

שירות החובה בצה"ל*

אבי בן בסט

א. מבוא

השירות בצה"ל הן בצבא הסדיר והן בצבא המילואים הושתת היסטורית על מודל "צבא העם". אתוס "צבא העם" נשען על חמישה עקרונות:

1. גיוס חובה אוניברסלי.
2. אחידות ושוויון הזדמנויות בין המתגייסים במיצוי הפוטנציאל האישי ובגמול.
3. השירות הוא חובה לאומית והכוח הלוחם העיקרי אינו שכיר.
4. ייצוגיות וממלכתיות: הצבא אינו סקטוריאלי או מעמדי, והרכבו משקף את מגוון פניה של החברה הישראלית. השירות יוצר חוויה קולקטיבית וזהות משותפת במדינה קולטת עלייה ורבגונית מבחינה אתנית ותרבותית.
5. אתוס לאומי המדגיש את תרומת הפרט לקולקטיב ואת התפיסה שהדרך העיקרית לתרום לקולקטיב היא בתחום הביטחון.

במשך שנים נשחק מודל צבא העם בגלל יצירת פערים מהותיים בין המשרתים במילואים (מסיבות כלכליות, צבאיות וחברתיות). שירות החובה נותר אפוא הסממן המרכזי של תפיסת מודל צבא העם. אולם גם בשירות החובה נוצרו הבדלים של ממש בין פרטים שונים בגין הפטורים לחלקים באוכלוסייה היהודית ובגין השתמטות משירות (לוח 1).

לוח 1 התפלגות אוכלוסיית הצעירים לפי שיעור הגיוס* (באחוזים)

נשים	גברים	
55	58	השלימו שירות מלא
4	18	השלימו שירות חלקי
41	23	לא התגייסו
24	36	משך שירות החובה (חודשים)

* השיעור מחושב מתוך היהודים הנקראים לשירות בצה"ל.
מקור: הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, 2006.

מלוח 1 עולה כי רק 58% מהגברים בגיל השירות השלימו שירות מלא ועוד 18% נשרו במהלך השירות. בנוסף, ישנם כ-10 הסדרים לקיצור רשמי של השירות, למשל לבני ישיבות ועולים חדשים. כן נהוגה מדיניות לא פורמלית ולא מוצהרת של קיצור "מינהלי" של השירות לחיילים שהצבא נזקק פחות לשירותיהם. התוצאה: שיעור חייבי הגיוס המשלימים שירות של 36 חודשים קטן עוד יותר מהמצוין בלוח 1. גם בקרב הנשים שיעור המשרתות שירות מלא עולה רק במעט על מחצית (לוח 1).

* מתבסס בעיקר על דוח הוועדה לקיצור שירות החובה בצה"ל, 2006.

ב. המטרות לקביעת אופי ומשך השירות בצה"ל

1. שמירה על ביטחון המדינה.
2. הגדלת היעילות בייצור הביטחון ותרומה לצמיחת התוצר.
3. צמצום הנטל הכלכלי הכבד הגלום בשירות החובה.
4. שיפור רווחת הצעירים.
5. צמצום האי-שוויון בשירות החובה בין קבוצות אוכלוסייה ובין מגדרים.

ג. עקרונות והנחות לקביעת משך שירות החובה

משך שירות החובה בצבא נגזר מצורכי הצבא, כפונקציה של רמת האיומים, רמת הביטחון הרצויה לאזרחי המדינה¹ והרכב האמצעים הנדרשים על מנת לייצר אותה. האמצעים לייצור את רמת הביטחון הרצויה כוללים את שירות החובה, צבא הקבע, חיילי המילואים וציוד צבאי. יש תחלופה בין האמצעים, כך שאת אותה רמת ביטחון ניתן לייצר באמצעות הרכבים שונים של גורמים אלה. ההרכב הרצוי נגזר מהטכנולוגיה הצבאית, מההשלכות הכלכליות על הפעילות במשק ומסדר ההעדפות של החברה. לפיכך בבחינת משך שירות החובה הרצוי התחשבנו באילוצים שלהלן:

1. היקף האיומים על ביטחון המדינה ואופיים.
2. חוק שירות המילואים, המצמצם מאוד את היקף צבא המילואים והשימוש בו.
3. השינויים הדמוגרפיים, המתבטאים בירידה במספר הצעירים שהגיעו לגיל גיוס בשנים 2009-2006 ובעלייה מחודשת בשנתוני המתגייסים החל בשנת 2010.
4. משך הזמן הנדרש להכשרה המקצועית של המתגייסים במגוון המקצועות הצבאיים, וכן היחס הרצוי בין משך ההכשרה לבין התקופה שהחיילים מועסקים בהספקת הביטחון.
5. שונות בכישורים בין חיילים, פערים במוטיבציה לשרת ופערים מגדרים.

1.1. האיום הצבאי, כוח האדם הנדרש ודרך מימונו

השאלה הראשונה שניצבה לפני חברי הוועדה הייתה הגדרת הדרך הטובה ביותר למימון תפוקת הביטחון. לכאורה ביטחון הוא מוצר דומה לשירותים ציבוריים אחרים, ומטבע הדברים צריך היה להקים צבא מקצועי ולממנו באמצעות גביית מס מכלל האוכלוסייה. אולם בפועל מדינות שנמצאות במצב של עימות צבאי מעדיפות לממן את שירות החובה באמצעות גיוס האזרחים. מקצת מהסיבות לבחירה זו הן חברתיות ומוסריות, אולם מימון חלק מהוצאות הביטחון באמצעות גיוס כוח אדם מונע גם משיקולי יעילות ואפקטיביות. שירות חובה הוא מס ככל מס אחר, משום שהוא נכפה על כלל האוכלוסייה (למעט יוצאי דופן הפטורים משירות זה). וככל מס אחר הוא פוגע ביעילות הכלכלית. אולם למדינות השרויות בעימות מתמיד חשובה גם איכות הצבא וגודל הצבא הפוטנציאלי בשעת חירום. מדינה הנשענת רק על צבא מקצועי לא תוכל

1 רמת הביטחון הצבאי שמדינת ישראל יכולה לספק לתושביה תלויה גם במגבלת התקציב ובמכלול הביקושים לשירותים ציבוריים. קביעת סדר ההעדפות בתקציב המדינה לא הייתה חלק מעבודת הוועדה, ולכן התייחסנו אליה כנתונה.

להגדילו במקרה של עימות. לעומת זאת, מדינה המחייבת את כל אזרחיה להתגייס לשירות חובה והשומרת על המיומנות המקצועית של החיילים במסגרת שירות מילואים, תוכל להעמיד צבא גדול ואיכותי בשעת חירום. המגמה במדינות המפותחות לאחר מלחמת העולם השנייה היא להקטין את הצבא ואף לעבור בהדרגה לצבא מקצועי (לוח 2). מדינות שהותירו בחוק את שירות החובה קיצרו מאוד את משך השירות. נראה כי הסיבה העיקרית לכך היא הירידה באיום במלחמה. רוב המדינות שביטלו את גיוס החובה עשו זאת רק שנים רבות לאחר שהתבססה ההערכה שלא צפוי להן איום מידי.

מדינת ישראל חיה בצל איום מתמיד. לפיכך יש הסתברות ממשית שהיא תידרש לתת מענה מידי להתקפה צבאית. הכוח הצבאי צריך להיות באיכות ובכמות שיבטיחו שמדינת ישראל לא תפסיד ולו במערכה אחת.

יתר על כן, מודל המבוסס על שירות חובה וצבא מילואים לשעת חירום הוא מודל זול ממודל הצבא המקצועי. התבססות על צבא מקצועי במדינה שבה ההסתברות למלחמה גבוהה תחייב תקציב ביטחון גדול בהרבה מזה הקיים היום. שירות החובה גם מכשיר את החייל להיות לוחם במילואים. אמנם חיוני לשמור על כושרו הצבאי על ידי אימונים מתמידים בשירות מילואים, אך פתרון זה זול לאין ערוך מהקמת צבא מקצועי בהיקף הנדרש בשעת חירום. זאת ועוד, העלות האלטרנטיבית של צעירים בגילי 18-21 נמוכה יחסית לצבא מקצועי, משום שמרבית ההון האנושי של העובדים נרכש במסגרת לימודיהם המקצועיים לאחר בית הספר התיכון ובעיקר בעקבות צבירת ניסיון תוך כדי עבודה. לפיכך צבא מקצועי גם יחייב רמת מיסוי גבוהה יותר, שתיצור עיוותים כלכליים נוספים.

גם ערך השוויון במימון הביטחון נותן עדיפות לגיוס חובה, משום שלמעשה מדובר במנגנון של "מס גולגולת" אחיד במונחי זמן על כל הפרטים במדינה (אילו התגייסו כולם). אף על פי שהמס אחיד במונחי זמן, הנטל הכלכלי אינו שווה משום שהפרטים נבדלים זה מזה בכישוריהם ובפוטנציאל ההשתכרות העתידי שלהם. שונות זו קטנה יחסית, משום שהגיוס לצבא נעשה לפני תחילת הקריירה המקצועית.

ולבסוף, חשוב לציין גם את היתרונות הלאומיים והחברתיים של אתוס צבא העם שצוינו

במבוא.

לוח 2 שירות החובה בצבא במדינות OECD

מדינה*	גיוס חובה בסוף שנות ה-50	גיוס חובה, 2011	משך השירות, 2011 (חודשים)	מתי הופסק
ארצות הברית	יש**	אין	1973	
אוסטריה	יש	יש	6	
גרמניה	יש	יש	9	מ-2011 כבר לא נאכף
דנמרק	יש	יש	4	
טורקיה	יש	יש	15	
יוון	יש	יש	9	
ישראל	יש	יש	36	
נורווגיה	יש	יש	2	
שווייץ	יש	יש	9	
איטליה	יש	אין	2004	
בלגיה	יש	אין	1992	
בריטניה	יש	אין	1960	
הולנד	יש	אין		בפועל הפסיקו את גיוס החובה בשנות ה-90. החוק נותר על כנו.
ספרד	יש	אין	2001	
פורטוגל	יש	אין	2004	
צרפת	יש	אין	1996	
שוודיה	יש	אין	2010	
אוסטרליה	אין	אין	1959	יש גיוס למשמר הלאומי עד
איסלנד	אין	אין		
אירלנד	אין	אין		
יפן	אין	אין		
לוקסמבורג	אין	אין		
קנדה	אין	אין		

* מדינות OECD נכון ל-1965

** על בסיס הגרלה

מקור: שנות ה-50, פרסומים בינלאומיים שונים. 2011: CIA, The World Factbook

ג.2. איכות כוח האדם

בניית הכוח הצבאי הנדרש להגנה שוטפת על אזרחי המדינה, מתוך שימור המוכנות לפעילות בשעת חירום, מחייבת גיוס כוח אדם איכותי ביותר הן לצבא החובה והן למערך המילואים. איכות כוח הלחימה היא רכיב חשוב ביכולת הצבאית המודרנית, וחשיבותה הולכת ועולה ככל שהרכיב הטכנולוגי הופך להיות גורם מרכזי יותר בניהול הלחימה. ניהול צבא בכמות ובאיכות הקיימים היום, באמצעות צבא מקצועי, יחייב רמת שכר גבוהה, או לחלופין ירידה של ממש באיכות החיילים. עדות לכך נמצאה במדינות המערב, שבהן המעבר מגיוס חובה לצבא מקצועי היה כרוך בירידה באיכות החיילים.

בקיומו של צבא מקצועי יש גם סכנה חברתית ופוליטית. בהדרגה ייווצר מצב שהמתנדבים יבואו משכבה חברתית מסוימת ולעתים אף ממשפחות מסוימות. כך עלולה להתפתח מעין קסטרה המאמצת ערכים ותפיסות שאינם מייצגים את כלל האוכלוסייה.

כוח אדם איכותי, המשולב בטכנולוגיה עילית, גם מקטין מאוד את הנזק האנושי בעת אירוע לחימה. כך גדלה מאוד יכולת העמידה של משק מודרני ודמוקרטי בעת חירום. בנוסף, העצמת יכולת העמידה של המדינה במלחמה מקטינה את המוטיבציה של האויב לפתוח בה או באירוע מלחמתי מוגבל, ולכן בחשבון הכולל היא מוזילה את עלות השמירה על ביטחון המדינה. סיכום ההיבטים של היקף הכוח הצבאי ואיכותו מובילים למסקנה שבמדינות שבהן ההסתברות לעימות גבוהה יחסית, הפתרון הכלכלי היעיל למימון רכיב כוח האדם בביטחון הוא גיוס ישיר של אזרחי המדינה לשירות צבאי ושמירת כושרם של החיילים לאורך זמן באמצעות אימונים בשירות מילואים, בניגוד למנגנון גיוס עובדים לפעילויות ציבוריות אחרות.

ג.3. כמות כוח האדם והתחלופה עם טכנולוגיות וציוד מתקדם

גיוס כוח אדם איכותי אפשר לצה"ל לאמץ טכנולוגיות מתקדמות ומתוחכמות, משום שלפחות חלק מהן מחייב מיומנות גבוהה. אולם שירות החובה יוצר מערכת מחירים מפלה בין כוח אדם לבין ציוד מתקדם, כמפורט להלן:

1. שירות חובה כללי יוצר עיוות במערכת המחירים שהצבא רואה לנגד עיניו: מחד גיסא – מחיר זול לכוח אדם איכותי, ומאידך גיסא – מחיר גבוה לרכש טכנולוגיות ומערכות מתקדמות. לפיכך יעדיף הצבא שימוש בכוח אדם על פני טכנולוגיות וציוד מתקדם.
2. עלויות כוח אדם נמוכות ויכולתו של צה"ל לעמוד במשימות סבוכות יוצרות, לעתים, לחץ להטיל על הצבא משימות לאומיות, גם כאשר הן אינן חלק מליבת עיסוקו, כמו משטרה וחינוך. כאמור, מימון שירותים ציבוריים באמצעות גיוס חובה של כוח אדם מתאים רק להספקת שירותי ביטחון צבאי. יעיל יותר לממן כל שירות ציבורי אחר באמצעות גביית מסים. זאת ועוד, שימוש בצבא חובה לייצור שירותים אזרחיים עלול לפגוע במוטיבציה להתגייס לצבא.
3. כוח אדם זול בשירות חובה גורם גם לבזבוז המשאב האנושי ולאבטלה סמויה במערכת הצבאית. שיעור הניצולת של חיילי העורף הם העדות לכך, והיא ניתנה על ידי הצבא עצמו בדיוני הוועדה.
4. משך שירות החובה יוצא דופן באורכו (3 שנים) גם בהשוואה למדינות שנהוג בהן שירות חובה. כאמור, זו אחת הסיבות לאבטלה הסמויה בצה"ל. מחירה: דחיית הלימודים המקצועיים, כניסה מאוחרת מאוד לשוק העבודה ואובדן תוצר ניכר (מסיבות מובנות לא נוכל לנקוב בהיקף הכמותי).

ד. המסקנות העיקריות

1. מדינת ישראל נתונה לאיום מלחמה מתמיד ואינה יכולה להפסיד ולו במערכה אחת. לכן נדרש צבא גדול ואיכותי בשעת חירום. הדרך היעילה והזולה ביותר להשגת יעד זה היא שילוב של צבא חובה, צבא מילואים (שמיומנותו המקצועית תישמר בהתמדה) וצבא קבע מוגבל בהיקפו.
2. יש לשכלל את מערכת הביטחון על ידי יצירת תמריצים כלכליים לבחירת הרכב יעיל של גורמי הייצור: פחות שירות חובה ויותר אמצעים חליפיים, כמו טכנולוגיה ושירות קבע לפרק זמן קצר.
3. הכרחי לשפר את מודל צבא החובה על ידי יצירת אחדות ושוויון בגיוס, בגמול הכלכלי ובהזדמנויות לאחר השירות.
4. חיוני לקצר מאוד את שירות החובה ולהמיר את הקיצור בהענקת תקציב לצבא לרכישת תשומות חליפיות. יש לציין כי מתחילת שנות ה-90 ועד לשנת 2011 גדלה מצבת החיילים בצה"ל ב-16%.

ה. המודל ליישום המסקנות

1. יש לחתור לשירות חובה אחיד של שנתיים. הקיצור ימומש בהדרגה (בשלושה שלבים) על בסיס תמריצי ייעול ובהתחשב במכלול המטרות והתהליכים שצוינו לעיל. כל שלושת שלבי התכנית יחוקקו בחוק אחד ובאותה עת.
2. יש לצמצם את האי-שוויון בין גברים מקבוצות אוכלוסייה שונות וכן בין גברים לנשים.
3. יש לנקוט אמצעים שיצמצמו את ההשתמטות של גברים ונשים, ובפרט אמצעים שיקשו על קבלת פטורים שהושגו בדרך לא הוגנת.
4. יש להגדיל את שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ובעיסוקים שיועדו עד כה לגברים בלבד.
5. יש לבטל את המסלולים המיוחדים לגברים.
6. יש להימנע משימוש בחיילי חובה לשירותים אזרחיים. את אלה יש לממן באמצעות תקציב המדינה.

שלב א: מנגנון להתייעלות ולקיצור מתמשך בשירות החובה

1. צבא חובה הוא משאב יקר למשק, אך זול לצבא. לכן יש חשש שהוא לא ינוצל ביעילות. למשל, יש נטייה לשימוש יתר בחיילי חובה ולשימוש חסר בחיילי קבע, בטכנולוגיה ובמיקור חוץ. העיקרון המומלץ: השוואת העלות השולית של חייל בצבא לשכרו בשוק האזרחי.
2. הביקוש לכל אחד מהמקצועות הצבאיים אינו אחיד וכך גם כישורי החיילים ורמת בריאותם. התוצאה היא שיש בצבא החובה אבטלה סמויה, בעיקר של החיילים המשרתים בתפקידים עורפיים, הנובעת מאחידות במשך השירות.

3. על מנת לייעל את שירותם של חיילי החובה וכדי ליצור תמריץ לשימוש נכון במכלול גורמי הייצור של הביטחון, מוצע לקצר את השירות של חלק מהגברים ב-4 חודשים במהלך שנת 2011. לפיכך שירות החובה בצבא יוגדר בטווח שבין מינימום למקסימום חודשי שירות (בין 32 חודשים ל-36; לוח 4).
4. הצבא יקבע, על פי צרכיו, מי מהחיילים ישרת שירות של מקסימום חודשים ומי מינימום.
5. לוחמים וחיילים בעלי מקצועות טכניים ומקצועות שההכשרה הנדרשת בהם ממושכת יחסית לא יהיו זכאים לקיצור השירות, אך על מנת למנוע מהם אפליה הם יתוגמלו במשך ארבעת החודשים האחרונים של שירותם בסכום כספי הוגן (גמול התמדה; לוח 3), המבוסס על השכר בשוק האזרחי בגיל 21 בתוספת ההוצאות הנלוות של המעסיקים (לחישוב ההוצאות הנלוות ראה נספח א לדוח הוועדה, שם 2006). לרשות הצבא יועמד תקציב של כ-115 מיליון ש"ח לשנה (במחירי ינואר 2011) לתגמול החיילים המשרתים משך שירות מרבי. ככל שמספר החיילים המשרתים שירות מרבי יהיה קטן יותר, יוותר סכום גדול יותר בקופת הצבא לשימושים חליפיים. הצבא יינה (נוסף על החיסכון בגמול ההתמדה) גם מחיסכון התמורות הנוכחיות לחייל, בכסף ובעין.
6. על מנת שמנגנון השירות הגמיש וגמול ההתמדה יפעלו ביעילות, נדרשת מסה קריטית של חיילים במשך השירות המינימלי. לפיכך גמול ההתמדה ייכנס לתוקף לאחר שמצבת החיילים המשרתים שירות מינימום תגיע ל-20% מסך המשרתים. גמול ההתמדה של כל חייל ששירותו יקוצר יועבר לקופת הצבא.

יתרונותיו של גמול ההתמדה

1. שחרור מוקדם של חיילים שהצבא אינו זקוק להם בהיקף השירות הנוכחי יחסוך לצבא את גמול ההתמדה ויוכל לשמש אותו לרכישת אמצעים חליפיים. כמובן, הוא גם ימנע את הבזבוז הכרוך בהמשך החזקתם בצבא רק מכורח החוק.
2. המנגנון המוצע מציב לצבא מחיר שוק כלכלי לשימוש בחיילי החובה, ולכן משך שירות החובה ייקבע גם על ידי שיקולי יעילות. לצבא ייווצר תמריץ להגדיל את הקבוצה המשרתת משך שירות מינימלי, ובתמורה הכספית שתיחסך הוא יוכל לרכוש אמצעים טכנולוגיים או לתגמל חיילי קבע. כך תשתפר ההקצאה של תקציב הביטחון בין מגוון התשומות, וייצור הביטחון יהיה יעיל יותר.
3. התגמול של ארבעת חודשי השירות האחרונים בסכום מצטבר של כ-21,000 ש"ח ייצור תמריץ גבוה גם לשרת ביחידות שיש להן ביקוש וגם לשרת את משך המכסה המרבית. היום, לעומת זאת, ניכרת בחודשי השירות האחרונים ירידה במוטיבציה לשרת, לנוכח משך השירות הממושך.

לוח 3 התמורות לחיילי חובה בארבעת החודשים האחרונים לשירות מרבי

(ש"ח ; במחירי ינואר 2011)

עורפי	תומך לחימה	לוחם	
3,000	3,000	3,000	תגמול התמדה
350	510	700	דמי כיס
710	890	1,070	מענק חיילים משוחררים
4,060	4,400	4,770	סך הכול
530	530	530	תשלום נלווה בעין*
4,590	4,930	5,300	סך הכול

* ערך המוצרים המסופקים לחייל שהוא היה צורך אותם בכל מקרה, למשל חלק מהמזון וביטוח הבריאות.
 מקור: הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל. להסברים ראו שם.

שלב ב: קיצור אחיד של שירות החובה

שירות החובה הנוכחי ממושך מאוד. הוא מקטין את המוטיבציה לשרת בצבא, דוחה מאוד את תהליך ההכשרה המקצועית של בני הנוער ויציאתם לשוק העבודה, פוגע בנושאות בתוצר ומחריף את המתחים בין האוכלוסייה המשרתת לבין האוכלוסייה המשתמטת. יתרה מזו, בעקבות העלייה מברית המועצות לשעבר וההתפתחויות הדמוגרפיות גדלה מצבת החיילים בצבא בין 1990 ל-2002 בשיעור של 18.5%. השנים 2003-2011 היו תנועתיות, ובסך הכול מצבת החיילים פחתה בתקופה זו ב-2.5%. בשנים הקרובות צפוי גידול קטן במחזורי הגיוס של כשליש אחוז לשנה. ההתפתחות במצבת החיילים ובהיקף האיומים ואופיים אינה מעידה על מחסור בחיילים. ההפך הוא הנכון: המומחים מסגל הצבא שהעידו לפני הוועדה ציינו כי גם הקיצור הדיפרנציאלי וגם הקיצור האחיד הראשון אפשריים בתוך שנה.

1. שירות החובה של כל הגברים יקוצר בארבעה חודשים בשנת 2012. הקיצור לא יחול על גברים ונשים המשרתים במסלולים מקוצרים. עקרון השירות הגמיש והמתוגמל יימשך, כך שלאחר הקיצור האחיד טווח שירות החובה ינוע בין 28 חודשים ל-32 (לוח 4).
2. הצבא יפוצה כספית בגין הקיצור האחיד, כפי שהוסכם במשא ומתן בין משרד האוצר לבין הצבא (550 מיליון ש"ח בגין כל קיצור של 4 חודשים, במחירי ינואר 2011). לפיכך קיצור השירות לא יקטין את התשומות העומדות לרשות הצבא, אלא רק את הרכבו. הצבא יוכל לממן באמצעות מקור זה פיתוח ציוד טכנולוגי או רכישתו וגם חיילים בשירות קבע קצר.

שלב ג: קיצור אחיד נוסף של שירות החובה

1. שירות החובה של כל הגברים יקוצר בארבעה חודשים נוספים בשנת 2013. הקיצור לא יחול על גברים ונשים המשרתים במסלולים מקוצרים. עקרון השירות הגמיש והמתוגמל יימשך, כך שטווח שירות החובה ינוע בין 24 חודשים ל-28 (לוח 4).

2. הצבא יפוצה כספית בגין הקיצור האחד השני בדומה לפיצוי בגין הקיצור האחד הראשון.

לוח 4 טווח השירות החדש בצבא החובה בשלבים השונים (חודשים)

שלב א: 2011	שלב ב: 2012	שלב ג: 2013	
4-0	8-4	12-8	הקיצור המצטבר בשירות החובה
32	28	24	משך השירות המינימלי
36	32	28	משך השירות המרבי (הכולל פיצוי כספי)

משך השירות לנשים

הוועדה ממליצה להותיר על כנו את משך השירות של נשים. כך יצומצם הפער בין הנטל המושת על גברים לבין הנטל המוטל על נשים. בטווח הארוך הפער ייעלם כליל.

התגמול לנשים המשרתות מעבר לתקופת המינימום שתיקבע בחוק בכל עת יהיה בשיעור שווה לתגמול הניתן לגברים עבור אותה תקופה.

צמצום האי-שוויון בשירות החובה

כדי להבטיח את יישומו של הקיצור האחד בלי שתהיה פגיעה בכוח האדם של הצבא מומלץ לנקוט צעדים שיגדילו את שיעור המתגייסים ואת שיעור הלוחמים בתוכם ובה בעת יצמצמו את האי-שוויון בשירות החובה:

1. להגדיל את שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ובעיסוקים שיועדו עד כה בעיקר לגברים.
2. לנקוט אמצעים שיצמצמו את ממדי ההשתמטות של נשים וגברים משירות חובה, ובכלל זה אמצעים שיקשו על קבלת פטור המושג באמצעים לא הוגנים.
3. לבטל את המסלולים הצבאיים המיוחדים (כמו ישיבות ההסדר ונח"ל).
4. להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים, כגון משטרה וחינוך.

האפליה החמורה ביותר בשירות החובה בצה"ל היא ההימנעות מגיוס החרדים. יש הטוענים כי עדיף להשלים עם אי-גיוסם ובלבד שיצאו לעבודה. חוק טל, שהיה אמור להגדיל את שיעור ההשתתפות של החרדים בכוח העבודה, לא מימש את הציפיות. יתרה מזו, גם לאחר כניסת החוק לתוקף שיעור ההשתתפות של גברים חרדים בשוק העבודה הוסיף לרדת.

גיוסם של החרדים היה מאפשר קיצור של ממש במשך השירות, שכן משקלם באוכלוסייה גדל במידה ניכרת בשני העשורים האחרונים. שיעור התלמידים החרדים בכיתות י"ב בחינוך העברי בשנת 2010 הגיע ל-20%, ובעוד 12 שנים הוא יגיע ל-25%, לעומת כ-6% בלבד ב-1990.

שירות לאומי אזרחי

יש המציעים לפתור את בעיית האי-שוויון בשירות החובה על ידי גיוס קבוצות באוכלוסייה שאינן משרתות בצבא לשירות אזרחי. אולם גם חלופת השירות הלאומי האזרחי פוגעת בעקרון השוויון – הן באופי השירות והן במשך השירות. גם אם השירות הלאומי ייוחד לאוכלוסיות שכיום אינן משרתות בצבא, יש חשש כי בעתיד הרחבת השירות הלאומי תזלוג לאוכלוסיות שהיום כן משרתות בצבא, משום שהיא תגדיל את הלגיטימציה של שירות זה בעיני מתגייסים פוטנציאליים.

השירות האזרחי רצוי רק אם הבחירה בינו לבין שירות צבאי תהיה בידי הצבא ולא בידי האזרחים.

1. עלות ההעסקה של חייל בשנה השלישית לשירות חובה

הערך האלטרנטיבי למשק של שירות החייל נובע מאפשרות העסקתו במגזר הפרטי או הציבורי בתקופה זו, גם אם הוא בחר שלא לעבוד. כל פעילות אלטרנטיבית מרצון של חייל משוחרר (לימודים, פנאי, טיול וכד') שווה עבורו לערך הכספי שהוא היה מפיק מעבודה. כלומר, שכר העבודה בחיים האזרחיים בגיל הרלוונטי הוא האומדן המתאים לערך הזמן של השירות הצבאי. אף שיש שונות גבוהה בשכר בין פרטים, דרך החישוב המקובלת במחקר הכלכלי לערך הזמן של הפרט היא השכר הממוצע במשק לפרטים שתכונותיהם הנמדדות זהות.

שנת שירות בצבא שונה מהותית ממסלול העבודה הרגיל בשוק העבודה משום שיש לה השפעה שלילית על כל תוואי השכר עד הגיל שבו השכר בשיאו (גילאי 45-50). הסיבה לכך היא שהוותק המקצועי מתחיל להיצבר במועד מאוחר יותר. אולם הניסיון הצבאי תורם לשכר רק חלק מהתרומה של שנת ניסיון בעבודה במגזר האזרחי (אנגריסט, 1990²). יתרה מזו, חיילים רבים – במיוחד בתפקידים עורפיים שבהם תקופת ההכשרה קצרה – ממצים את יכולת ההתקדמות המקצועית שלהם כבר בשנה השנייה ואינם לומדים דבר בשנה השלישית. לכן יש קושי רב בהערכת ההשפעה של השירות בשנה האחרונה על ממוצע רכישת הידע המקצועי. לפיכך הוועדה התעלמה מהשפעה זו.

סמן נוסף שהנחה אותנו בקביעת השכר האלטרנטיבי הוא השכר המשולם בשירות קבע לחייל בדרגה דומה. הוועדה ממליצה שהשכר יוגבל לכל היותר לרמת השכר בשירות קבע קצר בתפקידים מקבילים, כדי שלא לפגוע בהקצאה היעילה של מקורות כוח האדם.

חישוב השכר האלטרנטיבי מתבסס על סקרי ההכנסות של הלמ"ס בשנים 2000-2009 בתוספת ההוצאות הנלוות של המעסיק (פנסיה והשתלמות על פי שיעורי הכיסוי המקובלים בגיל 21). נוסף על כך, לצורך חישוב העלות האלטרנטיבית למשק יש לקזז את ההוצאה הנוכחית של הצבא על פעילות החייל המהווה הכנסה של החייל לכל דבר ועניין, כגון: דמי כיס, חלק מהמזון והוצאות הבריאות, וכן תשלומים מתוקף חוק חיילים משוחררים (ראו לוח 3 והסבר לחישוב בנספח לדוח הוועדה, 2006).

J. Angrist, "Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administrative Records," *American Economic Review* 80 (3) (June 1990), pp. 313-336

ז. סיכום

המלצות הוועדה התקבלו פה אחד בינואר 2006 על ידי נציגי הצבא, משרד הביטחון, משרד האוצר ונציגי ציבור מהאקדמיה ומהמגזר העסקי (מומחי כלכלה וחברה). הממשלה אישרה את ההמלצות בחודש פברואר 2006. בעיצומה של הכנת הצעת החוק פרצה מלחמת לבנון השנייה, ותהליך החקיקה הוקפא.

המלצות הוועדה לא עסקו בגודל הרצוי של משאבי הביטחון, אלא בהרכב הרצוי של משאבי הביטחון. כלומר, הדוח התמקד ביעילות הקצאת המשאבים בין שירות חובה, צבא קבע, אזרחים עובדי צהל וציוד צבאי. לפיכך הכשלים שהתגלו במלחמה, כפי שאובחנו בוועדת וינוגרד, לא היו צריכים להשפיע בשום אופן על יישום ההמלצות לקיצור שירות החובה.

גם אם היה שינוי בהערכת האיומים, סביר שהוא השפיע בעיקר על היקף המשאבים. אך כלל לא ברור כיצד המלחמה הביאה לידי שינוי הרכב המשאבים הרצוי בכיוון של המלצה על הגדלת מספר חיילי החובה. יתרה מזו, מעקב אחר הבעיות שהתעוררו במלחמה מלמד כי לא היה מחסור בחיילים אלא בציוד – החל בציוד אישי לחיילים וכלה במיגון אלקטרוני לטנקים. כלומר המלחמה הוכיחה ביתר שאת שעדיף ליישם את המלצות הוועדה: פחות חיילי חובה ויותר תקציב לרכישת ציוד חליפי. גם אם לאחר קיצור שירות החובה יתברר כי נדרשים חיילים נוספים, הצבא יוכל להגדיל את מספר המשרתים בקבע קצר באמצעות התקציב שיועמד לרשותו בגין קיצור שירות החובה. ועדת ברודט שבחנה את תקציב הביטחון בעקבות המלחמה אכן המליצה על הגדלת תקציב הביטחון, אך גם על היישום בשנת 2011 של המלצות ועדת בן בסט לקיצור השירות. גם ועדת מרידור, שבחנה את תפיסת הביטחון, אימצה את ההמלצות של ועדת בן בסט לקיצור שירות החובה. נוסף על כך חשוב לומר כי, כאמור, מתחילת שנות התשעים ועד שנת 2011 גדלה מצבת החיילים ב-16%.

הגיע העת ליישם את הדוח. כל דחייה נוספת פוגעת ביעילות הצבא ובמוטיבציה לשרת בו, וכן בעקרון השוויון, ברווחת הצעירים בישראל ובתוצר הלאומי.

