



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

22 בפברואר 2024  
י"ג באדר א' התשפ"ד

לכבוד  
היועץ המשפטי למערכת הביטחון

הנדון: תזכיר חוק שירות ביטחון – הארכת משך שירות החובה של גברים  
תזכיר חוק שירות המילואים – הארכת משך שירות המילואים והעלאת גיל

1. ביום 18 בינואר 2024, פורסמו להערות הציבור תזכירי החוק הבאים:

א. חוק שירות ביטחון (תיקון מס' ...), התשפ"ד-2024 – המציע להאריך את משך שירות החובה של גברים ל-36 חודשים כברירת מחדל (להלן: תזכיר חוק שירות החובה);

ב. חוק שירות המילואים (תיקון מס' ...), התשפ"ד-2024 – המציע לאפשר קריאתם של אנשי מילואים לפרקי זמן ממושכים יותר וכן להעלות את גיל הפטור משירות מילואים (להלן: תזכיר חוק שירות המילואים).

בהתאם לדברי ההסבר הנלווים לתזכירי החוק, הרקע לתזכירים הוא המציאות הביטחונית החדשה שנוצרה בעקבות פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בין מדינת ישראל לארגוני הטרור ברצועת עזה, אשר "מחייבת מענה מבצעי משמעותי להגנה ולהמשך מאמץ המלחמה בכלל הגזרות", ובתוך כך הגדלת מצבת כוח האדם הצבאי העומד לרשות צה"ל.

2. לצד ההכרה בצורך החיוני לתת מענה מיידי לצורכי כוח האדם של צה"ל, אנו מתנגדים לתזכירי החוק:

א. הן לאור ההסדרים המהותיים שהם מציעים – קיבוע לטווח ארוך של הכבדת נטל השירות הצבאי על משרתי החובה והמילואים, תוך הגדלה בלתי-חוקתית של אי-השוויון בין אוכלוסיית המשרתים למי שאינם משרתים, ותוך מתן משקל מכריע לכאורה לשיקולים הביטחוניים על-פני שיקולים חיוניים רלוונטיים נוספים – בדגש על ההשלכות הכלכליות, החברתיות והארגוניות של ההסדרים המוצעים, לרבות ההשלכות על מודל צבא העם – וללא בחינה ממצה של מיצוי פוטנציאל הגיוס מקרב אוכלוסיות נוספות, בדגש על גברים חרדים, ושל חלופות אפשריות;

ב. הן לאור האופן שבו מבקשת מערכת הביטחון לקבוע בחקיקה הסדרים אלה – על-סמך תהליך קבלת החלטות פנימי של מערכת הביטחון, שאינו מאפשר בחינה של מסד השיקולים והנתונים שבבסיס ההסדרים המוצעים ואינו כולל מעורבות של מומחים חיצוניים בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים וללא כל דיון ציבורי משמעותי.

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסנר**

נשיא

**ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרוני

פרופ' ורד וניצקו-טרוס

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מעולם

שגריר לשעבר שלי מרידור

פרופ' מאיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מקשיט, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' חרית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיין, פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

3. לעמדתנו, קביעה לטווח ארוך של נטל השירות הצבאי, בחובה ובמילואים, מחייבת **הקמה של ועדה מקצועית, חיצונית למערכת הביטחון**, בעלת מומחיות בהיבטים הרלוונטיים. ועדה כזו תוכל לשקול את כלל השיקולים וההשלכות הנוגעים לעניין, לרבות בהיבטים **הנורמטיביים** (בדגש על סוגיית השוויון בנטל השירות הצבאי בחובה ובמילואים), **הכלכליים** (בדגש על העלויות השירות והעקיפות של השירות הצבאי), **החברתיים** (לרבות המוטיבציה לשירות צבאי והאמון בצה"ל, כמו גם שירות נשים בתפקידים קרביים וההשלכות המשפחתיות של השירות הצבאי), **והארגוניים** (לרבות מניעת אבטלה סמויה בצה"ל, האפשרות להסיט משימות צבאיות לכיתות כוננות והרחבת היקף המשרתים במילואים). ועדה כאמור תידרש גם לסוגיית **התגמול** למשרתים.

4. **יש לדחות את הניסיון להפריד בין הכבדת הנטל על המשרתים לבין הרחבת גיוס החרדים**. השאלות שלובות זו בזו. הכבדת הנטל על האוכלוסיות המשרתות, תוך התעלמות מגיוס החרדים, אינה לגיטימית וחותרת תחת עקרון צבא העם וההיגיון המסדר של כלל חובת השירות בישראל. תזכירי החוק לא רק שאינם מצמצמים את אי-השוויון בין המשרתים לבין החרדים, אלא תוצאתם היא **הרחבת אי-השוויון** – הן בהרחבת שירות החובה, והן בהרחבת שירות המילואים, שגם ממנו פטורים למעשה רוב בני החברה החרדית. **אם הסדר הגיוס הקיים פסול חוקתית מטעמי אי-שוויון, קל וחומר שההסדרים המוצעים, שאינם מוגבלים לנסיבות השעה, פסולים מטעמי אי-שוויון**.

5. **בטווח הזמן המיידי**, נדרש לתת מענה לצורכי צה"ל המיידיים שעל הפרק. א. מענה זה יכול שיתבסס **באופן זמני** על הארכת משך שירות החובה של משרתי החובה הרלוונטיים ועל הכבדת הנטל על משרתי המילואים. ואולם יש להקפיד לעשות כן תוך **הפגיעה במשרתים תהא המינימלית הנדרשת** – הן מבחינת **היקף הנטל הנוסף** שיוטל על אוכלוסיות המשרתים, והן מבחינת **תוקף הזמן** של ההסדרים שייקבעו.

ב. כמו כן, יש **למצות חלופות אפשריות נוספות**, כגון התנדבות של משרתי חובה לשירות סדיר נוסף בתנאי קבע ושימוש בצו 8. הגדלת נטל השירות משיקולים מעשיים של קלות ביצוע אינה ראויה.

ג. קביעה של **משך שירות חובה דיפרנציאלי** צריכה להיעשות תוך **התוויה של שיקול הדעת** באשר לקיצור השירות של חלק מן המשרתים, ובכפוף **לאישור פרלמנטרי**.

ד. רצוי כי גם הסדרים לטווח הזמן המיידי ייקבעו על-ידי **ועדה מקצועית חוץ-צבאית** כמוצע לעיל.

6. נציג להלן את הנימוקים העיקריים לעמדתנו. נעשה כן בסדר הדברים הבא:

א. כללי

- ב. תזכירי החוק והצורך בבחינה מקצועית.
- ג. ההקשר הנורמטיבי של משך השירות הצבאי - זכויות אדם ושירות חובה ומילואים
- ד. עלויות כלכליות של הארכת משך שירות החובה והארכת המילואים
- ה. היבטים ארגוניים פנים-צבאיים והשירות הדיפרנציאלי
- ו. היבטים חברתיים - על אמון בצה"ל ומוטיבציה לשירות
- ז. בחינת הסדרים חלופיים
- ח. סיכום

#### א. כללי

7. מדינת ישראל מצויה באחת התקופות הקשות בתולדותיה. ביום חג שמחת תורה התשפ"ד, 7 באוקטובר 2023, הותקפה ישראל על ידי ארגון הטרור חמאס. עצם היכולת של ארגון טרור לחדור את גבולות ישראל, המלחמה המתנהלת בעוצמה ברצועת עזה, המצב הביטחוני ביהודה ובשומרון, הלחימה המתנהלת בזירה הצפונית ובזירות אחרות והאיומים להסלמה נוספת במצב הביטחוני – כל אלה מחייבים מערך כוח אדם משמעותי בשורות הצבא. לשם כך, מבקש צה"ל להגדיל את מצבת כוח האדם הצבאי בשירות חובה ובשירות מילואים.
8. עם זאת, הצורך המיידי בהגדלה של מצבת כוח האדם הצבאי עדיין אינו מצדיק אימוץ של כלל ההצעות הכלולות בתזכירי החוק. לעמדתנו, מעבר לטעמים הביטחוניים המובנים וההכרחיים, **כל החלטה על הכבדת נטל השירות על משרתי החובה והמילואים חייבת לכלול התייחסות גם להיבטים נוספים הכרוכים בהחלטה זו, ולכל הפחות לארבעה היבטים אלה: הנורמטיבי, הכלכלי, החברתי והארגוני.** נוסף על כך, כל החלטה צריכה להיות מבוססת נתונים ולהתייחס בפירוט למיצוי יכולות הגיוס גם מקרב אוכלוסיות נוספות.
9. יש לדחות את הניסיון להפריד בין הרחבת גיוס החרדים לבין הכבדת הנטל על המשרתים. השאלות שלובות זו בזו. הכבדת הנטל על האוכלוסיות המשרתות תוך התעלמות מגיוס החרדים אינה לגיטימית, פסולה חוקתית מטעמי אי-שוויון, וחותרת תחת תפיסת צבא העם וההיגיון המסדר של כלל חובת השירות בישראל.
10. שאלת היסוד העולה היא מדוע יש לאמץ כבר כעת הסדר שישפיע לטווח הארוך. **מדוע לא להסתפק בהסדר קצר-טווח שיענה על צרכי כוח האדם המיידיים תוך הקפדה על הפגיעה המינימלית ההכרחית באוכלוסיות המשרתות, ויותר מקום לבחינת ההשלכות של החלטות שעתידות להתקבל.** ברור כי בחינת מכלול השיקולים מחייבת מחשבה מעמיקה, דיון ציבורי, וקבלת החלטות סדורה על-ידי הדרג המדיני והמחוקק.

11. במסגרת התייחסותנו לתזכירי החוק, נבקש להתייחס לשלוש נקודות מרכזיות ומשלימות:

א. בעת הנוכחית, שהיא עת חירום, יש לקבל החלטות לטווח הזמן המידי אך להגביל את קבלת ההחלטות לטווח הארוך;

ב. ההצעות שעל הפרק להגדלת מצבת כוח האדם הצבאי מעוררות קשיים משמעותיים במכלול ההיבטים שהוזכרו לעיל (הנורמטיבי, הכלכלי, חברתי והארגוני);

ג. מתן מענה לטווח הארוך לצורכי כוח האדם של צה"ל מחייב בחינה מעמיקה ומתן מענה לבעיות הנ"ל, על-ידי ועדה מקצועית, חיצונית למערכת הביטחון, ותוך קיום דיון ציבורי.

12. היות ושני תזכירי החוק עוסקים בנושא שלוב, אנו מתייחסים אליהם להלן ככלל כמקשה אחת (להלן: תזכירי החוק), אלא אם צוין אחרת.

### ב. תזכירי החוק והצורך בבחינה מקצועית

13. משך שירות החובה – שנים רבות משך שירות החובה לגברים עמד על 36 חודשים. בשנת 2015 הוא קוצר ל-32 חודשים.<sup>1</sup> בשנת 2016 נקבע כי החל מיולי 2020 הוא יעמוד על 30 חודשים.<sup>2</sup> בשנת 2022 הוא קוצר משך השירות שוב בהוראת שעה רטרואקטיבית ל-32 חודשים עד ליולי 2024.<sup>3</sup> תזכיר חוק שירות החובה מציע להאריך את השירות ל-36 חודשים.

14. משך שירות המילואים – משך שירות המילואים נקבע בשנת 2008 בחוק שירות מילואים. החוק נחקק לאחר שנבחן על ידי שתי ועדות חיצוניות לצבא, שבהן היו חברים קצינים בכירים לשעבר, מומחים מהאקדמיה, כלכלנים ואחרים.<sup>4</sup> החוק קובע מגבלות על היקף שירות המילואים וכן גיל פטור משירות. תזכיר חוק שירות המילואים מציע להרחיב את אלה כדלקמן:

<u>תזכיר החוק</u>	<u>החוק הקיים</u>		
<b>42 ימים בשנה</b>	<b>54 ימים בשלוש שנים (18 ימים בממוצע בשנה)</b>	חייל	משך שירות המילואים המירבי
<b>48 ימים בשנה</b>	<b>70 ימים בשלוש שנים (23.3 ימים בממוצע בשנה)</b>	מש"ק	

<sup>1</sup> חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014, ס"ח 350.  
<sup>2</sup> תיקון עקיף לחוק שירות ביטחון, מס' 22, בתוך חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 217.  
<sup>3</sup> חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022, ס"ח 760.  
<sup>4</sup> ראו באופן כללי: אריאל היימן, "מערכת המילואים – עבר הווה ועתיד: הרהורים בחלון עשר שנים לחקיקת חוק המילואים" (מוכר 183, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2018).

55 ימים בשנה	84 ימים בשלוש שנים (28 ימים בממוצע בשנה)	קצין	
40 ימים בשנה	25 ימים אחת לשלוש שנים	משך שירות המילואים המירבי לטובת פעילות מבצעית	
מי שאינו קצין או מש"ק – 48 ימים בשנה + גם במערכים וביחידות	108 ימים בשלוש שנים (36 ימים בממוצע בשנה)	משך שירות המילואים המירבי בתפקידים ובמקצועות שקבע שר הביטחון באישור ועדת חוץ וביטחון	
חייל – 45 קצין – 49 צו מיוחד של שר הביטחון – 52	חייל – 40 קצין – 45 צו מיוחד של שר הביטחון – 49	גיל הפטור משירות מילואים	

כפי שניתן לראות תזכיר החוק המוצע מאפשר להאריך באופן ניכר את ההיקף המירבי של שירות המילואים. במיוחד מובהק ההבדל ביחס לתעסוקה מבצעית – מ-25 ימים אחת לשלוש שנים, ל-40 ימים בשנה.

15. הנחת היסוד שלנו בהתייחסות זו היא כי אכן צה"ל זקוק באופן מיידי לכוח אדם נרחב לשם התמודדות עם המציאות הביטחונית הנוכחית. אכן, ממשלת ישראל וועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרו הפעלה נרחבת של חיילי מילואים לצורך ניהול המלחמה. בין השאר: התקבל תיקון לחוק המילואים שאפשר את הארכת השירות של חיילי המילואים הנמצאים בשירות מילואים פעיל ואשר הגיעו לגיל הפטור,<sup>5</sup> הוקדם גיוסם של תלמידי מכינות קדם צבאיות<sup>6</sup> והוארך השירות הפעיל של תלמידי ישיבות ההסדר.<sup>7</sup>

16. הארכת משך השירות של החיילים הקרביים המשרתים, בדרך של שירות מילואים או של הארכת שירות החובה נראית, על-פניה, כפתרון סביר. אלא שתזכירי החוק מציעים להגדיל את נטל השירות על משרתי החובה והמילואים באופן שאינו קצוב בזמן, וביחס להארכת משך שירות חובה עושים זאת בנוגע לכלל החיילים, גם כאשר אין צורך בהם (ראו בהמשך התייחסות להסדר "השירות הדיפרנציאלי" המוצע בתזכיר החוק, אולם כבר כעת ניתן לומר כי ההיקף והדרך של השירות הדיפרנציאלי כפי שמוצע לוקים בחסר).

17. לדעתנו, תנאי חיוני לקביעת הסדרי שירות צבאי לטווח ארוך הוא קיומו של מסד מקצועי הקובע את מודל תפיסת הביטחון של צה"ל לאחר ה-7 באוקטובר

<sup>5</sup> חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 25- הוראת שעה – חרבות ברזל)( העלאת גיל הפטור משירות מילואים), התשפ"ד-2024.

<sup>6</sup> "יוקדם גיוס לכ-1,300 חניכי מכינות קדם צבאיות, גופי שנת שירות ותלמידי ישיבות למרץ 2024" אתר צה"ל (30.01.2024).

<sup>7</sup> מתוך דבריה של סא"ל עדינה אבני, ישיבה של הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים, הכנסת ה-25 (14.02.2024).

2023, ואת **צורכי כוח האדם** הנגזרים ממנו. קביעה זו של צורכי הביטחון צריכה להיעשות בצורה סדורה, לאחר שוך הקרבות, על-ידי הדרג המדיני והמחוקק.

18. לאחר קביעת צורכי כוח האדם הנגזרים מתפיסת הביטחון, יש לבחון את **מקורות** כוח האדם. בעבר נבחנו אלה על-ידי ועדות מקצועיות חוץ-צבאיות דוגמת ועדת בן בסט (2006)<sup>8</sup> וועדת לוקר (2015)<sup>9</sup>. שתי הוועדות המקצועיות הללו הובלו על-ידי מי שאינם משרתים בשירות פעיל, הביאו בפני הדרג המדיני הצעות המאזנות בין צורכי הביטחון לבין צורכי כלל המשק ובחנו את האיזון בין מקורות שונים לכוח אדם. באופן דומה, גם מודל שירות המילואים נבחן על-ידי ועדות מקצועיות חוץ-צבאיות, בפרט ועדת היימן (2003) וועדת ברורמן (2005), שבהן היו חברים מומחים מתחומים שונים.

כבעבר גם עתה, **נדרשת הקמת ועדה מקצועית, חיצונית למערכת הביטחון, לבחינת מקורות כוח האדם הנחוצים**. על ועדה כזו יהיה לשקול את כלל האפשרויות להרחבת כוח האדם (לרבות גידול טבעי, גיוס אוכלוסיות שאינן מתגייסות כעת, הסטה של חיילים בעלי פרופיל קרבי המשרתים כעת ביחידות לא קרביות והרחבת שירות הקבע בצה"ל). **קבלת החלטה לטווח הארוך בעניין הנטל על משרתי החובה והמילואים, תוכל להתקבל רק על-בסיס המסקנות וההמלצות של ועדה כאמור**.

19. תזכירי החוק מתייחסים לעבודת הערכה מחודשת שנעשתה על-ידי צה"ל ביחס לצורך המבצעי, צורכי צה"ל ותרחישי הייחוס השונים.<sup>10</sup> לפי דברי ההסבר – המסקנה של בחינה זו היא שאין ברירה אלא להגדיל את כוח האדם הקיים. כמו כן, מצוין במפורש כי נבחנו חלופות שונות להגדלת כוח האדם ובעיקרן הארכת משך שירות המילואים באמצעות שימוש בצו 8, והסתמכות על שירות קבע. הצעות אלו, כך דברי ההסבר, נדחו מטעמים שונים.

דברי ההסבר לתזכירי החוק, מטבע הדברים, אינם מפורטים ביחס לעבודות שנעשו בצה"ל, אך קריאתם מעוררת מספר שאלות. למשל: האם אכן העבודה הצבאית כבר הושלמה, או שמא היא עדיין מצויה בתהליכי בחינה?<sup>11</sup> שאלה נוספת נוגעת לאפשרות לגיוס לשירות קבע לתקופה קצרה – בדברי ההסבר לתזכיר חוק שירות חובה נאמר כי ההצעה לגיוס לקבע לתקופה קצרה נדחתה מכיוון שזהו מודל התנדבותי, שאין לדעת אם יענה לכל דרישת כוח האדם, אך עולה השאלה מדוע לא לנסות למצות את המודל ההתנדבותי האמור, ורק אחר כך להחליט בדבר הארכת משך שירות החובה.

<sup>8</sup> הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל **דו"ח הוועדה** (2006) (להלן: דוח ועדת בן-בסט).

<sup>9</sup> הוועדה לקביעת תקציב הביטחון **דו"ח הוועדה** (2015) (להלן: ועדת לוקר).

<sup>10</sup> למשל: תזכיר חוק שירות החובה, דברי ההסבר בעמ' 6.

<sup>11</sup> שם, בעמ' 5: "המצאות הביטחונייה החדשה שנוצרה מחייבת מענה מבצעי משמעותי להגנה ולהמשך מאמץ המלחמה בכלל הגזרות. צה"ל ומערכת הביטחון **עוסקים בתכנון המענה המבצעי המתפתח לשנים הקרובות, לרבות בהיבטי כוח האדם הנדרש**".

20. להשלמת התמונה נציין, כי בדברי ההסבר מופיעים כמעט אך ורק שיקולים ביטחוניים. ככל שדברי ההסבר משקפים באופן ממצה את השיקולים שנשקלו טרם פרסום תזכירי החוק, הרי שאלו בעייתיים: **לא ניתן לקבוע א-פריורית ובצורה מוחלטת כי צורכי הביטחון, כפי שמוגדרים על-ידי צה"ל ומשרד הביטחון, צריכים לגבור על כל שיקול אחר, ולהוות השיקול היחיד בקבלת ההחלטות.** צורכי הביטחון המזוהים על-ידי הצבא הם מרכיב מרכזי בתפיסת הביטחון הלאומי, אך בוודאי שלא השיקול היחיד. כפי שיובהר להלן, גם חוסנה של החברה הישראלית, של הכלכלה הישראלית, ושל הדמוקרטיה הישראלית הם מרכיב חשוב בבחינת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לפיכך, לא ניתן להתעלם משיקולים אלו בהסדרת שאלת הגיוס.

וככל שדברי ההסבר המלווים את תזכירי החוק אינם משקפים את מלוא השיקולים שנשקלו טרם פרסומם, הרי שבכך יש פגם כשלעצמו. שקיפות התהליכים והסבר שלהם הם תשתית הכרחית לקידום חקיקה כאמור.

21. לסיכום, **הדרך הראויה לקבלת ההחלטות בדבר הגדלת נטל השירות על משרתי החובה המילואים הינה כדלקמן:**

א. הקמת ועדה מקצועית חיצונית למערכת הביטחון, בעלת מומחיות במכלול ההיבטים הרלוונטיים, אשר תבחן את לקחי התקפת חמאס והמלחמה והשלכותיהם על צורכי כוח האדם של צה"ל.

ב. ועדה כזו תוכל לשקול את כלל השיקולים וההשלכות הנוגעים לעניין, לרבות בהיבטים הנורמטיבי (בדגש על סוגיית השוויון בנטל השירות הצבאי בחובה ובמילואים), הכלכלי (בדגש על העלויות הישירות והעקיפות של השירות הצבאי), החברתי (לרבות המוטיבציה לשירות צבאי והאמון בצה"ל, כמו גם שירות נשים בתפקידים קרביים וההשלכות המשפחתיות של השירות הצבאי), והארגוני (לרבות מניעת אבטלה סמויה בצה"ל, האפשרות להסיט משימות צבאיות לכיתות כוננות והרחבת היקף המשרתים במילואים). ועדה כאמור תידרש גם לסוגיית התגמול למשרתים.

ג. ועדה כזו תבסס מסקנותיה על בחינת כלל המקורות העומדים לרשות המערכת להרחבת הגיוס עוד בטרם כפייה של הארכת שירות החובה והכבדת נטל שירות המילואים.

ד. קבלת החלטות על-ידי הדרג המדיני והמחוקק בהתבסס על דיון מושכל בהמלצות הוועדה המקצועית.

ג. ההקשר הנורמטיבי של משך השירות הצבאי - זכויות אדם ושירות חובה ומילואים

22. שירות צבאי, מטבעו, שולל את חירותו של אדם ומגביל את מימושן של זכויות יסוד אחרות שלו. אזרח במדינה דמוקרטית נמצא במצב בסיסי של חירות –

הוא רשאי לנהוג כרצונו, ובלבד שמעשיו אינם מנוגדים לחוק. לעומת זאת, חייל נמצא במצב בסיסי של חירות מוגבלת – הוא חייב להימצא במקום שירורו לו מפקדיו ולבצע את הפקודות שיינתנו לו בכל עת שהוא חייל. יתרה מזו, חייל מוגבל, כאמור, במימוש זכויות היסוד האחרות שלו. דוגמה בולטת היא חובתו לסכן את חייו, גופו ובריאותו ככל שהוא נדרש לעשות כן לשם מילוי תפקידו הצבאי.<sup>12</sup> פגיעה קשה כל כך בזכויות היסוד בחברה דמוקרטית מחייבת הצדקה חזקה. ההצדקה היסודית היא שכדי להגן על המדינה הדמוקרטית ועל חיי אזרחיה ותושביה מפני אויבים מבחוץ יש צורך בצבא יעיל, וקיומו של צבא יעיל מחייב משמעת. הדברים מתבטאים, למשל, באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שישראל היא צד לה – אמנה האוסרת על עבודות כפייה, אולם מחריגה במפורש מגדר איסור זה שירות בעל אופי צבאי.<sup>13</sup>

23. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, בין היתר, את הזכות לחירות אישית ולהגנה על החיים והגוף, ומגביל את הפגיעה בהן – לחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.<sup>14</sup> החוק אומנם כולל סעיף "שמירת דינים" המגן לכאורה על חוק שירות ביטחון מפני ביקורת חוקתית,<sup>15</sup> אולם מרגע שנעשה תיקון בחוק נפתח הפתח גם לביקורת שיפוטית חוקתית.<sup>16</sup>

24. תנאי ראשון להצדקת הפגיעה בזכויות היא הנחיצות בשירות. שירות צבאי שאינו נחוץ אינו יכול לפגוע בזכויות הפרט. ממילא, קיימת חובה המוטלת על המדינה, לפני הגיוס לשירות חובה או לשירות מילואים, להניח תשתית עובדתית סדורה להצדקת הגיוס. באופן דומה, כאמור לעיל, חובה על המדינה להניח תשתית למשך גיוס החובה או לשירות המילואים. תשתית כזו, כאמור לעיל, חסרה בשלב זה.

25. שיקול נורמטיבי חשוב נוסף הוא שיקול השוויון. עקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי, והוא נגזר מעקרון כבוד האדם. עיקרון השוויון מחייב כי שירות החובה יוטל בצורה שוויונית עד כמה שניתן על כלל האוכלוסייה, וכי פטור משירות יינתן רק מסיבות ענייניות, דהיינו במקרה שבו השונות בין המתגייס למי שאינו מתגייס רלוונטית לעניין השירות הצבאי. כך למשל, ברור כי פטור על בסיס רפואי או נפשי רלוונטי לעניין הגיוס, וממילא אינו מהווה פגיעה בשוויון.

<sup>12</sup> לירון ליבמן ועידית שפרן גיטלמן "חיילי צה"ל במשבר הקורונה: היבטים משפטיים ואתיים" יחסי חברה צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון 68, 75 (מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדן ועידית שפרן גיטלמן עורכים, המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי 2020).

<sup>13</sup> ס' 38 (3) לאמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966) (נכנסה לתוקף ב-1992).

<sup>14</sup> ס' 4, 5 ו-8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>15</sup> שם, ס' 10.

<sup>16</sup> בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נו(5) 241 (1999).



26. עיקר הדיון הציבורי והמשפטי בסוגיית השוויון בנטל השירות עוסק בהסדר דחיית השירות ומתן הפטור לתלמידי ישיבות חרדים. אף שהסדר דחיית השירות, בהיקף מצומצם, התקיים מקום המדינה, נראה כי ביטול המגבלות על היקף הפטור, הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה החרדית, הירידה ביוקרתו של השירות הצבאי והשתלבות המפלגות החרדיות בממשלה אחרי המהפך של 1977, לרבות בקבלת החלטות בענייני ביטחון, הגבירו את הביקורת בציבור הכללי על היעדר השוויון בנטל השירות.<sup>17</sup>

27. העניין עלה בעתירות לבית המשפט העליון מאז שנות השבעים ולא נעמוד כאן על כל פרטי הפסיקה בנושא.<sup>18</sup> נציין רק את אבני הדרך העיקריות אשר עולות מפסיקת בית המשפט העליון: תחילה קבע בית המשפט העליון כי הנושא בלתי שפוי; בהמשך נקבע כי מדובר בהסדר ראשוני שיש לעגן בחוק, וכי שר הביטחון אינו מוסמך לתת פטורים מטעמים שאינם מנויים בחוק. בעקבות פסק הדין קבעה הכנסת הסדרים שנועדו להביא להגברת גיוס החרדים.<sup>19</sup> המאפיין של כל ההסדרים שקבעה הכנסת היה הניסיון להביא להגברת גיוס החרדים באמצעות משיכתם לשירות הצבאי, וללא הטלת סנקציות.

28. ההסדרים שנקבעו על ידי הכנסת נפסלו על ידי בית המשפט העליון בשורה של פסיקות, היות והם פגעו בעיקרון השוויון. הניתוח המקיף ביותר של הפגיעה בשוויון הנובעת מהפטור משירות הניתן לבחורי הישיבות מצוי בפסק דינו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרן ברק בעניין **התנועה לאיכות השלטון**:

“פגיעתו של חוק דחיית השירות בשוויון מקימה פגיעה בכבוד האדם. החוק פוגע באותם זכויות וערכים, העומדים ביסוד כבוד האדם כמבטא הכרה באוטונומיה של הרצון הפרטי, בחופש בחירה ובחופש פעולה של האדם כיצור חופשי. הוא פוגע באותו אגד של זכויות וערכים, ששמירתם נדרשת כדי לקיים את כבוד האדם של כל אחד מקבוצת הרוב, המחוייב בשירות צבאי. בעוד שמרבית בני החברה מחוייבים בשירות צבאי מלא וממושך, תוך סיכון לעתים של היקר מכל, לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם ניתנת האפשרות להשתחרר משירות זה. מצב דברים זה פוגע בשוויון הבסיסי והאלמנטרי ביותר שבין בני החברה. הוא פוגע במעמדו של האדם המחוייב בשירות צבאי כשווה בין שווים, על יסוד השתייכותו החברתית, אמונתו הדתית ואורחות חייו.

<sup>17</sup> דפנה ברק-ארוז, "גיוס בחורי הישיבות: בין דילמת השפיטות לדילמת האזרחות", מחקרי משפט כב 227, בעמ' 234–236 (2006).

<sup>18</sup> ראו: בג"ץ 40/70 בקר נ' שר הביטחון, פ"ד כד(1) 238; בג"ץ 448/81 רסלר ואח' נ' שר הביטחון מר אריאל שרון, פ"ד לו(1) 81; בג"ץ 3267/97, 715/98 רובינשטיין ואח' נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481; בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 ובג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, פ"ד סה(3) 1. לפסק הדין האחרון בפרשה ראו בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, נב(9) 2017. לדיון מקיף בבעיית גיוס החרדים ראו גלעד מלאך, "שוויון בנטל או נטל השוויון: לקראת ביטול חוק טל וההשלכות על גיוס בני הישיבות לצה"ל" (כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012); המכון הישראלי לדמוקרטיה "חוק גיוס חרדים: פסק דין מתבקש" (הודעה לעיתונות 13.9.2017).

<sup>19</sup> למשל: החוק לדחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002.

הוא מפר הפרה קשה את השוויון בזכויות ובחובות האזרחיות הבסיסיות. הוא גורם לאפליה וקיפוח. [...]

שכן זאת יש לזכור: שירותו של אדם בשירות הצבאי היא זכות וחובה גם יחד. חובת השירות פוגעת בשורה של חירויות יסוד של הפרט המשרת. כך באשר לשירות חובה בכל צבא. כך בוודאי באשר לשירות בצבא ההגנה לישראל. שירות זה כרוך לא פעם בסיכון זכותו היסודית ביותר של כל פרט – הזכות לחיים ולשלמות הגוף. [...] אפליה באשר ליקר מכל – החיים עצמם – היא הקשה שבאפליות. האדם מוכן ליתן חייו להבטחת מולדתו. הוא אינו מצפה לכל טובת הנאה מכך. הוא מצפה רק לכך שגם אחרים ינהגו כמוהו.

הטלת חובה זו על האחד ושחרור ממנה של האחר פוגעת קשות בזהותו העצמית של האדם; [...] היא פוגעת בכל אחד מקבוצת הרוב המחויב בשירות צבאי בשל ההפליה הקשה שהיא יוצרת כלפיו לעומת מי שתורתו אומנותו. בעוד שהאחד מחויב בשירות צבאי, קשה, תובעני וממושך, שירות שיש לו מחיר כלכלי ואישי מובהק, והכרוך לא פעם בסיכון החיים ושלמות הגוף, האחר פטור למעשה משירות זה.<sup>20</sup>

29. פגיעה בשוויון יכולה להיות מידתית. אולם בית המשפט העליון פסל את הסדר דחיית השירות הקיים כבלתי שוויוני. כלומר: עוד לפני התיקונים המוצעים בתזכירי החוק קבע בית המשפט שהסדר דחיית השירות הקיים של מי שתורתו אומנותו פסול. כידוע, אין כיום כל בסיס חוקי לדחיית השירות לתלמידי הישיבות, נושא הנדון בימים אלו בפני בית המשפט העליון.<sup>21</sup>

30. תזכירי החוק לא רק שאינם מצמצמים את אי-השוויון, אלא תוצאתם היא **הרחבת אי-השוויון**. בהרחבת שירות החובה, ובהרחבת שירות המילואים, שגם ממנו פטורים למעשה רוב בני החברה החרדית, מוטל נטל גדול יותר על האוכלוסייה המשרתת. **אם ההסדר הקיים פסול מטעמי אי-שוויון, קל וחומר שהסדר חדש, שאינו מוגבל לנסיבות השעה, פסול מטעמי אי-שוויון.**

ניתן לומר כי פגיעה בזכויות לעת מלחמה וחירום היא הכרח בל יגונה, וכי אין להתנות את ההגנה על המדינה בטווח הזמן המידי בתוצאה עתידית של גיוס בני ישיבות. אולם, **העמקת נטל השירות על האוכלוסיות המשרתות באופן קבוע ולטווח ארוך, בלא שנעשו כל המאמצים הנדרשים לגייס את בני הציבור החרדי, אינה עומדת בדרישות עקרון השוויון, והיא פסולה.**

31. סוגיית אי-השוויון איננה סוגיה תאורטית. היא סוגיה מעשית ביותר. על פי הנתונים העדכניים ביותר, בשנת 2024, 24% מכלל המועמדים לשירות ביטחון (כלומר – הגברים היהודים במדינת ישראל) הם חרדים. בשנת 2021 התגייסו

<sup>20</sup> בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006), סעיפים 41–42 לפסק דינו של הנשיא ברק.  
<sup>21</sup> בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון; בג"ץ 6199/23 אחים לנשק נ' שר הביטחון; בג"ץ 6477/23 איילת השחר סיידוף נ' שר הביטחון.

1,754 גברים חרדים לשירות צבאי או לשירות לאומי אזרחי, שהם כ-12% מן המועמדים לשירות ביטחון (כאשר 70% מן "החרדים" בצבא כלל אינם מגדירים עצמם כחרדים, ונספרים ככאלה משום שלמדו במוסדות חרדים). זאת בעוד ששירותם של 10,714 גברים חרדים נדחה מטעמי תורתו אומנותו – מספר המייצג כ-17% מכלל הגברים חיבי הגיוס בישראל.<sup>22</sup> מספרים אלו רק יגדלו בשנים הקרובות. בשנת 2050 עתידים הגברים החרדים להוות למעלה מ-40% מכלל הגברים היהודים במדינת ישראל בגיל הגיוס.

32. האוכלוסיות שאינן מתגייסות אינן כוללות רק חרדים. קיימות קבוצות נוספות באוכלוסייה בישראל שאינן מתגייסות כלל, או שאינן מתגייסות לשירות מלא. בחינה מקיפה של הסדרי הגיוס ומיצוי כוח האדם צריכה לדון מחדש גם בשאלת הפטור מגיוס לנשים דתיות, ואף בהסדר של קיצור השירות לתלמידי ישיבות ציוניות דתיות.

33. ההשלכה של אי-השוויון מורגשת, אם כן, לגבי כל חייל וחיילת. גיוס של חלק ניכר מהציבור החרדי היה יכול להביא לירידה משמעותית בצורך בהארכת משך השירות הצבאי. מדובר בפגיעה משמעותית באינטרסים ובזכויות של המשרתים הנגרמת בשל כך שקבוצה מסוימת בציבור הישראלי אינה משרתת בצה"ל. גיוס חרדים על פי שיעורם באוכלוסייה היה יכול להביא לקיצור משמעותי של שירות החובה.

#### שוויון ביחס לסוג השירות

34. סוגיה נורמטיבית נוספת הנוגעת להארכת משך שירות החובה היא הפגיעה **בציפייה של החיילים משרתי החובה**. תזכיר חוק שירות החובה מתייחס לכך וקובע כי הפגיעה בציפיות הלגיטימיות של המשרתים בצה"ל קטנה ביותר, שכן היות שמוצע להאריך את משך השירות שלהם "רק" בארבעה חודשים, אין לראות בכך פגיעה בציפייה שלהם.

אך עמדה זו מתעלמת מהפגיעה הבלתי מידתית במשרתים העומדים בפני שחרור בתקופה הקרובה. לגבי משרתי חובה אלו הארכת השירות היא בעלת השלכות דרמטיות.

35. סוגיה חשובה נוספת שיש לדון בה היא **סוג השירות של מי שהיו עתידים לסיים את שירות החובה שלהם בתקופה הקרובה – חובה, קבע או מילואים**. ככל שמדובר באוכלוסייה מוגדרת הנחוצה לצה"ל, הרי שניתן לכאורה לזמן אותם לשירות מילואים בצו 8 לפי הצורך. בהכרח עולה השאלה אם הבחירה להאריך את משך שירות החובה, תחת האפשרות לזמן אותם לשירות מילואים, מושפעת מטעמים של חסכון כספי, ולא מטעמים ענייניים.

---

<sup>22</sup> מתוך דבריו של תת-אלוף ודמני בוועדת המשנה למשאבי אנוש בצה"ל, ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-25 (10.05.2023).

בדומה, נשאלת השאלה עד כמה נבחנה האפשרות לתת מענה לצורך הביטחוני בדרך של **שירות קבע** של מי שעומדים בפני שחרור ויש צורך בהמשך שירותם. עלויות הסדר זה גבוהות, מן הסתם, מעלות הארכת משך שירות החובה, אך היתרונות של הסדר התנדבותי על פני הארכת שירות בכפיה הם רבים מאוד, במיוחד כל עוד שאלת אי-השוויון מרחפת מעל הסדר הגיוס כולו. אף כאן, אין די בקביעה שהפגיעה מוצדקת בשל כך שיש צורך צבאי. על צה"ל להראות כי הפגיעה נעשתה בצורה שוויונית, וכי היא אינה עולה על הנדרש. במיוחד, **צה"ל נדרש להראות כי גיוס התנדבותי של חיילים לצבא הקבע, שהוא אמצעי שפגיעתו פחותה, אינו יכול לפצות על הצורך בהארכת השירות.**

36. **סוגיית אי-השוויון מתעוררת גם ביחס למשרתי המילואים.** קבוצות חברתיות שאינן משרתות בשירות חובה, כמעט ואינן משרתות בשירות המילואים, בוודאי לא במערך הקרבי של שירות המילואים, הנושא בעיקר הנטל של המילואים.

37. נתונים שנמסרו לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לרגל יום המילואים בשנת 2022 מדגישים את ההיקף המצומצם של משרתי המילואים הנושאים בנטל. מסתבר כי עיקר נטל השירות במילואים נפל ערב המלחמה על 120 אלף שמוגדרים משרתים פעילים, 4% מתוך כ-2.9 מיליון בטווח הגילאים 22-45.<sup>23</sup> אוכלוסייה זו דומה במידה רבה למשרתי המילואים עליהם נפל עיקר נטל השירות במלחמת "חרבות ברזל".

38. ניתוח תחזיות של צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה בחן, תחת הנחות שמרניות, את השפעת תזכיר חוק שירות המילואים על משרתי המילואים בישראל בהתחשב בשני תרחישים אפשריים. בתרחיש הראשון – נטל המילואים יחול על אותן אוכלוסיות המשרתות כיום. בתרחיש השני – האוכלוסייה החרדית תצטרף לנושאים בנטל על-פי חלקה היחסי באוכלוסייה בגילאי 0-44 ובהתאם ליחס משרתי המילואים באוכלוסייה הכללית.

לפי ניתוח תחזיות זה, ההשתלבות של האוכלוסייה החרדית בשירות המילואים לפי התרחיש השני יכולה היתה, בהשוואה לתרחיש הראשון, לחסוך את ימי המילואים ליהודים לא-חרדים בשנת 2025 ב-16%. **בהינתן המשך המגמות הנוכחיות, מבחינה דמוגרפית ומבחינת ההסתמכות על מערך המילואים, השתלבות האוכלוסייה החרדית יכולה להגיע לחסכון של 27% בימי מילואים של יהודים לא-חרדים בשנת 2050.** יתרה מכך, לפי ניתוח שתי התחזיות, הפער בין התקיימות התרחיש הראשון לבין התקיימות התרחיש השני מוביל לכך

<sup>23</sup> מתוך דבריו של תת-אלוף ודמני בישיבה של ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-24 (14.06.2022).

שיותר מ-30 אלף יהודים לא חרדים נוספים ישרתו במילואים בשנת 2025, וכמעט 70 אלף יהודים לא-חרדים נוספים ישרתו במילואים בשנת 2050.<sup>24</sup>

39. כאמור לעיל, הפגיעה בשוויון איננה סוגיה תאורטית. יש להעדיף את הרחבת בסיס המשרתים על-מנת לצמצם את אי-השוויון בנטל ואת הפגיעה בחירות הפרט. הגדלת הנטל על הפרט, וכתוצאה מכך הגדלת הפגיעה בחירויותיו, משיקולים מעשיים של קלות ביצוע – אינה ראויה.

40. ועדה מקצועית תצטרך לבחון את היכולת להרחיב את בסיס המשרתים בשירות מילואים פעיל, וזאת טרם שתאשר הכבדה ניכרת בהיקף ימי המילואים של קבוצה קטנה המשרתת. במסגרת זו יהיה צורך לבחון גם את התגמול והפיצוי עבור המשרתים. זאת, לנוכח אי-השוויון הן אל מול החרדים שאינם משרתים כמעט כלל בשירות מילואים, וכך אל מול אוכלוסיות אחרות הפטורות משירות מילואים פעיל.

#### ד. עלויות כלכליות של הארכת משך שירות החובה והארכת המילואים

41. מנקודת מבט כלכלית, עלויות ההצעות המופיעות בתזכירי החוק מחייבת בחינה כלכלית מעמיקה. ניתוח מלא ומעודכן מחייב היקף עבודה שלא התאפשר עקב לוחות הזמנים הקצרים להגשת ההערות לתזכירים אלה. לפיכך, ההערות שלהלן מבוססות על הנחות שהן, במידה רבה, שמרניות.

##### עלות שירות החובה

42. שירות החובה נתפס בדרך כלל כבעל עלות מינימלית, שכן חיילי החובה זוכים לדמי קיום בלבד, ולא למשכורת. לאמיתו של דבר, העלויות של הארכת שירות החובה משמעותיות. להארכת שירות החובה עלויות ישירות, במיוחד אם אכן יוגדל התשלום למי שישרתו יותר מ-28 חודשים. אך העלויות המרכזיות כאן הן העלויות העקיפות לתוצר המשק.<sup>25</sup>

43. העלויות הישירות לתקציב המדינה כתוצאה מהארכת השירות בארבעה חודשים כוללות את התשלום המוגדל של דמי הקיום למשרתים, ואת עלות החזקתם בשירות. בחישוב גס נעריך עלות זו ב-10,000 ₪ לחודש. אם יוארך שירותם של 25,000 חיילים (כמחצית הגברים בכל מחזור גיוס) למשך ארבעה חודשים, המשמעות היא עלות של כמיליארד ₪ בשנה.

44. נוסף לעלויות הישירות לתקציב בהארכת שירות החובה, קיימות עלויות עקיפות במונחי הפסד תוצר למשק כתוצאה מהארכת שירות החובה. ניתן לחלק זאת לשתי עלויות עקיפות:

<sup>24</sup> גבריאל גורדון ושלומית רביצקי טור-פז "הכבדת נטל המילואים על האוכלוסיות המשרתות – האם יש דרך אחרת? ניתוח תחזיות על פי תרחישים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024).  
<sup>25</sup> התחשיבים שלהלן מבוססים על גלעד גייבל ומיכאל שראל "עלויות כלכליות של שירות החובה בישראל" פורום קהלת (28 ביולי 2020); יוסף זעירא כלכלת ישראל (2018).

א. העלות האלטרנטיבית למשק כתוצאה מכפיית שירות צבאי על המשרתים וביטול האפשרות לתעסוקה: עלות זו הוערכה על-ידי גלעד גיבל ומיכאל שראל ב-0.1% תוצר לשנת השירות האחרונה. בשנת 2023 עמד תוצר מדינת ישראל על כשני טריליון ₪. בחישוב גס, הארכה של ארבעה חודשים בשירות החובה תוביל לעלות של כ-660 מיליון ₪.

ב. עלות דחית הכניסה לתעסוקה, שהיא העלות המרכזית: עלות זו הוערכה בכ-1% תוצר לשנה. בחישוב גס, עלות הדחייה בארבע חודשים היא של כ-6.6 מיליארד ₪ לשנה.

45. בסך הכל, אם כן, ניתן להעריך בחישוב גס כי **העלות העקיפה למשק כתוצאה מהארכת שירות החובה בארבעה חודשים היא של אובדן תוצר של כשבעה מיליארד ₪ לשנה**.

46. מספר זה גדל משמעותית אם הוא מושווה לתוכנית לקיצור השירות שהוסכמה בקיץ 2023, והייתה אמורה להביא למוצק שירות של 28 חודשים. **אם יוארך השירות לכלל המשרתים ל-36 חודשים, הרי שהעלות העקיפה של הארכת השירות אל מול התכנון מקיץ 2023 תעמוד על כ-14 מיליארד ₪**. ככל ששר הביטחון יעשה שימוש בסמכותו ויקצר את שירותם של חלק ממשרתי החובה, תרד עלות זו בהתאם.

#### עלות שירות המילואים

47. מזה שנים רבות נושא צה"ל בעלות הישירה של שירות המילואים (לדעת רבים, הביאה עובדה זו למיעוט שימוש במילואים, ולהכשרה שאינה מספקת למשרתי המילואים).<sup>26</sup>

48. גם את עלות שירות המילואים יש לחשב על-פי **העלות הישירה** בתקציב הביטחון, המורכבת מהתשלומים המשולמים ישירות לחיילי המילואים, מהתשלומים למעבידים ומתוספות שונות הניתנות למשרתים, ועל-פי **העלות העקיפה** הנמדדת על פי ההפסד לתוצר הכולל של מדינת ישראל כתוצאה מעלות שירות המילואים:

א. העלות הישירה: בעוד שבשנים האחרונות (עד ל-6 באוקטובר 2023) היה מספר ימי המילואים הממוצע קצת למעלה משני מיליון ימי מילואים בשנה,<sup>27</sup> הרי שצפוי כי מספר ימי המילואים יעלה משמעותית. חישוב שמרני מבוסס על גידול של כ-1.5 מיליון ימי מילואים בשנה החל משנת 2025, עד לסך של כ-4 מיליון ימי מילואים בשנה.

<sup>26</sup> שמואל אבן וערן ישיב "היבטים כלכליים של מערך המילואים בצה"ל" המכון למחקרי ביטחון לאומי (2018).

<sup>27</sup> בשנת 2021 ובשנת 2022 עמד מספר ימי המילואים על כ-2.4 מיליון ימי מילואים בשנה. בשנים 2016-2020 עמד מספר ימי המילואים הממוצע על 1.8 מיליון ימי מילואים בשנה.

ב. העלות העקיפה: העלות העקיפה של ימי המילואים למשק, כלומר, אובדן התוצר, כתוצאה מגיוס עובדים בתעשיות השונות למילואים מוסיפה על העלות הישירה של ימי המילואים. מרכיבי העלות העקיפה של ימי המילואים כוללים בעיקר פגיעה בעסקים קטנים שלא ניתן להזניח לתקופה ארוכה ופגיעה בתוצר המשקי הכולל כתוצאה מהיעדרות תכופה של כוח האדם.

49. חישוב כלכלי זה מתעלם מהפגיעה הצפויה בחלק ממשרתי המילואים בשל ההשפעה שיש לפוטנציאל שירות המילואים על המעסיקים במשק, ובמיוחד על המעסיקים בחברות רב-לאומיות. כידוע, חיילי מילואים מוגנים מפני פיטורים בעת שירות המילואים ואף לאחריו. אך הגנה זו אינה יכולה להגן על חייל המילואים מפני מעסיק שנמנע מלהעסיק חיילים שצפוי להם שירות מילואים מחשש שמא ייקראו לשירות מילואים. בהקשר זה חשוב במיוחד הפוטנציאל לגיוס מילואים, ולא דווקא שירות המילואים בפועל. המעסיק המבקש לבחון אם להעסיק חייל מילואים עלול לקחת בחשבון את מלוא ההפסד שייגרם לו כתוצאה מחסרונו של העובד.

50. חשוב לתת תשומת לב מיוחדת לעובדים במגזר ההיי-טק, המאופיין בחברות רב-לאומיות היכולות בקלות להעביר את מרכז פעולתן למדינה אחרת. חברות רב-לאומיות כאלו יהססו לא רק להעסיק חיילי מילואים, אלא אף לפעול בישראל תחת הנחה כי עובדים רבים יכולים להקרא לשירות מילואים ארוך מדי שנה. כאמור, בהקשר זה די בפוטנציאל השירות הארוך על מנת להרתיע, ולפגוע בענף שהיווה בשנים האחרונות את קטר הצמיחה של המשק.

51. לפי נתונים שפורסמו על ידי משרד האוצר, כ-20% ממשרתי המילואים מועסקים בענף ההיי-טק, ולפיכך העלות למשק מהרחבת שירות המילואים וההשפעה על מגזר זה עצומה.<sup>28</sup>

52. עלות נוספת של שירות המילואים, ואשר קשה לכמתה, היא העלות "האקדמית". שירות מילואים ארוך פוגע בהכשרה האקדמית. אין דרך אמיתית להשלים את חומרי הלימוד בצורה מלאה. בשורה ארוכה של מקצועות, לתופעה זו תהיה השפעה ניכרת על איכות ההכשרה המקצועית של מקצועות שונים במשק.

#### ה. היבטים ארגוניים פנים-צבאיים והשירות הדיפרנציאלי

53. ניתוח של הדמוגרפיה הישראלית מראה כי בשנים האחרונות יש גידול ניכר במספר הגברים היהודים החייבים בגיוס אף בקרב האוכלוסיות המשרתות. הנתונים מראים כי בשנים 2020-2030 יחול גידול של כ-25% באוכלוסיות הגברים המועמדים לשירות ביטחון (מכ-40,000 בשנת 2020 לכ-53,000 בשנת

<sup>28</sup> אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מאפייני הנעדרים מעבודתם כתוצאה משירות מילואים בחודש דצמבר 2023 (05.02.24).



2030). מן הסתם, גידול זה נלקח בחשבון בעת חישוב צורכי הביטחון של צה"ל. אלא שההשפעה המרכזית של הגידול היא על **כוח האדם העודף הלא-קרבי בצה"ל**.

54. כבר היום יש בצה"ל עודף בכוח אדם לא קרבי. גידול של 25% במספר המועמדים לשירות צבאי הנובע מגידול טבעי, מגדיל את כוח האדם העודף בצה"ל. **הארכת השירות ל-36 חודשים רק תגדיל עוד יותר את העודף בחיילים לא קרביים**.

55. תזכיר חוק שירות חובה (סעיף 1(2) המתקן את סעיף 15 לחוק שירות ביטחון) אומנם מאפשר לשר הביטחון לקבוע בצו, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, "מערכים, יחידות, מקצועות ותפקידים שתקופת השירות בהם תהיה קצרה... ובלבד שלא תהיה קצרה מעשרים ושמונה חודשים". אלא **שתזכיר החוק אינו קובע כלל כללים להפעלת שיקול הדעת על ידי השר, וגם אינו מחייב את השר לכמות מסוימת של משרתים שעליו לקצר את שירותם, או לאחוזים מכלל המגויסים שעליו לקבוע שהם מגויסים לתקופה קצרה**.

56. יתר על כן – השיקולים מאחורי קביעת מועד השירות המקוצר ל-28 חודשים דווקא, אינם ברורים, וגם תזכיר החוק אינו מפרט אותם. בדברי ההסבר לחוק אומנם נאמר כי מדובר במערכים שאינם קרביים, אך לא ברור כלל מה בדיוק הם מערכים אלו. **לא ברור גם מדוע הארכת הגיוס של החיילים הקרביים ל-36 חודשים מחייבת כי קיצור השירות של החיילים הלא-קרביים תהיה דווקא ל-28 חודשים**. אין בדברי ההסבר לתזכיר החוק כל הסבר מדוע לא ניתן לקצר את השירות של חיילים אלו ל-24 חודשים, למשל, כפי שהוסכם בהסכם שנחתם בקיץ בין משרד האוצר למשרד הביטחון.<sup>29</sup>

57. **ללא התחייבות ברורה בתזכיר החוק ביחס להיקף קיצור השירות, לא ניתן להעריך כלל את מידתיותו של ההסדר המוצע**. אם שר הביטחון יקבע כי מחצית מהמתגייסים ישרתו 28 חודשים, הרי שזהו מצב אחד. לעומת זאת, קיצור שירות רק ל-10% מהחיילים הוא מהלך בעל משמעות אחרת לחלוטין.

#### 1. היבטים חברתיים - על אמון בצה"ל והמוטיבציה לשירות

58. הכבדת נטל השירות, בחובה ובמילואים, מעוררת שאלת יסוד: **האם חיילי החובה והמילואים אכן ימלאו את חובת השירות שלהם גם כאשר נטל השירות הוכבד? סוגיה זו היא קריטית**. כידוע, חיילי החובה, הקבע והמילואים של צה"ל התייצבו בהמוניהם לשירות בעת המלחמה, כמו גם בעת כל המלחמות ואירועי הלחימה הקודמים בהם השתתפה ישראל. כצפוי, קיימת גם עליה ניכרת בגיוס ליחידות קרביות בגיוסים האחרונים. אך השאלה העומדת בפנינו

<sup>29</sup> משרד האוצר "משרד האוצר ומערכת הביטחון חתמו על הסכם המעגן את התכנית הרב שנתית של מערכת הביטחון" (הודעה לעיתונות 22.06.23).





היא האם אכן עליה זו במוטיבציה לשירות קרבי, והנכונות להתגייס למילואים, יתקיימו גם לאורך זמן, עם תום הלחימה.

59. סוגיה זו חשובה ביותר לקביעת מדיניות הגיוס. שכן למרות שהגיוס בישראל לצבא החובה ולמילואים הוא לכאורה גיוס חובה, הרי שבפועל קשה לכפות שירות קרבי, ובוודאי שלאורך השנים שירות המילואים הפך בפועל להיות מעין התנדבותי – מי שביקש לא לשרת, לא שירת. משום כך, **אם הכבדת נטל השירות תביא לירידה במוטיבציה לשירות קרבי, ובנכונות לשירות מילואים, הרי ש"שכר" השינוי עלול לצאת בהפסדו**. כל עליה במספר המשרתים שתושג על-ידי משך השירות הארוך תקוזז על-ידי ירידה בנכונות לשירות. במילים אחרות, השאלה היא האם לאור הכבדת הנטל, והגברה צפויה של אי-שוויון בחלוקת הנטל, לא תהיה פגיעה במוטיבציה לשירות קרבי, או במקרה הטוב תסיסה, זאת בשונה מהמוכר בכל אירועי העבר. הדבר עשוי להתחדד בעיקר אם תהיה תקופה ארוכה רגועה יחסית.

60. ההכרעה בשאלה עד כמה הכבדת נטל השירות תביא לירידה בנכונות לשרת היא שאלה סבוכה. בהתייחסות זו לא נוכל להתייחס לכלל הגורמים המשפיעים, ולהגיע למסקנות סופיות בהקשר זה. למעשה, גם אין צורך בכך. כזכור, טענתנו הבסיסית הינה כי **ראוי שסוגיות אלו ייבחנו על ידי ועדה מקצועית חוץ-צבאית** שתשב על המדוכה בעזרת מומחים ותגיע למסקנות. לפיכך, בשלב זה נעלה רק כמה כיווני חשיבה לגבי התועלת שבהכבדת נטל השירות.

61. **האמון בצה"ל**: שאלת המוטיבציה לשירות קשורה בקשר הדוק לסוגיית האמון בצה"ל. ככל שהאמון בצה"ל, במטרותיו ובהתנהלותו גדל, כך גדל גם הסיכוי שהמועמדים לשירות יהיו נכונים לשאת בהכבדת נטל השירות.

אמון במוסד מורכב משני יסודות – אמון במקצועיותו של המוסד, ואמון בהוגנות ההתנהלות שלו ובערכיו. תזכיר חוק שירות החובה שבפנינו עלול לפגוע בשני המרכיבים של האמון:

א. **הפגיעה במקצועיות**: כמפורט לעיל, תזכיר החוק אינו כולל פירוט השיקולים המקצועיים שהביאו להחלטה להאריך את השירות, ואת התהליך המקצועי של קביעת צורכי כוח האדם, ואת שקילת מלוא השיקולים הנלווים. ייתכן שתהליך כזה אכן קרה, אך אין לו זכר בתזכיר החוק. מרכיבים משמעותיים של יצירת אמון מקצועי הם שקיפות ופיקוח של גורם מקצועי. ככל שהתנהל הליך כזה, הרי שהיה לא שקוף. הליך מקצועי חיצוני לצה"ל לא התנהל ביחס לנושאים הנדונים בתזכיר הצעות החוק.

ב. **הפגיעה בהוגנות**: כמפורט לעיל, בעיה מרכזית של התזכיר היא הפגיעה האפשרית בהוגנות בהכבדת נטל השירות. התזכיר מתעלם לחלוטין משאלת האוכלוסיות שאינן משרתות, ובמיוחד מדחיית השירות הלא-



שווינונית של בני החברה החרדית. התעלמות זו, והכבדת נטל השירות על אוכלוסיות משרתות בלבד, עלולים לייצר תפיסה של חוסר אמון בהסדר.

62. זניחת שיעור הבסיס – המוטיבציה הגבוהה לשירות צבאי בעת המלחמה אינה מעידה בהכרח על מוטיבציה דומה גם בשוך הקרבות: ההנחה העומדת בבסיס תזכיר החוק היא כי היות והאוכלוסיות המשרתות שמרו על מוטיבציה גבוהה לשירות בעת המלחמה והתגייסו בשיעורים גבוהים מאוד לשירות מילואים, הן ימשיכו כך גם לאחר המלחמה. הנחה זו סובלת מהטיה של זניחת שיעור הבסיס (base rate neglect). הטיה זו מביאה לכך שמסקנות לגבי תוקפה של השערה מסוימת מוסקות בהסתמך על נתונים ספציפיים, או מקרה קונקרטי, והתעלמות מנתונים סטטיסטיים כוללים.<sup>30</sup>

קיימות כמה סיבות להניח כי הסקת מסקנות על סמך ההתייצבות בלחימה סובלת מההטיה האמורה. ברור כי בעת לחימה המוטיבציה לשירות עולה, והנכונות להגיע לשירות מילואים עולה. סוגיות אלו קשורות בקשר ישיר לתחושת האיום.<sup>31</sup> אך בחינת הנכונות של הציבור לשאת הכבדה בנטל השירות לא נבחנה אל מול מצב של רגיעה. במצב של רגיעה חוזרות ועולות הסוגיות שהטרידו את מקבלי ההחלטות ביחס לשירות החובה לאורך השנים. כך סוגיית הירידה בהערכה לשירות הצבאי. כך גם חוסר הנכונות של מספרים גדולים והולכים של משרתים להתייצב לשירות מילואים ארוך (ירידה בנכונות שהביאה לחקיקת חוק שירות מילואים במתכונתו הקיימת).

בהקשר זה ראוי במיוחד לציין את הירידה המתמשכת בתמיכה במודל שירות החובה בכללותו שנצפתה בקרב כל מגזרי האוכלוסייה היהודית בישראל ערב המלחמה. למעשה, בשנים 2021-2022 עלה בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל מספר התומכים במעבר למודל שירות של "צבא מקצועי" על זה שמתנגד לכך. תופעה זו היא חלק ממגמה מתמשכת בקרב הציבור היהודי בישראל שבו רוב הציבור, ובמיוחד הצעירים, אינו תומך עוד במודל הגיוס הקיים.<sup>32</sup>

חשוב להדגיש – איננו טוענים כי יש לבטל את מודל צבא העם, ויש רגליים להנחה שיש שינוי משמעותי בתפיסה הציבורית של מודל צבא העם עקב המלחמה. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שחלקים גדולים מהציבור סברו ערב המלחמה שאין לכפות שירות צבאי כלל, וממילא הנכונות שלהם להרחבת נטל השירות הצבאי ממילא קטנה. עקב המלחמה יש להניח שינוי בתפיסות הציבור, אך עדיין שינוי שאינו מבוסס על תפיסה של הוגנות עשוי להעלות מחדש את ההתנגדויות למודל צבא העם עצמו.

<sup>30</sup> Barbey, Aron K., and Steven A. Sloman "Base-rate respect: From ecological rationality to dual processes" Behavioral and Brain Sciences 30.3, 241-254 (2007).

<sup>31</sup> רוני טיארניאן "איתנים מל רוחות השינוי: שירות המילואים בעיני המשרתים" המכון למחקרי ביטחון לאומי (2018).

<sup>32</sup> "סקר מיוחד: דעת הציבור היהודי בישראל בשאלות ביטחון וצבא" המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.11.2022).

63. ההשלכות של ירידה באמון ובמוטיבציה לשירות צבאי: לבעיות באמון ולירידה פוטנציאלית בנכונות לשירות בטווח הבינוני-ארוך יכולות להיות השלכות שונות. ייתכן שיגדל המספר של אלה שיתחמקו משירות צבאי בכלל. ייתכן כי הנכונות לשירות מילואים קרבי תקטן. ייתכן גם שהתוצאה תהיה מרמור מתמשך בקרב האוכלוסיות המשרתות, מרמור שיביא לירידה באיכות השירות, ולא-נחת ציבורית מההסדר. כאמור לעיל, בהתייחסות זו איננו מבקשים להגיע למסקנות, אלא להצביע על המובן מאליו: **הכבדת נטל השירות על אוכלוסיות מסוימות עלולה להיות בעלות השלכות רוחב משמעותיות על האמון בצה"ל ועל השירות הצבאי כולו**, ולכן נדרשת בחינה מקצועית וסדורה של היקף הנטל לפני שיוטל.

## 2. בחינת הסדרים חלופיים

64. בעיה מרכזית בתזכירי החוק היא שהם אינם כוללים בחינה של החלופות להגדלת הדרישה לשירות הקרבי, וזאת אף אם נקבל את ההנחה שיש צורך במספר גדול בהרבה של חיילים קרביים, גם בטווח ארוך. לדעתנו, אחד התפקידים המרכזיים של ועדה מקצועית יהיה לבחון את מיצוי כוח האדם, וזאת כתנאי להכבדת נטל השירות.

65. סוגיה ראשונה במעלה בהקשר זה היא סוגיית שירות בני החברה החרדית. לא נאריך כאן בשאלת היכולת למצות מספרים גדולים יותר של משרתים בני האוכלוסייה החרדית, והדרכים לעשות כן.

66. אולם מספר החרדים המשרתים אינו אלא משתנה אחד מכלל המשתנים אשר ועדה מקצועית צריכה לדון בהם לצורך בחינת הגידול במספר החיילים הקרביים. חלק מהשאלות הן שאלות המצויות במתחם הבחינה הפנימי הצבאי, כמו למשל העדיפות הניתנת כיום ליחידות טכנולוגיות בגיוס בעלי פרופיל קרבי.

67. חלק אחר של השאלות כרוך גם בשאלות חברתיות כלליות, שההכרעה בהן דורשת גם הכרעה "חוץ צבאית". לשם הדגמה נביא כאן רק שתי סוגיות שראוי לדון בהן: מיצוי שירות הנשים, והיחס בין כיתות כוננות לבין יחידות צבאיות.

א. מיצוי שירות נשים בתפקידים קרביים: אחד הוויכוחים שליוו את צה"ל בשנים האחרונות היה מידת השילוב של נשים ביחידות קרביות. המחלוקות האחרונות התגלעו סביב שירות נשים בחיל השריון וסביב שירות נשים ביחידות עלילת. נדמה כי מסקנה מרכזית שכבר ניתן להסיק בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" היא תמיכה גוברת בשילוב נשים ביחידות קרביות.

לכל הרחבה של שילוב נשים ביחידות קרביות יש השלכה לגבי מספר הגברים הנדרש ביחידות אלו. גם אם נשים אינן משרתות כלוחמות ביחידות החי"ר, הרי ששילוב נשים ביחידות חיל השריון, למשל, יאפשר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

להפנות יותר גברים לשירות בחי"ר במקום בחיל השריון וכן הלאה. השאלה שצריכה לעמוד בפני כל מקבל החלטות, אם כן, היא כיצד ניתן להגדיל את מספר הנשים המשרתות ביחידות קרביות.

שאלה זו היא סבוכה, וכוללת גם דיון בשירות המשותף של גברים ונשים ביחידות מסוימות, בשאלות יסוד כמו חיוב נשים לשרת ביחידות קרביות אם הן נמצאות מתאימות לכך, ובפטור הגורף הניתן לנשים דתיות מגיוס. ועדה מקצועית צריכה לדון בכל אלו. לפני כל החלטה על הכבדת הנטל על גברים, צריכה הוועדה להעריך את היכולת להביא להגדלת מספר הנשים המשרתות בתפקידים הקרביים בצה"ל.

ב. הסטה של משימות מצה"ל לכיתות כוננות: אחת התופעות המרכזיות לאחר אירועי ה-7 באוקטובר 2023, היא גידול ניכר בכוננות של ציבור האזרחים להשתתף במאמץ לשמירה על הביטחון האישי והיישובי. מגמה זו מכניסה אל מעגל המשתתפים בשמירה על הביטחון עוד מספר גדול של מתנדבים. השאלה הנגזרת היא עד כמה יכולים אזרחים ביישובים המצויים בספר וביהודה ובשומרון ליטול על עצמם תפקידים שעד כה אוישו על-ידי כוחות צבאיים, ובכך לפנות כוח אדם צבאי. אף בהקשר זה הסוגייה סבוכה, וועדה מקצועית תצטרך לדון במגוון השיקולים הרלוונטיים.

68. הרחבת מספר המשרתים במילואים: שאלה נוספת שראוי להעלות היא האם יש אפשרות להרחיב את מספר המשרתים במילואים באופן שלא יחייב להטיל את מלוא עלות השירות על מיעוט המשרתים.<sup>33</sup>

69. הגדלה של צבא הקבע: העלויות העקיפות הנכבדות של הארכת שירות החובה והכבדת נטל המילואים מחייבות בחינה מחדש של גודלו של צבא הקבע. על-פי מדדים שונים צבא הקבע בישראל קטן למדי.<sup>34</sup>

70. מודל התגמול למשרתים בחובה ובמילואים: אף אם נניח שיש צורך בהכבדה של נטל השירות, ועדה מקצועית שתוקם תצטרך לדון בהרחבה בסוגיות, אשר מוזכרות בתזכירי החוק בצורה שטחית בלבד. כך למשל, סוגיית התגמול למשרתים אומנם מוזכרת בתזכירי החוק, אך אינה מפורטת בהם. דיון בהכבדת הנטל וקיבועו, ללא קיבוע מקביל של התמורה החומרית, אינו ראוי.

שירות המילואים הנרחב עקב מלחמת חרבות הברזל אף חושף את הבעיות הקיימות במודל התגמול הנוכחי למשרתי המילואים. משרתי המילואים העצמאיים עומדים תחת נטל כלכלי עצום. משרתי המילואים הסטודנטים אינם זוכים בדרך השגרה לסיוע ולהתחשבות מתאימים. קיים חשש משמעותי כי פוטנציאל של שירות של 42 יום בשנה לחיילים, ולמעלה מ-50 יום בשנה

<sup>33</sup> אריאל היימן "מעריך המילואים במלחמת ה-7 באוקטובר: אתגרים להמשך הלחימה" המכון למחקרי ביטחון לאומי (26.12.2023).

<sup>34</sup> ששון חדד צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור בפילוסופיה", אוניברסיטת תל-אביב 2013).

לקצינים, יביא מעסיקים רבים להעדיף שלא להעסיק מי שמשרת במילואים כלל.

71. הרלוונטיות של מודל המילואים הקיים במשק מודרני: חלק מן הבעיות האמורות הינן תוצאה של העובדה שמודל שירות המילואים נוצר בראשית ימי המדינה, עבור משק כלכלי שרוב המשרתים בו הינם שכירים במעמד קבוע, הנהנים מביטחון תעסוקתי ובעלי תנודתיות תעסוקתית נמוכה. מודל זה בעייתי ודורש בחינה מחדש ביחס לשוק העבודה המודרני. ראשית, לחלק ניכר מהשכירים בישראל אין ביטחון תעסוקתי. אומנם החוק מגן על השכירים בישראל מפני פיטורים הקשורים בשירות המילואים, אך ברור שלמעסיקים קל מאוד לחמוק ממגבלות אלו, במיוחד לאור העובדה ששירות המילואים חוזר מדי שנה. שנית, העובדה שעובד נמצא במקום עבודה לאורך מספר שנים קטן יחסית, מגדילה את העלות למעביד של תקופת היעדרותו לצורך שירות המילואים. מעבידים עלולים להימנע מלהעסיק עובדים המשרתים בשירות מילואים ארוך יחסית, בגלל העלות הגבוהה שיש למשרתי המילואים. קיימים מודלים אלטרנטיביים של שירות מילואים בעולם, הכוללים תגמול גבוה יותר, הפניה וסיוע בקריירה של משרתי המילואים ועוד. כל אלו הן שאלות שצריכות לידון בצורה מקצועית ומסודרת וזאת עוד לפני קביעה של הכבדת נטל השירות על משרתי המילואים.<sup>35</sup>

#### ח. סיכום

72. לצד ההכרה בצורך החיוני לתת מענה מיידי לצורכי כוח האדם של צה"ל, אנו מתנגדים לתזכירי החוק:

א. הן לאור ההסדרים המהותיים שהם מציעים – קיבוע לטווח ארוך של הכבדת נטל השירות הצבאי על משרתי החובה והמילואים, תוך הגדלה בלתי-חוקתית של אי-השוויון בין אוכלוסיית המשרתים למי שאינם משרתים, ותוך מתן משקל מכריע לכאורה לשיקולים הביטחוניים על-פני שיקולים חיוניים רלוונטיים נוספים, בדגש על ההשלכות הכלכליות, החברתיות והארגוניות של ההסדרים המוצעים, לרבות ההשלכות על מודל צבא העם, וללא בחינה ממצה של מיצוי פוטנציאל הגיוס מקרב אוכלוסיות נוספות, בדגש על גברים חרדים, ושל חלופות אפשריות;

ב. הן לאור האופן שבו מבקשת מערכת הביטחון לקבוע בחקיקה הסדרים אלה – על-סמך תהליך קבלת החלטות פנימי של מערכת הביטחון, שאינו מאפשר בחינה של מסד השיקולים והנתונים שבבסיס ההסדרים המוצעים ואינו כולל מעורבות של גורמים חיצוניים בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים ודיון ציבורי משמעותי.

73. לעמדתנו, קביעה לטווח ארוך של נטל השירות הצבאי, בחובה ובמילואים, מחייבת **הקמה של ועדה מקצועית, חיצונית למערכת הביטחון**, בעלת מומחיות בהיבטים הרלוונטיים. ועדה כזו תוכל לשקול את כלל השיקולים וההשלכות הנוגעים לעניין, לרבות בהיבטים **הנורמטיביים** (בדגש על סוגיית השוויון בנטל השירות הצבאי בחובה ובמילואים), **הכלכליים** (בדגש על העלויות השירות והעקיפות של השירות הצבאי), **החברתיים** (לרבות המוטיבציה לשירות צבאי והאמון בצה"ל, כמו גם שירות נשים בתפקידים קרביים וההשלכות המשפחתיות של השירות הצבאי), **והארגוניים** (לרבות מניעת אבטלה סמויה בצה"ל, האפשרות להסיט משימות צבאיות לכיתות כוננות, הרחבת היקף המשרתים במילואים). ועדה כאמור תידרש גם לסוגיית **התגמול** למשרתים.

74. **יש לדחות את הניסיון להפריד בין הכבדת הנטל על המשרתים לבין הרחבת גיוס החרדים**. השאלות שלובות זו בזו. הכבדת הנטל על האוכלוסיות המשרתות, תוך התעלמות מגיוס החרדים, אינה לגיטימית וחותרת תחת עקרון צבא העם וההיגיון המסדר של כלל חובת השירות בישראל. תזכירי החוק לא רק שאינם מצמצמים את אי-השוויון בין המשרתים לבין החרדים, אלא תוצאתם היא **הרחבת אי-השוויון** – הן בהרחבת שירות החובה, והן בהרחבת שירות המילואים, שגם ממנו פטורים למעשה רוב בני החברה החרדית. **אם הסדר הגיוס הקיים פסול חוקתית מטעמי אי-שוויון, קל וחומר שההסדרים המוצעים, שאינם מוגבלים לנסיבות השעה, פסולים מטעמי אי-שוויון**.

75. **בטווח הזמן המייד, נדרש לתת מענה לצורכי צה"ל המידיים שעל הפרק**.

א. מענה זה יכול שיתבסס **באופן זמני** על הארכת משך שירות החובה של משרתי החובה הרלוונטיים ועל הכבדת הנטל על משרתי המילואים. ואולם יש להקפיד לעשות כן תוך **הפגיעה במשרתים תהא המינימלית הנדרשת** – הן מבחינת **היקף הנטל הנוסף** שיוטל על אוכלוסיות המשרתים, והן מבחינת **תוקף הזמן** של ההסדרים שייקבעו.

ב. כמו כן, יש **למצות חלופות אפשריות נוספות**, כגון התנדבות של משרתי חובה לשירות סדיר נוסף בתנאי קבע ושימוש בצו 8. הגדלת נטל השירות משיקולים מעשיים של קלות ביצוע אינה ראויה.

ג. קביעה של **משך שירות חובה דיפרנציאלי** צריכה להיעשות תוך **התוויה של שיקול הדעת** בקיצור השירות של חלק מן המשרתים, ו**פיקוח פרלמנטרי**.

ד. רצוי כי גם הסדרים לטווח הזמן המידי ייקבעו על-ידי **ועדה מקצועית חוץ-צבאית** כמוצע לעיל.

ארי-בזרי  
ד"ר ערן שמיר-בורר  
מנהל המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה

  
פרופ' עמיחי כהן  
עמית בכיר

בברכה,  
  
יוחנן פלסטרן  
נשיא המכון