

שוויון בנטל או נטל השוויון?

לקראת ביטול חוק טל
וההשלכות של גיוס בני הישיבות לצה"ל

שוויון בנטל או נטל השוויון?

גלעד מלאך, דוקטורנט, ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית
בירושלים; עמית מחקר, מציל"ה – מרכז למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית
והומניסטית

מחבר הנייר

נועה בלומנטל-שופרוני, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עוזרת מחקר

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 5 | תקציר |
| 7 | 1. מבוא: קיצור תולדות דחיית השירות הצבאי לחרדים |
| 7 | א. הדור הראשון למדינת ישראל (1948-1977) |
| 8 | ב. המעמד החוקי של ההסדר, הדיון בוועדות ציבוריות והחלטות ממשלה |
| 9 | ג. מעורבותו של בית המשפט העליון |
| 11 | 2. הסדר דחיית השירות במספרים |
| 11 | א. מספר בחורי ישיבות במעמד "תורתו אומנותו" |
| 11 | ב. שיעור התעסוקה במגזר החרדי |
| 12 | ג. חרדים בשירות צבאי ואזרחי |
| 14 | 3. הבעיות במצב הקיים |
| 14 | א. בעיה ערכית |
| 15 | ב. בעיה מבצעית |
| 16 | ג. בעיה כלכלית |
| 17 | 4. קריטריונים למדיניות מומלצת |
| 18 | 5. החלופות |
| 18 | א. חלופת שירות לכול עם מכסת פטור |
| 20 | ב. החלופה של הצבת יעדים ברורים לגיוס חרדים |
| 23 | ג. שילוב בין החלופות |
| 24 | 6. המלצות כלליות |
| 26 | 7. סיכום |

תקציר

מקורו של הסדר דחיית השירות לבחורי ישיבות ש"תורתם אומנותם" בהוראה של ראש ממשלת ישראל דוד בן-גוריון במלחמת העצמאות. תמצית ההוראה הייתה הקביעה שבחורי ישיבות אינם חייבים בגיוס צבאי. הסדר זמני זה, שנגע באותה עת ל-400 בחורי ישיבות בלבד, הפך במרוצת השנים למסלול המרכזי לצעירים החרדים והיה אחראי במידה רבה להפיכת החברה החרדית ל"חברת לומדים".

חוק טל משנת 2002 נועד לעגן את ההסדר בחוק אך גם לייצר מנגנונים להגברת השוויון בנטל באמצעות שנת הכרעה ומסלולים לשירות חרדים בצבא ובשירות האזרחי. בפברואר 2012 פסל בג"ץ ברוב קולות את החוק וקבע שהוא אמנם סייע להקמת מסלולי שירות צבאי ואזרחי לחרדים, אולם כשל ביישומם בגלל הכשלים המובנים שיש בו. ועדה קואליציונית של הכנסת – ועדת קש"ב בראשותו של ח"כ יוחנן פלסנר – הוקמה כדי להציג לכנסת חוק חלופי. את החוק החלופי יש לחוקק עד תחילת אוגוסט 2012, מועד פקיעת החוק הקודם.

נייר המדיניות סוקר בתמצית את ההתפתחות של הסדר דחיית השירות במרוצת השנים ומתמקד בפעולתם של ועדות ציבוריות, הכנסת, הממשלה ובג"ץ בעיצוב ההסדר. הנייר מביא נתונים מספריים עדכניים על הנמצאים בהסדר דחיית השירות, על חרדים המשרתים בצבא ובשירות האזרחי ועל ההיבטים הכלכליים והחברתיים של ההסדר.

בנייר מוצגות שלוש בעיות במצב הקיים:

1. בעיה ערכית: חוסר שוויון בקרב יחידים וקבוצות אוכלוסייה בישראל.
2. בעיה מבצעית: נובעת ממחסור בכוח אדם בצה"ל.
3. בעיה כלכלית: כרוכה בהסדר דחיית השירות.

הקריטריונים לבחינת המדיניות המומלצת נבחנים בנייר לאור מידת תרומתם לצמצום בעיות אלו ובהתחשב באפשרות היישום שלהם בחוק והאפקטיביות שלהם ביחס לציבור החרדי. האלטרנטיבות למצב הקיים מוצגות באמצעות שתי חלופות אפשריות. החלופות נבחנות על ידי העמדת היתרונות של כל חלופה מול חסרונותיה.

החלופה הראשונה: חלופת שירות לכול עם מכסת פטור. בחלופה זו יחויבו גברים חרדים לשרת בצבא בהגיעם לגיל 22, למעט קבוצה מוגדרת ומוגבלת במספרה שתיקבע על ידי מבחן חיצוני או על ידי מתן שוברי פטור לראשי הישיבות בהתאם למספר תלמידיהם. כדי ליישם את החלופה הזאת יש לקבוע בחוק תמריצים חיוביים ושלייליים להגשמתה. התמריצים יכולים להיות אישיים, מוסדיים או כאלו הנוגעים לכלל הקהילה החרדית.

- חלופה זו תיתקל בהתנגדות גורפת מצד החברה החרדית ומעצבי דעת הקהל שלה. יתרה מזו, ניתן לשער שאמצעים חריפים שנועדו ליצור שינוי חברתי כה מקיף יגרמו – לפחות בטווח הקצר – לקרע עמוק בין הקבוצה החרדית לבין הציבור החילוני והדתי הלא חרדי.
- מבחינת שוויוניות, חלופה זו הולמת ביותר את פסיקת בית המשפט העליון. היתרונות הכלכליים שלה נובעים מכניסה עתידית של אלפי חרדים לשוק העבודה ומתפתחת

התקציבים לשיבות ול"כוללים". עם זאת, ככל שהיא תצליח יותר, כך יהיו עלויותיה הכספיות בטווח הקצר גבוהות יותר.

החלופה השנייה: חלופת הצבת יעדים ברורים לגיוס חרדים. חלופה זו קובעת כי בעיקרון מדינת ישראל איננה מחייבת בגיוס את מי שמבקש ללמוד תורה. בה בעת היא קובעת שהמדינה מעוניינת לגייס את מרבית בניה של החברה החרדית. בתהליך הדרגתי שיימשך שנים אחדות ייקבע יעד שנתי ברור למספר החרדים שיתגייסו לצבא ולשירות האזרחי. אמנם כבר בשנת 2011 הציבה הממשלה יעדים לגיוס חרדים, אך על פי חלופה זו היעדים הנוכחיים ייתמכו לראשונה גם בתמריצים שליליים.

- חלופה זו תובן בציבור כהמשך של מתווה חוק טל בשל אי-כפיית הגיוס על החרדים, שלא כמו הציבור הכללי – המחויב בגיוס.
- לחוק הקובע יעדי גיוס אך לא מחייב את הפרט החרדי להתגייס תהיה השפעה מוגבלת על הגידול במספר החרדים הפונים לשירות הצבאי או האזרחי-לאומי, ולכן ספק אם חלופת יעדי הגיוס עומדת במבחן השוויוניות שקבע בג"ץ. היא כן עומדת במבחן ההיתכנות הכלכלית המידית.

נייר המדיניות בוחן גם את ההיתכנות של **שילוב החלופות** באמצעות קביעת עקרון השירות לכול בחוק, אך החלתו רק על בני המחזורים שטרם נכנסו להסדר "תורתו אומנותו", כיום בני 17 ופחות. לפי הצעה זו:

1. מודל הגיוס בחמש השנים הקרובות יהיה מודל היעדים.
2. המודל יבחן עד כמה התניית תקצוב הישיבות בגיוס לצבא היא התניה אפקטיבית.
3. בעוד חמש שנים יופעל מודל הגיוס לכול עם מכסת פטור.

- היתרונות המובהקים של שילוב החלופות הם אי-כניסה לעימות מידי עם החברה החרדית והטמעת העיקרון של שירות לכול עם מכסת פטור בטווח של חמש שנים. עקרון השוויון ייקבע בחוק מלכתחילה, גם אם יישומו יהיה מדורג.

בלי קשר לחלופה שינקטו בסופו של דבר מעצבי המדיניות, הנייר המוגש כאן מציע שורה של צעדים שיכולים לקדם את השוויון בנטל:

1. תגמול לחיילים לפי משך ואופי השירות שלהם.
2. קיצור השירות הצבאי ובד בבד שירות משמעותי יותר לחרדים, באמצעות:
 - א. הארכת השירות האזרחי.
 - ב. הקמת מסלולים דומים לשיבות ההסדר המיועדים לחרדים שיפנו לשירות קרבי.

צעדים אלו יתמשו בשילוב עם **עידוד הכניסה לצבא ולשוק העבודה** באמצעות:

1. הגבלת התמיכה לאברכי "כולל", למעט קבוצת מצטיינים עד גיל 24.
2. פיקוח משולב על הישיבות וה"כוללים" של צה"ל ושל משרד החינוך.

1. מבוא: קיצור תולדות דחיית השירות הצבאי לחרדים

א. הדור הראשון למדינת ישראל (1948-1977)

בשנת 1948, עם הקמת המדינה ומוסדותיה, נדרש דוד בן-גוריון לשאלת גיוס בחורי הישיבות ל"צבא העם". המכה הקשה שספג עולם הישיבות בשואה, וכן הרצון להגיע להסכמות עם המנהיגות החרדית הניעו את בן-גוריון, מתוקף תפקידו כשר הביטחון דאז, לפטור מגיוס כ-400 בחורי ישיבות.¹ עם תום מלחמת העצמאות עוגן הסדר זה כ"דחיית שירות", משמע: כל זמן שהמועמד לגיוס לומד בישיבה נדחה שירותו והוא איננו נקרא לשירות צבאי. שש שנים מאוחר יותר, בשנת 1954, נבלם ניסיונו של שר הביטחון פנחס לבון לגייס בחורי ישיבות בני 22 בידי ראש הממשלה משה שרת, בלחץ ראשי "אגודת ישראל", נציגי הציבור החרדי בכנסת.²

בשנת 1958 עוגן הסדר "תורתם אומנותם" במסמך שהוציא מנכ"ל משרד הביטחון דאז, שמעון פרס, ובו נקבעו נוהלי דחיית השירות. בחלוף עשר שנים קבעה ועדת שרים מכסה של 800 בחורים בשנה שרשאים לדחות את שירותם.³ במהלך אותן שנים התגייסו רבים מבני הציבור החרדי לצבא. כך למשל, בנח"ל החרדי, בגלגולו הראשון בשנות השישים של המאה העשרים, שירתו למעלה מ-1,000 בחורים.⁴

עלייתו לשלטון של הליכוד, ובראשו מנחם בגין, בשנת 1977 וכניסתן של המפלגות החרדיות לקואליציה סימנו את הטמעתם של שני שינויים מהותיים בהסדר, שהרחיבו את תחולתו לכדי הסדר מקיף לבני הציבור החרדי: המכסה השנתית של דחויי השירות בוטלה, ואף חוזרים בתשובה, שלא למדו עד לאותה עת בישיבה, הורשו להצטרף ללא מגבלה להסדר דחיית השירות.⁵ במהלך שנות השבעים הפכה דחיית השירות לנורמה ששינתה את פניה של החברה החרדית והפכה אותה ל"חברת לומדים". כלפי העולם שמחוץ לישיבות בלט הלימוד ארוך השנים בישיבה ובי"כולל" כדרך הטובה ביותר לעצירת הסחף של ההתפקרות והחילון, שהיה רב עוצמה עד לשנות החמישים של המאה העשרים. כלפי העולם הפנים-חרדי הפך עולם הישיבה למכשיר הסוציאליזציה המרכזי של הצעיר, על חשבון המקום שתפסו עד אז גם המשפחה והקהילה החרדיות. תוצאת תהליכים אלו הייתה הגבהת החיץ בין הצעיר החרדי לבין העולם החילוני ואף בינו לבין העולם הדתי הלא ישיבתי.⁶

* אני מודה לעו"ד חיים זיכרמן, על קריאת הנייר ועל הערותיו המועילות, ולנועה בלומנטל-שופרוני, עוזרת המחקר בכתיבת נייר זה.

1 ד' ברק-ארז, "גיוס בחורי הישיבות: בין דילמת השפיטות לדילמת האזרחות, מחקרי משפט כב (2006), עמ' 227-267; הנ"ל, "מפשרה למחלוקת: גיוס בחורי ישיבות" בתוך: ד' הכהן ומ' ליסק (עורכים), **צומתי הכרעות ופרשיות מפתח**, מדרשת בן-גוריון: מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, 2010, עמ' 13-39.

2 דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000.

3 י' כהן, **גיוס כהלכה: על שחרור תלמידי ישיבות מצה"ל**, ירושלים: נאמני תורה ועבודה והקיבוץ הדתי, 1993.

4 נ' מי-עמי, **גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל וחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2007.

5 דוח ועדת המשנה של ועדת חו"ב לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות, 1988.

6 מ' פרידמן, **החברה החרדית: מקורות מגמות ותהליכים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991; הנ"ל, "חרדים ויחסים בין דוריים בתוכם", בתוך: י' מאלי (עורך), **מלחמות, מהפכות וזהות דורית**, תל אביב: עם עובד,

התהליך המדורג של כניסת יותר ויותר צעירים למסלול ארוך של לימודים יצר שידוד מערכות תרבותי-חברתי-כלכלי בחברה החרדית,⁷ והמערכות המקיפות את הלומדים נדרשו אף הן לשינוי בעקבות התארכות שנות הלימוד של הגברים. זו התאפשרה באמצעות יציאת נשים לעבודה, תמיכת ההורים ונדבנים מחו"ל, וכן תמיכה מדינית. המדינה אף הרחיבה את תמיכתה בלומדים במרוצת השנים וכללה תמיכה ישירה באמצעות מלגות ותמיכה עקיפה באמצעות תשלומי העברה וזכאות להנחות מפליגות על בסיס מבחני הכנסה.⁸

ב. המעמד החוקי של ההסדר, הדיון בוועדות ציבוריות והחלטות ממשלה

הסדר דחיית השירות לא עוגן בחוק אלא בהוראה של שר הביטחון. ההתרחבות המהירה של מספר המצטרפים להסדר עוררה בשנות השמונים תרעומת ציבורית עזה שחייבה את מקבלי החלטות לנסות לערוך בו שינויים. ועדת משנה של ועדת חוץ וביטחון בראשות ח"כ מנחם הכהן קבעה אמנם בשנת 1988 שיש לחזור לשיטת המכסות ולהגביל את מספר המצטרפים להסדר ל-3% מן המחזור, אך המלצותיה לא יושמו מעולם. המלצות ועדת ישראל, שמונתה על ידי שר הביטחון יצחק רבין והגדירה את הדרכים להגברת הפיקוח על הישיבות, אמנם יושמו בשנת 1998, אך אלה היו המלצות שעסקו באכיפה בלבד ולא בהסדרים המהותיים.⁹

בשנת 1999, בעקבות עתירה לבג"ץ, מינה ראש המשלה אהוד ברק ועדה ציבורית¹⁰ (להלן: ועדת טל). מטרת הוועדה הייתה לעגן את דחיית השירות של בחורי הישיבות בחוק ולהמליץ על דרכים ומסלולים לשירות צבאי או אחר של חרדים. הוועדה אכן הציעה לעגן את דחיית השירות בחוק, וכמו כן המליצה על הקמת מסלולי שירות צבאי, חלקם מקוצרים, כמו גם שירות אזרחי לחרדים. בנוסף המליצה הוועדה על מנגנון של "שנת הכרעה", ולפיו בחור ישיבה רשאי לצאת לשנת חופש ממסלול "תורתו אומנותו" שבמהלכה יבחן את המשך דרכו בצבא, בשירות האזרחי או בחזרה לישיבה.¹¹

מסקנות הוועדה עוגנו בשינויים קלים¹² בחוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: חוק טל). ואולם הקמת המסלולים החדשים שהוועדה המליצה עליהם התעכבה כמה שנים. בשנת 2005 הגישה ועדת עברי לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל דוח

2001, עמ' 166-181; ע' סיון, "תרבות המובלעת": בתוך: ע' סיון, ג' אלמונד, ס' אפלבי (עורכים), **קנאות דתית**

מודרנית: יהדות, נצרות, איסלאם, הינדואיזם, תל אביב: משכל, 2004, עמ' 29-107.

7 L. Kaplan, "Daas Torah: A Modern Conception of Rabbinic Authority," in: M. Sokol (ed.), *Rabbinic Authority and Personal Autonomy*, New Jersey & London: The Orthodox Forum Series, 1992, pp: 1-60.

8 פרידמן, **החברה החרדית (לעיל הערה 6)**; מ' פרידמן, "האישה החרדית" בתוך: י' עצמון (עורכת), **אשנב לחייהן של נשים בחברות יהודיות**, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, 1995, עמ' 273-290.

9 דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000.

10 ובשמה המלא: הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, בראשותו של השופט צבי א' טל.

11 ראו פירוט בדוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000.

12 הבדל בולט היה שהוועדה המליצה ש"שנת הכרעה" תהיה בגיל 23, ובחוק נקבע שכבר בגיל 22 ניתן יהיה לצאת לשנת הכרעה.

ביניים שעיצב מחדש את מודל השירות הלאומי-אזרחי בישראל וכלל גם שירות חרדים.¹³ המלצות הוועדה התקבלו על ידי הממשלה, ומינהלת השירות האזרחי-לאומי החלה בגיוס חרדים לשירות אזרחי בשלהי שנת 2007. נוסף על כך הקים צה"ל באותה שנה מסגרת לשירות חרדים נשואים (שח"ר – שילוב חרדים). המסגרת כללה הכשרה למקצועות טכניים בצבא, תחילה בחיל האוויר, ולאחר מכן גם בחיל המודיעין, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה וביחידות נוספות.¹⁴ עם הרחבת המסלולים הציבה ממשלת ישראל יעדים לגיוס חרדים לצבא ולשירות האזרחי עד לשנת 2015.¹⁵ בד בבד הורידה הממשלה בשנת 2011 את גיל הפטור משירות צבאי מגיל 35 לגיל 28,¹⁶ בצעד שנועד לשחרר לשוק העבודה כ-11,000 חרדים מעל לגיל זה.¹⁷ לאחר פסילת חוק טל, שבו נדון להלן, הוקמה במאי 2012 ועדה קואליציונית בכנסת לקידום השוויון בנטל (להלן: ועדת קש"ב), בראשות ח"כ יוחנן פלסנר. הוועדה, שחברים בה נציגים מסיעות הקואליציה ונציגי ציבור, אמורה להציג תוך זמן קצר את מסקנותיה בדבר חקיקה מחודשת ביחס לגיוס חרדים שתחליף את חוק טל.

ג. מעורבותו של בית המשפט העליון

בית המשפט העליון עסק בסוגיית גיוס בחורי הישיבות במשך למעלה מארבעים שנה. יחסו לסוגיה מאופיין במעבר מחוסר נכונות לדון בה למעורבות גוברת והולכת, שהגיעה לשיאה בפסילת חוק דחיית השירות לבחורי הישיבות בתחילת 2012. ניתן לנתח את התהליך שעבר בית המשפט ביחסו לסוגיה באמצעות חלוקה לחמישה שלבים:

1. דחייה על הסף

העתירה הראשונה נגד הסדר דחיית השירות הוגשה בשנת 1970.¹⁸ בית המשפט דחה אותה על הסף בשל היעדר מעמד לעותר ובשל נימוק ערכי של חשיבות לימוד התורה. עתירה נוספת, שהוגשה בשנת 1981 בידי עו"ד יהודה רסלר, אמנם לא נדחתה על הסף, אך לא התקבלה כיוון שהעותר לא הצליח להוכיח שנפגע אישית מהסדר זה.¹⁹

2. דיון עקרוני

בשנת 1986 דחה בג"ץ פעם נוספת את עתירתו של רסלר בנימוק שהפגיעה בו מההסדר היא קלה, אך הוסיף וקבע ש"הכמות עושה איכות". דהיינו, שייתכן שיבוא יום שבו המספר אכן יהווה פגיעה

13 המלצות ביניים של הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי, 2005.

14 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, 2012**.

15 החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011, קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי:

www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2011/01/des2698.htm

16 עד ההחלטה הפטור היה ניתן גם בהתייחס למספר הילדים של המשפחה. על פי ההחלטה החדשה, כל אברך משתחרר אוטומטית בהגיעו לגיל 28, ללא תלות במספר ילדיו ובאופן חד-פעמי למועד ההחלטה גם אברכים הצעירים מגיל 28 שיש להם שלושה ילדים ומעלה.

17 שם, נספח.

18 בג"ץ 40/70 בקר נ' שר הביטחון.

19 בג"ץ 448/81 רסלר נ' שר הביטחון.

חמורה ולפיכך הפטור יהיה בלתי אפשרי.²⁰ בפסק דין זה קבע לראשונה בית המשפט כי מדובר בסוגיה "שפיטה" וכי קמה לעותר זכות עמידה לפני בית המשפט בנושא.

3. התערבות מינהלתית

צעד נוסף בהתערבות בג"ץ בהסדר דחיית השירות נעשה בשנת 1999, אז נקבע שההסדר איננו חוקי. בג"ץ טען שהגידול החד במספר המשרתים מחייב חוק שיגדיר במפורש את דחיית השירות שלא באמצעות הוראה של שר הביטחון. בג"ץ נמנע במפורש מלדון בשאלת תקפותו של חוק כזה ויכולת העמידה שלו במבחן בג"ץ, אם כי רמז לדיון עתידי בסוגיה לאחר שהכנסת תחוקק את החוק החדש.²¹

4. ערעור על תקפות החוק

מיד לאחר שחוק טל נכנס לתוקפו הוגשו לבית המשפט העליון עתירות לביטולו. לאחר דיון ממושך קבע בג"ץ בשנת 2006 ברוב קולות שהחוק הולם את ערכי היסוד של מדינת ישראל ונחקק לתכלית ראויה של קידום השוויון, אולם בפועל לא הצליח לקדם שוויון בנטל וכניסת חרדים למעגל העבודה.²² בית המשפט נמנע מלקבוע אם הכישלון "גנטי" או מינהלתי, דהיינו אם הוא נובע ממהותו של החוק או מכישלון המערכת הממשלתית בהקמת המנגנונים ליישמו. בית המשפט פסק שבשלב זה אין לקבוע שהחוק בלתי חוקתי, אולם הזהיר שאי-הצלחה ביישום תביא לפסילה עתידית שלו.

5. ביטול החוק

בחודש פברואר 2012, לאחר דיון ממושך, קבע בג"ץ ברוב דעות שחוק טל איננו חוקתי.²³ בעיות אינהרנטיות בחוק, טען בג"ץ, גורמות לאי-הצלחתו, משום שהוא חסר היבטים כלשהם של חובת שירות, כשם שאיננו כולל יעדים ברורים לגיוס. בנוסף לכך הצביע בג"ץ על יסודות בחוק ובתקנות שלא צלחו או שיש בהם קושי מובנה: (א) מנגנון שנת ההכרעה כשל ולא הוביל לגיוס חרדים; (ב) החוק מפקיד בידי בחורי הישיבות חופש מוחלט בין המסלולים המופיעים בחוק, ללא תמרוץ ברור של שירות צבאי על פני שירות אזרחי; (ג) השירות האזרחי קצר מדי, מתבצע ברובו בתוך הקהילה החרדית ואיננו מפקח כראוי. בית המשפט החליט שכיוון שתוקפו של החוק עומד לפוג ב-1.8.2012, מוטל על הכנסת לחוקק עד אז הסדר חדש שיתחשב בפגמים שבג"ץ הצביע עליהם בפסיקתו.

20 בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון.

21 בג"ץ 3267/98 רובינשטיין ואח' נגד שר הביטחון.

22 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת.

23 בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואחרים נ' כנסת ישראל.

2. הסדר דחיית השירות במספרים

א. מספר בחורי ישיבות במעמד "תורתו אומנותו"

הגידול הדמוגרפי המהיר של החברה החרדית והנורמה הגורפת בקרבה, שלא להתגייס לצבא, גרמו עלייה מהירה בשיעור בני הישיבות שאינם מתגייסים לצה"ל. בשנת 1977 מנה שיעור דוחי הגיוס החרדים 3.1% מן המחזור, ואילו עשור מאוחר יותר, בשנת 1987, הוא עלה ל- 5.4%. עשר שנים אחר כך, בשנת 1997, עלה שיעור הדוחים ל-8% ממחזור הגיוס, ובשנת 2010 הוא טיפס ל-13%.²⁴

לוח 1: בחורי הישיבות ושיעורם מתוך כלל דוחי השירות במחזור גיוס, לפי שנים²⁵

| 2010 ²⁶ | 1999 | 1990 | 1980 | |
|--------------------|--------|--------|--------|-------------------------------|
| 61,800 | 30,414 | 21,238 | 10,462 | מספר הבחורים בדחיית שירות |
| 13% | 9.2% | 5.8% | 4.2% | שיעור דוחי השירות מכלל המחזור |

ב. שיעור התעסוקה במגזר החרדי

להסדר דחיית השירות של בחורי ישיבות חרדים נודעת השפעה עצומה על שיעור התעסוקה במגזר החרדי. בעוד שיעור התעסוקה בקרב גברים בגילאי 25-64 בישראל עומד על 81%, דומה לשיעורם במדינות OECD, הרי בקרב גברים חרדים הוא עומד על מעט מעל למחצית משיעורם באוכלוסייה הכללית – 45% בלבד. במהלך השנים האחרונות ניכרת עלייה קלה בשיעור התעסוקה של גברים חרדים – בשנת 2002, שנת השפל בתעסוקת גברים חרדים, הוא עמד על 36%. יעד הממשלה באשר לשיעורי התעסוקה במגזר החרדי הוא העלאתם ל-63% עד לשנת 2020.²⁷

24 דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000; מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, 2012.

25 הנתונים מתוך: דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000; מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, 2012.

26 בשנת 2011 – בעקבות החלטת ממשלת ישראל להוריד את גיל הפטור ל-28 – ירד מספר החרדים בהסדר "תורתו אומנותו" ב-11,000.

27 החלטת ממשלה מס' 15.7.2010, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020: www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2010/07/des1994.htm

לוח 2: שיעור התעסוקה של גברים במגזר החרדי, 1995-2011²⁸

| 2011 | 2007 | 2003 | 1999 | 1995 | |
|------|------|------|------|------|---|
| 45% | 39% | 36% | 39% | 49% | שיעור תעסוקת גברים חרדים (25-64) |

ג. חרדים בשירות צבאי ואזרחי

שירות חרדים בצבא במסגרות ייעודיות החל בשנת 1999, עת התגייסו 31 בחורים חרדים לגדוד "נצ"ח יהודה" ("נוער ציוני חרדי", המכונה גם "הנח"ל החרדי"). במשך קרוב לעשור היה השירות בנצ"ח יהודה אפשרות כמעט יחידה לשירות צבאי ייעודי לחרדים, והפונים למסגרת זו היו מעטים.²⁹ בשנת 2007 הוקם מסלול שח"ר שהביא לעלייה מהירה במספר המשרתים החרדים. עלייה זו הואטה מאז שנת 2009. ההאטה במגמת הגידול בולטת עוד יותר במסגרת השירות האזרחי-לאומי: בשנתיים הראשונות לקיומו (2008-2009) טיפס במהירות מספר המצטרפים למסגרת זו, אולם גם בה ניתן לראות (לוח 3) כי מאז שלהי שנת 2009 חלה עצירה מוחלטת במגמת העלייה.³⁰

פוטנציאל הגיוס לצבא ולשירות האזרחי, דהיינו כלל קבוצת החרדים דוחי השירות, עומד כיום, לאחר הורדת גיל הפטור, על 56,000 בחורים ואברכים, אך מספר המשרתים בפועל בכל מסגרות הצבא והשירות האזרחי עומד על כ-4,500 משרתים בלבד. אם שיעורי הגיוס לא ישתנו בעשור הקרוב, יעמוד שיעור המשרתים בצבא ובשירות האזרחי גם יחד על 27% מכלל כל מחזור חרדי.³¹

ממשלת ישראל קבעה בשנת 2011 יעדי גיוס לחרדים לצבא ולשירות האזרחי. במסגרת יעדים אלו צפויה עלייה קבועה של 600 איש במספר המגויסים בכל שנה עד לשנת 2015, אז יעמוד יעד הגיוס על כ-65% מכלל מחזור חרדי יחיד. כיוון שסך המתגייסים הפוטנציאליים במאגר עומד על כ-56,000, אין בהחלטה זו כדי לגייס שני שלישים מן החרדים. ואולם עמידה ביעדים אלו במשך עשור תביא לגיוס בסדר גודל קרוב לכך.³² למעשה, כפי שניתן לראות בלוח 3, העלייה בשנת 2011

28 הנתונים מבוססים על דוח שנתי – 2011, ירושלים: בנק ישראל.

29 ז' דרורי, בין אמונה לצבא: גדוד הנח"ל החרדי, סיכויים וסיכונים, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005.

30 הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות ח"כ יוחנן פלסנר: דוח ביניים, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2011.

31 ש.ס. אמנם 4,500 המשרתים הם מתוך קבוצה של כ-56,000 בעלי מעמד "תורתו אומנותו", אך אם יישמר מספר זה לאורך עשור, המשמעות היא שמכל מחזור חרדי יתגייסו קרוב לשני שלישים.

32 החלטת ממשלה מס' 2698, 9.1.2011. לאחר מכן יצטרף היעד לעלות ב-4.5% בשנה, שיעור הגידול של החברה החרדית.

עמדה על פחות מ-300 משרתים. יתרה מזו, הנתונים למחצית הראשונה של 2012 מעידים על ירידה במספר המתגייסים לעומת המחצית הראשונה של 2011.³³

לוח 3: סך כל המתגייסים החרדים בשנה למסגרות השירות הצבאי והאזרחי, 2011-2007³⁴

| 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | |
|--------------|--------------|--------------|------------|------------|--------------------|
| 1,282 | 1,000 | 730 | 390 | 290 | צבא |
| 1,090 | 1,109 | 1,018 | 437 | 15 | שירות אזרחי |
| 2,372 | 2,109 | 1,748 | 827 | 305 | סך הכול |

לוח 4: יעדי גיוס חרדים שקבעה ממשלת ישראל לשנים 2011-2015³⁵

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| 2,400 | 2,100 | 1,800 | 1,500 | 1,200 | צבא |
| 2,400 | 2,100 | 1,800 | 1,500 | 1,200 | שירות אזרחי |
| 4,800 | 4,200 | 3,600 | 3,000 | 2,400 | סך הכול |

33 נתונים זמניים נמסרו למחבר המסמך בידי מנכ"ל מינהלת השירות הלאומי-אזרחי מר שר-שלום גרבי ובידי ראש תומכ"א תא"ל גדי אגמון. ייתכן שהירידה במספרים נובעת מפסיקת בג"ץ בעניין חוק טל בתחילת 2012, שגרמה לחרדים רבים "לשבת על הגדר" בהמתנה לחוק חדש.

34 הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות ח"כ יוחנן פלסנר: דוח ביניים, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2011; מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, 2012**; ונתונים שנמסרו למחבר ממניחלת השירות האזרחי-לאומי.

35 החלטת ממשלה מס' 2698, 9.1.2011, המבוססת על המלצות ועדת גבאי. עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי – המלצות הצוות הבין משרדי, 2011:

www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/83771399-F188-4B36-A02F-0444AB458821/0/idud120511.pdf

3. הבעיות במצב הקיים

א. בעיה ערכית

בעיית השוויון

שירות צבאי ממושך הוא אחת החובות המרכזיות המוגדרות באזרחות הישראלית. שירות זה הוא חסר תקדים באורכו לעומת מדינות העולם, ייחודי בכל הנוגע לשירות חובה לנשים ונובע מן האיום הקיומי שמדינת ישראל נתונה בו. עם הגיעם לגיל 18 מחויבים צעירי ישראל, נשים כגברים, להקדיש את כל זמנם לצבא, וכפועל יוצא לדחות בשנתיים-שלוש לפחות את בחירותיהם האישיות והמקצועיות.

על אף השתייכותה לאוכלוסייה היהודית הנדרשת לשרת בצבא, נהנית התת-קבוצה החרדית מפריבילגיה חריגה – האפשרות לבחור אם לשרת בצבא או בשירות אזרחי אם לאו. רובם בוחרים שלא לעשות זאת. הטבה זו מותנית בבחירת הפרט ללמוד בישיבה, בעת שהזכות לבחור בלימודים כתחליף לשירות איננה ניתנת לאזרחים או לקבוצות אחרות. אדרבה, במקרים שבהם המדינה מאפשרת לפרט לימודים מוקדמים, במסגרת העתודה הצה"לית, הלימודים הם לצורך השבחת השירות הצבאי שלו ולא מתוך היענות לצרכיו האישיים.³⁶

ההתרחבות בהיקף הפטור: הגדלת הפגיעה בשוויון לאורך השנים

האי-שוויון מחריף בשל ההתרחבות הגדולה בהיקף הפטור. עד לאמצע שנות השבעים של המאה העשרים לא עלה מספר המצטרפים להסדר דחיית השירות על 2.5% מן האוכלוסייה. שיעור זה מעיד שחלק ניכר מן החרדים שירת בצה"ל – בנח"ל החרדי, ברבנות הצבאית או במסגרות אחרות. בשנת 2010 עמד שיעור המצטרפים להסדר על 13% מכלל המחזור. על פי טענת ראש תומכ"א, תא"ל גדי אגמון, אילו התגייסו החרדים בשיעורים דומים למגזר הכללי, אפשר היה לקצר את אורך השירות הצבאי לכלל האוכלוסייה.³⁷ מכאן שהסדר דחיית השירות פוגע ישירות באוכלוסיית המחויבים להתגייס.

אך מעבר להשפעה הישירה הקשורה לאורך השירות, היקף דוחי השירות משפיע גם על תחושת ה"שוויון בנטל" של המשרתים בצבא ובשירות האזרחי-לאומי. בקרב הציבור הרחב שוררת הסכמה למתן אפשרות לקבוצת מצטיינים ללמוד תורה, הנגזרת מזהותה היהודית של מדינת ישראל ומתוך הכרה ברצונה של החברה החרדית לשמור על תרבותה הייחודית. אולם הסדר דחיית השירות הפך מהסדר שנועד לקבוצה קטנה של בחורי ישיבות להסדר שהפך את החברה החרדית הגברית כולה ל"חברת לומדים". תופעה זו היא חסרת תקדים בתולדות העם היהודי ואינה מוכרת בקהילות חרדיות בחו"ל.³⁸

36 ברק-ארז, 2006 (לעיל הערה 1).

37 בדברים שנשא לפני ועדת קש"ב (28.5.2012).

38 ד' ברק-ארז, 2010 (לעיל הערה 1).

טענות חרדיות להצדקת דחיית השירות

מתוך החברה החרדית נשמעות שתי טענות עיקריות שנועדו להצדיק את האי-שוויון לכאורה בגיוס לצבא – האחת אידאולוגית והאחרת חברתית. ראשית, לימוד התורה הגן על עם ישראל במשך ההיסטוריה והוא זה שמגן היום על מדינת ישראל. על כן הלימוד בישיבות הוא שירותם של החרדים לטובת המדינה. שנית, לא ניתן לשמור על זהות חרדית בצבא, והצבא מצדו אינו ערוך לשנות את אופיו ולהתאימו לחרדים. לפיכך על המדינה להימנע מלגייס את החרדים.³⁹

כדי שהטעון הראשון יתקבל, על כלל הציבור בישראל להסכים לכך שלימוד התורה מגן על העם ושבאמצעותו החרדים משרתים את המדינה. חלקים מן הציבור בישראל אינם מקבלים טענה זו כלל, ואחרים, הרואים אף הם בלימוד התורה ערך חשוב, אינם מקבלים את הקביעה שלא ניתן לעשות הפסקה בלימוד לטובת השירות הצבאי. מדינת ישראל אכן מאפשרת מסלולי הסדר, שילוב ואחרים לצורך דחיית השירות הצבאי, כמו גם פרקי זמן ממושכים של לימוד בישיבה במהלכו. כמו כן, אורחות חייהן של הקהילות החרדיות ברחבי העולם אינם מאששים טעון זה, שכן הרוב המוחלט של בחורי הישיבות בהן יוצאים ללימודים כלליים או לעבודה בתחילת או במחצית שנות העשרים לחייהם.

עם זאת הטענה החרדית בדבר אופיו של הצבא נכונה במידת מה. במקומות רבים בצבא קשה לאדם חרדי לשמור על חרדיותו: הצורך בכשרות קפדנית, אורח החיים, השפה ונוכחותן של נשים משבשים מאוד את אורח חייו של האדם החרדי. המסלולים הייעודיים לחרדים שנוצרו בצבא ובשירות האזרחי בשנים האחרונות נועדו לתת מענה לצרכים אלה ולאפשר לחרדים לשלב שירות צבאי או אזרחי עם השמירה על החרדיות. מסלולים אלה מקפידים על סביבה חרדית, אוכל כשר למהדרין, היעדר נוכחות נשים ושיעורי תורה. שירותם בצבא של למעלה מ-4,000 חרדים במסלולים אלו בשנים האחרונות עשוי להעיד שהשילוב אפשרי. עובדה זו אינה עומדת בסתירה עם חובתו של הצבא להמשיך ולעשות התאמות, וכן להקים מסלולים חדשים שיתאימו לאוכלוסיות חרדיות.

ב. בעיה מבצעית

בעת שישבה ועדת טל ודנה בסוגיית דחיית השירות של בחורי הישיבות, הייתה עמדת הצבא שיש לחייב את בחורי הישיבות בגיוס לצבא, אף כי לא בכפייה. לדברי ראש אכ"א דאז, האלוף יהודה שגב, הרצון העיקרי של צה"ל בגיוס חרדים היה קשור בערך השוויון ולא בבעיות בהיקף השירות.⁴⁰ באותן שנים הביאה העלייה המסיבית ממדינות חבר העמים לגידול במספר המתגייסים לצה"ל, למרות היעדרם של החרדים.

מאז שנת 2005 החלה ירידה במספר המתגייסים לשירות סדיר בצה"ל בשל סיבות דמוגרפיות.⁴¹ שינוי זה הביא למפנה בעמדת הצבא ביחס לצורך בגיוס חרדים. הדבר ניכר

39 ג' ספיר, "גיוס בחורי ישיבות לצה"ל: הצעת מתווה לשיקולים הנורמטיביים הרלוונטיים", פלילים ט (2001), עמ' 254-217.

40 דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000.

41 בעיקר בגלל ירידת מספר העולים לישראל בשנות האלפיים.

בהתבטאויותיהם של ראשי המטכ"ל האחרונים, גבי אשכנזי ובני גנץ, ועלה גם מתוך דבריו של ראש אגף תומכ"א, תא"ל גדי אגמון, בוועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.⁴²

ג. בעיה כלכלית

אי-גיוס חרדים לצה"ל מטיל צל כלכלי כבד על המשק. כאמור, כיוון שהחוק איננו פוטר חרדים משירות אלא דוחה את שירותם כל עוד הם לומדים בישיבה, הפכה החברה החרדית ל"חברת לומדים" ששיעור התעסוקה בקרב גברים בה מעל גיל 25 נמוך מ-50%.

ברמה המקרו-כלכלית הפגיעה הכלכלית הקשה ביותר קשורה באובדן התוצר. מספר אברכי הכולל מעל גיל 25 עמד בשנת 2011 על 73,000 מתוך 123,500 גברים חרדים מעל גיל זה. כאמור, שיעור המשתתפים בכוח העבודה במגזר החרדי בגילאים 25-64 עומד על 45% לעומת 80% בכלל האוכלוסייה, היינו כ-55,000 עובדים.⁴³ התוצר לעובד בישראל בשנת 2010 היה 251,000 ש"ח בשנה. אילו עמד שיעור התעסוקה של גברים חרדים באותה עת על 80%, ניתן להעריך שהתוצר למשק הישראלי היה גדל ב-11 מיליארד ש"ח לשנה.⁴⁴ חישוב זהיר יותר ישקלל גם את היעדר הכלים של העובד החרדי וכתוצאה מכך את פרוץ העבודה הנמוך יותר שלו. עם זאת, גם צמצום של 25% מן התוצר של העובד החרדי יאפשר להגדיל את התוצר הכללי ל-8.25 מיליארד ש"ח לשנה.

לוח 5: עלייה אפשרית בתוצר לנפש, בהנחה של כניסת גברים חרדים בגילאי 25-64 לשוק העבודה⁴⁵

| סך הכול תוספת אפשרית לתוצר | התוצר לעובד (75%) מהתוצר הממוצע של עובד רגיל) | מספר הנכנסים לשוק העבודה | |
|----------------------------|---|--------------------------|----------------------------------|
| 8.245 מיליארד ש"ח | 188,250 ש"ח | 43,800 | שיעור של 80% עובדים חרדים |

בהתבוננות בהשלכות של אי-גיוס החרדים יש להתייחס להיבטים מקרו-כלכליים נוספים: (1) העול הכלכלי הנובע מאי-קיצור השירות הסדיר ושירות המילואים; (2) אובדן הכנסות של המדינה בעקבות צמצום הכנסות של משפחות חרדיות ותמיכה בהן. להיבטים אלו יש להוסיף היבט מיקרו-כלכלי של התמיכה הישירה בבחורי ישיבות ואברכי "כולל", העומד כיום על כמיליארד ש"ח בשנה.

42 הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות ח"כ יוחנן פלסנר: דוח ביניים, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2011.
 43 צירוף מספר העובדים למספר תלמידי הכולל עולה על 100% כיוון שניתן להיות רשום כעובד ולהמשיך לקבל מלגת כולל.
 44 במצב זה היו נכנסים למעגל העבודה עוד 43,800 עובדים חדשים.
 45 עיבוד של נתוני הלמ"ס: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2011.

4. קריטריונים למדיניות מומלצת

החלופות השונות לחוק טל ייבחנו להלן על פי ארבעה מדדים:

(1) ישימות פוליטית וציבורית של מעשה החקיקה

כל תכנית לחקיקה שתקדם גיוס חרדים חייבת לעמוד לפני השאלה אם ובאיזו מידה ניתן יהיה להעביר את החוק במליאת הכנסת. על ההצעה להתחשב באילוצים הפוליטיים שמקבלי ההחלטות צריכים להתמודד עמם, בדעת הקהל הציבורית ובתגובה האפשרית של קהל היעד, הוא הציבור החרדי. כך למשל, תכנית לגיוס גורף של כל הבחורים החרדים בגיל 18 תעמוד במבחן השוויון, אך תיפול ככל הנראה במבחן הפוליטי, כאשר תיתקל בהתנגדות חריפה של הנציגות החרדית בכנסת.

(2) אפקטיביות

לנוכח פסיקת בג"ץ אמור החוק החדש להביא לשירות משמעותי יותר של חרדים בצה"ל ובשירות האזרחי, שעשוי להיבחן בהיקף המשרתים, בגילם ובמשך השירות שלהם. יעד נוסף של החוק הוא שילוב טוב יותר של חרדים בשוק העבודה, כאשר חקיקה מתאימה תוביל לכך שחרדים יפנו לשוק התעסוקה בגיל צעיר מהיום ובהיקפים גדולים יותר. חוק טל הוא דוגמה מובהקת לחוק שמידת האפקטיביות שלו הייתה מוגבלת. כדי להביא לעלייה במספר החרדים המשרתים בצבא ובשירות האזרחי אין לחוק החדש אלא להציע תמריצים חיוביים ושלייליים חריפים יותר מכפי שעשה קודמו. עם זאת, הוא ייבחן גם לנוכח הימנעותו מתמריצים שליליים חריפים מדי, שעלולים להביא להסתגרות החברה החרדית ולחוסר שיתוף פעולה עם המהלך הממלכתי מצדה.

(3) שוויוניות

על חקיקה אלטרנטיבית לחתור למידה רבה יותר של שוויון בנטל. כדי שהחוק יעמוד בקריטריונים של שוויון, עליו לעמוד בדרישת בג"ץ בדבר הצבת יעדים ברורים ומעקב אחריהם, קביעת חובת שירות, גיל שירות מוקדם יותר ושירות ממושך יותר מן המוצע היום בחלק מן המסלולים. כיוצא מכך, פטור מלא לחרדים משירות צבאי עשוי להיות יעיל מבחינה כלכלית, אך לא יעמוד במבחן בג"ץ ליתר שוויוניות בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית.

(4) יעילות כלכלית

בית המשפט העליון קבע שעלות כספית לא צריכה להיות חסם בדרך ליתר שוויון בנטל הצבאי. למרות קביעה זו על חקיקה חדשה לעמוד במגבלות הכלכליות של מדינת ישראל. כך למשל, ייתכן שתשלום משכורת חודשית הדומה לשכר הממוצע במשק לחרדים הייתה מושכת את רובם לשירות צבאי, אך תכנית זו אינה בת מימוש לא רק בגלל היותה לא שוויונית אלא בגלל חסם כלכלי לביצועה.

5. החלופות

על החוק החדש שיחליף את חוק טל מוטלת ההתייחסות לשתי שאלות: זו העקרונית, באשר לחובת הגיוס, וזו המעשית, באשר לדרכי היישום שלו. החוק עשוי לקבוע: (א) חובת גיוס לכול, אגב קביעת מכסת "פטור" ללומדי תורה או הסתפקות בדרישה צנועה יותר; (ב) עלייה רצופה במספר המתגייסים מן המגזר החרדי בד בבד עם הצבת יעדי גיוס ברורים ומחייבים. לאחר ההכרעה העקרונית על החוק החדש יש להגדיר את הצעדים המעשיים שיש לנקוט כדי לממש את חובת השירות או כדי לעמוד ביעדים שנקבעו בחוק. כן יש להגדיר באילו תמריצים ייעשה שימוש כדי להגיע לשירות לכול או לעמידה ביעדי הגיוס.

שאלות נוספות, מסדר שני, קשורות בגודל המכסה והיעדים, בגיל השירות הרצוי ובגובהם ובחוזקם של התמריצים. לשם הצגת החלופות השונות יתוארו המשמעויות הנגזרות משירות חובה ומהטלת יעדים. לאחר מכן יוצגו במפורט דרכים שונות להצעת תמריצים חיוביים ושליילים לאפשרויות השונות, ויבחנו היתרונות והחסרונות שלהן על רקע הקריטריונים שפורטו לעיל. לבסוף יוצג מתווה לשילוב בין החלופות.

א. חלופת שירות לכול עם מכסת פטור

על פי חלופה זו יש לקבוע בחוק שהכול חייבים בגיוס לשירות צבאי או אזרחי-לאומי. בשל צרכי החברה החרדית ומתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה תינתן אפשרות למכסה של עד 20%⁴⁶ מכלל מחזור חרדי שלא להתגייס ולהקדיש את עצמם ללימוד תורה. כמו כן, בשל הצרכים המיוחדים של הציבור החרדי תוענק למלש"בים חרדים האפשרות לדחות את שירותם עד להגיעם לגיל 21-22, אז יחויבו להתגייס לצבא או לשירות האזרחי-לאומי. להלן אפשרויות שונות לקיום חלופה זו:

אפשרות 1: תמריצים אישיים

במסגרת חוק טל נדרש בכל שנה בחור הישיבה להצהיר על היותו במעמד של "תורתו אומנותו". להצהרה זו אין היום מגבלת גיל. על פי האפשרות המוצעת כאן, בגיל 21 יחול שינוי במעמדו, שיבוא לידי ביטוי בהצהרה. כל בחור ישיבה יידרש להצהיר אם בכוונתו להתגייס לצבא או לשירות אזרחי-לאומי או להיכלל במכסת מצטיינים שימשיכו בלימודי התורה כפי שעשו עד אז. אם ירצו מעל 20% מכלל המחזור להיכלל במכסת המצטיינים, יהיה צורך לסנן את הטובים ביותר. הסינון ייעשה באחת משלוש דרכים: (1) גוף שיקבל את הסכמת ראשי הישיבות שיוסמך לקבוע מי המועמדים הראויים;⁴⁷ (2) מתן "שוברי" מצטיינים לכל ישיבה בהתאם למספר התלמידים בה. (3) מבחן כללי על ידי רשות חיצונית, דוגמת המרכז הארצי לבחינות והערכה.

46 הצגת 20% בחלופה נועדה לצורך המחשת החלופה. ניתן לקבוע שיעור גבוה או נמוך יותר או לחלופין מכסה במספרים מוחלטים ולא באחוזים.

47 גוף זה יכול להשתמש לצורך ניקוד הפונים במבחנים בהלכה ובגמרא, שבהם נבחנים כל שנה אלפי חרדים לצורך קבלת מלגה (הבולטים שבהם: "דרשו" ו"ושנתם"). כמו כן במבחני הרבנות הראשית לישראל שאותם עושים חרדים רבים. בדרך זו לא יהיה צורך במבחן מיוחד לצורך קבלת פטור, אלא ייעשה שימוש במבחנים שהתלמידים עושים ממילא.

בחורי הישיבה במעמד מצטיינים יזכו למימון מדינתי גבוה מהמקובל היום, מעמדם כלומדי תורה יוכר כשירות מדינתי, והם יזכו בפטור מלא בהגיעם לגיל 25. אלה שלא יימצאו מתאימים למעמד זה יחויבו בשירות צבאי או אזרחי-לאומי בהתאם לצורכי הצבא ולמידת התאמתם. כיוון שהחויב בגיוס יהיה אישי, שלילת ההטבות במקרה של סירוב גיוס יכולה לכלול כמה רכיבים: (1) שלילת קצבת בחור ישיבה/אברך "כולל" ומעמד בחור ישיבה בביטוח הלאומי; (2) שלילת זכאות להטבות בדיוור ובמשכנתאות; (3) שלילת מענקים להכשרה מקצועית וללימודים אקדמיים; (4) איסור קבלה למשרה בשירות המדינה; ו-(5) יחול איסור על ישיבה להחזיק במי שמחויב בגיוס. ישיבה שלא תעמוד בחוק זה יישללו תקציביה.

אפשרות 2: תמריצים מוסדיים

אפשרות התמרוץ השנייה פונה אל המוסד הישיבתי, ולפיה ככל ששיעור המתגייסים מתוך הלומדים במוסד יעלה, כך יגדל תקציבו. הנוסחה תתייחס לחמש שנות גיוס פוטנציאלי בין הגילים 20-25, מהם אמורים להתגייס 80%, היינו 16% שמתגייסים בכל שנה. עמידה במכסה זו תביא לתקצוב מלא של המוסד, ואם היא תעבור את היעדים, היא תזכה למימון יתר. לחלופין, תקציב הישיבה ייגרע ככל ששיעור המתגייסים ממנה יהיה נמוך יותר. ניתן לתגמל את המוסדות גם כאשר בחור הישיבה נמצא בצבא, עד לתום שירותו.

אפשרות 3: תמריצים קהילתיים

תקצוב כלל הישיבות וה"כוללים" בישראל יהיה בהתאם למכסת הגיוס שנקבעה. אם מכסת הגיוס תעמוד על 80% מכלל המחזור החרדי, מעל גיל 22, הוא הגיל המיועד לגיוס, יעמוד גובה התקציב לישיבות ול"כוללים" על סך 20% מהתקציב של מחזור שלם. החישוב ייעשה על פי השוואת המספר הגולמי של בני המחזור בהיותם בני 18 לגיל שבו הם היום. בחישוב זה ייכללו השנתונים שבין הגילים 22-25.

היתרונות והחסרונות של חלופה א'

ישימות פוליטית וציבורית של החלופה

הקואליציה הנוכחית בכנסת מסוגלת היום להעביר חקיקה המחייבת גיוס חרדים. אם ירצו בכך, יכולות מפלגות הליכוד, קדימה, ישראל ביתנו ועצמאות להעביר בלא קושי, ובתמיכת מפלגות נוספות, חקיקה כזו, אף שהדבר יגרור בוודאות את פרישתן מהקואליציה של ש"ס ויהדות התורה. הצעה זו תזכה בתמיכה רחבה בדעת הקהל של הציבור הלא חרדי בשל האלמנט המחייב ושלילת ההטבות הברורה הנלווית אליו. מאותן סיבות היא גם תיתקל בהתנגדות גורפת מצד החברה החרדית ומעצבי דעת הקהל שלה.

אפקטיביות

חוק הקובע שירות לכול עשוי לעבור בכנסת אך ייתפס כ"גזרת שמד" מצד המנהיגות הרוחנית החרדית והציבור החרדי. בטווח הקצר (לכל הפחות) אנו עשויים לראות התכנסות פנימה של החברה החרדית והטלת חרם על כל ניסיון לגייס חרדים בכפייה ואף על מי שבוחר להתגייס מרצונו. עוד

ניתן להעריך ששלילת ההטבות מן הקהילה תהיה פחות אפקטיבית, שכן זו תהיה כללית ולא תגרום לפרט להתגייס. גם הפעלת אמצעי לחץ על המוסד הישיבתי עשויה שלא להיות אפקטיבית, כיוון שיש בה שני חסרונות מובנים: היא איננה מבחינה בין ישיבות טובות ופחות טובות, והיא בנויה על ההנחה שראשי ישיבות ומוסדות ישלחו את תלמידיהם לשירות צבאי כדי לקבל על כך תגמול כספי. הנחה זו, שלפיה הגורם השמרני ביותר בעולם החרדי – ראשי הישיבות – יהפוך את גישתו בשל תמריץ כלכלי של כמה מאות שקלים בחודש לתלמיד אינה מסתברת. דווקא תמריצים חיוביים ביחס לפרט, ולחלופין שלילת הטבות ממנו לאחר מבחנים או קביעה חיצונית אחרת, עשויים להיות אפקטיביים יותר. הסיבה לכך היא שהם מותירים את ההכרעה בידי האדם היחיד ולא בידי הקהילה המתנגדת. בה במידה ניתן לשער שאמצעים חריפים שנועדו ליצור שינוי חברתי כה מקיף יגרמו קרע עמוק עוד יותר בין הקבוצה החרדית לבין הציבור החילוני והדתי הלא חרדי בישראל.

שויוניות

ברוח חלופה זו הולמת ביותר את פסיקת בית המשפט העליון. היא מחייבת גיוס לכול, גם אם אינה נוקטת סנקציות פליליות כלפי מי שאינו מתגייס. כמו כן היא קובעת את גיל 22 כגיל מוגדר לגיוס, אשר תחשיב התמריצים נגזר ממנו בבירור. על פי האפשרות של שלילת ההטבות האישית, הפרט ייקרא לגיוס, ואם לא יתייצב, יישלל ממנו סט שלם של הטבות כספיות. השלילה תשפיע השפעה מידית על אורח חייו. האפשרויות האחרות מציגות גם הן פגיעה לא מבוטלת בתקצוב הישיבות אם לא יעמדו במכסה המיועדת לגיוס.

יעילות כלכלית

היתרונות הכלכליים של חלופה זו נובעים מכניסה עתידית של אלפי חרדים לשוק העבודה ומהפחתת התקציבים לישיבות ולכוללים. עם זאת, ככל שהיא תצליח יותר, כך יהיו עלויותיה הכספיות בטווח הקצר גבוהות יותר: גיוס נרחב של חרדים לצבא ולשירות האזרחי-לאומי יעלה כסף רב משום שרובם נשואים ולפיכך זכאים למשכורת גבוהה מזו של חייל רגיל.⁴⁸ כיוצא בכך, במודל המוסדי התומך באופן נרחב בישיבות שתלמידיהן משרתים בצה"ל, תממן המדינה את שירותם פעמיים: תמיכה נרחבת בחיילים ותמיכה בישיבותיהם. עם זאת, העלות של 5,000 מתגייסים לשנה לצבא ולשירות האזרחי-לאומי בשירות של כשנתיים (כנהוג במסלולי שח"ר, שאליהם פונים רוב החרדים הנשואים) מגיעה ל-800 מיליון ש"ח.

ב. החלופה של הצבת יעדים ברורים לגיוס חרדים

חלופת היעדים קובעת קביעה עקרונית שמדינת ישראל איננה מחייבת בגיוס את מי שמבקש ללמוד תורה. בה בעת היא קובעת שהמדינה מעוניינת לגייס את מרב בניה של החברה החרדית. בתהליך הדרגתי שיימשך כמה שנים ייקבע יעד שנתי ברור למספר החרדים שיתגייסו לצבא ולשירות האזרחי. אמנם כבר בשנת 2011 הציבה הממשלה יעדים לגיוס חרדים, אך על פי חלופה זו היעדים הנוכחיים ייתמכו לראשונה גם בתמריצים שליליים.

48 ואף ביחס לחייל חרדי שאינו נשוי. עלות משרת לרווק בגדוד נצח יהודה היא 1,670 ש"ח לחודש, לעומת 5,690 ש"ח עלותו של חייל בתכנית שח"ר.

ההבדל בין חלופה זו לחלופה הקודמת איננו רק בקביעה העקרונית בדבר היעדר חובת גיוס, אלא בכך שחלופה זו יכולה ליצור תמריצים לעידוד הפרט, אך לא להפנות כלפיו סנקציות שליליות אם הוא לא מתגייס. לעומת זאת, חלופה זו מאפשרת שלילה של תקציבים ממוסדות או מכלל החברה החרדית אם לא יושגו יעדי הגיוס. אם היעדים יהיו על פי מספר התלמידים במוסד, יישללו תקציבים ממוסדות שלא יעמדו ביעד. לחלופין, אם היעדים יהיו כלפי כלל החברה החרדית, יוגבלו תקציבי כלל הישיבות ביחס למידה העמידה ביעדים.

היתרונות והחסרונות של חלופה ב'

ישימות פוליטית של החלופה

חלופה זו תיתפס מבחינה ציבורית כהמשך של מתווה חוק טל בשל אי-כפיית הגיוס על חרדים, שלא כמו הציבור הכללי – שעליו נכפית חובת הגיוס. הצבת היעדים אף היא איננה חדשה משום שממשלת ישראל כבר החליטה עליה בתחילת שנת 2011, גם אם על פי חלופה זו תתלווה ליעדים מניעת הטבות ממוסדות או מכלל החברה החרדית אם לא תעמוד בהם. למרות הרכיב של שלילת ההטבות, הביקורת הציבורית על ההצעה עשויה להיות נוקבת. גם מצד הציבור החרדי והנציגות הפוליטית שלו תהיה התנגדות חריפה לתכנית בשל המודל הכלכלי שמחייב את ראשי הישיבות, או לחלופין את כלל החברה, לשלוח את בניה לצבא כדי להציל את תקציב הישיבות. עם זאת, סיכוייה של הצעה זו לעבור כחוק אינם מבוטלים. ראש הממשלה יוכל להראות לציבור שהוא עשה צעד מרכזי שלא ננקט בעבר כדי לקדם את גיוס החרדים, או למצער להפחית את התקציבים לגורמים שלא ישתפו פעולה עם יעד זה. מבחינה פוליטית האתגר הגדול של הצעה זו הוא תמיכתן של המפלגות קדימה וישראל ביתנו בהצעה שנתפסת בעיניהן כ"פושרת" למדי. ללא תמיכתן של מפלגות אלו לא יוכל החוק לעבור.

אפקטיביות

לחוק הקובע יעדי גיוס אך אינו מחייב את הפרט החרדי להתגייס תהיה השפעה מוגבלת על גידול במספר החרדים הפונים לשירות צבאי או אזרחי-לאומי. כפי שניכר בחלקים הקודמים של נייר זה, מספר המתגייסים לצבא נמצא בעלייה קטנה בלבד בשנתיים האחרונות, ומספר הפונים לשירות האזרחי התייצב על מקומו זה קרוב לשנתיים. ניתן להעריך שהפחתה מוגבלת של תקציב הישיבות, בכל דרך שהיא, לא תיצור מפנה בפנייתם של בחורי הישיבות לגיוס. במאבק בין העוינות של העולם החרדי כלפי הצבא והשירות האזרחי-לאומי לבין הניסיון לקרב את בחוריו מתוך חלופה זו, ה"רכה" יחסית, יגבר קולו של העולם החרדי, שימנע מצעירים חרדים מלהתגייס. בכך יתבטלו יתרונותיה של גישה זו.

שוויוניות

חלופה זו איננה עומדת במבחן השוויוניות שקבע בג"ץ. אחת הביקורות המרכזיות של בית המשפט היא על שאין בחוק כל היבט מחייב, כך שכל בחור ישיבה יכול לדחות את שירותו למשך שנים רבות, בלא הגבלה ממשית. החוק החדש, במתכונתו המוצעת בחלופה זו, לא נותן מענה להשגות אלו. עם זאת, החוק החדש אכן קובע יעדים ברורים לגיוס, העולים מדי שנה וכוללים גם שלילת הטבות כספיות מישיבות או מכלל העולם התורני. ייתכן שעתירה עתידית שתוגש לבית המשפט נגד החוק

החדש תידחה, בדומה לעתירה הראשונה נגד חוק טל, בטענה שעדיין לא התברר אם יש קשר בר קיימא בין מטרת החוק ובין האמצעים המוגבלים שנקבעו להגשמתו. דחייה זו תאפשר לחוק מרווח נשימה של כמה שנים, טרם פסילה אפשרית מצד בג"ץ בסופו של התהליך.

היתכנות כלכלית

חלופת יעדי הגיוס עומדת במבחן ההיתכנות הכלכלית המידית. העלייה בשיעורי הגיוס לצבא ולשירות האזרחי תהיה נמוכה, ולפיכך סכום התמיכה בעולם הישיבות ירד. מבחינה זו התכנית תחסוך למדינה את המימון המוגבר של תכניות השירות הצבאי לחרדים, שעלותן כאמור גבוהה מאוד, וכן בעצם הגבלת התמיכה הישירה בישיבות. אלא שזהו חיסכון לטווח הקצר בלבד, שכן לאורך שנים אין בכוחה לפתור את הבעיה הכלכלית הגדולה יותר – אי-יציאת החרדים לשוק העבודה. חרדים רבים ימשיכו ללמוד ב"כוללים" שנים ארוכות, והפגיעה בתוצר למשק, כמו גם הפגיעות הכלכליות הנוספות, אף יתגברו בעקבות הגידול המהיר במספרם של צעירים חרדים שנמצאים בגיל העבודה אך אינם עובדים.

לוח 6: השוואה בין חלופת המכסות לחלופת היעדים

| ישומות כלכלית | שוויון | אפקטיביות | ישומות | "המקל והגזר" | |
|--|------------|----------------------|---|------------------|--------------------------------------|
| יקרה אך בת ביצוע | שוויונית | אפקטיבית בטווח הארוך | שבירת כללי המשחק מול המפלגות החרדיות, אך החוק צפוי לזכות ברוב | שילת הטבות אישית | חלופה א': שירות לכול עם מכסות |
| בת ביצוע | שוויונית | לא אפקטיבית | פרישת המפלגות החרדיות, אך החוק צפוי לזכות לרוב | מוסדית | |
| בת ביצוע | שוויונית | לא אפקטיבית | אפשרית | קהלתית | |
| עלות לא גבוהה, בטווח הקצר, מחיר גבוה בטווח הארוך | אין שוויון | אפקטיביות מוגבלת | אפשרית | מוסדית | חלופה ב': יעדים |
| עלות לא גבוהה, בטווח הקצר, מחיר גבוה בטווח הארוך | אין שוויון | אפקטיביות מוגבלת | אפשרית | קהלתית | |

ג. שילוב בין החלופות

החלופה הראשונה חותרת לשינוי חברתי מהיר שייקפה על החברה החרדית, בעוד החלופה השנייה מנסה להביא לשינוי מדורג וארוך טווח שיביא את הציבור החרדי לשינוי שיהיה יחסית על פי דרכו. שתי האפשרויות לוקות בציפייתן לשנות את היחס של החברה החרדית לשירות הצבאי, כמו גם את הנטייה שלו להתמסר ללימוד ארוך שנים בישיבות וב"כוללים".

שילוב אפשרי בין החלופות יכול לקבוע בחוק את חובת הגיוס לכול ועם זאת להחיל את יישומה רק כלפי בני המחזורים שעוד לא נכנסו להסדר "תורתו אומנותו", שכיום הם בני 17 ופחות.⁴⁹ לאור ההצעה זו, מודל הגיוס בחמש השנים הקרובות יהיה מודל היעדים, ובו ייבחן עד כמה התניית תקצוב הישיבות בגיוס לצבא אכן "עובדת". לעומת זאת בני המחזורים הבאים ייכנסו מלכתחילה להסדר "תורתו אומנותו" בידיעה שזמן שהייה שלהם בו, למעט המיעוט המצטיין, מוגבל. היינו, כעבור חמש שנים יופעל מודל הגיוס לכול עם מכסת פטור.

היתרון המובהק של חלופת היעדים – היעדר העימות המידי עם החברה החרדית – נשמר בחלופה המשלבת. תקציב הישיבות עלול אמנם להיפגע, אך בחמש שנים הקרובות יוכל כל בחור שרוצה ללמוד תורה להמשיך לעשות זאת ללא כל מגבלה. חיובם של בחורי הישיבות בגיוס יחול רק בעוד חמש שנים, ולפיכך ייתכן שהדבר ייטול במידת מה את העוקץ הטמון בהצעה בדמות המכסות העתידיות. זמן הכנה ממושך של חמש שנים עשוי להביא צעירים חרדים המיועדים לגיוס להכרה בכך שהוא אכן עתיד להתבצע, ולכן הם ייערכו אליו בהתאם.

הטמעתה של חלופת שירות לכול עם מכסת פטור בטווח של חמש שנים תביא לכך שעקרון השוויון ייקבע בחוק מלכתחילה, גם אם יישומו יהיה הדרגתי. קביעה זו חשובה מבחינת דעת הקהל הציבורית, כמו גם מבחינת עתירה אפשרית נגד החוק. העובדה שחתירה זו לשוויון תיושם יישום (כמעט) מלא בעוד חמש שנים מוכיחה שאין מדובר בקביעה הצהרתית, אלא בתכנית שתצא לפועל במועד נראה לעין.

יש לתת את הדעת לכך שייתכן שאימוץ החלופה המשלבת יביא דווקא למאבק קשה ביותר מן הצד החרדי כבר עם קבלתו בשל המשמעות האידאולוגית הטמונה בו. במצב זה נראה בשנים הקרובות האטה בפנייה לשירות צבאי ואזרחי-לאומי. עוד ייתכן שחלופה זו תעורר ביקורת ציבורית רחבה משום דחיית חובת השירות לכול בחמש שנים, שתיתפס כקבירת הרעיון וכפתיחתו למשא ומתן קואליציוני עתידי.

אולם אם תתקבל החלופה המשלבת, ניתן יהיה לראות במכלול הטיפול של המדינה בנושא גיוס החרדים לצבא ולשירות אזרחי-לאומי תהליך הדרגתי בשלושה שלבים: (1) חוק טל, הקובע את הסדר "תורתו אומנותו" אך פותח מסלולים ייחודיים של שירות צבאי ואזרחי-לאומי לחרדים; (2) הסדר מְעָבֵר, שאיננו מחייב בחורי ישיבות בשירות צבאי אך מציב יעדי גיוס ברורים, ששלילת הטבות כספיות מוסדיות או קהילתיות בצדס; ו- (3) חוק מחייב, הכולל שירות לכול ומכסה מוגדרת של בחורי ישיבות ש"תורתם אומנותם" הנתמכים על ידי המדינה.

49 עיקרון דומה לכך מופיע בהחלטת הממשלה ביחס לקצבאות הבטחת הכנסה לאברכים. ההחלטה, שמאמצת את המלצות ועדת גבאי בנושא, קובעת שאברכים יקבלו קצבה זו במשך 5 שנים בלבד אך שנים אלו ייספרו מעת כניסת ההחלטה לתוקף. באמצעות קביעה זו מתאפשר לאברכים זמן היערכות ממושך לתנאים החדשים.

6. המלצות כלליות

בכוחם של מעצבי המדיניות לנקוט שורה של צעדים שעשויים להעלות את מספר החרדים המשרתים בצה"ל, לקדם את השוויון בין הקבוצות באוכלוסייה ולצמצם את הבעיות הכלכליות הנובעות מן ההסדר הקיים. הצעדים אינם מתחייבים מבחירה דווקא באחת מן החלופות שהוצגו לעיל וניתן לשלבם עם כל אחת מן החלופות.

א. עידוד שירות צבאי משמעותי

1. הסדר חרדי, הפרדת מסלול ההסדר

חלק ניכר מבני הציונות הדתית, הרואים ערך הן בלימוד תורה והן בשירות צבאי, פונים לשיבות הסדר, שבהן השירות הצבאי נמשך 16 חודשים בלבד. עבור תלמידים אלו מקבלות ישיבות ההסדר תגמול גבוה יותר ממשרד החינוך וכמו כן תקצוב מיוחד ממשרד הביטחון גם בזמן שהתלמידים ממלאים את שירותם הצבאי. יש לאפשר מסלול דומה לחרדים – "מסלול משלב" – ובו יוכל תלמיד לצאת לשירות צבאי ולאחר מכן לחזור לשיבתו. בשל הפער האידאולוגי בין הציבור החרדי לציבור הדתי-לאומי יש להפריד מסלול זה ממסלול ישיבות ההסדר ולייחד אותו כמסלול עצמאי. כמו כן, שלא כמו ישיבות ההסדר שבהן כלל התלמידים יוצאים לשירות צבאי, אפשר יהיה להצטרף למסלול זה לבד וישיבה שתיכנס למסלול זה תיחשב ישיבה משלבת ותזכה לתגמול מיוחד.

צעד נוסף שעשוי לצמצם את מספר הפונים למסלול "תורתו אומנותו" הוא הפרדה בחקיקה בין ישיבות ההסדר לשיבות החרדיות. למסלול "תורתו אומנותו" יוכל לפנות רק מי שלמד במוסד בעל תרבות ייחודית⁵⁰ ולא מי שלמד בישיבה תיכונית או בתיכון דתי. בכך תימנע הזליגה שאנו עדים לה היום מישיבות תיכוניות וממוסדות של נושרים חרדים לאי-שירות בצה"ל.

2. תגמול לפי משך השירות ואופי השירות

הצבא מתגמל היום חיילים בפיקדון ובמענק הניתנים בסוף השירות בסכום קבוע המוכפל במספר החודשים ששירתו. יש ליצור דיפרנציאליות בין התשלום לחיילים בשנתם הראשונה, השנייה והשלישית. צעד זה עשוי להגביר את המוטיבציה לשירות מלא ויעניק תגמול הולם יותר למשרתים שלוש שנים, בלי קשר למגזר שהם משתייכים לו. תמיכה מוגברת בחיילים הפונים לשירות קרבי לא תבטל את תחושת האי-שוויון מול אלו שאינם משרתים, אך היא תגביר את התחושה אצל החיילים הקרביים שמדינת ישראל מוקירה את תרומתם. העדפת התמריצים הניתנים לפונים לשירות הקרבי עשויה גם להיות שיקול אצל חרדים המתלבטים בין שירות קרבי לעורפי.

3. הארכת השירות האזרחי

אורך השירות האזרחי לגברים חרדים עומד היום על שנה אחת בלבד. רוב המשרתים מפצלים את שירותם לשנתיים לשירות של ארבע שעות ביום בלבד. יש להאריך את משך השירות האזרחי לשנה וחצי. הארכה זו תיצור איזון בין הצורך ביתר שוויון לבין הרצון שמסלול השירות האזרחי ימשך להיות אפשרות אטרקטיבית לחרדים. מוצע בזאת לקבוע שאת שנת השירות הראשונה לא יהיה

50 המוגדרים בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008.

אפשר לפצל, ואילו את חצי השנה האחרונה יהיה אפשר לפצל לשנה שלמה שבה יקבל המשרת הכשרה בסיסית לקראת היציאה לשוק העבודה.

4. קיצור השירות הצבאי לכלל

את בעיית השוויון יש לפתור בהגברת השירות של חרדים בצה"ל, ובה בעת יש לפעול לקיצור השירות לכלל המשרתים היום. בעבר קיבלה הממשלה החלטה שהשירות יקוצר בחודשים אחדים, אולם הליכי החקיקה שלה נבלמו בעקבות מלחמת לבנון השנייה.⁵¹ יש לקדם את ההחלטה על קיצור השירות ובד בבד לפעול לגיוס אלפי חרדים בשנים הקרובות שיאזן את הצרכים של צה"ל בכוח אדם.

ב. פיקוח על הישיבות ועידוד היציאה לשוק העבודה

1. הגבלת שנות התמיכה ב"כולל"

המימון המדינתי כיום לאברכי "כולל" איננו מותנה בזמן או במבחנים כלשהם. יש להגביל את התמיכה באברכי "כולל" לגיל 24. לאחר גיל זה יזכו בתמיכה מוגברת רק אברכים שעברו את אחד ממבחני הרבנות הראשית לישראל. התניית התמיכה תגרום לפנייה של גברים חרדים רבים לשירות צבאי או אזרחי ותמנע תופעה של רישום פיקטיבי ב"כוללים". כמו כן טמון בה פוטנציאל ליציאה של גברים חרדים רבים לשוק העבודה והפחתת התמריץ שיש היום ל"עבודה שחורה" בשל רצון לזכות במלגת ה"כולל".

2. הגברת הפיקוח על ישיבות ו"כוללים"

רמת הפיקוח על הישיבות איננה גבוהה וצה"ל לא ממצה את פוטנציאל הגיוס בקרב צעירים חרדים שאינם לומדים בישיבות בגילאי 18-20. כדי להגביר את הפיקוח יש לפעול להגדלת מספר המינימום של תלמידים לצורך הכרה ב"כולל", שכיום עומד על 15, ולהעמידו על 50 תלמידים. נוסף על כך יש לאחד את מנגנוני הפיקוח של משרד החינוך ושל הצבא כדי להגיע לפיקוח אפקטיבי על הלומדים. כמו כן יש לשקול את המשך התקצוב של אזרחי חו"ל הבאים ללמוד בישיבות וב"כוללים" בישראל.

51 א' בן בסט, "שירות החובה בצה"ל", בתוך פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית 19, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 73-83.

7. סיכום

(אי) גיוסם של בחורי הישיבות בישראל הוא אתגר המלווה את מעצבי המדיניות במדינת ישראל מאז הקמתה והטיפול בו עבר גלגולים רבים. עד לשנות התשעים של המאה העשרים הנטייה של מעצבי המדיניות הייתה להרחיב את הסדר דחיית השירות – אם באמצעות הגדלת המכסות והזכאים להיכנס להסדר ואם בתמיכה גוברת והולכת ב"חברת הלומדים", שבעיני דחיית השירות הפכה גם לאי-כניסה למעגל העבודה.

חוק טל הוא חלק משינוי רחב יותר מצד מעצבי המדיניות ביחס לחרדים, והוא נועד גם לשלב אותם במעגלי ההכשרה המקצועית והאקדמית ולאפשר את כניסתם לשוק התעסוקה. יתרונו המובהק של חוק טל הוא שהוא מייצר מנגנון תהליכי שמאפשר לחרדים המעוניינים בכך לשרת את המדינה בשירות צבאי או אזרחי בלי לפגוע במידת חרדיותם. אולם ביתרונו זה מצוי גם חסרונו של החוק. חוק לא מחייב שאיננו מלווה בתמריצים שליליים יכול להתאים לבניית מסגרות חדשות ולהשקתן, אך ספק אם בכוחו להביא לנהירתן של קבוצות גדולות אל מסגרות אלו.

נייר זה מראה שאפשר לעשות מגוון שינויים כדי להגביר את גיוס החרדים לצבא, לחזק את תחושת השוויון בקרב אזרחי ישראל ולעודד יציאת חרדים לעבודה. שינויים אלו אינם כרוכים בהכרעה בין חלופת המכסות לחלופת היעדים והם ניתנים לביצוע על פי כל אחת מן החלופות. כמו כן, מניתוח החלופות ניתן להיווכח שאף שהפער בין שתי החלופות גדול, יש דרך לשלב ביניהם באמצעות אימוץ חלופת היעדים בשנים הקרובות ולאחר מכן המרתה בחלופת המכסות.

החתימה לשוויון בין קבוצות ויחידים בישראל נובעת במישרין מכך שמדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית. שוויון מלא בין הקבוצות השונות בישראל לא יכול להתקיים בגלל השונות הגדולה ביניהן, אולם אין לוותר על השאיפה ליתר שוויון ולחלוקה הוגנת של הנטל בין הקבוצות. נקודת הזמן הנוכחית שבה בוטלו ההסדרים הקיימים היא הזדמנות חד-פעמית לעצב הסדרים חדשים שעשויים להשפיע על אופייה של מדינת ישראל לשנים רבות.