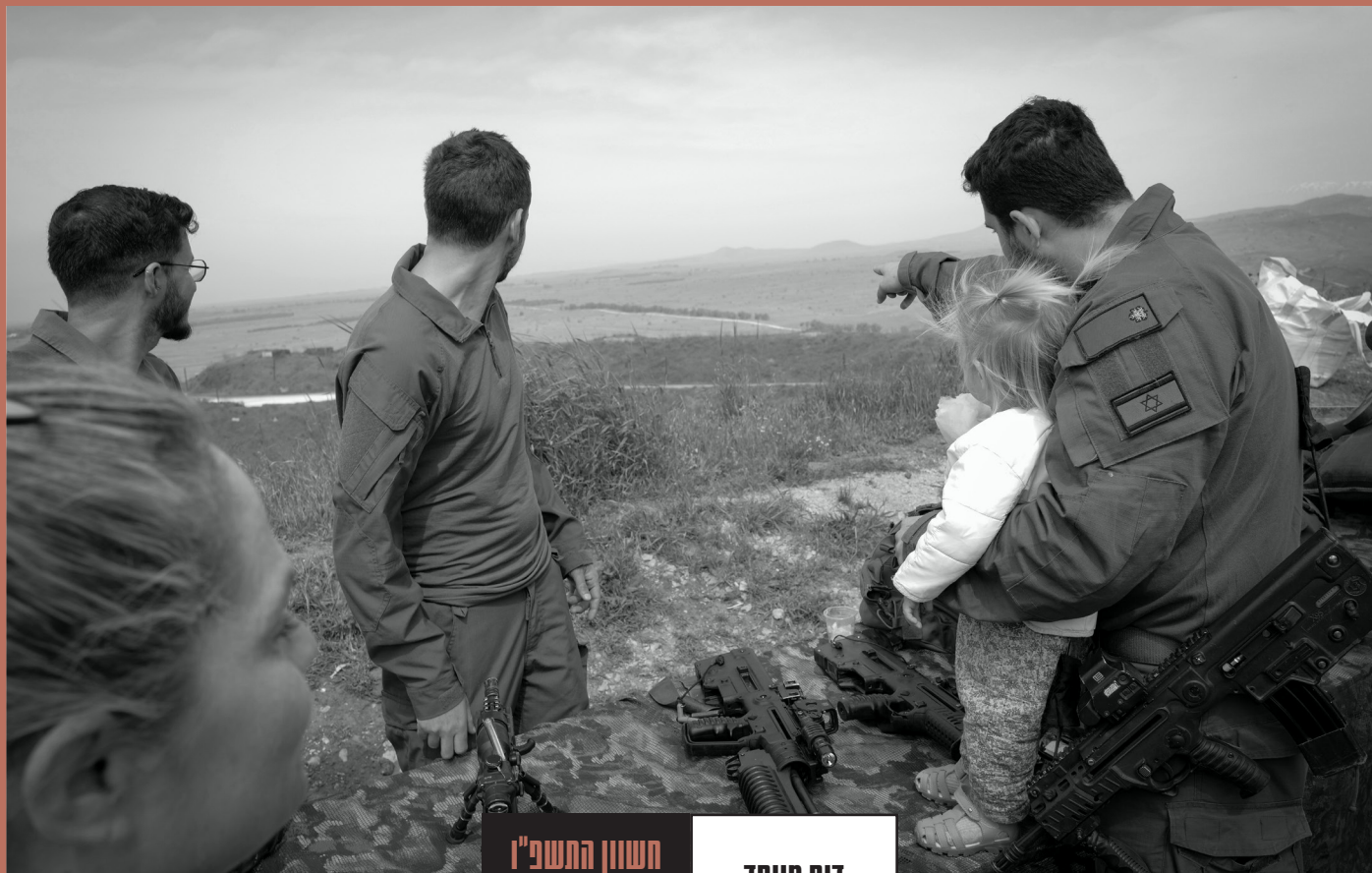


מדינת ישראל

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 קבעה הממשלה 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

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה
על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

1

13

המענה של מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים
במלחמת חרבות ברזל

2

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

المقدمة

الاحتياط أثناء الخدمة الاحتياطية وتحسين الشرح (الهسبراه) حول موضوع مستحقات الاحتياط، الإتاحة وتحصيل الحق بالمستحقات- بما في ذلك تقليص وتبسيط الإجراءات البيروقراطية من أجل الحصول على المستحقات. مع ذلك، كشفت الرقابة وجود ثغرات في الترتيب المعياري لدفع مستحقات الاحتياط، والتي لها أهمية أكبر عند الخدمة لفترات طويلة، بما في ذلك بكل ما يتعلق بمبلغ المستحقات الأدنى؛ وتعويض أصحاب العمل عن النفقات الاجتماعية التي دفعوها عن موظفيهم؛ ودفع التعويضات المستحقات للمستقلين الذين تأثر دخلهم خلال فترة الخدمة. بخصوص جزء من الفجوات تم إجراء تعديلات تشريعية خلال الحرب، لكن لفترة محددة من الزمن، وبخصوص جزء منها بقي الترتيب الذي كان قبل الحرب.

كما وسعت الدولة خلال الحرب نطاق حماية حقوق العمل لمقدمي الخدمة الاحتياطية وأزواجهم وأولياء أمور أبنائهم الآخرين، والتسهيلات في العمل التي تم منحهم إياها. تم ذلك من خلال سلسلة من الخطوات طوال الفترة، بعضها في إطار تشريعات بدون تحديد زمني، وبعضها في إطار تشريعات صالحة لمدة زمنية محدودة، وبعضها في إطار أمر توسيع صالح هو أيضاً لمدة زمنية محدودة. قد أدى هذا إلى الإضرار بمستوى اليقين لدى خادمي الإحتياط وأزواجهم وأولياء الأمور الآخرين وأصحاب العمل بخصوص ما يتعلق بالاستمرار في تطبيق بعض حقوقهم في العمل وواجبات الآخرين في هذا الصدد. إن الضرر الذي يلحق بمستوى اليقين قد يعمل كحافز سلبي لأصحاب العمل لتوظيف مرشحين من بين مقدمي الخدمة الاحتياطية وأزواجهم وأولياء الأمور الآخرين لأبنائهم، والإضرار بعملهم.

في ضوء التوسع المتوقع للخدمة الاحتياطية في السنوات القادمة والعبء المتزايد على مقدمي الخدمة الإحتياطية، ومن أجل توفير حل لهم ولعائلاتهم، يوصى بأن تقوم وزارة الدفاع ووزارة المالية، بالتعاون مع مؤسسة التأمين الوطني وجيش الدفاع الإسرائيلي، بفحص الترتيبات الخاصة بدفع مستحقات الخدمة الاحتياطية والمنح التي تتعلق بمقدمي الخدمة الاحتياطية والاستجابة المقدمة لخادمي الاحتياط ومُشغليهم، مع الأخذ بعين الاعتبار الوظيفة في الخدمة الاحتياطية - مع ترسيخ التمييز التشريعي بين مقدمي الخدمة الاحتياطية في النظام المقاتل وبين من ليس في النظام المقاتل، كما هو منصوص عليه في قرارات الحكومة بشأن المنح. يوصى أيضاً أن يتم، وفق الضرورة، إجراء تعديلات تشريعية وتعديل طريقة حساب

منذ قيام الدولة، تُشكل قوات الإحتياط عنصراً أساسياً في قوة جيش الدفاع الإسرائيلي وحصانة دولة إسرائيل. منذ اندلاع حرب السيوف الحديدية في أكتوبر/ تشرين الأول 2023 وحتى انتهاء الرقابة تم استدعاء آلاف المواطنين لخدمة الإحتياط. كان نطاق التجنيد ومدة الخدمة لخادمي وخادمات الإحتياط (خادمي الإحتياط) كبيراً بشكل لم تشهده إسرائيل خلال الكثير من السنوات.

خلال أول عشر أشهر من الحرب- تم استدعاء حوالي 318,000 مواطن لخدمة الإحتياط. نسبة خادمي الإحتياط من سن 23- 47 في هذه الفترة من مواطني إسرائيل الذين لا ينتمون للمجتمع العربي كان حوالي 11% فقط. نسبة منخفضة تسلط الضوء على ضرورة توسيع دائرة الخادمين في جيش الدفاع الإسرائيلي. تشير معطيات مؤسسة التأمين الوطني إلى خصائص الخادمين- حوالي النصف منهم يبلغون 30 عاماً أو أقل، وما يقرب خمسمهم (حوالي- 60,000) هم من الطلاب. كانت المستحقات المدفوعة لثلث ممن يقومون بالخدمة الإحتياطية مساوية للحد الأدنى من المستحقات- حوالي 311 ش.ج. لليوم (حوالي- 9,300 ش.ج بحساب شهري)، وحوالي- 30% من الخادمين الذين حصلوا على المستحقات وفق الحد الأدنى هم طلاب. يُظهر الملف الديموغرافي لخادمي الإحتياط بأن أكثر من النصف- حوالي- 55% كانوا عازبين ومعظمهم- حوالي- 63% بدون أطفال. عدد الأطفال الشامل، ممن يبلغون 18 عاماً وأقل، من خادمي الإحتياط كان حوالي- 290,000. في المناطق الطرفية (محافظات الجولان، صفد، عكا، بئر السبع، طبريا ويزرايل) وفي محافظات الرملة، الخضيرة، والضفة الغربية، بلغت نسبة الخادمين الذين تتراوح أعمارهم بين 23 - 47 عاماً نحو 28%- 12% - وهي نسبة تتجاوز النسبة الوطنية التي تبلغ، كما ذكرنا، نحو 11% فقط.

أرى أهمية كبيرة في مؤسسة الخدمة الاحتياطية وأشعر بالمسؤولية تجاه من يحملون عبء الأمن على أكتافهم، ولهذا السبب قررت إعداد تقرير خاص بشأن مقدمي الخدمة الاحتياطية، فيما يلي مسح لفصول التقرير:

الترتيبات الخاصة بدفع مستحقات الاحتياط وحماية الحقوق في العمل لخادمي الاحتياط

منذ اندلاع حرب السيوف الحديدية، عملت مؤسسة التأمين الوطني، بمشاركة جيش الدفاع الإسرائيلي ووزارة المالية، على دفع مستحقات

في قوات الاحتياط حوالي 60,000 طالب، وهو ما يمثل حوالي 18% من إجمالي الطلاب في إسرائيل.

لقد خدم العديد من هؤلاء الطلاب لفترات طويلة، ودفعوا ثمنًا باهظًا من حيث الجوانب العائلية والمالية بسبب الخدمة الاحتياطية. لقد كان نطاق تجنيد جنود الاحتياط واسعًا، ومدة الخدمة طويلة، على نحو لم تشهده إسرائيل منذ سنوات طويلة، حتى قبل تصاعد القتال في لبنان في سبتمبر/أيلول 2024 واستمرار الحرب في عام 2025.

تشير نتائج استطلاعات الرأي المختلفة للطلاب (استطلاع الرأي الذي أجراه مكتب مراقب الدولة في يونيو/حزيران 2024 واستطلاعات الرأي التي أجراها اتحاد الطلاب من فبراير/شباط 2024 وفبراير/شباط 2025) إلى أن درجة رضا معظم خادمي الإحتياط عن الخدمات المقدمة لهم من المؤسسات متوسطة إلى منخفضة.

وجدت الرقابة أنه على الرغم من أن مجلس التعليم العالي ومؤسسات التعليم العالي قد اتخذوا العديد من الإجراءات لمساعدة الطلاب الذين يخدمون في الخدمة الاحتياطية، إلا أن رضا الطلاب عن الحلول المقدمة لهم من المؤسسات كان في الممارسة العملية منخفضًا إلى متوسط، وهو ما ينبغي أن يثير ضوء التحذير عند مجلس التعليم العالي والمؤسسات التعليمية المختلفة. كما تمت الإشارة إلى أن مجلس التعليم العالي لم يضع مبادئ توجيهية بشأن استرجاع الرسوم الدراسية للطلاب الذين تم استدعاؤهم للخدمة الاحتياطية وأجبروا على إلغاء دراستهم؛ وتم العثور على ثغرات فيما يتعلق بإشراف مجلس التعليم العالي على تطبيق التدابير في المؤسسات التعليمية المختلفة؛ وتبين أنه حتى تاريخ الانتهاء من الرقابة، لم يناقش مجلس التعليم العالي صياغة حل طويل الأمد للطلاب الذين يخدمون في الخدمة الإحتياطية.

تبين أن مؤسسات التعليم العالي لم تستغل جميع الميزانيات المخصصة لها للمساعدة في توفير نظام تعليمي للطلاب الذين يخدمون في الاحتياط، وأن هناك تباينًا كبيرًا بين المؤسسات في متوسط الاستثمار للطلاب الذي يخدم في الاحتياط. كما تبين أن 12% من المؤسسات التعليمية (3 من أصل 25 مؤسسة) لم تقدم استرجاعًا كاملاً للرسوم الدراسية، كما أن 32%

المستحققات بما يتناسب مع الوضع الذي زادت فيه الخدمة الاحتياطية. بالإضافة إلى ذلك، يوصى بأن تقوم مؤسسة التأمين الوطني وجيش الدفاع الإسرائيلي، بالتعاون مع قسم المحاسب العام في وزارة المالية، بإنشاء أجهزة تحكم مشتركة لدفع مستحقات الخدمة الإحتياطية، باستخدام بيانات قوات جيش الدفاع الإسرائيلي عن فترات الخدمة وبيانات مؤسسة التأمين الوطني بشأن دخل الأشخاص الذين يخدمون. يأتي ذلك في ضوء فترات الخدمة الاحتياطية الطويلة والإنفاق العام المرتفع على مستحقات الاحتياط (حوالي 20 مليار شيكل في شهري أكتوبر/تشرين الأول 2023 ويوليو/تموز 2024)، مما يبرز الحاجة إلى تشديد الرقابة على هذا الإنفاق، بالتعاون بين مؤسسة التأمين الوطني وجيش الدفاع الإسرائيلي.

كما يوصى بأن تدرس وزارة العمل من منظور شامل - بالتعاون مع وزارة العدل ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد والصناعة ووزارة الأمن ومنظمات أصحاب العمل والعمال ذات الصلة والمنظمات الإضافية حسب الضرورة - نطاق الحقوق والحماية في العمل التي يجب منحها لخادمي الإحتياط وأزواجهم وأولياء أمور أطفالهم الآخرين، وكذلك لمن أصيب أثناء الخدمة الاحتياطية، وتم تسريحه لاحقًا من الخدمة لتلقي العلاج الطبي أو التأهيلي، وبسبب الإصابة لا يمكنه العودة إلى العمل خلال هذه الفترة، وتقديم توصيات بعد ذلك إلى وزير العمل من أجل تعزيز تنظيمهم، إذا لزم الأمر؛ وهذا في ضوء الاحتياجات التي نشأت حول هذا الموضوع خلال فترة السيوף الحديدية والزيادة المتوقعة في عدد مقدمي الخدمة الاحتياطية وعدد الأيام التي سيخدمون فيها في عامي 2025-2026 والسنوات اللاحقة. كما يوصى بأن يواصل جيش الدفاع الإسرائيلي، بالتعاون مع وزارة العمل ووزارة الدفاع ومفوضية تكافؤ الفرص، تشغيل مركز هيئة الأركان العامة بهدف جعل المعلومات حول الموضوع متاحة ولتركيز الطلبات المقدمة من قبل مقدمي الخدمة الاحتياطية وعائلاتهم وتوجيهها إلى الهيئات المخولة بالتعامل معها.

استجابة نظام التعليم العالي للطلاب الاحتياطيين خلال حرب السيف الحديدي

بحسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، بلغ عدد الطلاب الدارسين في مؤسسات التعليم العالي في العام الدراسي هتشب"د (أكتوبر/تشرين الأول 2023 - سبتمبر/أيلول 2024) نحو 330,000 طالب. منذ بداية الحرب وحتى يونيو/حزيران 2024، مع اقتراب نهاية العام الدراسي، خدم

من المؤسسات لم تقدم استرجاعاً كاملاً لرسوم التسجيل للطلاب الذين قدموا الخدمة الاحتياطية الذين ألغوا تسجيلهم للدراسة أو أعلنوا إيقاف دراستهم.

يجب على مؤسسات التعليم العالي أن تدرس سبب وجود فجوة بين الميزانية المخصصة لها لتوفير ردود لخادمي الإحتياط وتحقيقها. يجب على المؤسسات جمع بيانات التسرب الدراسي للطلاب الذين يخدمون في الخدمة الإحتياطية، وتحليل أسباب التسرب الدراسي، وبذل كل ما في وسعها لتقليصه.

بعد مرور ما يقرب من عامين على الدراسة الأكاديمية في ظل حرب السيوف الحديدية، يتعين على مجلس التعليم العالي وعلى وزير التربية، الذي يرأسه، إجراء فحص عميق للإحتياجات المستقبلية للمؤسسات والطلاب على حد سواء، مع تحليل بيانات التنفيذ الفعلي للميزانية المحولة إلى المؤسسات. من أجل صياغة خطة طويلة المدى بشأن الردود التي ستقدم للطلاب ممن يخدمون في الخدمة الإحتياطية والردود التي ستسمح لهم بإكمال دراستهم بأفضل طريقة ممكنة. لتحقيق هذا الهدف، يتعين على مجلس التعليم العالي، من بين أمور أخرى، توجيه المؤسسات التعليمية لإجراء استطلاعات رضا من وقت لآخر بين طلاب الخدمة الإحتياطية وإنشاء آليات مراقبة منتظمة لتنفيذ القواعد وتوفير الردود في المؤسسات المختلفة. أضف الى ذلك، يجب على مجلس التعليم العالي مراقبة استخدام الميزانيات المحولة إلى المؤسسات لغرض تقديم الردود للطلاب الذين يخدمون في خدمة الإحتياط، والعمل على تقليص معدل التسرب الدراسي لهؤلاء الطلاب، ودراسة إمكانية وضع مبادئ توجيهية تلزم المؤسسات التعليمية بإعادة رسوم التسجيل والرسوم الدراسية للطلاب الذين تم استدعاؤهم للخدمة الإحتياطية وألغوا تسجيلهم أو توقفوا عن الدراسة. يجب على مؤسسات التعليم العالي ضمان حقوق الطلاب الذين يخدمون في خدمة الإحتياط بشكل كامل، وتخصيص الموارد اللازمة لهذا الغرض. ستعكس هذه الخطوات التزام الدولة تجاه مقدمي خدمة الإحتياط الذين ضحوا ويواصلون التضحية بالكثير من أجل حماية دولة إسرائيل وسكانها.

غالبًا ما ينفصل المواطن الذي يخدم في الإحتياط عن حياته الروتينية ويكرس نفسه للخدمة العسكرية. وقد يكون لهذا تأثير سلبي، من بين

العديد من الأمور، على قدرته على العمل وكسب لقمة العيش، وكذلك على دراسته في نظام التعليم العالي. إن توفير مستحقات عادلة عن الخدمة الإحتياطية، وخاصة التعويض عن فقدان الراتب أو الدخل من العمل، وضمان عدم المساس بحقوق الخادم الإحتياطي الأجير في العمل والدراسة في المؤسسات التعليمية، من الشروط الأساسية لاستمرار وجود نموذج الخدمة الإحتياطية، خاصة في ضوء الحاجة المتوقعة إلى زيادة نطاق الخدمة الإحتياطية في السنوات القادمة. من هنا فإن حماية حقوق جنود الإحتياط في العمل والدراسة هو التزام أخلاقي يقع على الدولة تجاه من يتحملون عبء الأمن على أكتافهم، كما أنه ضروري لضمان استمرار وجود نموذج الخدمة الإحتياطية.

تم إعداد التقرير من قبل قسم الرقابة على الشؤون الاجتماعية والرفاه، بمساعدة قسم المقر الرئيسي في مكتبتنا. لقد عمل موظفو هذه الأقسام لتحقيق هذا الهدف مهنية كاملة ودقة وإنصاف وحرص وهم يؤدون دورهم العام من منطلق إحساسهم الحقيقي بالرسالة. فأنا ممتن لهم.

سنواصل الصلاة والأمل من أجل انتصار جيش الدفاع الإسرائيلي والمؤسسة الأمنية، ومن أجل عودة جثامين جميع المختطفين ودفنهم، ومن أجل شفاء الجرحى، ومن أجل أيام هادئة وسلمية.



מתיאהו אנצלמן

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القُدس،
نوفمبر 2025



מבקר המדינה

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪



ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

תקציר

רקע

מערך המילואים משמש מאז קום המדינה מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל (המלחמה) באוקטובר 2023 ועד יולי 2024 - במהלך עשרת החודשים הראשונים של המלחמה - נקראו כ-318,000 אזרחים לשירות מילואים, וזאת עוד קודם התעצמות הלחימה בלבנון בספטמבר 2024. היקף הגיוס ומשך השירות של המשרתים והמשרתות במילואים (משרתי המילואים) היה גדול באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות.

אזרח המשרת במילואים מתנתק פעמים רבות משגרת חייו ומקדיש את עצמו לשירות הצבאי. לכך עלולה להיות השפעה שלילית בין היתר על יכולת התעסוקה והפרנסה שלו ושל בני משפחתו. ההסדר לתשלום תגמול המילואים נקבע בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (חוק בט"ל), אשר קובע כי מי שמשרת במילואים זכאי לקבל מהמוסד לביטוח לאומי (בט"ל) תגמול מילואים בעד ימי שירותו (התגמול), והתגמול ממומן מתקציב משרד הביטחון.

מתן תגמול הוגן עבור שירות המילואים, בפרט פיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק, ושמירה כי זכויותיו של משרת המילואים השכיר בעבודה לא ייפגעו הם תנאי יסוד להמשך קיומו של מודל שירות המילואים, ובפרט לנוכח הצורך הצפוי להגדיל את היקף שירות המילואים בשנים הקרובות.

נחוני מפתח

כ-318,000

מספר האזרחים אשר נקראו לשירות מילואים מתחילת מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 - במשך עשרה חודשים - היקף גיוס שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות

110 ימים

מספר ימי השירות הממוצע של משרתי המילואים מתחילת מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 - במשך עשרה חודשים - לעומת ממוצע של כ-10 עד 13 ימים בכל אחת מהשנים 2020 - 2023

20 מיליארד ש"ח

סך תגמולי המילואים ששילם בט"ל בחודשים אוקטובר 2023 - יולי 2024, לעומת סך של כ-5.3 מיליארד ש"ח ששולמו במצטבר בשלוש ושלוש רבעי השנים שמתחילת שנת 2020 ועד ספטמבר 2023

רק 11%

מתושבי ישראל בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית שירתו במילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024

18%

שיעור הסטודנטים מקרב משרתי המילואים מאוקטובר 2023 עד יולי 2024 (כ-60,000) - פי שישה משיעור הסטודנטים בכלל האוכלוסייה בישראל (כ-3%)

57%

שיעור הסטודנטים אשר קיבלו את התגמול המזערי (כ-311 ש"ח ליום, שהם כ-9,300 ש"ח בחישוב חודשי) מקרב כלל הסטודנטים ששירתו במילואים מאוקטובר 2023 עד יולי 2024

144

מספר המקרים שבהם עלה חשש לפגיעה בזכויות בעבודה של משרתי מילואים ושטופלו על ידי משרד הביטחון, משרד העבודה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בחודשים אוקטובר 2023 עד מאי 2024 - פי כארבעה ממספר המקרים הממוצע שטופלו בכל אחת מהתקופות שנת 2021, שנת 2022 וינואר - ספטמבר 2023 (כ-37 מקרים בממוצע)

244 ו-542

מספר הבקשות להיתר לפיטורים ומספר ההיתרים שניתנו (בהתאמה) על ידי ועדת התעסוקה במשרד הביטחון בחודשים אוקטובר 2023 עד מאי 2024 לעומת 79 בקשות ו-41 היתרים בינואר-ספטמבר 2023 ומספר דומה בשנת 2022 - כמעט פי שבעה בקשות ופי כשישה ההיתרים שניתנו

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה את נושא תגמול המילואים וההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023. לעניין תגמול המילואים נבדקו פעולות בט"ל לתשלום התגמול ופעולותיו להסברה, הנגשה ומיצוי הזכויות לקבלתו וכן ההסדר הנורמטיבי לתשלום התגמול. לעניין ההגנה על הזכויות של משרתי המילואים בעבודה נבדקו ההסדר הנורמטיבי בנושא ופעולות מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה (מינהל ההסדרה והאכיפה), פעולות משרד הביטחון ופעולות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה. הביקורת נערכה בבט"ל, במינהל ההסדרה והאכיפה, במשרד הביטחון ובנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (נציבות שוויון הזדמנויות). בדיקות השלמה נערכו באגף תקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. נוסף על כך קיים משרד מבקר המדינה ביוני 2024 מפגש עם קבוצת מיקוד של משרתי מילואים שנענו לפנייתו לשתף בניסיונם בנושא ההגנה על הזכויות בעבודה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מאפייני משרתי המילואים - החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ועד יולי 2024 - במהלך עשרה חודשים - 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 בט"ל מלמדים על פרופיל המשרתים - כמחציתם בני 30 ומטה וקרוב לחמישית מהם סטודנטים, אשר שירתו במלחמה תקופות שירות ממושכות שלא נראו בישראל שנים רבות. 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. נוכח הצורך בהארכת שירות המילואים צפויה הכבדת העומס המוטל על כתפיה של קבוצת אוכלוסייה מצומצמת זו. על כן מתן תגמול הוגן על שירות המילואים, בפרט כשמדובר בפיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק או כאשר מדובר במשרתי מילואים ששכרם נמוך יחסית, ושמירה על זכויותיו של איש המילואים בעבודה הם חובה מוסרית של המדינה כלפי הנושאים את נטל הביטחון על כתפיהם, וגם יש בהם צורך להבטחת המשך קיומו של מודל שירות המילואים.



העלאת סכום התגמול המזערי - בשנת 2023 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, סכום התגמול המזערי היומי היה על פי חוק כ-215 ש"ח ליום (כ-6,450 ש"ח ל-30 יום). לאחר פרוץ המלחמה בנובמבר 2023, מתוך הכרה בתרומתם המשמעותית של אנשי המילואים למאמצי הלחימה והיות ששכר המינימום ליום עבודה היה גבוה יותר בכ-20% - כ-257 ש"ח - תוקן חוק בט"ל, ונקבע בו שלגבי מי שנקרא לשירות מילואים מ-7.10.23 עד סוף 2023 יעלה סכום התגמול המזערי היומי מכ-215 ש"ח לכ-300 ש"ח (כ-9,000 ש"ח ל-30 יום). בינואר 2024 הוארך תוקף ההעלאה עד סוף שנת 2024, וסכום התגמול המזערי היומי התעדכן בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן לכ-311 ש"ח לשנת 2024, ובינואר 2025 - לאחר תום תקופת הביקורת - הוארך תוקף ההעלאה עד סוף שנת 2025. יוצא אפוא כי לפי המצב החוקי הקיים נכון לינואר 2025, צפוי לקטון סכום התגמול המזערי היומי בכ-30% בתחילת שנת 2026. לפי נתוני בט"ל, כשליש ממשרתי המילואים בתקופה שבין אוקטובר 2023 ליולי 2024 קיבלו את סכום התגמול המזערי היומי (כ-311 ש"ח), שהוא כ-9,300 ש"ח בחישוב חודשי.



שיפוי מעסיקים בגין תשלום הפרשות סוציאליות - לפני המלחמה לא היו המעסיקים זכאים לקבל מבט"ל שיפוי בגין ההפרשות הסוציאליות שהפרישו בתקופת שירות המילואים של עובדיהם, והמעסיקים נשאו בעלויות אלו. נוכח ההסכמות שהתקבלו עם ארגוני המעסיקים והעובדים בהסכם קיבוצי מפברואר 2024, שבמסגרתו הורחבו הזכויות של משרתי המילואים בעבודה, באפריל 2024 הותקנו תקנות ולפיהן עד סוף שנת 2024 ישפה בט"ל את המעסיק בשיעור של 20% מסכום ההכנסה ליום של העובד כפול מספר ימי שירות המילואים שביצע, עבור ההפרשות הסוציאליות בגין תקופת השירות שמפרוץ המלחמה (התקנות לשיפוי המעסיקים). בינואר 2025 - לאחר תום הביקורת - אישרה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת את הארכת תוקף התקנות לשיפוי המעסיקים עד תום שנת 2025. עולה כי אם תוקף התקנות לא יוארך מעבר לשנת 2025, הרי שמשנת 2026 או כאשר יסתיים שירות החירום או לא יתקיימו עוד הנסיבות המיוחדות, העלות הכלכלית בגין ההפרשות הסוציאליות עבור העובדים שמשרתים במילואים תושת שוב על מעסיקיהם. עלות זו צפויה להיות גבוהה מזו שהייתה לפני פרוץ המלחמה נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות, והדבר יגדיל את התמריץ הכלכלי השלילי למעסיקים להעסיק משרתי מילואים.



אופן החישוב של תגמול המילואים - בשנת 2008 במסגרת חיקוק חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, עודכנה שיטת החישוב של תגמול המילואים כך שיינתן תגמול נוסף על יתרת ימי השירות לאחר חלוקת תקופת השירות לשבועות שלמים (התקופה הנוספת). בתקופות שירות ארוכות, שיעור הגידול בתגמול בשל התקופה הנוספת הוא במגמת ירידה ככל שתקופת השירות מתארכת שכן שיעור התקופה הנוספת מתוך סך תקופת השירות הוא במגמת ירידה. למשל, כאשר שכרו של משרת המילואים הוא 10,000 ש"ח ותקופת שירות המילואים היא חמישה ימים, הרי שהתקופה הנוספת היא יומיים והתגמול בגין התקופה הנוספת (667 ש"ח) מהווה תוספת של 40% לתגמול אילולא שולם תגמול בגין התקופה הנוספת (1,667 ש"ח); לעומת זאת, כאשר תקופת השירות היא 124 ימים (17 שבועות וחמישה ימים), הרי



שהתקופה הנוספת היא גם כן יומיים, אך התגמול בגין התקופה הנוספת (667 ש"ח) מהווה תוספת של כ-1.6% בלבד לתגמול אילולא שולם תגמול בגין התקופה הנוספת (41,333 ש"ח). משמעות הדבר היא שעדכון שיטת החישוב משנת 2008 אפקטיבית פחות לגבי תקופות שירות ארוכות כפי שהיה במלחמה וכפי שצפוי להיות בשנת 2026 והשנים שאחריה.

חישוב תגמול המילואים לעצמאים - לגבי עצמאים, בשל ביצוע מספר רב של ימי מילואים במסגרת מלחמת חרבות ברזל, ההכנסה שלפיה שולם תגמול המילואים הייתה במקרים רבים גבוהה מהשומות הסופיות שנקבעו לאותה שנה, שכן בשל שירות המילואים יש חודשים שבהם העסק של משרת המילואים העצמאי לא עבד באופן מלא. בעקבות כך נוצרו לאותם עצמאים חובות לבט"ל. על אף העובדה שבט"ל פנה למשרד האוצר בנושא היווצרות החובות למשרתי המילואים העצמאים עוד באפריל 2024, רק בדצמבר 2024 הציע משרד האוצר בתזכיר החוק לקבוע כי לצורך תשלום תגמולי המילואים לעצמאים בשנים 2023 ו-2024 ישולם לו תגמול על בסיס הגבוהה מבין השתיים - הכנסתו על פי השומה הסופית לאותה שנה שבה החל שירות המילואים או ההכנסה הצפויה בהתאם למקדמות לשנת המס הרלוונטית. בהתאם, חובות כאמור שכבר נוצרו יבוטלו כתוצאה מהתיקון המוצע. לגבי שנת 2025 התגמול יתבסס על ההכנסה שלפיה שולמו תגמולי המילואים לשנת 2024, על פי האמור לעיל, או על השומה הסופית של שנת 2025 - הגבוהה מביניהן. בינואר 2025 תוקן חוק בט"ל בהתאם לתזכיר.

בקרה על תגמולי מילואים - החל משנת 2008, בעקבות תיקון בחוק בט"ל, משרתי מילואים רשאים להמשיך ולעבוד בתקופת השירות. כך יכול להיווצר מצב שבו משרת מילואים ממשיך בעבודתו כשכיר או כעצמאי ומקבל בגין תקופת השירות הן תגמול מלא והן שכר מהמעסיק או הכנסה לעצמאי מעסקו. ההסדר האמור מאפשר למשרת המילואים, במקרים שבהם השירות הצבאי מאפשר זאת, להמשיך ולשמור על עבודתו או עסקו; מצמצם את הפגיעה במעסיק; וכן תורם למדינה ברמה המשקית בין היתר בהעלאת הפיריון והכנסות המדינה ממסים.

- נמצא כי מאחר שהמעסיקים מדווחים על סכום השכר בלי הפרדה בין השכר המשולם בגין עבודה לבין תגמול המילואים, בט"ל אינו יכול לדעת כמה מתוך השכר המדווח הוא שכר בגין עבודה וכמה בגין תגמול מילואים.
 - בבדיקה שקיים בט"ל לגבי כ-66,000 משרתי מילואים ששירתו לפחות שתי תקופות החל מאוקטובר 2023 עד אוקטובר 2024 ועבדו אצל אותו מעסיק בכל התקופות עלה כי לגבי כ-20% (כ-13,200 משרתים) התגמול בתקופת השירות האחרונה היה גדול ביותר מ-20% מהתגמול בתקופת השירות הראשונה. בהתאם, בינואר 2025 תוקן חוק בט"ל כך שנקבע בחוק מנגנון לבקרה על ידי בט"ל על תשלום תגמול המילואים במקרים שבהם ההכנסה של משרת המילואים הרלוונטית לתשלום התגמול עלתה במידה רבה ביחס לתקופות קודמות.
- עם זאת, לבט"ל ולצה"ל אין מנגנון בקרה משותף המאפשר מיצוי המידע שבידי כל גוף כדי להבטיח כי ההוצאה הציבורית בגין שירות המילואים מנוצלת באופן יעיל. לצה"ל אין מידע על השתכרות נוספת של משרתי המילואים, ולבט"ל אין מידע בדבר תקופות השירות בפועל בצה"ל. יצוין כי תקופות

שירות המילואים הממושכות וההוצאה הציבורית הגבוהה על תגמולי המילואים (כ-20 מיליארד ש"ח באוקטובר 2023 - יולי 2024) מחדדים את הצורך בהידוק הבקרה על הוצאה זו תוך שיתוף פעולה בין בט"ל לצה"ל.

היקף ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם



- לאחר פרוץ המלחמה הרחיבה המדינה את היקף ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם, כמו ההגנה מפני פיטורים, ואת ההקלות בעבודה שניתנו להם, כמו האפשרות לצבור ימי חופשה שנתית לבן הזוג ולהורה האחר¹. נכון לאוגוסט 2024, הדבר נעשה בשורה של מהלכים לאורך התקופה (בנובמבר 2023, במרץ 2024 ובמאי 2024) - חלקם בחקיקה ללא מגבלת זמן, חלקם בחקיקה שתוקפה לזמן מוגבל, וחלקם במסגרת צו הרחבה של שר העבודה על בסיס הסכם קיבוצי שתוקפו אף הוא מוגבל בזמן. כמו כן התנאים לתחולת ההגנות וההקלות בעבודה שונים ממקרה למקרה; לדוגמה, ההגנה מפני פיטורין של משרת המילואים לתקופה של עד 30 יום מהשחרור קבועה בחוק ללא הגבלת זמן, והסמכות בנושא היא של ועדת תעסוקה במשרד הביטחון. לעומת זאת, ההגנה מהיום ה-31 ועד היום ה-60 מהשחרור קבועה בצו הרחבה להסכם קיבוצי; תוקפה הוא עד סוף שנת 2025, לאחר שהוארך מפעם לפעם; קיומה מותנה בכך שמשרת המילואים נעדר מהעבודה בשל שירות המילואים במשך 60 ימים או יותר בתקופת תחולת ההסכם הקיבוצי; והסמכות בנושא נתונה לוועדת פיקוח במשרד העבודה. נוסף על כך, לגבי מי שנפצע במהלך שירות המילואים החליטה הממשלה בדצמבר 2024 (לאחר תום תקופת הביקורת) לרשום את הודעת שר הביטחון בדבר כוונתו לבחון את הצורך במתן מענים נוספים לחיילי מילואים שנפצעו במלחמת חרבות ברזל, בלי שצוינה בהחלטה במפורש ההגנה על הזכויות בעבודה. מהאמור לעיל עולה כי 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 להוות תמריץ שלילי למעסיקים לקבל לעבודה משרתי מילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם ולפגוע בתעסוקה שלהם.

הנגשת המידע ומיצי הזכויות לגבי משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם -



סמכויות הטיפול במקרים של פגיעה בזכויות בעבודה נתונות לכמה גופים (מינהל ההסדרה והאכיפה, משרד הביטחון ונציבות שוויון הזדמנויות), ויכולים להיות מקרים שבהם סמכויות הגופים השונים מתקיימות במקביל ביחס לאותם מקרים, כמו למשל במקרה של פיטורים עקב שירות המילואים. כמו כן, כל גוף בנפרד פעל להנגשת מידע ולמיצי הזכויות של משרתי המילואים. ביולי 2024 פרסם צה"ל באתר המרשתת הייעודי לחיילי המילואים מידע בדבר מיצי הזכויות של משרתי המילואים בעבודה וכן מידע לגבי איסור הפיטורים של בת הזוג של משרת המילואים, אולם נמצא כי לא היה פרסום בנושא לגבי הזכויות של הורה האחר של ילדו של משרת המילואים שאינו בן זוגו.

¹ בהגדרה ההורה האחר לעניין זה נכללו: פרודים, גרושים וידועים בציבור.



פעולות בט"ל לתשלום תגמול המילואים במהלך השירות ולשיפור ההסברה, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול - החל מפרוץ המלחמה פעל בט"ל, בשיתוף צה"ל ומשרד האוצר, לתשלום תגמול המילואים עוד במהלך שירות המילואים ולא רק בסופו כפי שהיה קודם לכן; ולשיפור ההסברה, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול בקרב משרתי המילואים והמעסיקים. מבקר המדינה מציין לחיוב את המעבר של בט"ל לתשלום תגמול מילואים מדי חודש בחודשו ואת הפעולות שנקט להסברה ולמיצוי הזכויות של משרתי המילואים והמעסיקים בכל הנוגע לקבלת תגמול המילואים בגין שירותם במלחמת חרבות ברזל.

הנגשת המידע ומיצוי הזכויות על ידי צה"ל - באפריל 2024 הקים צה"ל "מרכז מטכ"ל-לי לאומי לסיוע וטיפול במשרתי המילואים ובני משפחותיהם" (המרכז המטכ"לי). באתר המרשתת של המרכז המטכ"לי מופיע מידע בדבר ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, ובאמצעות האתר ניתן לפנות למרכז המטכ"לי בנושא, וכון ליוני 2024 עורכת דין מטעם המרכז המטכ"לי ניתבה את הפניות שהגיעו למרכז אל הגופים הרלוונטיים, כמו מינהל האכיפה, ומקיימת מעקב אחר טיפולם בפניות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יפעל, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל וצה"ל, כדי לעגן בחוק את העלאת סכום התגמול המזערי היומי ללא הגבלת זמן, לכל הפחות לסכום שלא יפחת משכר המינימום ליום עבודה.

מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל, צה"ל וארגוני המעסיקים והעובדים הרלוונטיים, יקדמו הסדר לשיפוי מעסיקים בגין הפרשות סוציאליות של עובדיהם שמשרתים במילואים גם לאחר תום שנת 2025 הכולל את התנאים למתן השיפוי.

מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל וצה"ל, יפעלו לשנות את אופן חישוב תגמול המילואים ולצמצם את מגמת השחיקה של שיעור התגמול הנוסף מתוך סך התגמול ככל שתקופת שירות המילואים מתארכת, נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן, בשיתוף בט"ל, משרד הביטחון וצה"ל, להסדיר גם מעבר לשנת 2025 את תשלום תגמול המילואים לעצמאים שמשרתים במילואים, כדי שהכנסתם לא תיפגע בעקבות השירות, ובפרט כאשר היקף השירות גדול. עוד מומלץ כי משרד האוצר ובט"ל יפעלו בשיתוף צה"ל למיצוי זכויות משרתי המילואים העצמאים בכל הנוגע לאפשרויות העומדות לפניהם לצמצום או מניעה של הפגיעה בהכנסותיהם.

נוכח הגידול הצפוי בהיקף המילואים, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, ייבחנו בשיתוף בט"ל וצה"ל, 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 הממשלה לעניין המענקים. עוד מומלץ כי בהתאם לצורך יקדמו משרד הביטחון ומשרד האוצר, בשיתוף בט"ל וצה"ל, שינוי חקיקה והתאמה של אופן החישוב של התגמול למצב שבו היקף שירות המילואים גדל.

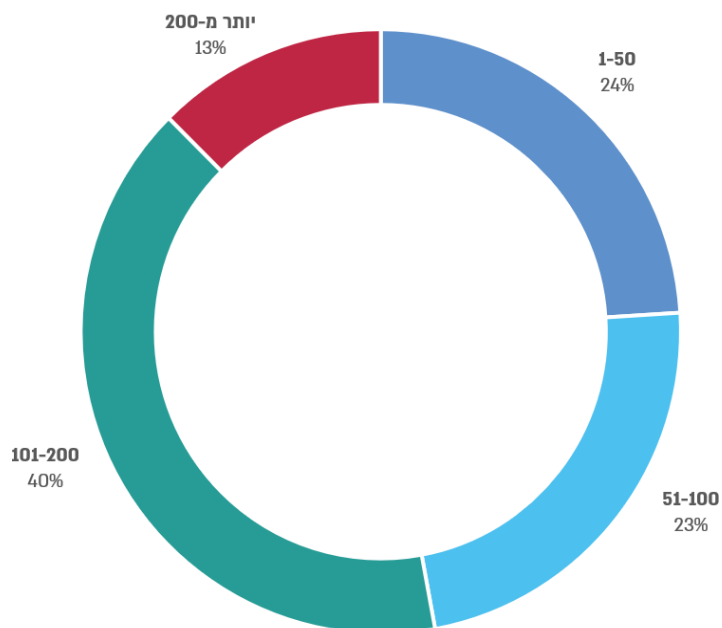
נוכח ההיקף והאופי של שירות המילואים ונוכח החשיבות וההיקף הכספי של תגמולי המילואים, מומלץ כי בט"ל ישוב ויבחן את הדרך שבה מדווחים לו המעסיקים על שכר עובדיהם ויקדם החלת חובת דיווח באופן שיאפשר להבחין בין השכר שמקבל העובד עבור עבודתו לבין השכר שהוא מקבל בגין תגמול המילואים המשולם כחלק מהשכר. עוד מומלץ שבט"ל וצה"ל בשיתוף 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, בכפוף להוראות הדין המסדירות את הכללים להעברת מידע בין גופים ציבוריים, במטרה להדק את הבקרה על ההוצאה הציבורית הגבוהה על תגמולי המילואים ולהביא לניצול יעיל יותר של משאב ההוצאה הציבורית על מילואים.

מומלץ כי משרד העבודה יבחן בראייה כוללת - בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הביטחון, צה"ל וארגוני המעסיקים והעובדים הרלוונטיים וגורמים 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 הפציעה אינו יכול לשוב לעבודתו בתקופה זו, וימליץ בעניין לשר העבודה כדי לקדם את הסדרתן, אם יש צורך בכך; זאת נוכח הצרכים שעלו בנושא במהלך מלחמת חרבות ברזל והעלייה הצפויה במספר משרתי המילואים ומספר הימים שישירתו בשנים 2025 - 2026 ובשנים שלאחריהן.

מומלץ כי משרד הביטחון, משרד העבודה ונציבות שוויון הזדמנויות ימשיכו לעקוב אחר המקרים שבהם עלה חשש לפגיעה בזכויות בעבודה של משרתי מילואים ויקבעו דרכים למניעת הפרות ולהגברת מימוש סמכויותיהם על פי חוק להגנה על משרתי המילואים, ובכלל זה פעולה יזומה הן מול מעסיקים והן מול משרתי המילואים, לרבות פעולות יישוג (שיחור - reaching-out) וסקרים בקרב משרתי המילואים כדי לעמוד על הפערים מצידם והמענים הנדרשים להם.

מומלץ כי צה"ל, בשיתוף משרד העבודה, משרד הביטחון ונציבות שוויון הזדמנויות, ימשיך להפעיל את המרכז המטכ"לי לצורך הנגשת המידע ולצורך ריכוז הפניות של משרתי המילואים ובני משפחותיהם וניתובן לגופים המוסמכים לטפל בהן. כמו כן מומלץ שגופים אלה ישתפו פעולה לצורך הבטחת הנגשת המידע בנושא ההגנה על זכויות בעבודה באופן שוטף ושיטתי לאוכלוסייה זו.

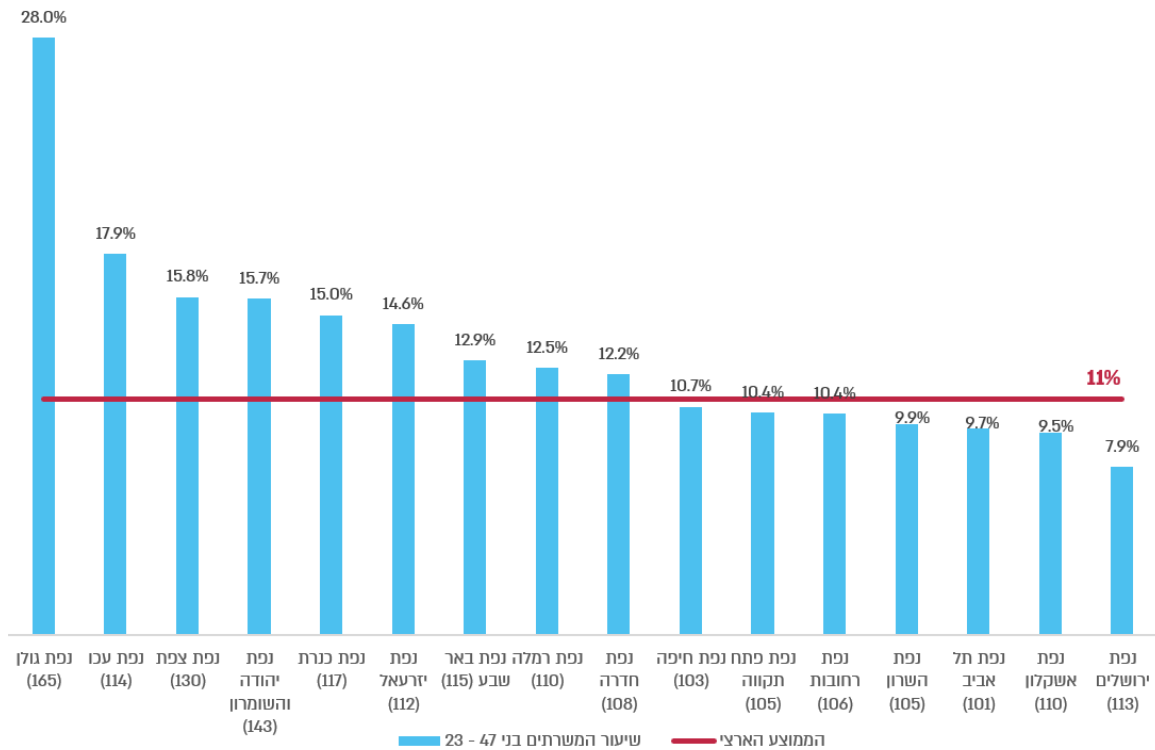
התפלגות משרתי המילואים לפי מספר ימי השירות, אוקטובר 2023 עד יולי 2024



חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

**שיעור משרתי המילואים מקרב בני 23 - 47 ומשך השירות הממוצע (בימים),
לפי הנפה הגיאוגרפית***



* המספר בסוגריים בכל נפה הוא מספר הימים הממוצע ששירתו המשרתים בני 23 - 47 בנפה.

סיכום

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ועד יולי 2024, במהלך עשרת החודשים הראשונים של המלחמה, נקראו כ-318,000 אזרחים לשירות מילואים - רק כ-11% מקרב תושבי ישראל בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית - לתקופות ארוכות שלא היו כמותן שנים רבות. שיעור נמוך זה מחדד את הצורך בהרחבת מעגל המשרתים בצה"ל. רוב משרתי המילואים שירתו חודשים ארוכים במהלך תקופה זו. אזרח המשרת במילואים מתנתק פעמים רבות משגרת חייו, מקדיש את עצמו לשירות הצבאי ולעיתים אף מסכן את חייו. לשירות מילואים ממושך עשויה להיות השפעה שלילית בין היתר על יכולת הפרנסה והתעסוקה של משרת המילואים ובני משפחתו.

החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל פעל בט"ל, בשיתוף צה"ל ומשרד האוצר, לתשלום תגמול המילואים עוד במהלך שירות המילואים ולשיפור ההסברה, 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 של המעסיקים לגבי המשך תחולת חלק מהזכויות של הראשונים בעבודה והחובות של האחרונים בנושא. הפגיעה ברמת הוודאות עלולה להוות תמריץ שלילי למעסיקים לקבל לעבודה משרתי מילואים, 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, ייבחנו 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 הממשלה לעניין המענקים. עוד מומלץ כי בהתאם לצורך יקדמו שינויי חקיקה והתאמה של אופן החישוב של 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 באוקטובר 2023 - יולי 2024) המחדידים 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, וימליץ בעניין לשר העבודה כדי לקדם את הסדרתן, אם יש צורך בכך; זאת נוכח הצרכים שעלו בנושא במהלך חרבות ברזל והעלייה הצפויה במספר משרתי מילואים ובמספר הימים שישרתו 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 ולצורך ריכוז הפניות של משרתי המילואים ובני משפחותיהם וניתובן לגופים המוסמכים לטפל בהן.

מתן תגמול הוגן על שירות המילואים, בפרט כשמדובר בפיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק או כאשר מדובר במשרתי מילואים ששכרם נמוך יחסית, ושמירה על זכויותיהם בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם הם גם חובה ערכית של המדינה כלפי קבוצת אוכלוסייה מצומצמת זו הנושאת את ביטחון המדינה על כתפיה; הם נדרשים לצורך הבטחת המשך קיומו התקין של מודל שירות המילואים, בפרט נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות; ויש להם תועלות ברמה המשקית בכך שיאפשרו את מיצוי פוטנציאל ההשתכרות של מי שמשרת במילואים.

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

מבוא

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לחוק יסוד: הממשלה¹. כמו כן, צה"ל הכריז על מצב כוננות מלחמה, שר הביטחון הכריז על מצב מיוחד בעורף במדינה כולה², וכן הוחלט על גיוס מילואים נרחב בנסיבות חירום, לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק שירות המילואים).

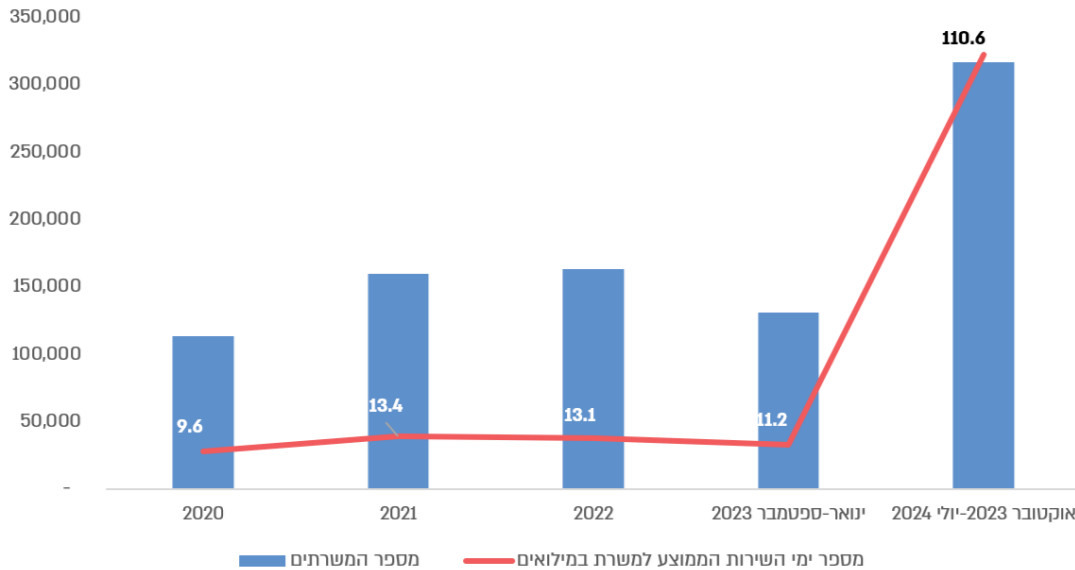
מערך המילואים משמש מאז קום המדינה מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל³. החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה) באוקטובר 2023 ועד יולי 2024 - במהלך עשרת החודשים הראשונים של המלחמה - נקראו כ-318,000 אזרחים לשירות מילואים, וזאת עוד קודם התעצמות הלחימה בלבנון בספטמבר 2024. היקף הגיוס ומשך השירות של המשרתים והמשרתות במילואים (להלן - משרתי המילואים) היה גדול באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות. להלן נתונים על מספר משרתי המילואים⁴ ומספר ימי המילואים ששירתו במוצע⁵ בשנים 2020 - 2024 (עד יולי):

- 1 סעיף 40(א1) לחוק יסוד: הממשלה. בינואר 2023 האצילה הממשלה את הסמכויות בנושא לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני - ביטחוני") (החלטת ממשלה 6 מ-3.1.23) ([קישור](#)).
- 2 בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. הכרזה על ידי שר הביטחון נדרשת לקבל אישור הממשלה אחרת תפקע לאחר 48 שעות. על השר להודיע עליה מידית לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
- 3 דברי הסבר להצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 295.
- 4 לגבי התקופה אוקטובר 2023 - יולי 2024 הובאו בחשבון משרתי מילואים שגויסו למילואים מתחילת אוקטובר 2023. מי שנקרא ליותר מתקופת שירות אחת נספר פעם אחת בלבד.
- 5 ימי השירות שנלקחו בחשבון בחישוב הממוצע הם אלו שבגינום שילם המוסד לביטוח לאומי תגמול למשרת המילואים.

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

תרשים 1: מספר משרתי המילואים ומספר ימי המילואים ששירתו בממוצע בשנים 2020 - 2024 (עד יולי) (בקירוב)



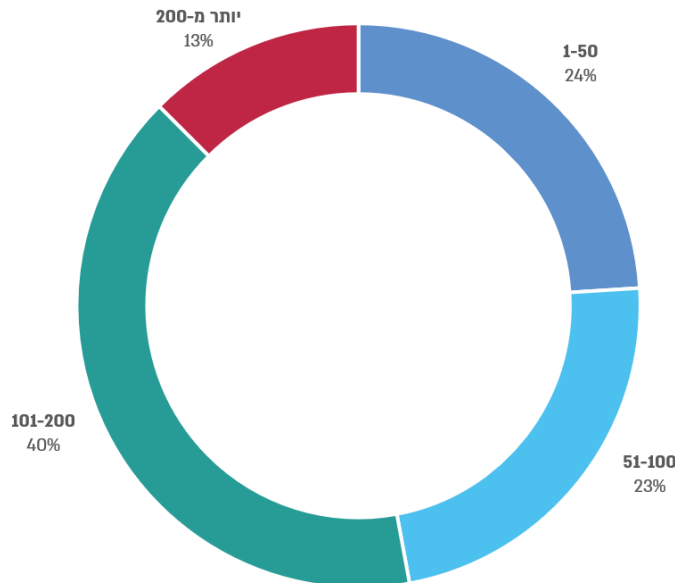
על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתחילת מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 - עשרה חודשים - מספר משרתי המילואים היה גבוה פי שניים ממספרם הממוצע בתקופות שקדמו לה. עוד עולה כי בעשרת החודשים מספר ימי השירות הממוצע של משרתי המילואים היה כ-110 ימים - קרוב לארבעה חודשים. זאת לעומת ממוצע של כ-10 עד 13 ימים בשנים 2020 - 2023 (עד ספטמבר). יצוין כי על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), מספר ימי המילואים המצטבר בתקופה זו היה כ-35 מיליון - פי כ-20 מהממוצע בתקופות הקודמות.

להלן התפלגות משרתי המילואים לפי מספר ימי השירות מאוקטובר 2023 עד יולי 2024 (עשרה חודשים):⁶

לגבי מי ששירת יותר מתקופה אחת הובא בחשבון מספר הימים המצטבר.

תרשים 2: התפלגות משרתי המילואים לפי מספר ימי השירות, אוקטובר 2023 עד יולי 2024



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כ-53% ממשרתי המילואים במלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024, יותר מ-150,000 חיילים, שירתו במצטבר בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 יותר מ-100 ימים, וכ-13% מהמשרתים אף יותר מ-200 יום - כשבעה חודשים מתוך עשרת החודשים שלגביהם בוצע הניתוח.

אזרח המשרת במילואים מתנתק משגרת חייו ומקדיש את עצמו לשירות הצבאי. לכך עלולה להיות השפעה שלילית בין היתר על יכולת התעסוקה והפרנסה שלו ושל בני משפחתו. ההסדר לתשלום תגמול המילואים נקבע בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל), אשר קובע כי מי שמשרת במילואים⁷ זכאי לקבל מבט"ל תגמול מילואים בעד ימי שירותו (להלן גם - התגמול) והתגמול ממומן מתקציב משרד הביטחון.

סכום התגמול מבוסס על משך השירות ועל הכנסתו של משרת המילואים ערב יציאתו לשירות המילואים, ובכל מקרה סכום התגמול עבור כל יום שירות במילואים לא יפחת מהתגמול המזערי (להלן - התגמול

⁷ חוק בט"ל מגדיר "מילואים" כשירות מילואים בהתאם לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

המזערי)⁸ ולא יעלה על התגמול המרבי (להלן - התגמול המרבי)⁹ הקבועים בחוק בט"ל. ההכנסה הנלקחת בחשבון לצורך חישוב התגמול תלויה במצב התעסוקה של המשרת: שכיר על בסיס שכרו בחודשים שקדמו לשירות המילואים; עצמאי על בסיס הכנסתו בשנת המס הרלוונטית, כשבפועל משולם התגמול על בסיס נתוני המקדמות שעליהן דיווח¹⁰; מי שאינו עובד ואינו עצמאי מקבל את התגמול המזערי, ומובטל הזכאי לדמי אבטלה מקבל סכום שלא יפחת מדמי האבטלה ליום שהיה זכאי להם אילו היה מובטל בתקופת שירותו במילואים¹¹.

כאשר משרת המילואים הוא שכיר¹², חלה על המעסיק חובה להמשיך ולשלם לו את השכר שהיה משלם לו אילו לא שירת במילואים¹³, והמעסיק רשאי להגיש לבט"ל תביעה לקבלת תגמול המילואים בגין העובד. אם התגמול שהמעסיק מקבל מבט"ל גבוה מהשכר ששילם, עליו להעביר לעובד את יתרת התגמול. כאשר משרת המילואים אינו שכיר, תגמול המילואים משולם לו ישירות לאחר שהוגשה תביעה לקבלו.

לפי הנתונים שמסר בט"ל למשרד מבקר המדינה, בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 שילם בט"ל תגמול מילואים בסכום כולל של כ-20 מיליארד שקלים¹⁴. זאת לעומת סך של כ-5.3 מיליארד שקלים ששולמו במצטבר בשלוש ושלושת רבעי השנים שמתחילת שנת 2020 ועד ספטמבר 2023.

נוסף על תגמול המילואים קבעה המדינה לאחר תחילת המלחמה זכאות לקבלת תשלומים לעצמאים משרתי מילואים עבור נזק כלכלי שנגרם להם כתוצאה מירידה במחזור העסקאות של העסק שלהם¹⁵. עוד קבעה המדינה שלמשרתי המילואים ישולמו מענקים שונים בגין שירותם ללא תלות בהכנסה או במצב התעסוקה שלהם, שלא נבדקו בדוח זה. אלה כוללים, למשל, תגמול מיוחד למשרת מילואים ששירת יותר

⁸ לפי סעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי, התגמול המזערי היומי הוא 68% מ"הסכום הבסיסי" לחודש המתעדכן מפעם לפעם (כהגדרתו בחוק) מחולק ב-30, ולעניין מי שנקרא לשירות מילואים מפרוץ חרבות ברזל ועד סוף שנת 2025 - 95% מהסכום הבסיסי לחודש, מחולק ב-30; בשנת 2024 היה הסכום הבסיסי לעניין זה כ-327 ש"ח והסכום המזערי כ-311 ש"ח.

⁹ לפי סעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי, התגמול המרבי היומי הוא סכום השווה לסכום הבסיסי כפול חמש, כשהוא מחולק ב-30. בשנת 2024 היה כאמור הסכום הבסיסי לעניין זה כ-9,800 ש"ח.

¹⁰ בשנת המס שאחרי השירות מתבצעת התחשבות בין בט"ל למשרת המילואים בעניין הפער בין התגמול ששולם לו על סמך המקדמות שעליהן דיווח לבט"ל ובין סכום התגמול המגיע לו על סמך ההכנסות בפועל בשנת המס שבה היה השירות.

¹¹ ראו פרק י"ב לחוק בט"ל.

¹² סעיף 272(א) לחוק בט"ל.

¹³ סעיף 276 לחוק קובע כי חובת המעסיק לשלם לעובד תשלום על חשבון התגמול בסכום השווה לשכר שהיה משולם לו אילו לא שירת במילואים.

¹⁴ סכום זה כולל תגמולים ששולמו ישירות למשרתי מילואים וכן שיפוי למעסיקים בגין תגמולי מילואים ששילמו לעובדיהם.

¹⁵ יודגש כי דוח זה עוסק גם בתגמול המילואים המשולם למשרתי מילואים שהם עצמאים. הדוח אינו עוסק בפיצוי הניתן לעצמאים - שלא במסגרת תגמול המילואים - על פגיעה במחזור העסקאות של עסקיהם, אם התרחשה, הניתן להם למשל במסלול משותף של קרן הסיוע של צה"ל ושל קרן הפיצויים - מס רכוש שברשות המיסים בישראל ([ראו קישור](#)).

מ-60 ימים בכל שנה קלנדריית אף אם אינו "מפקד לוחם"¹⁶; "מענק משפחה מיוחדת" למשרתים שהם הורים לתלמיד עם צרכים מיוחדים¹⁷, וסיוע לסטודנטים משרתי מילואים במלחמת חרבות ברזל¹⁸.

לפי הצעת חוק ממשלתית מיולי 2024, על רקע מאורעות התקופה נוצר צורך משמעותי בחיזוק ובבניין של כלל מערכי כוח האדם העומד לרשות צה"ל, ועל כן הוצע לשנות את חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כדי להאריך את שירות החובה¹⁹. נוסף על כך, לפי הסברי משרד הביטחון, כדי להימנע מפגיעה בכשירות המבצעית וביכולת הלחימה של צה"ל, יש צורך בהגדלת היקף שירות המילואים, ולכן מוצע להעלות את גיל הפטור ממילואים בחמש שנים ולהגדיל את מספר ימי המילואים השנתיים עד פי יותר משניים²⁰.

דוח זה עוסק בתגמול המילואים, אשר נועד במהותו לתת תגמול על שירות המילואים ובפרט לפצות את משרת המילואים על אובדן שכר עבודתו או ההכנסה שלו מעסקו במהלך השירות, ואשר בנובמבר 2024 היווה כ-63%²¹ מסך ההוצאה על גיוס המילואים במהלך מלחמת חרבות ברזל, וכן בהגנה על הזכויות בעבודה של שכירים המשרתים במילואים. מתן תגמול הוגן עבור שירות המילואים, ובפרט פיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק, ושמירה כי זכויותיו של משרת המילואים השכיר בעבודה לא ייפגעו הם תנאי יסוד להמשך קיומו של מודל שירות המילואים, ובפרט לנוכח הצורך הצפוי להגדיל את היקף שירות המילואים בשנים הקרובות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה את נושא תגמול המילואים וההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023. לעניין תגמול המילואים נבדקו פעולות בט"ל לתשלום התגמול ופעולותיו להסברה, הנגשה ומיצוי הזכויות לקבלתו וכן ההסדר הנורמטיבי לתשלום התגמול. לעניין ההגנה על הזכויות של משרתי המילואים בעבודה נבדקו

¹⁶ לפני המלחמה, המענק ניתן בגין כל יום מילואים החל מהיום ה-61 לשירות למי שהוא מפקד לוחם. ראו החלטת ממשלה 1226 (7.1.24).

¹⁷ מענק בסך 2,000 ש"ח למי ששירת 45 ימים ומעלה והוא הורה לתלמיד (עד גיל 21) עם צרכים מיוחדים לפי חוק חינוך מיוחד ([אתר משרד הביטחון](#)).

¹⁸ הסיוע בתשלום שכר הלימוד ניתן למשרתי מילואים שאינם זכאים למלגת לימודים אחרת במימון המדינה ([אתר משרד הביטחון](#)).

¹⁹ בהתאם להצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 והוראת שעה), התשפ"ד-2024, יוארך שירות החובה לגברים מ-32 חודשים ל-36 חודשים. הצעת החוק מציעה להסמיך את שר הביטחון לקבוע בצו, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מערכים, יחידות, מקצועות ותפקידים שתקופת השירות הסדיר בהם תהיה קצרה יותר, אך לא פחות מ-32 חודשים. לגבי נשים שיתנדבו לשרת באחד התפקידים שקבע שר הביטחון יחול דין זהה.

²⁰ ראו את תזכיר חוק שירות המילואים שפורסם להערות הציבור בפברואר 2024. בתזכיר הוצע להעלות את מספר ימי המילואים השנתיים המרבי לחייל מילואים שאינו קצין וממלא תפקיד שאינו פיקודי מכ-18 בממוצע ל-42 יום ואת גיל הפטור מ-40 ל-45 שנה; לחייל מילואים שאינו קצין וממלא תפקיד פיקודי מכ-23 בממוצע ל-48 יום ואת גיל הפטור מ-40 ל-45 שנה; ולחייל מילואים שהוא קצין מכ-28 בממוצע ל-55 יום ואת גיל הפטור מ-45 ל-50 שנה.

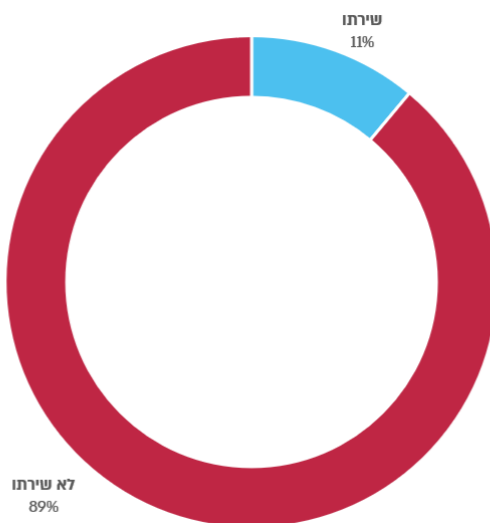
²¹ משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי על פי המפתח המשמש אותו, סכום תגמול המילואים היומי הוא בממוצע 630 ש"ח, וסכום המעטפת הנוספת המשולמת למשרתי המילואים הוא בממוצע 370 ש"ח ליום; המספרים המדויקים תלויים במשך השירות, באופי השירות ועוד.

ההסדר הנורמטיבי בנושא ופעולות מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה (להלן - מינהל ההסדרה והאכיפה), פעולות משרד הביטחון ופעולות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה. הביקורת נערכה במוסד לביטוח לאומי, במינהל ההסדרה והאכיפה, במשרד הביטחון ובנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - נציבות שוויון הזדמנויות או הנציבות). בדיקות השלמה נערכו באגף תקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. נוסף על כך קיים משרד מבקר המדינה ביוני 2024 מפגש עם קבוצת מיקוד של משרתי מילואים שנענו לפנייתו לשתף בניסיונם בנושא ההגנה על הזכויות בעבודה.

מאפייני משרתי המילואים במהלך מלחמת חרבות ברזל מאוקטובר 2023 עד יולי 2024

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה²², בישראל חיו בתחילת שנות העשרים של המאה כ-2.3 מיליון תושבים בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית. להלן תרשים המציג את שיעור המשרתים במילואים החל מפרוץ המלחמה ועד יולי 2024 מתוך אוכלוסייה זו, בהתאם לנתוני בט"ל:

תרשים 3: שיעור המשרתים במילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 מכלל התושבים בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה". הנתונים נוגעים לשנת 2020. בספירה לעיל נכלל מי שמוגדר כ"יהודי" ו"אחר" ושגילו בשנת 2020 היה 20 - 44, ולפיכך בשנת 2023 היה בן 23 - 47.

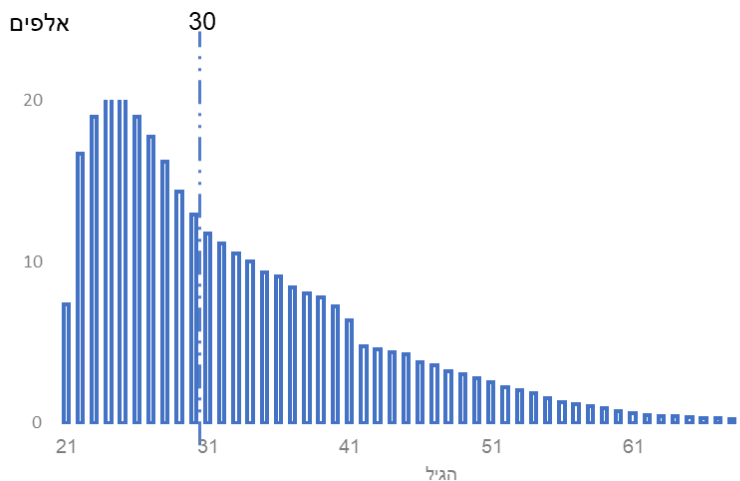
מהתרחים עולה כי כ-11% בלבד מתושבי ישראל בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית שירתו במילואים מפרוץ המלחמה עד יולי 2024.

משרד מבקר המדינה בדק את מאפייני משרתי המילואים במלחמת חרבות ברזל. התרחים להלן מציגים פילוח של משרתי המילואים אשר שירתו בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 בהיבטים דמוגרפיים, גיאוגרפיים ותעסוקתיים, לפי נתונים שמסר בט"ל לצוות הביקורת ביולי 2024:

מאפיינים דמוגרפיים

להלן התפלגות משרתי המילואים בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024, לפי הגיל, המצב המשפחתי ומספר הילדים עד גיל 18:

תרשים 4: התפלגות משרתי המילואים בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 לפי גיל²³

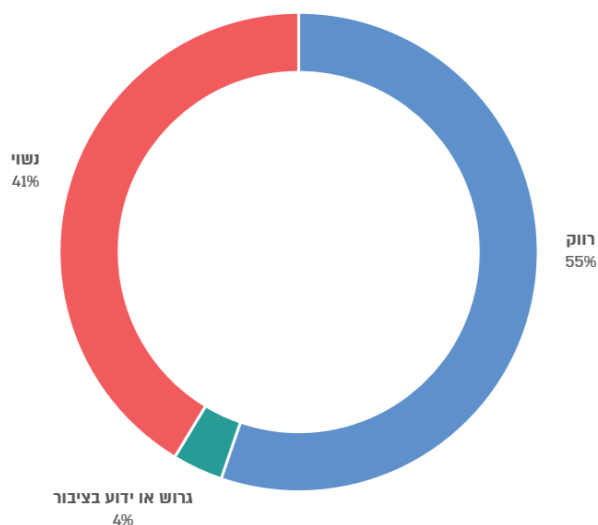


על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הקו המקווקו מציג את הגיל החציוני של המשרתים.

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

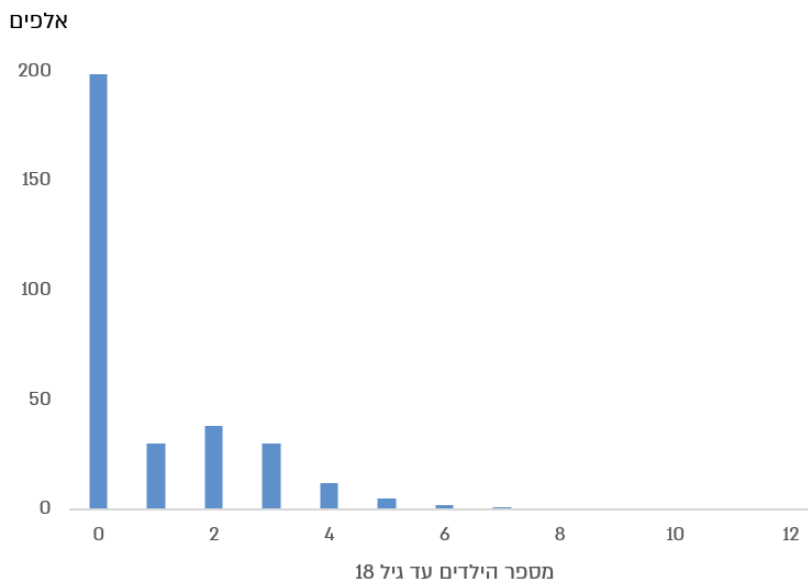
ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

תרשים 5 : התפלגות משרתי המילואים בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 לפי המצב המשפחתי



על פי נתוני בטי"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 6 : התפלגות משרתי המילואים בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 לפי מספר הילדים עד גיל 18



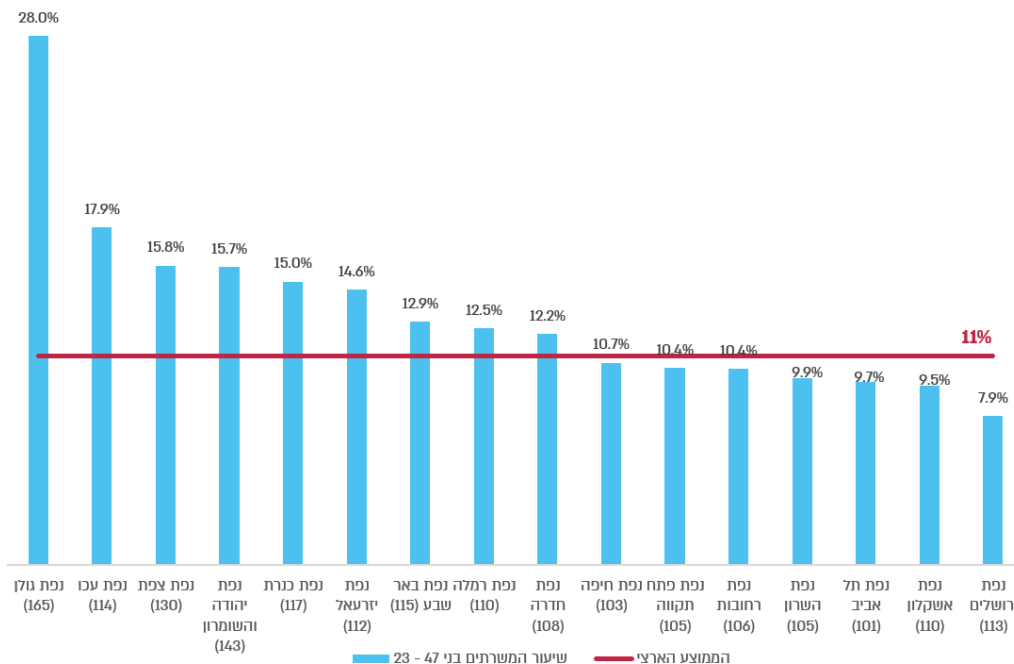
על פי נתוני בטי"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשימים לעיל מלמדים על הפרופיל הדמוגרפי של משרתי המילואים ששירתו בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024: יותר ממחציתם - כ-55% - היו רווקים, גילם החציוני 30 ורובם - כ-63% - ללא ילדים. עם זאת, מספר הילדים הכולל, בני 18 ומטה, של משרתי המילואים היה כ-290,000 (ממוצע של 2.4 ילדים לכל משרת שהוא הורה) ולכ-30,000 משרתי מילואים ילדים שגילם אינו עולה על 14. עוד נמצא כי כ-21,000 משרתי מילואים בתקופה האמורה היו בני 50 ומעלה.

מאפיינים גיאוגרפיים

התרשים להלן מציג את שיעור משרתי המילואים מקרב בני 23 - 47 מקרב כלל התושבים בקבוצת גיל זו שאינם שייכים לחברה הערבית בכל נפה גיאוגרפית ואת משך השירות הממוצע (בימים) בכל נפה²⁴:

תרשים 7: שיעור משרתי המילואים מקרב בני 23 - 47 מקרב התושבים בקבוצת גיל זו שאינם שייכים לחברה הערבית בכל נפה גיאוגרפית ומשך השירות הממוצע (בימים) בכל נפה²⁵



על פי נתוני בטי"ל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספר בסוגריים בכל נפה הוא מספר הימים הממוצע ששירתו המשרתים בני 23 - 47 בנפה.

מבחינה גיאוגרפית מדינת ישראל מחולקת לשישה מחוזות ואלו מחולקים ל-16 נפות.
התרשים מתבסס על הנתונים שמסר בטי"ל בנוגע למשרתי המילואים ועל נתוני הלמ"ס בנוגע לאוכלוסייה בחלוקה לנפות גיאוגרפיות. נתוני הלמ"ס בהקשר זה נכונים לשנת 2020. לצורך החישוב הובאו בחשבון תושבים שבשנת 2020 היו בני 20 - 44, ולפיכך בשנת 2023 היו בני 23 - 47. הובאו בחשבון תושבים הנכללים בקבוצת האוכלוסייה "יהודים ואחרים" (גברים ונשים) ללא תושבים ערבים.

24

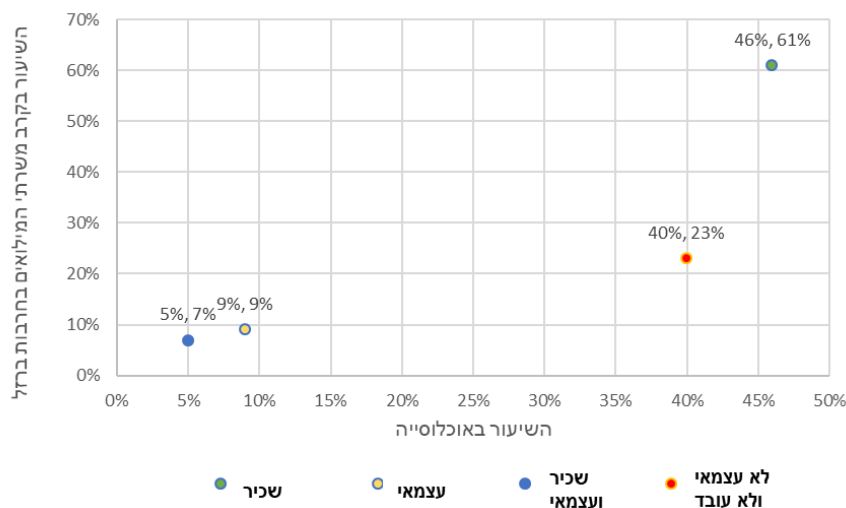
25

תרשים 7 מלמד על הפיזור הגיאוגרפי של משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024. עולה כי בנפת גולן שיעור המשרתים בני 23 - 47 מקרב כלל התושבים בקבוצת גיל זו, שאינם שייכים לחברה הערבית, הוא הגבוה ביותר - קרוב לפי שלושה מהשיעור המקביל ברמה הארצית (כ-28% ביחס לכ-11%). השיעור הנמוך ביותר של משרתים מקבוצת הגיל הזו הוא בנפת ירושלים - כ-8% בלבד. עוד עלה כי באזורי הפריפריה (נפות גולן, צפת, עכו, באר שבע, כנרת ויזרעאל)²⁶ ובנפות רמלה, חדרה ויהודה ושומרון שיעור המשרתים בגילי 23 - 47 היה כ-12% - 28% - שיעור העולה על השיעור הארצי, שעומד על כ-11% בלבד²⁷.

מאפיינים תעסוקתיים

להלן נתונים על שיעור משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 בסטטוסים התעסוקתיים השונים, בהשוואה לשיעורם מקרב כלל האוכלוסייה של בני 18 ומעלה באותם סטטוסים²⁸:

תרשים 8: שיעור משרתי המילואים במלחמת חרבות ברזל בסטטוסים התעסוקתיים השונים, לעומת שיעור האוכלוסייה מגיל 18 ומעלה באותם סטטוסים



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²⁶ החלטת הממשלה 667 (4.8.13) הגדירה נפות אלו כאזורי פריפריה בהתבסס על מדד המשקלל את המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות המתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

²⁷ שיעורים דומים התקבלו גם כאשר החישוב בוצע בנוגע לטווח הגילים 20 - 54.

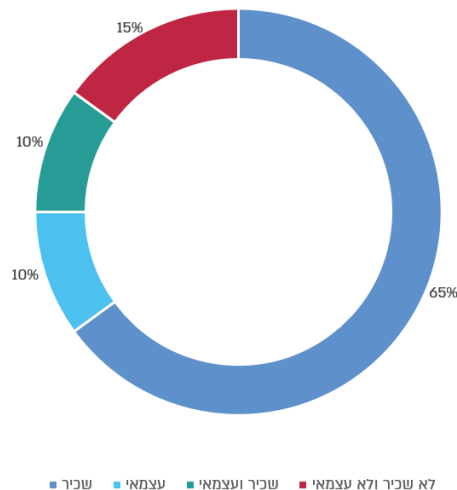
²⁸ הנתונים על השיעור באוכלוסייה מגיל 18 ומעלה מבוססים על נתוני בט"ל ליולי 2024, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי כ-61% ממשרתי המילואים סווגו בבט"ל כשכירים בלבד²⁹ - שיעור גבוה משיעורם בכלל האוכלוסייה מגיל 18 ומעלה (כ-46%). עוד עולה כי קרוב לרבע מהמשרתים סווגו כמי ש"אינו עובד שכיר ואינו עובד עצמאי"³⁰ - שיעור נמוך משיעורם בכלל האוכלוסייה מגיל 18 ומעלה (כ-40%); זאת בין היתר מכיוון שקבוצת המבוטחים המסווגים בבט"ל כמי שאינם עובדים ואינם עצמאים כוללת גם קבוצות אוכלוסייה שלרוב אינן נמנות עם משרתי המילואים - כגון פנסיונרים.

נוסף על העולה מתרשים 8 לעיל, יצוין כי שיעור הסטודנטים מקרב משרתי המילואים מאוקטובר 2023 עד יולי 2024 הוא כ-18% (כ-60,000) - פי שישה משיעור הסטודנטים מקרב כלל האוכלוסייה בישראל - כ-3%. מנתוני בט"ל עולה כי מרבית הסטודנטים ששירתו בתקופה האמורה היו רווקים (כ-79%) ולרובם (כ-87%) אין ילדים. עוד עולה כי כ-30,000 משרתי מילואים שהם סטודנטים (כ-50%) שירתו בתקופה האמורה יותר מ-100 ימי מילואים, וכי כ-23,000 משרתי מילואים סטודנטים (כ-38%) סווגו בבט"ל כ"לא עובדים ולא עצמאים", כלומר הם נטולי הכנסות או בעלי הכנסות נמוכות בלבד³¹.

להלן התפלגות סכום התגמול ששילם בט"ל בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024, לפי מעמדם התעסוקתי של משרתי המילואים שבגינם שולם התגמול:

תרשים 9: התפלגות סכום התגמול ששילם בט"ל בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024, לפי הסטטוס התעסוקתי של משרתי המילואים שבגינם שולם התגמול



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

29 זאת נוסף על כ-7% שהם גם שכירים וגם עצמאים.

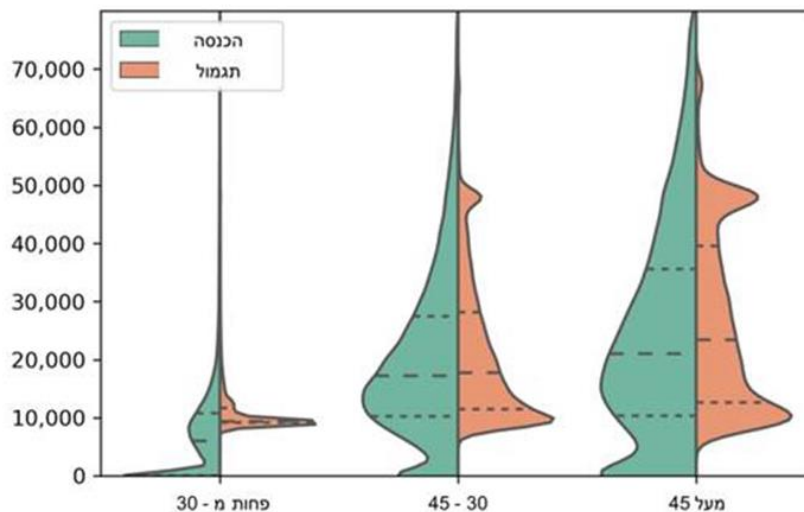
30 מי שאינו עובד שכיר ואינו עומד בהגדרת עובד עצמאי נקרא בבט"ל "מי שאינו עובד שכיר ואינו עובד עצמאי" וחלים עליו כללים ספציפיים לעניין תשלום דמי ביטוח וזכויות לקצבאות. בקבוצה זו נכללים לדוגמה תלמידי מוסדות להשכלה גבוהה, תלמידי ישיבה, שכירים העובדים במשק בית ומרוויחים סכומים נמוכים ועוד.

31 לעניין סטודנטים משרתי מילואים ראו הדוח בנושא "מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל" שמתפרסם במסגרת פרסום זו.

מהתרשים עולה כי כ-85% מסך תגמול המילואים ששילם בט"ל למשרתי המילואים ששירתו בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024, שולם לשכירים, עצמאים ומשרתים שהם גם שכירים וגם עצמאים, שיעור גדול מחלקם היחסי בקרב משרתי המילואים (כ-77%). לעומת זאת, שיעור התגמול ששולם למשרתי מילואים שאינם שכירים ואינם עצמאים הוא כ-15%, שיעור קטן מחלקם בקרב משרתי המילואים - כ-23%. הדבר נובע מכך שבמקרים רבים משרתים שאינם שכירים ואינם עצמאים מקבלים את התגמול המזערי³², שכן אין להם הכנסות כלל או שיש להם הכנסות נמוכות בלבד. לעומתם בקרב יתר המשרתים יש בעלי הכנסות גבוהות יותר³³, שהן הבסיס לחישוב התגמול. כך, כשליש ממקבלי התגמול המזערי הם סטודנטים (כ-57% מהסטודנטים קיבלו את התגמול המזערי).

להלן בתרשים 10 התפלגות השכר³⁴ והתפלגות סכום תגמול המילואים שקיבלו משרתי המילואים מפרוץ המלחמה עד יולי 2024 בחלוקה לשלוש קבוצות גיל, ובוחן 1 - סכום השכר החציוני וסכום התגמול החציוני, בחלוקה לפי שלוש קבוצות גיל³⁵:

תרשים 10: התפלגות השכר והתפלגות תגמול המילואים של משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024, לפי קבוצות גיל



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הקווים המקווקים בתרשים מייצגים את רבעוני השכר בכל קבוצת גיל.

32 חוק בט"ל קובע כי שיעור התגמול ליום לא יפחת מהתגמול המזערי הקבוע בחוק (ראו הפרק "פערים בהסדר הנורמטיבי לתשלום תגמול המילואים"). לפיכך, משרתי מילואים שאינם שכירים ואינם עצמאים שלרוב הם נטולי הכנסות, או בעלי הכנסות נמוכות בלבד, מקבלים את התגמול המזערי.

33 התגמול המזערי משולם גם לשכירים ולעצמאים שהכנסתם נמוכה ממנו.

34 במקרים שבהם לא היו נתוני הכנסות, נלקחה בחשבון הכנסה השווה לאפס.

35 התרשים כולל נתוני הכנסה ותגמול של כ-152,000 משרתים בני פחות מ-30, כ-125,000 משרתים בני 30 - 45 וכ-40,000 משרתים בני 45 ומעלה.

לוח 1: ההכנסה החציונית והתגמול החציוני שקיבלו משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024, לפי קבוצות גיל

פחות מ-30	30 - 45	יותר מ-45	
6,050	17,292	21,752	ההכנסה החציונית
9,316	17,733	23,363	התגמול החציוני

על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים ומהלוח עולה כי קיים קשר חיובי בין גילם של משרתי המילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 לבין הכנסתם וסכום התגמול שקיבלו. לגבי משרתי המילואים בני פחות מ-30 - התגמול החציוני ששולם להם שווה לתגמול המזערי (כ-9,300 ש"ח לחודש), שכן הכנסתם החציונית הייתה נמוכה מסכום זה והסתכמה בכ-6,000 ש"ח.



שיעור משרתי המילואים בני 23 - 47 מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד יולי 2024 מקרב תושבי ישראל שאינם משתייכים לחברה הערבית היה כ-11% בלבד. שיעור נמוך המחדד את הצורך בהרחבת מעגל המשרתים בצה"ל. נתוני בט"ל מלמדים על פרופיל המשרתים - כמחציתם בני 30 ומטה וקרוב לחמישית מהם סטודנטים, אשר שירתו במלחמה תקופות שירות ממושכות שלא נראו בישראל שנים רבות. 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.

נוכח הצורך בהארכת שירות המילואים צפויה הכבדת העומס המוטל על כתפיה של קבוצת אוכלוסייה מצומצמת זו, על כן מתן תגמול הוגן על שירות המילואים, בפרט כשמדובר בפיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק או כאשר מדובר במשרתי מילואים ששכרם נמוך יחסית, ושמירה על זכויותיו של איש המילואים בעבודה הם חובה מוסרית של המדינה כלפי הנושאים את נטל הביטחון על כתפיהם, וגם יש בהם צורך להבטחת המשך קיומו של מודל שירות המילואים.

תגמול המילואים

פעולות בט"ל לתשלום תגמול המילואים במלחמת חרבות ברזל

החל מפרוץ המלחמה פעל בט"ל, בשיתוף צה"ל ומשרד האוצר, לתשלום תגמול המילואים עוד במהלך שירות המילואים ולא רק בסופו כפי שהיה קודם לכן; ולשיפור ההסברה, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול בקרב משרתי המילואים והמעסיקים. להלן פירוט:

מעבר לתשלום תגמול מילואים על בסיס חודשי

לפני מלחמת חרבות ברזל

קודם למלחמה קיבל בט"ל מצה"ל באופן שוטף דיווחים על תקופות השירות של משרתי המילואים שסיימו את שירותם ושילם את תגמול המילואים רק בתום תקופת השירות, בהתאם לפירוט הזה:

משרת מילואים עצמאי: לדברי בט"ל, הוא שילם את התגמול באופן יזום, בלי שהמשרת נדרש להגיש תביעה לקבלתו, וזאת בהתבסס על נתוני השירות שקיבל מצה"ל ועל דיווחי המקדמות לשנת המס הרלוונטית, המשקפות את צפי ההכנסה החודשית של המשרת, לפי הערכתו³⁶.

משרת מילואים שאינו שכיר ואינו עצמאי: לדברי בט"ל, היה באפשרותו להגיש תביעה לקבלת התגמול בתום השירות בצירוף אישור מצה"ל שקיבל עם תום תקופת השירות (טופס 3010), ונוסף על כך, אחת לשנה יזם בט"ל תשלום תגמול למי שטרם הגישו תביעה לאחר שוידא את מעמדם התעסוקתי בתקופת השירות. סכום התגמול התבסס על התגמול המזערי.

משרת מילואים שכיר³⁷: כאמור, משרת מילואים שהוא שכיר ממשיך לקבל את שכרו מהמעסיק, והמעסיק נדרש להגיש תביעה לבט"ל כדי לקבל את תגמול המילואים. לדברי בט"ל, היה על המעסיק להגיש תביעה בצירוף אישור שקיבל משרת המילואים מהצבא עם תום תקופת שירותו. אשר לנתוני השכר, לגבי כ-75% מתביעות המעסיקים לגבי עובדיהם התבסס בט"ל על דיווחי שכר שקיבל אוטומטית ממערכות השכר של מעסיקים אלה. יתר המעסיקים, שמערכות השכר שלהם לא היו מחוברות למערכות בט"ל ולא העבירו את נתוני השכר באופן אוטומטי, צירפו לתביעות את תלושי השכר של עובדיהם.

36 כאמור, בשנת המס שאחרי השירות מתבצעת התחשבות בין בט"ל למשרת המילואים לעניין הפער בין התגמול ששולם לו על סמך המקדמות שעליהן דיווח לבט"ל ובין סכום התגמול המגיע לו על סמך ההכנסות בפועל בשנת המס שבה היה השירות. כאמור, סכום התגמול לא יפחת מהתגמול המזערי ולא יעלה על התגמול המרבי הקבועים בחוק.

37 האמור חל על שכיר שלו מעסיק אחד. מי שיש לו כמה מעסיקים או שהוא שכיר וגם עצמאי, היה עליו להגיש לבט"ל תביעה נוספת להשלמת התגמול.

במהלך מלחמת חרבות ברזל

עוד בתחילת המלחמה, נוכח הצפי לשירות מילואים ממושך של משרתים רבים והניתוק הארוך ממקור פרנסתם, עלה הצורך לאפשר למשרתי המילואים ולמעסיקיהם לקבל תגמול מילואים עוד במהלך השירות בלי להמתין לסיומו. לפיכך החליט בטי"ל בשיתוף משרד הביטחון ומשרד האוצר כי תשלום תגמול המילואים במלחמה יבוצע מדי חודש בחודשו ולא בתום תקופת השירות.

לצורך תשלום תגמול חודשי על בטי"ל לקבל שני נתונים: האחד, מספר ימי השירות של משרת המילואים בחודש הרלוונטי. השני, לגבי שכיר ועצמאי, הכנסתם הרלוונטית לצורך חישוב התגמול³⁸:

לעניין מספר ימי השירות של המשרתים סיכמו בטי"ל וצה"ל כי צה"ל ימסור לבטי"ל את מספר ימי השירות של משרת המילואים לא רק בתום תקופת שירותו, כפי שהיה קודם לכן, אלא גם באופן שוטף במהלך תקופת השירות, בכל חודש קלנדרי. ואכן מנובמבר 2023 בטי"ל קיבל מצה"ל נתונים אלה באופן שוטף. יצוין כי צה"ל העביר לבטי"ל באופן שוטף גם עדכונים לגבי תקופת השירות שדיווח בדיווחים קודמים ללא פירוט הסיבה לשינויים, ובטי"ל העביר לצה"ל בהזיון חוזר את מספר הימים לתשלום וסכום התשלום.

לגבי עצמאי ומי שאינו שכיר ואינו עצמאי: בהסתמך על הנתונים שבטי"ל מקבל מצה"ל הוא החל בנובמבר 2023 לשלם את תגמול המילואים מדי חודש בחודשו, ולא רק בתום תקופת השירות, הן לעצמאים - בהסתמך על הכנסתם הצפויה בהתאם למקדמות שדווחו - והן למי שאינם שכירים ואינם עצמאים, בהסתמך על סכום התגמול המזערי. זאת באופן יזום בלא שהם נדרשים להגיש תביעה.

לגבי שכיר: בעקבות דוח מבקר המדינה מספטמבר 2020³⁹, משנת 2021 נדרשים כל המעסיקים להעביר לבטי"ל את נתוני השכר לגבי כל עובד על בסיס חודשי, כך שגם מעסיקים שמערכות השכר שלהם לא היו מחוברות למערכות בטי"ל נדרשו להעביר באופן ממוכן את נתוני השכר (להלן - דיווחי שכר חודשיים)⁴⁰. עד תחילת מלחמת חרבות ברזל על פי החלטת בטי"ל לא נעשה שימוש בנתונים אלה לצורך תשלום גמלאות, שכן היה מדובר במתכונת דיווח חדשה, ולא כל המעסיקים הגישו דיווחים חודשיים באופן רציף, ועל כן כאמור נדרשו מעסיקים אלה לצרף לתביעה לתגמול מילואים תלושי שכר.

עם תחילת המלחמה החל בטי"ל להשתמש בדיווחי השכר החודשיים לשם טיפול בתביעות לתגמול של מעסיקים, והמעסיקים יכולים להגיש תביעה באופן מקוון באתר מרשתת (אינטרנט) ייעודי שהקים בטי"ל ואינם נדרשים לצרף לה את תלושי השכר ואישור צבאי על תקופת השירות.

³⁸ מי שאין לו הכנסות, קרי אינו שכיר ואינו עצמאי, זכאי לקבל את התגמול המזערי הקבוע בחוק, ועל כן לא נדרש נתון לגבי הכנסתו.

³⁹ מבקר המדינה, דוח מיוחד - ממצאי ביניים בנושא טיפול המדינה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה: קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם (2020).

⁴⁰ בנובמבר 2020 תוקן חוק בטי"ל, ונקבע כי על מעסיקים להעביר לבטי"ל דיווח חודשי מקוון, הכולל בין היתר את נתוני שכר העבודה. תחולתו של התיקון באפריל 2021 עבור מעסיקים המעסיקים יותר מ-180 עובדים ובאוקטובר 2021 עבור מעסיקים המעסיקים לכל היותר 180 עובדים.

יצוין כי בדוח משנת 2021 בנושא אי-מיצוי של זכויות חברתיות⁴¹ המליץ מבקר המדינה לבט"ל לבחון את פישוט תהליך הגשת התביעה לתגמול מילואים של שכירים ומעסיקיהם ואת מחשוב המערכת, כך שהדיווח לבט"ל על משרתי מילואים שכירים ייעשה באופן מקוון על ידי צה"ל, והזיכוי למעסיקים בגין תגמול מילואים של עובדיהם יבוצע באופן אוטומטי ומקוון על ידי בט"ל.

מבקר המדינה מצוין לחיוב את המעבר של בט"ל לתשלום תגמול מילואים מדי חודש בחודשו והשימוש בדיווחי השכר החודשיים לשם כך.

יצוין כי בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי הוא התחיל להשתמש בדיווחי השכר החודשיים בקביעות גם לצורך תשלום דמי אבטלה, ופועל להשתמש בהם גם לצורך תשלום גמלאות אזרח ותיק, נכות כללית, הבטחת הכנסה ומזונות.

מומלץ כי בט"ל ימשיך בתהליך הטמעת השימוש הקבוע בדיווחי השכר החודשיים לצורך תשלום גמלאות אזרח ותיק, נכות כללית, הבטחת הכנסה ומזונות, וכן ירחיב את השימוש בדיווחי השכר לצורך תשלום גמלאות נוספות שלתשלומן נדרש מידע על השכר החודשי של עובדים - כגון דמי לידה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת בט"ל) מסר בט"ל כי בסוף 2024 הוא התחיל להשתמש בדיווחי השכר החודשיים באופן שוטף לצורך תשלום דמי אבטלה, וגם לצורך תשלום גמלאות מזונות והבטחת הכנסה; וכי הוא פועל להרחבת השימוש בהם גם לצורך תשלום גמלאות אזרח ותיק ונכות כללית. עוד מסר בט"ל כי דיווחי השכר החודשיים משמשים אותו גם לצורך תשלום גמלת דמי לידה.

פעולות בט"ל לשיפור ההסברה, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול

כבר בתקופת הביקורת שירות המילואים במלחמת חרבות ברזל היה חריג במשכו, באופיו ובמספר חיילי המילואים שגויסו. משרתי מילואים רבים היו מוגבלים מבחינת הזמינות והיכולת להגיש תביעה לקבלת תגמול מילואים, ורבים לא היו בקיאים בתהליך הנדרש לקבלת התגמול, בפרט נוכח השינויים שהחיל בו בט"ל כאמור. כמו כן, חלק מהמעסיקים לא היו מורגלים בהגשת תביעות בגין עובדיהם⁴², וגם בתהליך הנוגע אליהם היו שינויים כאמור.

מבקר המדינה קבע בעבר כי הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קביעתן של זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות, אלא גם במימושן של הזכויות הללו ובהענקתן לכלל הזכאים להן. בדוח משנת 2015 בנושא "אי-מיצוי של זכויות חברתיות" ציין מבקר המדינה כי מן הראוי שהמדינה תפעל בשיטתיות להנגשת מידע על זכויותיהם של אזרחיה כדי שהזכאים יהיו מודעים לזכויותיהם ויוכלו לפנות לרשויות

מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב".

41

בין משום שלא היו מורגלים בהעסקת עובדים המשרתים במילואים ובין משום שרואה החשבון שלהם או בעל תפקיד אחר שטיפל בהגשת תביעות לבט"ל גויסו בעצמם ולא יכלו לסייע להם בהליך הגשת התביעה.

42

המעניקות אותן כדי לממשן. עוד המליץ מבקר המדינה כי בט"ל ייזום תביעות לקצבה בעבור מבוטחים שקיים מידע בדבר זכאותם לקבלתה⁴³.

לדברי בט"ל, במהלך מלחמת חרבות ברזל הוא יזם פעולות להסברה בדבר תגמול המילואים ואופן הגשת התביעה ולמיצוי הזכויות בתחומים אלה למשרתי המילואים, למעסיקים ולבעלי מקצוע שמייצגים מעסיקים כלפי בט"ל בין היתר לעניין תשלום דמי הביטוח על ידי המעסיקים וקבלת גמלאות מבט"ל (להלן - מייצגים)⁴⁴. להלן דוגמאות:

פעולות הסברה ומיצוי זכויות למשרתי המילואים

1. מפגשי הסברה ומיצוי זכויות: למן תחילת המלחמה שלח בט"ל פקידים לבסיסים ולשטחי כינוס בפריסה ארצית, בתיאום עם צה"ל, לצורך הנגשת השירות לחיילי המילואים, ובכלל זה לצורך הסברה ומיצוי הזכויות לקבלת התגמול. לפי נתוני בט"ל מנובמבר 2024, נשלחו צוותים לבסיסים ולשטחי כינוס כ-150 פעמים. נוסף על כך קיים בט"ל מפגשים מקוונים למשרתי מילואים.

2. יידוע משרתי המילואים במסרונים: עוד בשלבים הראשונים של המלחמה החל בט"ל לשלוח למשרתי המילואים מסרונים בעניין זכויותיהם, כגון עדכון משרתי מילואים שכירים כי מעסיקם טרם הגיש תביעה לקבלת תגמול מילואים, וכי ביכולתם להגיש תביעה באופן עצמאי אם לא קיבלו שכר; יידוע מי שהוא גם שכיר וגם עצמאי כי לאחר שהמעסיק יגיש תביעה, המשרת זכאי להגיש תביעה להשלמת התגמול כעצמאי.

3. נציג קבוע בקרן הסיוע למשרתי המילואים⁴⁵ שמסייע בפתרון בעיות הנוגעות לתגמול המילואים.

פעולות הסברה ומיצוי זכויות למעסיקים ולמייצגים

1. אתר במרשתת המאפשר למעסיקים להגיש תביעה לתגמול ללא הגשת מסמכים: בסמוך לתחילת המלחמה הקים בט"ל אתר המאפשר למעסיקים להגיש תביעה באמצעות הזנת מספר הזיהוי של העובד בלבד, ללא צורך בהגשת מסמכים או בהזנת נתוני הכנסתו של העובד⁴⁶.

⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3; מבקר המדינה, דוח שנתי 172 - חלק ראשון (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 880.

⁴⁴ בסעיף 386 לחוק בט"ל מופיעה רשימה של בעלי תפקידים המוסמכים לייצוג מבוטחים, כגון עורכי דין, רואי חשבון ויועצי מס, ובלבד שהם כלולים ברשימת המייצגים של בט"ל.

⁴⁵ החלטת הממשלה מספר 1023 (3.11.23) שעניינה סיוע ותגמול למשרתי המילואים שנקראו לשירות מילואים לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים מנחה, בין היתר, כי תוקם קרן סיוע למשרתים במילואים. הקרן מסייעת למשרתים במילואים ששירתו במלחמת חרבות ברזל בין היתר בשל נזקים כלכליים שנגרמו להם ולבני משפחתם עקב השתתפותם בלחימה או עקב קריאתם לשירות מילואים בהתראה קצרה.

⁴⁶ המעסיק גם נדרש להצהיר כי הוא מתחייב לשלם את התגמול לעובד.

חישוב התגמול על ידי בט"ל עבור עובדים אלו נעשה כאמור אוטומטית על סמך נתוני השירות המתקבלים מצה"ל ודיווחי השכר החודשיים של המעסיקים.

2. מפגשים מקוונים למייצגים : במפגשים אלה מסר בט"ל מידע למייצגים וענה על שאלותיהם בעניין תגמול המילואים.

3. יידוע המעסיקים על האפשרות להגיש תביעה בכל חודש : בט"ל שלח למעסיקים מסרונים המזכירים כי ביכולתם להגיש תביעה חודשית בלי להמתין לאישור מצה"ל על סיום תקופת שירות המילואים.

נוסף על האמור, מתחילת המלחמה עקב בט"ל באופן שוטף (תחילה בכל יום ואחר כך פעם בשבוע) אחר תשלומי התגמול המשולמים אל מול מספר ימי השירות שעליהם דיווח צה"ל, איתר את המקרים שבהם התגמול לא שולם ופעל לפתרון הבעיה שערכה את התשלום. כך לדוגמה, בוצע מיפוי של חשבונות בנק לא-תקינים של משרתי מילואים, ובט"ל פעל להשלמת הנתונים באמצעות נתוני גמלאות אחרות בבט"ל או פנייה אקטיבית למשרתי המילואים לעדכון מספר חשבון הבנק. בהקשר זה ציין בט"ל בדצמבר 2024 כי באותו מועד כ-99% מהמשרתים מיצו את זכותם לתגמול.

מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקט בט"ל להסברה ולמיצוי הזכויות של משרתי המילואים והמעסיקים בכל הנוגע לקבלת תגמול המילואים בגין שירותם במלחמת חרבות ברזל.

פערים בהסדר הנורמטיבי לתשלום תגמול המילואים

ההסדר לתשלום תגמול המילואים שקדם למלחמת חרבות ברזל התבסס על מצב הדברים באותה עת, קרי על ההיקף והתדירות של שירות המילואים לפני פרוץ המלחמה ועל העומס שהוטל על משרתי המילואים ועל מעסיקיהם בהתאם לכך.

מספר המגויסים הגדול ותקופות השירות הממושכות במלחמה, שלא היו כמותן בשנים האחרונות, חשפו פערים בהסדר הנורמטיבי לתשלום תגמול המילואים. לגבי חלקם בוצעו שינויי חקיקה, אולם לפרק זמן מוגבל, ולגבי חלקם נותר ההסדר שהיה קודם המלחמה. נוכח הצפי להרחבת שירות המילואים בשנים הקרובות, כמפורט לעיל, פערים אלה עשויים להיות רלוונטיים גם לשירות המילואים בעתיד. להלן פירוט לגבי כמה מהם:

העלאת סכום התגמול המזערי

בשנת 2023 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, סכום התגמול המזערי היומי היה על פי חוק כ-215 ש"ח ליום (כ-6,450 ש"ח ל-30 יום)⁴⁷.

⁴⁷ חוק בט"ל, פרק י"ב תגמולים למשרתים במילואים, סעיפים 1 ו-270.

לאחר פרוץ המלחמה בנובמבר 2023, מתוך הכרה בתרומתם המשמעותית של אנשי המילואים למאמצי הלחימה והיות ששכר המינימום ליום עבודה היה גבוה יותר בכ-20% - כ-257 ש"ח⁴⁸ - תוקן חוק בט"ל, ונקבע בו שלגבי מי שנקרא לשירות מילואים מ-7.10.23 עד סוף 2023 יעלה סכום התגמול המזערי היומי מכ-215 ש"ח לכ-300 ש"ח (כ-9,000 ש"ח ל-30 יום)⁴⁹. בינואר 2024 הוארך תוקף ההעלאה עד סוף שנת 2024, וסכום התגמול המזערי היומי התעדכן בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן לכ-311 ש"ח לשנת 2024⁵⁰, ובינואר 2025 - לאחר תום תקופת הביקורת - הוארך תוקף ההעלאה עד סוף שנת 2025⁵¹.

יוצא אפוא כי לפי המצב החוקי הקיים נכון לינואר 2025, צפוי לקטון סכום התגמול המזערי היומי בכ-30% בתחילת שנת 2026. לפי נתוני בט"ל, כשליש ממשרתי המילואים בתקופה שבין אוקטובר 2023 ליולי 2024 קיבלו את סכום התגמול המזערי היומי (כ-311 ש"ח), שהוא כ-9,300 ש"ח בחישוב חודשי.

מתוך הכרה בתרומתם המשמעותית של אנשי המילואים למאמצי הלחימה ונוכח העלייה בצורכי הביטחון של מדינת ישראל וההרחבה הצפויה בהיקף שירות המילואים בשנים הקרובות, מומלץ כי משרד האוצר יפעל, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל וצה"ל, כדי לעגן בחוק את העלאת סכום התגמול המזערי היומי ללא הגבלת זמן, לכל הפחות לסכום שלא יפחת משכר המינימום ליום עבודה.

בט"ל מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בהבטחת תגמול הולם והוגן למשרתי המילואים, וכי הוא תומך בהמלצה לעגן בחקיקה קבועה תגמול מזערי שלא יפחת משכר המינימום במשק, בשיתוף פעולה עם משרדי האוצר והביטחון וצה"ל.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי העלאת התגמול המזערי החל מתחילת המלחמה נועדה לתמרץ ולתגמל את משרתי המילואים בתקופת החירום וכי לקראת שנת 2026, עם התבהרות התמונה המבצעית והערכת סיכויי החזרה לשגרה, יתקיים דיון בנושא סכום התגמול המזערי.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 (להלן - תשובת צה"ל) כי המצב הרצוי הוא ששכר משרתי המילואים יהיה מעוגן בחוק וכי צה"ל ישתף פעולה ככל שיידרש לכך.

שיפוי מעסיקים בגין תשלום הפרשות סוציאליות

מלבד השכר משלם המעסיק תשלומים נוספים בגין העובד, כמו תשלומים לקופת תגמולים ולקופת פנסיה (להלן - הפרשות סוציאליות). כאמור, אם משרת המילואים הוא שכיר, חלה על מעסיקו חובה להמשיך ולשלם לו את השכר שהיה משלם לו אילו לא שירת במילואים⁵², והמעסיק רשאי להגיש לבט"ל תביעה

48 דברי ההסבר להצעת חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תגמולים למשרתים במילואים), התשפ"ד-2023, הצעות חוק הממשלה - 1676, עמ' 208.

49 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 238 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (תגמולים למשרתים במילואים), התשפ"ד-2023.

50 צו הביטוח הלאומי (תיקון מס' 238 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (תגמולים למשרתים במילואים) (הארכת תקופת הוראת השעה), התשפ"ד-2024.

51 סעיף 4 לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 253 והוראות שעה), התשפ"ה-2025.

52 סעיף 276 לחוק בט"ל.

לקבלת תגמול המילואים בגין העובד. חוק בט"ל⁵³ קובע גם כי המעביד חייב להמשיך לשלם את ההפרשות הסוציאליות בעד פרק הזמן שהעובד שירת במילואים, כאילו לא שירת במילואים והוסיף לעבוד.

לפני מלחמת חרבות ברזל, לא היו המעסיקים זכאים לקבל מבט"ל שיפוי בגין ההפרשות הסוציאליות שהפרישו בתקופת שירות המילואים של עובדיהם, והמעסיקים נשאו בעלויות אלו.

גיוס המילואים במלחמת חרבות ברזל הוא כאמור גיוס נרחב מאוד הן מבחינת מספר משרתי המילואים והן מבחינת משך הגיוס. לפיכך הנטל שהושת על המעסיקים להמשיך לשלם את ההפרשות הסוציאליות בתקופת המילואים של העובדים הוא נטל משמעותי⁵⁴. יודגש כי המדינה גם אינה מחזירה למעסיק את הפסד הכנסותיו, אם נגרם לו, בגין הפסד התפוקה הנובע מהיעדרות העובד מעבודתו בגין שירות המילואים.

נוכח ההסכמות שהתקבלו עם ארגוני המעסיקים והעובדים בהסכם קיבוצי מפברואר 2024 שבמסגרתו הורחבו הזכויות של משרתי המילואים בעבודה⁵⁵, באפריל 2024 הותקנו תקנות ולפיהן עד סוף שנת 2024 ישפה בט"ל את המעסיק בשיעור של 20% מסכום ההכנסה ליום⁵⁶ של העובד כפול מספר ימי שירות המילואים שביצע, עבור ההפרשות הסוציאליות בגין תקופת השירות שמפרוץ המלחמה⁵⁷ (להלן - התקנות לשיפוי המעסיקים). בינואר 2025 - לאחר תום הביקורת - אישרה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת את הארכת תוקף התקנות לשיפוי המעסיקים עד תום שנת 2025, לאחר שהממשלה התנתה את הארכת תוקף התקנות בהארכת תוקף ההסכם הקיבוצי מפברואר 2024, ולאחר שתוקפו הוארך⁵⁸.

יצוין כי לפי חוק בט"ל⁵⁹ רק אם הורה שר הביטחון כי שירות מילואים יהיה שירות חירום לעניין תשלום תגמול מילואים, רשאים שר העבודה ושר האוצר, בנסיבות מיוחדות⁶⁰, לקבוע באישור ועדת העבודה והרווחה, לגבי תקופת אותו שירות, הוראות בדבר שיפוי מלא או חלקי של המעסיק על הפרשות סוציאליות.

לפי הנתונים שמסר בט"ל למשרד מבקר המדינה, עד אוקטובר 2024 הוא העביר למעסיקים כמעט את מלוא סכום השיפוי על ההפרשות הסוציאליות עבור עובדים ששירתו במילואים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד אותה עת - הועבר סך של כ-2.9 מיליארד ש"ח, וטרם הועברו כ-18 מיליון ש"ח.

53 סעיף 283 לחוק בט"ל.

54 דברי ההסבר לתקנות הביטוח הלאומי (שיפוי מעסיקים לגבי תקופת שירות מילואים שהיא שירות חירום) (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

55 הסכם הקיבוצי הכללי 7004/2024 מ-4.2.24 וההסכם הקיבוצי הכללי 7006/2024 מ-5.3.24 שכלל תיקון להסכם מפברואר 2024. ההסכם כלל הרחבת ההגנה מפני פיטורים למשרתי מילואים, תוספת ימי היעדרות בתשלום לבני זוג של משרתי מילואים וצבירת ימי חופשה לעובדים מסוימים.

56 ובלבד שלא יעלה על התגמול המרבי, כהגדרתו בחוק בט"ל. בשנת 2024 היה סכום זה כ-1,634 ש"ח.

57 תקנות הביטוח הלאומי (שיפוי מעסיקים לגבי תקופת שירות מילואים שהוא שירות חירום) (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

58 החלטת הממשלה 2540 (9.12.24).

59 סעיף 376 לחוק בט"ל.

60 לפי ההצעה להתקנת התקנות, מספר המגויסים הגדול והתקופה הארוכה של גיוס המילואים במלחמת חרבות ברזל היו נסיבות מיוחדות המצדיקות את מתן השיפוי בהתאם להוראות סעיף זה.

מן האמור לעיל עולה כי אם תוקף התקנות לא יוארך מעבר לשנת 2025, הרי שמשנת 2026 או כאשר יסתיים שירות החירום או לא יתקיימו עוד הנסיבות המיוחדות כאמור, העלות הכלכלית בגין ההפרשות הסוציאליות עבור העובדים שמשרתים במילואים תושט שוב על מעסיקיהם. עלות זו צפויה להיות גבוהה מזו שהייתה לפני פרוץ המלחמה נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות, והדבר יגדיל את התמריץ הכלכלי השלילי למעסיקים להעסיק משרתי מילואים.

הסתדרות העובדים הכללית החדשה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי היא תומכת בכל מאמץ לשיפוי מלא של המעסיקים, שכן הדבר יתרום למניעת אפליית משרתי מילואים בקבלה לעבודה ובעבודה בכלל.

נשיאות המגזר העסקי בישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי שיפוי המעסיקים בשיעור של 20% כפי שנקבע בתקנות מאפריל 2024 הוא מלאכותי ובבחינת הרע במיעוטו, וכי הצורך האמיתי הוא לשיפוי קבוע ומוסדר של 100% מההפרשות הסוציאליות, הן כי בעת שירות המילואים המדינה נכנסת לנעלי המעסיק במגזר הפרטי, והן משום שהיעדר שיפוי מלא מהווה מיסוי עקיף וסיכון לשמירה על זכויות משרת המילואים.

נוכח האמור וכדי להימנע מיצירת תמריץ שלילי משמעותי להעסקת משרתי מילואים, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד האוצר, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל, צה"ל וארגוני המעסיקים והעובדים הרלוונטיים יקדם הסדר לשיפוי מעסיקים בגין הפרשות סוציאליות של עובדיהם שמשרתים במילואים גם לאחר תום שנת 2025 הכולל את התנאים למתן השיפוי.

בט"ל מסר בתשובתו כי הוא תומך בעמדת משרד מבקר המדינה ומכיר בחשיבות ההסדר לשיפוי המעסיקים בגין הפרשות סוציאליות עבור עובדים המשרתים במילואים, וכי הוא סבור שיש לבחון אפשרות לקידום מתווה קבוע או להארכת המתווה הקיים לשיפוי המעסיקים בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא סבור שיש לעגן את שיפוי המעסיקים באופן קבוע וכי הוא פועל מול הגורמים הרלוונטיים לקדם זאת.

אופן החישוב של תגמול המילואים

בשנת 2008 במסגרת חיקוק חוק שירות המילואים⁶¹, עודכנה שיטת החישוב של תגמול המילואים, כך שיינתן תגמול נוסף על יתרת ימי השירות לאחר חלוקת תקופת השירות לשבועות שלמים (להלן - התקופה הנוספת), כדלקמן: לגבי שירות רצוף של שבעה ימים, לרבות כמה תקופות של שבעה ימים - משולם תגמול בעד כל יום מילואים; אם יתרת הימים לאחר חישוב התגמול כאמור היא שישה ימים, ישולם למשרת תגמול בעד שבעה ימים, כלומר תגמול נוסף בעד תקופה נוספת של יום אחד; אם יתרת הימים לאחר חישוב התגמול כאמור ברישא היא פחות משישה ימים, ישולם תגמול נוסף בגין תקופה נוספת של יתרת ימי השירות כשהיא מוכפלת ב-1.4⁶². כך לדוגמה: בגין תקופת שירות של שבוע או של ארבעה שבועות (28 יום) לא יינתן תגמול בעד תקופה נוספת; בגין תקופת שירות של ששה ימים או 27 ימים (שלושה שבועות וששה

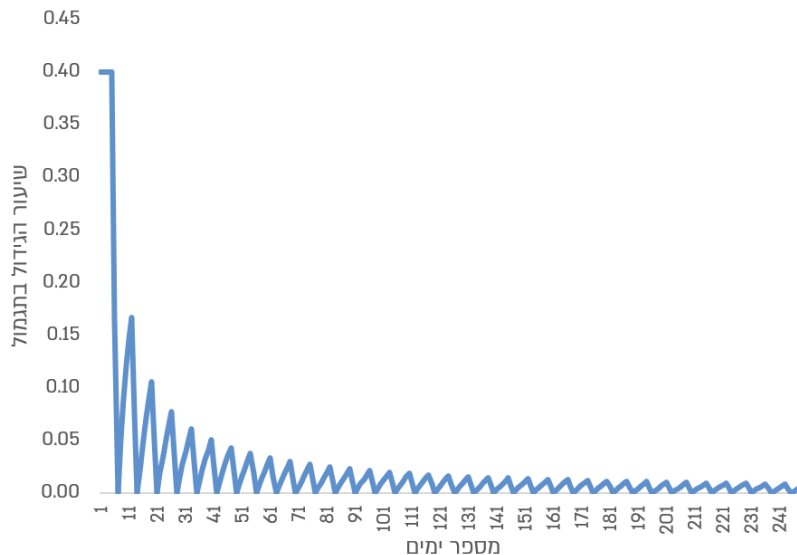
61. ראו האמור בדברי ההסבר לחוק המילואים, התשס"ח-2008. הנושא נדון גם בישיבת הממשלה ב-2.4.08.

62. סעיף 271 לחוק בט"ל.

ימים) יינתן תגמול בעד תקופה נוספת של יום אחד; בגין תקופת שירות של 5 ימים או 26 יום (שלושה שבועות ו-5 ימים) יינתן תגמול בעד תקופה נוספת של היומיים המשלימים לשבוע מלא ($7=1.4 \times 5$); ובגין תקופת שירות של ארבעה ימים או 25 ימים (שלושה שבועות וארבעה ימים) יינתן תגמול בעד תקופה נוספת של 1.6 יום ($5.6=4 \times 1.4$).

כאמור, במלחמת חרבות ברזל תקופת השירות של משרתי המילואים הייתה ארוכה באופן חריג ביחס לתקופות קודמות, ויותר ממחציתם שירתו למעלה ממאה ימים, נכון ליולי 2024. להלן בתרשים 11 שיעור הגידול בתגמול בעד התקופה הנוספת לפי מספר ימי השירות:

תרשים 11: שיעור הגידול בתגמול בשל התקופה הנוספת, לפי מספר ימי השירות



מהתרשים עולה כי בתקופות שירות ארוכות, שיעור הגידול בתגמול בשל התקופה הנוספת הוא במגמת ירידה ככל שתקופת השירות מתארכת שכן שיעור התקופה הנוספת מתוך סך תקופת השירות הוא במגמת ירידה. למשל, כאשר שכרו של משרת המילואים הוא 10,000 ש"ח ותקופת שירות המילואים היא חמישה ימים, הרי שהתקופה הנוספת היא יומיים והתגמול בגין התקופה הנוספת (667 ש"ח) מהווה תוספת של 40% לתגמול אילולא שולם תגמול בגין התקופה הנוספת (1,667 ש"ח); לעומת זאת, כאשר תקופת השירות היא 124 ימים (17 שבועות וחמישה ימים), הרי שהתקופה הנוספת היא גם כן יומיים, אך התגמול בגין התקופה הנוספת (667 ש"ח) מהווה תוספת של כ-1.6% בלבד לתגמול אילולא שולם תגמול בגין התקופה הנוספת (41,333 ש"ח). משמעות הדבר היא שעדכון שיטת החישוב משנת 2008 אפקטיבית פחות לגבי תקופות שירות ארוכות כפי שהיה במלחמה וכפי שצפוי להיות בשנת 2026 והשנים שאחריה.

בתשובתו מסר בט"ל כי הוא מודע לכך ששיעור הגידול בתגמול בגין התקופה הנוספת הוא במגמת ירידה ככל שתקופת השירות מתארכת וכי הוא נכון לקחת חלק פעיל בצוות בין-משרדי שיבחן את הסוגיה ויגבש המלצות אופרטיביות ליישום. בט"ל מסר גם כי המכשול העיקרי בעניין זה הוא המגבלה התקציבית.

בתשובתו מסר אגף תקציבים כי מטרת החישוב היא להבטיח שהשכר החודשי של משרת המילואים לא ייפגע כתוצאה משירות המילואים, אך גם לא יעלה על השכר הרגיל וכי שירות המילואים כולל שירות גם בימי סוף השבוע.

בתשובתו מסר צה"ל כי סכום התגמול הנוסף אינו נשחק גם כשמשרת המילואים משרת תקופה ארוכה.

נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות, מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף משרד הביטחון, בט"ל וצה"ל, יפעלו לשנות את אופן חישוב תגמול המילואים ולצמצם את מגמת השחיקה של שיעור התגמול הנוסף מתוך סך התגמול ככל שתקופת שירות המילואים מתארכת.

חישוב תגמול המילואים לעצמאים

כאמור, תגמול המילואים למשרתי מילואים עצמאים משולם בהסתמך על הכנסתם הצפויה בהתאם למקדמות לשנת המס הרלוונטית, המשקפות את צפי ההכנסה החודשית של המשרת לפי הערכתו⁶³. בשנת המס שאחרי השירות מתבצעת התחשבות בין בט"ל למשרת המילואים לעניין הפער בין התגמול ששולם לו ובין סכום התגמול המגיע לו על סמך ההכנסות בפועל בשנת המס שבה היה השירות, בהסתמך על השומה הסופית שקבעה לו לאותה שנה רשות המיסים בישראל. עובד עצמאי שהכנסתו לפי השומה הייתה גבוהה מההכנסה שלפיה שולם לו תגמול המילואים, ישולמו לו הפרשים בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. לעומת זאת, אם הכנסתו לפי השומה הייתה נמוכה מההכנסה שלפיה שולם לו תגמול המילואים, הוא יידרש להחזיר את ההפרש בתוספת הפרשי הצמדה⁶⁴.

לגבי תקופת המלחמה, בעלי עסקים ששירתו במילואים והכנסתם נפגעה החל מ-7.10.23 יכולים להגיש תביעות לפיצויים לקרן הפיצויים ברשות המיסים בהתאם למתווים שנקבעו לגבי תקופה זו, ולאחר מיצוי זכותם מול רשות המיסים הם זכאים לפנות לקרן הסיוע למשרתי המילואים בצה"ל לבקשת סיוע נוסף⁶⁵.

כמתואר לעיל, בט"ל שילם את תגמול המילואים לעצמאים באופן יזום על בסיס חודשי, בהתאם להערכתם בנוגע לצפי ההכנסות בשנה זו. לפי משרד האוצר, בשל ביצוע מספר רב של ימי מילואים במסגרת מלחמת חרבות ברזל, ההכנסה שלפיה שולם תגמול המילואים הייתה במקרים רבים גבוהה מהשומות הסופיות

⁶³ סכום התגמול המשולם למשרתי מילואים עצמאים כולל פיצוי נוסף בשיעור של 25% מהכנסתו הממוצעת של העצמאי, אשר נועד לפצות אותו על ההוצאות הקבועות של העסק שלו. ראו הסכם בדבר תשלום פיצוי לעצמאי בשירות מילואים, התשע"ז-2017.

⁶⁴ ראו באתר המרשתי של בט"ל ([קישור](#)).

⁶⁵ ראו באתר המרשתי של קרן הסיוע למשרתי המילואים ([קישור](#)) ושל רשות המיסים ([קישור](#)).

שנקבעו לאותה שנה, שכן בשל שירות המילואים יש חודשים שבהם העסק לא עבד באופן מלא⁶⁶. בעקבות כך נוצרו לאותם עצמאים חובות לבט"ל.

לפי נתוני בט"ל, בספטמבר 2024 היו לכ-4,400 משרתי מילואים עצמאים חובות בסך כ-37 מיליון שקלים, כתוצאה מהתחשבות בהתאם לשומות לשנת 2023, ומהם גבה כ-20 מיליון ש"ח, באמצעות קיזוז סכום החוב מתגמולי המילואים שהחייבים היו אמורים לקבל. בט"ל מסר כי אינו מקיז את התגמול במלואו, אלא רק עד כ-60% ממנו, כדי להשאיר למשרתים תגמול מינימלי.

את התחושה הקשה של משרתי המילואים העצמאים שלא קיבלו את הגמלאות שהם ציפו לקבל בגלל קיזוז החוב כאמור, תיאר משרת מילואים באוקטובר 2024 ברשת חברתית:

"לפני שבועיים קיבלתי הודעה שהביאה אותי לסף שבירה - יש לי חוב ענק לביטוח לאומי... ביטוח לאומי קיזז לי את המשכורת בחודש שעבר ככה שאני באופן המילולי ביותר - מתנדב בצה"ל.... הכול נובע משיטת חישוב מוטעית ומעוותת שמבוצעת על פי חוק שאינו מביא בחשבון מילואים ממושכים... ואני לא מצליח להירדם.. מה יהיה עם משפחתי אם חס וחלילה זה יקרה גם לי? מי ידאג להם?... יש לי פלוגה להנהיג, אבל איך אפשר לפקד על חיילים כשבכל רגע שיש קצת שקט, במקום לנוח הדאגות לפרנסת המשפחה צפות ויש חשש גדול מהמחר? כל מי ששומע אותי אומר שאני פראייר ואעזוב כבר את המילואים כי באזרחות ארוויח את מה שמגיע לי"⁶⁷.

נמצא כי בט"ל פנה למשרד האוצר בנושא היווצרות החובות למשרתי המילואים העצמאים. כך למשל בדיון שהתקיים באפריל 2024 בהשתתפות נציגי בט"ל, משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, ציינו נציגי בט"ל כי לבט"ל יש חשש סביר כי עצמאי ששירת תקופה ארוכה במלחמה ייפגע מאופן חישוב הזכויות לקבלת תגמולי המילואים המגיעים לו, ושביחשוב הסופי ייווצר לו חוב. נוסף על כך, בספטמבר 2024 מסר בט"ל למשרד האוצר כי בהתאם לבירור שקיים, לפחות חלק ממשרתי המילואים העצמאים ואף רואי החשבון שלהם לא היו מודעים לאפשרות לקבל פיצוי מקרן הסיוע למשרתי המילואים בצה"ל.

על אף האמור לעיל, רק בדצמבר 2024 הציע משרד האוצר בתזכיר החוק לקבוע כי לצורך תשלום תגמולי המילואים לעצמאים בשנים 2023 ו-2024 ישולם לו תגמול על בסיס הגבוהה מבין השניים - הכנסתו על פי השומה הסופית לאותה שנה שבה החל שירות המילואים או ההכנסה הצפויה בהתאם למקדמות לשנת המס הרלוונטית. בהתאם, חובות כאמור שכבר נוצרו יבוטלו כתוצאה מהתיקון המוצע. לגבי שנת 2025 התגמול יתבסס על ההכנסה שלפיה שולמו תגמולי המילואים לשנת 2024, על פי האמור לעיל, או על השומה הסופית של שנת 2025 - הגבוהה מביניהן⁶⁸. בינואר 2025 תוקן חוק בט"ל בהתאם לתזכיר⁶⁹.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי לפי גישתו אין להרחיב את ההסדר שנקבע בתיקון החקיקה משום שהוא מאפשר ומתמרץ דיווח כוזב על ההכנסות הצפויות במטרה לקבל תגמול מוגדל.

66 תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תגמולי מילואים בתקופת חירום והוראות שעה), התשפ"ה-2024.

67 פורסם ב"פייסבוק" ב-25.10.24.

68 תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תגמולי מילואים בתקופת חירום והוראות שעה), התשפ"ה-2024.

69 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 253 והוראות שעה), התשפ"ה-2025.

נוכח הגידול הצפוי בהיקף המילואים, מומלץ כי משרד האוצר יבחן, בשיתוף בט"ל, משרד הביטחון וצה"ל, להסדיר גם מעבר לשנת 2025 את תשלום תגמול המילואים לעצמאים שמשרתים במילואים כדי שהכנסתם לא תיפגע בעקבות השירות, ובפרט כאשר היקף השירות גדול. עוד מומלץ כי משרד האוצר ובט"ל יפעלו בשיתוף צה"ל למיצוי זכויות משרתי המילואים העצמאים בכל הנוגע לאפשרויות העומדות לפניהם לצמצום או מניעה של הפגיעה בהכנסותיהם.

בט"ל מסר בתשובתו כי הוא תומך בהמלצה לבחון את הארכת תוקף ההסדר מעבר לשנת 2025 על רקע הגידול בהיקף שירות המילואים והפוטנציאל לפגיעה בפרנסתם של משרתים עצמאים, וכי הוא סבור שיש לעגן מנגנון קבוע שיבטיח כי הכנסת העצמאים לא תיפגע עקב שירותם במילואים. עוד מסר בט"ל כי הוא ימשיך לפעול להנגשת מידע על זכויות המשרתים העצמאים, להרחבת ההסברה בכלל, ובפרט על האפשרויות שמעמידות קרנות סיוע ייעודיות לצורך מיצוי מיטבי של זכויותיהם.

צה"ל מסר בתשובתו כי נכון מבחינתו להאריך את ההסדרים ואף לעגן אותם בחוק וכי ישתף פעולה בכל בחינה אליה יידרש. עוד מסר צה"ל כי הוא מקיים שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה וכן הסברה באתר המרשתת הייעודי לחיילי המילואים, במפגשים פרונטליים בשטח וביחידות ובמפגשים מקוונים על זכויות ואפשרויות אנשי המילואים לצמצם את הפגיעה בהכנסות וזכויות בשל שירות מילואים.



משרתי המילואים היו במהלך מלחמת חרבות ברזל רק 11% מהאוכלוסייה היהודית בגיל 23 עד 47. תקופות השירות הממושכות שלהם והיקף השירות הצפוי בשנים הקרובות - גם לאחר סיום המלחמה - משמעותם תזוזה של מדינת ישראל למצב חדש שבו עומס המילואים המוטל עליהם הוא גבוה לאין ערוך בהשוואה לעומס קודם לפרוץ המלחמה באוקטובר 2023. הדבר צפוי לבוא לידי ביטוי הן במספר המשרתים הצפוי והן בהתמשכות תקופת השירות.

מצב דברים זה חשף את חוסר ההתאמה של מאפיינים מסוימים של תגמול המילואים לתקופות שירות ממושכות, בין היתר בנוגע לסכום התגמול המזערי; לשיפוי מעסיקים על ההוצאות הסוציאליות ששילמו בגין עובדיהם ששירתו במילואים; ולתשלום תגמול מילואים לעצמאים שהכנסתם נפגעה בתקופת השירות.

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי המענה שניתן למשרתי המילואים הוא חסר תקדים; היקפו מגיע לאלפי שקלים עבור חודש מילואים נוסף על השכר השוטף, ובמצטבר הוא עשוי להגיע לעשרות אלפי שקלים לכל משרת. עוד ציין כי כלל ההסדרים בנושא משקפים שלל שיקולים רלוונטיים והמענה שניתן הוא תוצאה של דיונים מעמיקים.

יצוין כי לעניין חלק מהמענקים למשרתי המילואים כאמור יצרה הממשלה הבחנה בין משרתי מילואים במערך הלוחם לבין משרתי מילואים שאינם במערך הלוחם. למשל, בהחלטת ממשלה מינואר 2024 נקבע

כי משרתי מילואים יקבלו מענק בסך 266 ש"ח ביום ה-40 לשירות המזכה וכן לאחר תום כל 10 ימי מילואים נוספים בשירות המזכה; ואם החייל הוא במערך הלוחם - יהא סכום המענק האמור 466 ש"ח⁷⁰.

בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2025 מסר בט"ל כי תגמול המילואים מהווה גמלה מחליפת שכר המבוססת על הכנסות משרת המילואים מחוץ למסגרת המילואים; כי מדובר בעיקרון חשוב שיש לשמר אותו וכי אין לתת עדיפות בתגמול לפי סוג תפקיד או לפי חלוקה של לוחם או תומך לחימה. עוד ציין בט"ל כי הרצון לבצע הבחנה בין משרתי מילואים במערך הלוחם לבין שאר המערכים בא לידי ביטוי במענקים למשרתי המילואים.

בתשובתו הנוספת מספטמבר 2025 מסר אגף תקציבים במשרד האוצר כי משרד האוצר רואה חשיבות בקידום הבחנה בין משרתי המילואים במערך הלוחם לבין אלו שאינם לוחמים, ותומך בהרחבת הדיפרנציאציה ככל שהדבר נוגע למענקים. עם זאת, בנוגע לתגמול מילואים, עמדת המשרד היא שאין לקיים הבחנה שכזו, שכן תכלית תגמול המילואים היא להבטיח כי שכרו החודשי של המשרת לא ייפגע כתוצאה מהשירות וכי ישקף ככל הניתן את שכרו ללא קשר לאופי שירות המילואים או היקפו המצטבר.

בתשובתו הנוספת מספטמבר 2025 מסר צה"ל כי קיימת דיפרנציאליות בין המענה ללוחמים ולתומכי לחימה במספר היבטים, כמו בחלק מהמענקים וכי אם יעלה לדיון נושא הדיפרנציאליות בתגמול המילואים הוא ייקח חלק בדיון ויעביר את התייחסותו.

נוכח הגידול הצפוי בהיקף המילואים, מומלץ כי משרד הביטחון ומשרד האוצר, ייבחנו בשיתוף בט"ל וצה"ל, 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 הממשלה לעניין המענקים. עוד מומלץ כי בהתאם לצורך יקדמו משרד הביטחון ומשרד האוצר, בשיתוף בט"ל וצה"ל, שינוי חקיקה והתאמה של אופן החישוב של התגמול למצב שבו היקף שירות המילואים גדל.

בקרה על תשלום תגמול המילואים

החל משנת 2008, בעקבות תיקון בחוק בט"ל, משרתי מילואים רשאים להמשיך ולעבוד בתקופת השירות⁷¹. כך, יכול להיווצר מצב שבו משרת מילואים ממשיך בעבודתו כשכיר או כעצמאי ומקבל בגין תקופת השירות הן תגמול מלא והן שכר מהמעסיק או הכנסה לעצמאי מעסקו. ההסדר האמור מאפשר למשרת המילואים, במקרים שבהם השירות הצבאי מאפשר זאת, להמשיך ולשמור על עבודתו או עסקו; מצמצם את הפגיעה במעסיק; וכן תורם למדינה ברמה המשקית בין היתר בהעלאת הפריץ והכנסות המדינה ממיסים.

⁷⁰ סעיפים 2 ו-6 להחלטת ממשלה 1226 (7.1.24).

⁷¹ זאת בהתאם לפי סעיף 271(א) לחוק בט"ל הקובע כי "מי שמשרת כחוק במילואים, ישולם לו תגמול... אף אם הכנסתו לא פחתה מחמת שירותו".

עם זאת, לגבי משרת מילואים שהוא שכיר, במקרים מסוימים עשוי היה ההסדר להביא להגדלת התגמול אף שהשכר מעבודתו לא עלה. למשל, כאשר משרת המילואים מרוויח 10,000 ש"ח בחודש וממשיך לעבוד בהיקף מלא במקביל לשירות המילואים, הרי שבגין אותו חודש הוא יקבל ממעסיקו שכר בגובה 20,000 ש"ח - 10,000 ש"ח עבור עבודתו ו-10,000 ש"ח בגין תגמול המילואים. כך, אם אותו משרת מילואים מסיים את שירותו ונקרא שוב לשירות בחודש שאחריו⁷², הרי שחישוב התגמול לתקופה השנייה יכלול את הכנסתו בחודש שבו קיבל 20,000 ש"ח, אף שהשכר עבור עבודתו נותר 10,000 ש"ח. לפי בט"ל, עקב אופן הדיווח של המעסיקים על גובה השכר, הוא אינו יכול לדעת כמה מתוך השכר המדווח הוא שכר בגין עבודה וכמה בגין תגמול מילואים.

נמצא כי מאחר שהמעסיקים מדווחים על סכום השכר בלי הפרדה בין השכר המשולם בגין עבודה לבין תגמול המילואים, בט"ל אינו יכול לדעת כמה מתוך השכר המדווח הוא שכר בגין עבודה וכמה בגין תגמול מילואים.

בתשובתו מסר בט"ל כי החלת הבחנה ברורה בין שכר בגין עבודה לבין תגמול מילואים נבחנה בעבר עם המעסיקים, ונמצא כי הדבר מורכב ואינו ישים בין היתר מאחר שלמעסיקים עצמם אין חלוקה ברורה בין ימי העבודה לבין ימי שירות המילואים, בייחוד כאשר ימים אלו חופפים, עוקבים או חלקיים. נוסף על כך מסר בט"ל כי הוא נתקל ב"קשיים טכנולוגיים המשפיעים על כלל המעסיקים במשק וכפופים להוראות חוק הגנת הפרטיות⁷³ ודיני העברת מידע".

נוכח ההיקף והאופי של שירות המילואים כפי שתואר לעיל ונוכח החשיבות וההיקף הכספי של תגמולי המילואים, מומלץ כי בט"ל ישוב ויבחן את הדרך שבה מדווחים לו המעסיקים על שכר עובדיהם ויקדם החלת חובת דיווח באופן שיאפשר להבחין בין השכר שמקבל העובד עבור עבודתו לבין השכר שהוא מקבל בגין תגמול המילואים המשולם כחלק מהשכר.

נוכח האמור, בינואר 2025 - לאחר תום הביקורת - תוקן חוק בט"ל בהתאם לתזכיר חוק⁷⁴ שהפיץ משרד האוצר, כך שכאשר בחישוב התגמול נכללת הכנסה בתקופה קודמת שבה עבד המשרת במקביל לשירות, ישקף סכום התגמול טוב יותר את סכום ההכנסה מעבודה שהייתה אמורה להיות לו לולא שירות במילואים בתקופה הקודמת. בהתאם, התיקון לחוק קבע כי עובד שנקרא לשירות מילואים בתקופת חירום⁷⁵ פחות מכשלושה חודשים⁷⁶ לאחר סיום שירות מילואים קודם שלו בתקופת החירום, וההכנסה שלו עלתה ביותר מ-20% בין התקופה הראשונה לשנייה, הרי שההכנסה שתילקח בחשבון בחישוב התגמול לתקופה השנייה תהיה ההכנסה שקדמה לתקופה הראשונה. זאת אלא אם העלייה בשכר חלה במשך שלושה חודשים רצופים לפחות מהמועד שבו עלתה ההכנסה לראשונה, והוכח, להנחת דעתו של בט"ל, כי העלייה נובעת

⁷² לפי חוק בט"ל, כל עוד לא חלה הפסקה בשירות, סכום התגמול אינו מושפע ממצב שבו משרת מילואים עבד וקיבל שכר על עבודתו במקביל לשירות המילואים, שכן הוא מבוסס על השכר בשלושת החודשים שקדמו לתחילת השירות.

⁷³ חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981.

⁷⁴ תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' ____) (תגמולי מילואים בתקופת חירום והוראות שעה), התשפ"ה-, שפורסם לציבור ב-3.12.24.

⁷⁵ שירות מילואים שבוצע לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

⁷⁶ לפי סעיף 2274 לחוק בט"ל, האמור חל אם חלפו פחות מ-90 יום בין האחד בחודש שבו החלה תקופת השירות השנייה לבין סיום תקופת השירות הראשונה.

מהכנסה מעבודה ולא מתגמול בעד שירות מילואים⁷⁷. בכך נקבע בחוק מנגנון לבקרה של בט"ל על תשלום תגמול המילואים במקרים שבהם ההכנסה של משרת המילואים הרלוונטית לתשלום התגמול עלתה במידה רבה ביחס לתקופות קודמות.

בבדיקה שקיים בט"ל לגבי כ-66,000 משרתי מילואים ששירתו לפחות שתי תקופות החל מאוקטובר 2023 עד אוקטובר 2024 ועבדו אצל אותו מעסיק בכל התקופות עלה כי לגבי כ-20% (כ-13,200 משרתים) התגמול בתקופת השירות האחרונה היה גדול ביותר מ-20% מהתגמול בתקופת השירות הראשונה. בהתאם, בינואר 2025 תוקן חוק בט"ל כך שנקבע בו מנגנון לבקרה ע"י בט"ל על תשלום תגמול המילואים במקרים שבהם ההכנסה של משרת המילואים הרלוונטית לתשלום התגמול עלתה במידה רבה ביחס לתקופות קודמות.

עם זאת, לבט"ל ולצה"ל אין מנגנון בקרה משותף המאפשר מיצוי המידע שבידי כל גוף כדי להבטיח כי ההוצאה הציבורית בגין שירות המילואים מנוצלת באופן יעיל. לצה"ל אין מידע על השתכרות נוספת של משרתי המילואים, ולבט"ל אין מידע בדבר תקופות השירות בפועל בצה"ל. יצוין כי תקופות שירות המילואים הממושכות וההוצאה הציבורית הגבוהה על תגמולי המילואים (כ-20 מיליארד ש"ח באוקטובר 2023 - יולי 2024) מחזדים את הצורך בהידוק הבקרה על הוצאה זו תוך שיתוף פעולה בין בט"ל לצה"ל.

בט"ל מסר בתשובתו כי הוא וצה"ל עובדים בשיתוף פעולה מלא בכל הנוגע להעברת מידע על המשרתים במטרה להבטיח תגמול מיטבי ומהיר ושימוש מושכל בכספי הציבור בכל הקשור לתגמולי המילואים.

נשיאות המגזר העסקי בישראל מסרה בתשובתה כי השימוש בצווים פתוחים באופן שבו כדאי יותר לעובדים לשרת במילואים מאשר לחזור למעגל העבודה, עלול לפגוע במקומות העבודה בשל היעדרות מרצון של העובד לתקופה ארוכה.

צה"ל מסר בתשובתו כי בט"ל מקבל מצה"ל מידע על תקופות השירות של משרתי המילואים וכי ידוע לצה"ל כי יש משרתי מילואים שעובדים במקביל לשירות בהתאם להנחיות בנושא. עוד מסר צה"ל בתשובתו כי מיסוד ממשקי בקרה משותפים עם בט"ל ייבחן על ידי גורמי מקצוע במסגרת מדיניות העברת מידע ושיתוף בין צה"ל לגורמים חיצוניים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל משתמש צה"ל בצווי מילואים פתוחים לתקופה ממושכת באופן שיוצר השפעות כלכליות שליליות, בין היתר: הצו הפתוח יוצר תופעה של עבודה במקביל לשירות המילואים ומעורר שאלות כלכליות, משקיות ואתיות לגבי התופעה, ובראייה ארוכת טווח הוא מוביל לכך שהאינטרס הכלכלי לשרת במילואים הופך להיות לעיתים המרכזי; אופן השימוש בימי המילואים בצה"ל בתקופת מלחמת חרבות ברזל מייצר דיפרנציאציה בין ניהול המשאב בקרב הלוחמים לעומת לא לוחמים תוך יצירת עדיפות כלכלית דווקא למגזר הלא לוחמים. עוד ציין סגן החשב הכללי כי באופן שבו צה"ל מנהל את המשאב כיום ההוצאה על תגמולי המילואים היא נתח גדול בתקציב המדינה הבא על חשבון תחומים אחרים ורבים בניהול תקציב

⁷⁷ חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 253 והוראות שעה), התשפ"ה-2025.

המדינה. יש חשיבות לכך שצה"ל ינהל את המשאב גם בראייה כלכלית ולא רק בראייה מבצעית ובעיקר עשה שימוש יעיל ונכון במשאב זה ולמטרות שהוגדרו לו בחוק.

צה"ל מסר בתשובתו הנוספת מספטמבר 2025 כי הוא רואה בחומרה את טענות אגף החשב הכללי מיוני 2025 ואינו מקבל אותן. לדברי צה"ל ידוע שישנם אנשי מילואים אשר עובדים במקביל לשירות המילואים וזאת בהתאם לחוק ולהנחיות המתירות מצב שכזה. עוד מסר צה"ל כי האינטרס הכלכלי לכאורה לשרת במילואים אינו מדויק שכן קיימות השלכות שונות על משרתי מילואים שעובדים וכתוצאה משירות המילואים נאלצים לעבוד פחות ימים ונפגעים; כי אנשי מילואים מזומנים בהתאם למשימה נדרשת והם אינם יכולים לבחור את הימים אליהם הם מזומנים שכן ימים אלה הם פועל יוצא של הצורך הצה"לי; וכי לוחם מתוגמל יותר מתומך לחימה ולכן האמירה שיש עדיפות לאלו שאינם משרתים כלוחמים אינה נכונה. בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2025 ציין אגף החשב הכללי במשרד האוצר כי ניהול ימי המילואים מתבצע באופן מלא על ידי גורמי צה"ל ואין לגורם חיצוני אחר בקרה או יכולת לשנות את תהליך קבלת ההחלטות בצה"ל.

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, בכפוף להוראות הדין המסדירות את הכללים להעברת מידע בין גופים ציבוריים, במטרה להדק את הבקרה על ההוצאה הציבורית הגבוהה על תגמולי המילואים ולהביא לניצול יעיל יותר של משאב ההוצאה הציבורית על מילואים.

ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים ובני זוגם⁷⁸

המדינה הכירה בכך שהזכויות של משרת המילואים בעבודה עלולות להיפגע עקב שירות המילואים וההיעדרות מהעבודה, ולכן קבעה בחוק שורה של הגנות ייעודיות על הזכויות של משרתי המילואים, שהעיקריות שבהן אוסרות על פיטורים או הפליה בעבודה עקב השירות (ראו להלן). יודגש כי הנורמות בעניין אינן מתייחסות לעובד שנפצע במהלך שירות המילואים, שוחרר עקב כך מהשירות לקבלת טיפול רפואי או שיקומי ובגלל הפגיעה אינו יכול לשוב לעבודתו בתקופה זו (להלן - מי שנפצע במהלך שירות המילואים). כאמור, במלחמת חרבות ברזל מספר משרתי המילואים ומשך השירות היה גדול באופן יוצא דופן. מנתוני בט"ל⁷⁹ עולה כי מאוקטובר 2023 עד יולי 2024 שירתו במילואים כ-217,000 שכירים⁸⁰ ומשך שירותם היה כ-110 ימים בממוצע (השירות של חלקם טרם הסתיים נכון ליולי 2024). כמו כן, חלקם הגדול נקראו לשירות ונעדרו מהעבודה ללא התראה מוקדמת⁸¹.

78 בכל מקום שנאמר בני זוג הכוונה היא גם לבני זוג ולבנות זוג כאחד.

79 הנתונים מבוססים על נתוני בט"ל מיולי 2024.

80 הנתון לגבי "שכירים" מתייחס למשרתי המילואים המוגדרים בבט"ל "שכיר" ו"שכיר ועצמאי".

81 נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, "היקף ההגנה בעבודה על בני/בנות הזוג או שותפים להורות של משרתי מילואים בראי של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה" (אפריל 2024).

שינויים במסגרת הנורמטיבית במלחמת חרבות ברזל

לנוכח ההיעדרות הממושכת של משרתי המילואים מהעבודה במהלך המלחמה הפוטנציאל לפגיעה בזכויות ובתנאי העבודה גדול יותר. ואכן, במהלך המלחמה נודע על מקרים שבהם עלו טענות על פגיעה בזכויותיהם בעבודה. למשל, משרת מילואים שחזר לעבודה בפברואר 2024 וגילה שעמדת העבודה שלו נתפסה על ידי עובד אחר שגם קיבל את תפקידו. כמו כן הוא הונחה שלא לעבוד שעות נוספות ולא לעבוד בימי שישי, והדבר גרם להורדה בשכרו⁸²; משרת מילואים שקידומו נעצר בעקבות שירות המילואים; משרת מילואים שהוצא לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ונדרש להחזיר את רכבו; עובד שגויס למילואים עם פרוץ המלחמה ושירת עד סוף שנת 2023, ועל כן לא יכול היה לנצל ימי חופשה שלפי הכללים היה עליו לנצל עד סוף השנה, ואף על פי כן מחק המעסיק את מכסת הימים שלא נוצלו; משרת מילואים ששירת 80 ימים במילואים, ובעודו במילואים משרדו פוּנָה, ומנהלת משאבי האנוש במקום עבודתו ביקשה שיגיע לקבל את מכתב הפיטורים. במפגש עם קבוצת מיקוד משרד מבקר המדינה עם משרתי מילואים, ציינו חלק מהם את תחושת חוסר היכולת לנהל את הדברים מרחוק מול הגופים הרלוונטיים בזמן השירות, את "ההתייחסות הלא-מכבדת" ואת הבירוקרטיה הרבה⁸³.

נוסף על כך, הזכויות בעבודה על פי דין של בני הזוג של משרתי המילואים וההורים האחרים של ילדיהם הצעירים שאינם בני זוגם⁸⁴ (להלן - גם ההורים האחרים) לא נתנו את המענה הנדרש שנוצר בעקבות המלחמה. לדברי נציגת פורום נשות המילואים⁸⁵, "להיעדרותם של אנשי המילואים מהבית השלכות מרחיקות לכת על התא המשפחתי. המשמעות של גיוסם היא ביטול חלוקת התפקידים השגרתית בכל בית. מעבר למציאות בה אנו, הנשים, אחראיות לבדנו לתפעול משק הבית ולגידול הילדים, אנו נדרשות במקביל להמשיך כרגיל בתעסוקה שלנו כעצמאיות או כשכירות. בפועל, מדובר בהתגייסות של כל המשפחה לצו רבים מבני הזוג וההורים האחרים נדרשו להתמודד עם אתגרים שונים בעבודה היות שנאלצו להיעדר ממנה לשם טיפול בילדים, זמינותם לעבודה נפגעה, ועקב כך המעמד התעסוקתי של חלקם נפגע בעקבות המלחמה. כך למשל, מנהלת מכינה בדרום הארץ שלה ארבעה ילדים ובעקבות הגיוס למילואים של בן זוגה מתחילת המלחמה נאלצה להיעדר מהעבודה. עקב כך הודיעו לה כי הוחלט להעבירה מתפקידה, היא הוצאה מקבוצת הוואטסאפ של העובדים ונדרשה להחזיר את הרכב שקיבלה מהעבודה. בעקבות זאת ביקשה העובדת לסיים את העסקתה ולקבל את הפיצויים המגיעים לה כדין⁸⁷; בני ובנות זוג שקיבלו מכתבי

82 מתוך האתר "סיפורי הצלחה - נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בנושא זכויות בעבודה של משרתי מילואים ובני זוג", 22.8.24.

83 דברי משרתי מילואים שהשתתפו בקבוצת מיקוד שערך משרד מבקר המדינה בנושא "זכויות תעסוקה של משרתי המילואים" ב-3.6.24.

84 למשל, במקרה שבו ההורים חיים בנפרד ואינם מקיימים קשר זוגי.

85 "פורום נשות המילואימניקים" - פורום שהקימו בנובמבר 2023 נשים ממשפחות שבהן אחד מבני הזוג גויס למילואים, וחברות בו יותר מ-5,000 נשים. מטרתו המרכזית של הפורום ועיקר פעילותו הן קידום מדיניות לטובת ההכרה במשפחות המילואים כמשפחות מגויסות והוקרתן על כך וכן יצירת רשת ביטחון תומכת ומקיפה עבורן ([קישור לאתר האינטרנט של הפורום](#)).

86 דברי נציגת פורום נשות המילואימניקים, מתוך מצגת שהוצגה בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ב-20.12.23 ופרוטוקול הישיבה.

87 מתוך האתר "סיפורי הצלחה - נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בנושא זכויות בעבודה של משרתי מילואים ובני זוג", 18.7.24.

פיטורים לאחר שנאלצו להיעדר לצורך טיפול בילדים בזמן שירות המילואים של בני זוגם; בני זוג שלא קיבלו תשלום על שעות היעדרות; עובדת שנאסר עליה לצאת לחופשה בזמן שירות המילואים של בן זוגה; ובת זוג של משרת במילואים העובדת במשרה חלקית בשני מקומות עבודה, ושניהם רצו לזמן אותה לשימוע לפני פיטורים מפני שנאלצה לאחר לעבודה כדי להביא את ילדיהם הקטנים למסגרות חינוך. בן הזוג המשרת במילואים ציין כי הדבר הקשה מאוד על אשתו וגם החליש אותו כחייל מילואים.

נוכח התמשכות המלחמה, מספר חיילי המילואים ששירתו בה ומשך שירותם התגבשה בקרב מקבלי ההחלטות ונבחרי הציבור ההבנה כי ההגנה שניתנה בחוק למשרתי המילואים על הזכויות בעבודה אינה נותנת להם את המענה הנדרש. כך למשל ציין שר העבודה בדיון בכנסת כי הוא "מקבל מאות פניות של חיילי מילואים שנפגעים; חוזרים הביתה ובמקום פרחים מקבלים מכתב פיטורים"⁸⁸. התגבשה גם ההבנה כי נוכח הנסיבות נדרש להרחיב את ההגנה גם לעובד שהוא בן זוג של משרת מילואים⁸⁹, בפרט אם יש להם ילדים צעירים, וכן להורה האחר. ההורה שהוא בן הזוג או ההורה האחר נדרש לטפל בילד במקביל לעבודתו למשך תקופה ארוכה ללא השתתפות של משרת המילואים בטיפול בילד⁹⁰. כך למשל הוא עשוי להידרש להביא את הילד מדי בוקר למוסד החינוכי ולאסוף אותו ממנו או להישאר עם הילד בבית כשהוא חולה⁹¹, ובמקביל להמשיך ולעבוד במשרה מלאה. לפי נתוני בט"ל⁹², כ-131,000 ממשרתי המילואים היו נשואים, ולכ-30,000 משרתי מילואים⁹³ היו ילדים צעירים עד גיל 14; מהם כ-27,000 היו נשואים ולכ-2,400 היו ילדים כאמור עם הורה אחר⁹⁴.

בתקופה שנבדקה בביקורת זו - אוקטובר 2023 עד מאי 2024 (להלן - התקופה שנבדקה) - הורחבו הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, של בני הזוג ושל ההורים האחרים בכמה מועדים; הזכויות עוגנו נורמטיבית בדרכים שונות; וחלקן הורחבו ללא הגבלת זמן וחלקן לזמן מוגבל. יוצא שנכון לאוגוסט 2024 נפגעה רמת הוודאות של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים לגבי זכויותיהם בעבודה, ולמעסיקים - לגבי החובות בנושא המשך תחולת חלק מהזכויות ומהחובות שתוקפן הוגבל בזמן וניתן להאריך את תוקפן מפעם לפעם, בדומה לפגיעה ברמת הוודאות לעניין תשלום הזכויות הסוציאליות למעסיקים בגין תגמול המילואים, כמפורט לעיל. להלן עיקרי ההרחבה של הזכויות בעבודה הייעודית וההקלות בתנאי העבודה של משרתי המילואים, בני זוגם והוריהם האחרים של ילדיהם במהלך מלחמת חרבות ברזל, עדכני לאוגוסט 2024:

88 ראו פרוטוקול דיון ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מ-28.2.24, עמ' 12.

89 ראו למשל דברי נציג העמותה למען משרתי המילואים בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי ב-6.11.23, עמ' 17. ראו גם את דברי ח"כ פנינה תמנו, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, מתוך פרוטוקול הוועדה המשותפת עם ועדת הכלכלה ב-1.11.23, עמ' 6.

90 ראו למשל את דברי בעלת תפקיד במשרד העבודה וח"כ פנינה תמנו בדיון הוועדה המשותפת לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי ולוועדת הכלכלה ב-1.11.23, לפיהם נדרש לעשות תיקון ולתת הגנה גם לנשים גרושות/הורה אחר למשרת שגויס. מתוך פרוטוקול דיון הוועדה המשותפת לקידום מעמד אישה ושוויון מגדרי ולוועדת הכלכלה מיום 1.11.23, עמ' 13 - 14.

91 "היקף ההגנה בעבודה על בני/בנות הזוג או שותפים להורות של משרתי מילואים בראי של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה", נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, אפריל 2024.

92 הנתונים מבוססים על נתוני בט"ל בהתייחס לאוקטובר 2023 עד יולי 2024.

93 ששירתו במילואים מאוקטובר 2023 עד יולי 2024.

94 בהגדרה ההורה האחר לעניין זה נכללו: פרודים, גרושים וידועים בציבור.

איסור הפליה של משרתי המילואים עקב שירות המילואים	
עיקרי הזכות לפני המלחמה	עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה
חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה - התשמ"ח-1988 איסור למעסיק להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה בין היתר עקב שירות מילואים שלהם בכל אחד מאלה: (1) קבלה לעבודה; (2) תנאי עבודה; (3) קידום בעבודה; (4) הכשרה או השתלמות מקצועית; (5) פיטורים או פיצויי פיטורים; (6) הטבות ותשלומים הקשורים לפרישה מהעבודה. הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.	הבסיס הנורמטיבי תנאים תוקף הזכות
ללא מגבלת זמן	אין הרחבה

הרחבת ההגנה מפני פיטורים למשרתי המילואים	
עיקרי הזכות לפני המלחמה	עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה
חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949 אסור לפטר עובד בשל שירותו במילואים, קריאתו לשירות מילואים או שירותו הצפוי במילואים. כלומר הגנה זו קיימת גם בתקופה שבה העובד אינו משרת במילואים. הפרת האיסור היא עבירה פלילית. 1. אסור לפטר עובד בשל שירותו במילואים, קריאתו לשירות מילואים או שירותו הצפוי במילואים. כלומר הגנה זו קיימת גם בתקופה שבה העובד אינו משרת במילואים. הפרת האיסור היא עבירה פלילית. 2. אסור לפטר עובד בתקופת היותו בשירות מילואים אלא בהיתר מוועדת התעסוקה במשרד הביטחון ולעניין שירות מילואים העולה על יומיים רצופים, לא יפטרו בלא היתר כאמור גם בתקופה של 30 הימים שלאחר תום שירות המילואים. פיטורים ללא היתר מוועדת התעסוקה בניגוד לחוק הם עבירה פלילית. קריאה לשירות מילואים גיוס מילואים סיום מילואים 30 ימים 31 ימים סיום מילואים	הבסיס הנורמטיבי צו הרחבה להסכם הקיבוצי ממרץ 2024 מעסיק של עובד שנעדר בשל שירות מילואים במשך 60 ימים או יותר בתקופת תחולת ההסכם, לא יפטרו גם בתקופה של 30 הימים שלאחר 30 הימים הראשונים שלאחר תום שירות המילואים, אלא אם כן מתקיימים טעמים מיוחדים ואם הפיטורים המבוקשים אינם בשל שירות המילואים, כל זאת, אלא בהכרעת ועדת הפיקוח במשרד העבודה שתכריע ככל וישנם חילוקי דעות בין מעסיק לעובד אם הפיטורים בוצעו לפי האמור. תנאים 30 ימים 31 ימים סיום מילואים
ללא מגבלת זמן	תוקף הזכות
	31.12.25*

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025, פורסם ברשומות צו ההרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025 שהאריך את האיסור על מעסיקים לפטר כאמור ובנוסף, אסר על מעסיק להוציא עובדים שנעדרו בשל מילואים לחופשה ללא תשלום בתקופה של 30 הימים העוקבים ל-30 הימים שלאחר תום שירות המילואים. תוקפו של הצו עד סוף שנת 2025.

הרחבת ההגנה מפני פגיעה בתנאי העבודה למשרתי המילואים			
עיקרי הזכות לפני המלחמה		עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה	
החוק שוויון בעבודה	1. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 2. חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949	 הבסיס הנורמטיבי	1. ללא שינוי 2. תיקון לחוק החיילים המשוחררים ממאי 2024
	1. אסור להפלות משרת מילואים בין היתר לעניין תנאי העבודה; הקידום בעבודה; ההכשרה או השתלמות מקצועית; וההטבות והתשלומים הקשורים לפרישה מעבודה. הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.		ללא שינוי
חוק החיילים המשוחררים	2. היעדרותו של עובד מעבודתו בשל שירות מילואים לא תיראה כהפסקה ברציפות עבודתו	 תנאים	אסור למעסיק לפגוע בהיקף המשרה או בהכנסה של משרת המילואים ב-30 הימים שלאחר תום שירות המילואים, אלא אם כן קיבל היתר לכך מוועדת התעסוקה. במקרה של הפרת ההוראה, רשאי עובד לפנות לוועדת התעסוקה ובסמכותה לפסוק פיצויים והפרת האיסור מהווה עבירה פלילית.
ללא מגבלת זמן		 תוקף הזכות	*31.12.25

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025 פורסם ברשומות צו ההרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025 האוסר גם על פגיעה בתנאי עבודתו של משרת מילואים, לרבות נידודו לתפקיד אחר, הוספת או גריעת מטלות, גם בתקופה של 30 הימים שלאחר 30 הימים הראשונים לאחר תום שירות מילואים. תוקפו של הצו עד סוף שנת 2025.

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

צבירת ימי חופשה שנתית למשרתי המילואים		
עיקרי הזכות לפני המלחמה		עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה
הזכות לא עוגנה בדין	 הבסיס הנורמטיבי	צו הרחבה להסכם הקיבוצי ממרץ 2024
הזכות לא עוגנה בדין	 תנאים	עובד שנעדר מהעבודה בשל שירות מילואים לפחות חמישה ימים רצופים בתקופת תחולת ההסכם, רשאי לצבור את יתרת ימי החופשה השנתית העומדת לרשותו גם בלא הסכמת המעסיק ולצרפה לחופשה שיהיה זכאי לה בשתי שנות העבודה הבאות.
הזכות לא עוגנה בדין	 תוקף הזכות	*31.12.25

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025, פורסם ברשומות צו הרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025, והתוקף הוארך עד סוף שנת 2025.

הרחבת ההגנה מפני הפליה לבן זוג או להורה האחר		
עיקרי הזכות לפני המלחמה		עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה
אין הגנה ייחודית וההגנה היא כחלק מההגנה המוקנית להורים בכלל מכוח חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה	 הבסיס הנורמטיבי	תיקון לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ממאי 2024
אסור למעסיק להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה בין היתר מחמת <u>היותם הורים</u> . הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.	 תנאים	אסור למעסיק להפלות בין עובדיו או דורשי עבודה גם מחמת שירות במילואים של <u>בני זוגם</u> או של הורה האחר של ילדם שטרם מלאו לו 14 שנים או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים.
		איסור ההפליה חל לעניין קבלה לעבודה; תנאי העבודה; קידום בעבודה; הכשרה או השתלמות מקצועית; פיטורים או פיצויי פיטורים; והטבות ותשלומים הקשורים לפרישה מהעבודה. הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.
ללא מגבלת זמן	 תוקף הזכות	ללא מגבלת זמן

הרחבת ההגנה מפני פיטורים והוצאה לחופשה ללא תשלום לכן הזוג ולהורה האחר		
עיקרי הזכות לפני המלחמה	עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה	
אין הגנה ייחודית וההגנה היא כחלק מההגנה המוקנית להורים בכלל, מכוח חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006	1. תיקון לחוק ההגנה על עובדים בשעת חירום מנובמבר 2023 2-4. תיקון לחוק החיילים המשוחררים ממאי 2024 הבסיס הנורמטיבי	
אסור לפטר עובד בשל היעדרותו מהעבודה לצורך השגחה על ילדו שטרם מלאו לו 14 שנים או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים עקב סגירת מוסד החינוך של הילד בין היתר מחמת הכרזה של גורמי הביטחון על מצב מיוחד בעורף ובהתקיים תנאים נוספים המנויים בחוק. הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.	1. אסור לפטר עובד בשל היעדרותו מהעבודה או אי-ביצוע העבודה לצורך השגחה על ילדו הנמצא עימו שטרם מלאו לו 14 שנים או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים, עקב שירותו בצבא, לרבות במילואים, של בן הזוג של העובד או הורה האחר של ילדו. הפרת האיסור היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק. תנאים	חוק הגנה על עובדים בשעת חירום
	2. אסור לפטר עובד בשל שירותו במילואים של בן זוגו או הורה האחר של ילדו. הפרת האיסור היא עבירה פלילית. 3. אסור לפטר או להוציא לחופשה ללא תשלום עובד שעומו ילד שטרם מלאו לו 14 שנה או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים בתקופת שירותו במילואים של בן זוגו או הורה האחר של ילדו, אלא בהיתר מאת ועדת התעסוקה, ובלבד ששירות המילואים הוא בנסיבות חירום או שמשכו בפועל או משכו הצפוי הוא 21 ימים רצופים לפחות. הפרת האיסור היא עבירה פלילית. 4. אסור לפטר בן זוג של משרת מילואים או הורה האחר של ילדו אלא בהיתר מאת ועדת התעסוקה גם בתקופה של 14 הימים שלאחר תום שירות המילואים. הפרת האיסור היא עבירה פלילית.	חוק החיילים המשוחררים
ללא מגבלת זמן	1. מנובמבר 2023 הוארך מפעם לפעם עד 30.5.24 2. ממאי 2024 ללא הגבלת זמן 3. ממאי 2024 עד סוף שנת 2025 עם אפשרות להארכה 4. ממאי 2024 עד סוף שנת 2025 (עם אפשרות להארכה עד מאי 2026)* תוקף הזכות	

* לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2024, אושר בצו, והתוקף הוארך עד סוף שנת 2025.

שמירת זכויות הרציפות בעבודה לבן הזוג ולהורה האחר		
עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה		עיקרי הזכות לפני המלחמה
1. תיקון לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום מנובמבר 2023 2. תיקון לחוק החיילים המשוחררים ממאי 2024 הבסיס הנורמטיבי		אין הגנה ייחודית וההגנה היא כחלק מההגנה המוקנית להורים בכלל, מכוח חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006
חוק הגנה על עובדים בשעת חירום	1. היעדרות של עובד מהעבודה של בן זוג של משרת מילואים או ההורה האחר לצורך השגחה על ילדו הנמצא עימו שטרם מלאו לו 14 שנה או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים עקב סגירת מוסד החינוך של הילד, בין היתר מחמת הכרזה של גורמי הביטחון על מצב מיוחד בעורף ובהתקיים תנאים נוספים המנויים בחוק, לא תיראה כהפסקה ברציפות עבודתו ולא תפגע בזכויות התלויות בוותק של העובד אצל מעסיקו. הפרת סעיפים 2-3 לחוק היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק. תנאים	היעדרות של עובד מהעבודה לצורך השגחה על ילדו שטרם מלאו לו 14 שנים או שהוא תלמיד עם צרכים מיוחדים עקב סגירת מוסד החינוך של הילד, בין היתר מחמת הכרזה של גורמי הביטחון על מצב מיוחד בעורף ובהתקיים תנאים נוספים המנויים בחוק, לא תיראה כהפסקה ברציפות עבודתו ולא תפגע בזכויות התלויות בוותק של העובד אצל מעסיקו. הפרת סעיפים 2-3 לחוק היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.
חוק החיילים המשוחררים	2. היעדרות עובד מהעבודה בתקופה שבה בן זוגו או הורו האחר של ילדו משרת בשירות מילואים בנסיבות חירום או שמשכו בפועל או משכו הצפוי הוא 21 ימים רצופים לפחות, לא תיראה כהפסקה ברציפות עבודתו ולא תפגע בזכויות התלויות בוותק של העובד אצל מעסיקו. הפרה של הסעיף היא עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק. תוקף הזכות	ללא מגבלת זמן
1. תיקון לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום מנובמבר 2023 עד מאי 2024 2. תיקון לחוק החיילים המשוחררים החל ממאי 2024 עד סוף שנת 2025 תוקף הזכות		

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

ימי היעדרות בתשלום לבן הזוג ולהורה האחר		
עיקרי הזכות לפני המלחמה		עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה
הזכות לא עוגנה בדין	 הבסיס הנורמטיבי	צו הרחבה להסכם הקיבוצי ממרץ 2024
הזכות לא עוגנה בדין	 תנאים	בן זוג או הורה שיש לו ולמשרת המילואים ילד שגילו עד 14 שנים או שהוא נדרש לטפל בבן משפחה, ומשרת המילואים שירת בתקופת תחולת ההסכם לפחות 31 יום במילואים, זכאי, בהתקיים תנאים נוספים, לעד שמונה ימי היעדרות בתשלום מהעבודה במהלך תקופת השירות.
הזכות לא עוגנה בדין	 תוקף הזכות	31.12.25*

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025, פורסם ברשומות צו הרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025, והתוקף הוארך עד סוף שנת 2025.

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

שעת היעדרות מהעבודה לבן הזוג ולהורה האחר		
עיקרי הזכות לפני המלחמה	עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה	
חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954	 הבסיס הנורמטיבי	צו הרחבה להסכם הקיבוצי ממרץ 2024
בן זוג של משרת מילואים יכול להיעדר מהעבודה שעה ביום בהתקיים מספר תנאים, לרבות היותו הורה לילד שטרם מלאו לו 13 שנים ועבודה במשרה מלאה. פיטורי העובדת ללא היתר בשל היעדרותה מכוח סעיף זה מהווה עבירה פלילית ועילה לתביעה אזרחית נגד המעסיק.	 תנאים	בן זוג או הורה במשמורת משותפת של משרת מילואים שהוא הורה לילד שטרם מלאו לו 13 שנים זכאי להיעדר מהעבודה שעה ביום גם אם הוא מועסק במשרה מלאה המפוצלת בין מעסיקים שונים בתקופת תחולת ההסכם.
ללא מגבלת זמן	 תוקף הזכות	31.12.25*

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025, פורסם ברשומות צו הרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025, והתוקף הוארך עד סוף שנת 2025.

צבירת ימי חופשה שנתית לבן הזוג ולהורה האחר		
עיקרי הזכות לפני המלחמה	עיקרי הרחבת הזכות במהלך המלחמה	
הזכות לא עוגנה בדין	 הבסיס הנורמטיבי צו הרחבה להסכם הקיבוצי ממרץ 2024	
הזכות לא עוגנה בדין	 תנאים בן הזוג או ההורה האחר רשאי לצבור את יתרת ימי החופשה השנתית העומדת לרשותו גם בלא הסכמת המעסיק ולצרפה לחופשה שתינתן בשתי שנות העבודה הבאות אם במהלך תקופת ההסכם נעדר מהעבודה לצורך השגחה על ילדו הנמצא עימו עקב שירות בן הזוג במילואים.	
הזכות לא עוגנה בדין	 תוקף הזכות 31.12.25*	

* לאחר סיום הביקורת, בפברואר 2025, פורסם ברשומות צו הרחבה להסכם הקיבוצי מינואר 2025, והתוקף הוארך עד סוף שנת 2025.



מהאמור לעיל עולה כי נכון לאוגוסט 2024 הרחיבה המדינה את היקף ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם ואת ההקלות בעבודה שניתנו להם ביחס למצב שהיה לפני מלחמת חרבות ברזל. הדבר נעשה בשורה של מהלכים לאורך התקופה (בנובמבר 2023, במרץ 2024 ובמאי 2024) - חלקם בחקיקה ללא מגבלת זמן, חלקם בחקיקה שתוקפה לזמן מוגבל (למשל, האיסור לפטר את בן הזוג של משרת מילואים או הורה האחר של ילדו שלא עקב שירות המילואים בתקופה של 14 ימים לאחר תום שירות המילואים), וחלקם במסגרת צו הרחבה של שר העבודה על בסיס הסכם קיבוצי שתוקפו אף הוא מוגבל בזמן, ולצורך הארכת תוקפו של הצו תידרש הסכמת ארגוני המעסיקים והעובדים להאריך את תוקף ההסכם. כמו כן התנאים לתחולת ההגנות וההקלות בעבודה שונים ממקרה למקרה. נוסף על כך, לגבי מי שנפצע במהלך שירות המילואים החליטה הממשלה בדצמבר 2024 (לאחר תום תקופת הביקורת) לרשום את הודעת שר הביטחון בדבר כוונתו לבחון את הצורך במתן מענים נוספים לחיילי מילואים שנפצעו במלחמת חרבות ברזל, בלי שצוינה בהחלטה במפורש ההגנה על הזכויות בעבודה⁹⁵. מהאמור לעיל עולה כי 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 להוות תמריץ שלילי למעסיקים לקבל לעבודה משרתי מילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם ולפגוע בתעסוקה שלהם.

נשיאות המגזר העסקי בישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי זכויות משרתי המילואים במועד מתן התשובה מאזנים היטב את צרכי משק העבודה אל מול צרכי ההגנה על משרת המילואים וכי כל פגיעה באיזון זה עלולה לפגוע דווקא במשרת המילואים. עוד מסרה כי יש להיזהר משימוש יתר בהיקפי הגנה מופרזים שתביא לפגיעה במשרתים ובני זוגם בשל העדפת אוכלוסיות מוגנות אחרות במשק שלא נעדרות מהעבודה וכי היא מתנגדת להתערבות המדינה באיזונים הנדרשים במארג יחסי העבודה בשגרה ובחירום, שכן המאפיין של איזונים אלו - שעלותם מושתת על העובדים והמעסיקים ולא על המדינה וכי לגבי בני ובנות זוג וההורים האחרים אין להתערב ביחסי העבודה ויש להשאיר את המצב כמות שהוא, נכון למועד התשובה.

הסתדרות העובדים הכללית החדשה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי היא תומכת ומקדמת את הפיכת כלל הזכויות לקבועות או לכל הפחות כאלה שאינן תלויות בהגדרה של מצב חירום שכן ה"שגרה" הצפויה בשנים הקרובות היא של נטל מילואים כבד משמעותית ביחס לזה שהוטל בעשורים האחרונים.

מומלץ כי משרד העבודה יבחן בראייה כוללת - בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הביטחון, צה"ל וארגוני המעסיקים והעובדים הרלוונטיים וגורמים נוספים ככל הנדרש - את היקף הזכויות וההגנה בעבודה שיש להעניק למשרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם וכן למי שנפצע במהלך שירות המילואים, וימליץ בעניין לשר העבודה כדי לקדם את הסדרתן, אם יש צורך בכך; זאת נוכח הצרכים שעלו במהלך מלחמת חרבות ברזל והעלייה הצפויה במספר משרתי מילואים ובמספר הימים שישרתו בשנים 2025 - 2026 ובשנים שלאחריהן.

פעילות הגופים האמונים על ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

הסמכויות לעניין ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים נתונות, לפי העניין, לכמה גופים - משרד הביטחון, משרד העבודה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שבסמכותם לטפל בפנייה של משרת מילואים, בן הזוג או ההורה האחר בגין פגיעה בזכויותיהם בעבודה בגין מילואים כמפורט לעיל. עובד שלדידו נפגעו זכויותיו בעבודה המוגנות על פי חוק נדרש לפנות לאחד משלושת הגופים כדי שפנייתו תטופל, בהתאם לסמכותו של אותו הגוף על פי חוק. משרד מבקר המדינה בדק את היקף הטיפול של אותם גופים בפניות הנוגעות לפגיעה בזכויות משרתי המילואים בעבודה. הבדיקה כוללת נתונים עד 31.5.24, ומכאן שאינה כוללת נתונים לגבי פניות מכוח תיקוני החקיקה ממאי 2024 כאמור שהרחיבו את ההגנה על משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים לעניין מניעת פיטורי בני הזוג וההורים האחרים והרחבת ההגנה על תנאי העבודה. כמו כן יודגש כי היקף הפניות לאותם גופים אינו ממצה את כלל המקרים שבהם היו הפרות של זכויות של עובדים בגלל שירות המילואים, וכי ייתכן שזכויות משרתי מילואים נפגעו אולם בחרו שלא לפנות לגופים המוסמכים משיקוליהם, כמו החשש לנהל הליך משפטי נגד מעסיק באופן שעלול לפגוע לדעתם בסיכוייהם למצוא עבודה בעתיד. לשון אחר, הנתונים המוצגים להלן ייתכן ומהווים תמונת מצב חלקית בלבד של הפרות לכאורה של זכויות עובדים בגין שירות מילואים. עם זאת, בתקופת המלחמה

שנבדקה שרתו יותר עובדים במילואים ולמשך זמן ארוך יותר מאשר בתקופות קודמות שנבדקו, כך שלא ניתן לומר בהכרח שעלייה במספר המקרים מעיד על שיעור גבוה יותר של מקרים ביחס למספר המשרתים ומשך השירות.

להלן פירוט לגבי הגופים השונים והנתונים שמהם ניתן ללמוד על היקף המקרים שבגינם עלה חשש לפגיעה בזכויות משרתי המילואים:

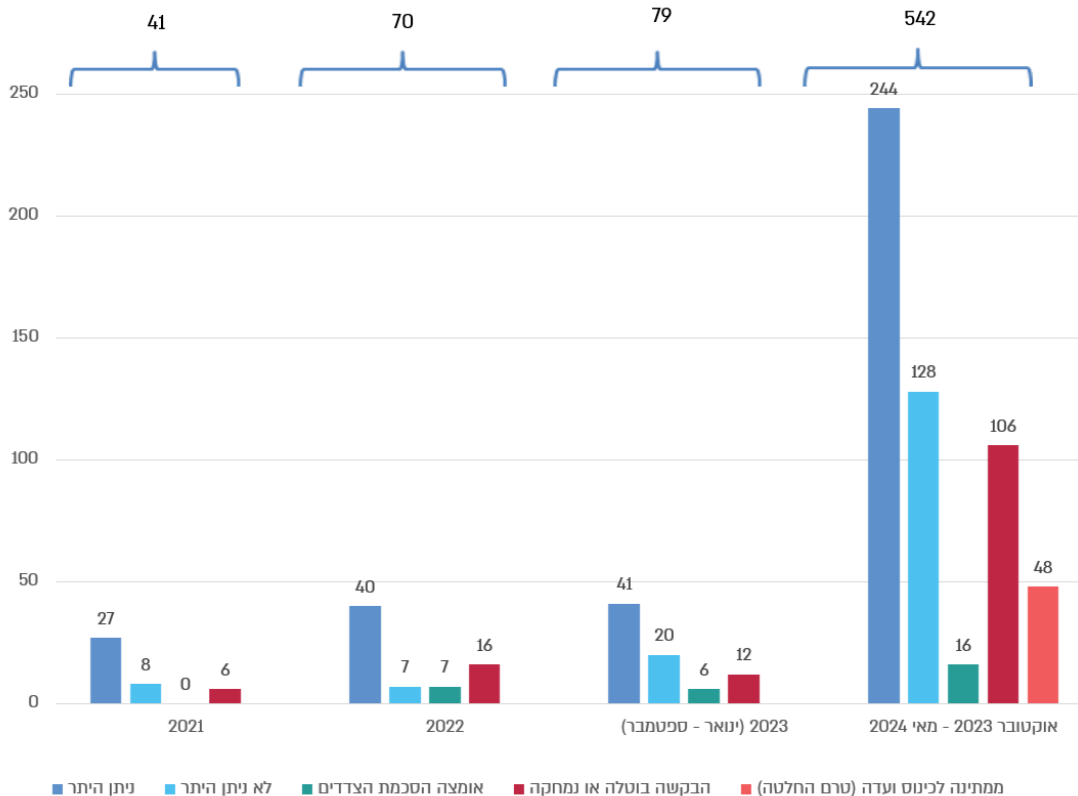
1. ועדת התעסוקה במשרד הביטחון

כאמור, לפי חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה) התש"ט-1949, (להלן - חוק החיילים המשוחררים), אין לפטר עובד במהלך שירות המילואים שלו וב-30 הימים שלאחר תום השירות⁹⁶, אלא אם כן ניתן למעסיק היתר לפטר את העובד מוועדת התעסוקה במשרד הביטחון (להלן - היתר פיטורים)⁹⁷. משרד מבקר המדינה בדק את מספר הבקשות לקבלת היתר פיטורים שהגישו המעסיקים לוועדת התעסוקה ואת ההחלטות לגביהן בשנים 2021 - 2023 (עד סוף ספטמבר) וכן בתקופה שנבדקה, בהתאם לנתונים שמסר משרד הביטחון ביולי 2024, כמפורט בתרשים 12 להלן:

⁹⁶ ההגנה ב-30 הימים לאחר תום השירות נתונה לעובד ששירת יותר מיומיים רצופים. כאמור, ההגנה הורחבה בתנאים מסוימים לתקופה של 30 הימים שלאחר 30 הימים הראשונים שלאחר תום שירות המילואים והסמכות להכריע בנושא פיטורי עובד משרת מילואים בתקופה זו היא בידי ועדת הפיקוח שבמשרד העבודה שהוקמה מכוח סעיף 33א לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

⁹⁷ הוועדה לא תיתן היתר אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו, ורק אם הוכיח המעסיק כי הפיטורים אינם בשל שירות המילואים. ראו סעיפים 20(ג) ו-41א לחוק החיילים המשוחררים.

תרשים 12: מספר הבקשות להיתר שהוגשו לוועדת התעסוקה בשנים 2021 עד 2024 (מאי) והחלטות לגביהן, יולי 2024



על פי נתוני משרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשמונת חודשי המלחמה שנבדקו עלו מספר הבקשות להיתר ומספר ההיתרים שניתנו במידה רבה ביחס לתקופות הקודמות - 542 בקשות ו-244 היתרים לעומת 79 בקשות ו-41 היתרים בינואר-ספטמבר 2023 ומספר דומה בשנת 2022 - כמעט פי שבעה בקשות ופי כשישה ההיתרים שניתנו. בתקופה שנבדקה ניתנו ההיתרים לפיטורים בין היתר בגלל הימצאות החברה המעסיקה בהליכי פירוק; קשיים משפטיים ופיננסיים שבגינם פוטרו 95% מעובדי החברה; וסגירת המפעל שבו עבד משרת המילואים ופיטורי כל העובדים. כאמור, בתקופה שנבדקה שירתו יותר עובדים במילואים ולזמן ארוך יותר מאשר בתקופות קודמות שנבדקו, וכן חלה עלייה גדולה במספר

דורשי העבודה במשק בכללותו⁹⁸, כך שלא ניתן לומר שמספר ההיתרים שניתן גבוה ביחס למספר המשרתים ומשך השירות.

נוסף על האמור, עובד רשאי לפנות לוועדת תעסוקה אם המעסיק לא קיים את החובה המוטלת עליו כאמור (להלן - תביעה של משרת המילואים), ובסמכות הוועדה להורות על חזרתו של העובד לעבודה או לפסוק כי על המעסיק לשלם לו פיצויים⁹⁹ (ראו להלן).

2. מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד העבודה

מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד העבודה הוא הגוף האמון בין היתר על אכיפתם של 22 חוקי עבודה במטרה לשמור על זכויות עובדים ולצמצם את הפגיעה באוכלוסיות המוחלשות¹⁰⁰. המינהל מטפל בתלונות של עובדים¹⁰¹ על מעסיקים במקרה של חשד להפרה של חוקי עבודה, ובסמכותו להטיל קנס מינהלי או להגיש תביעה פלילית נגד מעסיק¹⁰².

בתקופה שנבדקה טיפל מינהל ההסדרה והאכיפה בתלונות נגד מעסיקים הנוגעות למשרתי מילואים שבהן עלה חשד להפרת החוקים שלהלן: (א) חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה), האוסר להפלות עובד או מועמד לעבודה בגלל שירות המילואים¹⁰³; (2) חוק החיילים המשוחררים, האוסר לפטר עובד בשל שירותו במילואים, קריאתו לשירות או שירותו הצפוי וכן אוסר לפטר עובד ששירת לפחות יומיים רצופים¹⁰⁴ עד 30 יום מסיום שירותו ללא היתר מוועדת התעסוקה¹⁰⁵; (3) חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הגנת השכר), לעניין תשלום שכר מלא ותנאים סוציאליים בגין תגמולי המילואים¹⁰⁶.

להלן נתונים על מספר התלונות על הפרות בגין שירות מילואים שהוגשו למינהל הסדרה ואכיפה בשנים 2021 - 2023 (עד סוף ספטמבר) וכן בתקופה שנבדקה, ואשר בדיקה ראשונית שלהן העלתה כי יש בסיס

98 לפי נתוני שירות התעסוקה הישראלי, באוקטובר 2023 החלה עלייה חדה במספר דורשי העבודה (מנוכה עונתית) מכ-163,500 באוגוסט ובספטמבר 2023 לכ-339,000 בנובמבר 2023 - עלייה של כ-175,500 במספר דורשי העבודה, ובדצמבר 2023 היה מספר דורשי העבודה כ-303,000. לשם השוואה, בנובמבר 2022 היה מספר דורשי העבודה כ-138,600. ראו שירות התעסוקה הישראלי, **דוח סיכום שנת 2023** (מאי 2024), עמ' 82 - 83.

99 סעיף 21 לחוק החיילים המשוחררים.

100 מינהל הסדרה ואכיפה, סיכום פעילות לשנת 2023: "מינהל הסדרה ואכיפה הוא הגוף האמון על אכיפתם של עשרים ושניים חוקי עבודה צו ההרחבה לפנסיה והסדרתם של חמישה חוקי עבודה, במטרה לשמור על זכויות עובדים, צמצום פגיעה באוכלוסיות המוחלשות והסדרת שוק העבודה בישראל ע"י מתן רישיונות והיתרים בחוקים שבסמכות המינהל".

101 התלונה היא תחילת הליך עונשי - פלילי או מינהלי - שמטרתו להרתיע באמצעות ענישה פלילית או מנהלית מעסיקים שעברו על הוראות חוקי העבודה השונים.

102 שירות הגשת תלונה על מעסיקים בשל הפרת חוקי עבודה, אתר מינהל הסדרה ואכיפה ([קישור לאתר מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה](#)).

103 סעיף 2(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

104 סעיפים 41א(1) ו-41א(ב) לחוק החיילים המשוחררים.

105 סעיף 41 לחוק החיילים המשוחררים.

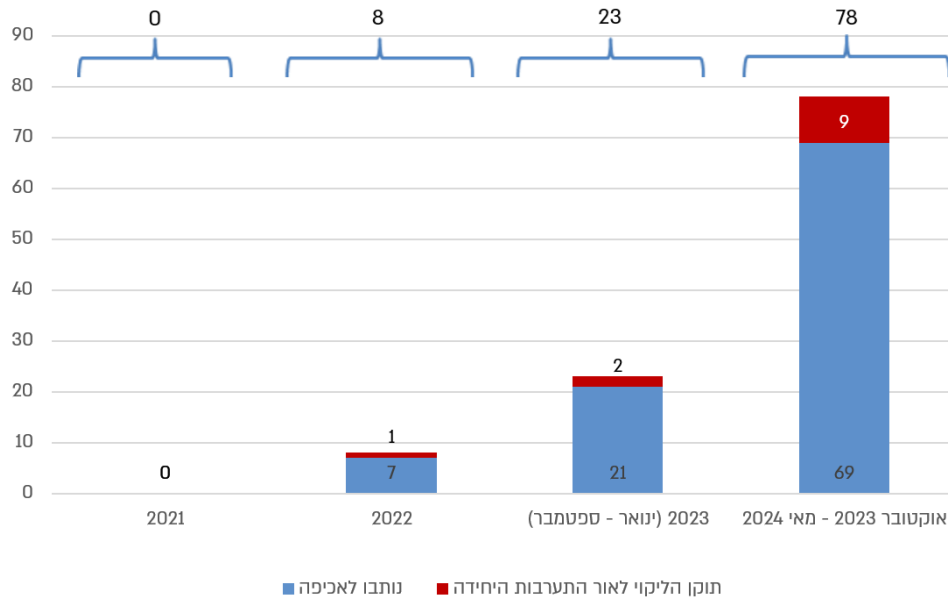
106 סעיפים 5 ו-25ב(1) לחוק הגנת השכר.

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

לתלונה, ולכן הוחלט לפתוח בעניין הליך של אכיפה שתחילתו בביצוע חקירה, או שהוחלט לפנות למעסיק בעניין אף ללא חקירה. המידע - על פי נתונים שמסר מינהל ההסדרה והאכיפה ביולי 2024.

תרשים 13: מספר התלונות מהשנים 2021 עד 2024 (מאי) על הפרות בגין שירות מילואים שבדיקתן הראשונית העלתה שיש להן בסיס, יולי 2024



על פי נתוני מינהל ההסדרה ואכיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופה שנבדקה (שמונה חודשים) הייתה עלייה גדולה במספר התלונות שנותבו לאכיפה ותלונות שתוקנו בעקבות התערבות מינהל אכיפה והסדרה (סה"כ 78 תלונות) מ-31 תלונות ב-33 החודשים שמשנת 2021 עד ספטמבר 2023 ל-78 תלונות בשמונת החודשים שמאוקטובר 2023 עד מאי 2024.

נמצא כי כ-83% מהתלונות בתקופת המלחמה שנבדקה (65 מתוך 78 תלונות) היו בגין הפרת חוק הגנת השכר לעניין תשלום מלא של תגמולי מילואים, אולם 12 מהן נסגרו, 45 היו עדיין בחקירה ורק בעניין 8 תלונות עלו ממצאים ונשלחו התראות למעסיק. 15% מהתלונות (12) היו בגין הפרת חוק החיילים המשוחררים, ותלונה אחת בגין הפרת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

3. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הוקמה מכוח חוק במשרד הכלכלה והתעשייה¹⁰⁷. תפקידה של הנציבות הוא לקדם את ההכרה בזכויות לפי חקיקת השוויון בעבודה¹⁰⁸ ואת מימושו, וזאת בין היתר באמצעות טיפול בתלונות שכל אדם רשאי להגיש לה על הפרת הוראה לפי חקיקת השוויון בעבודה, ובכלל זה לגבי הפרה של חוקי השוויון בעבודה עקב שירות מילואים; הפליה עקב שירות מילואים בניגוד לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה; ופיטורים שלא כדין בניגוד לחוק החיילים המשוחררים¹⁰⁹. בסמכות הנציבות בין היתר לקיים בירור של תלונה כדי לקבוע אם יש מקום להגשת תביעה אזרחית ולהגיש תביעה לשם אכיפת הזכות שבה עוסקת התלונה¹¹⁰.

להלן נתונים על מספר הפניות של עובדים בעניין הפרות חוק בגין שירות מילואים שהנציבות פתחה בהליך בירור בעניינן וכן על אופן הטיפול בהן בשנים 2021, 2022 ו-2023 (ינואר - ספטמבר) ובתקופה שנבדקה (אוקטובר 2023 - מאי 2024), בהתאם לנתונים שמסרה הנציבות באוגוסט 2024.

107 סעיף 18 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה והחלטת הממשלה 682 (22.11.21).

108 החוק והחיקוקים המנויים בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

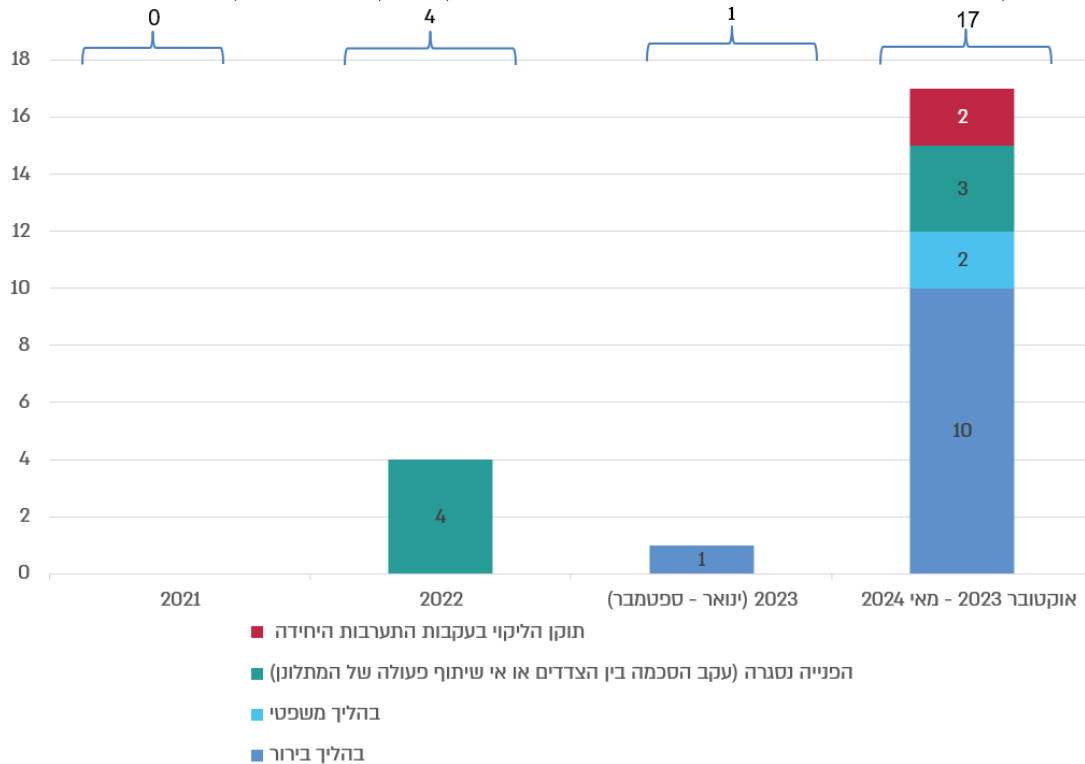
109 סעיפים 18א, 18יב-18יד והתוספת לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. באוקטובר 2024, לאחר סיום הביקורת, נוספה לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הסמכות לאכיפת הזכויות שנקבעו בצווי ההרחבה במישור האזרחי.

110 סעיפים 18ג ו-18ד לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים

תרשים 14: מספר הפניות של עובדים לנציבות שוויון הזדמנויות בשנים 2021 עד 2024 (מאי) על הפרות בגין שירות מילואים והנציבות פתחה בבירור בעניינן ואופן הטיפול בהן, אוקטובר 2024



על פי נתוני נציבות שוויון הזדמנויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שהייתה עלייה במספר התלונות לנציבות שוויון הזדמנויות שהיא פתחה בבירור בעניינן מ-5 פניות ב-33 החודשים שמשנת 2021 עד ספטמבר 2023 ל-17 פניות בשמונת החודשים שמאוקטובר 2023 עד מאי 2024. בתקופת המלחמה שנבדקה, מתוך שבע הפניות שהליך הבירור בעניינן הסתיים, בעניין שתיים החליטה הנציבות לפתוח בהליך משפטי, לגבי שתיים תוקנה ההפרה עקב התערבות הנציבות ושלוש פניות נסגרו.

יצוין כי כל 17 הפניות שהנציבות פתחה בבירור בעניינן בתקופת המלחמה העלו חשד להפרה של סעיף 2 בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, שלפיו אין להפלות עובד או דורש עבודה מחמת שירות מילואים. למשל, פנייה של עובד שטען כי לאחר שחזר משירות מילואים נעשה ניסיון להעביר אותו לתפקיד אחר ולפגוע בשכרו; פנייה של מי שהתקבל לעבודה, אולם לטענתו המעסיק חזר בו כשהפונה הודיע לו כי הוא צפוי לשרת במילואים בקרוב; ופנייה של עובד שטען כי בעקבות שירות מילואים קיצץ המעסיק במשמורת העבודה שהקצה לו.

כמו כן יצוין כי נוסף על 17 הפניות שהנציבות החלה בבירורן בתקופה שנבדקה, באוגוסט 2024 היו בטיפול הנציבות 11 פניות שטרם הוחלט אם לקיים הליך בירור בעניינן.

בביקורת עלה כי במערכת הממוחשבת שבאמצעותה מנהלת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה את תהליך הטיפול בפניות אין נתונים המאפשרים לבצע פילוח של הפניות בהתאם לסוגיה שבה עוסקת הפנייה ולהליך שננקט בעניינה, וכדי לקבל תמונת מצב בעניין זה נדרשת הנציבות לבדוק כל מקרה ומקרה בנפרד בהסתמך על שיקול דעת הפקיד שבדק את הפניות ולקבץ את הנתונים ידנית.

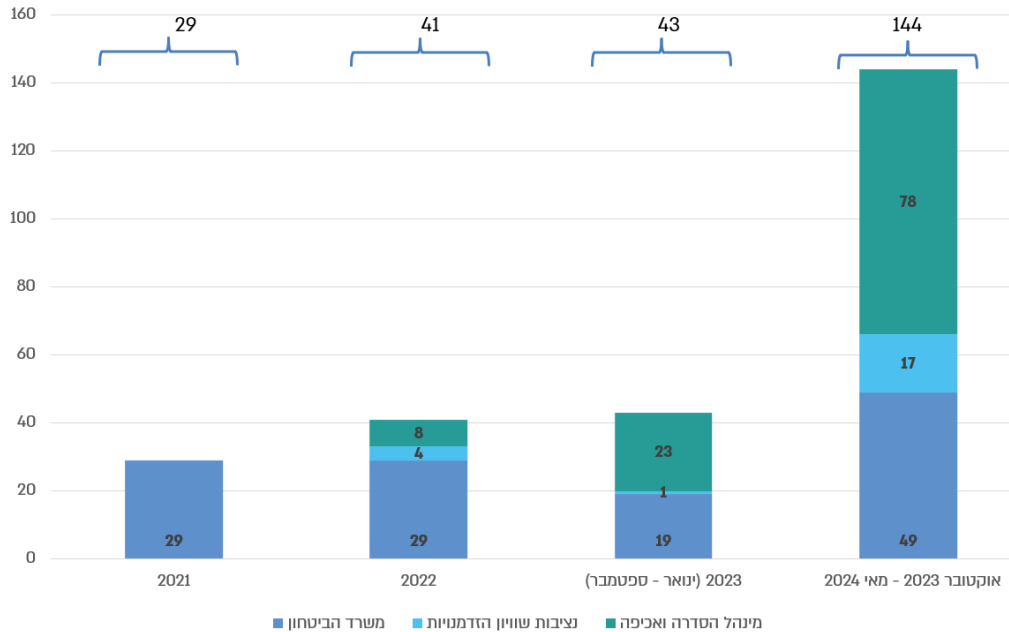
מומלץ שנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תפעל לאפיון הנתונים הנדרשים לה לצורך קבלת תמונת מצב לגבי הפניות שקיבלה ותטמיע במערכת הממוחשבת שבשימושה את האפשרות לשלוח נתונים אלה. הדבר נדרש לצורך ניהול מושכל של המשאבים והצגת תמונת מצב בעניין זה למקבלי ההחלטות.

משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת משרד הכלכלה והתעשייה) כי בנובמבר 2024 - לאחר תום הביקורת - החל צוות בנציבות שוויון הזדמנויות לעבוד עם מערכת ניהול פניות ממוחשבת חדשה שבאמצעותה ניתן להפיק נתונים ולבצע פילוחים, אשר יכולים לתת אינדיקציה על אופן הטיפול בפניות ועל יעילותו.

יודגש כי במקרים מסוימים הסמכות לטיפול בהפרה נתונה ליותר מגוף אחד. למשל, במקרה של פיתורים בניגוד לאמור בחוק החיילים המשוחררים, יכול העובד לפעול בכמה דרכים בו-זמנית: להגיש תביעה נגד המעסיק לוועדת התעסוקה; לפנות למינהל ההסדרה ואכיפה, שבסמכותו לאכוף את החוק בהיבט הפלילי; ולפנות לנציבות שוויון הזדמנויות, שבסמכותה לפתוח בהליך אזרחי נגד המעסיק.

להלן נתונים מסכמים על מספר התביעות שהגישו משרתי המילואים לוועדת התעסוקה נגד מעסיקהם; את מספר התלונות של עובדים על הפרות בגין שירות מילואים למינהל הסדרה ואכיפה שבדיקתן הראשונית העלתה כי יש בסיס לתלונה ולכן הוחלט להעבירן להליך של אכיפה שתחילתו בביצוע חקירה או שהוחלט לפנות למעסיק בעניין אף ללא חקירה; ואת מספר הפניות של עובדים לנציבות בעניין הפרות חוק בגין שירות מילואים ושהנציבות פתחה בבירורן (להלן יכוננו שלוש הקבוצות ביחד - המקרים שבטיפול). הנתונים נוגעים לשנים 2021, 2022, ינואר - ספטמבר 2023 והתקופה שנבדקה (אוקטובר 2023 - מאי 2024) ומבוססים על הנתונים שמסרו משרד הביטחון, מינהל הסדרה ואכיפה והנציבות ביולי ובאוגוסט 2024. להלן פירוט בתרשים 15:

תרשים 15: מספר המקרים שבטיפול הגופים המבוקרים בעניין הפרות בגין שירות מילואים בשנים 2021 עד 2024 (מאי), יולי-אוגוסט 2024



נתוני משרד הביטחון, מינהל הסדרה ואכיפה ונציבות שוויון הזדמנויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופה שנבדקה (שמונה חודשים) הייתה עלייה גדולה במספר המקרים שטופלו - פי כארבעה בממוצע (כ-144 מקרים) - ביחס למספר המקרים שטופלו בכל אחת מהתקופות האחרות - שנת 2021, שנת 2022 וינואר-ספטמבר 2023 (כ-37 מקרים בממוצע). עם זאת, לנוכח מספר משרתי המילואים השכירים ומשך שירותם (מאוקטובר 2023 עד יולי 2024 שירתו במילואים כ-217,000 שכירים¹¹¹), ספק אם ניתן להצביע, בהסתמך על נתונים אלה, על תופעה רחבה של פגיעה בזכויות משרתי המילואים בעבודה. ניתן גם להניח כי זכויותיהם בעבודה של משרתי מילואים נוספים נפגעו, אולם הם לא פנו לרשויות המוסמכות למיצוי זכויותיהם, בין היתר בגלל החשש להיפגע בהיבט התעסוקתי עקב הגשת תלונה כלפי מעסיק נוכחי או קודם.

המקרים שבהם טיפלו שלושת הגופים כאמור בתקופת המלחמה שנבדקה כללו חשד להפרה של סעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, שלפיו אין להפלות עובד או דורש עבודה מחמת שירות מילואים. למשל, תלונה של עובד שטען כי לאחר שחזר משירות מילואים נעשה ניסיון להעבירו לתפקיד אחר ולפגוע בשכרו; תלונה של פונה שהתקבל לעבודה, אולם לטענתו המעסיק חזר בו כשהודיע לו כי הוא צפוי לשרת במילואים בקרוב; ותלונה של עובד שטען כי בעקבות שירות מילואים קיצץ המעסיק במשמרות העבודה שהקצה לו.

¹¹¹ לפי נתוני בטי"ל, הנתון לגבי "שכירים" מתייחס למשרתי המילואים המוגדרים "שכיר" ו"שכיר ועצמאי".

כמו כן, עובדים הלינו על שלא קיבלו מהמעסיק את תגמולי המילואים או את חלקם - הפרה של חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.¹¹²

לעניין הפרת חוק הגנת השכר כאמור, בנובמבר 2024 מסר מינהל הסדרה ואכיפה כי יבצע בתחילת 2025 תוכנית ניסיונית (פיילוט) לאכיפת חובת תשלום תגמול המילואים לעובדים הזכאים, וזאת במסגרת האכיפה היזומה שהוא מבצע בקרב מעסיקים כחלק מתוכנית העבודה לשנה זו. עוד מסר המינהל כי אם תוצאות התוכנית הניסיונית יצביעו על יעילות האכיפה, ישקול המינהל להכניסה לתוכנית העבודה.



מהנתונים עולה כי מפרץ מלחמת חרבות ברזל, מאוקטובר 2023 ועד מאי 2024, גדל לעומת שנים קודמות מספר המקרים שבהם עלה חשש לפגיעה בזכויות בעבודה של משרתי מילואים ושטופלו על ידי משרד הביטחון, מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה ונציבות שוויון הזדמנויות. אולם לנוכח מספר המקרים שטופלו בהם (144 מקרים) ובהתחשב במספר משרתי המילואים השכירים (כ-217,000 משרתי מילואים) בתקופה שנבדקה (שמונה חודשים), לא ניתן להצביע על סמך נתונים אלה על תופעה רחבה של פגיעה בזכויות בעבודה של משרתי המילואים. כאמור, היקף הפניות לאותם גופים אינו ממצה את כלל המקרים שבהם היו הפרות של זכויות של עובדים בגלל שירות המילואים והנתונים בנושא ייתכן ומהווים תמונת מצב חלקית בלבד של הפרות לכאורה של זכויות עובדים בגין שירות מילואים.

משרד העבודה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי עמדתו היא שבעניין האמור היה כדאי לערוך סקרים בקרב משרתי המילואים, ולשם כך נדרש להעמיד תקציבים, וכן שיש לפעול מול בטי"ל להעברת מידע על אודות משרתי המילואים, בכפוף להוראות הדין בנושא.

נוכח הצפי להרחבת שירות המילואים בשנים הקרובות והכבדת העומס על משרתי המילואים עלולים לעלות מקרים רבים יותר ביחס לשנים קודמות של חשש לפגיעה בזכויותיהם של משרתי המילואים בעבודה. על כן מומלץ כי משרד הביטחון, משרד העבודה ונציבות שוויון הזדמנויות ימשיכו לעקוב אחר הנושא ויקבעו דרכים למניעת הפרות ולהגברת מימוש סמכויותיהם על פי חוק להגנה על משרתי המילואים, ובכלל זה פעולה יזומה הן מול מעסיקים והן מול משרתי המילואים, לרבות פעולות יישוג¹¹³ (שיחור - reaching-out) וסקרים מול משרתי המילואים כדי לעמוד על הפערים מצדם והמענים הנדרשים להם.

משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו כי נושא קידום הזכויות בעבודה של משרתי המילואים נמצא בראש סדר העדיפויות של נציבות שוויון ההזדמנויות הן במישור המשפטי והן במישור ההסברתי, וכי הנציבות שמה לה ליעד בתוכנית העבודה לשנת 2025 להרחיב במידה רבה את הפעילות במישור המשפטי, ובכלל זה הגדלת מספר ההליכים המשפטיים בבתי הדין, ובמישור ההסברתי, ובכלל זה העלאת מסע פרסום להגברת המודעות לזכויות משרתי המילואים ודרכי הסיוע של הנציבות.

¹¹² סעיף 25ב(1)(1) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

¹¹³ reaching-out (שיחור) - גישה שלפיה המוסד המטפל יוצא לקראת הצרכן או המטופל, מביא את המידע לפתחו, מאתר אנשים רלוונטיים וכדומה.

הנגשת המידע ומיצוי הזכויות לגבי משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים

סמכויות הטיפול במקרים של פגיעה בזכויות בעבודה נתונות כאמור לכמה גופים, ויכולים להיות מקרים שסמכויות הגופים השונים מתקיימות במקביל ביחס לאותם מקרים, כמו למשל במקרה של פיטורים עקב שירות המילואים. מורכבותן של כמה מן הזכויות של משרתי המילואים ובני זוגם והסמכויות של הגופים השונים בנושא עלולים להקשות על האזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ואת התנאים לקבלתן. מיצוי זכויות משמעו הסרת החסמים, כגון אי-הכרה של הזכויות ובירוקרטיה, שעלולה לגרום לזכאי להתייאש מההליך למיצוי הזכויות. לכן מן הראוי שהגופים הרלוונטיים יפעלו בשיטתיות להנגשת המידע על זכויותיהם של משרתי המילואים ובני זוגם.¹¹⁴

מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2024 פעלו משרד העבודה והנציבות - כל גוף בנפרד - להנגשת מידע ולמיצוי הזכויות של משרתי המילואים להגנה על זכויותיהם בעבודה באופנים שונים כמו פתיחת מוקדים טלפוניים למענה בנושא זכויות עובדים בחירום¹¹⁵; עריכת סמינרים מתוקשבים (נְבִינָרִים) למעסיקים בנושא זכויות עובדים ויחסי עבודה בשעת חירום¹¹⁶; פרסום מידע ותשובות לשאלות באתרי מרשתת¹¹⁷ וסרטונים ברשתות החברתיות¹¹⁸; השקת צ'אטבוט חכם¹¹⁹ ושאלון לניתוב משרתי מילואים ובנות זוגן לגורם המוסמך אשר פורסם באתר המרשתת של הנציבות¹²⁰. נוסף על כך, לאחר קיום פורום משותף של הגופים האמונים על הנושא פרסמה הנציבות באתר המרשתת שלה ביולי 2024 מדריך דיגיטלי למיצוי זכויות משרתי מילואים ובני הזוג המפרט את חלוקת הסמכויות בנושא בין הגופים השונים וכן את אופן יצירת הקשר איתם.¹²¹

- 114 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק ראשון** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 878.
- 115 מוקד טלפוני לפניות הציבור באתר האינטרנט של משרד העבודה ([קישור לפניות הציבור](#)). מוקד פניות (מייל וטלפונים) באתר הנציבות לשוויון ההזדמנויות ([קישור לצור קשר](#)). משרד הביטחון - דף הבית ([קישור](#)) לדרכי התקשרות במייל, טלפון, ווטסאפ, רשתות חברתיות.
- 116 ובינרים בנושא "זכויות עובדים ויחסי עבודה בשעת חירום" שנערכו ב-9.10.23 וב-18.10.23 אתר אינטרנט של משרד העבודה ([קישור לובינרים באתר משרד העבודה](#)). ובינר בנושא "מהן זכויותינו כעובדים בשעת מלחמה?" שנערך ב-5.12.23 ([קישור לובינר באתר משרד העבודה](#)).
- ובינרים בנושא "זכויות עובדים ויחסי עבודה בשעת חירום" שנערכו ב-9.10.23 וב-18.10.23, ([קישור לובינרים באתר האינטרנט של משרד העבודה](#)).
- 117 "חרבות ברזל: שאלות ותשובות בנושא זכויות עובדים ויחסי עבודה בשעת חירום", אתר המרשתת של משרד העבודה, תאריך עדכון הדף 12.12.23 [קישור לשאלות ותשובות באתר משרד העבודה](#). דוגמאות למידע כתוב שפורסם באתר משרד העבודה: חוק שירות עבודה בשעת חירום - שאלות ותשובות, עדכון פרסום 30.11.23 ([קישור לשאלות תשובות בשעת חירום](#)). "הכנסת אישרה תיקון לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום", פרסום ב-5.12.23 ([קישור לפרסום ההודעה](#)). "הבהרה בעקבות התיקון לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום", פרסום ב-25.12.23 ([קישור לפרסום ההודעה](#)). "נחתם הסכם למען משרתי מילואים ומשפחותיהם", פרסום ב-5.2.24 ([קישור לפרסום ההודעה](#)). חוברת זכויות דיגיטלית, לרבות למשרתי המילואים ([קישור למדריך הדיגיטלי](#)).
- 118 למשל סרטון בטיקטוק על מוקד זכויות העובדים בשעת חירום של משרד העבודה, פרסום ב-30.11.23 ([קישור לסרטון בטיקטוק](#)). רשומה (פוסט) בפייסבוק לבני זוג בנוגע למידע על זכויות בעבודה ותהליך הגשת בקשה לוועדת תעסוקה ([קישור לפוסט בפייסבוק](#)).
- 119 "צ'אט בוט חכם - יחסי עבודה וזכויות עובדים", אתר המרשתת של משרד העבודה ([קישור לצ'אטבוט חכם](#)).
- 120 פנייה למשרדי ממשלה לגבי זכויות בעבודה של משרתי מילואים ושל בני או בנות זוגם ([קישור לשאלון באתר הנציבות](#)).
- 121 המדריך הדיגיטלי למיצוי זכויות משרתי מילואים, 6.7.24 ([קישור למדריך הדיגיטלי](#)).

צה"ל: לפי חוק שירות המילואים, כללים לעניין שירות המילואים לפי החוק האמור וכן הזכויות והחובות של חייל המילואים בשירות מילואים ייקבעו בפקודות הצבא. עוד נקבע בחוק כי מידע בדבר הכללים והזכויות והחובות האמורים יובא לידיעת חייל המילואים בדרך שיקבע שר הביטחון בתקנות¹²² ויפורסם באתר המרשתת של הצבא¹²³. במאי 2024 נקבע כי במידע האמור ייכלל גם מידע על איסור הפיטורין של בני זוג של משרתי המילואים או להורוהו האחר של ילדם לפי חוק החיילים המשוחררים כאמור¹²⁴.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2024 עלה כי צה"ל פרסם באתר המרשתת הייעודי למשרתי המילואים¹²⁵ מידע בדבר מיצוי הזכויות של משרתי המילואים בעבודה וכן מידע לגבי איסור הפיטורים של בת הזוג של משרת המילואים, אולם נמצא כי לא היה פרסום בנושא לגבי הזכויות של הורהו האחר של ילדו של משרת המילואים.

צה"ל מסר בתשובתו כי נכון ליולי 2025 הופיעה באתר המרשתת הייעודי למשרתי המילואים התייחסות לבת זוג, ידועים, בציבור, גרושה והורה לילד משותף של משרת המילואים.

משרד מבקר המדינה מציין כי ביולי 2025 היה מידע חלקי באתר המרשתת הייעודי למשרתי המילואים לגבי הזכויות של הורהו האחר של ילדו של משרת המילואים, למשל לעניין ההגנה מפני פיטורים.

כמו כן, באפריל 2024 הקים צה"ל "מרכז מטכ"לי-לאומי לסיוע וטיפול במשרתי המילואים ובני משפחותיהם" (להלן - המרכז המטכ"לי). באתר המרשתת של המרכז המטכ"לי¹²⁶ מופיע מידע בדבר ההגנה על הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, ובאמצעות האתר ניתן לפנות למרכז המטכ"לי בנושא. נכון ליולי 2024 עורכת דין מטעם המרכז המטכ"לי ניתבה את הפניות שהגיעו למרכז אל הגופים הרלוונטיים, כמו מינהל האכיפה והנציבות, ומקיימת עם הגופים השונים מעקב אחר טיפולם בפניות.

נוכח העובדה שהסמכויות לטיפול במקרים של הפרת הזכויות בעבודה של משרתי המילואים, בני הזוג וההורים האחרים של ילדיהם של משרתי המילואים נתונות לכמה גופים וכדי למצות את ההגנה על זכויותיהם, מומלץ שצה"ל, בשיתוף משרד העבודה, משרד הביטחון והנציבות, ימשיך להפעיל את המרכז המטכ"לי לצורך הנגשת המידע וריכוז הפניות וניתובן לגופים המוסמכים לטפל בהן. כמו כן מומלץ שגופים אלה ישתפו פעולה לצורך הבטחת הנגשת המידע בנושא ההגנה על זכויות בעבודה באופן שוטף ושיטתי לאוכלוסייה זו.

צה"ל מסר בתשובתו כי נכון ליולי 2025 המרכז המטכ"לי המשיך לפעול וכי צה"ל קיים עבודת מטה לעיגון חלקים מהמרכז בגופים השונים באגף כוח האדם בצה"ל באופן קבוע. עוד מסר צה"ל בתשובתו הנוספת מספטמבר 2025 כי הושלם המידע ביחס להורהו האחר של ילדו של משרת המילואים באתר המרשתת הייעודי למשרתי המילואים.

122 סעיף 11(א) ו-11(ב) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

123 סעיף 30 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

124 סעיף 241(ג) לחוק החיילים המשוחררים.

125 אתר האינטרנט של צה"ל לעניין זכויות משרתי המילואים ([קישור](#)).

126 "מילואים", אתר האינטרנט למשרתי המילואים ([קישור לאתר מילואים למשרתי המילואים](#)).

סיכום

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ועד יולי 2024 - במהלך עשרת החודשים הראשונים של המלחמה - נקראו כ-318,000 אזרחים לשירות מילואים - רק כ-11% מקרב תושבי ישראל בני 23 - 47 שאינם משתייכים לחברה הערבית - לתקופות ארוכות שלא היו כמותן שנים רבות. שיעור נמוך זה מחדד את הצורך בהרחבת מעגל המשרתים בצה"ל. רוב משרתי המילואים שירתו חודשים ארוכים במהלך תקופה זו. אזרח המשרת במילואים מתנתק פעמים רבות משגרת חייו, מקדיש את עצמו לשירות הצבאי ולעיתים אף מסכן את חייו. לשירות מילואים ממושך עשויה להיות השפעה שלילית, בין היתר, על יכולת הפרנסה והתעסוקה של משרת המילואים ובני משפחתו.

החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל פעל בט"ל, בשיתוף צה"ל ומשרד האוצר, לתשלום תגמול המילואים עוד במהלך שירות המילואים; ולשיפור ההסברה, ההנגשה ומיצוי הזכות לתגמול, ובכלל זה לצמצום ולפישוט של ההליך הבירוקרטי 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, עוד קודם למלחמה הכירה המדינה בכך שהזכויות של משרת המילואים בעבודה עלולות להיפגע עקב שירות המילואים וההיעדרות מהעבודה, ולכן קבעה בחוק שורה של הגנות על זכויות משרתי המילואים, שהעיקריות שבהן אוסרות על פיטוריו עקב השירות ועל הפלייתו בעבודה. 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 להוות תמריץ שלילי למעסיקים לקבל לעבודה משרתי מילואים, 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, ייבחנו 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 הממשלה לעניין המענקים. עוד מומלץ כי בהתאם לצורך יקדמו משרד הביטחון ומשרד האוצר, בשיתוף בט"ל וצה"ל, שינוי חקיקה והתאמה של אופן החישוב של התגמול למצב שבו היקף שירות המילואים גדל. נוסף על כך, מומלץ שבט"ל וצה"ל, בשיתוף אגף החשכ"ל, 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 באוקטובר 2023 - יולי 2024) המחזדים 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 וגורמים 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, וימליץ בעניין לשר העבודה כדי לקדם את הסדרתו, אם יש צורך בכך; וזאת נוכח הצרכים שעלו בנושא במהלך מלחמת חרבות ברזל והעלייה הצפויה במספר משרתי מילואים ובמספר הימים שישירתו בשנים 2025 - 2026 ובשנים שלאחריהן. עוד מומלץ כי צה"ל, בשיתוף משרד העבודה, משרד הביטחון והנציבות, ימשיך להפעיל את המרכז המטכ"לי לצורך הנגשת המידע ולצורך ריכוז הפניות של משרתי המילואים ובני משפחותיהם וניתובן לגופים המוסמכים לטפל בהן.

מתן תגמול הוגן על שירות המילואים, בפרט כשמדובר בפיצוי על אובדן שכר או הכנסה מעסק או כאשר מדובר במשרתי מילואים ששכרם נמוך יחסית, ושמירה על זכויותיהם בעבודה של משרתי המילואים, בני זוגם וההורים האחרים של ילדיהם הם גם חובה ערכית של המדינה כלפי קבוצת אוכלוסייה מצומצמת זו הנושאת את ביטחון המדינה על כתפיה; הם נדרשים לצורך הבטחת המשך קיומו התקין של מודל שירות המילואים, בפרט נוכח העלייה הצפויה במשך השירות הממוצע בשנים הבאות; ויש להם תועלות ברמה המשקית בכך שיאפשרו את מיצוי פוטנציאל ההשתכרות של מי שמשרת במילואים.



מבקר המדינה

מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל

▪ חשוון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪



מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים ביצעו מעשים נוראיים וקיצוניים באכזריותם. 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות, ו-905 אזרחים ישראלים זרים נרצחו. המחבלים גם ביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים, בילדים, בחיילות ובחיילים וגם באזרחים זרים. נוסף על כך, הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לרצועת עזה 251 נפש - פעוטות, ילדים וילדות, נערים ונערות, נשים, גברים, קשישים, חיילים וחיילות וגם אזרחים זרים. הם פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ומפעלים ופגעו בצידוד.

מערך המילואים משמש מאז קום המדינה מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל. מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 נקראו מאות אלפי אזרחים לשירות מילואים, ובהם סטודנטים רבים אשר שירתו תקופות ממושכות, תוך תשלום מחיר כבד הן בהיבט המשפחתי והן בהיבט הכלכלי. היקף הגיוס של משרתי המילואים היה גדול ומשך השירות היה ארוך באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות, וזאת עוד לפני התעצמות הלחימה בלבנון בספטמבר 2024 והתמשכות המלחמה בשנת 2025.

חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, קובע שמוסד להשכלה גבוהה יקבע הוראות בדבר התאמות שיינתנו לסטודנטים המשרתים שירות מילואים וכן לסטודנטים הורים לילדים עד גיל 13 שבני זוגם משרתים במילואים, לאחר התייעצות עם נציגי אגודת הסטודנטים של המוסד ולפי כללים שקבעה המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג). מכוח החוק האמור קבעה המל"ג את כללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים), התשע"ב-2012 (כללי זכויות הסטודנט), ועדכנה אותם במשך השנים. בכללים אלה מפורטות חובותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה הנוגעות לביצוע התאמות לסטודנטים אלו.

יש חשיבות כי הסיוע הניתן מהמוסדות להשכלה גבוהה לסטודנטים משרתי מילואים, ובייחוד סטודנטים אשר גויסו לשירות מילואים במהלך מלחמת חרבות ברזל, יהיה הוגן ומיטבי. סטודנטים אלה נדרשו להתגייס לתקופות ממושכות למען ביטחון המדינה ואזרחיה. על כך, על המל"ג ועל המוסדות להשכלה גבוהה לוודא כי כלל הזכויות שהם זכאים להן והמשאבים הנדרשים יובטחו במלואם, כדי למנוע ככל הניתן כל פגיעה בהתקדמותם האקדמית, המקצועית והתעסוקתית של סטודנטים אלה. נוסף על כך, יש לוודא כי מנגנוני התמיכה יאפשרו לסטודנטים משרתי מילואים להתמסר באופן מלא לביצוע משימותיהם הביטחוניות, תוך מתן ודאות כי המענים שיעמדו לרשותם יאפשרו להם להשלים את לימודיהם האקדמיים עם שובם לספסל הלימודים.

נתוני מפתח

58

מוסדות להשכלה גבוהה פעלו בישראל בשנת הלימודים התשפ"ד (אוקטובר 2023 - ספטמבר 2024), מהם 33 מוסדות המתקצבים על ידי המל"ג

כ-60,000 סטודנטים

שירתו במילואים מתחילת המלחמה ועד יולי 2024

כ-18%

שיעורם של סטודנטים משרתי המילואים מקרב הסטודנטים

כ-10,000

סטודנטים שירתו בחודשים ינואר - יוני 2024 בין 91 ל-182 יום (יותר מחצי מהתקופה)

נשירה של 1,423

סטודנטים משרתי מילואים שלמדו לתואר ראשון ושני בשנת הלימודים התשפ"ד¹ (לפי דיווח המוסדות למל"ג באוקטובר 2024. לפי המל"ג, מדובר בנתונים לא סופיים)

73%

מהסטודנטים ששירתו במילואים והשתתפו בסקר שערך מבקר המדינה ציינו שבשל אופן שירות המילואים כמעט לא התאפשר להם ללמוד במהלך שירות המילואים

12%

ממוסדות הלימוד שענו על שאלון משרד מבקר המדינה ציינו כי לא נתנו החזר מלא של שכר הלימוד לסטודנטים משרתי מילואים שהפסיקו את לימודיהם. 32% ממוסדות הלימוד שענו על שאלון זה השיבו כי לא נתנו החזר מלא של דמי הרשמה

195 מיליון ש"ח

תקציב התמיכה במוסדות להשכלה גבוהה למתן מענה רחב למניעת נשירה וגרירת התואר ותוכנית 100 פלוס לסטודנטים המשרתים במילואים. מתוכם נוצלו 124 מיליון ש"ח בלבד

1 הנכון אינו כולל את מספר הסטודנטים מאוניברסיטת בר-אילן ומהאוניברסיטה הפתוחה.

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד מרץ 2025 בדק משרד מבקר המדינה את המענים שנתנה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים משרתי מילואים במלחמת חרבות ברזל. במסגרת הביקורת נבדקו פעולות המל"ג לסיוע לסטודנטים וכן הסיוע של המוסדות להשכלה גבוהה שניתן לסטודנטים משרתי מילואים. הביקורת נעשתה במל"ג. בדיקות השלמה נעשו במוסדות להשכלה גבוהה, במשרד האוצר, בצה"ל (קצין מילואים ראשי - קמל"ר) ובמסגרת פגישות של צוות הביקורת עם גורמים שאינם מבוקרים כמו התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית (התאחדות הסטודנטים), אגודות סטודנטים במוסדות השונים ועמותות למען סטודנטים משרתי מילואים.

ביולי 2024 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ל-25 מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת). השאלון נגע לתקופת סמסטר א' בשנת הלימודים התשפ"ד (שאלון המוסדות).

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ביצע ביוני 2024 סקר בקרב סטודנטים משרתי מילואים באמצעות חברת ייעוץ חיצונית; הסקר הופץ באמצעות התאחדות הסטודנטים. שיטת הדגימה שבה בוצע הסקר אינה הסתברותית מלאה. על הסקר השיבו כ-2,650 סטודנטים משרתי מילואים, שהם 4.4% מכלל הסטודנטים ששירתו במילואים בשנת הלימודים התשפ"ד, שיעור זה דומה לשיעורי השבה מקובלים בסקרים אינטרנטיים רחבי היקף. מכיוון שהתפלגות המשיבים בסקר דומה להתפלגות האוכלוסייה לפי סוג מוסד אקדמי (אוניברסיטאות מחקר, מכללות, מכללות חינוך), ומאחר שניתוח הסקר בוצע ברמת המקרו ומרווח הטעות הוא כ-2%, ניתן להסיק מהסקר מסקנות כלליות על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מסיוע המוסדות להשכלה גבוהה - בסקר שעשה משרד מבקר המדינה בקרב סטודנטים משרתי מילואים עלה כדלהלן:

- 41% מהמשיבים ציינו כי הם אינם שבעי רצון מהסיוע שהמוסדות הציעו להם בשל היעדרותם עקב שירות המילואים; 45% מהמשיבים ציינו שהמענים שהמוסדות הציעו להם בשנת הלימודים התשפ"ד לא הצליחו לספק להם ודאות בנוגע להשלמת הלימודים.

- אין התאמה בין מרבית דרכי הסיוע האקדמי שהסטודנטים שענו על הסקר ציינו כמועילות ביותר (תגבורים ותרגולים, סיכומים כתובים של שיעורים, קורסים מרוכזים ושבוע השלמה), לבין השירותים שהסטודנטים ציינו כי המוסדות הציעו בפועל. למשל, סטודנטים ציינו כי המוסדות מיעטו להציע תגבורים ותרגולים וסיכומים כתובים של שיעורים (31%-ו-8%, בהתאמה), אף שהם היו מעוניינים בהם במידה רבה (60%-ו-53%, בהתאמה).
- 45% - 72% מהסטודנטים ציינו כי מידת שביעות רצונם מהמענים שנתפסו בעיניהם כמועילים ביותר (סיכומים כתובים, הקלטות של השיעורים, תרגולים ותגבורים והתאמה אישית של תכנית הלימודים) הייתה בינונית עד מועטה או כלל לא קיימת. עוד עולה כי 59% מהסטודנטים ציינו כי שביעות רצונם מהקשר השוטף עם המוסדות היא בינונית עד מועטה או כלל לא קיימת.
- בדומה לכך, סקר התאחדות הסטודנטים משנת 2024 העלה בין היתר כי 40% מהסטודנטים ששירתו במילואים לא היו מרוצים מהמתווה למשרתי מילואים שפורסם על ידי מוסדות הלימוד, וסקר התאחדות הסטודנטים משנת 2025 העלה ש-22% מהסטודנטים ששירתו במילואים לא הצליחו לסיים את הסמסטר כמתוכנן, ו-30% ציינו בו כי לא קיבלו תמיכה מספיקה מהמוסדות האקדמיים.

הערכת המוסדות להשכלה גבוהה את שביעות רצון הסטודנטים מהמענה שניתן להם על ידי



המוסדות - משאלון המוסדות עלה כי המוסדות סבורים כי באופן כללי הסטודנטים היו שבעי רצון מהמענה האקדמי שניתן להם, ו-72% מהמוסדות (18 מ-25 מוסדות) העריכו כי הסטודנטים היו שבעי רצון במידה רבה או רבה מאוד. עם זאת, תמונה שונה עולה מתשובות הסטודנטים על סקר של משרד מבקר המדינה מיוני 2024, ולפיהן 41% מהסטודנטים לא היו שבעי רצון מהסיוע שהמוסד הציע להם, ו-28% היו שבעי רצון במידה בינונית בלבד. מסקר של התאחדות הסטודנטים מפברואר 2024 עלה כי 40% מהסטודנטים לא היו מרוצים מהמתווה למשרתי מילואים, ו-77% סברו ששירות מילואים נוסף יקשה עליהם לסיים את לימודיהם.

ביצוע סקרי שביעות רצון של סטודנטים משרתי מילואים על ידי המוסדות להשכלה גבוהה -



משאלון המוסדות שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה כי רק 9 מ-25 מוסדות ביצעו סקר שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים. מוסד אחד לא ציין כיצד בחן את שביעות הרצון של הסטודנטים משרתי המילואים, ושאר המוסדות ציינו כי בדקו את שביעות הרצון של משרתי המילואים באופן אחר.

החזר כספי לסטודנטים שביטלו את לימודיהם בשל שירות המילואים - בעקבות המלחמה מאות



סטודנטים משרתי מילואים שנקראו להגן על המדינה נאלצו לבטל את הרשמתם ללימודים או להפסיק את לימודיהם לאחר שהחלו אותם.

משאלון המוסדות עולה כי 12% ממוסדות הלימוד (3 מ-25 מוסדות) לא נתנו החזר מלא של שכר הלימוד² ו-32% ממוסדות הלימוד לא החזירו דמי הרשמה לסטודנטים שביטלו את הרשמתם עקב שירות המילואים³. ההנחיות הנוכחיות לגבי החזר כספי בגין ביטול הרשמה או הפסקת לימודים נקבעו בדוח ועדת מלץ משנת 1996 ואומצו בהחלטת ממשלה⁴, והן נותנות מענה למצב של ביטול הרשמה והפסקת לימודים בשגרה. עוד נמצא בביקורת כי המל"ג לא קבעה הנחיות למצב הייחודי שנוצר בעקבות מלחמת חרבות ברזל, אף שקיים שוני מהותי בין סטודנט המבקש לבטל או להפסיק את לימודיו במצב רגיל לבין סטודנט משרת מילואים הנאלץ לעשות כן עקב שירות המילואים שהוא מבצע.

הפיקוח והבקרה של המל"ג על יישום כללי זכויות הסטודנט לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל - הביקורת העלתה כי במשך יותר מעשור, עד אוקטובר 2023, לא בחנה המל"ג באופן רוחבי אם המוסדות להשכלה גבוהה עומדים בכללי זכויות הסטודנט ולא אספה מידע על יישומם של הכללים. למשל, המל"ג לא ידעה אם המוסדות מינו רכו מילואים, אם נקבעו נהלים להגשת בקשה להתאמות מצד סטודנטים משרתי מילואים, ואם המוסדות מפרסמים מדי שנה, בין השאר באתר שלהם במרשתת, את הדרכים לקבלת השירותים המיועדים למשרתי מילואים.

הפיקוח והבקרה של המל"ג על המענים שהציעו המוסדות לסטודנטים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל - בביקורת עלה כי הפיקוח והבקרה של המל"ג לקראת סוף סמסטר ב' של שנת הלימודים התשפ"ד (בחדשים יוני-אוגוסט 2024) על המענה בפועל לסטודנטים בהתשפ"ד, בוצעו באופן אקראי ולא במסגרת תוכנית סדורה, ובלי שהוקצו לכך משאבים ייעודיים. עוד עלה כי המל"ג לא דנה בגיבוש תוכנית פיקוח מוסדרת מגובה במשאבים וכוללת לוחות זמנים מתאימים נדרשים, לצורך פיקוח ובקרה על יישום המתווים וכללי זכויות הסטודנט בשנת הלימודים התשפ"ה (אוקטובר 2024 - ספטמבר 2025). המל"ג גם לא בחנה אפשרויות שונות בנושא, לרבות האפשרות שהפיקוח והבקרה יעשו באמצעות מיקור-חוץ או באמצעות מנגנוני אכיפה פנימיים בתוך המוסדות עצמם, לשם בדיקת יישום המענים הניתנים למשרתי מילואים ואיכותם של המענים. עוד עלה כי המל"ג לא הנחתה את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע סקרי שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים ולבצע מעקב אחר צורכיהם השונים, לצורך טיוב המענים שהם מציעים להם, בדומה לסקרים השנתיים להערכת הוראה שהמל"ג הנחתה את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע.

הפסקת התכנסותו של פורום החירום שהוקם על ידי המל"ג - נמצא כי פורום החירום שהוקם על ידי המל"ג לצורך דיון והמלצה למועצה בנושאים דחופים הקשורים להשכלה הגבוהה בעת המלחמה ובנוגע לצרכים דחופים העולים בשל מצב זה לא התכנס לאחר דצמבר 2023, למעט התכנסות אחת

² להלן המוסדות שדיווחו כי החזירו שכר לימוד חלקי לסטודנטים משרתי מילואים שהפסיקו את לימודיהם עקב שירות המילואים: אוניברסיטת תל אביב, שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות והמרכז האקדמי רופין.

³ להלן המוסדות שדיווחו כי לא החזירו דמי הרשמה למשרתי מילואים: אוניברסיטת אריאל בשומרון, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, המכללה האקדמית אשקלון, עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים והמרכז האקדמי רופין.

⁴ החלטת הממשלה 2872 (28.1.01).

נוספת בספטמבר 2024. מכאן עולה כי בכל שנת הלימודים התשפ"ד לא התקיימו ישיבות של פורום החירום, ולא נדונו בו ההשפעות של ההתפתחות וההתמשכות של המלחמה על שנת הלימודים ועל הסטודנטים משרתי המילואים.

מימוש תקציבי התמיכה במוסדות במלחמת חרבות ברזל - נמצא כי מוסדות הלימוד ניצלו פחות משני שלישים מהתקציב שיועד להם לצורך מתן עזרה לסטודנטים אשר שירתו במילואים (124 מיליון ש"ח בלבד מתקציב של 195 מיליון ש"ח). עוד עלה כי בין המוסדות השונים יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת לסטודנט משרת מילואים - באוניברסיטאות ההבדלים מגיעים ליותר מפי שניים (כ-3,800 השקעה בסטודנט משרת מילואים באוניברסיטה אחת לעומת כ-1,700 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים באוניברסיטה אחרת), ובמכללות ההבדלים מגיעים עד כמעט פי ארבעה (כ-4,300 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים במכללה אחת לעומת כ-1,100 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים במכללה אחרת). עוד נמצא כי המל"ג והוות"ת לא בחנו ולא ניתחו את דיווחי המוסדות כדי ללמוד מהם על צורכי המוסדות ואם ההבדלים בניצול תקציבי התמיכה נובעים מסיבות כגון גודל המוסד, מספר הסטודנטים משרתי מילואים הלומדים בו ותחומי הלימוד בו או מפערים באיכות ובהיקף של המענה שהוצע לסטודנטים.

נשירת סטודנטים משרתי מילואים - מנתוני המל"ג מאוקטובר 2024 עולה כי בשנת הלימודים התשפ"ד נשרו 1,423 סטודנטים (לתואר ראשון ושני) משרתי מילואים, שהם 2.6% מהסטודנטים משרתי המילואים. הנתונים שניתחה המל"ג אינם כוללים את האוניברסיטה הפתוחה בגלל מאפייניה השונים ואת אוניברסיטת בר-אילן, שלא היה לה נתונים סופיים. המל"ג ציינה כי מדובר בשיעור נשירה נמוך משיעור הנשירה בקרב כלל הסטודנטים באותה השנה (5.2%), אולם לפי המל"ג יש קושי לבצע השוואה בין שתי קבוצות אלו מאחר שהן אינן שוות במאפייניהן. פרט לאיסוף נתונים אלו ופנייה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) לבדיקת נתוני הנשירה של סטודנטים המשרתים במילואים, המל"ג לא אספה נתונים על סטודנטים שהקפידו את לימודיהם או הפחיתו את מספר הקורסים שאליהם נרשמו. עוד עלה כי אף שהמל"ג ידעה כי יש שונות באופן שבו המוסדות השונים מגדירים את המונח "נשירה" ובסיווג הנתונים שהם מבצעים בהתאם להגדרה זו, היא לא פעלה לקביעת תבחינים אחידים כדי שניתן יהיה לגבש מסד עובדתי מהימן ומדויק לגבי נתוני הנשירה במוסדות השונים בדיווח שנשלח אליה, וגם לא ביקשה מהמוסדות לבחון את מחוללי הנשירה. בהיעדר התייחסות לסיבות הנשירה, אין אפשרות לפלח את הנתונים ולהצביע על מגמות נשירה לפי מאפיינים שונים.

תוכנית ארוכת טווח לסיוע לסטודנטים המשרתים במילואים ובכוחות הביטחון - למרות שניתן לצפות שסטודנטים רבים ימשיכו להיקרא לשירות מילואים ממושך בשנים הבאות והצורך בגיבוש תוכנית ארוכת טווח שתתאים את המענים שיינתנו למשרתי המילואים למציאות החדשה שנוצרה, נמצא כי המל"ג לא דנה בהקמת צוות לבחינת תיקון רוחבי וארוך טווח של כללי זכויות הסטודנט, וזאת על אף המלצת פורום החירום לעשות כן.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מחויבותה של מערכת ההשכלה הגבוהה לסייע למשרתי המילואים להשלים את הלימודים שהחסינו בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

עיקרי המלצות הביקורת

על המל"ג לקבוע מנגנוני בקרה ואיסוף נתונים כדי לוודא שהמענים הניתנים לסטודנטים המשרתיים במילואים אכן מיושמים בפועל ועונים על צוריהם. מומלץ למל"ג, לצה"ל וללמ"ס לבצע בדיקה עיתית ורוחבית של נשירת סטודנטים משרתי מילואים לגבי כל שנת לימודים בנפרד, תוך השוואה בין המוסדות, ולפרסם את הנתונים לציבור. כמו כן, מכיוון שלמוסדות יש מידע מהקמל"ר מי משרת במילואים, על המל"ג לאסוף נתונים מכלל המוסדות כדי לגבש תמונת מצב רחבה בנושא, ליצור מסד נתונים מהימן ובמידת הצורך לקבוע הגדרות מתאימות כדי לוודא שמסד הנתונים שיש בידה הוא מדויק. עליה לנתח את נתוני הנשירה מהמוסדות השונים, בדגש על מאפיינים הנוגעים לאופי שירותם של הנשירים במילואים, לתחומי הלימוד שלהם ולמוסדות הלימוד שהם למדו בהם, לזהות פערים ונתונים חריגים, ואם יש פערים - לבחון מה הן הסיבות להם. אם יתברר שיש נתוני נשירה חריגים בקרב משרתי המילואים, על המל"ג להוביל עם הקמל"ר בדיקה מעמיקה באמצעות סקר ייעודי כדי לזהות את מחוללי הנשירה. כמו כן, על המוסדות להשכלה גבוהה לעשות כל שביכולתם כדי לצמצם נשירה של סטודנטים משרתי מילואים. לצורך כך עליהם לאסוף נתונים, לנתח את הסיבות לנשירה ולנקוט פעולות שעשויות למנוע נשירה עתידית של סטודנטים משרתי מילואים.

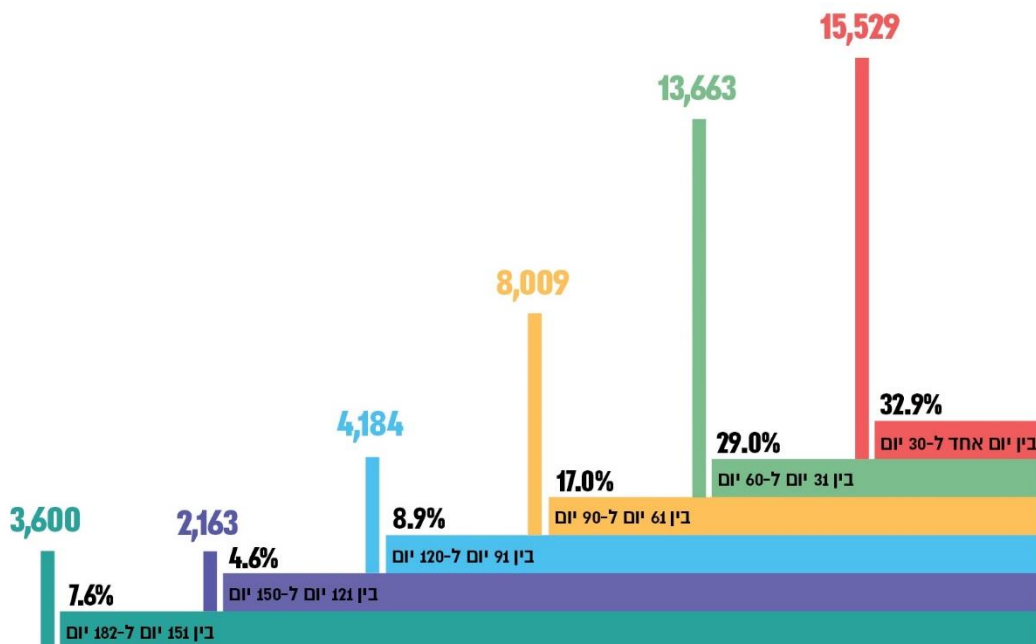
על המל"ג והוות"ת למפות את הסיבות לפערים שבין התקציב שיועד למוסדות לצורך מתן מענים לסטודנטים משרתי מילואים לבין מימושו בפועל. מומלץ כי המל"ג והוות"ת ידונו בביצועים התקציביים של המוסדות, כדי להפיק לקחים ותובנות וכדי שדוחות הביצוע ישמשו להן כלי לקביעת דרכי הפעולה לשנים הבאות. כמו כן, מומלץ למוסדות להשכלה גבוהה לפעול כדי לתת למשרתי המילואים את המענה המיטבי במסגרת התקציב שיועד לכך.

מומלץ כי המל"ג תבחן את האפשרות לקבוע הנחיות שיחייבו את מוסדות הלימוד להחזיר דמי הרשמה ושכר לימוד לסטודנטים אשר נקראו לשירות מילואים בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עד גיבוש ההנחיות מוצע שהמל"ג, המוסדות וצה"ל ינגישו את המידע על האפשרות להחזיר בגין ביטול לימודים על ידי קרן הסיוע למשרתי מילואים.

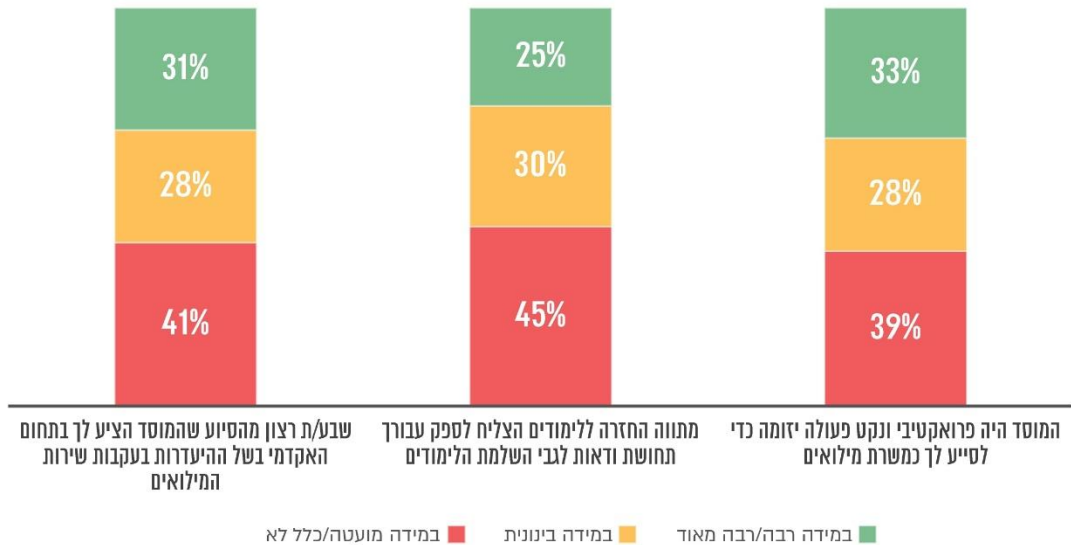
מומלץ שהמל"ג תנחה את המוסדות לבצע סקרי שביעות רצון תקופתיים בקרב סטודנטים משרתי מילואים, בדומה להנחיית המל"ג לבצע סקרי הוראה, ותשים דגש בפעולותיה על שיפור המענים הניתנים לסטודנטים במוסדות שבסקר יעלה כי שביעות רצון משרתי המילואים הלומדים בהם היא נמוכה. מומלץ למוסדות להשכלה גבוהה לבצע סקרי שביעות רצון תקופתיים בקרב סטודנטים משרתי מילואים, כדי לבדוק את מידת שביעות רצונם מהמענים שהמוסדות מציעים להם ולטייב את המענים בהתאם לצרכים שעולים מהסקר.

על המל"ג ועל שר החינוך העומד בראשה לבצע בחינה מעמיקה של הצרכים העתידיים הן של המוסדות והן של הסטודנטים, כדי לגבש תוכנית ארוכת טווח הנוגעת למענים שיינתנו לסטודנטים משרתי מילואים. מוצע כי התוכנית תגובש בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם הקמל"ר, מוסדות הלימוד ונציגי הסטודנטים, ובמסגרתה ייקבעו תוכניות ייעודיות בפקולטות שיש בהן שיעור גבוה של משרתי מילואים, שיתופי פעולה בין המוסדות, מתן תמריצים ומענקים כלכליים, סיוע במעונות ותנאי קבלה, ותיבחן ההשפעה התקציבית של התוכנית על מוסדות הלימוד.

מספר ימי המילואים של סטודנטים, ינואר-יוני 2024



שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מהסיוע שניתן להם, לפי סקר הסטודנטים שביצע משרד מבקר המדינה



סיכום

אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבותיהם יצרו מצב שבו מאות אלפי אזרחים נקראו לשירות מילואים, כ-18% (כ-60,000) מהם סטודנטים. היקף הגיוס של משרתי המילואים היה גדול ומשך השירות היה ארוך באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות. בביקורת נמצא כי 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, כי נמצאו פערים בנוגע לפיקוח והבקרה של המל"ג על יישום המענים במוסדות הלימוד השונים, וכי 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 לסיוע בהעמדת מערך הוראה להשלמות עבור סטודנטים המשרתים במילואים, וכי בין המוסדות השונים יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת עבור סטודנטים משרתי מילואים. עוד נמצא כי 12% ממוסדות הלימוד (3 מ-25 מוסדות) לא נתנו החזר מלא של שכר הלימוד, ו-32% ממוסדות הלימוד 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 קיים פער בין התקציב שיועד להם לצורך מתן מענים למשרתי המילואים לבין מימושו בפועל. על המוסדות לאסוף נתוני נשירה של סטודנטים משרתי מילואים, לנתח את הסיבות לנשירה ולעשות כל שביכולתם כדי לצמצם נשירה זו של סטודנטים משרתי מילואים.

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 הניתנים להם מאפשרים את השלמת לימודיהם באופן מיטבי. לצורך כך על המל"ג בין השאר להנחות את מוסדות הלימוד לבצע מפעם לפעם סקרי שביעות הרצון 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 לטובת 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 עבור מדינת ישראל ותושביה.

מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים במילואים במלחמת חרבות ברזל

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים, וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים ביצעו מעשים נוראיים וקיצוניים באזרחים. 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות, ו-905 אזרחים ישראלים וזרים נרצחו. המחבלים גם ביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים, בילדים, בחיילות ובחיילים וגם באזרחים זרים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך רצועת עזה 251 נפש - פעוטות, ילדים וילדות, נערים ונערות, נשים, גברים, קשישים, חיילים וחיילות ובהם גם אזרחים זרים. הם פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ומפעלים ופגעו בצידוד. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, לקרובים, לשכנים ולחברים, ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים (להלן - אירועי שבעה באוקטובר); רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות. מלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבות אירועים אלה, התאפינה בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, ובעימות רב-זירתית ארוך לעומת מלחמות ישראל האחרונות (להלן גם - המלחמה).

מערך המילואים משמש מאז קום המדינה מרכיב מרכזי בעוצמתו של צה"ל ובחוסנה של מדינת ישראל¹. מפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ועד מועד סיום הביקורת במרץ 2025 (להלן - מועד סיום הביקורת) נקראו מאות אלפי אזרחים לשירות מילואים.

לפי הלמ"ס למדו כ-330,000 סטודנטים² בהתשפ"ד (אוקטובר 2023 - ספטמבר 2024). נכון ליוני 2024, לקראת סוף שנת הלימודים האקדמית התשפ"ד שירתו במילואים מתחילת המלחמה כ-60,000 סטודנטים³, 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. על הטיפול במערך המילואים, ובכלל זה טיפול בבעיות אזרחיות, אחראי קצין המילואים הראשי בצה"ל (להלן - הקמל"ר)⁴.

¹ דברי הסבר להצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007 ה"ח הממשלה 295.

² בדו"ח זה סטודנטים לרבות סטודנטיות.

³ לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי שנמסרו למשרד מבקר המדינה ביולי 2024. ראו גם דוח מבקר המדינה בנושא "ההסדרים לתשלום תגמול המילואים ולהגנה על זכויות בעבודה של משרתי המילואים", שפורסם במסגרת פרסום זו.

⁴ קצין מילואים ראשי הוא קצין בדרגת תת-אלוף שממונה על מערך המילואים בצה"ל ותפקידו לספק מענה מקצועי בכלל ההיבטים הצבאיים והאזרחיים של שירות המילואים.

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) היא הגוף הרגולטורי האחראי למוסדות להשכלה גבוהה. המל"ג היא תאגיד חקוק (סטטוטורי) שהוקם מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג). לפי חוק המל"ג, המל"ג היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה. לפי החלטת המל"ג, תפקידה העיקרי הוא "להסדיר את פעילות המוסדות להשכלה גבוהה בישראל ולפקח עליהם, לשם קידום האינטרס הציבורי, ובכלל זאת, לשם שמירה על רמה אקדמית נאותה במוסדות אלו, כמו גם לשם שמירה על האינטרסים של ציבור הסטודנטים"⁵. לצד זאת, חוק המל"ג קובע כי מוסד אקדמי הוא בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו⁶. לפי החוק האמור, יו"ר המל"ג הוא שר החינוך ובמהלך תקופת הביקורת הוא היה חה"כ יואב קיש.

המל"ג פועלת באמצעות תשעה אגפים מקצועיים, ובהם האגף האקדמי שאמון בין היתר על אכיפה, בקרה ורישוי של המוסדות האקדמיים (להלן - האגף האקדמי); אגף התקצוב שאמון על תכנון התקציב והצעת מסגרת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה; הלשכה המשפטית; אגף דוברות והסברה. הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) היא ועדת משנה של המל"ג, והיא אחראית על נושאי התקצוב והתכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה⁷.

בשנת הלימודים התשפ"ד פעלו בישראל 58 מוסדות להשכלה גבוהה⁸: אוניברסיטאות המתוקצבות על ידי ות"ת, מכללות מתוקצבות, מוסדות להשכלה גבוהה פרטיים שאינם מתוקצבים ומכללות אקדמיות לחינוך שחלקן מתוקצבות על ידי ות"ת וחלקן מתוקצבות על ידי משרד החינוך⁹ (להלן - המוסדות או המוסדות להשכלה גבוהה) - מהם 33 מוסדות המתוקצבים על ידי הוות"ת. לצד המוסדות להשכלה גבוהה פועלים פרורים של ראשי המוסדות השונים, אשר מקדמים את הטיפול בנושאים הקשורים למוסדות שהם מייצגים, מגבשים ומתאמים מדיניות ועקרונות משותפים למוסדות אלו ומציגים את עניינם המשותף לפני מקבלי ההחלטות השונים, בין היתר ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה)¹⁰, ועד ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות (להלן - ור"מ)¹¹, פורום הנשיאים והנשיאות של המכללות האקדמיות לחינוך בישראל (להלן - רמ"א) וועד ראשי המוסדות הלא מתוקצבים¹².

⁵ החלטה רוחבית של המל"ג, "נוהל פנימי לטיפול בחריגות של מוסדות להשכלה גבוהה מהוראות החוק, כללי המועצה להשכלה גבוהה, החלטות המל"ג והוות"ת, הנחיותיהן ונהליהן" (13.3.18).

⁶ סעיף 15 לחוק המל"ג.

⁷ הוות"ת ותפקידה נקבעו על פי החלטת הממשלה 666 (6.6.77).

⁸ לא כולל מוסדות להכשרת טכנאים והנדסאים (מה"ט). במרץ 2024 התאחד המרכז האקדמי ויצו חיפה עם אוניברסיטת חיפה.

⁹ בשנת הלימודים התשפ"ד תוקצבו ארבע מכללות אקדמיות לחינוך על ידי ות"ת ו-15 על ידי משרד החינוך.

¹⁰ ועד ראשי האוניברסיטאות הוא גוף התנדבותי (וולונטרי) שהקימו ראשי אוניברסיטאות המחקר בישראל. חברים בו הנשיאים, הרקטורים והמנכ"לים של האוניברסיטאות ומטרתו היא לקדם וליעל את הטיפול המשותף בנושאים הנוגעים לכל האוניברסיטאות, ולהציג את עניינן המשותף באופן היעיל ביותר בפני מקבלי ההחלטות השונים הנוגעים למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. אתר ועד ראשי האוניברסיטאות.

¹¹ ועד ראשי המכללות הציבוריות, הוא ארגון הגג של המכללות האקדמיות הציבוריות בישראל, ובמסגרתו המכללות החברות בו עוסקות בגיבוש ותיאום של מדיניות ועקרונות משותפים. במסגרת זו מתקיימים דיונים מקצועיים, כלכליים ואקדמיים לקידום המוסדות האקדמיים החברים בוועד.

¹² ועד ראשי המוסדות הלא מתוקצבים הוא ארגון של המכללות שאינן מקבלות תקציב מהוות"ת, אבל מהבחינה האקדמית הם כפופים למל"ג.

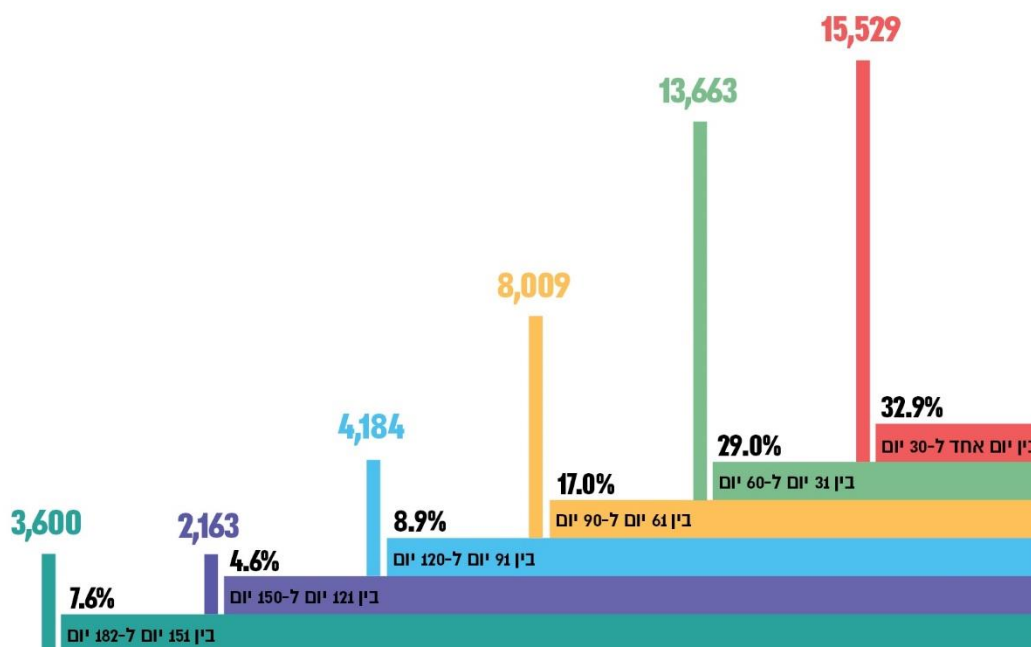
חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007 (להלן - חוק זכויות הסטודנט), קובע שמוסד להשכלה גבוהה יקבע הוראות בדבר התאמות שיינתנו לסטודנטים המשרתים שירות מילואים וכן לסטודנטים הורים לילדים עד גיל 13 שבני זוגם משרתים בשירות מילואים, לאחר התייעצות עם נציגי אגודת הסטודנטים של המוסד, ולפי כללים שקבעה המל"ג¹³. מכוח החוק האמור קבעה המל"ג את כללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים), התשע"ב-2012 (להלן - כללי זכויות הסטודנט או הכללים), ועדכנה אותם במשך השנים (עדכון אחרון נעשה בספטמבר 2023, כחודש לפני פרוץ המלחמה, בהמשך להחלטת הממשלה 4620¹⁴), ובהם מפורטות חובותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה הנוגעות לביצוע התאמות לסטודנטים אלו. בין השאר, הכללים קובעים כי סטודנט זכאי להיעדר משיעורים בתקופת שירות המילואים ללא הגבלה, וכי זכויותיו לא ייפגעו בשל כך, לרבות דרישות נוכחות לצורך זכאות לגשת לבחינות, אפשרות לדחיית קורסים או חזרה עליהם ללא תשלום נוסף לפי היקף ימי המילואים ששירת וכן זכאות להיבחן במועד נוסף בשל היעדרות עקב שירות מילואים. נוסף על כך, חוק עידוד מעורבות סטודנטים בפעילות חברתית וקהילתית, התשע"ח-2018 (להלן - חוק עידוד מעורבות סטודנטים), קובע כי סטודנטים שלומדים לתואר ראשון במוסדות שהוכרו על ידי המל"ג או קיבלו היתר ממנה, זכאים לשתי נקודות זכות עבור שירות מילואים של עשרה ימים לפחות בשנת הלימודים¹⁵.

בשל התמשכותה של המלחמה ובעקבות החלטת המל"ג שאיפשרה למוסדות להשכלה גבוהה לדחות את פתיחת שנת הלימודים, נדחתה פתיחת שנת הלימודים התשפ"ד במוסדות, שתוכננה לאוקטובר 2023. בחלק מן המוסדות נפתחה שנת הלימודים התשפ"ד עד דצמבר 2023, ובאחרים עד אמצע ינואר 2024. שנת הלימודים הסתיימה במרבית המוסדות ביולי-אוגוסט 2024, מועד המאוחר מהמתוכנן.

להלן בתרשים נתונים על מספר ימי מילואים ששירתו סטודנטים, לפי משך תקופת המילואים, בחודשים ינואר-יוני 2024:

¹³ סעיף 19א(א) לחוק.
¹⁴ החלטת הממשלה 620 - "חיזוק והוקרת משרתי מערך המילואים" (11.6.23).
¹⁵ פעם אחת במהלך התואר, וזאת לפי חוק עידוד מעורבות סטודנטים.

תרשים 1: מספר ימי המילואים המצטברים ששירתו סטודנטים, ינואר-יוני 2024



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שבחודשים ינואר-יוני 2024, אשר היו חלק עיקרי משנת הלימודים התשפ"ד (שישה מתוך כשמונה חודשי לימוד), בתקופה של כ-180 ימי לימודים, כ-18,000 סטודנטים שירתו במילואים יותר משליש מהתקופה (חודשיים ומעלה); כ-10,000 סטודנטים שירתו במילואים יותר מחצי מהתקופה (שלושה חודשים ומעלה); 3,600 סטודנטים היו בשירות מילואים כמעט כל התקופה האמורה.

להשכלה הגבוהה חשיבות רבה הן לחברה והן לפרט. מבחינת החברה, השכלה גבוהה היא בסיס למחקר והיא מבטיחה קדמה. כמו כן, יש לה תפקיד מרכזי בשימור היתרון היחסי של מדינת ישראל לעומת מדינות העולם. ההשכלה הגבוהה משמשת כלי לצמצום פערים חברתיים ולהכשרת כוח אדם מיומן לשוק העבודה, ובכך היא תורמת לתהליכי פיתוח וצמיחה במשק. מבחינת הפרט, השכלה גבוהה היא מפתח להשתלבות בשוק העבודה ולרכישת מעמד והשפעה בתחום החברתי והכלכלי¹⁶.

יש חשיבות כי הסיוע הניתן מהמוסדות להשכלה גבוהה לסטודנטים משרתי מילואים, ובייחוד סטודנטים אשר גויסו לשירות מילואים במהלך מלחמת חרבות ברזל, יהיה הוגן ומיטבי. סטודנטים אלה נדרשו להתגייס לתקופות ממושכות למען ביטחון המדינה ואזרחיה; על כן, על המל"ג ועל המוסדות

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ג (2009), "מערכת ההשכלה הגבוהה - מבוא", עמ' 3; מבקר המדינה, דוח שנתי 72ג (2022), "היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 1933.

להשכלה גבוהה לוודא כי כלל הזכויות שהם זכאים להן והמשאבים הנדרשים יובטחו במלואם כדי למנוע ככל הניתן כל פגיעה בהתקדמותם האקדמית, המקצועית והתעסוקתית. נוסף על כך, יש לוודא כי מנגנוני התמיכה יאפשרו לסטודנטים משרתי מילואים להתמסר באופן מלא לביצוע משימותיהם הביטחוניות, תוך מתן ודאות כי המענים שיעמדו לרשותם יאפשרו להם להשלים את לימודיהם האקדמיים עם שובם לספסל הלימודים.

ממצאי הדוח רלוונטיים ביותר גם לעת הזו שבה נוכח המצב הביטחוני ניתן לצפות שסטודנטים רבים ימשיכו להיקרא לשירות מילואים ממושך גם בשנים הקרובות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד מרץ 2025 בדק משרד מבקר המדינה את המענים שניתנו לסטודנטים משרתי מילואים במלחמת חרבות ברזל. במסגרת הביקורת נבדקו פעולות המל"ג לסיוע לסטודנטים וכן הסיוע של המוסדות להשכלה גבוהה שניתן לסטודנטים משרתי מילואים. הביקורת נעשתה במל"ג. בדיקות השלמה נעשו במוסדות להשכלה גבוהה, במשרד האוצר, בצה"ל (קמל"ר) ובמסגרת פגישות של צוות הביקורת עם גורמים שאינם מבוקרים כמו התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית (להלן - התאחדות הסטודנטים), אגודות סטודנטים במוסדות השונים ועמותות למען סטודנטים משרתי מילואים. ביולי 2024 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ל-25 מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת¹⁷ (להלן - שאלון המוסדות). השאלון נגע לתקופת סמסטר א' בשנת הלימודים התשפ"ד¹⁸.

במסגרת ביקורת זו נערך סקר בקרב סטודנטים משרתי מילואים כדי ללמוד על נקודות המבט שלהם במהלך שנת הלימודים התשפ"ד בתקופת מלחמת חרבות ברזל (להלן - סקר הסטודנטים). את הסקר הכינה וניתחה חברת ייעוץ חיצונית, והוא הופץ ביוני 2024 באמצעות התאחדות הסטודנטים הארצית לכלל ציבור הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה (בסמסטר ב' של שנת הלימודים התשפ"ד), על ידי שליחת קישור במסרון (SMS). שיטת הדגימה שבה בוצע הסקר אינה הסתברותית מלאה¹⁹. על הסקר השיבו כ-2,650 סטודנטים משרתי מילואים, שהם 4.4% מכלל הסטודנטים ששירתו במילואים בשנת הלימודים התשפ"ד. שיעור זה דומה לשיעורי השבה מקובלים בסקרים אינטרנטיים רחבי היקף. מכיוון שהתפלגות המשיבים בסקר דומה להתפלגות האוכלוסייה לפי סוג מוסד אקדמי (אוניברסיטאות מחקר, מכללות, מכללות חינוך), ומאחר שניתוח הסקר בוצע ברמת המקרו ומרווח הטעות הוא כ-2%, ניתן להסיק מהסקר מסקנות כלליות על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה.

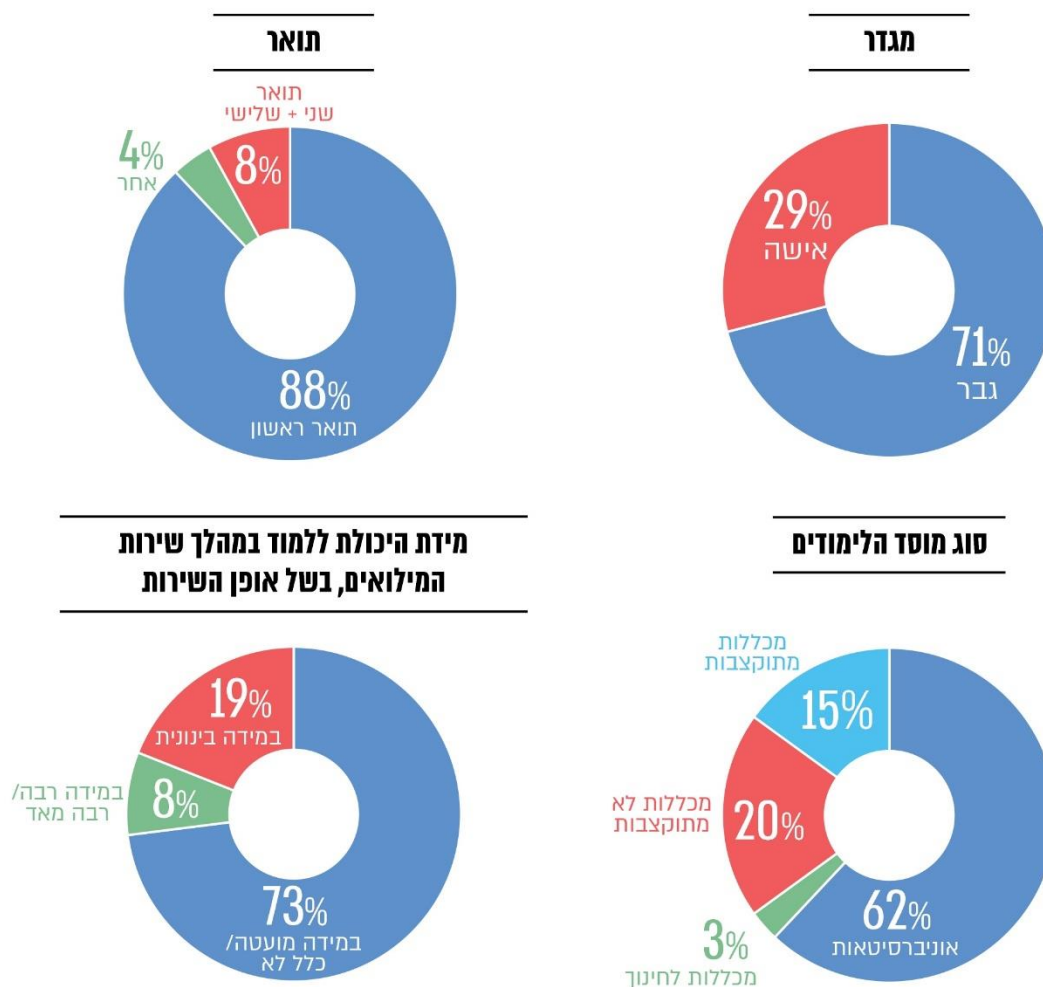
להלן בתרשים מאפייני המשיבים על סקר הסטודנטים :

¹⁷ רשימת המוסדות כללה אוניברסיטאות ומכללות מאזורים שונים בארץ - צפון, מרכז, ירושלים ודרום - ובהן ניתן ללמוד לתואר ראשון.

¹⁸ תקופה זו משתנה מעט בין המוסדות משום שלכל מוסד נתון החופש לפתוח את שנת הלימודים בתאריך שבו יבחר.

¹⁹ סקר הופץ באופן אקראי בקרב כלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, לא מדובר בדגימה הסתברותית מלאה שבה לכל נבדק באוכלוסייה יש הסתברות ידועה מראש להיכלל במדגם.

תרשים 2: המשיבים על סקר הסטודנטים, לפי קטגוריות שונות



על פי נתוני סקר הסטודנטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית המשיבים (73%) ציינו שבשל אופן שירות המילואים כמעט לא התאפשר להם ללמוד במהלך שירות המילואים. 71% מהמשיבים היו גברים; 88% היו סטודנטים לתואר ראשון, ו-62% למדו באוניברסיטאות.

סיוע המוסדות לסטודנטים משרתי מילואים במהלך מלחמת חרבות ברזל

מלחמת חרבות ברזל פרצה בשבעה באוקטובר, זמן קצר לפני המועד שבו תוכננה להיפתח שנת הלימודים באקדמיה. המציאות החדשה שנוצרה הצריכה התארגנות מחודשת של המוסדות להשכלה גבוהה והיערכות למצב שבו מספר רב של סטודנטים ייקראו לשירות מילואים ויימנע מהם ללמוד באופן סדיר.

כללי זכויות הסטודנט קובעים כאמור את המענים העיקריים לסטודנטים משרתי מילואים, והם המענה המינימלי שכל מוסד חייב לפעול לפיו. כללי זכויות הסטודנט מותאמים בעיקר למשרתי מילואים בימי שגרה, והם אינם נותנים מענה מלא לפערים הנובעים משירות מילואים ממושך של מספר סטודנטים רב. בלוח שלהלן מוצגים המענים העיקריים שנקבעו בכללי זכויות הסטודנט, נכון למועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל:

לוח 1: מענים עיקריים לסטודנט שנעדר בשל שירות מילואים, לפי כללי זכויות הסטודנט שקבעה המל"ג

מספר הסעיף	הנושא	התוכן
2	רכז מילואים	המוסד ימנה רכז מילואים שיהיה אחראי לקביעת התאמות המוסד, למעקב אחר ביצוען ולטיפול ולתיאום בין המוסד לצה"ל. המוסד יפרסם את שם רכז המילואים ואת פרטי ההתקשרות עימו לשם פנייה אליו.
4	היעדרות משיעורים ודחיית לימודים	א. סטודנט זכאי להיעדר משיעורים בתקופת המילואים, ללא הגבלה וללא פגיעה בזכויותיו. ב. המוסד יאפשר לסטודנט ששירת מעל עשרה ימים במצטבר בסמסטר לדחות קורס ולחזור עליו, ללא תשלום נוסף ובתנאי שעדיין לא נבחן.
5	מטלות	א. אם סטודנט נעדר, יידחה מועד הגשת מטלה לפחות במספר הימים שבהם שירת במילואים. ב. המוסד יקבע כללים להסדרת זכויותיו של סטודנט שהחמיץ עקב שירות מילואים של 14 ימים ומעלה את מועד הגשתן של יותר משמונה עבודות.
6	הכשרה מעשית	המוסד יאפשר לסטודנט שנעדר מקורסים מעשיים להשלים את שהחסיר או יפטור אותו מהם, או יאפשר את השתתפותו בהם במועד מאוחר יותר ללא תשלום נוסף.
7	בחינה	היעדרות מבחינה בשל שירות מילואים מזכה במועד נוסף.
8	בחינה או עבודה כדרישה מוקדמת	סטודנט שנעדר מבחינה של קורס שהוא דרישה מוקדמת או לא הגיש מטלה בקורס, זכאי ללמוד "על תנאי" בקורס או בשנה המתקדמת עד השלמת הבחינה או המטלה.
9	השלמת לימודים, רישום לקורסים ונוכחות	א. המוסד יסייע לסטודנט בהשלמת חומר הלימוד באמצעות הדרכה, חונכות, שיעורי עזר וחומרי עזר, או בכל דרך שיקבע המוסד.

מספר הסעיף	הנושא	התוכן
		ב. סטודנט זכאי ²⁰ לקבלת אפשרות לאחד מאלה, לפי בחירת המוסד, למעט עבור שיעורי הכשרה מעשית, מעבדה, התנסות או תרגול: 1. האזנה לשיעורים או צפייה בשיעורים שנעדר מהם או קבלת סיכומים כתובים מהמוסד. 2. שעות תגבור פרטניות לשיעורים שנעדר מהם ולא כחלק משעות הקבלה של המרצה. ג. סטודנט שנעדר וצפוי להיעדר בשל מילואים בעת הרשמה לקורסים זכאי לרישום מוקדם. 10 הארכת לימודים
		סטודנט ששירת במצטבר 150 ימים לפחות יהיה זכאי להאריך את לימודיו בשני סמסטר, בלי שיחויב בשכר לימוד או בכל תשלום נוסף בשל הארכה זו.

על פי כללי זכויות הסטודנט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל גויסו סטודנטים לתקופות ארוכות, פעמים רבות אף בלי שצוין תאריך סיום שירות המילואים, ועל כן עלה הצורך לייצר מענים נוספים על אלה שהמוסדות נדרשים לתת למשרתי מילואים לפי כללי זכויות הסטודנט. לאחר השבעה באוקטובר נקטה המל"ג מספר צעדים במטרה לסייע לסטודנטים משרתי מילואים. להלן פירוט הצעדים:

פעולות המל"ג לצורך סיוע לסטודנטים במהלך החודשיים שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

1. **דחיית שנת הלימודים וקיצור הסמסטר**: בנובמבר 2023 קבעה המל"ג כי נוכח מצב החירום בארץ עקב המלחמה, דרישתה לסמסטר באורך של לפחות 13 שבועות²¹ תבוטל ולא יהיה רף מינימלי לאורך סמסטר, זאת לצד קביעה לפיה על המוסדות להבטיח כי לא תהיה פגיעה ברמה האקדמית הנאותה של הלימודים. עוד קבעה המל"ג כי למוסדות נתון החופש להחליט על מועד פתיחת שנת הלימודים ולעדכן בכך את הסטודנטים לפחות שבועיים מראש²². צעד זה נועד לאפשר לכלל אוכלוסיית הסטודנטים להסתגל למציאות החדשה שנוצרה ולהימנע מפתיחת שנת הלימודים בד בבד עם פרוץ המלחמה.

2. **פנייה למוסדות להשכלה גבוהה לצורך גיבוש מתווי חזרה ללימודים ותמיכה בסטודנטים משרתי מילואים**: במקביל להחלטה לאפשר את דחיית מועד פתיחת שנת הלימודים דרשה המל"ג מהמוסדות להשכלה גבוהה להעביר לה עדכון ראשוני על ההשלמות וההתאמות המתוכננות לגבי כלל הסטודנטים, וכן על המענים שיוצעו לסטודנטים המשרתים במילואים. בנובמבר 2023, שבוע לאחר ההחלטה בדבר דחיית פתיחת שנת הלימודים

20 תוספת לכללי זכויות הסטודנט משנת 2023.
21 דרישה הקבועה בהחלטת מל"ג מ-19.3.19.
22 החלטת המל"ג 552/14 5.11.23

התשפ"ד התכנסה המל"ג לדון במתווי חזרה ללימודים ובתמיכה בסטודנטים המשרתים במילואים. בהחלטה שקיבלה באותו מעמד ציינה המל"ג את החשיבות שהיא רואה בהבטחת זכותם של הסטודנטים משרתי מילואים להשלים את לימודיהם האקדמיים. היא דרשה שוב כי המוסדות להשכלה גבוהה יעבירו באופן מיידי את התייחסותם בדבר ההשלמות וההתאמות המתוכננות על ידם לכלל הסטודנטים, ובפרט המענים שיוצגו לסטודנטים המשרתים במילואים ובני/בנות זוגם, כך שיובטח כי תינתן להם האפשרות לסיים את הלימודים ביחד עם שאר הסטודנטים במוסד. עוד ציינה המל"ג כי בשנת הלימודים התשפ"ד היא תאפשר למוסדות גמישות מרבית לביצוע ההתאמות בתוכנית הלימודים. היא הבהירה כי חוק עידוד מעורבות סטודנטים קובע חובה להעניק שתי נקודות זכות, אבל המוסד רשאי, בפרט בתקופה זו, להעניק יותר מכך ובכפוף להבטחת רמה אקדמית נאותה. המל"ג ציינה כי היא מצפה מהמוסדות לעדכן וליידע את הסטודנטים משרתי מילואים בנוגע להתאמות והמענים שיוענקו להם לשם שמירה על זכויותיהם²³.

בהמשך לדרישת המל"ג לגיבוש מתווים הציעו המוסדות התאמות שונות ודרכי סיוע לסטודנטים משרתי מילואים, מעבר למענים שהם מחויבים לתת לפי כללי זכויות הסטודנט. להלן בתרשים דוגמאות למענים שהעניקו המוסדות לסטודנטים משרתי מילואים נוסף על המענים הקבועים בכללים:

תרשים 3: דוגמאות למענים נוספים שהעניקו המוסדות לסטודנטים משרתי מילואים ושאינם קבועים בכללי זכויות הסטודנט



מתוך פגישות שערך צוות הביקורת עם המוסדות.
* חזרה על אותו קורס בסמסטר עוקב.

3. פורום חירום : באוקטובר 2023, לאחר פרוץ המלחמה, החליטה המל"ג על הרחבת "פורום יושבי הראש של המועצה", לצורך דיון והמלצה למועצה בנושאים דחופים הקשורים להשכלה הגבוהה בעת המלחמה ובנוגע לצרכים דחופים העולים בשל מצב זה (להלן - פורום החירום). פורום החירום מורכב משבעה חברי המל"ג (אחד מחברי הפורום הוא נציג של התאחדות הסטודנטים הארצית, וחבר פורום אחר חבר גם בוות"ת), ויו"ר הפורום הוא ראש הוות"ת. הוחלט כי במסגרת דיוניו ישמע הפורום את נציגי המוסדות ויתיעץ עם חברי המל"ג לפי הצורך והנושאים שיועלו לדיון²⁴. במפגשים אלו נדונו נושאים שונים הרלוונטיים לסיוע לסטודנטים משרתי מילואים, וגובשו המלצות למל"ג שאת חלקן היא אף אימצה; למשל, הרחבת היקף הקורסים הדיגיטליים בכל מוסד; מתן חופש למוסדות להחליט על מועד פתיחת שנת הלימודים בתיאום ביניהם עד כמה שניתן; פנייה של המל"ג למוסדות לגבי המענים המתוכננים לסטודנטים.

4. הרחבת המענה של המוקד הטלפוני : בעקבות פרוץ המלחמה הרחיבה המל"ג את המענה של המוקד הטלפוני לפניות הציבור, שפעל כבר לפני המלחמה. זאת במטרה לרכז את המענים ולהנגיש לסטודנטים הזקוקים לכך. היא תגברה את המוקד באנשי צוות נוספים והרחיבה את שעות פעילותו כדי לתת מענה לסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה ומבקשים סיוע בשל המצב. כמו כן, בד בבד עם הרחבת המוקד פתחה המל"ג אפיקי פניות נוספים, כגון רשתות חברתיות ודואר אלקטרוני, וכן פרסמה והעלתה קמפיינים בערוצי המדיה השונים כדי לעודד סטודנטים לפנות אליה.

5. אישור תוכניות תקציביות : בדצמבר 2023 אישרה הוות"ת תוכניות תקציביות בהיקף של כ-520 מיליון ש"ח²⁵ (400 מיליון ש"ח ממקורות עצמאיים של הוות"ת ו-120 מיליון ש"ח ממשד האוצר), המיועדות לתמוך במוסדות המתוקצבים. מטרת תוכניות אלה הייתה להבטיח את המשך איתנותם הפיננסית של המוסדות הפועלים באזורי לחימה ובקווי העימות בדרום ובצפון (המכללה האקדמית ספיר והמכללה האקדמית תל חי) וכן תקצוב פעולות שיאפשר יישום מיטבי של הכללים בנוגע לסטודנטים משרתי מילואים, ויישום המתווים שקבעו המוסדות. מתוך הסכום האמור יועדו 320 מיליון ש"ח להבטחת איתנותם הפיננסית של המכללה האקדמית ספיר והמכללה האקדמית תל חי - 80 מיליון ש"ח למתן מלגות בגובה שכר לימוד מלא לסטודנטים בשנת הלימודים התשפ"ד ו-240 מיליון ש"ח רשת ביטחון לירידה במספרי הסטודנטים; 140 מיליון ש"ח נועדו לסייע לכלל המוסדות להקים מערך הוראה ראוי להשלמות עבור סטודנטים משרתי מילואים או בני/בנות זוגם. כמו כן, יכול היה המוסד לנצל כספים אלה גם עבור סיוע נפשי ופסיכולוגי שהוא יעמיד לרשות משרתי המילואים (להלן - תוכנית התמיכה למתן מענה למניעת נשירה וגרירת תואר); 60 מיליון ש"ח נועדו להגדלת קרן הסיוע עבור סטודנטים המשרתים שירות משמעותי במילואים²⁶ (להלן - מערך התמיכה במוסדות). בינואר 2024 החליטה הוות"ת כי תוכנית התמיכה למתן מענה למניעת נשירה וגרירת תואר תחול גם על סטודנטים המשרתים בכוחות הביטחון אשר נעדרו מהלימודים עקב המלחמה. נוסף על כך, במרץ 2024 החליטה הוות"ת על הקצאת נתח תקציבי נוסף למוסדות בסך של כ-55 מיליון ש"ח (50 מיליון ש"ח ממשד האוצר ו-5 מיליון ש"ח ממקורות עצמאיים של הוות"ת) עבור שכפול קורסים (העברת

24 החלטת המל"ג 548/14.17.10.23.

25 החלטת הוות"ת, 4.12.23.

26 תקציב זה ניתן עבור הענקת 6,000 מלגות בסך 5,000 ש"ח לשנה, כל אחת למשך שנתיים לסטודנטים משרתי מילואים, ברמת נזקקות גבוהה, שלא נמצאו זכאים בהקצאה המקורית.

אותו קורס בסמסטר עוקב) כדי לתת מענה רחב בדבר מניעת נשירה וגרירת התואר לסטודנטים המשרתים מעל 100 ימי מילואים (להלן - תוכנית 100 פלוס).

6. פעולות נוספות לסיוע לסטודנטים משרתי מילואים: האגף האקדמי המקצועי במל"ג פעל בכמה דרכים נוספות כדי לסייע לסטודנטים משרתי מילואים, ובהן העלאת המודעות לחיילי המילואים בנוגע לזכויותיהם באמצעות קמפיינים ברשתות החברתיות וברדיו; הנגשת המידע באתר המל"ג במרשתת (אינטרנט) באמצעות פרסום רשימת רכזי המילואים בכל המוסדות להשכלה גבוהה בארץ (הרשימה הועלתה לאתר בשבוע הראשון של המלחמה) והעלאת "שאלות ותשובות" לסטודנטים (הדבר נעשה בחודש הראשון למלחמה); ריענון המידע על זכויות חיילי המילואים ובני/בנות זוגם באמצעות שליחת מכתב למוסדות באוקטובר 2023; קיום מפגשי ריענון לצוותים מהמוסדות, בשיתוף הקמל"ר שבהם נכחו יותר מ-200 אנשי צוות מהמוסדות.

קביעת הוראת שעה לתיקון כללי זכויות הסטודנט

עם התמשכות המלחמה, ועל אף הפעולות השונות שנקטה המל"ג, עלה הצורך ליצור מענה רוחבי ומקיף יותר מזה המעוגן בכללי זכויות הסטודנט, כאשר בו זמנית נוצר מצב שבו מוסדות הלימוד הציגו מתווים שונים לסטודנטים משרתי מילואים, הכוללים התאמות לימודיות, מלגות ומענקים. כפועל יוצא קיבלו סטודנטים אשר שירתו כתף אל כתף סיוע שונה כתלות במוסד הלימודים שאליו השתייכו. עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ד החלו להישמע תלונות רבות מצד סטודנטים ומצד עמותות הפועלות למען משרתי המילואים, בנוגע לחוסר האחידות בין המתווים ולפערים בין המענים שהוצעו לבין הצרכים בפועל של הסטודנטים.

על רקע התמשכות המלחמה, ובין היתר בעקבות יוזמות משפטיות ואחרות מצד סטודנטים, גיבשה המל"ג הצעה לתקן בהוראת שעה למלחמת חרבות ברזל את כללי זכויות הסטודנט²⁷. ביוני 2024 פורסמו כללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים) (הוראת שעה), התשפ"ד-2024 (להלן - הוראת השעה) ובהתאם לכללים אלו פעלו המוסדות.

הוראת השעה הרחיבה את המענים שהמוסדות מחויבים לתת למשרתי המילואים, מעבר למענים הקבועים בכללי זכויות הסטודנט. לצד ההתאמות המחייבות האמורות יצוין כי בדומה למצב הדברים שהיה נהוג קודם לכן, כל מוסד אקדמי רשאי היה להרחיב מענים אלו אם הוא מצא לנכון לעשות כן. להלן בתרשים מוצגים המענים שהמוסדות מחויבים לתת לסטודנטים משרתי מילואים, לפי הוראת השעה:

²⁷ החלטת המל"ג: הצעה לתיקון כללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים במילואים), תשע"ב-2012 (הוראת שעה - מלחמת "חרבות ברזל"). 3.24

תרשים 4: המענים העיקריים שהמוסדות להשכלה גבוהה מחויבים לתת לסטודנטים משרתי מילואים, לפי הוראת השעה של המל"ג

שירות מעל 30 ימי מילואים

הערכה חלופית במקום בחינה
מסכמת בשני קורסים

המרת ציון מספרי לציון מילולי
"עובר" בקורס אחד

פטור משש נקודות זכות

שירות מעל 60 ימי מילואים

הערכה חלופית במקום בחינה
מסכמת בשלושה קורסים

המרת ציון מספרי לציון מילולי
"עובר" בשני קורסים

פטור משמונה נקודות זכות

שירות מעל 100 ימי מילואים

הערכה חלופית במקום בחינה
מסכמת בארבעה קורסים

המרת ציון מספרי לציון מילולי
"עובר" בשלושה קורסים

פטור מעשר נקודות זכות

על פי הוראת השעה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובתו מיולי 2025 מסר הקמל"ר (להלן - תשובת הקמל"ר) כי גיבוש הצעת התיקון לכללי זכויות הסטודנט נבע בין היתר מיוזמות משפטיות ואחרות ומהצורך לפשר בין עמדות המוסדות האקדמיים ובין ארגוני הסטודנטים. הקמל"ר ציין בתשובתו כי לאחר פרסום מתווה ההתאמות ירד במידה ניכרת מספר הפניות לצוות הסטודנטים הייעודי של הקמל"ר בעניין ההתאמות שהציעו המוסדות.

מהאמור לעיל עולה כי לגבי שנת הלימודים התשפ"ד החליטה המל"ג על שורה של צעדים שמטרתם להעניק הטבות והתאמות לסטודנטים משרתי מילואים. יצוין כי אומנם יש בהחלטות אלו כדי לשקף את מחויבותה של המל"ג לסטודנטים משרתי מילואים, אבל כדי לתת להם מענה מיטבי אין די בקבלת החלטות וקיימת חשיבות מרובה לוודא כי החלטות אלו מיושמות בפועל. לצורך כך, נדרש לפקח על המענה הניתן בפועל לסטודנטים האמורים במוסדות השונים (בעניין זה ראו בהרחבה להלן בפרק "פיקוח של המל"ג על סיוע המוסדות לסטודנטים משרתי מילואים").

החזר כספי לסטודנטים שביטלו לימודיהם בשל שירות המילואים

לכל מוסד לימוד יש נהלים בנוגע להחזר כספי הניתן לסטודנט המחליט על הפסקת לימודיו או על ביטול הרשמה. ככלל, מוסדות לימוד אינם נותנים החזר במצב של ביטול הרשמה, בהתאם להמלצות ועדת מלץ משנת 1996²⁸, והיקף החזר שכר הלימוד נגזר ממועד ההודעה על הפסקת הלימודים, כאשר קיים מועד אשר אחריו לא יינתן עוד החזר. חוק זכויות הסטודנט קובע תקרה לדמי הרשמה²⁹.

לפי המל"ג, ועדת מלץ המליצה כי לא יינתן החזר עבור דמי הרשמה במקרה של ביטול הרשמה וכן המליצה לקבוע את הזכאות לקבל החזר כספי בגין הפסקת הלימודים כתלות במועד הביטול ובהתאם למועדים מוגדרים, וכי אין למל"ג דרך לשנות את המלצות ועדת מלץ, אשר עוגנו לימים בהחלטת ממשלה.

עלה כי המל"ג לא קבעה הנחיות המתייחסות למצב הייחודי שנוצר בעקבות מלחמת חרבות ברזל והנוגעות להחזר כספי בגין ביטול הרשמה והחזרי שכר לימוד לסטודנטים אשר נקראו לשירות מילואים ונאלצו לבטל או להפסיק את לימודיהם.

המל"ג מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 (להלן - תשובת המל"ג) כי טיפלה בעשרות פניות בנושאים כלכליים שלא כללו פניות בנושאי החזר שכר לימוד או החזר דמי הרשמה בשל שירות מילואים. עוד מסרה המל"ג כי בכל הקשור לפניות בנושאי תמיכה וסיוע כלכלי, המוסדות להשכלה גבוהה גילו נכונות גבוהה לשיתוף פעולה והתגייסו למתן מענה מהיר.

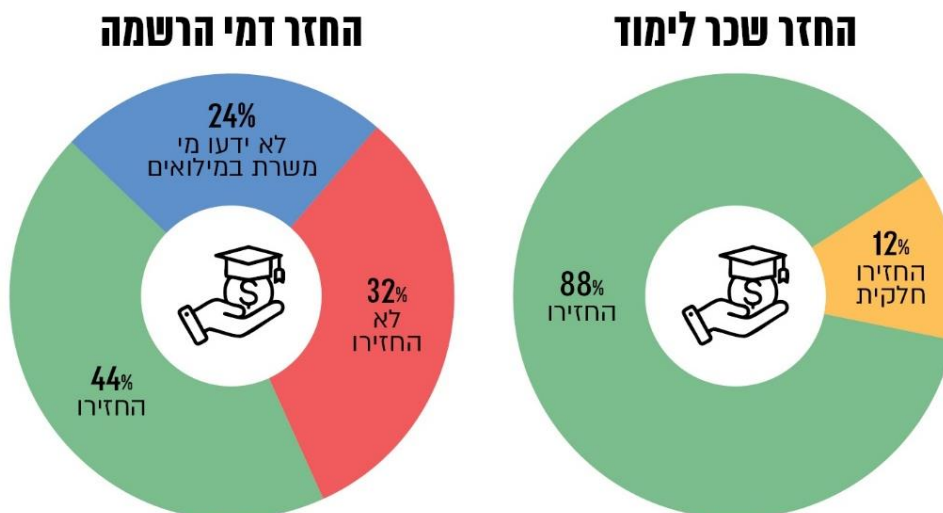
לפי שאלון המוסדות שהפיץ משרד מבקר המדינה, בעקבות המלחמה נאלצו מאות סטודנטים שנקראו לשירות מילואים כדי להגן על המדינה לבטל את הרשמתם ללימודים או להפסיק את לימודיהם לאחר שהחלו אותם. במסגרת שאלון המוסדות, משרד מבקר המדינה בדק אם מוסדות הלימוד נתנו החזר כספי לסטודנטים משרתי מילואים אשר ביטלו את הרשמתם ללימודים במוסד או הודיעו על הפסקת לימודיהם. להלן הממצאים מהשאלון³⁰.

²⁸ דוח הוועדה הציבורית לקביעת גובה שכר הלימוד ומפעלי הסיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לשנים תשנ"ז-תשס"א בראשותו של שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ, ספטמבר 1996. יצוין כי הוועדה הציבורית להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ולבחירת הקלות אפשריות נוספות לסטודנטים בראשותו של נשיא בית המשפט המחוזי (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד, אפריל 2001 אימצה את המלצות ועדת מלץ, ועוגנה בהחלטת ממשלה 2872 (28.1.01).

²⁹ סעיף 10 בחוק זכויות הסטודנט.

³⁰ ובהתאם לתשובות המוסדות לטיוטת הדוח.

תרשים 5: פילוח החזרי דמי הרשמה ושכר לימוד על ידי 25 מוסדות לימוד במקרה של ביטול לימודים של סטודנטים משרתי מילואים



נמצא כי 32% מ-25 מוסדות הלימוד שנבדקו (8) במסגרת שאלון המוסדות דיווחו כי לא החזירו דמי הרשמה לסטודנטים שביטלו את הרשמתם עקב שירות מילואים³¹; 44% מהמוסדות (11) דיווחו כי החזירו דמי הרשמה לסטודנטים שביטלו את הרשמתם עקב שירות מילואים; ו-24% מהמוסדות (6) דיווחו כי לא ידעו מי מאלו שביטלו את הרישום משרת במילואים ומי לא משרת עוד נמצא כי 12% מהמוסדות (3) החזירו שכר לימוד חלקי לסטודנטים משרתי מילואים שהפסיקו את לימודיהם עקב שירות המילואים³². שאר המוסדות (88%) דיווחו כי החזירו שכר לימוד מלא לסטודנטים כאמור.

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון) מסר בתשובתו מיוני 2025 (להלן - תשובת הטכניון) כי לא מקובל שדמי הרשמה יוחזרו למועמדים, שכן הם החזר מינימלי של העלויות הכרוכות בטיפול בכל תהליך הרישום והקבלה של המועמדים. הטכניון הוסיף כי דמי הרשמה נגבים ממועמדים שהתקבלו ללימודים וממועמדים שלא התקבלו ללימודים, ומכאן שהציפייה להחזר דמי הרשמה לחלקם איננה סבירה. הטכניון ציין כי פחות מעשרה סטודנטים ביטלו את רישומם ללימודים בו עקב שירות המילואים.

המרכז האקדמי רופין מסר בתשובתו מיולי 2025 כי בנוגע להחזר דמי הרשמה הוא פועל על פי המדיניות שהומלץ עליה במסקנות ועדת מלץ, אשר למיטב ידיעתו אומצו על ידי המל"ג והן בבחינת מדיניות מחייבת. עוד מסר המרכז האקדמי רופין כי הוא מחויב לפעול באחריות תקציבית ומתוך זהירות רבה בכל הקשור

³¹ להלן המוסדות שדיווחו כי לא החזירו דמי הרשמה למשרתי מילואים: אוניברסיטת אריאל בשומרון, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, המכללה האקדמית אשקלון, עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים והמרכז האקדמי רופין.

³² להלן המוסדות שדיווחו כי החזירו שכר לימוד חלקי לסטודנטים משרתי מילואים שהפסיקו את לימודיהם עקב שירות המילואים: אוניברסיטת תל אביב; שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות; והמרכז האקדמי רופין.

בשימוש בכספי הציבור, ולפיכך לא ניתן לצפות ממנו להשיב לסטודנטים דמי הרשמה. המרכז האקדמי רופין הוסיף כי אם המל"ג תקבע מדיניות שונה לעניין זה, הוא יפעל בהתאם למדיניות שתיקבע.

האוניברסיטה העברית בירושלים מסרה בתשובתה מיולי 2025 כי לא הוחזרו דמי הרשמה, למעט במקרים חריגים, מאחר שהם במהותם תשלום בעבור שירות שניתן בעת הרישום לאוניברסיטה.

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב מסרה בתשובתה מיוני 2025 כי לא זכורה לה פנייה בהקשר של החזרת דמי הרשמה. נוסף על כך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב איפשרה לשמור את הקבלה של תשלום דמי הרשמה לאוניברסיטה לשנה העוקבת, כך שהנרשמים לא נדרשו להירשם שוב ומקומם הובטח.

שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות (להלן - שנקר) מסרה בתשובתה מיוני 2025 כי סטודנטים שביקשו להפסיק את לימודיהם קיבלו החזר שכר לימוד בהתאם לתקנון שנקר, פרט למקדמה, משום שעל פי ועדת מלץ המקדמה מוחזרת עד 15 בספטמבר (כלומר, לפני שבעה באוקטובר). עם זאת, שנקר הציע למשרתי מילואים פתרונות שונים בנוגע להחזר שכר לימוד - העברת המקדמה ודמי הרשמה לשנת הלימודים התשפ"ה (אוקטובר 2024 - ספטמבר 2025) ללא צורך בקבלה מחדש, החזר של מחצית המקדמה, ובמקרים של מספר ימי מילואים חריג אף אושר החזר מלא של המקדמה.

יצוין כי קרן הסיוע למשרתי מילואים של צה"ל, מאפשרת לפי פרסומיה, לסטודנטים לפנות בבקשה לקרן כדי לקבל סיוע כספי בגין ביטול קורס או שנת לימודים, בכפוף להצגת אישור ממוסד הלימודים על כך שהוא לא נתן החזר כספי³³.

הקמל"ר הוסיף בתשובתו כי עד מועד התשובה התקבלו בקרן הסיוע למשרתי המילואים בקשות מעטות בלבד בנושא זה. הקמל"ר הוסיף כי למעט כמה פניות שהתבררו כמחלוקת טכנית על היקפי החוב והיתרה (ואשר נפתרו בסופו של דבר), צוות הקמל"ר אינו מכיר מקרים של מוסד מפוקח על ידי המל"ג שלא החזיר כספים כאמור.

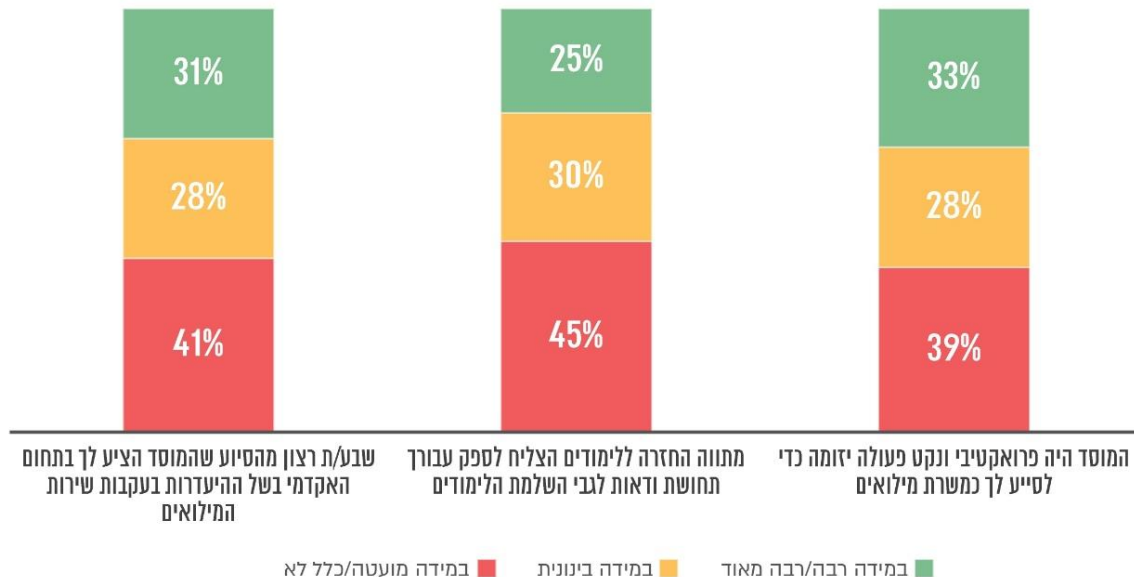
מומלץ כי המל"ג תבחן את האפשרות לקביעת הנחיות שיחייבו את מוסדות הלימוד להחזיר דמי הרשמה ושכר לימוד לסטודנטים אשר נקראו לשירות מילואים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, זאת מאחר שדוח ועדת מלץ התייחס לביטול הרשמה והפסקת לימודים במצב של שגרה, ומאחר שקיים שוני מהותי בין סטודנט המבקש לבטל או להפסיק את לימודיו במצב רגיל לבין סטודנט משרת מילואים הנאלץ לבטל או להפסיק את לימודיו עקב שירות המילואים. עד גיבוש ההנחיות מוצע שמל"ג, המוסדות וצה"ל ינגישו את המידע אודות האפשרות להחזרים בגין ביטול לימודים על ידי קרן הסיוע למשרתי מילואים.

אתר המרשתת של קרן הסיוע של קמל"ר.

מידת שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מסיוע המוסדות

כדי לבחון אם הפעולות שהמל"ג והמוסדות להשכלה גבוהה נקטו והמענים שהם הציעו לסטודנטים משרתי מילואים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל תואמים לצרכים ולרצונות של משרתי המילואים, קיימת חשיבות רבה בבדיקת שביעות הרצון של סטודנטים אלו מהסיוע שהם קיבלו. להלן בתרשים ממצאי סקר הסטודנטים שערך משרד מבקר המדינה בנוגע למידת שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מהסיוע שהמוסד הציע להם:

תרשים 6: שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מהסיוע שניתן להם, לפי סקר הסטודנטים שביצע מבקר המדינה

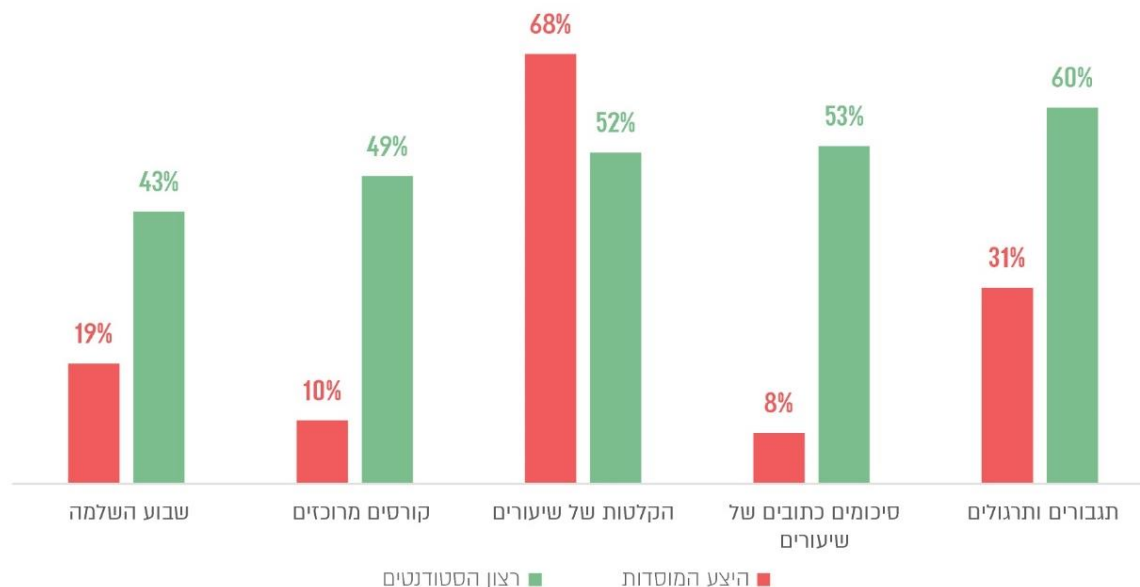


על פי נתוני סקר הסטודנטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 41% מהמשיבים ציינו כי הם אינם שבעי רצון מהסיוע שהמוסד הציע להם בשל היעדרותם עקב שירות המילואים ושיעור ניכר מהמשיבים בסקר (45%) ציינו כי המתווה לשנת הלימודים התשפ"ד במוסד בו למדו לא הצליח לספק להם ודאות בנוגע להשלמת הלימודים.

למוסדות התאפשר כאמור להציע מגוון של הטבות והתאמות לסטודנטים משרתי מילואים, ומוסדות שונים הציעו התאמות שונות. בתרשים שלהלן מוצגת השוואה בין דרכי הסיוע האקדמי שנתפסו בעיני הסטודנטים כמועילות לבין המענים שהסטודנטים ציינו כי ניתנו להם בפועל:

תרשים 7: סוגי הסיוע הרצויים לסטודנטים לעומת המענים שהסטודנטים ציינו כי ניתנו בפועל

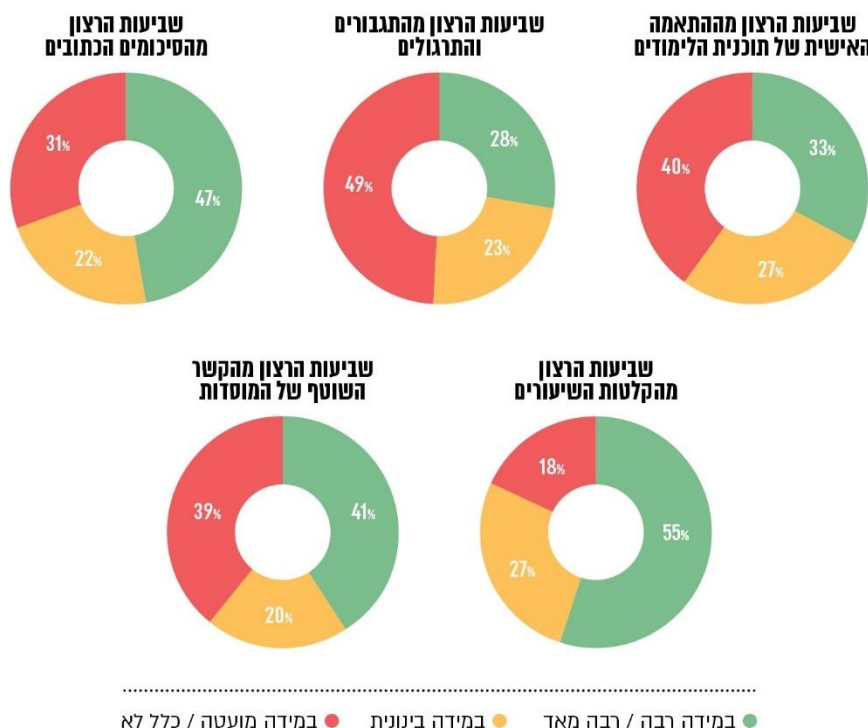


על פי נתוני סקר הסטודנטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אין התאמה בין ארבע מתוך חמש דרכי הסיוע האקדמי שהסטודנטים שיענו על הסקר תפסו כמועילות ביותר (תגבורים ותרגולים, סיכומים כתובים של שיעורים, קורסים מרוכזים ושכונות השלמה) לבין השירותים שהסטודנטים ציינו כי המוסדות הציעו בפועל; למשל, סטודנטים ציינו כי המוסדות מיעטו להציע תגבורים ותרגולים וסיכומים כתובים של שיעורים (31%-8%, בהתאמה) אף שהם היו מעוניינים בהם במידה רבה (60%-53%, בהתאמה).

עוד בחן הסקר את מידת שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים מכמה מענים מרכזיים שהציעו המוסדות. הנתונים בתרשים להלן:

תרשים 8: שביעות רצון הסטודנטים משרתי מילואים ממענים מרכזיים שהציעו המוסדות, שנת הלימודים התשפ"ד



על פי נתוני סקר הסטודנטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 45%-72% מהסטודנטים ציינו כי מידת שביעות רצונם מהמענים שנתפסו בעיניהם כמועילים ביותר (סיכומים כתובים, הקלטות של השיעורים, תרגולים ותגבורים והתאמה אישית) הייתה בינונית עד מועטה או כלל לא קיימת. עוד עולה כי 59% מהסטודנטים ציינו כי שביעות רצונם מהקשר השוטף עם המוסדות גם היא בינונית עד מועטה או כלל לא קיימת.

מניתוח הסיבות לשביעות הרצון במידה בינונית עד מועטה מהמענים שהציעו המוסדות, ציינו המשיבים, מתוך רשימה סגורה, בין השאר את הסיבות האלו: כמות לא מספיקה של תגבורים וחוסר התאמתם ללוחות הזמנים של הסטודנטים; היעדר אמצעים מתאימים למוסד; היעדר נכונות של המוסד להתגמש ולהציע פתרונות מתאימים; איכות נמוכה של הסיכומים הכתובים; אי-הכללה של כל החומר הנלמד בסיכומים הכתובים והפצתם במועד מאוחר מדי; איכות ירודה של ההקלטות של השיעורים.

יצוין כי בפברואר 2024 נערך סקר של התאחדות הסטודנטים הארצית³⁴ שבחן את השפעת המלחמה על מצבם של הסטודנטים. הסקר שכלל 7,350 משיבים העלה בין היתר כי 40% ממשרתי המילואים לא היו מרוצים מהמתווה למשרתי מילואים שפורסם על ידי מוסדות הלימוד, 77% סברו ששירות מילואים נוסף יקשה עליהם לסיים את לימודיהם ו-40% הציפו את החשש מהיכולת לעמוד בדרישות התואר לאור המתווה שהוצג.

במלל הפתוח בסקר הסטודנטים שביצע משרד מבקר המדינה ציינו הסטודנטים את הדברים האלו:

...המרצים והמתרגלים מתקשים מאוד עם ההקלטות והשיעורים ההיברדיים, מה שפוגע ברמת ההקלטה, חלקים ללא קול, ללא מצגת, וזה הופך את הניסיון להשלים לקשה במיוחד ולא איכותי"

לא כל המרצים והמתרגלים מקליטים שיעורים בטענה שאינם מחויבים לספק יותר מהקלטה אחת לכל שיעור כשבפועל קורה מצב שחסרות הקלטות לשיעורים מסוימים בעקבות חוסר סנכרון"

הפער הכי גדול שיש לתקן הוא היחס האישי והקשב עבור המילואימניקים - המוסד צריך להיות אקטיבי, להיות מעורב יותר, ליזום מהלכים ולקדם את המנהלות שלנו כי אנחנו בכלל לא מצליחים לחשוב עליהן תוך כדי השירות"

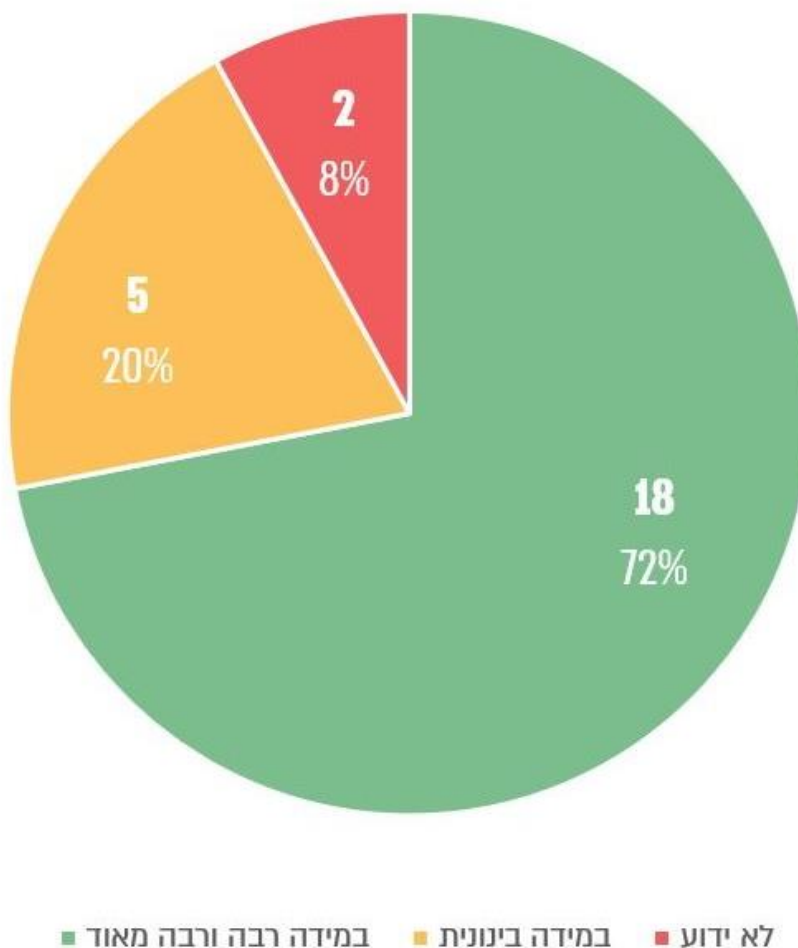
...אני מצאתי את עצמי בתוך עזה חושב המון על הפערים שיש לי ואיך אני משלים אותם כי לא כל ההקלטות עובדות כמו שצריך וכי הכיתה רצה ולי אין זמן להשלים"

התחושה הכללית שלי הייתה שאני זה שצריך לרדוף אחר מוסד הלימודים ואחרי כל מרצה כדי לקבל הקלטות"

התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית, "סקר הסטודנט/ית 2024 - מהדורת 'חרבות ברזל'".

האמור לעיל מחזק גם הוא את חוסר שביעות הרצון כפי שהוא בא לידי ביטוי בסקר הסטודנטים. כדי להשלים את התמונה בדק משרד מבקר המדינה בשאלון המוסדות את המידה שבה מעריכים המוסדות האקדמיים את מידת שביעות רצון הסטודנטים מהמענה האקדמי שהם הציעו. הנתונים בתרשים להלן:

תרשים 9: הערכת המוסדות את שביעות רצון הסטודנטים מהמענה האקדמי שהציעו להם³⁵



על פי נתוני שאלון המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³⁵ המוסדות נשאלו באופן כללי "באיזו מידה אתם סבורים שהסטודנטים שבעי רצון מהעזרה האקדמית שהמוסד הציע להם כדי להתמודד עם הפערים שנוצרו אצלם בשל שירות המילואים במלחמת חרבות ברזל?". התשובות נמדדו בסולם של 1 (בכלל לא) עד 5 (במידה רבה מאוד).

מהתרחשים עולה כי המוסדות היו סבורים כי באופן כללי הסטודנטים היו שבעי רצון מהמענה האקדמי שניתן להם, כאשר כ-72% מהמוסדות (18 מ-25) העריכו כי הסטודנטים היו שבעי רצון במידה רבה או רבה מאוד.

בביקורת עלה כי הערכת המוסדות בנוגע למידת שביעות רצון הסטודנטים מתפקוד המוסדות שונה מהעולה מתשובות הסטודנטים לסקר של משרד מבקר המדינה מיוני 2024, ולפיהן 41% מהם לא היו שבעי רצון מהסיוע שהמוסד הציע להם, ו-28% מהם היו שבעי רצון במידה בינונית בלבד, וכן מהעולה בסקר של התאחדות הסטודנטים מפברואר 2024, לפיו 40% מהסטודנטים לא היו מרוצים מהמתווה למשרתי מילואים ו-77% סברו ששירות מילואים נוסף יקשה עליהם לסיים את לימודיהם.

בפברואר 2025 נערך סקר נוסף של התאחדות הסטודנטים כדי לבחון את התמורות שהתרחשו בתפישות הסטודנטים בעקבות המלחמה³⁶. התוצאות הצביעו על שיפור מסוים במידת שביעות הרצון ממתווה הלימודים, כאשר 57% מהסטודנטים ששירתו במילואים הביעו מידת שביעות רצון גבוהה, לעומת 26% בשנת 2024.

עם זאת, הסקר שנערך על ידי התאחדות הסטודנטים בפברואר 2025 העלה כי 22% מהסטודנטים ששירתו במילואים (אחד מתוך חמישה) לא הצליחו לסיים את הסמסטר כמתוכנן, תוך עמידה בכל החובות האקדמיות, ו-48% הצליחו אומנם לעמוד בדרישות הקורסים אך חוו קשיים גדולים. כמו כן, 29% מהסטודנטים ששירתו 35 ימים ומעלה במצטבר בסמסטר א', או 60 ימים ומעלה במהלך שלושת החודשים שלפני פתיחת הסמסטר, לא סיימו אף לא קורס אחד בסמסטר או סיימו רק חלק מהקורסים. זאת ועוד, כ-33% מהסטודנטים נאלצו לקחת שיעורים פרטיים בעקבות החסרת חומר לימודי עקב שירות המילואים, ו-30% ציינו כי לא קיבלו תמיכה מספיקה מהמוסדות האקדמיים. בכל הנוגע למצבם הנפשי, דיווחו 66% מהסטודנטים ששירתו במילואים על קשיים רגשיים עם החזרה לספסל הלימודים.

סקר זה ממחיש כי גם בשנת הלימודים התשפ"ה, שנפתחה יותר משנה לאחר פרוץ המלחמה, שיעור ניכר מהסטודנטים המשרתים במילואים עדיין לא קיבלו תמיכה מיטבית מהמוסדות, אף שנרשמה מגמת שיפור לעומת שנת הלימודים התשפ"ד. לא זו אף זו, הסקר ממחיש את הפגיעה המתמשכת בלימודים האקדמיים של הסטודנטים - אחד מתוך חמישה סטודנטים ששירתו לא הצליחו לסיים את הסמסטר כמתוכנן. גם שנה לאחר תחילת המלחמה מערך התמיכה של המוסדות עדיין אינו נותן מענה מספיק, וזאת משום העובדה שיש סטודנטים ששירתו במילואים ונאלצו לממן שיעורים פרטיים כדי לעמוד בחובותיהם האקדמיות.

התאחדות הסטודנטים מסרה בתשובתה מיולי 2025 (להלן - תשובת התאחדות הסטודנטים) כי יש צורך במענים איכותניים להשלמת החומר, ולא רק במענים טכניים (דוגמת פטור מנקודות זכות, עובר בִּנְרִי³⁷

³⁶ גם סקר 2025 נועד לבחון את מצבם של כלל הסטודנטים בראי המלחמה בהיבט האקדמי ואת חוסנם הנפשי, הכלכלי והחברתי, תוך דגש על אוכלוסיית משרתי המילואים והסטודנטים אשר פונו מבתייהם. גם מהדורה זו נערכה בשיטה של סקר אינטרנטי ודגמה 9,500 משיבים, ומהם יותר מ-2,800 סטודנטים משרתי מילואים. בסקר מצוין כי טעות הדגימה נאמדת כב-1.5% ברמת ביטחון של 99% ביחס לאומדנים השונים. התאחדות הסטודנטים, סקר הסטודנטית 2025 - מהדורת "חרבות ברזל".

³⁷ המרת ציור מספרי בקורס בציון עובר/לא עובר.

וכד'). התאחדות הסטודנטים ציינה כי יש לשפר את היצע התרגולים והשעות הפרונטליות למשרתי המילואים עם סגל ההוראה וכן את האיכות והנגישות של החומר שצריך להשלים (סיכומים והקלטות). התאחדות הסטודנטים הוסיפה כי היא מציעה לעגן, בין במתווה מוסכם ובין בכללי זכויות הסטודנט או בהחלטה של המל"ג, סטנדרטים וקריטריונים אחידים להשלמת החומר ולאיכותו.

המל"ג מסרה בתשובתה כי סקר שביעות רצון אינו מעיד בהכרח על איכות התוכנית והמענים שהיא מספקת. המל"ג ציינה כי התוכנית לשנת הלימודים התשפ"ד למתן סיוע לסטודנטים משרתי המילואים ולמוסדות המתקצבים על ידי הוות"ת גובשה נוכח הצורך הדחוף שעלה עם תחילת המלחמה וכדי לספק מענה מהיר למוסדות ולסטודנטים הרבים שגויסו למילואים. המל"ג הוסיפה כי התוכנית נבנתה בשיתוף ור"ה, ור"מ והתאחדות הסטודנטים. כמו כן, המתווה למשרתי המילואים שהעבירו המוסדות לוות"ת כללו אישור שהם גובשו בתיאום עם אגודת הסטודנטים המקומית.

סקר מידת שביעות רצון הוא כלי שבעזרתו המוסדות יכולים לקבל משוב מהסטודנטים, ללמוד וליישם שיפורים נדרשים. המוסדות להשכלה גבוהה נוהגים לערוך סקרי הערכת הוראה בקרב הסטודנטים כדי ללמוד על מידת שביעות הרצון שלהם ועל הפערים בתחום ההוראה במטרה לשפרה³⁸. סקר לבחינת שביעות רצון הסטודנטים מהמענים שניתנו יכול לספק למוסדות מידע על הקשיים שבהם נתקלים הסטודנטים, וכפועל יוצא לשפר את המענים הנדרשים בהתאם. ביצוע סקר גם עשוי לשמש את המוסדות לבניית תוכנית עבודה סדורה והקצאת המשאבים הנדרשים לממשה ביעילות.

משאלון המוסדות שערך משרד מבקר המדינה³⁹ עלה כי רק 9 מ-25 מוסדות ביצעו סקר שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים. מוסד אחד לא ציין כיצד בחן את שביעות הרצון של סטודנטים משרתי המילואים, ושאר המוסדות ציינו כי בדקו את שביעות הרצון של סטודנטים אלה באופן אחר⁴⁰.

נמצא כי המל"ג לא הנחתה את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע סקרי שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים ולעקוב אחר צורכיהם השונים, לצורך טיוב המענים שהם מציעים להם, בדומה לסקרים השנתיים להערכת הוראה שהמל"ג הנחתה את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיימת חשיבות שמוסדות הלימוד יבחנו את מידת שביעות הרצון כדי לזהות אם המענים שהמוסד מציע מתממשים בפועל וכן לבדוק את איכותם ומהם הצרכים של סטודנטים משרתי מילואים; והכול, כדי שהמוסדות יוכלו לטייב ולהתאים את המענה הניתן לסטודנטים אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למוסדות להשכלה גבוהה לבצע סקרי שביעות רצון תקופתיים בקרב סטודנטים משרתי מילואים, כדי לבדוק את מידת שביעות רצונם מהמענים שהמוסדות מציעים להם ולטייב את המענים בהתאם לצרכים שעולים מהסקר. זאת בדומה לסקרים שביצעו 9 מהמוסדות שענו על השאלון. ביצועם של סקרים אלו חשוב בייחוד נוכח התמשכות המלחמה והעול המצטבר שנושאים

38 החלטת המל"ג, "שיפור איכות ההוראה והבטחתה", 10.11.15.

39 ובהתאם לתגובות המוסדות על טיוטת הדוח.

40 לדוגמה, באמצעות פגישות עם אגודות סטודנטים, סקר שביעות רצון בקרב הסגל, סקר שביעות רצון בקרב כלל הסטודנטים לגבי המענים לקשיים הנובעים מהמלחמה, מפגשים עם סטודנטים, תקשורת אישית וישירה עם סטודנטים משרתי מילואים וניתוח תלונות של סטודנטים.

משרתי המילואים, וכדי לוודא כי מוסדות הלימוד עושים כל שניתן כדי שהסטודנטים משרתי המילואים לא ייפגעו בכל הנוגע להשכלה האקדמית שלהם.

מוצע כי המל"ג תנחה את המוסדות לבצע סקר שביעות רצון תקופתיים בקרב סטודנטים משרתי מילואים, בדומה להנחיית המל"ג לבצע סקרי הוראה, וזאת כדי לתת להם את המענים היעילים ביותר עבורם, הן ברמה המוסדית והן ברמת הפקולטה. עוד מוצע כי המל"ג תבחן באופן עצמאי את שביעות הרצון של סטודנטים משרתי מילואים או תבקש מהמוסדות את סקרי שביעות הרצון שהם ביצעו, ואם תעלה בסקר שביעות רצון נמוכה של סטודנטים משרתי מילואים - תבחן את הסיבות לכך. כמו כן מוצע כי המל"ג תשים דגש בפעולותיה על שיפור המענים הניתנים לסטודנטים משרתי מילואים במוסדות שבסקר יעלה כי שביעות רצון משרתי המילואים הלומדים בהם היא נמוכה.



קיימת חשיבות רבה לכך שסטודנטים משרתי מילואים, שחלקם נאלצו לעזוב את שגרת חייהם לתקופה ממושכת ולשלם מחיר משפחתי וכלכלי כבד, יחוו כי מוסדות הלימוד, כמו גם שאר מוסדות המדינה, נרתמים ועושים כל שביכולתם לעמוד לצידם ולתת להם את התנאים הנדרשים כדי שיוכלו להשלים את לימודיהם. למערכת ההשכלה הגבוהה אחריות כפולה כלפי אוכלוסייה זו הן מתוך הכרת תודה והן מתוך החובה להבטיח שוויון הזדמנויות אמיתי. על כן מתן מענה ראוי למשרתי המילואים הוא חובה מוסרית, שכן החברה בכללותה נהנית מתרומתם, ואין זה ראוי כי ישלמו על כך מחיר אישי או אקדמי יתר על המידה.

ור"ה מסר בתשובתו מיולי 2025 (להלן - תשובת ור"ה) כי האוניברסיטאות נרתמו והתגייסו לביצוע ההתאמות הנדרשות ולהתמודדות עם האתגרים שניצבו לפניהן וסיפקו מענה דינמי שהלך והשתכלל ככל שהחודשים עברו. הסיוע של האוניברסיטאות כלל מתן מלגות סיוע לסטודנטים, סיוע נפשי באמצעות השירותים הפסיכולוגיים המוסדיים ומענה אקדמי (פטורים מקורסי בחירה, ציוני עובר בינ"ר, הערכות חלופיות, מועדי בחינה מיוחדים, דחייה בהגשת עבודות, הקלטה וסיכום בכתב של הרצאות, חונכויות ועוד).

ממצאי סקרי הסטודנטים השונים (סקר הסטודנטים שביצע משרד מבקר המדינה ביוני 2024 וסקרי התאחדות הסטודנטים מפברואר 2024 ומפברואר 2025) מצביעים על כך שמידת שביעות הרצון של מרבית משרתי המילואים מהמענים שהמוסדות נתנו להם היא בינונית עד נמוכה. ממצאים אלו צריכים להדליק נורת אזהרה בקרב המל"ג ומוסדות הלימוד השונים. יש לקחת בחשבון כי אוכלוסיית הסטודנטים משרתי מילואים נאלצו להתמודד עם מצבים קשים, ולעיתים לשלם מחיר משפחתי וכלכלי כבד. משכך, עולה הציפייה מהמוסדות לטייב את המענים ככל שניתן על פי הצרכים שהעלו הסטודנטים. הכול, כדי לאפשר למשרתי המילואים לחזור לשגרת חייהם וכדי להעביר מסר ערכי בדבר החשיבות של שירות מילואים כתרומה לחברה ולביטחון המדינה.

הפיקוח של המל"ג על הסיוע של המוסדות לסטודנטים משרתי מילואים

המל"ג כאמור היא הגוף המאסדר האחראי על המוסדות להשכלה גבוהה. בין היתר, תפקידה להסדיר את פעילות המוסדות להשכלה גבוהה ולפקח עליהם לשם קידום ושמירה על אינטרסים ציבוריים, ובהם גם האינטרסים של ציבור הסטודנטים. החלטות המל"ג מחייבות את כלל המוסדות הנמצאים בפיקוחה, ועליה לאכוף את החלטותיה. לצורך ביצוע אכיפה ובקרה האגף האקדמי במל"ג מבצע מדי שנה בקורות רוחב במוסדות להשכלה גבוהה בנושאים שונים.

בקרה על ביצוע משימות או תוכניות מתוכננות מחזקת את הקשר בין הגוף המפקח לגוף המפוקח ומשפרת את יעילות הביצוע⁴¹. הבקרה משמשת כלי להבטחת יישום יעדים ומטרות של גוף או של מוסד. תהליך הבקרה כולל השוואה בין הביצוע לבין התכנון, ניתוח הפערים העולים מההשוואה, הפקת לקחים והכנסת שינויים במטרה להקטין פערים בלתי רצויים.

על פי סעיף 19א לחוק זכויות הסטודנט קבעה המל"ג את כללי זכויות הסטודנט, ומתוקף כך, וגם מתוקף סמכויותיה הכלליות כגוף המאסדר של ההשכלה הגבוהה במדינה, היא אחראית לפיקוח על יישום הכללים שקבעה. בהתאם לכך, ראוי כי היא תבצע בחינה ובקרה על המענים שקיבלו הסטודנטים בפועל במהלך שנת הלימודים התשפ"ד, על פי המתווים השונים, ועל איכות מענים אלו.

היעדר מנגנוני פיקוח סדורים על המענים הניתנים לסטודנטים משרתי מילואים

כדי לוודא שהחלטות המל"ג מיושמות בפועל וכי סטודנטים משרתי מילואים מקבלים את המענים השונים שהם זכאים להם, נדרשה המל"ג לקדם תוכנית פיקוח ובקרה שתכלול בין היתר הקצאת משאבים וכוח אדם הן במל"ג והן במוסדות האקדמיים. הביקורת בחנה את פעילות המל"ג בנוגע לפיקוח והבקרה שקיימה בנושא.

פיקוח ובקרה על יישום כללי זכויות הסטודנט לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

כללי זכויות הסטודנט נקבעו כאמור בשנת 2012. הביקורת העלתה כי במשך יותר מעשור, עד אוקטובר 2023, לא בחנה המל"ג באופן רוחבי אם המוסדות להשכלה גבוהה עומדים בכללי זכויות הסטודנט ולא אספה מידע על יישומם; למשל, המל"ג לא ידעה אם המוסדות מינו רכז מילואים, אם נקבעו נהלים להגשת בקשה להתאמות מצד סטודנטים משרתי מילואים ואם המוסדות מפרסמים מדי שנה, בין השאר באתר שלהם במרשתת, את הדרכים לקבלת השירותים המיועדים למשרתי מילואים.

כחודש לאחר תחילת המלחמה, בנובמבר 2023, החל לראשונה האגף האקדמי במל"ג, באמצעות אגף אכיפה, לבדוק את מידת עמידתם של המוסדות בכללי זכויות הסטודנט ואת יישומן של החלטות המל"ג בנוגע לטיפול בסטודנטים משרתי מילואים. הבדיקה כללה בחינה של אתרי המוסדות במרשתת ושל התקנונים שלהם.

מאריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 76.

בדיקת האגף האקדמי לגבי מידת עמידת המוסדות בכללי זכויות הסטודנט ויישום החלטות המל"ג, שבוצעה לראשונה רק לאחר פרוץ המלחמה, העלתה כי חלק מהמוסדות כלל אינם עומדים בכללי זכויות הסטודנט. יצוין כי האגף האקדמי מסר לצוות הביקורת כי לאחר פנייתו בנושא תוקנו הליקויים. פיקוח ובקרה על המענים שהציעו המוסדות בשנת הלימודים התשפ"ד

בקה באמצעות מדידת הביצוע בפועל מאפשרת הערכה מושכלת של תוכניות לצורך ביצוע שינויים.⁴² מדידת הביצוע מאפשרת בחינה שיטתית של גורמים להצלחה ולאי-הצלחה, שבעקבותיה ניתן לקיים תהליך הפקת לקחים והסקת מסקנות בדבר התאמת המענים לצרכים, וזאת לצורך טיובם בהמשך, אם יידרש.⁴³

בחודשים יוני-אוגוסט 2024, לקראת סוף סמסטר ב' של שנת הלימודים התשפ"ד, החל האגף האקדמי לבדוק את המענה בפועל לסטודנטים משרתי מילואים ואת הקשיים האקדמיים והמינהליים במתן המענה כאמור. נציגי האגף האקדמי קיימו פגישות עם מנהלים, אנשי סגל, צוותי מינהלה וסטודנטים ב-20 מוסדות ברחבי הארץ. התובנות שעלו בבדיקה זו הוצגו לפני פורום החירום וכן בישיבת המל"ג שהתקיימה בספטמבר 2024.

הבדיקה האמורה העלתה כי המוסדות הרחיבו אומנם את המענים הניתנים לסטודנטים משרתי מילואים, מעבר למענים הקבועים בכללים, אולם נמצאו פערים בנוגע להתנהלות השוטפת של המוסדות. בין השאר, עלה כי סטודנטים משרתי מילואים הלומדים בשנה א' לתואר הראשון שנעדרו מתחילת הלימודים, פספסו מידע מינהלי חשוב והרגישו מנותקים מהבחינה החברתית וכי רק חלק מהמוסדות הבינו את הבעיה והעניקו לסטודנט החוזר מהמילואים את הידע המינהלי הנדרש. נוסף על כך, נמצא כי מוסדות הלימוד השונים לא שיתפו ביניהם מידע, ולעיתים גם בתוך אותו מוסד לא היה שיתוף מידע לצורך פתרון קשיים ובעיות. לצד הפערים בהתנהלות השוטפת העלתה הבדיקה גם כי כללי זכויות הסטודנט הקיימים אינם נותנים מענה במצב שבו תקופת המילואים הארוכה צפויה עוד להימשך, כפי שניתן לצפות בשנים הקרובות, ויש לתקן כללים אלו כך שיתנו מענה על קשיים שמשרתי המילואים מתמודדים עימם וצפויים להתמודד עימם ביתר שאת גם בעתיד.

בביקורת עלה כי הפיקוח והבקרה של המל"ג על המענה בפועל לסטודנטים בשנת הלימודים התשפ"ד בוצעו באופן אקראי ולא במסגרת תוכנית סדורה, ובלי שהוקצו לכך משאבים ייעודיים. המל"ג גם לא בחנה אפשרויות שונות בנושא, לרבות האפשרות שהפיקוח והבקרה ייעשו באמצעות מיקור חוץ, או באמצעות מנגנוני אכיפה פנימיים בתוך המוסדות עצמם לבדיקת יישום המענים הניתנים למשרתי מילואים ואיכותם.

פורום החירום הוקם כאמור באוקטובר 2023, בסמוך לפרוץ המלחמה, ותפקידו הוא להמליץ למל"ג בנושאים דחופים הקשורים להשכלה הגבוהה בעת המלחמה ולהציג לפניו צרכים דחופים העולים בשל מצב זה. בחודש וחצי הראשונים לפעילותו ועד פתיחת שנת הלימודים התשפ"ד (בדצמבר 2023) קיים הפורום שישה מפגשים.

42 מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 58.

43 מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 76.

פורום החירום שמל"ג ייסד באוקטובר 2023 ושהורכב משבעה חברי המל"ג ונציג של התאחדות הסטודנטים הארצית, ושראשו עמד יו"ר הוות"ת, הפסיק להתכנס בדצמבר 2023. הוא התכנס פעם נוספת בספטמבר 2024 - לאחר תום שנת הלימודים התשפ"ד. מכאן עולה כי במהלך כל שנת הלימודים התשפ"ד לא התקיימו ישיבות של פורום החירום, לא נדונו בו ההשפעות של ההתפתחות וההתמשכות של המלחמה על שנת הלימודים ועל הסטודנטים משרתי מילואים.

המל"ג מסרה בתשובתה כי חלק מהנושאים נידונו ישירות בפורום מל"ג וייתרו את הדיון המקדים בפורום החירום. יו"ר הוות"ת מסר בתשובתו מיולי 2025 כי המל"ג לא הסמיכה את פורום החירום לדון בהשפעות של ההתפתחות וההתמשכות של המלחמה על שנת הלימודים ועל הסטודנטים משרתי המילואים.

משרתה המל"ג לנכון להקים פורום מצומצם כגוף ממליץ בנושאים דחופים הקשורים להשכלה הגבוהה בעת המלחמה, ראוי היה, בעיקר בשל ההתפתחות וההתמשכות של המלחמה וההשפעה הקשה של מצב זה על ההשכלה הגבוהה, ונוכח תשובתה של המל"ג כי רק חלק מהנושאים נידונו ישירות בפורום מל"ג, כי פורום החירום ימשיך לפעול ולזהות צרכים שעולים מן השטח, לבדוק כיצד הם מקבלים מענה בפועל ולהמליץ למל"ג בנושאים דחופים הקשורים למלחמה ושיכולים להביא למתן מענה מועיל לסטודנטים משרתי מילואים.

עיון המתווה שהציעו המוסדות בשנת הלימודים התשפ"ה בכללים

באוקטובר 2024 דנה המל"ג במענים שיינתנו לסטודנטים בשנת הלימודים התשפ"ה. בדיון הוצגו ההסכמות בין ועד ראשי האוניברסיטאות, ועד ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות, פורום הנשיאים והנשיאות של המכללות האקדמיות לחינוך בישראל והקמל"ר הנוגעות למענים שהם יציעו למשרתי מילואים בשנת הלימודים התשפ"ה. לפי ההסכמות, המענים שיוצגו בשנת הלימודים האמורה דומים במהותם למענים שהוצעו בשנת הלימודים התשפ"ד והם יינתנו גם לסטודנטים שנעדרו בשל שירות קבע "ייעודי קדמי" או עקב פציעה במלחמה במהלך השירות. כמו כן, לפי ההסכמות, המוסדות יאפשרו גם לסטודנטים מאוכלוסיות נוספות שאינן משרתות במילואים ונתקלו בקשיים עקב המלחמה לפנות בבקשות לקבלת ההתאמות והמענים בדומה לאלו שניתנו למשרתי המילואים, ובכלל זה סטודנטים המשרתים בשירות קבע ובמערכת הביטחון, נפגעי השבעה באוקטובר, ומשרתי כוחות ההצלה והרפואה (להלן - מתווה התשפ"ה). לפי מתווה התשפ"ה, המוסדות מחויבים לעמוד בתנאיו, ובסוף כל סמסטר יגישו דיווח למל"ג על עמידתם בתנאי המתווה, אם ידרשו לכך על ידי אגף האכיפה של המל"ג.

יצוין כי להבדיל מהמענה שניתן לסטודנטים בשנת הלימודים התשפ"ד, שבא לידי ביטוי בהוראת שעה מחייבת לכללי זכויות הסטודנט, המענה שנדון בנוגע לשנת הלימודים התשפ"ה היה מענה במסגרת מתווה הסכמי של המוסדות והקמל"ר, כאשר לפי עמדת הייעוץ המשפטי של המל"ג, כפי שהובעה בישיבת המל"ג, הוא אינו מחייב ולא ניתן לאוכפו אם יימצא כי המוסדות אינם עומדים במתווה האמור.

על רקע ההסכמות בין המוסדות להשכלה גבוהה והקמל"ר לפיהן המוסדות להשכלה גבוהה יתנו מענים לסטודנטים משרתי מילואים הדומים לאלו שהוצעו בשנת הלימודים התשפ"ד (במסגרת הוראת השעה) ואף ירחיבו מענים אלו גם לאוכלוסיות נוספות, החליטה המל"ג שלא לעגן את המתווה שסוכם במסגרת

חוקית באמצעות הארכת הוראת השעה אלא רק להכין נוסח לתיקון הכללים ולאשרו על-ידי משרד המשפטים כדי שבמידה שהיא תראה שהמוסדות אינם פועלים על פי מתווה התשפ"ה היא תוכל לתקן את הכללים באופן מיידי ולפרסם הוראת שעה שתעגן את ההסכמות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מיולי 2025 כי באוקטובר 2024 התקבלה החלטת המל"ג ולפיה המל"ג סומכת את ידה על המתווה שהושג, וזאת במקום תיקון כללי זכויות הסטודנט. בהמשך להחלטת המל"ג האמורה, ונוכח העדפת המוסדות להשכלה גבוהה לפעול לפי המתווה המוסכם בין המוסדות להשכלה גבוהה ובין הקמל"ר, המל"ג עדכנה כי בשלב זה אין בכוונתה לקדם את תיקון כללי זכויות הסטודנט. עקב כך לא היה נדרש להשלים את העבודה על נוסח התיקון של הכללים, והעבודה בנושא נעצרה.

המל"ג מסרה בתשובתה כי המתווה שנקבע בין הקמל"ר לבין המוסדות האקדמיים והובא לפני המל"ג בישיבותיה בספטמבר ואוקטובר 2024, הוא מסמך המחייב את המוסדות בפעולתם מול הסטודנטים, אף שאינו חלק מכללי המועצה. המל"ג הוסיפה כי קיימה דיון מקיף ורציני בנושא המתווה לשנת הלימודים התשפ"ה, סמכה את ידה על המתווה שגובש בין המוסדות לקמל"ר ובד בבד גיבשה נוסח כמעט סופי לכללים לשימוש במידת הצורך. מיום קבלת ההחלטה ועד למועד מסירת התשובה לא התקבלו תלונות אשר בגינן היה צורך לעגן את המתווה בכללים. עוד מסרה המל"ג כי כמאסדרת (רגולטורית) היא צריכה להפעיל את סמכויותיה במקום שבו יש צורך בלבד, זאת בין היתר לאור החלטות ממשלה בעניין אסדרה חכמה והפחתת העומס האסדרתי. על כן כאשר המוסדות הגיעו למתווה מוסכם על כולם, ואשר גם יושם באופן ראוי על ידם, לא היה מקום או צורך להתערב ולקבוע כללים במקומו. לפיכך בדיון בראשות ממלא מקום מנכ"ל המל"ג שהתקיים במרץ 2025 הוחלט כי בשלב זה ניתן לעכב את המשך קידום נוסח הכללים עד קבלת הנחיה אחרת מהמל"ג.

ור"ה מסר בתשובתו כי בנסיבות החירום שמולן הוא ניצב יש הצדקה למתן התאמות למשרתי המילואים, והמוסדות כולם, ללא יוצא מן הכלל, הבינו את החשיבות שבדבר ונרתמו לעניין באופן מלא. ור"ה ציין כי עיגון קבוע ונוקשה של הקלות הוא בלתי רצוי, ויש להימנע מהסדרים שאינם רגישים לצרכים משתנים. יש להותיר את קביעת הסדרי הסיוע בידי המוסדות, כפי שנעשה, באופן שיאפשר בקרה, הפקת לקחים והתאמה לצרכים המשתנים. ור"ה מסר בתשובתו מיולי 2025 כי לעמדתו, היעדר עיגון המתווה בחקיקה לא פגע במחויבות המכללות ליישום המתווה ובזכויות הסטודנטים. נוסף על כך, נקבע שוור"מ וור"ה יתחייבו לסייע בקיום מלא של המתווה.

הקמל"ר מסר בתשובתו כי ברוב המוחלט של המקרים שבהם הובאה לידיעתו טענה בעניין מימוש המתווה, נעשו פעולות ממשיות מטעם הארגונים היציגים ור"ה (ועד ראשי האוניברסיטאות) וור"מ (ועד ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות) לאכיפת המתווה.

בביקורת עלה עוד שגם בנוגע לשנת הלימודים התשפ"ה לא דנה המל"ג בגיבוש תוכנית פיקוח מוסדרת, מגובה במשאבים ולוחות זמנים מתאימים נדרשים, על יישום המתווים ועל כללי זכויות הסטודנט, אם באמצעות האגף האקדמי שאחראי על האכיפה ואם באמצעות מיקור חוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי היה עליה לקבוע תוכנית בקרה סדורה לפיקוח על המענים שהוצעו בשנת הלימודים התשפ"ד ועל מתווה התשפ"ה. כמו כן, היה עליה להנחות את המוסדות להקים מנגנוני

בקרה פנימיים. הכול, כדי לוודא כי סטודנטים משרתי מילואים מקבלים את מלוא הזכויות שהם זכאים להן לצורך השלמת לימודיהם באופן מיטבי.

במסגרת הפיקוח והבקרה של המל"ג עליה לקבוע מנגנוני בקרה ואיסוף נתונים, כדי לוודא שהמענים הניתנים לסטודנטים משרתי מילואים אכן מיושמים בפועל ועונים על צורכיהם. כן יש להמשיך לקיים בקרה ופיקוח שוטפים אחר יישום כללי זכויות הסטודנט במוסדות הלימוד השונים. בקרה זו חשובה בפרט מאחר שהמענים הניתנים, נכון למועד סיום הביקורת, הם במסגרת הסכמית בלבד ולא עוגנו בחקיקה. ובשים לב להחלטת המל"ג כי אם יימצאו פערים ביישום המתווה ההסכמי, יעוגנו הכללים שנקבעו במתווה בחקיקה. נוכח התמשכות המלחמה והיקפם הגדול של סטודנטים משרתי המילואים מוצע כי המל"ג תפעל לכינוסו של פורום החירום מידי תקופה, לצורך העלאת צרכים, טיוב המענים הניתנים למשרתי המילואים והסרת חסמים ככל שישנם למתן מענה מיטבי.

היעדר בקרה על מימוש תקציבי התמיכה במוסדות במלחמת חרבות ברזל

כאמור, במהלך שנת הלימודים התשפ"ד אישרה ות"ת שתי תוכניות תמיכה בתקציבים של 520 מיליון ש"ח עבור מערך התמיכה במוסדות ו-55 מיליון ש"ח עבור תוכנית 100 פלוס⁴⁴. להלן בלוח נתוני תקצוב מול ביצוע של תוכניות התמיכה במוסדות:

לוח 2: ביצוע מול תקצוב של תוכנית מערך התמיכה במוסדות ותוכנית 100 פלוס (במיליוני ש"ח)

התוכנית	התקציב	הביצוע	הפער
מלגה בגובה שכר לימוד מלא במכללה האקדמית ספיר ובמכללה האקדמית תל חי	80	88.9	+8.9
רשת ביטחון למכללה האקדמית ספיר ולמכללה האקדמית תל חי	240	0	-240
תוכנית התמיכה במוסדות למתן מענה רחב למניעת נשירה וגרירת התואר	140	83	-57
הגדלת קרן הסיוע עבור סטודנטים משרתי מילואים לשנת הלימודים התשפ"ד	30	14.9	-15.1
תוכנית 100 פלוס	55	41	-14

על פי נתוני המל"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המוסדות לא ניצלו את כל התקציבים שהוקצו להם לצורך סיוע בהעמדת מערך הוראה להשלמות עבור סטודנטים המשרתים במילואים. כך, מתקציב של 195 מיליון ש"ח (תוכנית התמיכה למתן מענה רחב למניעת נשירה וגרירת התואר ותוכנית 100 פלוס) ניצלו המוסדות 124 מיליון ש"ח בלבד - פחות משני שלישים מהתקציב שיועד למטרה זו. עוד עולה כי המוסדות הפועלים באזורי הלחימה ובקווי העימות בדרום ובצפון (המכללה האקדמית ספיר והמכללה האקדמית תל חי) לא נזקקו להפעיל את רשת הביטחון שהוקצתה להם בסך של כ-240 מיליון ש"ח.

44 מענים המיועדים למשרתי מילואים מעל 100 יום.

המל"ג מסרה בתשובתה כי המוסדות אינם יכולים לחזות מראש כמה סטודנטים אכן יגויסו בפועל, מה יהיה זמן שירותם, ומה הם המענים המדויקים שיידרשו בפועל לאורך זמן. לפיכך הביצוע החלקי נבע בעיקרו מהעובדה כי האומדן התבסס על נתונים גבוהים מהנתונים בפועל. כמו כן, דיווחי המוסדות אינם יכולים להצביע על צורכי המוסדות, והתוכנית נבנתה בתיאום עם התאחדות הסטודנטים הארצית ואמורה להיות מאושרת באגודה המקומית של כל מוסד, שכן אלה הגורמים שמכירים באופן הטוב ביותר את צורכי הסטודנטים. לגבי רשת הביטחון למכללה האקדמית ספיר ולמכללה האקדמית תל חי מסרה המל"ג בתשובתה כי רשת הביטחון נועדה להיכנס לפעולה במקרה של ירידה במספר הלומדים במוסדות הפועלים באזורי לחימה ובקווי העימות. בפועל, לא היה צורך בהפעלת רשת הביטחון.

בפברואר 2025 דנה הוועדה במערך התמיכה במוסדות ובסטודנטים בצל מלחמת חרבות ברזל לשנות הלימודים התשפ"ה-התשפ"ז (אוקטובר 2024 - ספטמבר 2027) (להלן - מערך תמיכה במוסדות לשנות הלימודים התשפ"ה-התשפ"ז). נוכח התפתחות המצב הביטחוני, ובמטרה להבטיח את שילובם של הסטודנטים המשרתים במילואים באופן מוצלח, החליטה הוועדה בין היתר על תוכנית תמיכה במוסדות, כדי לאפשר להם לתת מענה רחב לסטודנטים ולמנוע נשירה וגרירת התואר. התוכנית מכסה את עלות השלמת קורסים לסטודנטים באמצעות האוניברסיטה הפתוחה, מאפשרת ביטול תשלום קנס בגין גרירת קורסים בשל שירות מילואים לגבי שנת הלימודים התשפ"ה ויוצרת רשת ביטחון במקרה של ירידה במספרי הסטודנטים עבור שנות הלימודים התשפ"ו-התשפ"ז (אוקטובר 2025 - ספטמבר 2027).

נמצא כי המל"ג והוועדה לא בחנו במסגרת הכנת מערך תמיכה במוסדות לשנה"ל התשפ"ה-התשפ"ז, או בכל דרך אחרת, את הסיבות בגינן מוסדות הלימוד ניצלו פחות משני שלישים מהתקציב שיועד להם לשנת הלימודים התשפ"ד (124 מיליון ש"ח בלבד מתוך תקציב של 195 מיליון ש"ח) לצורך מתן עזרה לסטודנטים אשר שירתו במילואים, ולא בחנו אם הניצול החסר נובע מחסמים שלא אפשרו ניצול יעיל של התקציבים, מקשיים אחרים שמנעו מהמוסדות לנצל את התקציב ביעילות או מכך שההערכה הראשונית של המל"ג בנוגע לצורכי המוסדות הייתה גבוהה מהצורך. עוד נמצא כי המל"ג והוועדה לא דנו בניצול התקציב לגבי שנת הלימודים התשפ"ד ולא בחנו בהתאם לכך את צורכי המוסדות, ולא לקחו זאת בחשבון בדיון על התמיכה התקציבית למוסדות בשנת הלימודים התשפ"ה.

תשובת מל"ג לעיל שלפיה התקציב התבסס על אומדנים מחזקת את חשיבות הבחינה של הסיבות לניצול החסר של התקציב שיועד למענה לסטודנטים משרתי מילואים.

על המל"ג ועל הוועדה למפות את הסיבות לפערים שבין התקציב שיועד למוסדות לצורך מתן מענים לסטודנטים משרתי מילואים לבין מימושו בפועל, ולהחליט לגבי תוכנית תמיכה עתידית.

עלה כי בין המוסדות השונים יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת בסטודנט משרת מילואים - באוניברסיטאות ההבדלים מגיעים ליותר מפי שניים (כ-3,800 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים באוניברסיטה אחת לעומת כ-1,700 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים באוניברסיטה אחרת), ובמכללות ההבדלים מגיעים עד כמעט פי ארבעה (כ-4,300 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים במכללה אחת לעומת כ-1,100 ש"ח השקעה בסטודנט משרת מילואים במכללה אחרת).

ואולם נמצא כי המל"ג לא בחנה את הסיבות לשונות הרבה בין המוסדות השונים בהשקעה הממוצעת בסטודנט משרת מילואים. המל"ג לא ניתחה את דיווחי המוסדות כדי ללמוד מהם על צורכי המוסדות, ואם ההבדלים בניצול תקציבי התמיכה נובעים מסיבות כגון גודל המוסד, מספר הסטודנטים משרתי המילואים בו ותחומי הלימוד בו או מפערים באיכות של המענה שהוצע לסטודנטים ובהיקפו, דבר שיש בו כדי להצביע על השקעה כספית ומענה לא מיטביים בחלק מהמוסדות.

מומלץ למל"ג ולוות"ת לדון בביצועי המוסדות כפי שמשקף בדוחות הביצוע כדי להפיק לקחים ותובנות וכדי שדוחות הביצוע ישמשו לה כלי לקביעת דרכי הפעולה לשנים הבאות. במסגרת זו מוצע להן בין השאר לבחון את הביצועים התקציביים ואת התאמת מתווה התמיכה לצורכי המוסדות בהתאם לגודל המוסד, תחומי הלימוד ומספר הסטודנטים משרתי מילואים ולהתחשב בקריטריונים אלו בקביעת גובה התקצוב.

מומלץ למוסדות להשכלה גבוהה לבחון את הפער בין התקציב שיועד להם לצורך מתן מענים למשרתי המילואים לבין מימושו בפועל, ולפעול על מנת לתת למשרתי המילואים את המענה המיטבי במסגרת התקציב שיועד לכך. על מוסדות הלימוד שלא ניצלו את מלוא התקציב לוודא כי המענה שהם הציעו היה מיטבי על אף שהם לא ניצלו את מלוא התקציב שיועד לשם כך.

נשירת סטודנטים משרתי מילואים

היעדרות ממושכת מהלימודים בעקבות שירות מילואים, לצד המתח הנפשי הנלווה לשירות זה, עלולים להביא להארכת תקופת הלימודים, לדחיית קורסים משנה לשנה, ולעיתים אף להפסקת הלימודים באופן מלא - נשירה. כמו כן, ייתכנו מצבים שבהם סטודנטים משרתי מילואים שבים אל ספסל הלימודים, נוכחים בשיעורים ונותרים רשומים במוסד האקדמי, אך הם אינם משתתפים באופן פעיל בתהליך הלמידה. מצב זה עשוי לבוא לידי ביטוי באי-הגשת מטלות, בהימנעות מהשתתפות בדיונים אקדמיים ובניתוק חברתי מהסטודנטים האחרים ומהקהילה האקדמית⁴⁵. תופעה זו מתוארת במקרים מסוימים כנשירה סמויה.

איסוף נתונים שיטתי הוא אחת מהדרכים לוודא כי סטודנטים משרתי מילואים לא ייפגעו מהבחנה האקדמית עקב שירותם במילואים, לא יפסיקו את לימודיהם ולא יימצאו במצב של נשירה סמויה. קיימת חשיבות יתרה לאיסוף נתונים מסטודנטים משרתי מילואים אשר הפסיקו את לימודיהם, ולבחון את הגורמים שהובילו לנשירה. מידע זה עשוי לספק תמונה מלאה ומעמיקה על האתגרים בשטח, ובכך לאפשר למקבלי ההחלטות לגבש מדיניות מושכלת ומבוססת צרכים.

בנובמבר 2024 דנה מל"ג בנשירה של סטודנטים בעקבות שירות מילואים. בדיון הוצגו נתוני הנשירה שמל"ג אספה ממוסדות הלימוד, תוך ציון הסתייגות לפיה הנתונים שנאספו אינם סופיים, וכן כי קיימות שונות בהגדרה של "נשירה" בין המוסדות ומשכך סביר כי קיימת חוסר אחידות בדיווחי המוסדות בנושא.

Tinto, V. (1993). Leaving College: Rethinking the Causes and Cures of Student Attrition. University of Chicago Press ; Yorke, M. (2004). Retention, persistence and success in on-campus higher education, and their enhancement. Studies in Higher Education, 29(3), p. 335-352.

מהנתונים שאספה המל"ג מהמוסדות באוקטובר 2024 עולה כי בשנת הלימודים התשפ"ד נשרו 1,423 סטודנטים (לתואר ראשון ושני) משרתי מילואים, שהם 2.6% מהסטודנטים משרתי המילואים. נתונים אלו אינם כוללים את האוניברסיטה הפתוחה בגלל מאפייניה השונים ואת אוניברסיטת בר-אילן, שלא היו לה נתונים סופיים. המל"ג ציינה כי מדובר בשיעור נשירה נמוך משיעור הנשירה בקרב כלל הסטודנטים באותה השנה (5.2%), אולם לפי המל"ג יש קושי לבצע השוואה בין שתי קבוצות אלו מאחר שהן אינן שוות במאפייניהן.

אוניברסיטת בר-אילן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי בשנת הלימודים התשפ"ד נשרו 302 משרתי מילואים שלמדו בה.

המל"ג מסרה בתשובתה כי הנתונים נאספו ישירות מן המוסדות להשכלה גבוהה ועל בסיסם ידעו המל"ג והוות"ת מה הוא היקף הנושרים הראשוני נכון למועד האיסוף. המל"ג ציינה כי בשל מגבלת נתונים זו, התשתית המתודולוגית הבעייתית של האיסוף וחלקיות הנתונים ובהינתן העובדה של התמשכות המלחמה, היא פנתה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) בבקשה לבדוק את נתוני הנשירה של סטודנטים המשרתים במילואים.

בספטמבר 2025, לאחר סיום הביקורת, פרסמה הלמ"ס⁴⁶ נתונים על נשירה של סטודנטים משרתי מילואים שהתחילו ללמוד בשנת התשפ"ג (אוקטובר 2022 - ספטמבר 2023) ולא היו רשומים בשנת הלימודים התשפ"ד (שנת המלחמה). לפי הסקר של הלמ"ס, שיעור הסטודנטים משרתי המילואים שלמדו בשנת התשפ"ג לתואר ראשון והפסיקו את לימודיהם לאחר שנה (דהיינו לא התחילו את שנת הלימודים התשפ"ד, שנת הלימודים השנייה שלהם) הוא כחצי משיעור הסטודנטים כאמור שלא שירתו, 4.7% לעומת 8.5%, בהתאמה.

הקמל"ר מסר בתשובתו כי איסוף סדור ושיטתי של מידע על סטודנטים משרתי מילואים עשוי להועיל לזיהוי סטודנטים בסכנת נשירה ולאיתור מגמות ולסייע בהתאמת פתרונות. עם זאת, המגבלות הקיימות כיום על שיתוף המידע בין צה"ל לבין המל"ג מכוח חוקי הגנת הפרטיות והפרדת הסמכויות מהווים אתגר, והקמל"ר פועל לתת לו מענה. הקמל"ר ציין כי נראה שבכל תרחיש יידרש סיוע של המחוקק ושל גורמי הגנת הפרטיות במשרדי הממשלה השונים כדי לתת מענה כאמור.

בביקורת עלה כי פרט לאיסוף המידע בדבר נתוני הנשירה שהתבצע באוקטובר 2024 וכלל נתונים שאינם סופיים ואינם נשענים על הגדרות אחידות, ופנייה כאמור ללמ"ס, המל"ג לא אספה מהמוסדות נתונים על סטודנטים שהקפידו את לימודיהם או הפחיתו את מספר הקורסים שאליהם נרשמו. עוד עלה כי אף שמל"ג ידעה כי קיימת שונות באופן בו המוסדות השונים מגדירים את המונח "נשירה" ובסיווג הנתונים שהם מבצעים בהתאם להגדרה זו, היא לא פעלה לקביעת תבחינים אחידים, כדי שיהיה ניתן לגבש מסד עובדתי מהימן ומדויק לגבי נתוני הנשירה במוסדות השונים בדיווח שנשלח אליה.

⁴⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "השפעת שירות המילואים במלחמת חרבות ברזל על המשרתים/ות ועל בני/בנות זוגם/ן מבחינת תעסוקה, לימודים ומצב כלכלי - ממצאים מתוך סקר משפחות משרתי מילואים, 2025".

עוד עלה בביקורת כי המל"ג לא ביקשה מהמוסדות לבחון את מחוללי הנשירה וכי נתוני הנשירה שביקשה הם על מספר הנושרים בלבד וללא התייחסות לסיבות לנשירה. הדבר אינו מאפשר גם לפלח את הנתונים, למשל לפי פקולטות או שנת הלימודים של הסטודנט, שיכולים אף הם להצביע על מגמות נשירה לפי מאפיינים שונים.

ניתוח הסיבות חשוב מכמה נימוקים: ראשית, כדי לוודא שסטודנט משרת מילואים, אשר נשא בנטל הלאומי, שילם מחיר משפחתי וכלכלי כבד, וראוי לכל הערכה על פועלו למען המדינה - לא יאלץ להפסיק את לימודיו בשל סיבה הנובעת משירות מילואים, אשר ניתן היה לתת עליה מענה במסגרת המוסד האקדמי. שנית, כדי למנוע פגיעה עתידית במוטיבציה של סטודנטים משרתי מילואים לשוב ולשרת כאשר יידרשו לכך. שלישית, בראייה צופה פני עתיד, בשים לב להתמשכות המצב המלחמתי והצורך לוודא כי המענים שהמוסדות להשכלה גבוהה נותנים מותאמים לצורכיהם הייחודיים של סטודנטים משרתי מילואים. מטרת מענים אלו היא למנוע מצב שבו סטודנטים נאלצים להפסיק את לימודיהם בגלל שירותם החשוב, דבר שעלולות להיות לו השלכות מרחיקות לכת כמו הפסקת הלימודים כאמור, עיכוב ברכישת מקצוע ובהתפתחות המקצועית וירידה ביכולת ההשתכרות שלהם בעתיד.

משרד מבקר המדינה העיר למל"ג, בדוח על פעולות המדינה להגדלת מספר העובדים בתעשיית ההיי-טק⁴⁷, כי הוות"ת לא ביקשה מהאוניברסיטאות לבחון את הסיבות לנשירת הסטודנטים, ובכלל זה לא עמדה על כך שכדי להתמקד בבעיית הנשירה נדרש שיהיו בידה נתונים על מאפייני הנושרים: מגדר, מגזר ותנאי קבלה (כמו ציון הבגרות וציון הבחינה הפסיכומטרית). לכן, אם נמסר המידע לוות"ת, היה המידע תוצאתי ולא נסיבתי, ועל כן הוא אינו מאפשר התמודדות תכליתית עם מחוללי הנשירה. בהיעדר מידע איכותי זה נפגמת היכולת של הוות"ת ושל המוסדות האקדמיים לגבש תוכנית לצמצום תופעת הנשירה.

המל"ג מסרה בתשובתה שהנתונים שהיא מקבלת מהלמ"ס הם נתונים מינהליים, ואם יש עניין בממצאים איכותניים בנושא מסוים, כגון ניתוח סיבות לנשירה, יש לערוך סקר מקיף, דבר הדורש משאבים ייעודיים וזמן רב יותר עד לקבלת תשובות לשאלות שעל הפרק. לדברי המל"ג, על פי ממצאים ראשוניים שהתקבלו מהלמ"ס והצביעו על שיעורי נשירה נמוכים, אין הצדקה לערוך סקר ייעודי על נשירה של סטודנטים משרתי מילואים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סקר הלמ"ס שפורסם הוא התחלה חשובה, אך הוא לא בדק נושאים חשובים בנוגע להשפעת המלחמה על שיעורי הנשירה, כגון נשירה מהלימודים בין שנת הלימודים התשפ"ד לשנת הלימודים התשפ"ה (בדגש על סטודנטים שהתשפ"ד הייתה שנת הלימודים הראשונה שלהם) והשפעת מאפייני השירות (שירות קרבי או לא קרבי) על הנשירה.

מומלץ למל"ג, לצה"ל וללמ"ס לבצע בדיקה עיתית ורוחבית של נשירת סטודנטים משרתי מילואים לגבי כל שנת לימודים בנפרד, תוך השוואה בין המוסדות, ולפרסם את הנתונים לציבור. כמו כן, מכיוון שלמוסדות יש מידע מהקמל"ר מי משרת במילואים, על המל"ג לאסוף נתונים מכלל המוסדות כדי לגבש תמונת מצב רחבה בנושא, ליצור מסד נתונים מהימן ובמידת הצורך לקבוע הגדרות מתאימות כדי לוודא שמסד הנתונים שיש בידיה הוא מדויק. עליה לנתח את נתוני הנשירה מהמוסדות השונים, בדגש על

מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "המוכנות לשוק העבודה המשתנה", עמ' 60.

מאפיינים הנוגעים לאופי שירותם במילואים של הנושאים, לתחומי הלימוד שלהם ולמוסדות הלימוד שהם למדו בהם, לזהות פערים ונתונים חריגים, ואם יש פערים - לבחון מה הן הסיבות להם. אם יתברר שיש נתוני נשירה חריגים בקרב משרתי המילואים, על המל"ג להוביל עם הקמל"ר בדיקה מעמיקה באמצעות סקר ייעודי כדי לזהות את מחוללי הנשירה.

למ"ס מסרה בתשובתה מאוקטובר 2025 כי היא מקבלת את המלצת המבקר להעמיק את הניתוח הסטטיסטי על ציבור משרתי המילואים, הן מבחינת מאפיינים נוספים בתקופת זמן נתונה והן מבחינת המעקב העיתי, במידת האפשר. למ"ס ציינה כי פעילות בנושא זה היא בהתאם לצרכים המוגדרים על ידי מקבלי ההחלטות ובהתאם למסדי הנתונים העומדים לרשותה. ככל שמדובר בשימוש בנתונים מנהליים (ובכפוף לסוגיות של ביטחון מידע), אכן קיימת אפשרות להעמיק את הניתוח הסטטיסטי, בשיתוף פעולה עם צה"ל, כפי שנעשה עד כה.

על המוסדות להשכלה גבוהה לעשות כל שביכולתם כדי לצמצם נשירה של סטודנטים משרתי מילואים. לצורך כך עליהם גם לאסוף נתונים, לנתח את הסיבות לנשירה ולנקוט פעולות שעשויות למנוע נשירה עתידית של סטודנטים משרתי מילואים.

מומלץ גם שהמל"ג והקמל"ר יפעלו באופן סדור ושיטתי לאיסוף מידע מסטודנטים משרתי מילואים כדי לזהות סטודנטים בסכנת נשירה ולנקוט בפעולות שעשויות לסייע להם במטרה לצמצם את הסיכוי שינשרו. מוצע להשתמש בסקרים ובהליכי שיתוף ציבור, או בכל דרך אחרת מקובלת, באמצעות אגף אכיפה או באמצעות מומחים חיצוניים, וכן לפגוש באופן שיטתי גם סטודנטים ביחידות השדה במהלך שירותם הפעיל.



ממצאי פרק זה מלמדים כי אף שבמועד סיום הביקורת חלפו יותר משנה וחצי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא גיבשה המל"ג תוכנית פיקוח מסודרת, מגובה במשאבים מתאימים נדרשים, כדי לוודא כי סטודנטים משרתי מילואים מקבלים את מלוא הזכויות שהם זכאים לקבל מהמוסדות כדי שיוכלו להשלים את לימודיהם באופן מיטבי. פערים בפיקוח של המל"ג על המענים שהמוסדות נתנו לסטודנטים עולים גם בכל הנוגע לבקרה התקציבית של ניצול המוסדות את תקציבי התמיכה שהועמדו לרשותם. נמצא כי המוסדות לא ניצלו את כל התקציבים שהוקצו להם לצורך סיוע בהעמדת מערך הוראה להשלמות עבור סטודנטים המשרתים במילואים וכי בין המוסדות השונים יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת לסטודנט משרת מילואים. המל"ג לא בחנה את הסיבות בגינן מוסדות הלימוד ניצלו פחות משני שלישים מהתקציב שיועד להם, לא ניתחה את סעיפי הניצול השונים כדי להבין את צורכי המוסדות, ואלו לא עמדו בפניה בדיון על התמיכה במוסדות בשנת הלימודים התשפ"ה. עוד נמצא כי המל"ג לא בחנה את הסיבות לשונות הרבה בין המוסדות השונים בהשקעה הממוצעת לסטודנט משרת מילואים ולא ביקשה מהמוסדות לבחון את מחוללי הנשירה של סטודנטים משרתי מילואים.

מומלץ כי המל"ג תקבע מנגנוני בקרה ואיסוף נתונים סדורים כדי לוודא שהמענים הניתנים לסטודנטים אכן מיושמים בפועל, והם עונים על צורכי משרתי המילואים. כמו כן, על המל"ג למפות את הפערים בין התקציב שיועד למוסדות לצורך מתן מענים לסטודנטים משרתי מילואים לבין מימושו בפועל, וכן למפות

את הסיבות לשונות הרבה בין המוסדות השונים בהשקעה הממוצעת לסטודנט משרת מילואים. כמו כן, על המל"ג לאתר את הסיבות לנשירה של סטודנטים משרתי מילואים, לגבש מסד נתונים מהימן ולנקוט בפעולות שעשויות לסייע לצמצם את הסיכוי שינשרו.

מוצע כי מוסדות הלימוד יבחנו את הפער בין התקציב שיועד להם לצורך מתן מענים למשרתי המילואים לבין מימושו בפועל, ועל מוסדות הלימוד שלא ניצלו את מלוא התקציב לוודא כי המענה שהם הציעו היה מיטבי על אף שהם לא ניצלו את מלוא התקציב שיועד לשם כך. על המוסדות להשכלה גבוהה לעשות כל שביכולתם כדי לצמצם נשירה של סטודנטים משרתי מילואים. לצורך כך עליהם לאסוף נתונים, לנתח את הסיבות לנשירה ולנקוט בפעולות שעשויות למנוע נשירה עתידית של סטודנטים משרתי מילואים.

סיוע תקציבי למכללות אקדמאיות לחינוך

בשנת הלימוד התשפ"ד מרבית המכללות האקדמיות לחינוך (15 מ-19 מכללות אקדמיות) תוקצבו על ידי משרד החינוך, ומיעוטן בידי הוות"ת. במכללות האקדמיות לחינוך לומדים כ-20,000 סטודנטים, מהם כ-2,000 סטודנטים משרתי מילואים או סטודנטים שהם בני או בנות זוג של משרתי מילואים שלהם ילדים עד גיל 13.

יו"ר רמ"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי במאי 2024 הוא פנה במכתב לשר החינוך, עם העתק למנכ"ל משרד החינוך, בבקשה לקבל תקציב לתמיכה במשרתי המילואים לפי הקריטריונים שמקבלים המוסדות המתוקצבים על ידי הוות"ת. במכתבו לשר החינוך הוא ציין: "כשהעלינו את בקשתנו נאמר לנו כי היא מוצדקת, אלא שעל אף שחלפה כמעט חצי שנה הנושא עדיין לא הוסדר. ככל ששאלנו נאמר לנו שהנושא בטיפול, אך עד כה לא קרה דבר. מבקשים לקדם את התקציב באופן מיידי כדי שנוכל לסייע למשרתות ומשרתי מילואים ובני/בנות זוגם הלומדים במכללות לחינוך". עד יוני 2025 משרד החינוך לא נענה לבקשתו⁴⁸.

מוצע למשרד החינוך לבחון דרכים שבהן המכללות לחינוך יוכלו לסייע לסטודנטים המשרתים במילואים לקבל מענה שוויוני מהמוסד שבו הם לומדים, בהתאם לסיוע שמקבלים סטודנטים הלומדים במכללות המתוקצבות על ידי הוות"ת.

משרד החינוך מסר בתשובתו מספטמבר 2025 כי המכללות האקדמיות לחינוך עשו ככל יכולתן לסייע לסטודנטים, הן בפן האקדמי, שאליו נרתמו גם אנשי הסגל האקדמי והמינהלי, והן בפן הכלכלי ככל שאיפשר תקציבן. עוד מסר משרד החינוך כי בימים אלו הוא בוחן דרכים להגיע להסדר עם משרד האוצר במטרה להשוות את תנאי הסיוע לסטודנטים במכללות האקדמיות לחינוך לתנאים הנהוגים במוסדות המתוקצבים על ידי הוות"ת.

⁴⁸ יצוין בהקשר זה שבסיכום דיון ועדת החינוך, התרבות והספורט שהתקיים ב-24.6.25 בנושא הצורך בקידום מתווה אחיד להשכלה הגבוהה בתקופת החירום, דרשה הוועדה לכלול במתווה הסיוע לסטודנטים במילואים גם את המכללות להכשרת מורים, שאינן מקבלות תקציבים למימון הסיוע.

תוכנית ארוכת טווח לסיוע לסטודנטים משרתי מילואים וכוחות הביטחון

לאורך כל שנות קיומה פקדו את מדינת ישראל אירועי חירום משמעותיים ומלחמות קשות, ששיבשו את שגרת החיים של אזרחיה ותושביה. אירועי שבעה באוקטובר היו חריגים בעוצמתם ובהיקפם, ובעקבותיהם נאלצו המוסדות להתמודד עם גיוס מילואים של סטודנטים בהיקף נרחב ולתקופה ארוכה. כללי זכויות הסטודנט נועדו לתת מענה לסטודנטים המשרתים במילואים, אולם כפי שהתברר עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הם אינם מספקים מענה הולם במצבים שבהם סטודנטים נדרשים לשירות מילואים ממושך, או במצבים שבהם אחוז ניכר מהסטודנטים מגויסים בו זמנית, ולדבר יש השלכות ישירות על תקציב המוסדות והתנהלותם. כדי לתת מענה מידי במצב המלחמתי המתמשך ביצעה המל"ג כמפורט לעיל כמה פעולות שמטרתן הייתה להציע מענים מידיים, ובין השאר הנחתה את המוסדות לגבש מתווים שיתנו מענה למשרתי מילואים. עם זאת, מענים אלו גובשו תוך פרק זמן קצר ולטווח זמן קצוב שהתאריך מפעם לפעם נוכח התמשכות המלחמה, ולא נתנו מענה ארוך טווח המספק ודאות למשרתי המילואים ולמוסדות בדבר ההטבות והמענים שהסטודנטים זכאים להם.

נכון למועד סיום הביקורת, ונוכח המצב הביטחוני, ניתן לצפות שסטודנטים רבים ימשיכו להיקרא לשירות מילואים ממושך גם בשנים הקרובות. כל אלו, יחד עם החשיבות שביצירת סביבה תומכת לאותם משרתי מילואים המשלמים מחירים כבדים בגלל שירותם זה, והעברת מסר שלפיו ניתן לשלב שירות מילואים משמעותי עם השכלה אקדמית, מחדדים את הצורך בגיבוש תוכנית ארוכת טווח שתתאים את המענים שיינתנו למשרתי מילואים למציאות החדשה שנוצרה, כך שיתאפשר להעניק לאותם משרתי מילואים את הוודאות שיצליחו לשלב את ההשכלה האקדמית האיתנות הנדרשת עם שירות מילואים.

הביקורת העלתה כי במהלך המלחמה עלה הצורך לעדכן את כללי זכויות הסטודנט ולהתאים למצב החדש שנוצר. כמו כן, האגף האקדמי במל"ג ציין בפני פורום החירום כי "הכללים הנוכחיים לא נותנים מענה מלא למצב בו משך המילואים הארוך ימשך כפי שמתוכנן להיות בשנים הקרובות". בהמשך לכך, המליץ פורום החירום למל"ג בספטמבר 2024 להקים צוות שבו ישתתפו נציגי המוסדות האקדמיים, נציגי הסטודנטים, נציגי הקמל"ר ונציגי המל"ג והוות"ת, וזאת במטרה להציע תיקון לכללי זכויות סטודנטים משרתי מילואים שייתן מענה הנוגע למצב שנוצר.

נמצא כי על אף המלצות פורום החירום, נכון למועד סיום הביקורת טרם דנה המל"ג בהקמת צוות לבחינת תיקון רוחבי וארוך טווח לכללי זכויות הסטודנט. האגף האקדמי לא העלה המלצה זו לדיון במל"ג בטענה כי הדיון שהתקיים בין המוסדות לקמל"ר בנוגע למתווה התשפ"ה עונה על צורך זה. עוד נמצא כי גם המענה התקציבי שגיבשה כאמור הוות"ת במסגרת מערך התמיכה למוסדות לשנה"ל התשפ"ה-התשפ"ז אינו פועל יוצא של ניתוח נתוני הביצוע של שנת הלימודים התשפ"ד, והוא אינו נבנה מתוך דיון על הפערים שעלו בין המוסדות הנוגעים לניצול תקציב שנת הלימודים התשפ"ד, כפי שהוצגו בדוח זה.

התאחדות הסטודנטים מסרה בתגובתה כי הייתה שותפה למהלך של מתווה התשפ"ה באופן עקיף בלבד. התאחדות הסטודנטים ציינה כי היא הארגון היציג של הסטודנטים בישראל, והיא מקיימת שיח שוטף עם אגודות הסטודנטים ברחבי הארץ ומחזיקה במידע המבוסס ביותר על צורכי הסטודנטים בשטח. התאחדות הסטודנטים הוסיפה כי על המערכת בכללותה להיערך כבר כעת לשגרה חדשה שבה סטודנטים ייקראו

לעשרות ימי מילואים בשנה, ולא להניח כי ניתן להמשיך להסתמך על כללי זכויות הסטודנט, שנוסחו במציאות שבה עומס המילואים הממוצע הסתכם בימים מעטים בלבד בשנה.

על המל"ג ועל שר החינוך העומד בראשה, בחלוף כמעט שנתיים של לימודים אקדמיים בצל מלחמת חרבות ברזל, לבצע בחינה מעמיקה של הצרכים העתידיים הן של המוסדות והן של הסטודנטים, תוך ניתוח נתוני הביצוע בפועל של התקציב שהועבר להם. הכול, כדי לגבש תוכנית ארוכת טווח הנוגעת למענים שיינתנו לסטודנטים משרתי מילואים, ולוודא שהמענים הניתנים להם מאפשרים את השלמת לימודיהם באופן מיטבי. מוצע כי התוכנית תגובש בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם הקמל"ר, מוסדות הלימוד ונציגי הסטודנטים, ובמסגרתה ייקבעו תוכניות ייעודיות בפקולטות עם שיעור גבוה של משרתי מילואים, שיתופי פעולה בין המוסדות, תמריצים ומענקים כלכליים, סיוע במעונות ותנאי קבלה. כמו כן, תיבחן ההשפעה התקציבית של התוכנית על מוסדות הלימוד.

יצוין כי לא רק משרתי מילואים לקחו חלק פעיל במלחמת חרבות ברזל. לצידם פעלו גם אנשי כוחות הביטחון (לדוגמה, משטרת ישראל ושב"כ) ומשרתי סדיר וקבע. כמו כן, קיימות קבוצות נוספות שהושפעו באופן ישיר מהמצב, ובהן סטודנטים משרתי מילואים שנפצעו במהלך שירותם⁴⁹. קבוצות אלו אינן מנויות בחוק זכויות הסטודנט וכללי זכויות הסטודנט אינם חלים עליהם.

לאור ההשפעות הישירות של המצב הביטחוני ושל שירות המילואים גם על קבוצות אוכלוסייה שאינן מנויות בחוק זכויות הסטודנט, מוצע כי במסגרת גיבוש פתרון ארוך טווח יקדם שר החינוך, המשמש גם יו"ר המל"ג, מתן מענה גם לקבוצות אוכלוסייה נוספות המושפעות באופן ישיר ממצבי חירום ובמידת הצורך ירחיב את קבוצות האוכלוסייה המנויות בחוק זכויות הסטודנט.

סיכום

אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבותיהם יצרו מצב שבו מאות אלפי אזרחים נקראו לשירות מילואים, וכ-18% (כ-60,000) מהם סטודנטים. היקף הגיוס של משרתי המילואים היה גדול ומשך השירות היה ארוך באופן שלא נראה כמותו בישראל שנים רבות. הביקורת העלתה כי מתוקף תפקידה כמאסדרת של ההשכלה הגבוהה, החליטה המל"ג על שורה של צעדים, בסמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שמטרתם להעניק הטבות והתאמות לסטודנטים משרתי מילואים. לאחר כמה חודשים החליטה לתקן את כללי זכויות הסטודנט שהיו נהוגים עד אותו מועד ולהוסיף להם הוראת שעה שהרחיבה את המענים שמוסדות הלימוד מחויבים לתת למשרתי המילואים בשנת הלימודים התשפ"ד, כמו כן, המוסדות האקדמיים פעלו רבות בניסיון להשרות יציבות ובהירות ויזמו מהלכים שנועדו לתת לסטודנטים משרתי מילואים את המעטפת המיטבית כדי שיוכלו לשרת במילואים בידיעה שהמוסד יעמוד לצידם עם שובם לספסל הלימודים.

⁴⁹ משרתי מילואים שנפצעו מסיימים את שירות המילואים שלהם ועוברים לחסות משרד הביטחון. צווי המילואים שלהם אינם כוללים את תקופת האשפוז והשיקום, ולכן מניין ימים אלו אינו נספר לצורך חישוב ההטבות המגיעות להם לפי כללי הסטודנט.

בביקורת נמצא כי המל"ג והמוסדות להשכלה גבוהה אומנם ביצעו פעולות רבות במטרה לסייע לסטודנטים משרתי מילואים. ואולם, לצד פעולות אלה, בביקורת נמצא כי בעוד מוסדות הלימוד היו סבורים כי הסטודנטים משרתי מילואים היו שבעי רצון מהמענה האקדמי שהם הציעו, בפועל שביעות רצונם של משרתי המילואים הייתה נמוכה עד בינונית דבר שצריך להדליק נורת אזהרה בקרב המל"ג ומוסדות הלימוד השונים. בסקר שביצע משרד מבקר המדינה ביוני 2024 עלה כי 41% מהסטודנטים משרתי המילואים אינם שבעי רצון מהסיוע שמוסד הלימוד הציע וכי לא היתה התאמה בין דרכי הסיוע האקדמי שהם תפסו כמועילות ביותר (תגבורים ותרגולים, סיכומים כתובים של שיעורים, הקלטות של שיעורים, קורסים מרוכזים ושבוע השלמה), לבין המענים שהם ציינו כי המוסדות הציעו להם בפועל. כך גם בסקרים שביצעה התאחדות הסטודנטים בפברואר 2024 ובפברואר 2025; לדוגמה בסקר מפברואר 2025 עלה כי עדיין אחד מתוך חמישה סטודנטים לא הצליחו לסיים את הסמסטר כמתוכנן וכחצי מתוכם חוו קשיים גדולים ו-30% מהסטודנטים משרתי מילואים עדיין לא קיבלו תמיכה מיטבית מהמוסדות.

נמצא כי מל"ג לא הנחתה את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע סקרי שביעות רצון בקרב סטודנטים משרתי מילואים ולבצע מעקב אחר צרכיהם השונים, לצורך טיוב המענים שהם מציעים להם ובשאלון המוסדות שערך משרד מבקר המדינה עלה ש-16 מ-25 מוסדות לימוד (64%) לא ביצעו סקר שביעות רצון כאמור. עוד נמצא כי מל"ג לא קבעה הנחיות לגבי החזר שכר לימוד לסטודנטים שנקראו לשירות מילואים ונאלצו לבטל את לימודיהם וכי 12% ממוסדות הלימוד שענו על שאלון המוסדות השיבו כי לא נתנו החזר מלא של שכר הלימוד לסטודנטים משרתי מילואים שהפסיקו לימודיהם ו-32% השיבו כי לא נתנו החזר מלא של דמי הרשמה. נמצא כי המוסדות להשכלה גבוהה לא ניצלו את כל התקציבים שהוקצו להם לסיוע בהעמדת מערך הוראה להשלמות עבור סטודנטים המשרתים במילואים וכי בין המוסדות השונים יש שונות רבה בהשקעה הממוצעת עבור סטודנטים משרתי מילואים. נמצאו פערים בנוגע לפיקוח ובקרה של המל"ג על יישום המענים בפועל במוסדות הלימוד השונים: המל"ג לא גיבשה תוכנית פיקוח מסודרת, מגובה במשאבים ולוחות זמנים מתאימים נדרשים, כדי לוודא כי המענים שהמוסדות נותנים אכן מיושמים באופן מלא ואיכותי. נמצא כי המל"ג לא בחנה את הסיבות לניצול החסר של המוסדות בנוגע לתקציבים שיועדו להם לצורך תמיכה במשרתי מילואים; לא בחנה את הסיבות לשונות הרבה בין המוסדות בהשקעה הממוצעת לסטודנט משרת מילואים; לא אספה נתונים על סטודנטים משרתי מילואים שהקפידו את לימודיהם או הפחיתו את מספר הקורסים שאליהם נרשמו; ולא ביקשה מהמוסדות לבחון את הסיבות לנשירה של סטודנטים משרתי מילואים. נכון למועד סיום הביקורת לא דנה המל"ג על מענה ארוך הטווח לסטודנטים משרתי מילואים ועל הצורך בגיבוש תוכנית אסטרטגית, בשים לב למציאות החדשה שנוצרה, אם במסגרת התיקון לכללי זכויות הסטודנט אם בכל דרך אחרת. כתוצאה מכך, המענה הקיים הוא מתווה פרטני הנקבע מדי שנה, והוא אינו נותן ודאות לא למוסדות שנדרשים לתכנן רב שנתי ארוך של תקציבם ולא לסטודנטים משרתי מילואים שצריכים לתכנן את עתידם שנים קדימה.

על המוסדות להשכלה גבוהה לוודא כי הזכויות של הסטודנטים משרתי המילואים זכאים להן יובטחו במלואם כדי למנוע ככל הניתן כל פגיעה בהתקדמותם האקדמית, המקצועית והתעסוקתית, ולבדוק מדוע קיים פער בין התקציב שיועד להם לצורך מתן מענים למשרתי המילואים לבין מימושו בפועל ולוודא כי המענה שהם הציעו היה מיטבי על אף שהם לא ניצלו את מלוא התקציב שיועד לשם כך. בנוסף עליהם

לאסוף נתוני נשירה של סטודנטים משרתי מילואים, לנתח את הסיבות לנשירה ולעשות כל שביכולתם כדי לצמצם נשירה של סטודנטים משרתי מילואים.

על המל"ג לוודא שהסטודנטים משרתי מילואים מקבלים את מלוא הסיוע והתמיכה לצורך השלמת לימודיהם האקדמיים, וזאת גם כדי להעביר מסר ערכי בדבר החשיבות של שירות מילואים כתרומה לחברה ולביטחון המדינה. לצורך כך נדרש להפיק לקחים משנות הלימודים התשפ"ד והתשפ"ה, למפות את צורכי הסטודנטים משרתי מילואים ולייצר מענים מיטביים עבור הסטודנטים משרתי מילואים בראייה ארוכת טווח ותוך מתן ודאות לשנים הקרובות בדבר המענים שהם צפויים לקבל. על המל"ג להנחות את מוסדות הלימוד לבצע מפעם לפעם סקרי שביעות הרצון 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 לטובת מתן המענים לסטודנטים משרתי המילואים ולהנחות את המוסדות האקדמיים לנתח את הסיבות לנשירה של סטודנטים משרתי מילואים ולפעול לצמצום תופעת הנשירה.

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 המילואים, ולוודא שהמענים הניתנים להם מאפשרים את השלמת לימודיהם באופן מיטבי. מוצע כי התוכנית תגובש בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם הקמל"ר, מוסדות הלימוד ונציגי הסטודנטים, ובמסגרתה ייקבעו תוכניות ייעודיות בפקולטות עם שיעור גבוה של משרתי מילואים, שיתופי פעולה בין המוסדות, תמריצים ומענקים כלכליים, סיוע במעונות ותנאי הקבלה ותיבחן ההשפעה התקציבית של התוכנית על מוסדות הלימוד. צעדים אלו ישקפו את מחויבות המדינה למשרתי המילואים אשר הקריבו ומקריבים רבות עבור מדינת ישראל ותושביה.

transferred to the institutions for the purpose of providing support to student reservists, work to reduce dropout among these students, and examine the possibility of setting directives that obligate educational institutions to reimburse registration and tuition fees to students who have been called up for reserve service and have cancelled their registration or suspended their studies. The institutions of higher education should ensure that the rights of student reservists are fully safeguarded and that the necessary resources are allocated accordingly. These measures will reflect the state's obligation toward reservists, who have made and continue to make many sacrifices to defend the State of Israel and its residents.

Civilians who perform reserve service often become disconnected from their everyday lives and dedicate themselves to military service. This can have a negative impact, among other things, on their employability and livelihood, as well as that of their family members, and on their studies in the higher education system. Providing fair compensation for reserve service, in particular compensating for the loss of wages or income from a business, and ensuring that the rights of employed reservists at work and in educational institutions are not impaired, are a basic condition for the continued existence of the reserve service model, especially given the expected need to increase the scope of reserve service in the coming years. Therefore, it is the moral obligation of the state toward those carrying the burden of security on their soldiers to safeguard the rights of reservists at work and in their studies. These rights are also needed to ensure the continued existence of the reserve service model.

The report was prepared by the Social and Welfare Division with the help of the Staff Division of the Office

of the State Comptroller. The employees in these divisions worked on it with the utmost professionalism, thoroughness, fairness, and meticulousness, and they are fulfilling their public role out of a real sense of mission. They have my gratitude.

We will continue to pray and hope for the victory of the IDF and the defense forces, for the return and proper burial of all of the deceased hostages, for the recovery of the injured, and for quieter, more peaceful times.



Matanyahu Englman

Jerusalem,
November 2025

**State Comptroller
and Ombudsman**

of the school year, about 60,000 students served in the reserves – approximately 18% of all students in Israel.

Many of these students served for prolonged periods, paying a heavy price in terms of their families and economically due to their reserve service. The number of reservists called up was larger and the duration of the service was longer than anything seen for many years in Israel, even before the intensification of the fighting in Lebanon in September 2024 and the continuation of the war in 2025.

The findings of various student surveys (the student survey conducted by the Office of the State Comptroller in June 2024 and National Union of Israeli Students' surveys in February 2024 and February 2025) show that most reservists' level of satisfaction with the support the institutions gave them was medium to low.

The audit found that while the Council for Higher Education (CHE) and the institutions of higher education took many actions aimed at helping student reservists, in practice, students' level of satisfaction with the support offered to them by the institutions was low to medium. This should raise a red flag for the CHE and the various educational institutions. It also found that the CHE did not set guidelines regarding reimbursement of tuition fees to students who were called up for reserve service and were forced to cancel their studies; deficiencies were found regarding the CHE's supervision and monitoring of the implementation of support measures at the various educational institutions; and it was found that as of the audit end date, the CHE had not discussed the development of long-term support measures for student reservists.

It was found that institutions of higher education did not fully utilize the funding allocated to them to help set up a supplementary teaching system for student reservists, and that there is considerable variation among the institutions in their average investment for student reservists. It was also found that 12% of the educational institutions (3 out of the 25 institutions) did not fully reimburse tuition fees, and 32% of the institutions did not fully reimburse registration fees to student reservists who cancelled their registration or decided to suspend their studies.

The institutions of higher education should examine the reasons for the gap between the funding allocated to them to provide support for reservists and its actual utilization. The institutions should collect dropout data on student reservists, analyze the reasons for dropout, and do everything they can to reduce it.

After almost two years of academic studies in the shadow of the Swords of Iron War, the CHE and the Minister of Education, who heads it, should conduct a thorough examination of the future needs of the institutions and of students, while analyzing the utilization of the funding transferred to these institutions. This is in order to develop a long-term plan regarding the support that will be provided to student reservists and to ensure that the support provided enables them to complete their studies optimally. To this end, the CHE should, among other things, instruct the educational institutions to conduct periodic student satisfaction surveys among reservists and establish regular mechanisms to monitor the implementation of the rules and the provision of support measures at the various institutions. In addition, the CHE should track the utilization of the funding

limited time. This led to uncertainty among reservists, their spouses, and the other parents, as well as among employers, regarding how long the employment rights of the former and the obligations of the latter would be in place. This uncertainty is liable to create a disincentive for employers to hire candidates who are reservists, their spouses, and the other parents of their children, and could negatively affect their employment.

Given the expected expansion of reserve service in the coming years and the increased burden on reservists, and in order to support them and their family members, it is recommended that the Ministry of Defense and the Ministry of Finance, in cooperation with the NII and the IDF, examine the arrangements for the payment of reserve service benefit and grants related to reservists and the support they give reservists and their employers. This should include taking into consideration their role in reserve service, while enshrining in legislation the distinction between reservists in combat roles and those who are not, as reflected in the government's decisions on grants. It is further recommended that, where necessary, they advance legislative changes and tailor the calculation of the benefit to the situation whereby reserve service has increased. Furthermore, it is recommended that the NII and the IDF, in cooperation with the Accountant General in the Ministry of Finance, institute joint interfaces to monitor the payment of reserve service benefit, using IDF data on periods of service and NII data on reservists' income. This should be done in light of the prolonged periods of reserve service and the high public spending on reserve service benefits (about NIS 20 billion from October 2023 to July 2024), which highlight the need to improve oversight of this spending, alongside cooperation between the NII and the IDF.

It is further recommended that the Ministry of Labor comprehensively examine – in collaboration with the Ministry of Justice, the Ministry of Finance, the Ministry of Economy and Industry, the Ministry of Defense, the IDF, and the relevant employers' and workers' organizations and other organizations as necessary – the scope of the employment rights and protections that should be granted to reservists, their spouses, and the other parents of their children, as well as to those injured during their reserve service and released from service in order to receive medical or rehabilitative treatment, and because of the injury are unable to return to their jobs during this period. The Ministry of Labor should subsequently make recommendations on this issue to the Minister of Labor to promote the establishment of such protections, if necessary, given the needs that have arisen in this respect during the Swords of Iron War and the expected increase in the number of reservists and the number of days they will be serving in 2025 – 2026 and in the following years. It is further recommended that the IDF, in cooperation with the Ministry of Labor, the Ministry of Defense, and the Equal Employment Opportunities Commission, continue to operate the General Staff center to make information on this matter accessible and to coordinate inquiries from reservists and their families and direct them to the bodies authorized to address them.

The Higher Education System's Support for Students in Reserve Service during the Swords of Iron War

According to Central Bureau of Statistics data, about 330,000 students attended institutions of higher education in the 2023–2024 academic year. From the beginning of the year until June 2024, toward the end

Foreword

Since Israel's establishment, the reserve forces have been a central component of the IDF's strength and of the State of Israel's resilience. From the outbreak of the Swords of Iron War in October 2023 until the end of this audit, hundreds of thousands of civilians were called up for reserve service. The number of reservists called up and the amount of time they served were the highest Israel has seen in many years.

During the first ten months of the war, about 318,000 citizens were called up for reserve service. The service rate of reservists ages 23 to 47 during this period among residents of Israel who do not belong to the Arab community was only 11%. This low percentage highlights the need to expand the ranks of those serving in the IDF. National Insurance Institute (NII) figures indicate the profile of those who serve – about half are age 30 and under, and almost a fifth (about 60,000) are students. The benefit paid to a third of the reservists was equivalent to the minimum compensation – approximately NIS 311 per day (about NIS 9,300 per month), and about 30% of the reservists who received the minimum benefit were students. The demographic profile of the reservists reveals that more than half – about 55% – were single, and the majority – about 63% – did not have children. The total number of children (18 and under) of reservists was approximately 290,000. In peripheral regions (the Golan, Safed, Akko, Be'er Sheva, Kinneret, and Yizre'el districts) and in the Ramla, Hadera, and Judea and Samaria districts, the service rate among individuals aged 23 to 47 was approximately 12% - 28%, which is higher than the said national rate of only 11%.

I see great importance in the Reserve System and feel responsible for those who carry the burden of security

on their shoulders, so I have decided to prepare a special report on the reservists. Below is an overview of the report's sections:

Arrangements for Payment of Reserve Service Benefit and Protection of Employment Rights of Reservists

From the outbreak of the Swords of Iron War, the NII, in cooperation with the IDF and the Ministry of Finance, undertook to pay reserve service benefit during the service itself and to improve public information on reserve service benefit and the accessibility and exercise of the right to the benefit, including streamlining and simplifying the bureaucratic process for receiving it. However, the audit found deficiencies in the normative arrangement of payment of reserve service benefit that are more significant for prolonged periods of service, including with respect to the minimum benefit amount; compensating employers for the social expenses they paid for their employees; and the payment of compensation to self-employed people whose income was affected during their service. Regarding some of the deficiencies, legislative changes were made during the war, but only for a limited period. For others, the arrangements in place before the war persisted.

In addition, during the war, the state expanded the protection of employment rights of reservists, their spouses, and the other parents of their children, as well as the eased work conditions provided to them. This was done in a series of measures throughout the war, some in legislation without a time limit, some in legislation in force for a limited time, and some in the framework of an extension order [expanding provisions of a collective agreement to an entire sector] that is also in force for a



STATE OF ISRAEL



OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER
AND OMBUDSMAN OF ISRAEL

THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

Aspects of Support for Reservists

November
2025

Special
Report