

הצעה לתיקון
לחוק שירות ביטחון

שירות חרדים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יוחנן פלסנר | גלעד מלאך | עמיחי כהן

הצעת הסדר הגיוס למגזר החרדי שהוצגה על ידי משרד הביטחון היא תוצאה של תהליך בן כעשרים שנה בו הכנסת מנסה להתמודד עם שאלת גיוס האוכלוסייה החרדית לצבא. השאלה מונחת על שולחן הכנסת כתוצאה משורה של פסקי דין של בית המשפט העליון אשר חייבו את הכנסת לקבל חקיקה בנושא (1998), ופסלו שני הסדרים שהוצגו על ידי הכנסת ("חוק טל" נפסל ב־2012, ותיקון 21 לחוק שירות ביטחון ב־2017). העיקרון הבסיסי שקבע בית המשפט העליון בפסיקתו הוא שהסדר הגיוס צריך לשקף את חשיבות עיקרון השוויון, ולבטא עיקרון זה בהסדר גיוס החרדים במדינת ישראל.

שאלת גיוס החרדים היא שאלה חשובה ביותר, אבל אי אפשר לדון בה בנפרד משאלת מודל "צבא העם" החייבת אף היא לעמוד לדיון.

המצב הנוכחי, שסביר שלא ישתנה בתקופה הקרובה, מתיימר לשמר את מודל "צבא העם" - אך עושה זאת תוך ערעור היסודות עליהם עומד מודל זה. רק כמחצית ממחזור הגיוס מתגייס לצבא, וכ־72% מכלל הגברים היהודים - והמספרים של אלו שאינם מתגייסים עולים ממחזור למחזור. השאלה האמתית העומדת בפני הכנסת בשעה זו, אם כן, היא מידת יכולתה של מדינת ישראל לשמר את מודל הגיוס שהווה את הערובה לביטחונה בשבעים השנים האחרונות.

בדיון הציבורי מוצגות בדרך כלל שתי עמדות קוטביות לפתרון מצב זה: מחד, אלו הטוענים לשוויון מלא בשירות לשם מימוש מלא של מודל "צבא העם". מצד שני - אלו הטוענים כי במצב הנוכחי יש לעבור למודל גיוס של "צבא מקצועי". שני פתרונות אלו נראים לכאורה יציבים יותר מהמצב הנוכחי, אך למעשה אינם ניתנים למימוש בתנאים הנוכחיים במדינת ישראל. רבים סבורים כי בפני ישראל אין אפשרות אמיתית לעבור למודל של צבא מקצועי מבחינת איכות כוח האדם והכמויות הנדרשות. מודל "צבא העם" המלא גם הוא אינו ניתן להשגה בצורה ריאליית בטווח הזמן הנראה לעין.

אין בנושא זה פתרונות קסם. אך מתוך ההכרח לשמר את מודל צבא העם למען הבטחת עתיד בטחון ישראל ומתוך הכרה בתועלות החברתיות והלאומיות של מודל גיוס זה, ועל בסיס הערכתנו ששוויון מלא לא יושג בטווח הזמן של השנים הקרובות - יש לבסס כל פתרון על העקרונות הבאים:

ראשית, יש לאמץ את העיקרון של השאיפה והתקדמות לקראת שוויון - שוויון מלא לא יושג בשנים הקרובות, אך נקודת המוצא של כל דיון בנושא היא הצורך לשאוף ולהתקדם באופן מתמשך והדרגתי להשגת שוויון בין כלל הקבוצות בישראל. זוהי גם עמדת בית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין.

שנית, עיקרון השוויון הוא משוואה, שיש לטפל בשני צדדיה. ההצעות בנוגע לגיוס חרדים יוצאות מנקודת הנחה נכונה, כי יש להמשיך ולהגדיל את שיעור החרדים המשרתים בצבא. אבל התייחסות השואפת לשוויון תנסה להביא, עד כמה שניתן, להשוואת המטלות המונחות על כתפי שתי הקבוצות. אל מול התמיכה בהגברת השתתפות האוכלוסייה החרדית, יש להציע למתגייסים, חרדים ושאינם חרדים, תגמול המבטא את ההכרה של העם באלו שנושאים בנטל במציאות של חלוקה בלתי שוויונית שלו. מסמך זה אינו דן בפירוט במרכיב זה של המשוואה, שיש לעבד את פרטיו בנפרד.

שלישית, במסגרת הדיון על מטרות החוק, אין להתבונן רק על שאלת מספרי המתגייסים לצבא. שאלות חשובות נוספות הן איכות השירות של המתגייסים החרדים, וגם מעורבותם כמשתתפים פרודוקטיביים בשוק העבודה למשך ימי חייהם לאחר הגיוס.

ולבסוף, יש לחוקק כל פתרון שיוצע כעת כהוראת שעה שתשמש כפתרון זמני, וכשלב בהליך החתירה לשוויון. יש להציע תמריצים לשירות לקבוצות השונות, אך בכל מקרה תידרש בחינה בעוד שנים ספורות של האפקטיביות של הפתרונות השונים לאור השינויים.

אנו סבורים כי הצעת החוק של משרד הביטחון לתיקון 25 בחוק שירות הביטחון אינה עונה באופן מספק על עקרונות הבסיס שהוצגו לעיל.

המתווה מעגן בחוק הן את יעדי הגיוס לאוכלוסייה החרדית והן את העובדה שאי עמידה בהם תגרור גרסה מרוככת של "סנקציות כלכליות". שינויים אלו הינם קריטיים ברצון להפוך את מתווה הגיוס מכזה המבוסס על "רצון טוב", מתווה שנפסל בבג"ץ, לכזה הנועץ ביעדים הכוללים תמריצים לעמידה בהם.

עם זאת, פרטי ההצעה מעקרים במידה רבה את אותם מרכיבים חדשים שלא היו בחוק בעבר. כתוצאה מכך החוק איננו עונה באופן מספק על השאיפה לקדם את השוויון, וישנו סיכוי גבוה שהוא ייפסל פעם נוספת על ידי בג"ץ. כך, כאשר יעדי הגיוס לצבא עולים בקצב נמוך יותר מאשר בשנים האחרונות, כך בהמשך ההפעלה ואף הרחבה של השירות האזרחי למרות הבעיות הקשות בתפקודו, כך באשר לדחיית הפעלת הסנקציות בכמה שנים ואי המיקוד שלהם בקהל היעד: אוכלוסיית החרדים המיועדים לגיוס (גילאי 18-23), וכך ביחס לאי הגבלה במניין של בוגרי החינוך החרדי שאינם חרדים.

הצעת החוק כפי שהיא מונחת כעת על שולחן הכנסת לא עוסקת כלל בצד השני של המשוואה - שיפור מעמדם של המשרתים בצבא. הקשר זה צריך לכלול תגמול למשרתים שירות מלא, וקיצור שירות נוסף המתבקש מגיוס חרדים. ההצעה גם מציבה גיל גבוה מדי לקבלת פטור מגיוס לחרדים שיקשה עליהם להשתלב בעתיד בשוק התעסוקה. ולבסוף, מתווה הקבע ארוך הטווח המוצע אינו מאפשר גמישות והתאמה לאור השינוי בנתונים לאורך חיי ההצעה.

להלן נפרט את התחומים בהם ישנה בעיה בהצעת החוק ונציע בכל תחום הצעה חלופית. בסוף המסמך מצורפת טבלה מסכמת.

המתווה המוצג להלן יביא לכך שהחוק החדש יהיה שוויוני ומאוזן יותר ובכך הוא יוכל לעבור הן את מבחני החקיקה והן את הביקורת השיפוטית של בג"ץ.

1. יעדי גיוס לשנים 2018-2023 ועיגונם בחוק

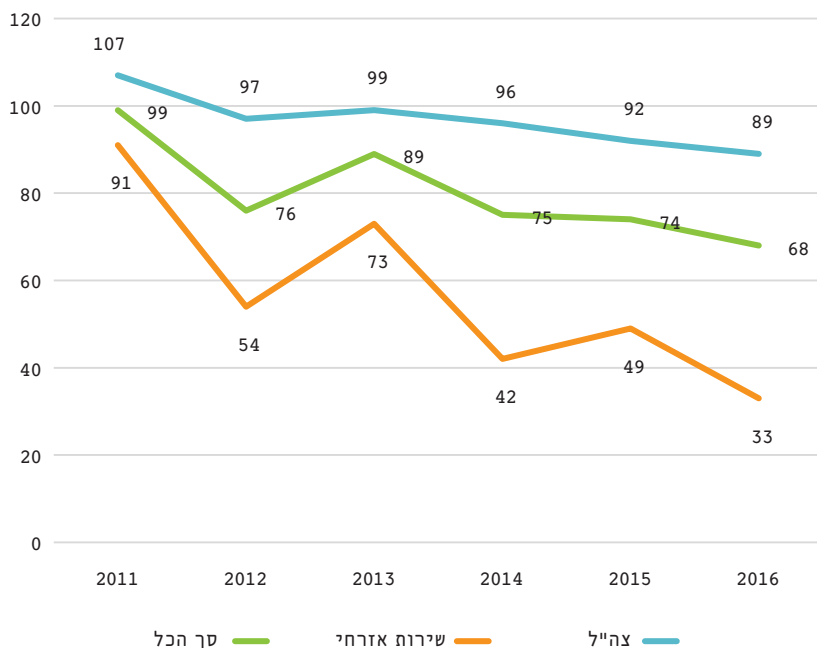
קביעת יעדי גיוס הינם עוגן חיוני לקידום השוויון בנטל בהיותם מדד ברור להתקדמות בתחום כמו גם גורם שמדרבן את המערכות השונות ובראשם צה"ל לקדם את גיוס האוכלוסייה החרדית בהתאם לחוק.

בחוק שנפסל על ידי בג"ץ הועלו שתי טענות עיקריות ביחס ליעדים. האחת, שלא היתה עמידה מלאה ביעדים. טענה זו נוגעת במיוחד לשירות האזרחי שבו הושגו 33% בלבד מן היעדים, זאת לעומת קרוב ל-90% מיעדי הגיוס לצה"ל. טענה שנייה הינה שאין יעדי גיוס מעבר לשנת 2016 (יוני 2017). לאחר שנה זו היעדים נתונים להחלטת שר הביטחון והממשלה. בטבלה להלן ניתן לראות את הירידה ברמת העמידה ביעדים במרוצת השנים מ-99% בשנת 2011 ל-68% בשנת 2016. הסיבה העיקרית לכך הינה אי העמידה ביעדי השירות האזרחי.

טבלה 1: יעדי גיוס ומידת העמידה בהם בשנות הגיוס 2011-2017

יעדי שירות אזרחי/ מתחילים שירות	יעדי צבא/ מתגייסים לצבא	מתגייסים לשירות צבאי ואזרחי	יעדי ממשלה	
1,090/1200	1282/1200	2,372	2,400	2011
812/1500	1,458/1500	2,270	3,000	2012
953/1300	1,972/2000	2,925	3,300	2013
634/1500	2,203/2300	2,837	3,800	2014
877/1800	2,475/2700	3,352	4,500	2015
667/2000	2,850/3200	3,517	5,200	2016
615 (אין יעדים)	3,070 (אין יעדים)	3,685	אין יעדים	2017

גרף 1: שיעור העמידה ביעדי הגיוס בשנים 2011-2016



הצעת משרד הביטחון

משרד הביטחון מציע לעגן את יעדי הגיוס בחוק, לדעתנו זה עיקרון חשוב ביותר בכך שהוא מונע מן הממשלה ומשר הביטחון להגמיש את היעדים בהתאם ללחצים קואליציוניים. עם זאת, הצעת משרד הביטחון מציגה עלייה של 8% בשנה, אך רק לשלושת השנים הראשונות. לאחר מכן, היא יורדת ל-6.5% בשנה.

מתווה המכון לדמוקרטיה

החוק החדש צריך לכלול מתווה עולה של יעדים בקצב של 8% בשנה. התוצאה תהיה שבתום חמש שנות החוק (שנת הגיוס 2023 שתסתיים ביוני 2024), מחצית מן החרדים יתגייסו לשירות, רובם המוחלט לשירות צבאי. לשם השוואה, בשנת הגיוס 2016 התגייסו לשירות בצה"ל רק שליש ממחזור חרדי של בני 18.

קצב גידול זה קרוב לפי שניים מקצב הגידול השנתי של המלש"בים החרדים באותן שנים שעומד על 4.5%. היעד הינו ריאלי בהתחשב בקצב הגידול של המתגייסים החרדים בשנים האחרונות. עם זאת, במידה ומספר המשרתים בשירות האזרחי יצומצם וגיל הפטור ירד (פירוט בהמשך) יש להעמיד את מספר המשרתים וקצב הגידול בדומה להצעת משרד הביטחון. יעדי הגיוס יופיעו באופן מפורש בחקיקה הראשית ובראשן היעד לסוף תקופת החקיקה - "50% מבני מחזור חרדי משרתים".

טבלה 2: יעדי גיוס מוצעים לשנות הגיוס 2017-2023

שנת הגיוס	מספר החרדים בפוטנציאל גיוס ¹	יעדי גיוס צה"ל (ושיעורם בפוטנציאל הגיוס)
2017	8,250	3,070 (37%)
2018	8,770	3,300 (38%)
2019	9,390	3,600 (38%)
2020	10,020	3,900 (39%)
2021	10,540	4,200 (40%)
2022	10,930	4,500 (41%)
2023	11,200	4,900 (44%)

1 פוטנציאל הגיוס כולל ממוצע של מחזור חרדי בגילאי 18-22 בניכוי מקבלי הפטור שעומד על 16% ממחזור. אלו כוללים מקבלי פטור על רקע חוסר התאמה נפשית, פיזית, שהות בחו"ל או אי עמידה בסף הגיוס.

2. ביטול/צמצום השירות האזרחי

השירות האזרחי לחרדים אינו מהווה חלופה הולמת לשירות הצבאי לחרדים הן ברמה הנורמטיבית (אי שוויוניות) והן בשל כישלוננו המובהק לעמוד ביעדים שנקבעו לו. בית המשפט הציב בסימן שאלה את הצדקת השירות לאומי לחרדים בתחומים אזרחיים מובהקים והחשבתה כשוות ערך לשירות צבאי וכמו כן את משך השירות המקוצר.

התיקון לחוק הגיוס משנת 2014 התמודד חלקית עם סוגיית משך השירות והעמיד אותה על שנה וחצי (לעומת שנה בעבר), אך בכך הפך את השירות האזרחי לפחות אטרקטיבי מבחינת המשרת החרדי. החסרונות העיקריים של השירות האזרחי לעומת השירות הצבאי הינם: כניסה לשירות בגיל מאוחר יחסית בשל מגבלות החוק (רק מגיל 21) והעדר יוקרה והכשרה מקצועית. במקרים רבים הפיקוח הרופף מביא להתנדבות פיקטיבית שאיננה תורמת באופן ממשי לרווחה או לנזקקים ובכך מחמיץ השירות את ייעודו העיקרי.

במסגרת השירות האזרחי ניתן לשרת בשירות אזרחי-בטחוני, במטרה, בשב"ס, במד"א ובזק"א ובמקומות נוספים, שירות שהמדינה רואה אותו כמקביל לחלוטין לשירות צבאי. מסלול זה גם ממושך יותר (שנתיים) ומתגמל יותר, אולם שיעור הפונים אליו כיום עומד על פחות מחמישית (19%) מן הפונים החרדים לשירות אזרחי.

בתום חמש עשרה שנים לעיגון השירות האזרחי לחרדים בחוק ועשר שנים ליישומו בפועל ניתן אפוא לקבוע בברור שהוא נכשל בתפקידו בקידום השוויון בנטל השירות.

הצעת משרד הביטחון

משרד הביטחון מציע להמשיך את מסגרת השירות האזרחי במתכונתה, כולל האפשרות לפנות לשירות אזרחי בעמותות כמו גם היכולת להתחיל את השירות עד גיל 28. ההצעה גם מגדילה את יעדי השירות האזרחי, כל זאת למרות הכישלון הברור בהפעלתו עליו הצבענו לעיל.

מתווה המכון לדמוקרטיה

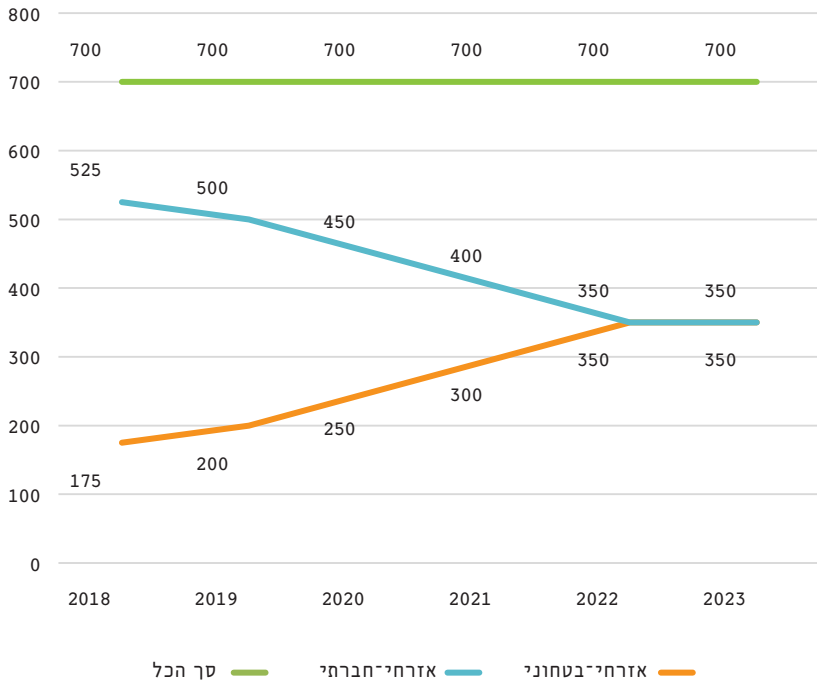
יש לבטל את אפשרות השירות האזרחי לבנים חרדים כתחליף לשירות צבאי בצה"ל, זאת לאור הכשלים הרבים הטמונים בו שצוינו לעיל. עם זאת, יש לתת מענה חלופי לשירות האזרחי-בטחוני אליו פונים כיום קרוב ל-20% מן המשרתים החרדים (כ-130 בלבד בשנה). מענה לאותם חרדים המעוניינים לשרת בשירות בטחוני ללא מדים יינתן באמצעות מסלול שח"מ במשרת ישראל ובמידת האפשר מסגרות נוספות. פתיחת מסלול זה תאפשר מצד אחד שירות משמעותי לחרדים שאינם יכולים לשרת בצה"ל ותקדם את השוויון בין חרדים לכלל האוכלוסייה זאת לעומת השירות האזרחי הקיים שמרחיק שוויון זה. כמו כן, המסלול המוצע יסייע לעמידה ביעדי הגיוס ולהעמדתם על רוב המלשב"ים החרדים בשנת 2022.

חלופה ב'

החוק החדש יתן עדיפות לשירות צבאי על פני השירות האזרחי שימשיך לפעול במתכונת מצומצמת ויתן מענה לחרדים המתקשים להתגייס לשירות צבאי. ביטוי מרכזי לכך ינתן ביעדי השירות האזרחי שיעמדו על 700 משרתים בלבד גם בסוף התקופה ובכך שגיל הפונים לשירות אזרחי לא יוכל לעלות על גיל 24. רפורמה נוספת שתיערך בשירות האזרחי הינה מתן עדיפות ותמריצים לשירות האזרחי-בטחוני. יעדי השירות האזרחי-בטחוני יעלו באופן משמעותי במשך כל זמן התחולה של החוק (עד יוני 2023), כך שבסוף התקופה שיעור המשרתים בשירות אזרחי-בטחוני יעמוד על מחצית מכלל החרדים בשירות האזרחי. כנגד זאת, כלל המסלולים לשירות חרדים יהיו במסלולים ממלכתיים-ממשלתיים ולא בשירותי רווחה בתוך הקהילה. מספרם לא יעלה על 350 בסוף התקופה (פחות ממספרם כיום). כתוצאה משינוי זה הפיקוח המדינתי על המשרתים יגדל והתועלת והאפקטיביות של השירות יעלו.

אם תמומש חלופה ב', מספר החרדים הפונים בכל שנה לשירות צבאי ואזרחי יעמוד בשנת הגיוס 2023 על 50% בדיוק.

גרף 2: יעדי גיוס לשירות אזרחי לשנים 2017-2022 (חלופה ב')



3. "מיהו חרדי?" ומניין חרדים במסגרת החוק

בכדי לעמוד במכסת היעדים לגיוס ניתנה בחוק הגדרה רחבה למושג חרדי ולמניין חרדים לצורך עמידה ביעדים. שתי הבעיות העיקריות עליהם הצביעו שופטי בג"ץ הינה העובדה שהחוק מונה שני חרדים ששירתו בשירות קרבי כשלושה ואת העובדה שחרדים שלמדו רק שנתיים במסגרת חרדית נחשבים חרדים גם אם כיום אינם מקיימים אורח חיים חרדי. שיעורם של האחרונים עומד על כשליש מכלל המתגייסים החרדים לשירות צבאי. השופטים גם מבקרים את שאיפתם של מנסחי החוק להרחיב את הגדרת חרדים גם לנוער נושר המטופל במסגרת היל"ה. ההתייחסות לנוער נושר כחרדי הינה מורכבת. מצד אחד, הם אינם חרדים כיום, אך מאידך, ללא מאמץ הגיוס של צה"ל, חלק ניכר של צעירים אלו לא היה מגיע לשירות כלל וממשיך להסתמך על דחיית השירות לבחורי הישיבות. באופן זה הוא היה מאבד את האפשרות לתרום למדינה באמצעות השירות ולהפיק תועלות אישיות ותעסוקתיות מהשירות.

הצעת משרד הביטחון

הצעת משרד הביטחון מבטלת בצדק את ההסדר של מניין שני קרביים כשלושה. עם זאת היא איננה מתייחסת לשיעור המתגייסים שלמדו במוסדות סמי-חרדיים או בוגרי המגזר החרדי שכלל אינם חרדים.

מתווה המכון לדמוקרטיה

מטרת החוק הינה לגרום להגדלת מספר החרדים המשרתים באופן אמיתי ומשמעותי. לפיכך, כל מניין פיקטיבי של משרתים הינו פסול. יעדי הגיוס יתייחסו למשרתים בשירות קרבי באופן דומה למשרתים באופן אחר ומנינים יהיה בהתאם. ההסדר של מניין שני קרביים כשלושה יבוטל. עם זאת, מניין החרדים שלמדו שנתיים בישיבה קטנה יישאר גם אם אינם שומרים כיום על אורח חיים חרדי. עם זאת, בשל העובדה ששר הביטחון הוא המופקד על הגדרת מוסדות כחרדיים, גם אם חלק מלומדיהם אינם מרקע חרדי, יש להימנע מכך שאוכלוסיה זו תהווה את מרבית המשרתים ובפועל מספר המשרתים החרדים יישאר נמוך. בשל כך, יוגבל שיעורם של אלו במניין החרדים ל-33% מכלל המשרתים.

4. תמריצים לגיוס האוכלוסיה החרדית

גיוס החרדים בחוק שנפסל בבג"ץ נותר וולונטרי לחלוטין - תלמיד חרדי יכול להחליט באם לדחות את שירותו ולהפטר ממנו לאחר מספר שנים או לחלופין להתגייס לשירות צבאי או אזרחי. צה"ל והרשות לשירות האזרחי עושים אמנם מאמץ ניכר בכדי להפוך את השירות במסגרתן לאטרקטיבי מבחינת תנאי שירות והטבות נלוות אך ההחלטה לשרת עודה נתונה לחלוטין בידי הפרט, בניגוד מובהק לשאר המשרתים בצה"ל. יתירה מכך, מצב של אי עמידה ביעדים איננו משפיע כלל על הקהילה החרדית ועולם הישיבות ולפיכך אין לה מוטיבציה לסייע בגיוס חרדים לשירות, אף אם אינם מתאימים ללימוד תורה בישיבות.

בתיקון 19 לחוק שירות ביטחון (2014, ממשלת ליכוד-יש עתיד) הוצעו סנקציות במצב של אי עמידה ביעדים של גיוס כלל החרדים במחזור מעל גיל 21 למעט קבוצה נבחרת של 1,800. האיום בסנקציות אלו עורר התנגדות חריפה בקרב ההנהגה החרדית והציבור החרדי ותרם לנסיגה בתהליך הגיוס של אוכלוסיה זו לצה"ל.

הצעת משרד הביטחון

משרד הביטחון מציע לראשונה להשית סנקציות כלכליות על תקציב הישיבות במקרה של אי עמידה ב-95% מן היעדים. הסנקציות יתחילו מן השנה השלישית ליישום החוק ויהיו בשיעור אי העמידה ביעדים (8% קיצוץ במקרה של אי עמידה ב-8% ביעדים). ככל שיחלפו השנים הסנקציה תכפיל ותשלש את עצמה, וכך למשל אם תהיה אי עמידה ביעדים של 8% בשנים 7-8, הסנקציה תהיה 24% מתקציב הישיבות.

מתווה המכון לדמוקרטיה

החוק החדש יכניס לראשונה "שיניים" כלכליות ליעדי הגיוס בדמות סנקציות קהילתיות. עמידה ביעדים תגרום להמשך קיום מתכונת הגיוס הוולונטרית ללא סנקציות. אולם במידה ולא תהיה עמידה של 90% לפחות ביעדים², יחול קיצוץ של 33% בתקציב של דוחי השירות לצה"ל בשנה שלאחריה. הקיצוץ יתחיל עם תחילת התחולה של החוק, זאת בניגוד להצעת משרד הביטחון שמבקשת לדחות את הקיצוץ האפשרי לשנה השלישית ליישום החוק. המועד האחרון לקיצוץ יהיה גיל 24, הגיל בו אמורים להשתחרר המשרתים שהחלו את שירותם בגיל 22. במידה ולא תהיה עמידה ביעדים גם בשנה שאחריה, יחול קיצוץ של 33% נוספים בתקציב דוחי השירות לצה"ל וכן הלאה עד לתום תחולתו של החוק החדש.

מודל זה יגדיל את המוטיבציה של הקהילה ומנהיגיה לעודד שירות חרדים בצה"ל. ראשי ישיבות ומוסדות עשויים עתה להנחות בחורים ואברכים שאינם רואים ברכה בלימודם להתגייס לשירות וזאת בכדי לסייע למתמידים בעולם הישיבות. סנקציה זו מתמקדת בישיבות בהם לומדים דחויי השירות (בתחילת 2019 כ-36,000 בחורי ישיבות וכ-17,000 אברכים) ולא בכלל "עולם התורה" וזאת בכדי לעודד את הערבות ההדדית בקרב קבוצה זו ולעודד בכך גיוס לצה"ל. באופן זה מייצר החוק לראשונה כלי ממוקד והגיוי ושיטתי שמתמרץ את דחויי השירות להתגייס לשירות.

2 הסיבה להורדת הדרישה ל-90% בלבד מן היעדים מותנית בהורדה המוצעת בגיל הפטור, שעשויה להביא לירידה של כמה מאות בודדות של מחגיגים חרדים.

**טבלה 3: תקציב כלל בחורי ישיבות ואברכים בעמידה/אי עמידה
ביעדים 2019-2023**

אי עמידה רצופה ביעדים	אי עמידה ביעדים (שנה אחת 2019)	עמידה ביעדים בכל השנים	
₪ 360,000,000	₪ 360,000,000	₪ 360,000,000	2019
₪ 240,000,000	₪ 360,000,000	₪ 360,000,000	2020
₪ 160,000,000	₪ 240,000,000	₪ 360,000,000	2021
₪ 107,000,000	₪ 360,000,000	₪ 360,000,000	2022
₪ 71,000,000	₪ 360,000,000	₪ 360,000,000	2023

5. העמדת גיל הפטור משירות צבאי על גיל 22

התיקון לחוק שירות ביטחון משנת 2013 העניק פטור מידי לתלמידי ישיבות ואברכים חרדים מעל גיל 22. עם זאת, החל משנה זו עולה בהדרגה גיל קבלת הפטור מצה"ל והוא עומד על 24 בין השנים 2016 - יוני 2020 ועל 26 בין יולי 2020 - 2023. משמעות העלייה הדרמטית בגיל קבלת הפטור משירות בצה"ל פירושה פגיעה משמעותית באחת ממטרות החקיקה - שילוב גברים חרדים בשוק התעסוקה. בהנחה שגיל הפטור אכן יגיע לגיל זה, היכולת של חרדים להשתלב בלימודים אקדמיים או בהכשרה מקצועית משמעותית תיפגע באופן ניכר והמאמץ המדינתי רב־השנים של שילוב חרדים בתעסוקה יפגע באופן דרמטי.

העיכוב ביציאה להשכלה גבוהה ניכר בגיל החציוני המאוחר לסיום תואר אקדמי לחרדים שעומד על נתוני הלמ"ס על 31.5, ארבע שנים מאוחר יותר מן הסטודנט הממוצע בישראל, ו־6.5 שנים מאוחר יותר מסטודנטיות חרדיות. נתוני הביטוח הלאומי מראים שהעדר הכשרה איכותית מביאה לכך שהתשואה בשכר העובדים החרדים בין הגילאים 25-29 עומדת על 25% בלבד, לעומת למעלה מ־50% בקרב יהודים לא חרדים. יש לציין שמספר החרדים שהתגייסו בשנת 2017 בין הגילאים 22-24 עומד על 417 בלבד, ובגינום, כ־15,000 צעירים חרדים בגיל זה אינם יכולים לצאת להשכלה גבוהה או לעבודה.

הצעת משרד הביטחון

על פי הצעת משרד הביטחון גיל הפטור לחרדים משירות צבאי יישאר 24, ללא שינוי מן המצב הקיים.

מתווה המכון לדמוקרטיה

דחיית השירות של בחורי ישיבות תימשך עד לגיל 22, ולאחר גיל זה בוגרי הישיבות יוכלו לפנות בלא הגבלה להשכלה גבוהה ומקצועית ולהשתלב בתעסוקה. גיל זה מחייב את בחורי הישיבות ללימוד ארוך שנים בישיבה (4 שנים לעומת 2.5 במתכונת הצה"לית המתוכננת) ובכך עתיד לגרום למי שאינם מתאימים לכך להתגייס לשירות צבאי או אזרחי. קבלת פטור בגיל 22 לבחורי הישיבות תאפשר לצעירים החרדים לפנות ללימודים גבוהים משמעותיים ולתעסוקה איכותית כאשר עול המשפחה עדיין לא מכביד עליהם.

6. הסדרת תקופת הקבע

התיקון שנפסל לחוק שירות ביטחון איננו בהיר ביחס לטווח הארוך. מצד אחד הוא איננו מנוסח כחוק זמני (הוראת שעה) ומאידך אין הוא מבהיר כלל מה עומד להיות בתקופת הקבע שתחל ביוני 2023 ואף לא מקדם כלל מנגנונים להיערכות למועד זה.

הצעת משרד הביטחון

משרד הביטחון מציע מתווה קבע שבו בעשור השני ייקבע קצב גידול שנתי בהתאם לגידול של החברה החרדית +1%, ובעשור השלישי ואילך בהתאם לקצב הגידול הטבעי של החברה החרדית.

מתווה המכון לדמוקרטיה

החוק החדש יוגדר כהוראת שעה לחמש שנים, שתוארך לחמש שנים נוספות במידה ותהיה עמידה ביעדים. בחוק החדש יוגדרו מועדים החל מאמצע שנת 2022, שנה וחצי לפני פקיעת החוק, שבהם ידונו הרשויות השונות בהארכת החוק לחמש שנים נוספות, זאת בהתאם למדיניות הגיוס הכללית במועד זה. קצב הגידול של היעדים בחומש השני יעמוד על 6% בשנה. בסוף העשור, קרוב ל-60% מן החרדים ישרתו בשירות צבאי או אזרחי. ניתן לקבוע את המשך הגידול בדומה להצעת משרד הביטחון הן ביחס לעשור השני והן ביחס לתקופת הקבע.

7. קיצור שירות לכלל המשרתים

בשנים האחרונות, בשל גידול מחזורי הגיוס, חל גידול דרמטי במספר המשרתים בצה"ל. כחלק מהיערכות לכך, קוצר משך השירות לגברים על פי חוק שירות ביטחון ל-32 חודש, זאת לעומת 36 חודש במשך עשרות שנים (הגם שבהוראת שעה). על פי תיקון חוק שירות ביטחון מתוכנן שלב חדש בקיצור השירות ל-30 חודש, שיתחיל עם המתגייסים ביולי 2020. קיצור השירות המתוכנן איננו לוקח בחשבון את הגידול הצפוי הנוסף במספר המשרתים החדדים. כמו כן, רצוי שקיצור השירות יהיה בקצב של 4 חודשים בשל תדירות מחזורי הגיוס.

הצעת משרד הביטחון

הצעת משרד הביטחון איננה מתייחסת כלל לקידום השוויון בהקשר של הפחתת נטל השירות לכלל המשרתים (קיצור שירות) או לאפשרות של הגדלת התגמולים למשרתים.

מתווה המכון לדמוקרטיה

בד בבד עם הסדרת השירות לאוכלוסייה החרדית יש לתקן בחוק את משך השירות לכלל הגברים המשרתים בצה"ל ולהעמידו על בין 24-28 חודשים. חיילים שיידרשו לשרת תקופה ממושכת יותר, ישופו על כך במשכורת בסוף תקופת השירות שלהם. באופן זה גם ניתן לראות את הקשר בין שירות חרדים בצה"ל לבין הגברת השוויון לכלל המשרתים.

טבלה 4 : החוק הקיים ועיקרי השינויים המוצעים

הנושא	הבעיה בחוק שנפסל	הצעת מערכת הביטחון	מתווה המכון לדמוקרטיה
יעדי גיוס לאוכלוסייה החרדית לשנים הבאות	העדר יעדים קבועים בחוק	יעדים עולים בקצב הנמוך מן העלייה בשנים האחרונות	קביעת מתווה מדורג בחוק עד לשנת 2023 שבה מחצית מהחרדים ישרתו
חלקו של השירות האזרחי במסגרת יעדי הגיוס	אי עמידה ביעדים, אי שיוויון בשירות אזרחי, שירות פיקטיבי	גידול מדורג ביעדי השירות האזרחי	ביטול מסגרת השירות האזרחי לחרדים ולחלופין, התמקדות בשירות האזרחי בטחוני במסגרת זו
הגדרת "מיהו חרדי" ומניין חרדים במסגרת החוק	שנתיים ישיבה קטנה מספיקות למניין, 2 לוחמים נספרים כ־3	שמירה על ההגדרה הקיימת וביטול הספירה המיוחדת ללוחמים	הגדרה של עד 33% בוגרי שנתיים ישיבה ביעדים, ביטול מניין מיוחד ללוחמים
סמכותו של שר הביטחון	סמכות רחבה מדי והעדר מגבלות ברורות בחוק	הגדרת יעדי גיוס ברורים בחוק ששר הביטחון אחראי על יישומם	הגדרת יעדי גיוס ברורים בחוק ששר הביטחון אחראי על יישומם
תמריצים לגיוס האוכלוסייה החרדית	העדר "שיניים" לחוק	מתווה תמריצים כלכלי מושהה להעדר עמידה ביעדי גיוס – מוכל על כלל תקציב הישיבות	מתווה תמריצים כלכלי מייד ליעדר עמידה ביעדי גיוס – קיצוץ של 33% בתקציב בחורי ישיבות דוחי שירות
הסדרת תקופת הקבע	העדר התייחסות לתקופת הקבע	מתווה קבע	הגדרת התיקון החדש כהוראת שעה עד יוני 2023, עם אפשרות הארכה
גיל הפטור משירות צבאי לחרדים	עלייה מדורגת של גיל הפטור ל־26	גיל הפטור יישאר גיל 24 בדומה למצב כיום	העמדת גיל הפטור משירות צבאי ל־22
משך השירות לגברים בצה"ל ותמריצים למשרתים	אי התחשבות בגיוס חרדים בקיצור השירות העתידי	אין התייחסות לקיצור השירות לכלל המשרתים ולתמריצים	קיצור שירות לכלל הגברים לתקופה של בין 24–28 חודשים, הגדלת התמריצים למשרתים

הצעת התיקון לחוק שהוצגה לעיל מבקשת לקשור בין חלקי החוק השונים: הצבת יעדים מוגדרים, מחוייבות ליעדים אלו בסנקציות כלכליות שאינן תלויות בשר הביטחון, הגדרת החוק כהוראת שעה לקראת הגדרה חדשה של חוק שירות ביטחון בשנת 2024 ואיזון בין הצורך לגיוס לצה"ל לבין המטרה של שילוב חרדים בתעסוקה. כלל המרכיבים הללו מתמקד באיכות השירות על פני התמקדות במספר המשרתים. הוא יביא לשירות איכותי שעיקר יעדיו הם שירות של חרדים צעירים ולא מבוגרים, שירות צבאי ולא אזרחי, וכניסה לתעסוקה איכותית של חרדים כתוצאה מהורדת גיל הפטור.

כמו כן, קיצור השירות הטמון בו מביא בשורה של הורדת הנטל וקידום השוויון לכלל המשרתים כיום בצה"ל. נוסח זה במידה ותושלם חקיקתו בכנסת צפוי לעמוד גם במבחן הציבור ובמבחן בג"ץ.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה. היה חבר כנסת בשנים 2007 - 2013 ועמד בראש הוועדה לקידום השוויון בנטל בכנסת ה־18. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם רפורמות בממשל, במשק ובשיטת הממשל, שיפור האפקטיביות והיעילות של המגזר הציבורי, מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, שילוב חרדים בחברה ובכלכלה.

ד"ר גלעד מלאך הוא ראש התוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר־אילן. מומחה לתכנון מדיניות ציבורית לאוכלוסייה החרדית בתעסוקה, בשירות הצבאי בהשכלה הגבוהה ובחינוך.

פרופ' עמיחי כהן הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לביטחון ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין־שחק. חבר סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המומחיות שלו הם משפט חוקתי ומשפט בינלאומי.

- יוני 2019 -



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה