

## אסדרת מעמד הלוחם

### 1. מבוא

מטרת מסמך זה לבחון כיצד ניתן ליישם חבילת הטבות למשרתים בשירות קרבי בצה"ל, ולהצביע על מתווי חקיקה אופציונליים, בין היתר באמצעות קידום חקיקת "חוק מעמד הלוחם". מסמך זה נכתב על רקע מלחמת "חרבות ברזל", אשר השלכותיה הביטחוניות מעמידות צורך רלוונטי לאסדרת סל תגמולים הוגנים ואפקטיביים ללוחמים. שכן, האתגרים הכלכליים והחברתיים הטמונים בשירות הקרבי בסדיר ובמילואים הם רבים. ההטבות אשר יבחנו במסמך זה יהיו במגוון תחומים כגון: לימודים אקדמיים, דיוור, בריאות נפשית, מיסוי ותגמול כלכלי. מטרת הטבות אלו היא צמצום הפער בין חיילים קרביים לעורפיים, וסיוע בהשתלבות בשוק העבודה. כמו כן, מטרה נוספת הינה השאת המוטיבציה לתפקידי לוחמה, אשר נשחקה בשנים האחרונות עקב הרצון להגיע ליחידות הטכנולוגיות הצבאיות.<sup>1</sup>

במסמך זה נסקור את החקיקה הקיימת והצעות חוק שקודמו, למען לוחמים בסדיר ובמילואים. כמו כן, נשווה את ההטבות הקיימות במדינות שונות, חלקן עם גיוס חובה דומה לישראל. בנוסף, נדון בפסיקה רלוונטית על מנת לאתר אתגרים בחקיקה. לבסוף, יוצגו המלצות למתווי חקיקה אפשריים, ולגבי ההטבות שלטעמנו יוכלו לענות על האתגרים שצוינו לעיל.

נבהיר כי המסמך מנוסח בלשון זכר, אך כמובן פונה לשני המינים. דהיינו, המערך הלוחם כולו, גברים ונשים יחד.

### 2. תקציר מנהלים

#### 2.1 רקע

פרק זה יעמוד על ההטבות הקיימות כיום לחיילים משוחררים, תוך התייחסות להבדלים הקיימים, אם ישנן, בין חיילים קרביים לעורפיים. כמו כן, נסקור את ההטבות הניתנות לחיילי מילואים, והמתווה המיוחד שנקבע עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל המרחיב את חבילת הטבות והמענקים למשרתי מילואים, ובייחוד ללוחמים, במשך תקופת המלחמה. לסיום, נעמוד על הצורך במתן עדיפות בתנאים לחיילים קרביים על פני עורפיים בשל אופיו המיוחד של תפקידם.

#### 2.2 חקיקה ופסיקה

בחלק זה נסקור את החקיקה, הפסיקה והצעות החוק הקשורות למעמד הלוחם הן בשירות הסדיר והן בשירות המילואים. תחילה, נראה מהו המצב הקיים לעניין הטבות הניתנות לחיילים בכלל וקרבי בפרט וכך נעמוד על ההבדלים המועטים שיש בין קבוצות אלו בקבלת הטבות. לאחר מכן, נראה גם כיצד עלול להתעורר עניין משפטי שלילי סביב הטבות שניתנות על ידי המדינה, כאשר ההבחנה מבוססת על קריטריון של שירות צבאי. בהמשך, ננתח עתירות שהתקבלו בבית דין גבוה לצדק בשל הטבות שניתנו לחיילים בתחום הדיוור והלוואות. בהתאם לאמור, נעמוד על השוני הרלוונטי היוצר הבחנה חוקית.

לבסוף, נסיק מסקנות מהצעות החוק שעלו, בעבר ובהווה בעניין הטבות למשרתים בקרבי. מטרתנו בחלק זה היא לשכלל את הנתונים, ובכך להביע את הצורך בחקיקה אשר עוסקת בהסדרת הקריטריון של שירות צבאי קרבי, וכן הבחנה ברורה בין משרתי העורף למשרתים הלוחמים.

<sup>1</sup> רותי לוי, "כל ההורים רוצים את הילדים ב-8200, לעשירים יש סיכוי יותר טוב להצליח" TheMarker (15.5.18).

### 2.3 משפט משווה

בפרק זה נבחן את מעמד הלוחם במדינות השונות, לרבות הודו, ארה"ב, יוון, איטליה וספרד. מעיון בממצאי הסקירה המשווה, נראה כי ניתן ללמוד רבות ממתן ההטבות והקצבאות הניתנות לחיילים ע"י המדינה, וממתן התיעדוף לחיילים קרביים באופן ספציפי בחלק מן המדינות.

### 2.4 המלצות

בפרק זה נציע שלוש המלצות הנוגעות בתהליך קידום חוק מעמד הלוחם. **ההמלצה הראשונה** תעסוק בהצגת ההטבות הבולטות שניתן לקדם במסגרת החקיקה. המלצה זו תהא מבוססת על סקירת הצעות החוק שהועלו לאורך השנים וסקירת המשפט המשווה. בנוסף, תובא התייחסות להטבות אשר יוכלו לצמצם את הפערים בין לוחמים ובין משרתים בתפקידי בעלי אופק תעסוקתי. **ההמלצה השנייה** תעסוק בהיבט הצורני של החקיקה, בבחינת הצגת יתרונות וחסרונות של הסדרי החקיקה האפשריים. כלומר, האם לתקן חוק קיים, או לחילופין לחוקק חוק חדש. **ההמלצה השלישית** תדון בהתמודדות אל מול עתירות שונות אשר עשויות להגיע לבג"ץ, בעקבות אסדרת ההטבות. סוגיות אלו כוללות התייחסות לעיקרון השוויון ופערים בירוקרטיים בהגדרת "לוחם" מהו.

**3. תוכן עניינים**

1. מבוא.....1

2. תקציר מנהלים.....1

2.1. רקע.....1

2.2. חקיקה ופסיקה.....1

2.3. משפט משווה.....2

2.4. המלצות.....2

3. תוכן עניינים.....3

4. רקע – סקירת המצב הקיים.....5

4.1. רקע כללי.....5

4.1. משכורות ומענקים כספיים.....7

4.2. לימודים ותעסוקה.....7

4.3. הטבות לחיילי מילואים.....8

5. חקיקה - סקירת הדין המצוי.....9

5.1. חוקים.....9

5.2. הצעות חוק.....12

6. פסיקה - סקירת הדין המצוי.....14

6.1. הצגת הפסיקה הקיימת.....14

7. מסקנות חקיקה + פסיקה.....18

8. סקירה משפט משווה.....19

8.1. הודו.....19

8.1.1. הבדלי שכר.....19

8.1.2. דיור.....21

8.1.3. הטבות כלכליות.....22

8.1.4. בריאות.....22

8.2. ארה"ב.....22

8.2.1. תעסוקה.....22

8.2.2. דיור.....24

8.2.3. הטבות כלכליות.....24

8.2.4. בריאות.....25

8.3. יוון.....25

8.3.2. תעסוקה.....25

8.3.3. הטבות כלכליות.....25

8.4. איטליה.....26

8.4.1. תעסוקה.....26

8.5. ספרד.....26

8.5.1. תעסוקה.....26

9. המלצות.....28

- 9.1. המלצה א' – הטבות מומלצות.....28
- 9.2. המלצה ב' - אופי החקיקה.....29
- 9.3. המלצה ג' - אתגרי החקיקה בסוגיות משפטיות.....29

#### 4. רקע – סקירת המצב הקיים

##### 4.1. רקע כללי

כבר בראשית ימיה של מדינת ישראל, נקבע מודל של גיוס חובה לצבא ההגנה לישראל בעקבותיו זכה לכינוי "צבא העם". מודל זה הינו מודל ייחודי ואינו רווח בקרב מדינות העולם. ייחודיותו מתבטאת בהטלת חובה על אזרחי ישראל להקדיש מספר שנים מחייהם לשירות למען המדינה ולהגנה על ביטחונה. חובה זו נובעת מהכרה באתגרים הביטחוניים ארוכי הטווח, אשר עמם מדינת ישראל מתמודדת מיום היווסדה.<sup>2</sup>

חובת הגיוס לצה"ל מעוגנת בחוק שירות ביטחון.<sup>3</sup> מכוחו, מוטלת החובה על כל אזרח ישראלי בהגיעו לגיל 18 להתגייס לשירות צבאי. אוכלוסיית המלש"בים כוללת גברים מגיל 18 ועד-29, ונשים מגיל 18-26. ככלל, אורך תקופת שירות החובה עומד על 30 חודשי שירות לגברים, ו-32 חודשי שירות לנשים עד לתאריך 01.07.24. לעומת זאת, אורכה של תקופת שירות חובה לנשים עומד על 24 חודשי שירות.<sup>4</sup>

עם כתיבת שורות אלו, נציין כי הונחה על שולחן הכנסת תיקון לחוק שירות הביטחון, הקובע הארכת תקופת השירות ללוחמים בלבד, לתקופה שתעמוד על 36 חודשי שירות. בד בבד, יגדל מספר ימי המילואים השנתי ויוארך גיל השחרור משירות מילואים מגיל 40 ל-46.<sup>5</sup> מדברי ההסבר לחוק, עולה כי שינויים אלו נדרשים נוכח הצורך המשמעותי בחיזוק והגדלת מערך כוח האדם בצה"ל. זאת, עקב ההשפעות הביטחוניות והפגיעה בלוחמים רבים במהלך מלחמת חרבות ברזל.<sup>6</sup> על כן, הצעת החוק האמורה עשויה רק להעמיק את הפערים הקיימים כאמור, בין לוחמים קרביים לחיילים עורפיים, ולתת משנה תוקף להעדפתם של מלש"בים לשרת בתפקידים עורפיים, נוכח היתרונות הרבים המצויים בשירות זה. לפיכך, בכדי להגביר את המוטיבציה להתגייס ליחידות קרביות בצה"ל, ולא להשיג לאחור את אחוזי הגיוס ליחידות אלו, נראה שנודעת חשיבות רבה יותר להגדלת סל ההטבות ללוחמים, וליצירת תמריץ נוסף ומשמעותי להתגייס לשירות קרבי.

החל מגיל 16, מקבלים מועמדים לשירות הביטחון (להלן: "מלש"בים"), הודעת זימון להתייצבות בלשכת הגיוס לצורך מבחני כשירות לשירות הביטחון. במסגרת ההליך מתקיימים ראיונות עומק ובדיקות רפואיות מקיפות, על מנת לבחון את מידת התאמת המלש"ב לתפקיד. בסיומו, נקבע לכל מועמד פרופיל רפואי המגדיר את כשירותם לשמש בתפקידים קרביים. מי שנמצאו מתאימים ביותר מדורגים בפרופיל רפואי 97, אולם ניתן לשרת ביחידות שונות גם בפרופיל נמוך מכך. מי שנקבע לו פרופיל 64 ומטה ישובץ ליחידות עורפיות, ואילו בעלי פרופיל 21 אינם כשירים כלל לשרת בצה"ל ומקבלים פטור משירות צבאי. מועמד שנמצא מתאים לגיוס, משובץ בהתאם לצרכי הצבא. מלבד האמור, מתקיימים ימי שדה המשמשים למיון מועמדים ליחידות קרביות מיוחדות, ובהן סיירת מטכ"ל, שייטת 13 ועוד. לצורך קבלה ליחידות קרביות אלו נדרשות יכולות פיזיות גבוהות ועמידה בתנאי סף נוספים.<sup>7</sup> כמו כן, מתבצעים ימי מיון לתפקידים עורפיים, בהם תפקידים מודיעיניים, המיועדים לבחינת התאמה לתפקיד.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> רמי שוורץ "מודלי גיוס לצבא בישראל ובעולם: סקירת חלופות" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 13.3.23).

<sup>3</sup> חוק שירות ביטחון [נוסח משולב] התשמ"ב-1986 (להלן: חוק שירות ביטחון).

<sup>4</sup> שם, ס' 15 ו-16.

<sup>5</sup> מירב ארלוזורוב "הארכת שירות החובה בצה"ל מתקרבת לחקיקה: גברים שהתגייסו מנובמבר 2021 ישרתו עד שלוש שנים" **The Marker** (6.2.2024).

<sup>6</sup> דברי ההסבר להצעת חוק שירות המילואים, התשפ"ד-2024.

<sup>7</sup> "יום סיירות- המדריך המלא" **אתר מתגייסים** (5.11.23).

<sup>8</sup> ליאור רסקין "זה מסווג: התפקידים במודיעין שכל מלש"ב חייב להכיר" **לפני צבא** <https://beforeyourarmy.com/>

בתום תקופת השירות, על כל יוצא צבא חלה חובה מכוח חוק שירות המילואים תשס"ח-2008, לפעול בכוחות הביטחון של המדינה במטרה לשמש ככוח לתגבור כוחות הסדיר בצה"ל ומילוי משימות מוגדרות הן בשגרה והן בעתות חירום.<sup>9</sup> במסגרת החוק נקבעה מכסת ימי המילואים עבור כל חייל על פי תפקידו הצבאי, בכפוף לשיקול דעתו של שר הביטחון. חייל שאינו קצין מחויב בשירות של עד 54 ימי מילואים על פני תקופה של 3 שנים. חייל הממלא תפקיד פיקודי מחויב בשירות של עד 70 ימי מילואים, ואילו מספר ימי המילואים לקצין עומד על 84. חיילי המילואים נקראים בצו קריאה והם מחויבים לו. עם זאת, נראה כי דה-פקטו, רק 7% מהאוכלוסייה נענים לצו ההתייצבות,<sup>10</sup> ומתוכם, רק 1.5% מהאוכלוסייה הם אנשי מילואים פעילים, המשרתים למעלה מעשרים יום בכל שלוש שנים.<sup>11</sup> מערך המילואים כולל גם מתנדבים שקיבלו פטור משירות המילואים בגין אחת העילות הקבועות בחוק, וכן מתנדבים שחלה עליהם חובת שירות מילואים, אך מבצעים מספר ימי מילואים נוסף על האמור בחוק.

בשעות חירום, נקראים חיילי המילואים להתגייס לשורות הצבא בהתראה מיידית באמצעות צו המכונה "צו 8" ותוקפו ניתן על ידי אישור של הכנסת או הממשלה.

בשנים האחרונות, ניכרת מגמה העדפה ברורה בקרב המלש"בים להתגייס לתפקידים עורפיים כגון שירות ביחידות מסווגות בחיל המודיעין, על פני גיוס ליחידות קרביות.<sup>12</sup> ניתן לייחס את העדפתם של המלש"בים לשירות ביחידות אלו, כתלות בניסיון הנצבר בתקופת השירות, המקל על השתלבותם בשוק העבודה ובמשרות נחשקות בתחום ה"היי-טק", וכן, לאור הנוחות הכרוכה בשירות בתפקידים עורפיים בהשוואה לשירות קרבי. מנגד, מלחמת חרבות ברזל שפרצה ביום 7/10/2023, הדגישה ביתר שאת את חשיבותם הרבה של הלוחמים הקרביים, להתמודדות עם מתקפת הפתע של ארגון "חמאס" על ישראל ולמלחמה בו. בכך, ניכרת גם הדרישה לגיוס חיילים קרביים נוספים לאור השלכותיה הביטחוניות של המלחמה. כך, למשל, ניתן לראות שמלבד החיילים המשרתים בשירות סדיר, במסגרת המלחמה, גויסו למערך המילואים כ-300,000 אזרחים.<sup>13</sup> בכדי לתמרץ מלש"בים עתידיים להתגייס לשירות קרבי משמעותי, ולאייץ את העדפתם של אלו ביתרון הכללי הטמון בגיוס לתפקידים עורפיים. יש לגבש מתווה חקיקתי שיתגמל באופן משמעותי לוחמים קרביים בתום תקופת השירות הסדיר, וכן לוחמי מילואים פעילים. נייר זה יעסוק בתחומים השונים בהם ניתן לקדם את טובת הלוחמים והדרכים המיטביות לעשות כן.

במהלך שירותם הצבאי של חיילי צה"ל, ובייחוד עם שחרורם משירות סדיר, זכאים כלל החיילים המשוחררים להטבות רבות הניתנות להם כהוקרה על תרומתם, ובמטרה לסייע ולהקל עליהם את המעבר לחיים אזרחיים. מרבית ההטבות ניתנות באופן שווה לכלל לוחמי צה"ל, ללא תלות בתפקיד שביצעו במהלך התקופה. עם זאת, בשל אופיים המיוחד של תפקידי לוחמה, ישנן הטבות שמיועדות עבור לוחמים ולוחמות בלבד.

<sup>9</sup> צו שירות המילואים (מטרת הקריאה לשירות מילואים) (הוראת שעה), התשפ"א - 2021.

<sup>10</sup> יואב זייתון "הנחות בארנונה ובחשמל - בלי הגדלת המענק: ההטבות החדשות למשרתי המילואים" [ynet](https://www.ynet.co.il/news/article/rjoyw00vh3) (21.5.23).

<sup>11</sup> החלטה 4712 של הממשלה ה-32 "שינוי הגדרת חיילי מילואים פעילי" (03.06.2012); פרוטוקול 142 של ועדת הכספים של הכנסה 23 (20.10.20).

<sup>12</sup> התנועה לחופש המידע, "מידע שקיבלנו מצה"ל: סקרי מוטיבציה מצביעים על ירידה ברצון לשירות קרבי בקרב בני נוער".

<sup>13</sup> חגי עמית "גייסנו 300 אלף חיילי מילואים. למה בעצם?" [The Marker](https://www.themarker.com/news/internal-) (24.10.23). <https://www.themarker.com/news/internal-info/2023-10-24/ty-article/>

#### 4.1. משכורות ומענקים כספיים

עיון בתנאי השירות להם זכאים חיילי צה"ל בשירות סדיר, מעלה כי החל משלב הגיוס עורך משרד הביטחון הבחנה בין חיילים המשרתים ביחידות קרביות לבין אלו שאינם. כך, למשל, נבדלים דמי הקיום החודשיים של לוחמים ועומדים על כ-2,647 ₪ לחודש, לעומת דמי הקיום של לוחמים עורפיים המשתכרים בכ-1,327 ₪ לחודש.<sup>14</sup> לצד זאת, קיימות הבחנות נוספות לעניין מספר שנות השירות, לרבות הדרגה בה הם משרתים וטיב השירות של החיילים באופן המשפיע על משכורתם. בנוסף, בתום תקופת שירות החובה בצה"ל זכאים החיילים למענק שחרור, אשר גובהו משתנה בהתאם לתפקיד אותו ביצעו במהלך שירותם הצבאי. בתוך כך, נראה שלוחמים זכאים למענק בגובה 639.04 ₪ עבור כל חודש של שירות, בעוד שמי שאינו לוחם זכאי למענק בסכום של 527.08 ₪ למי ששימשו כתומכי לחימה 421.211 ₪ עבור כל חייל אחר, וכן משרתי שירות לאומי.<sup>15</sup> גם סכום הפיקדון האישי המוענק לכל חייל בכדי לסייע לו בתחילת דרכו בחייו האזרחיים, משתנה בין אלו ששירתו כלוחמים, לאלו שאינם.

#### 4.2. לימודים ותעסוקה

חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994 מעגן את תוכנית "ממדים ללימודים", המיועדת ללוחמים משוחררים ואוכלוסיות מיוחדות, בהן חיילים בודדים ועולים חדשים.<sup>16</sup> בהתאם לתוכנית, החל משנת 2024, כל חייל ששירת כלוחם במשך לפחות 75% מתקופת שירותו הצבאי, זכאי למימון מלא של שכר הלימוד האוניברסיטאי לתואר ראשון או תואר שני. זאת, בכדי לבטא הוקרה על תפקידים של הלוחמים ותרומתם הייחודית למדינה. כמו כן, לוחם משוחרר שטרם השלים את תעודת הבגרות או מעוניין לשפר הישגו, עשוי להיות זכאי לסיוע במימון מכינה קדם-אקדמית ודמי קיום חודשיים בהתאם למצבו הכלכלי של הלוחם.<sup>17</sup> בנוסף, קיימות תוכניות נוספות המיועדות לשילוב לוחמים משוחררים בתפקידי מודיעין, סייבר תקשוב וטכנולוגיה, הן בשוק האזרחי, והן ביחידות השונות בצה"ל. בין התוכניות נמנית התוכנית "לוחמים להיטק", המאפשרת ללוחמים בסיום שירותם הקרבי לעבור הכשרה ייעודית ואיכותית שתסייע להם להשתלב כעובדים בתחום. הטבה נוספת המנויה ללוחמים, היא האפשרות יציאה ללימודים כחייל בצה"ל, ובכך הוא יכול להנות מהטבות נוספות על מימון הלימודים.<sup>18</sup>

מלבד האמור, קיימות הטבות רבות נוספות בתחום הלימודים לחיילים משוחררים. אולם, ההטבות האמורות אינן מבחינות בין לוחמים לחיילים עורפיים. בין היתר, ניתנת הזכות לקבלת שירות ייעוץ והכוונה תעסוקתיים ללא תשלום על ידי האגף והקרן להכוונת חיילים משוחררים, והנחה לאבחון במכוני אבחון מורשים. לצד זאת, ניתן סיוע כספי עבור לימודי מקצועות הנדסאים וטכנאים מוסמכים.

<sup>14</sup> "דמי הקיום החודשיים עלו ב-26.5%. עושים לכם סדר במספרים" אתר צה"ל (31.3.2023).

<sup>15</sup> נתנאל קופראק "פיקדון לחיילים משוחררים" מרכז המחקר והמידע (29.6.20).

<sup>16</sup> סעיף 1א7 לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

<sup>17</sup> "חוברת מידע על הזכויות וההטבות לחייל המשוחרר" האגף והקרן לחיילים משוחררים <https://www.hachvana.mod.gov.il>

<sup>18</sup> "מגיע לכם בשחרורכם שאלוה אתכם, נסייע לכם, ונוקיר תודה על פועלכם" אתר צה"ל (12.7.22).

### 4.3. הטבות לחיילי מילואים

עמידה בהגדרת שירות כלוחם מילואים פעיל, מעניקה לחייל תגמולים כספיים וכן זכויות והטבות רבות. בתחום הדיור זכאי משרת המילואים להנחה של 5% בתשלומי הארנונה, בכפוף לשיקול דעתה של הרשות המקומית. כמו כן, הוא זכאי לדיור במחיר מופחת במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן". בתחום הלימודים והתעסוקה מעוגנות בחוק זכויותיהם של סטודנטים ועובדים שנעדרים עקב ימי מילואים.<sup>19</sup> בנוסף, ניתנות הנחות בגובה 50% בתשלום אגרות וחינוך רישיונות לבעלי מקצוע כגון שמאים, נוטריונים, מתווכים, חוקרים פרטיים, רואי חשבון וטייסים

המשרתים במילואים. מלבד זאת, ישנן הנחות עבור אגרות רישוי רכב, חידוש רישיון נהיגה ורישיון נשק, וכן זכאות להשתתפות במועדון הטבות של "בהצדעה". המעניק סל הטבות והנחות עבור מוצרים ושירותים במגוון רחב של תחומים ומיועד למשרתי מילואים פעילים.<sup>20</sup> בחלוף השנים, נעשו מספר ניסיונות להגדיל את היקף ההטבות להן זכאים חיילי המילואים.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל, במהלכה גויסו לשירות המילואים מספר הלוחמים הגדול ביותר בתולדות המדינה.<sup>21</sup> הושקה תוכנית "מגויסים למילואים", במסגרתה מוצע למשרתי המילואים ומשפחותיהם מתווה נרחב, הכולל תגמולים והטבות שנועדו להעניק מעטפת כלכלית ומשפחתית.<sup>22</sup> ככלל, הטבות למשרתי המילואים מיועדות לכל

משרתי המילואים. עם זאת, במסגרת התוכנית נערכת הבחנה בין לוחם מילואים לבין יתר המשרתים. כך למשל, זכאים לוחמים למענק מילואים חודשי בסך 1,4000 ₪ לחודש, נוסף על מענק חד פעמי של 2,500 ₪ לכלכלת בית.

לעומתם, יתר המשרתים זכאים למענק חודשי בגובה 800 ₪ בלבד. בנוסף, במסגרת התוכנית ניתנים מענקים חודשיים להורים לילדים עד גיל 14. לוחם זכאי ל-2,500 ₪ בחודש ואילו יתר המשרתים זכאים ל-1,500 ₪. גם גובהו של מענק חופשה חד פעמי משתנה ביחס ללוחמים ויתר המשרתים העומד על 4,500 ₪ ו-2,000 ₪ בהתאמה. גם סבסוד הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה לשנת תשפ"ד, נבדל באופן משמעותי בהתאם לתפקידו של משרת המילואים. לוחמים זכאים ל-100% מימון ואילו יתר המשרתים זכאים ל-30% מימון בלבד. בנוסף, לוחמים בלבד זכאים לסבסוד בסך 50,000 ₪ לקניית קרקעות בפריפריה.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> כללי זכויות הסטודנט (התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים), תשע"ב-2012.

<sup>20</sup> "מועדון בהצדעה: מהו מועדון בהצדעה ומי הם הזכאים" מילואים <https://www.miluim.idf.il>

<sup>21</sup> רועי שרון וקרמלה מנשה "בעקבות המלחמה: היוזמה של צה"ל להארכת שירות הסדיר והמילואים" כאן חדשות (8.2.2024).

<sup>22</sup> שר האוצר ושר הביטחון השיקו את תוכנית "מגויסים למילואים" - מעטפת לאומית למשרתי ומשרתות המילואים ומשפחותיהם בהיקף שנתי של 9 מיליארד ₪ **משרד האוצר** (1.1.2024). [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_26122023](https://www.gov.il/he/departments/news/press_26122023)

<sup>23</sup> "מגויסים למילואים- תוכנית המענקים וההטבות לחיילי/ות המילואים ובני משפחותיהם" אתר צה"ל.

<https://www.miluim.idf.il/articles-list/>



## 5. חקיקה - סקירת הדין המצוי

### 5.1. חוקים

#### סקירת המצב הקיים :

בחלק זה אנו נסקור את המצב הקיים כיום מבחינת ההטבות הניתנות ללוחמים בשירות סדיר, ההטבות הקיימות למשרתי מילואים, וכן את ההבדלים בין החיילים העורפיים ללוחמים מבחינת ההטבות להם הם זכאים.

#### הטבות למשרתים בקרבי

##### בסדיר

- ממדים ללימודים<sup>24</sup> - מלגת ממדים ללימודים לשנת תשפ"ד תעניק מלגות ללא התנדבות לחיילים משוחררים, ללוחמים משוחררים, ולשאר אוכלוסיות היעד הרלוונטיות למלגה. אוכלוסיות היעד של מלגת 'ממדים ללימודים', הינה לוחמים/ות משוחררים/ות, חיילים בודדים, זכאי תשלומי משפחה, עולים חדשים או בני מיעוטים.<sup>25</sup>
- באפריל 2023 הממשלה החלה לתכנן את צעדיה מחדש, כשלפי המסתמן שכר החיילים כולו יעלה, ומכאן שהפער בין החיילים הלוחמים לאלו שלא - יגדל. כך, למשל, בשנת 2025 שכר הלוחמים יעלה ב-25% ועד סוף שנת 2026 שכר הלוחמים אמור לעמוד על סביב 6000 ₪. הצעת החוק הסופית טרם עברה בקריאה שלישית, ומכאן שהליך זה טרם הסתיים.
- החלטה מספר 4712, של הממשלה ה-32, "שינוי הגדרות "חייל מילואים פעיל" (03.06.2012) - החלטה זו מגדירה מיהו חייל מילואים המוגדר כפעיל ובהתאמה יהיה זכאי להטבות. אולם, יודגש, כי ההגדרה עוסקת בכלל חיילי המילואים.

← להלן סיכומם של דברי ההסבר להצעת חוק ממדים ללימודים, החוק המשמעותי ביותר המבדיל בין לוחם לחייל עורפי.<sup>26</sup>

חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון 24), שאושר בקריאה שנייה ושלישית ב-24 במאי 2022, מעגן בחקיקה ומתקצב את תוכנית "ממדים ללימודים". התוכנית, הפועלת משנת 2016, מעניקה סיוע כספי נוסף לחיילים משוחררים מצה"ל ששימשו כלוחמים ולחיילים מאוכלוסיות ייחודיות, לצורך לימודי השכלה גבוהה. בכך מביע החוק הוקרה לחיילים לשעבר ששירתו בתפקידי לחימה, ולאוכלוסיות שעבורן השירות כרוך בקשיים מיוחדים: חיילים בודדים, עולים חדשים, בני מיעוטים וחיילים שקיבלו תשלומי משפחה. על פי החוק, זכאים להטבה חיילים משוחררים משירות סדיר שהשלימו לפחות 85% מתקופת השירות שנקבעה להם. לגבי לוחמים, הסף הוא 75% מתקופת השירות כלוחם. עם זאת, ראש אכ"א רשאי לקבוע כי גם מי שהשלים רק 70% מתקופת השירות יהיה זכאי, למשל במקרה של פציעה.

הזכאים יכולים לממש את המימון במוסדות מוכרים להשכלה גבוהה בשלוש השנים שלאחר השחרור. גובה המימון הוא 75% משכר הלימוד האוניברסיטאי השנתי, עבור שלוש שנות לימוד. בתחומי הנדסה, רפואה ואדריכלות המימון הוא עבור ארבע שנים.

<sup>24</sup> ס'1א7 לחוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994.

<sup>25</sup> הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2024.

<sup>26</sup> דברי הסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2023, פ/4/25.

מכאן, שאין כיום הטבות מיוחדות למשרתי מילואים לוחמים, וזאת חרף העובדה שרוב משרתי המילואים הפעילים הינם לוחמים. להלן רשימת ההטבות הקיימת לאנשי המילואים:

### כללי – מילואים

- סיוע משפטי לחיילי מילואים שפוטרו מעבודתם עקב שירות המילואים<sup>27</sup>
- יום הוקרה למשרתי המילואים<sup>28</sup>
- תגמול נוסף מלבד השכר<sup>29</sup>
- הטבות למפקדים במילואים<sup>30</sup>
- הנחות בתשלום אגרות – מילואים<sup>31</sup>

- אגרת רישוי רכב
- אגרת חידוש רישיון נהיגה
- אגרת הוצאה וחידוש דרכונים
- אגרות למשרד המשפטים
- אגרות לפי חוק האזרחות
- אגרות לשינוי שמות
- אגרות חידוש רישיון נשק
- אגרות טייס

### דיוור – מילואים

הטבות למשרתי מילואים בהגרלה של "דירה בהנחה"<sup>32</sup>

- הנחה בארנונה לחיילי מילואים<sup>33</sup> – משרד הפנים מתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, באופן המתיר לרשות מקומית להעניק לחייל מילואים פעיל הנחה מארנונה למגורים בשיעור שלא יעלה על 5% ובתנאים שיקבע.
- הנחה בארנונה למפקדי מילואים<sup>34</sup>
- תוספת משכנתא לחייל מילואים<sup>35</sup>
- הנחה לחייל מילואים ברכישת קרקע למגורים<sup>36</sup>

<sup>27</sup> החלטה מספר 6203 של הוראות משרד הביטחון "סיוע משפטי לחיילים בשירות מילואים שפוטרו ממקום עבודתם" ] 6.2.2019.

<sup>28</sup> ס' 23 לחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008.

<sup>29</sup> ס' 271 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.

<sup>30</sup> ס' 3 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.

<sup>31</sup> הטבות לחיילי מילואים כל זכות (8.9.2013) <https://did.li/g33Nf>.

<sup>32</sup> דירה בהנחה GOV.IL (14.5.2018) <https://did.li/oLRIC>.

<sup>33</sup> ס' 3 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.

<sup>34</sup> לעיל, ה"ש 30.

<sup>35</sup> תוספת משכנתא GOV.IL (19.5.2021) <https://katr.net/cbe3f3>.

<sup>36</sup> סימן ב' בס' 4.2 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל- הנחות בהקצאת קרקע לחיילי מילואים.

### לימודים והכשרה- מילואים<sup>37</sup>

- "בהצדעה" כרטיס המקנה הנחות והטבות במגוון מישורים שונים. לדוגמא: הוא מעניק סבסוד בפנאי ונופש, מעניק החזר כספי בשימוש בחנויות מסוימות ועוד. יש לציין כי כרטיס זה נתמך ע"י האגף והקרן לחיילים משוחררים.

- הנחה בשכר לימוד למכינה קדם אקדמית לחייל מילואים

- מלגות והנחות לחיילי מילואים הלומדים במכללות אורט

- סיוע במימון לימודים במכינות קדם-אקדמיות.

#### הטבות בשירות המדינה – מילואים בשירות הציבורי בלבד

- התחשבות בעת בחירת עובד מצטיין

- עדיפות בהעלאה בדרגת וקידום

- יום חופשה לעובדי מדינה שבני זוגם חזרו משירות המילואים

- הכרה בניסיון פיקודי במכרזי שירות המדינה.

---

<sup>37</sup> לעיל, הי"ש 31.

5.2. הצעות חוק

לאורך השנים עלו הצעות חוק רבות בנושא הטבות למילואים, בחלק זה נסקור חלק מהצעות החוק הרלוונטיות שעלו בין השנים 2020-2024, ננתח אותן ונגיע למסקנות. תחילה נציג טבלה המכילה מספר הצעות חוק ואת מעמדן החוקי. נציין כי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" יש מגוון הצעות חוק חדשות, אשר צפויות להעלות לסדר היום של הכנסת בהמשך.

להלן טבלה הסוקרת מספר הצעות חוק ואת מעמדם:

מספר הצעה	מציע ההצעה	תאריך ההצעה	מהות ההצעה	מצבה בכנסת
פ/282/23 <sup>38</sup>	עפר שלח, רם בן ברק ואורנה ברביבאי.	26/4/20	<b>העדפה מתקנת</b> לאנשי מילואים בקבלה למשרות בשירות המדינה	קריאה טרומית
פ/2195/23 <sup>39</sup>	מיקי זוהר	19/10/2020	הצעה להעניק לחייל <b>בודד</b> משוחרר הטבות, ההטבות מתבטאות בסבסוד תשלום שכר דירה, מימון ייעוץ משפטי, דמי קיום, סבסוד נסיעה בתחבורה ציבורית לתקופה לאחר שחרור וכדומה	קריאה טרומית
פ/2367/23 <sup>40</sup>	מפלגת יש עתיד	16/11/2020	תקופת האכשרה הנדרשת בביטוח לאומי יהיו שלושה חודשי שירות סדיר. כך, שמבוטח שסיים שירות סדיר כאמור <b>יהיה זכאי לקבל דמי אבטלה לאחר שלושה חודשי עבודה בלבד.</b>	קריאה טרומית
פ/569/25 <sup>41</sup>	ניסים ואטורי	19/12/2022	מטרת החוק הוא להקצות לחיילים משוחררים <b>קרקעות באזורי עדיפות לאומית</b>	הכנה לקריאה ראשונה
פ/2484/25 <sup>42</sup>	זאב אלקין	20/02/2023	הענקת <b>גמול (שכר) נוסף</b> מהקיים לחיילים, ולוחמים בפרט	קריאה טרומית
פ/3612/25 <sup>43</sup>	עידן רול	26/06/2023	<b>תיקון – הוקרת שירות הלוחם והלוחמת</b> שיפור <b>מעמד הלוחם</b> באמצעות סל הטבות שונות כגון הנחה בתשלומי חברת חשמל, הגדלת המענק ללוחם, העדפה בקבלה ללימודים, הנחה בארנונה וכדומה	קריאה טרומית
פ/4/25 <sup>44</sup>	אופיר כץ ומספר חברי כנסת נוספים	12/12/2023	הענקת מימון <b>שכר לימוד מלא</b> לחיילים לוחמים ועורפיים (תוכנית ממדים ללימודים)	עברה בקריאה שלישית ופורסמה ברשומות.

<sup>38</sup> הצעת חוק שירות המילואים (תיקון – משרת מילואים פעיל), התשפ"א-2020, פ/283/23.  
<sup>39</sup> הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון - הטבות לחיילים משוחררים בודדים), התשפ"א-2020, פ/2195/23.  
<sup>40</sup> הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - קיצור תקופת אכשרה לחיילים משוחררים), התשפ"א-2020, פ/2367/23.  
<sup>41</sup> הצעת חוק רשות מקרקעי ישראל (תיקון - הקצאת קרקעות בנגב ובגליל לחיילים משוחררים), התשפ"ג-2022, פ/596/25.  
<sup>42</sup> הצעת חוק גמול לחיילים בשירות סדיר, התשפ"ג-2023, פ/2484/25.  
<sup>43</sup> הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון - הוקרת שירות הלוחם והלוחמת), התשפ"ג-2023, פ/3612/25.  
<sup>44</sup> חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2023, פ/4/25.

## הצעות חוק בנושא חיילים שעלו בעבר בכנסת:

### מסקנות בעקבות הצעות החוק:

הצעות החוק המובאות בטבלה הן רק מספר הצעות חוק שהבאנו כדוגמא. כדי לבדוק את הנושא עברנו על מירב הצעות החוק החל משנת 2020-2024 וניתחנו את הצעות החוק, כדי להבין היכן נמצאות הנקודות החלשות בהצעות החוק ואיך ניתן ללמוד מהן. בניתוח של הצעות החקיקה והחקיקה אשר עלו בשנים האחרונות, ניתן לראות כי הצעות החוק בנושא אינן מהותיות, ואינן משנות בצורה משמעותית את מעמדם של הלוחמים / החיילים, הואיל ורובם מתייחסות לסעיף חוק ספציפי, למשל שינוי אורך תקופת אי-תשלום לביטוח לאומי לחיילים. ניתן אף לראות חזרתיות רבה בהצעות החוק. כך, לדוגמא, הצעות החוק לחיילים בודדים עלתה פעמיים בשנתיים, אשר תוכנן דומה.

רוב הצעות החוק הונחו על שולחן הכנסת לאחר מבצע, מלחמה, או פיגוע. גם תיקון להצעת החוק "ממדים ללימודים", שעברה בקריאה שלישית, בעיצומה של מלחמת "חרבות ברזל". הצעת החוק משדרגת את תוכנית ממדים ללימודים ומגדילה את המימון של שכר הלימוד לתואר ראשון לחיילים **לוחמים**. התיקון שעבר, מבטא את הצורך להעניק הטבות לחיילים **לוחמים**, מחזק את מעמדם ומצמצם את הפער בינם לבין החיילים העורפיים בעת השחרור. לכן, ניתן להסיק שככל שהזמן יחלוף המוטיבציה לחקיקה של הצעות אלו תפחת.

בשכלול הדברים וניתוח הצעות החוק מהעבר, ניתן ללמוד כי כדי שהחוק יעבור ויהיה משמעותי, רצוי להתייחס לנקודות הבאות:

- ← ניתן לכלול בהצעת החוק מספר שינויים רב או לחלופין חוק אחד המכיל את כל הפריטים. מניסיון העבר אנו רואים כי רוב החוקים המעניקים הטבות לחיילים, עלו לסדר היום בעת חירום. בנוסף, הם מעניקים שינויים מינוריים, ולכן כשחולפת המלחמה/מבצע הם נופלים בין הכיסאות.
- ← רצוי כי הצעת החוק תעסוק בעניינים רלוונטיים לחיי היום-יום של החיילים, על מנת לתמרץ את המתגייסים להגיע ללוחמה.
- ← יש חשיבות לבהירות החוק וניסוח באופן מדויק, אשר יבהיר כי ההטבות ניתנות על מנת לעודד את המתגייסים ללוחמה, ולכל הפחות על מנת להשוות את נקודת הפתיחה של הלוחמים המשתחררים למשתחררים שאינם לוחמים.

## 6. פסיקה - סקירת הדין המצוי

### 6.1. הצגת הפסיקה הקיימת.

#### מבוא:

בחלק זה נסקור את הפסיקה הקיימת בעניינו, תחילה במבוא קצר ולאחר מכן נסקור את הפסיקה הקיימת ונציין את המסקנות המתבקשות.

← בשנת 2003 קיבלה מועצת מינהל מקרקעי ישראל החלטה, להקצות קרקעות חינם עבור חיילים משוחררים לצורך בניית מגורים ביישובים שבתחומי אזורי עדיפות לאומית א' או ב'.<sup>45</sup> ההחלטה יצרה סערה ציבורית, ובעקבותיה הוגשו 2 עתירות: האחת מטעם ארגון עדאלה, השנייה מטעם האגודה לזכויות האזרח.<sup>46</sup> בין היתר טענו העותרים, כי מדובר בהטבה קיצונית ובהחלטה שרירותית העומדת בניגוד לפסק דין בית המשפט העליון. פסק דין זה קבע שחלוקת הקרקע של המינהל חייבת להיות שוויונית ולכלל האוכלוסייה, ללא הבחנה כלשהי של לאום, דת או רקע תרבותי-חברתי. ב-2004 דן בית המשפט העליון בהרכב של 7 שופטים בעתירות, ונשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק, קבע: "על פני הדברים יש כאן אפליה, והנטל מוטל על המדינה להוכיח שלא. נטל זה נכבד ביותר".<sup>47</sup>

← בשנת 2010 חברת הכנסת גילה גמליאל קידמה תוכנית המעניקה מגרש חינם בפריפריה לחיילים קרביים. לאחר ההבטחה התגלה כי התוכנית לא מוכרת במשרד השיכון או במינהל - ואף נפסלה בידי בג"ץ. דהיינו, ישנה בעייתיות מסוימות עם הצעות חוק מהסוג הזה. בג"ץ פסל את ההצעה בטענה כי היא יוצרת אפליה.<sup>48</sup>

#### ניתוח הפסיקה:

##### בג"ץ הקרקעות ביפו:

מדובר בעתירה בעניין הטבות לחיילי מילואים במכרזים פומביים של מינהל מקרקעי ישראל.<sup>49</sup> טענת העותרים הייתה כי לממשלה אין את הסמכות לתת הטבה לחיילי מילואים מכוח החוק. בנוסף, העותרים טענו כי החלטת הממשלה סותרת את עקרון השוויון.

במסגרת הכרעת ביהמ"ש, בג"ץ דחה את העתירה, וטען כי הממשלה מוסמכת מכוח ס' 20 לחוק שירות המילואים וכי ממילא עוד בטרם חקיקת החוק היה לה את הסמכות מחוק יסוד: הממשלה. השופט עמית אמר כי ניתן להעניק הטבות לחיילים. אך, באוביטר העלה את ההתנגשות, בין חוק שירות מילואים לבין חוק המכרזים ואמר כי כנראה שחוק חוק המכרזים חזק ממנו, עקב חוק כללי מול חוק ספציפי. לבסוף העתירה נדחתה כי לא הייתה פגיעה אמיתית במכרזים אלו.

<sup>45</sup> החלטה 1175 של מנהל מקרקעי ישראל, "הנחות בקרקע לחיילי מילואים" (נבו 5.1.2009).

<sup>46</sup> בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מינהל מקרקעי ישראל (נבו 21.7.2011).

<sup>47</sup> בג"ץ 10248/03 האגודה לזכויות האזרח נ' מינהל מקרקעי ישראל (נבו 21.3.2006).

<sup>48</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3389514,00.html>

<sup>49</sup> בג"ץ 7872/10 המועצה המוסלמית ביפו נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 7.6.2012).

ס' 20 לחוק המעניק את הסמכות לממשלה, ולכן מדובר בהבחנה מותרת.

ס' 20 לחוק שירות מילואים מעניק מסכות לממשלה ולכל גוף ציבורי (רשויות מונציפליות, גופים ציבוריים וכיוצא באלו) להעניק הטבות לחיילי המילואים. זאת בהתחשבות בסך ימי המילואים, משך התקופה ובכפוף לכך שההטבה וההוקרה אליהם תהא סבירה ומידתית.

#### בג"ץ הלוואות הדיור:

חוק הלוואות לדיור קובע כי מחוסר דיור יהיה זכאי להלוואה מטעם המדינה לצורך רכישת דירה. גובה ההלוואה נקבע עפ"י כללי הזכאות שקבע משרד הבינוי והשיכון. כללים אלה מזכים מחוסר דיור, אשר שירת שירות חובה בצה"ל או בשירות לאומי, בהלוואה בסכום גבוה יותר מהסכום לו זכאי מי שלא שירת כאמור. העותרים טענו, כי הקריטריון של השירות הצבאי שבכללי הזכאות נקבע בחוסר סמכות. בנוסף, נטען כי השימוש בקריטריון זה מהווה הפליה פסולה על רקע לאום, היות שהחוק מפלה בתוצאתו את אזרחי ישראל הערבים.

בג"ץ דחה את העתירה בטענה שחוק קליטת חיילים משוחררים מאפשר לבצע הטבה זו, הבחנה המבוססת על קריטריון של שירות צבאי או לאומי, אינה בהכרח הבחנה מותרת או הפליה פסולה. אדרבה, הכול תלוי בהקשר. קבוצת המשרתים בצבא או בשירות לאומי שונה, במאפיינים חשובים, מאלה שלא שירתו. ככל שהבחנה מתבססת על מאפיינים אלה, וככל שהיא רלוונטית לתכלית ההסדר בו מדובר, אין לראות בה הפליה פסולה. כמו כן, גם כאשר קריטריון השירות הצבאי הינו קריטריון רלוונטי, יש להפעילו בסבירות ובמידתיות. יש ליתן לשיקול זה את משקלו הראוי בהתחשב, בין השאר, בתכליותיו הנוספות של ההסדר בו מדובר. הוגשה בקשה לדיון נוסף על ידי ארגון עדאלה ובג"ץ סירב לדון בה.

#### בג"ץ מקרקעי ישראל:

עניינה של עתירה זו, הוא בהחלטת המשיבה על חלוקת הטבות משמעותית לחיילים משוחררים, החוכרים קרקע ממנהל מקרקעי ישראל.<sup>50</sup> ההטבה ניתנת בצורה של הקצאת קרקע לחיילים משוחררים, כפי שהם מוגדרים בהחלטה, תמורת 10% בלבד מערכה. תנאי הזכאות להטבות שנקבעו בהחלטה חוסמים מראש את דרכם של רובם המכריע של האזרחים הערבים, אשר אינם משרתים בצבא או בשירות לאומי, לזכות בהן.

טענותיהם של העותרים היו כי הטבה זו היא הפליה האוכלוסייה הערבית והיישובים הערבים בהקצאת קרקעות ציבוריות יקרות ערך בנגב ובגליל. כפי שנטען בעתירה, אין בצידה של ההחלטה צידוק ענייני כלשהו להבחנה שהיא עושה בין חיילים משוחררים לבין אחרים, שאינם משרתים כאמור, בכל הנוגע למתן ההטבות. נסיבות קבלת ההחלטה מצביעות, כי היא נגועה בהפליה פסולה על בסיס לאום, ולוקה בפגמים חמורים של חריגה מסמכות, חוסר סבירות ושיקולים זרים של העדפת יהודים, על פני ערבים בהקצאת משאבי קרקע בנגב ובגליל. כך, שבעוד ההחלטה מיטיבה עם הציבור היהודי (במעטה של חיילים משוחררים) במתן הטבות משמעותיות בדיור ובהקצאת קרקעות ציבוריות, היא מתעלמת לחלוטין מצרכיו של הציבור הערבי, שסובל ממצוקה קשה ביותר בתחום הקרקע והדיור, המצריכה מציאת פתרונות מידיים.

במקרה דנן בג"ץ לא נאלץ להכריע עקב התנהלות לא נכונה של העותרים וביטול התביעה.

<sup>50</sup> בג"ץ 10248/03 האגודה לזכויות האזרח נ' מינהל מקרקעי ישראל (נבו 21.3.2006).

### בג"ץ פרויקט הבנייה בכפר ראמה

עתירה העוסקת במצוקת הדיור של תושבי כפר ראמה בני העדה המוסלמית (בכפר מתגוררים דרוזים, מוסלמים ונוצרים).<sup>51</sup> הטענה המרכזית בעתירה, הינה מחדלי המשיבים בשיפור מצבם של העותרים. לטענת העותרים פתרון הבעיה מצריך הפשרה של קרקעות המדינה ועריכת תכניות בניה בקרקעות הללו. ראשה השני של העתירה (השלב בחלק הכללי), ענייננו בשאלה, האם תכנית מתאר מקומית לשיווקם של מגרשים בישוב מפלה את התושבים המוסלמים באופן פסול, נוכח מטרתה המוצהרת להקמת שכונת מגורים המיועדת בעבור ציבור החיילים המשוחררים בני הכפר, שככלל אין העותרים המוסלמים נמנים עליהם. יצוין כי לאחר הגשת העתירה חלו תמורות ניכרות בעניינה של תכנית הדיור לחיילים משוחררים. בין היתר הוחלט כי: 75% מסך המגרשים ישווקו תוך מתן עדיפות לחיילים משוחררים, ו-25% ישווקו ללא מתן עדיפות כאמור. כן חלה התקדמות בנוגע לתכנית המתאר הכללית, הכוללת עתה גם את התכנית לפיתוח המתחם הדרומי – שמטרתה לענות על צרכיהם של העותרים באופן ספציפי.

בג"ץ דחה את העתירה והחליט כי האבחנה בין משרתים בצבא לבין אלו שלא נובע משוני רלוונטי.

### בג"ץ נעמה החובשת:

בג"ץ דחה עתירה להורות למשרד הביטחון לתקן את הגדרת תפקידה הצבאי של נעמה מחובשת כללית לחובשת קרבית, כך ששירשם כי שירתה מעל 75% משירותה כלוחמת, ובכך היא עומדת בקריטריון לקבלת מלגת ממדים ללימודים, המיועדת לחיילים משוחררים ששירתו בתפקידי לחימה.<sup>52</sup> לבסוף, העתירה נדחתה, לאור השיהוי מצד החיילת בהגשת העתירה, וכן בשל העובדה שהעותרת לא הצביעה על נסיבות חריגות, המצדיקות התערבות במרחב שיקול הדעת הנתון לצה"ל בסוגיה הנדונה. אך בית המשפט ציין כי הוא היה יכול לעסוק בשאלה האם קיימת כאן הפליה.

### מסקנות מהפסיקה:

← לממשלה קיימת סמכות להעניק הטבות למשרתי מילואים מכוח ס' 20 לחוק שירות מילואים (הטבות שונות אף ללוחמים ואלו שאינם). אך, אין סעיף חוק המתייחס לסמכות בנוגע לחייל משוחרר שאינו עושה מילואים. חוק קליטת חיילים משוחררים מעניק סל הטבות לחייל המשוחרר, אך אינו מעניק את הסמכות לממשלה להעניק הטבות (דרך מכרזים, ארנונה וכו'). עם זאת, מבחן הסמכות להענקת הטבות ללוחמים עדיין לא נבחן בפסיקה. ניתן להסיק לפי הפסיקה כי ישנה סמכות, אך אם הסמכות תובהר באופן ברור בחוק החוק יימנע מקשיים משפטיים עתידיים.

← הפסיקה מראה שההטבות המוענקות לחיילים (במקרה שלנו ללוחמים) נפסלות עקב הפליה. לכן, נראה שמתן ההטבות תהינה מתוחמת ובגבולות גזרה ברורים, שאינם עולים לכדי הפליה בין הצדדים.

← אנו רואים כי קיים רצון מצד המדינה להעניק הטבות למשוחררים ומשרתי מילואים, תוך שמירה על רגישות ומניעת יצירת פערים בין האוכלוסיות השונות. הדגש העיקרי הוא מניעת יצירת פערים רחבים בין משרתים בקרביים ללא קרביים, ולכן יש להגביל ההטבות הקיימות בחקיקה. ננסה להבהיר כי אין כאן פער על בסיס האפליה, אלא מדובר בהבחנה חוקית ולגיטימית, שהיא דרושה להתמודדות המדינה ולעידוד של שירות קרבי.

<sup>51</sup> בג"ץ 6906/13 טוהא נ' רשות מקרקעי ישראל (נבו 7.2.2017).

<sup>52</sup> בג"ץ 723/23 בשור נ' שר הביטחון (נבו 20.9.2023).



← כדי להעניק את ההטבות ללוחם נצטרך לעמוד על ההבחנה בין לוחם לחייל ערופי ועל צורכי המדינה ולהבין כי ההטבות ללוחם הינן לגיטימיות:

- (1) צורך 'ביטחון המדינה' – על מנת לעודד גיוס לקרבי אנו נרצה ליצור מוטיבציה רבה בקרב המגויסים, כדי ליצור זאת אנו צריכים לבשר לכלל המתגייסים החדשים, כי הבחירה במסלול קרבי אינה מהווה התפשרות על חייהם האזרחיים בתום השירות. לכן, יש לייצר תמונת מצב בה המתגייסים יבינו כי הם יתחילו לכל הפחות מאותה נקודת פתיחה אשר בה כלל החיילים העורפיים מתחילים.
- (2) הבדל מהותי באופי השירות בין הקבוצות - לוחמים קרביים מסכנים את החיים שלהם, הם מקדישים את חייהם למערכת הביטחונית ומוכנים למות עבור ביטחון התושבים. דבר זה אינו מאפיין את שירותם של שאר המתגייסים או אנשי המילואים. כפי שהלוחמים מוכנים להקריב עבור המדינה, כך המדינה צריכה לדאוג שהם לכל הפחות לא ייפגעו מכך, ואף יתוגמלו על כך. זו אחת מהדרכים של החברה והמדינה להראות ללוחמיה הערכה.
- (3) הטבות הנהוגות עקב שוני - ניתן להבחין בין חיילים לוחמים לעורפיים, כפי שהמדינה מבחינה בהמון קבוצות רקע שונות ומעניקה הטבות לחלקן. לדוגמא, אזרחים המחליטים לגור בפריפריה נהנים מהטבות מס מסוימות אשר אזרחים הגרים בגוש דן אינם זכאים להם. ההטבות הם בשל שוני רלוונטי בין הקבוצות. גם בעניינו השוני הוא רלוונטי, עליו נעמוד בסעיף הבא.
- (4) שוני רלוונטי - לוחמים נמצאים פחות בבית ושעות עבודה רבות במסגרת תפקידם החיילים. וכן, השירות הצבאי כרוך ביציאות משתנות, איוש בבסיס בשבתות וחגים. זאת בהשוואה, לחייל עורפי שמגיע מדי יום לביתו או לחילופין נוכחות מעטה בבסיס סגור. יתר מזאת, שירות הלוחמים כולל הכשרה ארוכה יותר, תנאי שירות מאתגרים, ושוהים בבסיסים בעלי דרגת סיכון גבוהה, ובכך מסכנים את חייהם בשגרה ובחירום. ראוי לציין, כי בניגוד למספר רב של תפקידים בצבא, הלוחמים לא רוכשים ידע בתחומים מגוונים במהלך שירותם, אלא בתחום הביטחוני בלבד. ולכן, נקודת הפתיחה בין לוחמים לחיילים עורפיים אינה שווה. לפיכך, השוני הינו רלוונטי והתכלית ראויה, היות והטעמים להטבות השונות נובעות מצורך ביטחוני לעידוד גיוס למערך הלוחמה. לסיכום, ניתן להעניק הטבות מסמכות החוק, אך באופן כזה שהוא לא יהיה מרחיק לכת בהשוואה לחיילים עורפיים או אנשי שירות לאומי וכיוצ"ב.
- (5) המצב הקיים של לוחמים בעת שחרורם לשוק העבודה דורש תשומת לב מיוחדת. בניגוד לאוכלוסיות אחרות של חיילים, הלוחמים משתחררים ומתחילים את האזרחות בנקודה נחותה בשל האופי המיוחד של התפקיד שלהם, שכן אינם רכשו מקצוע או יכולת המקנה להם ניסיון בשוק העבודה. לכן, חשוב לספק להם מעטפת ראויה אשר תוכל להכווין בצורה נכונה, כך שיוכלו לקבל נקודת פתיחה שווה לחיילים העורפיים, בעלי תפקידים להם אופק תעסוקתי.

## 7. מסקנות חקיקה + פסיקה

### מסקנות כלליות מניתוח החקיקה, הפסיקה והצעות החוק:

- ← ראשית, חשוב להבהיר כי הלוחם והחייל העורפי אינם שווים. השוני ביניהם הינו רלוונטי, שירותו של הלוחם אינטנסיבי, הוא נמצא פחות בבית ובעיקר מסכן את חייו בחזית הגבולות של המדינה, שם הוא מגן בגופו על אזרחי המדינה. הלוחם אינו רוכש מקצוע לאזרחות או ידע רב בנושאים מסוימים אשר מועילים לו במציאת עבודה ומרימים את מעמדו בשוק האזרחות.
- ← ראוי לשפר את מעמד הלוחם ולכלל הפחות להשוותו למעמד החייל העורפי בעת השחרור, זה יכול להתבטא בצורה של רכישת ידע מקצועי, הטבות ממשאבי המדינה וכדומה, אך הדבר החשוב ביותר כדי למנוע עתירות עתידיות כנגד החוק הוא ההסמכה המפורשת בחוק.
- ← נראה מהפסיקה כי חשוב מאוד שתהיינה הסמכה למתן הטבות, לכן יש לעגן בחקיקה את ההסמכה אשר מעניקה לממשלה את הכוח לאפשר הטבות ללוחמים.
- ← עולה צורך לבטא את ההטבות ללוחמים במגוון מישורים שונים, זאת כדי לא ליצור פער משמעותי במישור מסוים. אם אנו ניצור הטבות שאינן יוצרות הבדל משמעותי, אנו נמנע מעתירות כמו שראינו בפסיקה, רוב העתירות בפסיקה מגיעות עקב השוני הרב שנוצר (כמו במקרה ההלוואות).
- ← מהצעות החוק בעבר עולה כי יש להקפיד על שינויים משמעותיים שיעניקו לחברי הכנסת מוטיבציה לקדם את הצעת החוק ולהצביע בעדה. מאידך, רצוי ליצור את האיזון הנדרש בבחינת סדר גודל ההטבות, למען חקיקה אפקטיבית ויעילה, אשר תוכל לעבור את מבחן בג"ץ וגם לתמרץ חברי כנסת לתמוך בהצעת החוק.
- ← מהצעות החוק נראה כי יש עדיפות לגבש חוק אחד המכיל את כלל ההטבות ואת ההסמכה שנותנת את הכוח לממשלה להעניק אותם, זאת בשל ניסיונות רבים שעלו בעבר הכללו שינויי חוק קטנים אשר לא יצאו לפועל.
- ← עולה הצורך להסדיר את התנאים הנדרשים, עבור הגדרת חייל / איש מילואים כלוחם. עשייה זו בחקיקה היא חשובה, על מנת למנוע ככל הניתן אי בהירות בזכאות להטבות השונות.

## 8. סקירה משפט משווה

### 8.1. הודו

הצבא ההודי הוא הצבא ההתנדבותי הגדול ביותר בעולם. הוא מונה כ- 81,000 חיילים פעילים וכ- 1,160,000 חיילים אשר זמינים לתמיכה בפרק זמן קצר.<sup>53</sup> הצבא מכיל כוח מילואים אך הוא מעולם לא הופעל.<sup>54</sup> כיום הצבא מכיל כ- 37 מחלקות ובניהם כוללות שמונה מחלקות של חיל רגלים, עשר מחלקות של שריון ושתי מחלקות של ארטילריה. כמו כן לצבא ההודי יש גדודים עצמאיים וביניהם, גדוד של צנחנים עצמאיים (לוחמי הקומנדו), שלושה גדודים של הגנה אווירית עצמאית וארבע חטיבות הנדסה עצמאיות.<sup>55</sup> יחד עם הגאווה לשרת את ארצם, אנשי הצבא מקבלים הטבות מהממשלה. מעבר לכך שהצבא ההודי ידוע בקומתו וחוזקתו, הוא ידוע בכך שמעניק לחייליו ולקציניו את המתקנים והשירותים הטובים ביותר שיכול לספק.<sup>56</sup>

להלן מספר קטגוריות המפרטות את מגוון ההטבות הניתנות לחיילים:

#### 8.1.1 - הבדלי שכר

בממשלת הודו מתקיימת ועידת שכר בכל שישה חודשים, הנערכת עם שר האוצר שמטרתה לעדכן את תנאי השכר לעובדים הממשלתיים. ביולי 2016 בוועידת השכר ה-7 ("The 7th Commission Pay") הוגש לשר האוצר של הודו דו"ח עם הצעה לעלות ב-23.55% את השכר והקצבאות של עובדי הממשלה.<sup>57</sup> ועדת השכר ה-7 הביאה שינויים במבנה השכר של הצבא ההודי, וסיפקה הבנה ברורה יותר על ידי הצגת טבלת מטריצת השכר. סולם השכר הבסיסי לפקדי הצבא ההודי נע בין 21,700 ל-2,50,000 רופי הודי עם רמות שכר שנעות בין 3 ל-18 ותלויות בדרגות ובמשתנים שונים.<sup>58</sup>

My gov India - <https://static.mygov.in/indiancc/2022/08/mygov-9999999991705670263.pdf><sup>53</sup>

[https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A6%D7%91%D7%90\\_%D7%94%D7%95%D7%93%D7%95](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A6%D7%91%D7%90_%D7%94%D7%95%D7%93%D7%95)<sup>54</sup>

<https://unacademy.com/content/bank-exam/study-material/general-awareness/structure-of-the-indian-army><sup>55</sup>

Savvy Chahar, *DEFENCEXP* – Indian army: "Salary & Allowances of Para Special Forces" (July 2021).<sup>56</sup>

<https://www.defencexp.com/salary-allowances-of-para-special-forces/>

<https://www.bankbazaar.com/tax/7th-pay-commission.html> - <sup>57</sup>

Byjus – "Indian Army Salary - Indian Army Salary Per Month, Pay Scale & Allowances" - [https://byjus.com/defence-](https://byjus.com/defence-exams/indian-army-salary/)<sup>58</sup>

[exams/indian-army-salary/](https://byjus.com/defence-exams/indian-army-salary/)

להלן טבלת השכר שלפנינו: 59

Pay Band	5200-20200			9300-34800					15600-39100			37400-67000				67000-79000	75500-80000	80000	90000
Grade Pay	2000	2400	2800	3400	4200	4600	4800	5400	5400	6100	6600	8000	8700	8900	10000				
Entry Pay (EP)	8460	9910	11360	12700	13500	17140	18150	20280	21000	22960	25980	45400	48900	52290	53000	67000	75500	80000	90000
Level	3	4	5	5A	6	7	8	9	10	10B	11	12A	13	13A	14	15	16	17	18
Index	2.57	2.57	2.57	2.62	2.62	2.62	2.62	2.62	2.67	2.67	2.67	2.57	2.57	2.57	2.72	2.72	2.72	2.81	2.78
1	21700	25500	29200	33300	35400	44900	47600	53100	56100	61300	69400	116700	125700	134400	144200	182200	205400	225000	250000
2	22400	26300	30100	34300	36500	46200	49000	54700	57800	63100	71500	120200	129500	138400	148500	187700	211600		
3	23100	27100	31000	35300	37600	47600	50500	56300	59500	65000	73600	123800	133400	142600	153000	193300	217900		
4	23800	27900	31900	36400	38700	49000	52000	58000	61300	67000	75800	127500	137400	146900	157600	199100	224400		
5	24500	28700	32900	37500	39900	50500	53600	59700	63100	69000	78100	131300	141500	151300	162300	205100			
6	25200	29600	33900	38600	41100	52000	55200	61500	65000	71100	80400	135200	145700	155800	167200	211300			
7	26000	30500	34900	39800	42300	53600	56900	63300	67000	73200	82800	139300	150100	160500	172200	217600			
8	26800	31400	35900	41000	43600	55200	58600	65200	69000	75400	85300	143500	154600	165300	177400	224100			
9	27600	32300	37000	42200	44900	56900	60400	67200	71100	77700	87900	147800	159200	170300	182700				
10	28400	33300	38100	43500	46200	58600	62200	69200	73200	80000	90500	152200	164000	175400	188200				
11	29300	34300	39200	44800	47600	60400	64100	71300	75400	82400	93200	156800	168900	180700	193800				
12	30200	35300	40400	46100	49000	62200	66000	73400	77700	84900	96000	161500	174000	186100	199600				
13	31100	36400	41600	47500	50500	64100	68000	75600	80000	87400	98900	166300	179200	191700	205600				
14	32000	37500	42800	48900	52000	66000	70000	77900	82400	90000	101900	171300	184600	197500	211800				
15	33000	38600	44100	50400	53600	68000	72100	80200	84900	92700	105000	176400	190100		218200				
16	34000	39800	45400	51900	55200	70000	74300	82600	87400	95500	108200	181700	195800						
17	35000	41000	46800	53500	56900	72100	76500	85100	90000	98400	111400	187200							
18	36100	42200	48200	55100	58600	74300	78800	87700	92700	101400	114700	192800							
19	37200	43500	49600	56800	60400	76500	81200	90300	95500	104400	118100								
20	38300	44800	51100	58500	62200	78800	83600	93000	98400	107500	121600								
21	39400	46100	52600	60300	64100	81200	86100	95800	101400	110700	125200								
22	40600	47500	54200	62100	66000	83600	88700	98700	104400	114000	129000								
23	41800	48900	55800	64000	68000	86100	91400	101700	107500	117400	132900								
24	43100	50400	57500	65900	70000	88700	94100	104800	110700	120900	136900								

בטבלה הנוכחית ניתן לראות את שלבי השכר של כל חייל בצבא בהתאם לדרגתו ותפקידו. ניתן לראות כי חייל רגיל בדרגה הכי נמוכה "Safoy" נמצא בשלב שכר 3.60 להלן דרגות השכר של חיילי הצבא:

Posts	Level	Indian Army Salary
Chief of Army Staff	18	2,50,000/-
VCOAS/ Army Cdr/ Lieutenant General (NEGS)	17	2,25,000/-
Lieutenant General	15	1,82,200/- to 2,24,100/-
Major General	14	1,44,200/- to 2,18,200/-
Brigadier	13	1,39,600/- to 2,17,600/-
Colonel	13	1,30,600/- to 2,15,900/-
Lieutenant Colonel	12	1,21,200/- to 2,12,400/-
Major	11	69,400/- to 2,07,200/-
Captain	10B	61,300/- to 1,93,900/-
Lieutenant	10	56,100/- to 1,77,500/-
Subedar General	8	34,800/-
Subedar	7	34,800/-
Naib Subedar	6	34,800/-
Havaldar	5	34,800/-
Naik	4	20,200/-
Lance Naik	3	20,200/-
Sepoy	3	20,200/-

59 <https://cleartax.in/s/7th-pay-commission-pay-scales>

60 לעיל, ה"ש 58.

בעוד ששכרו של חייל "safoy" רגיל ברמת שכר 3 הינו 21,700 רופי, ישנן יחידות שונות בצבא אשר מתועדפות באופן שונה. דוגמא חכך היא יחידה הנקראת 'Para Forces' הידועה גם בשם Para SF. יחידה זו הינה יחידה מומחית של כוחות מיוחדים של גדוד צנחנים המתמחה בפעולות שונות כגון לוחמה לא קונבנציונלית, סיור מיוחד ולוחמה בטרור. חיילי הפארה SF מקבלים בנוסף לשכר ברמה 3, הטבות וקצבאות שונות שמעלות את שכרם בשל מעמדם המובחר ורמת ההכשרה הגבוהה. חיילי הקומנדו מקבלים כל חודש קצבת כוחות מיוחדים בסך של בין 158 ש"ח (3600 רופי) לבין 761 ₪ (17,300 רופי) לחודש בנוסף לקצבאות גובה וצניחה, סיוע בדיור, והנחות בריאותיות.<sup>61</sup>

להלן טבלאות אשר מדגישות את פערי השכר:

Rank	Salary (in hand)
Sepoy	40,000
Lance Naik	45,000
Naik	50,000
Havildar	55,000
Naib Subedar	60,000
Subedar	65,000

RANK	SALARY (without allowance)
Sepoy	21,700
Lance Naik	21,700
Naik	25,500
Havaldar	29,200
Naib Subedar	35,400
Subedar	44,900

בטבלאות הנ"ל ניתן לראות באופן ברור את פערי השכר בין חיילים רגילים לבין חיילים בכוחות המיוחדים. בטבלה הימנית ניתן לראות את השכר הבסיסי לחיילים שנקבע בוועידת השכר השביעית, כל אחד לפי רמתו.<sup>62</sup> מנגד, בטבלה השמאלית ניתן לראות את השכר המשודרג בהוספת ההטבות והקצבאות השונות.<sup>63</sup> תוספת השכר זו והטבות אלו לחיילים קרביים, הופכות את השירות בכוחות המיוחדים בהודו, לאחת מאפשרויות הקריירה האטרקטיביות ביותר עבור אלו המבקשים לשרת את ארצם תוך קבלת משכורת טובה.<sup>64</sup>

8.1.2 דיוור

חיילי הקומנדו של הצבא ההודי מקבלים מהממשלה קצבת שכירות בתים (HRA) שתפקידה לסייע בכיסוי סכום המגורים. סכום הסיוע נקבע לפי גורמים הכוללים רמת שכר ועלות הדיוור בעיר ספציפית.<sup>65</sup>

Testbook – "Para Special Forces Salary: Compensation, Structure and Allowances" (May 2023)<sup>61</sup> <https://testbook.com/defence/para-special-forces-salary>

<sup>62</sup> לעיל, הי"ש 57.  
<sup>63</sup> לעיל, הי"ש 61.  
<sup>64</sup> לעיל, הי"ש 56.  
<sup>65</sup> לעיל, הי"ש 61.

### 8.1.3. הטבות כלכליות

הממשלה מעניקה לאנשי הצבא את היכולת לקחת הלוואות בריבית נמוכה.<sup>66</sup> בנוסף, אנשי הצבא מקבלים פנסיה אשר משולמת לכל החיים לאחר שירות מספר מינימלי של שנים. אלו שמתחת לדרגת הקצונה צריכים לשרת 15 שנים על מנת להיות זכאים לקצבה, ואילו עבור קצינים, תקופת השירות צריכה להיות לפחות 20 שנים.<sup>67</sup>

### 8.1.4. בריאות

שירותי בריאות, לרבות אשפוז במצבים של מחלות קשות, מסופקים לאנשי הצבא ולתלויים בהם. במקומות בהם אין שירותי בריאות מומחים, ההוצאות הרפואיות שיעשו במקום אחר יוחזרו ע"י הממשלה. עבור חיילים משוחררים קיימת תוכנית בריאות מיוחדת (ECHS), אך ישנו צורך בתשלום חד פעמי בכדי להצטרף לתוכנית. התוכנית זמינה עבור כל אנשי השירות לשעבר. בהקשר זה, נציין כי התוכנית מכסה גם תלויים בשירות לשעבר לרבות בן זוג, הורים וילדים בכפוף לתנאי הכנסה, גיל ומצב משפחתי.<sup>68</sup>

## 8.2. ארה"ב

### 8.2.1. תעסוקה

צבא ארה"ב הוא הצבא השלישי בגודלו בעולם על בסיס כוח אדם פעיל. הוא מונה כ- 1,359,685 חיילים בשירות הסדיר וכ- 799,845 אנשי מילואים (נכון ל-28 בפברואר 2019).<sup>69</sup> בעוד וצבא ארה"ב נחשב צבא התנדבותי, ניתן לחוקק גיוס חובה באמצעות מערכת השירות הסלקטיבי. מערכת השירות הסלקטיבי הינה סוכנות פדרלית עצמאית, שמהווה כמקור היחיד לגיוס במקרי חירום על פי בקשת הנשיא ולאחר אישור הקונגרס. כל הגברים המתגוררים בארה"ב בגילאי 18 – 25 חייבים להירשם לשירות הסלקטיבי.<sup>70</sup>

הצבא מורכב משני מרכיבים מובהקים וחשובים - המרכיב הפעיל ומרכיבי המילואים. מרכיבי המילואים הם מילואים של צבא ארצות הברית והמשמר הלאומי של הצבא. הצבא המבצעי מורכב ממספר צבאות, חיל, חטיבות וגדודים המבצעים מבצעים ברחבי העולם.<sup>71</sup>

על אף שקיימות מספר הטבות לחיילים המשרתים בשירות הסדיר, נראה שישנה מחלקה ספציפית לענייני חיילים משוחררים ("The US Department Of Veterans Affairs") אשר מפעילה תוכניות לטובת חיילים משוחררים ובני משפחותיהם. המחלקה מציעה הטבות חינוך ושירותי שיקום ומעניקה תשלומי פיצויים עבור נכות או מוות הקשורים לשירות צבאי, ערבויות להלוואות דירות, פנסיה, קבורה וטיפול רפואי הכולל את שירותי בתי אבות, מרפאות, מרכזים רפואיים ועוד.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> <https://www.bankbazaar.com/tax/7th-pay-commission-for-pbor-armed-forces.html>

<sup>67</sup> <https://www.livemint.com/money/personal-finance/benefits-and-challenges-military-personnel-and-their-families-face-1554315886721.html>

<sup>68</sup> <https://static.mygov.in/indiancc/2022/11/mygov-99999999709897029.pdf>

<sup>69</sup> "DoD Personnel, Workforce Reports & Publications". *dmdc.osd.mil*. Defence Manpower Data Centre. Archived from [the original](#) on 10 March 2017. Retrieved 7 May 2019. –

<sup>70</sup> "About selective service system" -The official website of the United States government <https://www.sss.gov/about/>

<sup>71</sup> U.S Army – " UNDERSTANDING THE ARMY'S STRUCTURE " <https://www.army.mil/organization/>

<sup>72</sup> " U.S. Department of Veterans Affairs (VA)" <https://www.usa.gov/agencies/u-s-department-of-veterans-affairs>

להלן מספר קטגוריות המפרטות את מגוון ההטבות הניתנות לחיילים:

חיילים משוחררים זוכים להעדפה בתהליך הגיוס האזרחי, וייתכן כי יהיו זכאים להעדפה נוספת בהתאם לשירותם.<sup>73</sup> חיילים אלו מקבלים יתרון בקבלה למשרות בשירות הציבורי בכל רמות הממשל.<sup>74</sup> העדפתם של החיילים המשוחררים מגיעה מחוק העדפות הוותיקים משנת 1944.

וכעת היא מקודדת בהוראות שונות ב- "Title 5, United States Code" אשר מהווה קודיפיקציה רשמית של החוקים הפדרליים הכלליים והקבועים של ארצות הברית. על פי חוק זה, חיילים משוחררים, חיילים משוחררים

נכים או חיילים ששירתו בתפקיד פעיל בחיל החימוש בתקופות זמן מסוימות או בקמפינים צבאיים, זכאים להעדפה על פני אחרים בגיוס עובדים ברשימות זכאות תחרותיות.<sup>75</sup> רשימת זכאות הינה רשימה אשר מוקמת לאחר ביצוע גיוס לתפקיד. הרשימה מכילה את המועמדים אשר עומדים בכישורי המינימום לתפקיד הספציפי, ואשר סיימו בהצלחה את תהליך המיון.<sup>76</sup>

העדפתם של חיילים משוחררים מכירה בהפסד הכלכלי שנגרם לאזרחים ששירתו את ארצם במדים, מחזירה את החיילים המשוחררים לעמדה תחרותית נוחה לתעסוקה ממשלתית, ומכירה בחובה הגדולה יותר של חיילים משוחררים.<sup>77</sup> על כן, גם גברים וגם נשים ששירתו בתפקיד פעיל בכל שלוחה של הצבא במהלך מלחמה או כל מערכה או משלחת שאושר עבורם תג מסע, יכולים לטעון להעדפת חיילים משוחררים בסך 5 נקודות. מדובר בכלל פדרלי שאופייני גם לממשל מדינתי ומקומי.<sup>78</sup>

באופן כללי ישנם שני סוגים של העדפת חיילים משוחררים, העדפה בהסמכה למינוי והעדפה במינוי. העדפה בהסמכה מורכבת משני חלקים: בחלק הראשון ניתנת תוספת של כ-5 נקודות לצינון של החייל המשוחרר המועמד וזאת על מנת שיקבל מקום גבוה יותר בפנקס הזכאים, באופן שיקנה לו סיכוי גבוה יותר שייבחר, ואילו בחלק השני כאשר מדובר בחייל משוחרר נכה, שמו עובר אוטומטית לראש הרשימה. מנגד, העדפה במינוי היא באחריות הקצין הממנה. קצין מינוי יכול לא לבחור בזכאי שיש לו העדפה של חמש או עשר נקודות, ולבחור בזכאי ללא העדפה רק באופן זמני. על הקצין להגיש את נימוקיו לוועדה אשר תחליט האם נימוקיו נאותים. המינוי אינו חוקי עד אשר הקצין הממונה ישקול את כל התנגדותיה של הוועדה, אך בסופו של דבר, ההחלטה בידיו. עם זאת, החייל המשוחרר או אחר מטעמו יכולים לבקש ולקבל העתקים של נימוקי הקצין וממצאי הוועדה.<sup>79</sup>

בנוסף להעדפת חיילים משוחררים ישנה רשות "VRA" – הרשות למינוי חיילים משוחררים. רשות זו הינה רשות שבאמצעותה סוכנויות יכולות למנות חיילים משוחררים מתאימים ללא תחרות לתפקידים שונים. זאת ועוד, חוק הזדמנויות תעסוקה לחיילים משוחררים משנת 1998 מספק לזכאים מועדפים ולחיילים משוחררים זכאים, את ההזדמנות להתחרות על תפקידים מסוימים. הדבר חל רק כאשר הסוכנות ממלאת משרת שירות קבועה ותחרותית,

<sup>73</sup> PVA – Paralyzed Veterans of America - "veterans benefits" [https://pva.org/find-support/veterans-benefits/?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiAnztBhDVARIsAGmStVkmYhcl4bN0ktnlu7aG2IeKyUKYTOe2RsTThT\\_DyxENj47pCD\\_YxysaAn3rEALw\\_wcB](https://pva.org/find-support/veterans-benefits/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAnztBhDVARIsAGmStVkmYhcl4bN0ktnlu7aG2IeKyUKYTOe2RsTThT_DyxENj47pCD_YxysaAn3rEALw_wcB)

<sup>74</sup> American Historical Association – "Are Veterans Preferred in Civil Service?" [https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-\(1946\)/are-veterans-preferred-in-civil-service](https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-(1946)/are-veterans-preferred-in-civil-service)

<sup>75</sup> 5 U.S.C § 2108 - "Veteran; disabled veteran; preference eligible"

<sup>76</sup> Official government website – City of Santa Ana – "What is an eligibility list?" <https://www.santa-ana.org/question/what-is-an-eligibility-list/#/city/answers/applicant-faqs/what-is-an-eligibility-list>

<sup>77</sup> Raymond A. Pagliarini, Jr, "Department of Justice Support of Veterans' Preference", U.S. Department of Justice (2007).

<sup>78</sup> לעיל, ה"ש 74.

<sup>79</sup> שם.



והחליטה לגייס מועמדים מחוץ לכוח העובדה שלה. 80 חוק זה נכתב כתיקון ל- "Title 5, United States Code" הנ"ל, כדי לקבוע שלא ניתן לשלול תמורה לחיילים משוחררים הזכאים להעדפה אשר מגישים מועמדות לתפקידים מסוימים בשירות התחרותי ולמטרות אחרות.

בנוגע לשאלה המתבקשת האם ראוי לתת העדפות לחיילים משוחררים טען הנשיא פרנקלין ד' רוזוולט כי על הממשלה הפדרלית אשר מתפקדת כמעסיקה, להבטיח לחיילים כי כאשר יחזרו מהצבא תינתן להם התייחסות מיוחדת למאמציהם להשיג תעסוקה. לטענתו, זה בלתי אפשרי להוציא מיליוני צעירים מעיסוקיהם הרגילים במטרה להילחם למען שימור האומה, ואז לצפות מהם לחדש את פעילותם הרגילה מבלי שתינתן להם התחשבות מיוחדת.

עם זאת, העדפת חיילים משוחררים רצויה והכרחית כל עוד היא אינה מערערת את שיטת ההצטיינות, ולא מתפקדת רק כאמצעי לתגמול חייל משוחרר על שירותו בצבא. ההעדפה לא אמורה לאפשר לאנשי השירות לשעבר להניח שהם זכאים אוטומטית לעבודות ממשלתיות, אלא עליהם להוכיח גם בבחינות שהם כשירים לתפקיד. העדפת חיילים משוחררים מקנה סעד הוגן עבור לוחמים משוחררים למציאת עבודה, אשר תצמצם את הפער שצברו בזמן הרב ששירתו, הרחק מהעולם האזרחי.<sup>81</sup>

## 8.2.2 דיור

המחלקה לענייני חיילים משוחררים (The Va) לא מלווה ישירות כסף ע"מ לעזור בדיור, אך חיילים משוחררים מוסמכים יכולים ללוות עד \$417,000 ללא תשלום מקדמה לטובת דיור (המלווה עשוי לבקש מקדמה על אחוז מהיתרה, אם בכלל).<sup>82</sup>

## 8.2.3 הטבות כלכליות

נשים וגברים המשרתים בצבא זכאים להטבות כלכליות רבות לאחר השחרור מהצבא. אולם, ניצול ההטבות לרווונטי עד להגעה לעצמאות כלכלית.<sup>83</sup> כך, למשל, ישנן שתי תוכניות פנסיה למשרתים בשירות סדיר ושתיהן דורשות 20 שנות שירות.<sup>84</sup> בנוגע לחיילים משוחררים, החיילים זכאים לקצבת פנסיה אם הם עומדים במס' תנאים, (1) שוחררו מהצבא (חוץ ממקרים בהם שוחררו מחוסר כבוד) (2) ביצוע שירות של מעל 90 יום או יותר ושירות של יום אחד לפחות במלחמה (3) בעלי הכנסה ונכסים מוגבלים.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> 5 U.S.C. §§ 3330a-3330b - "Veterans Employment Opportunities Act of 1998." <sup>81</sup> Henry Reining, Jr., "Who Should Choose a Civil Service Career?" (1946).

<sup>82</sup> לעיל ה"ש 73.

<sup>83</sup> "A Veteran's Guide to Financial Independence" [https://nvhs.org/a-veterans-guide-to-financial-independence/?gclid=Cj0KCQiAn-2tBhDVARIsAGmStVlz0yaf145PsWO6lpc7yA2UqwprkCm1VJt\\_qc3rhYo1W1qmPF-InIaAg2DEALw\\_wcB](https://nvhs.org/a-veterans-guide-to-financial-independence/?gclid=Cj0KCQiAn-2tBhDVARIsAGmStVlz0yaf145PsWO6lpc7yA2UqwprkCm1VJt_qc3rhYo1W1qmPF-InIaAg2DEALw_wcB) NVHS <sup>84</sup> usa.gov - "Military pensions" <https://www.usa.gov/military-pensions>

<sup>85</sup> Jim Absher, Military.com - "2024 Veterans Pension Rate" (2023)



#### 8.2.4 בריאות

בנוגע להטבות בריאותיות חיילים קרביים מקבלים הטבות טובות יותר לעומת חיילים רגילים. החיילים הקרביים זכאים להטבות נסיעה ופטורים מתשלום עבור טיפול רפואי גם אם זה לא קשור לשירותם הצבאי.<sup>86</sup> בנוסף, חוק סמכות ההגנה הלאומית משנת 2008 מאפשר לחיילים משוחררים קרביים להאריך את שירותי הבריאות שלהם עד חמש שנים לאחר השחרור.<sup>87</sup>

אם כן, ניתן לראות כי בשתי המדינות הנ"ל יש מגוון הטבות וקצבאות במספר קטגוריות שונות, וכן גם תגמול נפרד או ספציפי עבור חיילים קרביים וזו למרות שמדובר בצבא התנדבותי ללא שירות מילואים פעיל באופן תדיר.

כעת נעבור לסקור מספר מדינות בהן אמנם אין הטבות בכל הקטגוריות המנויות, אך בכל אחת מהמדינות ישנם דברים ייחודיים שראוי להתייחס ולשים לב אליהם.

#### 8.3 יוון

צבא יוון בדומה לישראל, הוא צבא חובה אשר מורכב משלוש קבוצות: מומחים, מתנדבים ומתגייסים. הוא מונה כיום כ- 90,000 חיילים פעילים שמתוכם 30,000 מגויסים. החל ממרץ 2021 על כל הגברים האזרחים ברפובליקה היוונית בין הגילאים 18 עד 45 חלה החובה להתגייס למשך 12 חודשי שירות צבאי. מספר המתגייסים בכל גיוס יכול להגיע עד ל-180,000 אזרחים. אזרחים אשר השתחררו משירות פעיל מוכנסים למילואים וכפופים להחזרות תקופתיות של יום עד עשרה ימים במרווחים לא קבועים. בנוסף, גברים בין הגילאים 18 עד 60 אשר מתגוררים באזורים בעלי חשיבות אסטרטגית עשויים להידרש לשרת במשרה חלקית במשמר הלאומי.<sup>88</sup>

#### 8.3.2 תעסוקה

במידה והחייל רכש מומחיות מקצועית וניסיון מקצועי הוא יקבל על כך תעודה ואישורים, ואילו עבור מקצועות מסוימים תקופת השירות הצבאי תיחשב במניין ההתמחות.<sup>89</sup>

#### 8.3.3 הטבות כלכליות

תקופת הצבא נחשבת לחיילים למטרת ותק בעבודה לחישוב פנסיה. בנוסף, חיילים משוחררים זכאים להעדפה במכרזים שפורסמו ע"י הצבא או ע"י הכוחות המיוחדים.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> <https://ptsdlawyers.com/veteran-vs-combat-veteran> (2023) BERRY LAW – "veterans benefits" / Veteran benefits overview. / H.R.4986 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008

<sup>88</sup> <https://academic-accelerator.com/encyclopedia/hellenic-army>

<sup>89</sup> מרכז המחקר והמדע של הכנסת, "זכויות חיילים שמשוחררים משירות צבאי חובה – בדיקה במדינות נבחרות" (2017).

<sup>90</sup> שם.

#### 8.4 איטליה

צבא איטליה הוא זרוע היבשה של הכוחות המזוינים של איטליה. לאחר שחוק גיוס חובה בוטל במדינה בשנת 2003, בשנת 2004 הפך הצבא לצבא התנדבותי המורכב רק ממתנדבים. נכון לשנת 2019, הצבא מכיל כ- 165,500 משרתים פעילים – 96,700 המשתייכים לצבא הרגלי, כ- 28,850 המשתייכים לצי וכ- 39,950 המשתייכים לחיל האוויר. נוסף על כך הצבא מכיל כ- 41,867 כוחות מילואים.<sup>91</sup>

##### 8.4.1 תעסוקה

המדינה משריינת חלק ניכר מהמשרות במגזר הציבורי למתנדבים צבאיים. ממשלת איטליה שומרת למתנדבים כ- 60 אחוז מקרבינירי (המשטרה הצבאית), כ- 50 אחוז מהמשטרה הלאומית וכ- 45 אחוז ממשורות משטרת היערות וכיבוי האש, במטרה כי בסופו של דבר כל משרות המשטרה הארצית יישמרו עבורם.<sup>92</sup> בנוסף, משרד ההגנה של איטליה הקים משרד ייעודי ע"מ לעזור למתנדבים להתחבר למגזר הפרטי ולמצוא עבודה כאשר הם עוזבים את הצבא.<sup>93</sup>

#### 8.5 ספרד

הכוחות המזוינים של ספרד הם כוחות קבע התנדבותיים המורכבים מצבא, חיל הים וחיל האוויר. הכוחות מונים כ- 133,282 חיילים בשירות פעיל (נכון לשנת 2021), וכ- 15,150 חיילי מילואים (נכון לשנת 2019). בנוסף, משרתים עוד כ- 80,000 במשמר האזרחי הספרדי שנמצא תחת שליטת שר ההגנה בזמן חירום לאומיות.<sup>94</sup>

##### 8.5.1 תעסוקה

הממשלה מעניקה חודשיים עד עשרה חודשים של הכשרה בהתמחות תעסוקתית בתחילת דרכם של החיילים והכשרה נוספת לחזרה למגזר הפרטי. בנוסף, הממשלה מעניקה לחיילים הזדמנות לקבל תארים כ"טכנאים צבאיים", שבמשרד הביטחון מקווים שיסייעו לחיילים ולימאים בשובם לחיים האזרחיים. זאת ועוד, ממשלת ספרד פונה לארגוני מעסיקים במגזר הפרטי בתקווה שהם יפנו מקומות עבודה למתנדבי צבא ותיקים, ומשרד ההגנה הספרדי מנהל משא ומתן על הסכמים עם משרדים אחרים להחזיק במשרות לחיילים ומלחים.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> [https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%9B%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA\\_%D7%94%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D\\_%D7%A9%D7%9C\\_%D7%90%D7%99%D7%98%D7%9C%D7%99%D7%94%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D\\_%D7%A9%D7%9C\\_%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%93](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%9B%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D_%D7%A9%D7%9C_%D7%90%D7%99%D7%98%D7%9C%D7%99%D7%94%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D_%D7%A9%D7%9C_%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%93)  
Cindy Williams, *From Conscripts to Volunteers*, 58 *Naval War College Review*, 22 (2005)<sup>92</sup>.

<sup>93</sup> שם.

<sup>94</sup> [https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%9B%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA\\_%D7%94%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D\\_%D7%A9%D7%9C\\_%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%93](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%9B%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D_%D7%A9%D7%9C_%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%93)  
לעיל, ה"ש 92.<sup>95</sup>

להלן סיכום של כלל הממצאים:

ספרד	איטליה	יוון	ארה"ב	הודו	סוג ההטבות
				✓	הבדלי שכר בין לוחמים לחיילים פשוטים
			✓	✓	הטבות מיוחדות לחיילים משוחררים
✓	✓	✓	✓		הטבות תעסוקה
		✓	✓	✓	הטבות כלכליות
			✓	✓	הטבות דיור
			✓	✓	הטבות בריאותיות

## 9. המלצות

### 9.1. המלצה א' – הטבות מומלצות.

לפי הממצאים שהוצגו במסמך זה, ישנן הטבות רבות למשרתי המילואים, בין אם הם עורפיים או לוחמים. לעומת זאת ההטבות ללוחמים בסדיר אינן נרחבות בצורה משמעותית, מלבד שכרם אשר גבוהה יותר מחיילים עורפיים ומימון "מדים ללימודים" אין הטבות נוספות. הטבות שיהיו מתוקצבות באופן מקיף ומוסדרות בחקיקה, יוכלו לשפר את תנאי השירות למערך ולעודד גיוס לקרבי.

נסכם את ההטבות שלטעמנו רצוי כי יכנסו במסגרת החקיקה:

**תעסוקה** - כאמור, מלש"בים רבים מעוניינים להגיע לתפקידים אשר יוכלו לפתח את כישורם האישי, וכן ללמוד הכשרה, אשר תוכל להוות בסיס לניסיון תעסוקתי, לאחר השחרור. לכן, נעמוד על הטבות שונות אשר יוכלו לתגמל את המערך הלוחם וגם את משרתי המילואים הפעילים.

- **תקנים במשרות ציבוריות** - הצעה כזו הוגשה על ידי חברי הכנסת לסיעת "יש עתיד" (להרחבה, ראו פרק 5), אשר עסקה במתן שריון משרות במגזר הציבורי עבור משרתי מילואים פעילים. יש לציין שכפי שעלה בסקירת הפתיחה, מתן העדפה שכזו רצוי כי תהיה לכלל משרתי המילואים ולא ללוחמים בלבד. כמו כן, ניתן לאמץ מאיטליה את מודל העסקה במגזר הציבורי, ובו נשמרות משרות ציבוריות לחיילים משוחררים.

- **תקנים במגזר הפרטי** - ניתן ללמוד מאיטליה על המשרד שהוקם על מנת לעזור לחיילים בהכוונה מקצועית. מדינה נוספת היא ספרד. במסגרת ההטבות, היא מנהלת אל מול חברות פרטיות ומשרדי ממשלה משא ומתן להשמה של חיילים משוחררים. ניתן לאמץ מודל זה על ידי כך שהמדינה תפנה גם למגזר הפרטי ותתמרץ חברות להעסיק לוחמים משוחררים.

- **הכשרה מקצועית בתוך הצבא** - כפי שהוצג בפרק המבוא שנעשה במסלול לוחמים להייטק, הכשרה פנימית תוכל גם לסייע לצבא בכוח אדם נוסף וגם ללוחמים לצבור ניסיון תעסוקתי רלוונטי. ניתן להרחיב זאת לתחומים נוספים כמו: עריכת דין, רפואה, מכונאות ועוד. **הטבות כלכליות** - סיוע נוסף משמעותי עבור המערך הלוחם במילואים, הן הטבות כלכליות בתחום ההלוואות והדיור. בתחום הדיור, ניתן ללמוד מהצעות חוק שהוצעו בעבר, להפחתה בארנונה ותשלום שכר דירה. ניתן לראות כי הטבות אלו עלו גם בסקירת המשפט המשווה, כמו למשל בהודו וארצות הברית.

כמו כן, אנשי מילואים רבים הם בעלי עסקים פרטיים, לכן על מנת לחזק אותם ניתן להעניק הטבות מסוג ריבית מופחתת (כפי שנעשה בהודו), או פטור מתשלומים שונים בשנים הראשונות להקמת העסק.

**עדיפות במכרזים** - כפי שעלה בסקירה המשווה, יוון מעניקה עדיפות במכרזים ליוצאי צבא. פתרון כזה, עשוי לסייע לאנשי המילואים אשר משאירים את העסקים הפרטיים שלהם מאחור, ונאלצים להתמודד עם השלכות כלכליות כבדות. נראה כי לאחרונה יוזמה זו עלתה בעיר רעננה, בעניין זה.<sup>96</sup> לכן, ניתן באמצעות יוזמת חקיקה להרחיב זאת גם במכרזים הציבוריים.

**קרקעות** - סבסוד קרקעות עבור חיילים משוחררים עשוי להוות תגמול כלכלי משמעותי מאוד. אולם, יש לציין כי הטבה מסוג כזה לא עלתה במשפט המשווה, וגם לפי סקירת הפסיקה מספר מתווים של הטבה מסוג זה, נפסלו בבג"ץ. לפיכך, במידה ומעוניינים להעניק הטבה מסוג, יש לעמוד במסגרת הכללים שנקבעו בפסיקה.

### 9.2. **המלצה ב' - אופי החקיקה.**

המלצה זו עוסקת באופן החקיקה לאסדרת ההטבות עבור המערך הלוחם. ראשית, חשוב להבהיר כי בדיקת הצעות חוק נעשית על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת, לפני שהיא עוברת לשלב הדיון בוועדות והקריאה הטרומית. בשלב הבדיקה, הלשכה המשפטית מנחה כיצד יש לנסח את הצעת החוק, אם יש חוק רלוונטי שניתן להוסיף את ההצעה כתיקון לחוק קיים, או לחילופין ממליצה לנסח את ההצעה כחוק חדש.<sup>97</sup> בהתאם לכך, המסקנות במסמך זה מבוססות לפי הממצאים שנבחנו, וכי ההחלטה על התאמת החקיקה, נמצאת בידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

על בסיס ההיסטוריה החקיקתית שהוצגה לעיל, ניתן להבחין כי כלל הצעות החוק שהוגשו על שולחן הכנסת - היו תיקוני חקיקה לחוק קליטת חיילים משוחררים. לפיכך, ככל הנראה המלצת הלשכה המשפטית של הכנסת תהא הכנסת סל ההטבות תחת חוק זה. כמו כן, הליך החקיקה בישראל הוא ארוך, לכן זהו שיקול חשוב בהחלטה באיזה הליך חקיקה לבחור.<sup>98</sup> בייחוד, כאשר מצוקת המערך הלוחם גדלה באופן משמעותי מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל.

**מצד שני**, ראוי לציין כי הרבה מן הצעות החוק לא ייושמו בסופו של דבר בחקיקה, וכן ישנם מקרים בהם קיימת חקיקה, אך ההטבות עצמן אינן ממומשות על ידי הלוחמים בפועל.<sup>99</sup> בהתאם לסקירת החקיקה שהוצגה, נראה כי הצעות חוק רבות מוגשות לשולחן הכנסת בעת לחימה, לפיכך, פתרון באמצעות ועדה ייחודית שתפקידה להיות אמונה על תכנון החוק, תוכל לטייב את החוק וגם להעניק לחקיקה מעמד ראוי וחגיגי. כמו כן, על מנת להתמודד עם בעיית יישום החקיקה, ניתן לטעמנו להכיל בתוכו מנגנוני פיקוח אשר יודאו כי ההטבות אכן ימומשו. בנוסף, מתווה חקיקה של חוק "מעמד הלוחם", אשר מכיל בתוכו סמכות לממשלה בקביעת הטבות שונות, עשוי לסייע בעמידה בכללים המשפטיים, כפי שהוצגו בפרק הפסיקה.

### 9.3. **המלצה ג' - אתגרי החקיקה בסוגיות משפטיות.**

ראשית, יש צורך לעגן בחקיקה ראשית את הסמכות של הממשלה ורשויות מוניציפליות להעניק הטבות ללוחמים, דבר זה ימנע קשיים רבים בעתיד. שנית, ראוי להסביר בתזכיר החוק ולאורך הליך החקיקה כי השוני בין הלוחם לחייל העורפי הינו רלוונטי, אשר יאפשר להעניק ללוחם הטבות שלא יכללו בגדר הפליה עקב כך שקיים שוני בין השניים. שלישית, נראה לפי הפסיקה כי ההטבות המוענקות צריכות להיות תחת גבולות גזרה מסוימות, מומלץ בעיננו להעניק מספר הטבות "חלשות" (למשל, הבדלי שכר נמוכים יותר), במספר מישורים רב יותר, מאשר הטבות "חזקות" (למשל, העדפה מתקנת בתקנים ציבוריים), במישורים בודדים. זה יגרום למיתון השוני בין החייל העורפי, אך עדיין ייצור הטבות רבות במישורים שונים אשר יעודדו מתגייסים לבחור במסלול הקרבי, יעניקו את המענה הראוי ללוחמים, יימנעו הרגשה של חוסר שוויון בקרב החיילים העורפיים ללוחמים ובנוסף יגרמו לנחיתה רכה בקרב הלוחמים באזרחות.

<sup>97</sup> הליך החקיקה, הלשכה המשפטית של הכנסת (ספטמבר 2016).

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/Explanation2.pdf>

<sup>98</sup> גונן אילן עניין של זמן? - ניתוח משך הליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות בישראל - ממצאים ראשוניים "ICON-S-IL Blog" (2016).

<sup>99</sup> אתר מרכז העצמת האזרח, הטבות לחיילי מילואים ובני משפחותיהם - <https://katzr.net/533b80>

כמו כן, פסיקת בג"ץ "נעמה החובשת" (להרחבה ראו פרק 6), משקפת את החשיבות בחקיקה המגדירה באופן בהיר לוחם מהו. השקעה בנושא זה, עשויה להפחית עתירות לבית המשפט בנושא זכאות ההטבות. זאת ועוד, בהירות החוק תסייע באחידות הדין וההוגנות כלפי אלו אשר זכאים להטבות השונות. לכן, המלצתנו במסגרת החקיקה לקיים בוועדה הרלוונטית דיון בנושא הגדרת הלוחם, על מנת לתת את ההטבות, לאלו הזקוקים לכך ולמנוע "טרמפיסטיות" (Free Ride).

### דברי סיום

נרצה לשתף כי יוזמה זו נגעה בכלל חברי הצוות באופן אישי. אנו סבורים כי מהות היוזמה, מעבר להצגת הממצאים, והנתונים המשפטיים העוטפים אותה, היא לשקף את הערך המוסרי בתגמול עבור מערך הלוחם - במילואים ובסדיר. כפי שצוין, מערך המילואים הוא קטן, אך החשיבות שלו להבטחת חיים בטוחים במדינת ישראל היא עצומה. לפיכך, אנו תומכים בסלילת דרך הוגנת ומתגמלת למסלול חייו של הלוחם והלוחמת. החל מתנאי השירות הצבאי, דרך נחיתה רכה לאזרחות, ותמיכה רחבה במשך המילואים, תקופה אשר צפויה להימשך זמן רב, בהתאם למציאות הנוכחית.

**מסמך זה נכתב על ידי:** ראש הצוות עדי סימוני ; איתי מונק, מעיין לנקרי גרוס, אלישבע סיני ולירז אלביליה.

**נערך על ידי:** חבר צוות המחקר - תום קרויטרו.

**נבדק על ידי:** ראש סניף "עומק בר אילן" - עדן שקד.

**אושר על ידי:** מנכ"לית "עומק" - רז רחמני.

**אנו מודים לליווי והערותיו המועילות של ד"ר שי שטרן מאוניברסיטת בר אילן.**