



מדינת ישראל

הועדה לבחינת  
סוגיית קיצור  
שירות החובה בצה"ל

מוגש לשר הביטחון  
בתאריך 31.1.06  
ב' בשבט תשס"ו

## תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
3	כתב מינוי לפעילות הוועדה
4	מכתב הוועדה לשר הביטחון
6	הקדמה
9	המלצות הוועדה
12	<u>פרק א': בחינת ההשלכות החברתיות והערכיות של קיצור השירות</u>
12	1. שירות החובה בישראל – מודל "צבא העם"
13	2. מבט השוואתי
18	3. השפעת קיצור אחיד של השירות על מודל "צבא העם"
19	4. שונות בשירות החובה – המצב היום
21	5. ההצעה לשונות בשירות החובה
22	6. הסיכונים במודל שירות החובה המוצע
25	7. שירות לאומי – אזרחי
26	8. קיצור שירות החובה לגברים כמנוף לצמצום פערים מגדריים
28	<u>פרק ב': היבטים כלכליים ביישום מודל לקיצור שירות החובה והשלכות תקציביות</u>
29	1. עקרונות לקביעת משך שירות החובה
30	2. הנחות יסוד מרכזיות
30	• האיום הצבאי וכוח האדם הנדרש
30	• מבנה כוח האדם בצבא ודרך מימונו
32	• איכות כוח האדם ודרך מימונו
33	• כמות כוח האדם והתחלופה עם טכנולוגיות וציוד מתקדם
34	• עלות העסקת חייל בשירות סדיר (העלות האלטרנטיבית)

39	<u>פרק ג' : המודל המוצע</u>
39	1. משך שירות החובה
39	2. המודל - שלב א'
40	3. מנגנון ההתייעלות והתמריץ לקיצור מתמשך
41	4. הדרגתיות מנגנון ההתייעלות.
42	5. המודל - שלב ב'
43	6. משך השירות לנשים
44	<u>נספח א'</u> – הערך הכלכלי של קיצור שירות חובה
52	<u>נספח ב'</u> – נתונים
55	<u>מוסף</u> – שכר חודשי ממוצע לבני 21



מדינת ישראל  
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

תשס"ה תמוז ד' הקריה, 11  
2005 ביולי 11  
השר-110705-6542 קס:לשכת

לשכת שר הביטחון

פרופ' אבי בן בסט- יו"ר, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית האלוף משה קפלינסקי – סגן הרמטכ"ל  
פרופ' צבי אקשטיין – המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת ת"א  
מר הראל בלינדה- סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
מר ניר גלעד- חברת מגדל, לשעבר החשב הכללי באוצר  
גב' צביה גרוס- היועצת המשפטית למערכת הביטחון  
תא"ל (מיל') סוזי יוגב- קצינת ח"ן לשעבר  
פרופ' דני צידון- המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת ת"א ובנק לאומי לישראל  
פרופ' בעז שמיר - המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית, והדיקן הנבחר של הפקולטה למדעי החברה  
**גב' חמדה מארק- היועצת הכלכלית למערכת הביטחון**

**הנדון : כתב מינוי**

הינכם מתמנים בזאת לכהן בוועדה אשר תבחן את סוגיית קיצור משך שירות החובה בצה"ל ותגבש המלצות לשר הביטחון בעניין זה.

לצורך המלצותיכם הינכם מתבקשים לבחון השלכות על ביטחון המדינה, היבטים חברתיים ומשמעויות כלכליות של קיצור משך שירות החובה.

לשם עבודתכם נדרש שתעמוד לנגד עיניכם עמדת צה"ל והמלצותיו בנושא וכן תשמעו חוות דעת חיצוניות של גורמים שונים היכולים לסייע בגיבוש המלצות בעניין זה.

המלצותיכם יתייחסו לשאלת קיצור משך שירות החובה, באיזה פרק זמן לקצר שירות זה (אם כך יומלץ) ואפשרויות שונות כגון קביעת מדרגיות או היתר לביצוע קיצור משך השירות וכיוב'.

כיושב ראש הוועדה ישמש פרופ' אבי בן בסט.

כמזכירת הוועדה תשמש גב' חמדה מארק.

על הוועדה להגיש המלצותיה לשר הביטחון עד ה- 31 לינואר 2006.

בכבוד רב,

שאו למופז  
שר הביטחון

ב' בשבט תשס"ו  
31 בינואר 2006

לכבוד  
מר שאול מופז  
שר הביטחון

כבוד השר,

הנדון: דו"ח הוועדה לקיצור משך שירות החובה בצה"ל

באחד עשר ביולי 2005 מינית אותנו לחברים בוועדה שמטרתה לבחון את סוגיית קיצור משך שירות החובה בצה"ל. עתה אנו מתכבדים להגיש את הדו"ח ואת המלצותינו.

המטרות שעמדו לנגד עינינו הן: ביטחון מדינת ישראל תוך שמירה על אתוס "צבא העם", צמצום הנטל הכלכלי הכבד הגלום בשירות החובה, הגדלת היעילות בהקצאת התשומות המייצרות את הביטחון, שיפור רווחתם של הצעירים באוכלוסייה והגדלת השוויון בין המגדרים. כל אלה יתרמו גם להגדלת הנעת בני הנוער לשרת בצה"ל.

המלצות הוועדה חותרות להשגת היעדים הללו על ידי הצגת מודל חדש לשירות החובה. ביסוד התפיסה המוצעת - העמדת שירות החובה בצה"ל בעתיד על שנתיים לגברים ונשים כאחד. יעד זה יושג בהדרגה, כאשר בשלב הראשון השירות לגברים יקוצר בארבעה חודשים והוא ייכנס לתוקף עם השלמת החקיקה הנדרשת. קיצור נוסף של ארבעה חודשים ייושם בשנת 2010. הממשלה תוכל לדחות את המועד האמור אם תחול הרעה במצב הביטחון.

במטרה להגיע למשך שירות החובה היעיל הן מנקודת הראות הביטחונית והן מנקודת הראות המשקית, אנו ממליצים על מנגנון לשירות חובה, שיתרום באופן מתמיד לקיצור נוסף בשירות החובה, ולשכלול ההקצאה של תשומות הביטחון - חיילי חובה, צבא הקבע, חיילי מילואים ומערכות טכנולוגיות מתקדמות.


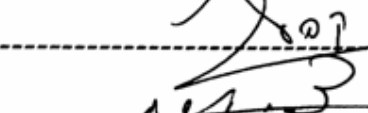
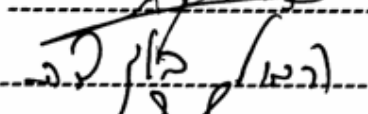
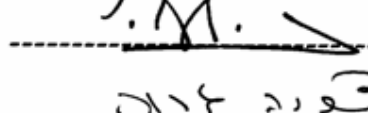
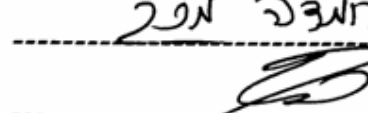


במהלך עבודתה, הוועדה שמעה סקירות רבות מהמומחים העוסקים בנושאים אלה בצבא, במשרד הביטחון ובאקדמיה. כן נשענו על סקרים שנערכו בקרב חיילים הנוגעים במספר סוגיות הקשורות בשירות החובה. חברי הוועדה גם שוחחו עם חיילים, באחד מבסיסי צה"ל, על מנת לעמוד מקרוב על הלכי הרוח בקרב החיילים ביחס לשירות החובה בכלל וביחס לרעיונות שנבחנו על ידי הוועדה בפרט.

אנו מבקשים להודות לנציגי צה"ל שנטלו חלק בעבודת הוועדה, עשו כל מאמץ לספק את המידע הנדרש ובזמן וכן השתתפו בניתוח הבעיות ובגיבוש ההמלצות. אנו מודים במיוחד לתא"ל אבי זמיר - רמ"ט אכ"א, שעמד בראש הצוות הצבאי ופעל במישרין ובהתמדה יחד עם חברי הוועדה לכל אורך הדרך. לתא"ל נמרוד שפר - רח"ט תכנון באג"ת, על תרומתו לניתוח האסטרטגי ולדיוני הוועדה.

כן יבואו על הברכה : תא"ל משה ליפל, אלי"מ מהרן פרוזנפר וסא"ל דוד גבאי מאת"ק במשהב"ט, תא"ל ניסים ברדה מאכ"א, רס"ן שרון אבן טוב מאג"ת, מר ניר רייס מאגף התקציבים במשרד האוצר, עו"ד ערן יוסף מלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, הגב' גליה זילברמן ומר יוסי גור מאגף היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, עובדי לשכת היועצת הכלכלית למעשהב"ט שדאגו לכל ההיבטים הלוגיסטיים של הוועדה.

חברי הוועדה מודים לאנשים שהופיעו בפניה וחלקו את מומחיותם וניסיונם בסוגיות שהוועדה דנה בהם: ר' אכ"א - אלוף אלעזר שטרן, תא"ל אודי דקל מאג"ת, אלי"מ זוהר פלטי מאמ"ן, אלי"מ קובי ברק מאמ"ץ, סא"ל הדס בן אליהו מאכ"א, סא"ל שירלי קרני - ס' היוהל"ן, פרופ' איציק בן ישראל, פרופ' איל בן ארי. כ"כ תודה מיוחדת, לחיילי גדוד 90 ולמג"ד סא"ל דודי, שחלקו איתנו את עמדותיהם. אנו מודים לך על האמון שנתת בנו.

בברכה

	פרופ' אבי בן בסט - יו"ר
	אלוף משה קפלינסקי
	פרופ' צבי אקשטיין
	מר הראל בלינדה
	מר ניר גלעד
	גב' צביה גרוס
	תא"ל (מיל) סוזי יוגב
	גב' חמדה מרק
	פרופ' דני צידון
	פרופ' בעז שמיר

## הקדמה

מאז הקמתה מדינת ישראל מצויה בעימות צבאי, ואויביה עודם מאיימים לחסלה. לנוכח האיום הקיומי, אין מדינת ישראל יכולה להפסיד אף לא מערכה אחת. כוחות האויב העומדים מולה גדולים לאין ערוך מממדי צבא סדיר התואם את גודל אוכלוסיית המדינה, אשר על כן, מלכתחילה, אומץ מבנה צבאי שיאפשר להעמיד כוח גדול ואיכותי תוך פרק זמן קצר מול מדינות העימות.

העוצמה הצבאית נבנתה על מספר נדבכים – שירות חובה של כל בן 18, ושמירה על המיומנות המקצועית של החיילים במסגרת שירות מילואים. בדרך זו ניתן להפעיל צבא גדול ואיכותי בשעת חירום. רכיב חשוב נוסף הוא הציוד הצבאי והחדשנות הטכנולוגית. לאורך כל הדרך צה"ל התאמץ להצטייד במיטב הציוד הצבאי הקיים בעולם ולפתח ציוד ייחודי באמצעות התעשייה הביטחונית המקומית.

שירות החובה ושירות המילואים השיתו נטל לא מבוטל על האוכלוסייה בגיל העבודה, אולם תושבי המדינה ראו בכך צורך שעם השנים נבנה סביבו אתוס "צבא העם". מאפייניו העיקריים היו ראיית השירות בצבא כחובה לאומית ושוויון רב ככל האפשר בין המתגייסים. כך נוצר צבא ממלכתי המשקף את מגוון פני החברה וכור היתוך היוצר זהות משותפת במדינה הקולטת עלייה רב-תרבותית.

האיומים על ביטחון המדינה השתנו לאורך השנים. בשנות השישים הייתה תחושה שהאיום הביטחוני פחת ולנוכח גידול האוכלוסייה, הוחלט לקצר את שירות החובה, בהדרגה, משנתיים וחצי לשנתיים. אולם בעקבות מלחמת ששת הימים ומלחמת ההתשה, התחדשו האיומים בעצימות גבוהה ושירות החובה הועמד על שלוש שנים.

כיום, אנו עומדים בצומת החלטות נוסף. באזורנו ובמדינה מתחוללים תהליכים מדיניים, צבאיים, חברתיים, דמוגרפיים וטכנולוגיים, המחייבים בחינה מחדש של העוצמה הצבאית הנדרשת והרכבה.

ראשית, איום המלחמה בטווח הקצר פחת – נחתמו הסכמי שלום עם מצרים ועם ירדן, עיראק יצאה ממעגל המדינות המאיימות עלינו וצבאה של סוריה התיישן. מנגד, גברו

פעולות הטרור ואיראן מתקדמת בבניית כוח גרעיני, תוך השמעת איומים על מדינת ישראל.

שנית, גל העלייה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה הגדיל את האוכלוסייה במהלך שנות התשעים בכ-20% ותרם לגידול ניכר בהיקף המתגייסים לצבא. יצויין, כי בשנים הקרובות מספר הצעירים שיגיעו לגיל גיוס יפחת בהשוואה לאמצע שנות האלפיים, אך הוא ישוב ויעלה החל מ-2010.

שלישית, ממשלת ישראל החליטה, כי תחילה יש להפחית את הנטל על האוכלוסייה המבוגרת יותר, לכן המגמה היא להוריד תחילה את העומס על המשרתים בצבא המילואים כך שממדי הצבא בכללותו יפחתו בעקבות מדיניות זו. להעדפת חיילי המילואים סיבות חברתיות וכלכליות. חיילי המילואים הם בעלי משפחות, והם מחויבים בדאגה לצרכיהם ולכלכלתם. יתר על כן, מחיר העסקתם למשק גבוה הרבה יותר משל חיילי החובה, בשל המיומנות שרכשו במקצועות אזרחיים.

רביעית, קיים אי שוויון גדול בין האזרחים המשרתים שירות חובה מלא וממושך, לבין אלה שאינם משרתים כלל, או משרתים שירות חלקי מטעמים שונים.

חמישית, הטכנולוגיה הצבאית מתקדמת ומיצוי המימד הטכנולוגי מגדיל את האפקטיביות של הצבא ויש בו כדי לתרום לחסכון בכוח אדם.

לנוכח הנטל הכבד הכרוך בשירות חובה ממושך ובעקבות התהליכים שתוארו לעיל בחנו בדיונינו את היכולת לקצר את שירות החובה, הן על ידי הפחתה מסוימת של ההוצאה הלאומית לביטחון והן על ידי החלפת שירות החובה במשאבים צבאיים אחרים – חדשנות טכנולוגית, מיקור חוץ של שירותים וצבא קבע.

בגיבוש ההמלצות הערכנו את תרומתו של כל אחד מהרכיבים שצוינו לעיל למשך שירות החובה הרצוי, אך שקלנו גם גורמים נוספים כמו: הנטל ששירות החובה משית על המשק; התמריצים הכלכליים הנדרשים לקביעת כוח האדם בשירות חובה; המתח החברתי הנובע משירות חובה ממושך; רמת המוטיבציה לשרת בצבא; המגמות בצבאות מערביים בעולם גלובלי ופתוח לתנועות עובדים; הקדמת תהליך ההכשרה המקצועית ויציאה של בני הנוער לחיים אזרחיים; וכן את היתרונות החיצוניים הגלומים ברווחת הצעירים ולחירותם שאינן ניתנות לכימות.



הדו"ח, אם כך, פותח בסקירה רחבה של ההיבטים החברתיים במודל "צבא העם" ומנתח את ההשלכות החברתיות של מודל שירות החובה, המוצע על ידי הוועדה. בפרק השני מנותחות המשמעויות הכלכליות של מודל שירות החובה, ולסיכום, הדו"ח נחתם בהצעת הוועדה למודל צבא החובה העתידי.

ראוי להעיר, כי הוצגו ונותחו בפנינו האיומים האסטרטגיים והשלכותיהם על הכוח הצבאי הרצוי והרכבו, אולם מטעמי סודיות לא כללנו פרק בנושא בדו"ח.

## המלצות הוועדה

1. הוועדה ממליצה לשמר את עיקרון "צבא העם".
2. יש לחתור בהתמדה להעמדת שירות החובה לגברים ונשים כאחד על שנתיים. קיצור שירות החובה ייושם בהדרגה. חתירה ליעד זה תצמצם גם את הפער הקיים בין משך השירות של הגברים לבין משך השירות של הנשים.
3. בשלב א' שירות החובה לבנים יקוצר מ-36 חודשים ל-32 חודשים. קיצור השירות יחול על כל הגברים שיגויסו החל במחזור יולי 2006 ואילך, וכן על כל הגברים המשרתים היום שמועד שחרורם המקורי צפוי מאוגוסט 2007 ואילך. קיצור השירות האמור לא יחול על המשרתים במסלולים מקוצרים.
4. בשלב ב' יקוצר שירות החובה לכל הגברים ב-ארבעה חודשים נוספים, מ-32 חודשים ל-28 חודשים. השלב השני ייושם בשנת 2010. הממשלה תוכל לדחות את המועד האמור אם תחול הרעה במצב הביטחון.
5. במטרה ליעל את שירות החובה, ועל מנת ליצור תמריץ לקיצור מתמשך במשך שירות החובה, יוכל הצבא לקצר את שירותם של חלק מהבנים ב-ארבעה חודשים נוספים. כלומר, בשלב א' שירות החובה של הבנים יתוחם בין שירות מינימלי של 28 חודשים לשירות מרבי של 32 חודשים על פי צרכי הצבא. בשלב ב' יתוחם שירות הבנים בין שירות מינימלי של 24 חודשים לשירות מרבי של 28 חודשים.
6. חייל בשירות חובה שישרת על פי החלטת צה"ל מעבר לתקופת המינימום (בשלב א' מעל 28 חודשים ולא יותר מ-32 חודשים ובשלב ב' מעל 24 חודשים ולא יותר מ-28 חודשים), יזכה ב"גמול התמדה". גמול זה יהיה אחיד ויצטרף לתמורות הנוכחיות להן זכאי החייל. גובה הגמול ייקבע כך, שסך כל התקבולים של החייל בכסף ובעין יהיו בגובה עלות השכר הממוצע במשק לגברים בגיל 21, ובלבד שסך כל התקבולים לחייל החובה, לא יעלה על שכר המשרתים בצבא קבע לתקופה קצרה.
7. "גמול ההתמדה" יעודכן מעת לעת, בהתאם להתפתחות בפועל בקריטריוני השכר לעיל.
8. "גמול ההתמדה" ישולם רק מהמועד שבו משקל החיילים שמשך שירותם הוא השירות המינימלי יגיע ל-20% מכלל החיילים ששירתו שירות מלא בתחילת התהליך.

9. "גמול ההתמדה" יגדל בהדרגה בהתאמה לגידול חלקה של הקבוצה המשרתת שירות מינימלי. הוא יחל בסכום של 500 ₪ לחודש, כאשר חלקם של החיילים המשרתים שירות מינימאלי יגיע ל-20%, והוא יגדל בהדרגה עד ל-2500 ₪ לחודש, כמפורט בטבלה:

### התפתחות "גמול ההתמדה"

אחוז החיילים המשרתים שירות מינימלי	"גמול ההתמדה" (₪)
20	500
30	1800
שנה לאחר מדרגת 30%	2200
שנתיים לאחר מדרגת 30%	2400
שלוש שנים לאחר מדרגת 30%	2500

10. "גמול ההתמדה" לחיילי החובה ישולם מדי חודש.
11. נשים שתשרתנה בשירות חובה מעבר ל-28 חודשים תזכנה בגמול כספי זהה לגמול המשולם לגברים באותם עיסוקים, החל מהחודש ה-29 לשירות.
12. עם יישומו של שלב ב', מומלץ להמשיך בהפעלת מנגנון ההתייעלות ו"גמול ההתמדה", בהתאמה. כלומר, שירות החובה המינימלי לגברים יעמוד על 24 חודשים ושירות החובה המרבי יהיה 28 חודשים. גמול ההתמדה ישולם למשרתים שירות מרבי על פי הטבלה לעיל.
13. כדי להבטיח את יישומו של שלב ב' ללא פגיעה בצרכי כוח האדם בצבא, מומלץ לנקוט מספר צעדים שיגדילו את שיעור המתגייסים ואת אחוז החיילים בכוח הלוחם, כמפורט:
- להגדיל את שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ועיסוקים שיועדו עד כה בעיקר לגברים.
  - לנקוט אמצעים שיצמצמו את קמדי ההשתמטות של נשים וגברים משירות חובה, ובכלל זה להקשות על קבלת פטור המושג באמצעים לא הוגנים.
  - לבטל את המסלולים הצבאיים המיוחדים (כמו בני"ש ונח"ל), החל-מ-2008.

ד. להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים, כגון משטרה, חינוך, בריאות וכדומה.

14. צה"ל ימשיך לבחון שימוש באמצעים צבאיים אחרים, כמו צבא קבע ומערכות טכנולוגיות מתקדמות, כתחליף לקיצור שירות החובה. לשם כך תועמד לרשות הצבא, בכל אחד משני השלבים שפורטו לעיל, תוספת תקציב ייעודית. התקציב הייעודי יהווה מקור גם לתגמולם של חיילי החובה שישרתו מעבר לשירות המינימלי. הצבא יצמצם, ככל האפשר, את מספר החיילים המשרתים מעבר לתקופת המינימום, ובתקציב שייחסך ירכוש אמצעים צבאיים חלופיים על פי צרכיו.

## פרק א': בחינת ההשלכות החברתיות והערכיות של קיצור השירות

### 1. שירות החובה בישראל – מודל "צבא העם"

השירות בצה"ל הן בצבא הסדיר והן בצבא המילואים הושתת היסטורית על מודל "צבא העם". בצורתו השלמה, האתוס שנשען עליו מודל "צבא העם" כולל מספר עקרונות מרכיבים (מבוסס בעיקר על מצגת ראש אכ"א בפני הוועדה):

- גיוס חובה אוניברסלי.
- קיום אחידות ושיוויון בין המתגייסים בהזדמנויות, במיצוי הפוטנציאל ובגמול.
- צבא שבו השירות הנו חובה לאומית והכוח הלוחם העיקרי אינו שכיר..
- ייצוגיות וממלכתיות – הצבא אינו סקטוריאלי או מעמדי והרכבו משקף את מגוון פניה של החברה הישראלית
- מבוסס על אתוס לאומי המדגיש את תרומת הפרט לקולקטיב ואת התפיסה שהדרך העיקרית לתרום לקולקטיב היא בתחום הביטחון.
- השירות בצבא מפגיש את כל שדרות העם ויוצר חוויה קולקטיבית וזהות משותפת במדינה קולטת עליה רב-גונית מבחינה אתנית ותרבותית.
- הצבא עוסק גם בביצוע משימות חברתיות-לאומיות שאינן בתחום הצבאי.

במשך שנים נשחק מודל "צבא העם" על ידי יצירת הבדלים מהותיים בשירות המילואים מסיבות כלכליות, צבאיות וחברתיות. בפועל, גויס למילואים רק חלק קטן יחסית מן הכשירים לשירות ותחושת אי השיוויון גברה. גורמים אלה, בנוסף להתגברות הלחץ להפחתת הוצאות הביטחון, השחיקה באתוס "כור ההיתוך" והתגברות האתוס הליברלי-אזרחי, התובע מן הצבא לשמור על זכויות המשרתים יותר מבעבר ולהפעיל נורמות של מנהל תקין, כולל ניצול יעיל של משאבי אנוש - הביאו לכך שלאחרונה קיבלה השחיקה הנ"ל גושפנקה רשמית באמצעות מודל המילואים החדש, המחיל את חובת השירות רק על מיעוט מקרב משוחררי שירות החובה.

שירות החובה נותר, אפוא, סממן בלעדי של תפיסת מודל "צבא העם" למרות שגם בשירות זה נוצרו הבדלים של ממש במהות הקושי והסיכון בשירות בין פרטים שונים וכן בפטורים הקיימים לחלקים באוכלוסיה היהודית (כמפורט להלן).

בקרב חברי הוועדה, מקובלת ההנחה, כי בשלב זה רצוי לשמר ככל האפשר את עקרונותיו של מודל "צבא העם" בשירות החובה, בעיקר את גיוס החובה האוניברסלי ואת האחידות והשוויון בין המשרתים, ובמידת האפשר, אף לשפר את העיקרון האחרון. הנחה זו מבוססת לא רק על שיקולים ערכיים (שחלקם, אולי שנוי במחלוקת, וחלקם, אולי, פחות רלבנטי כיום מאשר בתקופת "בניית האומה"), אלא גם על שיקולים ביטחוניים. מקובל על חברי הוועדה, כי במצב הביטחוני בישראל, נודעת חשיבות רבה לאיכותו של הכוח הלוחם ואיכות זו נשענת במידה רבה על כישורי המשרתים ורמת המוטיבציה שלהם. (פירוט בפרק הכלכלי).

מסקירות שהובאו בפני הוועדה עולה, כי במדינות בהן בוטל גיוס החובה האוניברסלי והשירות בצבא הפך וולונטרי, ירדה איכותם של המתגייסים ורבים מביניהם מתגייסים לצבא מתוך ברירת מחדל תעסוקתית או השכלתית, שכן כישוריהם אינם מאפשרים להם לרכוש השכלה גבוהה או למצוא תעסוקה בתנאים דומים בשוק האזרחי. במדינות אלו, השירות הצבאי מהווה עבור המתגייסים ערוץ מוביליות חלופי, באמצעותו הם יכולים לרכוש השכלה, הכשרה מקצועית ורמת שכר, שאין ביכולתם להשיג בשוק האזרחי. לפיכך, בעוד שגיוס החובה מאפשר לצבא ליהנות ממשאבי האנוש המובחרים ביותר, מעבר לשירות התנדבותי על בסיס של תעסוקה בשכר, עלול לשנות מצב זה. מקובלת עלינו גם ההנחה, שהייתה אחד היסודות המרכזיים להנהגת מודל "צבא העם", כי למידת האחידות והשוויון בחובות ובהזדמנויות בשירות יש השפעה על המוטיבציה להתגייס ועל המוטיבציה במהלך השירות.

המסקנה מהאמור לעיל, כי כל עוד מתקיימת הרמה הנוכחית של איומים ביטחוניים על ישראל, כל שינוי במודל שירות החובה, ראוי שינסה לשמר ככל האפשר את עיקרון הגיוס האוניברסלי ואת עיקרון השוויון בין המתגייסים, תוך מיצוי מיטבי של פוטנציאל משאבי האנוש העומד לרשות הצבא.

## **2. מבט השוואתי**

הדיון בקיצור שירות החובה מתרחש על רקע דיונים רחבים יותר במודל הצבא הרצוי. על רקע זה, ראוי לציין, כי אף שכיום לא עומד על הפרק ביטול שירות החובה בצה"ל או קיצורו הדרסטי, גם קיצור מתון עשוי להיתפס כשלב בדרך לקיצורים נוספים ובהמשך אולי אף לביטול שירות החובה ומעבר לצבא התנדבותי, בשכר. רעיונות מסוג זה נדונים לעתים בתקשורת (למשל, עפר שלח, "המגש והכסף: מדוע דרושה מהפכה בצה"ל", 2003)

וישנן עדויות לכך, שהם מחלחלים גם למערכת הביטחון (עמוס הראל, "במערכת הביטחון נפרדים מרעיון צבא העם", הארץ, 30/7/2004). במרכז למדעי ההתנהגות של צה"ל נכתבו מחקרים וניירות עמדה הקשורים לנושא ובמערכת הביטחון הוקמה ועדה, ועדת האלוף במילואים שפר, שעסקה בשאלה "צבא החובה לאן?"

נראה שהדיון הציבורי והדיון בצה"ל בנושא זה מושפעים לא מעט מהנעשה בצבאות זרים, על כן, יש טעם במבט השוואתי קצר על נושא שירות החובה בצבאות אחרים בעולם. (סקירה זו מבוססת בעיקר על: ד. ז"ק וג. ראביד "מודלים של צבאות זרים: ניתוח משווה של תהליך שינוי מודל הצבא". ענף מחקר המחלקה למדעי ההתנהגות, 2001, ועל נתונים שסופקו על ידי ראש ענף המחקר של ממד"ה). מבט השוואתי זה מתייחס רק לשירות הצבאי לגברים, שכן ישראל היא המדינה היחידה בעולם בה מתקיים גיוס חובה לנשים, בתוקף חוק.

בצורתו האידיאלית, צבא המבוסס על גיוס חובה הנו "צבא המונים", בו כל האזרחים הכשירים בגיל מסוים מגויסים לצבא, ורכיב החובה מהווה את עיקר הכוח הצבאי. במדינות דמוקרטיות, מודל זה מחייב תפיסת קיומו של איום ביטחוני משמעותי וקיומו של אתוס לאומי, התומך בחובת השירות. אתוס כזה התקיים בדרך כלל בעתות מלחמה (למשל מלחמות העולם), ומתקיים כיום בעיקר במדינות שיש להן סכסוכי גבול בלתי פתורים (יוון, תורכיה) או תפיסת איום מצד מעצמה שכנה (טאיוואן, פינלנד, לפחות עד קריסת בריה"מ). יוצאות מן הכלל הן שוויץ וגרמניה, כאשר בראשונה מתקיים שירות חובה מטעמים אידיאולוגיים טהורים אף שאין עליה איום משמעותי, ובשנייה, הסיבה העיקרית לקיום שירות חובה הנה אידיאולוגית, אף שניתנת למתגייסים הבחירה בין שירות צבאי לשירות אזרחי.

ככלל, המגמה במרבית המדינות הדמוקרטיות, מאז מלחמת העולם השנייה היא להקטין את הצבא. ברוב המקרים, פירושו של דבר, דעיכת מודל צבא ההמונים, המבוסס על שליחות וחובה, ומעבר הדרגתי לצבא יותר מקצועי המבוסס על העסקה בשכר. חלק מן המדינות ביטלו לחלוטין את שירות החובה, אם כי רובן עשו זאת זמן רב יחסית לאחר הסרת האיום או הקטנתו. בריטניה, שהייתה המדינה האירופית הראשונה שביטלה את שירות החובה, עשתה זאת ב-1963, שמונה עשרה שנים לאחר תום מלחמת העולם השנייה ורק לאחר שהתבססה ההכרה, כי היא כבר לא תהא מעצמה אימפריאלית. ארה"ב ביטלה את שירות החובה ב-1973, הולנד ב-1996 וצרפת רק בשנת 2000.

עם זאת, המעבר מצבא המבוסס על שירות חובה לצבא מקצועי הוא ברוב המקרים הדרגתי. למשל, בסוף שנות התשעים של המאה שעברה, שירות החובה עדיין היה קיים ברוב מדינות אירופה: 10 מתוך 14 מדינות אירופה חברות נאט"ו ו- 14 מתוך מדינות אירופה שאינן חברות נאט"ו שמרו על רכיב החובה בצבאן, הגם שצמצמו את תחולתו ואת אורכו.

התקיימה ומתקיימת שונות רבה בצורה בה מופעל שירות החובה, באורך שירות החובה ובחלקו היחסי של שירות החובה, מתוך כלל הכוח הצבאי. בארה"ב, בה התקיים עד 1973 לכאורה שירות חובה אוניברסלי בן שנתיים, גויס בפועל רק חלק מחיילי הגיוס, אפילו בתקופת מלחמת ויטנאם בה נבחרו המגויסים בהטלת גורל. ישנן לא מעט מדינות שהתקיים (ועדיין מתקיים) בהן "פסבדו שירות חובה", כלומר, הגיוס הנו סלקטיבי, כאשר לקבוצות רבות ניתן פטור ושיעור הגיוס מתוך כל שכבת גיל נמוך יחסית. זה היה המצב בבלגיה, הולנד וצרפת לפני שביטלו כליל את שירות החובה, וזה המצב כיום בדנמרק ובגרמניה, ובמידה מסוימת גם בשוודיה, נורבגיה ואיטליה.

קיימת גם שונות באורך שירות החובה. בשוויץ עוברים כל הגברים טירונות בת 15 שבועות, שלאחריה עליהם לשרת עד 28 שבועות נוספים על פני תקופה של 22 שנה. אורך שירות החובה בגרמניה הוא 10 חודשים ולמתגייס יש בחירה בין שירות צבאי לבין שירות לאומי אזרחי. 10 חודשים היה גם אורך השירות בצרפת לפני שבוטל. בהולנד היה אורך השירות שנה לפני שבוטל. בטאיוואן אורך שירות החובה הנו שנתיים. לא ידוע על מדינה בה שירות החובה הנו 36 חודשים, כבישראל.

לשם המחשה, מובאת להלן טבלה השוואתית המראה את המצב במדינות אירופה בתחום שירות החובה לקראת סוף שנות התשעים של המאה הקודמת (לקוח מתוך Haltiner, K. *W. Armed Forces and Society*, 1998, Vol. 25, pp. 4-36). בטבלה הוכנסו עדכונים קלים המבטאים את הידוע על שינויים מן התקופה שבה פורסמה. יתכן שחלו שינויים נוספים שאינם ידועים לנו.



**שירות חובה ומגמות עתידיות במדינות שונות באירופה בסוף שנות התשעים**

מדינה	משך שירות החובה (בחודשים)	מגמות עתידיות
גרמניה	10	צמצום לתשעה חודשים
שווייץ	4	(קיימת אופציה לבחור בין שירות צבאי לשירות אזרחי)
דנמרק	11-4	(בתוספת חובת שירות מילואים)
הולנד	בוטל ב-1996	
בלגיה	בוטל ב-1992	
בריטניה	בוטל ב-1973	
אירלנד	בוטל	
אוסטריה	6	דיונים על ביטול
צרפת	10	בוטל ב-2001
איטליה	10	עד 2006 יבוטל
פורטוגל	4	בוטל ב-2003
ספרד	9	בוטל ב-2002
קפריסין	26	
אסטוניה	12	
בולגריה	12	
הונגריה	9	
צ'כיה	12	
יוון	18-15	דיונים על ביטול
שוודיה	11-7	
נורווגיה	12-9	
ישראל	36 (גברים)	

כתוצאה מקיצור שירות החובה והפעלתו הסלקטיבית, שיעור מגויסי החובה מכלל הכוח הצבאי קטן בהדרגה במרבית המדינות עליהן יש לנו נתונים. למשל, בדנמרק ובפורטוגל הוא היה בסוף שנות התשעים 23% ובשבדיה 37%. בצרפת היוו חיילי החובה 36% מן החיילים לפני שבוטל שירות החובה ובבריטניה היה שיעורם לפני הביטול 28%. בגרמניה היוו חיילי החובה 29% אחוז מן הצבא (כולל כוח אדם אזרחי, שהוא רכיב גדול יחסית בצבא הגרמני) עד שנת 2000, אך החל משנה זו הונהגה רפורמה שתקטין באופן דרסטי את שיעור חיילי החובה מכלל המשרתים בצבא.

בדרך כלל, קיצור שירות החובה והקטנת שיעור משרתי החובה מכלל הכוח הצבאי, נראים כשלבים בדרך לביטולו של שירות החובה, וביטול שירות החובה נראה כרכיב באסטרטגיה כוללת של צמצום כולל של מספר המשרתים בצבא. מהנתונים שבידינו עולה, כי ביטול שירות החובה במדינות כמו בריטניה, ארה"ב וצרפת הביא לעליות מתונות מאוד בשיעור משרתי הקבע והאזרחים המועסקים בצבא, מכאן, שביטול שירות החובה נוצל בעיקר לשם הקטנת סדר הכוחות הצבאי. בהולנד, למשל, ביטול שירות החובה הקטין בכמחצית את הכוחות המזוינים של מדינה זו.

יוצאת מן הכלל היא שוויץ, בה, כאמור, נהוג שירות חובה אוניברסאלי קצר, שלאחריו קיימת חובת שירות מילואים לתקופה ממושכת. הצבא השוויצרי מושתת כמעט כולו על שירות החובה ואף שגם בו ניכרת מגמה של התבססות גוברת על משרתים בשכר, בעיקר בתפקידים הדורשים מיומנות גבוהה במיוחד, כמו הטסת מטוסי קרב מתוחכמים, זו עדיין מגמה זניחה מבחינה מספרית. טאיוואן הינה דוגמא רלבנטית לענייננו, שכן קיים בה סיכון ביטחוני ואפשרות ממשית של צורך בלחימה. בטאיוואן, כמו בישראל, משרתי החובה מהווים את רוב הכוח הצבאי הסדיר (אין בידינו נתונים על השיעור המדויק), אך גם טאיוואן עוברת בהדרגה לגיוס יותר סלקטיבי והתבססות גוברת על צבא הקבע המקצועי.

אף שניתן לראות בהקטנת האיום הצבאי והמדיני את הגורם העיקרי למגמה הכללית של צמצום שירות החובה עד כדי ביטולו, מצטרפים לגורם זה גם גורמים נוספים, שהחשובים שבהם:

- גורמים חברתיים ואידיאולוגיים הכרוכים בעליית החשיבות של חירויות הפרט וירידה בתמיכה הערכית בהפעלת כוחות מזוינים לפתרון סכסוכים.
- גורמים צבאיים – שינויים באופי האיומים והמשימות והתפתחויות טכנולוגיות המביאים לכך, שהכרעה צבאית תלויה פחות במספר החיילים הכלולים בכוח הלוחם ויותר ברמתם המקצועית ובאמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותם.

- גורמים כלכליים – ביניהם העלות לחברה של הוצאת שכבת גיל מסוימת מכוח העבודה, העלות הכרוכה בתחלופה הגבוהה של משרתי החובה והוצאות ההכשרה הכרוכות בכך, היעילות הכלכלית הגבוהה יותר של צבא מקצועי, והצורך הגובר של הצבא להשקיע באמצעי לחימה מתוחכמים מתוך תקציב נתון או מצטמצם.

ניתן להניח, כי גם בישראל הגורמים הנ"ל מהווים חלק מן הרקע לעיסוק הנוכחי בקיצור אפשרי של השירות. ניתן גם להניח, בראייה עקרונית וארוכת טווח, כי בעתיד, אם יופחתו האיומים או תפיסת האיום או ישתנה אופיים, יופעלו לחצים נוספים לקיצור השירות ו/או להפיכתו ליותר סלקטיבי.

על פי חלק מן החוקרים בתחום (כפי שצוטטו על ידי פרופ' איל בן ארי בהרצאתו לפני הוועדה), המעבר מצבא חובה לצבא המושתת על גיוס התנדבותי טומן בחובו גם סכנות חברתיות ופוליטיות. על פי חוקרים אלה, כאשר הגיוס מושתת על התנדבות, נוצר במשך הזמן מצב בו המתגייסים באים משכבה חברתית מסוימת ואף ממשפחות מסוימות, שבהן בנים ובנות מתגייסים לצבא בעקבות הוריהם. כך עלולה להתפתח מעין "קסטטה" המאמצת ערכים ותפיסות, שאינם מייצגים את כלל האוכלוסייה, דבר העלול להביא לכך שהצבא יפעיל שיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם ההעדפות הכלליות ובמקרים קיצוניים אף ישתלט על השלטון בכוח הזרוע.

חוקרים אחרים (Boene, B., Archive European Sociologie, XXXI, 1990, pp. 3-59) סוברים, כי סכנה זו מופרזת, שכן הצבא הוא ארגון מוסדי הנזקק למשאבי החברה וללגיטימציה כדי להתקיים. על כן יש לו אינטרס לקיים ביחד עם החברה האזרחית מערכת יחסים הדוקה, דבר המפחית את החשש מהסתגרות ומחיווצרות "קסטטה" נפרדת, שתאיים על החברה או על המשטר.

### 3. השפעת קיצור אחיד של השירות על מודל "צבא העם"

קיצור אחיד ומתון יחסית של השירות הצבאי לגברים (סוגיית הקיצור לנשים תידון בהמשך) אינו אמור לפגוע בעקרונות העיקריים של מודל "צבא העם". יתכן, שגם קיצור דרסטי של השירות, במידה שנשמר עיקרון האוניברסליות, לא יפגע ברוב העקרונות. לראיה, בשוויץ, שבה מודל הצבא הנו הקרוב יותר למודל המיליציוני הקלאסי הנשען על עקרונות אידיאולוגיים דומים, השירות קצר ביותר והדבר היחיד שנפגע במידה מסוימת הנו חוויית המפגש בין כל שדרות העם שהנה קצרה יותר ועל כן אולי פחות משמעותית.

יתכן, שקיצור אחיד ומתון של השירות יפגע באחד מן העקרונות ההיסטוריים שנכלל במודל "צבא העם" והוא הפנייתו של צה"ל לעיסוק במשימות חברתיות, שאינן צבאיות. זאת, אם כתוצאה מהקטנת הכוחות עקב קיצור השירות, יוכל הצבא להפנות פחות משאבי אנוש למשימות כאלו. ואולם, ראשית, קיימת מחלוקת על המידה שבה הצבא אמור לעסוק במשימות מסוג זה בימינו. שנית, חלק ניכר ממשימות אלו, בעיקר בתחום השלמת ההשכלה, הוראת העברית וכו', מתבצע על ידי נשים, וקיצור השירות לגברים אינו אמור לפגוע בביצוען בצורה ישירה. שלישית, אם רוצים לשמר עיקרון זה, ייתכן שניתן למצוא משימות לאומיות שאינן דורשות משאבי אנוש ועדיין מבטאות את תרומת צה"ל לחברה הישראלית.

לאור השיקולים הללו, נראה, כי קיצור אחיד של השירות לא מאיים על העקרונות העיקריים של מודל "צבא העם". יש אף הסבורים, שקיצור שירות עשוי לחזק את המודל, שכן הוא עשוי להפחית את ההשתמטות מן השירות ולהגדיל את הסיכוי שהמתגייסים ישלימו שירות מלא, מה שיגביר את ההלימה בין השירות בפועל לבין ערך השיוויון הגלום במודל.

לפיכך, השאלה העיקרית העומדת בפני הוועדה בבואה לבחון את ההשלכות הערכיות והחברתיות של קיצור השירות, אינה נוגעת לעצם קיצור השירות, אלא לאפשרות לקצרו בצורה סלקטיבית ודיפרנציאלית. קיצור דיפרנציאלי אינו פוגע בעיקרון האוניברסאליות של שירות החובה, אך הוא עלול לפגוע בעיקרון האחידות והשיוויון של החובות וההזדמנויות.

#### **4. שונות בשירות החובה – המצב היום**

ברמה ההצהרתית והתודעתית, צבא החובה בישראל מבוסס עדיין על מודל "צבא העם". עם זאת, על פי נתונים שהביאו נציגי צה"ל בפני הוועדה, בפועל, קיימת כבר כיום שונות רבה בהחלת חובת הגיוס ומשך השירות. שיעור ניכר מבין הנקראים לשירות בצה"ל מקבלים פטור מן השירות ואחרים נושרים מן השירות ואינם משלימים שירות מלא.

בקרב הגברים:

23% מכל שנתון אינם מתגייסים.

עוד 18% מתגייסים אך נושרים במהלך השירות ואינם משלימים את שירותם.

רק 58% מתגייסים ומשלימים את שירותם הצבאי.

בנוסף, ישנם כ- 10 הסדרים שונים לקיצור רשמי של השירות, למשל, לבני ישיבות ועולים חדשים. כן קיימת פרקטיקה לא פורמלית ולא מוצהרת של קיצור "מנהלי" של השירות לחיילים שהצבא נזקק פחות לשירותיהם.

התוצאה – שיעור חייבי הגיוס המשלימים שירות מלא של 36 חודשים קטן יותר משיעור המשלימים את שירותם הצבאי, שכן קיימים מסלולי שירות קצרים יותר.

בקרב הנשים :

41% אינן מתגייסות.

עוד כ 4% נושרות במהלך השירות.

רק 55% משלימות שירות צבאי מלא בן 24 חודשים.

אף שנעשות פעולות שונות להעמקת הגיוס והשירות, למשל, דרך הסדרים המאפשרים לחרדים להתגייס ומתן תמיכה כלכלית לחיילים שמשפחותיהם נתונות במצוקה, נראה, כי מבחינה מספרית אין לפעולות אילו השפעה רבה על היקף הגיוס.

בנוסף, יש לזכור, כי ישנו הבדל של שנה במשך השירות לגברים ולנשים, וכן, כי על נשים וגברים מופעלים על פי חוק קריטריונים שונים במתן פטור משירות צבאי. הדבר מתבטא בעיקר בכך, שנשים המצהירות על דתיות מקבלות פטור מן השירות בקלות יחסית וכתוצאה מכך שיעור הגיוס בקרב הנשים נמוך מזה שבקרב הגברים. לעומת זאת, בשל אופי השירות ומשכו, שיעור הנשירה במהלך השירות גבוה במידה ניכרת בקרב הגברים מאשר בקרב הנשים.

קיימת כיום גם שונות מסוימת ברמת ההטבות הניתנות למשרתי החובה, וההבחנה היא בין לוחמים, תומכי לחימה וכל היתר. השונות מתבטאת בהטבות כספיות כמו, דמי הקיום החודשיים, מענק השחרור הניתן בתום השירות והפיקדון לחיילים משוחררים, הטבות שוות כסף, כמו השתתפות בתשלום קורסי הכנה לבגרות ולמבחן הפסיכומטרי וזכאות למלגות לימודים במוסדות להשכלה גבוהה והטבות כמו תעודת לוחם וציון אופי השירות בתעודת השחרור.

אנו רואים, אפוא, כי כבר כיום מתקיים בישראל פער משמעותי בין האתוס הערכי עליו מבוסס מודל השירות (מודל "צבא העם") לבין השירות בפועל, שהנו מאוד מבודל. קיים

בפועל בידול משמעותי בעצם חובת הגיוס, באורך השירות, בהטבות למשרתים וכן בחובת שירות המילואים הנגזרת מן התפקידים שמולאו על ידי החייל בשירות החובה. עם זאת, התחושה שהתבטאה בדיוני הוועדה היא, כי האתוס הערכי עדיין לא נפרם והתפיסה, כי צה"ל הנו "צבא העם" וחובת השירות הנה כללית ואחידה היא עדיין התפיסה השלטת הן בחוגי הצבא והן בקרב מגזרים רחבים באוכלוסייה. תודעתית, שירות החובה לגברים נתפס עדיין כשירות של שלוש שנים למרות ששיעורם של אלה שלא משרתים כלל או משרתים שירות מקוצר גבוה מאוד.

המסקנה מהאמור לעיל, המצב היום מלמד כי ניתן לקיים מידה לא קטנה של שונות בהחלת חובת הגיוס ומשכו מבלי לערער בצורה משמעותית את האתוס שנשענת עליו חובת הגיוס.

#### **5. הצעה לשונות בשירות החובה**

רוב השונות הקיימת כיום באורך השירות מושתת על קריטריונים הנוגעים לנתוני הרקע של המתגייס כמו מגדר, השתייכות למסגרת דתית, מצב רפואי, או עולים חדשים. על שולחן הוועדה עומדת הצעה ליצירת דיפרנציאציה על בסיס שונה: קיצור שירות החובה באופן שייצור מסלול או מסלולים של שירות ארוך יותר ומסלול או מסלולים של שירות קצר יותר בהתבסס על מהות השירות, קרי מידת החיוניות של המשרת לצבא ומשך ההכשרה הדרוש לתפקידו. הצעה זו נובעת מסיבות כלכליות וצבאיות. ככלל, תכליתה של ההצעה להביא לניצול אופטימלי יותר של משאבי האנוש העומדים לרשות הצבא, לייצר לצה"ל תמריצים לקיצור הדרגתי של השירות בתפקידים בהם ניתן לעשות זאת ולאפשר הסטת משאבים להצטיידות בטכנולוגיות חדשות, הנחוצות בשדה הקרב העתידי והעשויות להחליף חלק מצרכי הצבא בכוח אדם (להרחבה ראה פרק ב' "ההיבטים הכלכליים").

קיצור שבו משכי השירות השונים ייכפו על ידי הצבא על המשרתים, עלול להגביר עוד יותר את חוסר האחידות והשוויון הקיימים כיום. בהנחה, המקובלת על רוב חברי הוועדה ורוב אנשי הצבא שהופיעו בפניה, כי בשלב זה רצוי לא לפגוע במודל "צבא העם", השאלה היא, אפוא, עד כמה ניתן להגדיל את הפערים במשך השירות מעבר לאלה הקיימים כבר כיום, מבלי לפגוע במודל זה? לשאלה זו קשה לתת תשובה מדויקת.

ניתן להניח, כי הפגיעה במודל "צבא העם" עקב הפעלת מודל שירות באורך שונה תצומצם ככל שיתקיימו התנאים הבאים:

- הפער באורך השירות בין המשרתים שירות ארוך (להלן: שירות מְרבי) למשרתים שירות קצר יותר (להלן: שירות מינימלי) יהיה קטן.
- גם המשרתים שירות קצר יותר ימשיכו לשרת תקופה ארוכה יחסית.
- במקביל לקיצור המוצע, יינקטו צעדים להעמקת הגיוס והפחתת פטורים בקרב מגזרים שאינם מגויסים כיום.
- קיצור השירות ינוצל להגדלת שיוויון בתחומים אחרים, למשל, בין המגדרים.
- יינתן פיצוי כספי לחיילים המשרתים שירות ארוך יותר.

ההצעה העיקרית העומדת כיום על סדר יומה של הוועדה היא לקיצור כללי של משך השירות בהדרגה. בשלב הראשון מ-36 חודשים ל-32 חודשים ובשלב השני מ-32 חודשים ל-28 חודשים. וקיצור נוסף של 4 חודשים לחיילים פחות חיוניים לצה"ל ו/או שמשך ההכשרה שלהם לתפקידיהם הצבאיים קצר יותר. בכדי להקטין את חוסר השיוויון שיינבע מכפיית משך שירות ארוך יותר על חלק מן המשרתים, כוללת ההצעה גם הצעה לגמול כספי משמעותי למשרתים שירות ארוך יותר, בגובה השכר הממוצע במשק לפרטים בעלי נתונים זהים. הצוות דן גם בהצעה להבחין בגובה הגמול בין לוחמים לבין חיילים תומכי לחימה, או משרתים בתפקידים חיוניים שאינם קרביים. אולם חברי הוועדה סבורים, שיש לאמץ גמול אחיד בגין השירות הממושך יותר, וכי השונויות בסך כל התגמולים שהחיילים מקבלים תהייה קטנה יחסית, ובממדים הקיימים היום.

ההערכות ששמענו (ראש אכ"א, רח"ט תומכ"א, ראש ענף המחקר בממד"ה, פרופ' איל בן-ארי) הן, כי שונויות מתונה בגמול המוענק לחיילים (כמקובל היום), המבוססת על שיקולים של צרכי הצבא ומשך ההכשרה הנדרש לתפקידים שונים, לא תשנה במידה משמעותית את המצב הקיים ואינה מסכנת במידה משמעותית את מודל "צבא העם".

## **6. הסיכונים במודל שירות החובה המוצע**

על אף האמור לעיל, יש לתת את הדעת, במיוחד מתוך ראייה לעתיד, לכך, שהפעלת מודל שירות עם שונויות מהסוג המוצע כיום, כרוכה בסיכונים נוספים לסיכון תפיסת השיוויון העומדת ביסוד מודל "צבא העם", כמפורט בהמשך.

על פי המודל המוצע בהמשך, הצבא הוא הקובע את המסלול בו ישרת החייל.

המודל הדיפרנציאלי עלול להגביר את התביעה למתן יכולת בחירה לפרט לגבי קביעת מסלול שירותו. זאת משני טעמים: ראשית, השוונות במשכי השירות עשויה להעצים את תפיסת ההבדלים בין מסלולי שירות שונים בעיני המתגייסים ולהגדיל את רצונם לבחור במסלול המתאים להם. זאת ועוד; מתן הגמול למשרתים שירות ארוך יותר, יוצר דמיון מסוים בין שירות זה לשירות קבע. מכיוון ששירות הקבע נתפס כהתנדבותי, עשויים המתגייסים לתפוס, כי ראוי שגם שירות החובה הארוך יהיה התנדבותי. יתכן, כי תפיסות אלו תבואנה במשך הזמן לידי ביטוי בתביעה גוברת של פרטים לבחור במסלולי השירות המועדפים עליהם. תביעה זו עשויה להקשות על הפעלת מודל קיצור השירות בהתאם להנחות הקיימות, שעל פיהן לצבא תהא השליטה הבלעדית על הקצאת המתגייסים למסלולי השירות השונים.

שנית, אף שמתן פיצוי כספי מוצע כדרך להקטנת הפגיעה בערך השיוויון, מתן גמול לחיילים המשרתים פרק זמן ארוך יותר עלולה לפגוע בבסיס הערכי של שירות החובה – השירות למדינה, ולהקנות לשירות הצבאי אופי תועלתני יותר. אחת ההשלכות האפשריות של שינוי תפיסתי כזה היא שתגמול כספי יהווה גורם משיכה גדול יותר עבור חיילים משכבות סוציאקונומיות חלשות מאשר עבור חיילים משכבות סוציאקונומיות גבוהות יותר. אם ההפניה למסלולי שירות שונים תושפע מהעדפות החיילים, הדבר עשוי להביא במשך הזמן לשינוי בהרכב החברתי של יחידות השדה ולכך אין כוונת הוועדה.

על אף השלכות אלו, אנו סבורים, כי גמול כספי לחיילים המשרתים פרק זמן ארוך יותר מכהה את החסרונות שבשירות שמשכו אינו אחיד לכולם.

שלישית, הבדלים משמעותיים בגובה התשלום לחיילים חיוניים יותר ופחות עלולה להפחית את התפיסה ש"כל שירות תורם" ולשמוט את הקרקע מתחת לרגלי השירות העורפי המבוסס על תפיסה זו. שינוי תפיסתי זה עלול להגדיל לחצים להשתמטות ולהתבטא בתפיסה ש"אם אני לא קריטי לצבא, מדוע שאשרת בכלל?". מסיבה זו מומלץ, כי הגמול בגין השירות הארוך יותר יהיה אחיד לכל החיילים (ראה גם פרק המודל המוצע).

רביעית, ממחקר שנעשה בצה"ל (ב-ממד"ה) בשיטה של קבוצות מיקוד וכן מסיור שערכה הוועדה באחת מיחידות השדה, עולה, כי חלק מהחיילים תופסים חוסר הוגנות בולט בכך שהמשרתים שירות קרבי יידרשו לשרת שירות ארוך יותר. על פי תפיסתם, דווקא המשרתים שירות קרבי צריכים להיות מפוצים על ידי שירות קצר יותר. אף שמתן הפיצוי המשמעותי למשרתים שירות ארוך יותר הוצע על ידי הוועדה כדרך לפצותם ולהפחית את



חוסר השיוויון שיווצר בינם לבין אלה ששירותם יהא קצר יותר, לא ברור אם פיצוי זה יבטל לחלוטין את תפיסת חוסר ההוגנות העולה מן המחקר. יש להתייחס לתוצאות המחקר בזהירות, שכן לנחקרים לא הוצג מודל ספציפי של קיצור השירות וגובה הגמול, אלא רק עקרונות כלליים לדיון. כמו כן, המחקר היה מצומצם בהיקפו וקשה להסיק בביטחון מתשובות לשאלות היפותטיות על אודות שינוי תפיסה, בפועל. כמו כן יש לציין, כי על פי ההצעה הנוכחית, השירות הארוך יותר והפיצוי הכספי המתלווה אליו לא יופעלו רק לגבי חיילים קרביים, אלא גם לגבי בעלי מקצועות חיוניים אחרים, למשל טכניים, שמשך ההכשרה שלהם ארוך יחסית.

חמישית, וגם זאת בהקשר לסוגיית ההוגנות, יש לזכור, כי החיילים שיידרשו לשירות חובה ארוך יותר הם גם החיילים שיידרשו לשאת בנטל שירות המילואים על פי מודל המילואים החדש. כלומר, בפועל, קיצור דיפרנציאלי של השירות לא יתבטא רק בהבדל של ארבעה חודשים במשך השירות, אלא בנוסף, בהבדל בעצם חובת השירות, למשך שנים רבות. ההשפעה המצטברת של שני צעדים אלה על תחושות ההוגנות ועל המוטיבציה לשרת ביחידות קרביות לא ידועה, אך אפשר שהנכונות להתגייס ליחידות קרביות או תפקידים התנדבותיים אחרים, שבהם משך השירות יהיה ארוך יותר, תפגע בשל ההשלכות ארוכות הטווח של החלטה כזו.

שישית, אף שמתן גמול כספי למשרתים שירות ארוך יותר עשוי לפצותם במידה מסוימת על ערך הזמן הנוסף שישקיעו בשירות, ככל שהדבר נוגע ללוחמים אין בו כדי לפצותם על סיכון החיים הקשור בשירותם. התביעה לסיכון חיים והנכונות לסכנם, נשענות על בסיסים ערכיים הנכללים במודל "צבא העם". שונות גדולה בין משכי שירות מחייל לחייל עלולה להרחיק אותנו יותר מדי, ממודל "צבא העם", ויש בה כדי להחליש את הבסיס הערכי כבסיס העיקרי לשירות בכלל ושירות מסוכן בפרט.

הסיכונים שהוזכרו, מחזקים עוד יותר את המסקנה, שהובאה לעיל, בדבר הצורך להפחית ככל האפשר את הפערים במשכי השירות, ועקב זאת גם את הפערים בין המשרתים, שירות ארוך יותר וקצר יותר, בשיעור הפיצוי הכולל שיקבלו. מסקנה זו חשובה, שכן כבר היום יש הסבורים, כי קיימת אפשרות שהצעד הנוכחי יוביל בהמשך הדרך ליצירת מדרגות נוספות של משכי שירות וגובה הגמול הכספי שיינתן למשרתים במדרגות השונות.

הגמול הכספי ישולם לחיילים המשרתים שירות מרבי בתום כל חודש מארבעת חודשי השירות האחרונים. בדרך זו, יחוש החייל מיידית, שיש פיצוי הולם והערכה לשירותו הארוך יותר.

במבט רחב יותר הצופה אל העתיד, אין להתעלם מכך שקיצור עם שונות בשירות מבטל באופן ממוסד את העיקרון של שירות אחיד לכל (לפחות לכל הגברים) ושמתן גמול למשרתים שירות ארוך, משלב בפעם הראשונה, רכיב של גמול כספי משמעותי (להבדיל מדמי הקיום הנמוכים הניתנים כיום), לשירות החובה. מבחינה זו, יש לקיצור כזה משמעות סמלית ויתכן, שביחד עם שינוי מודל המילואים, הוא פורץ מחסום פסיכולוגי מסוים ומבטא את התחלת השינוי במודל "צבא העם". יש להביא אפשרות זו בחשבון, שכן סביר כי בעתיד, הפחתה נוספת בתפיסת האיום, מגמות חברתיות ואידיאולוגיות שיפחיתו את ערך השירות הצבאי והמוטיבציה להתגייס ושיקולים כלכליים וצבאיים שיביאו להעדפת צבא קטן המבוסס על כוח אדם יציב ופרופסיונאלי ועל טכנולוגיות מתוחכמות לנוכח שינוי באופי האיומים, עלולים לגרום ללחצים בכיוון של קיצור נוסף של שירות החובה ומעבר להתבססות רבה יותר על צבא מקצועי.

לפיכך, גם אם מכלול השיקולים שהובא לעיל מוביל למסקנה, כי למהלך העומד על סדר היום של הוועדה (יצירת פער של ארבעה חודשים במשכי השירות תוך מתן פיצוי כספי למשרתים שירות ארוך יותר) לא צפויות השלכות ערכיות וחברתיות משמעותיות בשלב זה, הרי שאם מסתכלים על צעד זה בהקשר רחב יותר, בפרספקטיבת זמן ארוכת טווח ותוך בחינת המגמות השולטות בצבאות העולם, אפשר שיהא זה צעד ראשון בדרך למהפכה בתשתית החברתית והערכית של הצבא, ויש לתת על כך את הדעת בעת שתבחן השאלה כיצד להציג את המהלך הנוכחי לציבור ובמיוחד בעת שיבחנו צעדים נוספים שמשמעם הרחבת השונות מעבר למוצע בשלב הנוכחי.

## **7. שירות לאומי-אזרחי**

חברי הוועדה לא נכנסו לדיון מעמיק בסוגיית השירות הלאומי-אזרחי. ההנחה הייתה, כי השירות הלאומי העומד על הפרק כיום בעקבות "ועדת עברי" לא נועד להוות שירות חלופי לשירות הצבאי עבור אוכלוסיות המתגייסות כיום, אלא נועד לאוכלוסיות שצה"ל לא קורא אותן לשירות צבאי או דוחה את שירותן, כמו חרדים, אזרחים ערבים ובנות דתיות. ההנחה הייתה, ששירות זה אינו מוצע כיום כשירות חובה חלופי לשירות הצבאי ובוודאי לא

כשירות חובה אופציונאלי, כמו בגרמניה, ששם ניתנת לחייב הגיוס האופציה לבחור בין שירות בצבא לשירות אזרחי.

בתנאים אלה סביר להניח, כי ההרחבה המוצעת של השירות הלאומי תגביר את תחושת השיוויוניות, שכן חלק גדול יותר מבין הפטורים או המשתמטים מגיוס יקדיש פרק זמן משמעותי לשירות חברתי, שאינו מקדם את מטרותיו האישיות, בדומה לאלה המשרתים בצבא.

ואולם, חלק מחברי הוועדה הביע את החשש, כי בעתיד הרחבת השירות הלאומי עלולה לזלוג גם לאוכלוסיות המשרתות כיום, אם משום שהיא תגדיל את הלגיטימציה של שירות אזרחי בעיני מתגייסים פוטנציאליים שיעדיפו שירות כזה וינסו לבחור בו במקום השירות הצבאי, או משום שהצבא משיקוליו יעדיף להפנות חלק מן המתגייסים הפחות חיוניים בעיניו לחלופה זו. מגמה כזו, בייחוד אם תיתפס כחלק מ"חבילת" צעדים הכוללת את קיצור השירות ושינוי מודל המילואים, יכולה לערער את הן את תפיסת השיוויוניות והן את תפיסת החיוניות של שירות החובה האוניברסאלי בצה"ל ובכך לפגוע במודל צבא העם.

#### **8. קיצור שירות החובה לגברים כמנוף לצמצום פערים מגדריים**

הפער העיקרי הקיים כיום במשכי שירות החובה בצה"ל הוא בין נשים לגברים. פער זה מקורו בתפיסות היסטוריות שראו מצד אחד ערך בהכללת הנשים במודל "צבא העם", ומצד שני ביטאו תפיסות מסורתיות לגבי מקומן של הנשים בחברה בכלל ובצבא בפרט, שבו הן נתפסו ככוח עזר למערך הצבאי העיקרי הגברי בהרכבו ובאופיו.

אף שאפליית נשים בצבא אינה נובעת רק מפערים במשך השירות, פערים אלה חיזקו אותה. ראשית, הם קיבעו את מעמדן של הנשים בצבא ככוח אדם משני ופחות חיוני ותמכו בהתייחסות אליהן ככאלה. שנית, הם יצרו פערים בהזדמנויות העומדות בפני גברים ונשים בשירותם הצבאי. משך השירות הקצר יותר של נשים הגביל את כדאיות הכשרתן והעסקתן בתפקידים חיוניים, הביא להעדפת גברים על נשים על ידי מפקדים שהביאו בחשבון את אופק השירות הקצר יותר של נשים, הקטין את סיכוייהן להתקדם בסולם הדרגות והפחית את אפשרותן לרכוש ניסיון מקצועי ולהפגין ביצוע גבוה בתפקידים הדורשים ניסיון כזה.

הלגיטימציה החברתית והחוקית לקיום אפליה זו התערערה במשך הזמן, הגם שקיימים עדיין חלקים בחברה הישראלית שמסתייגים מגיוס נשים לכוח הלוחם.

זאת ועוד. התגברה ההכרה, כי ההבדלים בין נשים במשכי השירות ואפליית הנשים לרעה הקשורה בהם פוגעת פגיעה של ממש ביכולתו של הצבא למצות את ההון האנושי העומד, או יכול לעמוד לרשותו. צה"ל משחרר מוקדם יותר נשים איכותיות ומאבד חודשי שירות איכותיים שלהן, בעוד שהוא מחזיק בשירות גברים פחות איכותיים בתוקף העובדה ששירות החובה שלהם ארוך יותר. יתר על כן, בשל ההשלכות של משך השירות על אופי ההכשרה של נשים ואופי התפקידים שהן ממלאות, נמנעת מצה"ל האפשרות במקרים מסוימים להציב את האנשים המתאימים ביותר לתפקידים חיוניים הדורשים כישורים גבוהים. אמנם לאחרונה, יותר נשים עוברות הכשרה זהה לזו של גברים ומשרתות בתפקידים זהים, אך בשל העובדה שהן משרתות שירות קצר יותר, הצבא אינו ממצה את יכולתן והכשרתן בתפקידים אלה. בפועל, מתקיימות בצבא שתי מערכות כוח אדם, האחת לגברים והשנייה לנשים, כאשר בשנייה מתקיים חוסר מיצוי של ההון האנושי.

לפיכך, הן בשל סיבות חוקיות, חברתיות וערכיות והן בשל הצורך למצות את המשאב האנושי בצורה מיטבית, יש לשאוף להשוואת משך השירות של נשים לזה של גברים. השוואה כזו תיצור שיוויון הזדמנויות לנשים בצבא ותאפשר קיומן של מערכות תכנון, מיון ושיבוץ אחידות לגברים ונשים. מערכות אלו ימיינו וישבצו את המגויסים על פי כישוריהם לתפקיד ולא על פי מגדרם. הבדלים בהיקף המשרתים בתפקידים שונים בין גברים ונשים ישקפו הבדלי יכולות וכישורים ולא הבדלים מגדריים. הבדלים במשכי השירות, במידה שיתקיימו, ישקפו גם הם הבדלים בין תפקידים שונים ולא הבדלים על בסיס השתייכות מגדרית.

ההצעה לקיצור השירות לגברים המונחת כיום על שולחן הוועדה תקטין את פערי השירות בין גברים לנשים. עם זאת, עדיין יישאר בשלב א' פער של 4 חודשים בין מרבית הנשים לבין הגברים שישרתו שירות קצר ופער של שמונה חודשים בין הנשים לבין הגברים שישרתו שירות ארוך יותר, ופערים דומים בין מרבית הנשים לנשים שישרתו 28 או 32 חודשים. בשלב ב' הפערים בין גברים ונשים יצטמצמו בארבעה חודשים נוספים.

הוועדה סבורה, שיש להציג את המהלך הנוכחי של קיצור השירות לגברים כשלב בדרך ליצירת שיוויון מוחלט בין גברים לנשים, במשך שירות החובה, אך להמתין לצעד הבא של קיצור השירות לפני שמפעילים את המודל השיוויוני.

בפני הוועדה הועלתה גם הצעה להשוות את הפיצוי הניתן לנשים עבור שירות ארוך יותר לפיצוי הניתן לגברים. משמעות הדבר היא לתת לנשים שתתנדבנה לשרת מעבר ל- 28

חודשים פיצוי עבור כל חודש שירות נוסף. אמנם, עד שיושג שיוויון מלא במשכי השירות לגברים ולנשים, השירות הארוך יותר עבור הגברים יהא חובה ועבור הנשים התנדבותי, אך פיצוי הנשים עבור התנדבות למסלולי שירות ארוכים יכול להביא רבות יותר מביניהן לבחור במסלולים כאלה.

מהלך ביניים כזה עשוי לשרת שתי מטרות: האחת, להגדיל את השיוויון בין גברים ונשים במשכי השירות, והשנייה, לאפשר לצבא למצות בצורה טובה את פוטנציאל משאבי האנוש ש"הולך לאיבוד" עקב שחרורן המוקדם יותר של הנשים. יודגש, כי למרות שכל שירות של נשים מעבר ל-24 חודשים הוא על בסיס התנדבותי, אין לפצותן בגין התקופה שבין 24 חודשים לבין 28 חודשים כדי שלא לייצור אפליה בין לבין הגברים המשרתים 28 חודשים ללא גמול נוסף.

## פרק ב': ההיבטים הכלכליים

### 1. עקרונות לקביעת משך שירות החובה

ביסוד עמדת הוועדה עומדת התפיסה, כי חיוני למדינת ישראל לבסס את צבאה על שירות חובה (מודל "צבא העם", פרק א' לעיל)<sup>1</sup>.

משך שירות החובה בצבא נגזר מצרכי הצבא, כפונקציה של רמת האיומים, קביעת רמת הביטחון הרצויה לאזרחי המדינה<sup>2</sup> וכן הרכב האמצעים הנדרשים על מנת לייצר אותה. האמצעים לייצור רמת הביטחון הרצויה כוללים את שירות החובה, צבא הקבע, חיילי המילואים וציוד צבאי. קיימת תחלופה בין האמצעים השונים, כך שאת אותה רמת ביטחון ניתן לייצר באמצעות הרכבים שונים של גורמים אלה. ההרכב הרצוי הוא פועל יוצא של הטכנולוגיה הצבאית, ההשלכות הכלכליות על הפעילות במשק וסדר ההעדפות של החברה. כך לדוגמה הוחלט לאחרונה לצמצם את ההישענות של הצבא על כוח המילואים, הן משום שמחירו למשק גבוה יותר מאשר צבא חובה, והן בשל העדפת החברה להקל את הנטל תחילה על האוכלוסייה המבוגרת יותר.

לפיכך, בבחינת משך שירות החובה הרצוי התחשבנו גם באילוצים הדמוגרפיים ובהכרעות שנעשו לאחרונה לגבי מבנה כוח האדם הרצוי בצבא. אלה כוללים:

- הצעת חוק שירות המילואים, המצמצמת משמעותית את היקף צבא המילואים ואת השימוש בו.
- קיצוץ של 5,800 אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל.
- שינויים דמוגרפיים המתבטאים בירידה במספר הצעירים שיגיעו לגיל גיוס בשנים הקרובות, ובעלייה מחודשת בשנתוני המתגייסים החל משנת 2010.

גורם מרכזי נוסף, בקביעת משך שירות החובה הרצוי הוא, משך הזמן הנדרש להכשרה המקצועית של המתגייסים במגוון המקצועות הצבאיים. על מנת לבנות מערכת צבאית יעילה נדרש יחס נאות בין משך ההכשרה לבין התקופה בה החיילים מועסקים בהספקת ביטחון.

<sup>1</sup> לפירוט ראה פרק א.

<sup>2</sup> רמת הביטחון הצבאי שמדינת ישראל יכולה לספק לתושביה תלויה גם במגבלת התקציב ובמכלול הביקושים לשירותים ציבוריים. קביעת סדר ההעדפות בתקציב המדינה אינה חלק מעבודת הוועדה והתייחסנו אליה כנתונה.

במהלך דיוני הוועדה, הוצגו על ידי צה"ל המשמעויות הרחבות שיש למגוון ההכשרות המקצועיות הנדרשות לצורך מילוי תפקידי צה"ל, למשכן ולהשפעתן על משך שירות החובה הנדרש לשימור רמת הביטחון הנתונה. נתונים אלה שימשו את הוועדה בהתוויית משך שירות החובה הרצוי, בטווח הקצר ובטווח הארוך.

כמו כן הוועדה התייחסה לפערים הפונקציונאליים הקיימים בין חיילים שונים, לפערים במוטיבציה לשרת ולפערים מגדריים. המלצות הוועדה נועדו גם לתרום לצמצום הפערים הללו.

מטרת הוועדה היא לקצר את שירות החובה על ידי הגדלת היעילות התפעולית של הצבא וכן על ידי החלפת חלק מחיילי החובה באמצעים צבאיים אחרים, כמו שירות קבע וציוד טכנולוגי מתקדם, ללא פגיעה ברמת הביטחון המסופקת על ידי הצבא.

## **2. הנחות יסוד מרכזיות**

### **האיום הצבאי וכוח האדם הנדרש**

מדינת ישראל חיה בצל איום מתמיד. אי לכך:

- ישנה הסתברות משמעותית, שמדינת ישראל תידרש לתת מענה מיידי לניסיון פגיעה תוך העמדת כוח אדם צבאי נדרש.
- החיילים הבונים את הכוח הסדיר מהווים את הבסיס לקיום צבא המילואים. תכונה זו מחייבת להשתית את הכוח הלוחם, הסדיר והמילואים, על כוח האדם האיכותי ביותר במדינה.
- היקף כוח האדם בשירות חובה היום גבוה מהנדרש, בהתחשב בין היתר בטכנולוגיה הצבאית הזמינה ובהתאם לאופי הפעילות הביטחונית השוטפת הנדרשת.
- הכוח הצבאי צריך להיות באיכות ובכמות שיבטיחו, שמדינת ישראל לא תפסיד ולו במערכה אחת.

### **מבנה הכוח הצבאי ודרך מימונו**

תפוקות הצבא הן תרומת המבצעים השוטפים לביטחון, כוח ההרתעה והיכולת למנוע פגיעות בתושבי המדינה, כתוצאה מפעילות עוינת מוגבלת, או ממלחמה רחבה. תפוקות אלו אינן ניתנות למדידה כמותית. עם זאת ההנחה היא, כי יש קשר ישיר וחיוני בין רכיבי

התשומות והניהול של הכוח הלוחם לבין תפוקותיו. הרכיבים המרכזיים של הכוח הלוחם (התשומות) הינם ההון האנושי, ההון הפיזי והטכנולוגיה.

השאלה הראשונה שניצבה לנגד עיני חברי הוועדה הייתה: מהי הדרך הרצויה ביותר לממן את תפוקת הביטחון. לכאורה "ביטחון" הוא מוצר דומה לשירותים ציבוריים אחרים ומטבע הדברים, צריך היה לממנו באמצעות גביית מס מכלל האוכלוסייה. אולם, בפועל, מדינות המצויות בעימות צבאי מעדיפות לממן את שירות החובה באמצעות גיוס האזרחים. חלק מהסיבות לבחירה זו הן חברתיות ומוסריות, ובהן התמקדנו בפרק א', אולם מימון חלק מהוצאות הביטחון באמצעות גיוס כוח אדם מונע גם על ידי שיקולי יעילות ואפקטיביות. שירות חובה הינו 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 המצויות בעימות מתמיד חשובה גם איכות הצבא וגודל הצבא הפוטנציאלי בשעת חירום. מדינה הנשענת רק על צבא מקצועי לא תוכל להגדילו במקרה של עימות. לעומת זאת, מדינה המחייבת את כל אזרחיה להתגייס לשירות חובה ושומרת על המיומנות המקצועית של החיילים במסגרת שירות מילואים, תוכל להעמיד צבא גדול ואיכותי בשעת חירום.

בנוסף, מודל המבוסס על שירות חובה בתוספת צבא מילואים לשעת חירום הוא זול יותר מאשר צבא מקצועי. התבססות על צבא מקצועי, במדינה בה ההסתברות למלחמה היא גבוהה, תחייב תקציב ביטחון גדול בהרבה מזה הקיים היום. לפיכך, גם רמת המיסוי תעלה ובעתה ייווצרו עיוותים כלכליים נוספים.

סוגיית השיויוניות במימון הביטחון מצביעה על עדיפות מימונו באמצעות גיוס חובה משום שלמעשה הוא מנגנון של "מס גולגולת" אחיד במונחי זמן על כל הפרטים במדינה (לו כולם היו מתגייסים). למרות שהמס אחיד במונחי זמן, הנטל הכלכלי אינו זהה, משום שהפרטים נבדלים זה מזה בכישוריהם ובפוטנציאל ההשתכרות בעתיד. שונות זו קטנה יחסית, משום שהגיוס לצבא מתרחש עם סיום לימודי התיכון ולפני תחילת הקריירה המקצועית, כאשר פערי השכר האלטרנטיבי קטנים עדיין. גיוס חובה גם אינו מפלה בין פרטים באשר ליכולתם לממש את מסלול ההכשרה המקצועית ודרך ההשתלבות בשוק העבודה שהם תכננו לאחר השירות הצבאי.



לסיכום, במדינות בהן ההסתברות לעימות גבוהה יחסית, הפתרון היעיל כלכלית למימון רכיב כוח האדם בביטחון הוא גיוס ישיר של אזרחי המדינה לשירות צבאי, בניגוד למנגנון גיוס עובדים לפעילויות ציבוריות אחרות.

#### איכות כוח האדם ודרך מימונו

בניית הכוח הצבאי הנדרש להגנה שוטפת על אזרחי המדינה, תוך שימור המוכנות לפעילות בשעת חירום מחייבת גיוס כוח אדם איכותי ביותר הן לצבא החובה והן למערך המילואים. איכות כוח הלחימה מהווה רכיב חשוב ביכולת הצבאית המודרנית, וחשיבותו הולכת ועולה ככל שהרכיב הטכנולוגי מהווה גורם מרכזי יותר בניהול הלחימה.

ניהול צבא בכמות ובאיכות הקיימים היום, באמצעות צבא מקצועי, יחייב רמת שכר גבוהה, או לחלופין ירידה משמעותית באיכות החיילים. עדות לכך נמצאה במדינות המערב, בהן המעבר מגיוס חובה לצבא מקצועי היה כרוך בירידת איכות החיילים. איכות כוח האדם המגויס לצבאות מקצועיים נמוכה מהאיכות הקיימת והנדרשת בישראל, בהתחשב בעוצמת האיומים הניצבים בפנינו. ראוי לציין, שהעלות לגיוס כוח אדם איכותי בצבאות מקצועיים גבוהה ביותר למרות שגודל הצבא יחסית לאוכלוסיה במדינות אלו קטן בהרבה מאשר בישראל.

כוח אדם איכותי המשולב בטכנולוגיה עילית גם מקטין משמעותית 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 מוזילה את עלות השמירה על ביטחון המדינה.

סיכום היבטי היקף הכוח הצבאי ואיכותו מובילים למסקנה, שבמדינות בהן ההסתברות לעימות גבוהה יחסית, הפתרון היעיל כלכלית למימון רכיב כוח האדם בביטחון הוא גיוס ישיר של אזרחי המדינה לשירות צבאי, בניגוד למנגנון גיוס עובדים לפעילויות ציבוריות אחרות. הסיבות לכך הן:

- רק צבא המבוסס על שירות חובה ומילואים של כל האזרחים יאפשר בניית כוח צבאי גדול בשעת חירום.
- רק גיוס כל האזרחים לשירות חובה ולשירות מילואים יבטיח, כי בצבא ישרתו גם לוחמים איכותיים.

- צבא המבוסס על שירות חובה ומילואים זול יותר מאשר צבא מקצועי האמור להתמודד עם רמת איומים גבוהה.

#### כמות כוח האדם והתחלופה עם טכנולוגיות וציוד מתקדם

גיוס כוח אדם איכותי איפשר 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:

- 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. כתוצאה מכך, קיים חשש משמעותי לעיוות בהקצאת המקורות במשק. במקרים בהם הדבר אפשרי, הצבא יעדיף שימוש בכוח אדם על פני טכנולוגיות וציוד מתקדם, או ישתמש בחיילי החובה למשימות שאינן חיוניות כלל.
- עלויות כוח אדם נמוכות ויכולת צה"ל לעמוד במשימות סבוכות יוצרות, לעיתים, לחץ להטיל על הצבא משימות לאומיות, גם כאשר הן אינן חלק מליבת עיסוקו. יתרה מזו, לאחרונה אף התעוררה דרישה להפנות חלק משמעותי מהמתגייסים לשירות במשטרה. כאמור, מימון שירותים ציבוריים באמצעות גיוס חובה של כוח אדם מתאים רק להספקת שירותי ביטחון צבאי. כל שירות ציבורי אחר, כמו משטרה, חינוך וכדומה יהיה יעיל יותר לממן באמצעות גביית מיסים. זאת ועוד. שימוש בצבא חובה, לייצור שירותים אזרחיים עלול לפגוע במוטיבציה להתגייס לצבא.
- מחיר זול לכוח אדם בשירות חובה גורם גם לבזבוז המשאב האנושי ולקיומה של אבטלה סמויה במערכת הצבאית.

על רקע זה יש חשיבות רבה לבנות מערכת תמריצים לצבא, שעל פיה יקבע הצבא את הרכב התשומות הרצוי לו לביצוע משימותיו, קרי משך שירות החובה, בהשוואה לרכישת אמצעים חלופיים כגון מערכות טכנולוגיות, מיקור חוץ של שירותים וגיוס לשירות קבע. הוועדה סבורה, כי קבלת החלטות על בסיס העלות למשך של חייל בשירות חובה, במקום העלות התקציבית, תצמצם קרוב לוודאי את משך השירות בפועל ותייעל את ייצור תפוקות הצבא. דוגמה לכך מהווה הרפורמה בגיוס המילואים לפיה נקבע מחיר שוק לגיוס המילואים, והוחלט על תקצוב שירותם במסגרת תקציב הביטחון. מהלך זה הביא לצמצום ניכר בהיקף הגיוס בפועל לשירות מילואים, והיפנה את המקורות שהתפנו בצה"ל לרכישת תשומות חלופיות.

### עלות העסקת חייל בשירות סדיר (העלות האלטרנטיבית)

ניתן לאמוד את הערך הכלכלי למשק של כל מוצר וגורם ייצור על פי העיקרון הריקארדיאני, לפיו, הערך הכלכלי של גורם ייצור זהה לערכו, אם הוא היה נמצא בשימוש האלטרנטיבי המיטבי ("הערך האלטרנטיבי").

מדיניות הקובעת את משך השירות הצבאי, צריכה להיות קבועה לזמן ארוך, ומאחר שבזמן הארוך המשתנים המחזוריים בכלכלה אינם באים לידי ביטוי, חישוב כזה אינו צריך להיות תלוי במצב הכלכלי הזמני המושפע ממחזורי עסקים. קרי, כאשר סיבת הדיון היא הרצון לשפר את המדיניות ארוכת הטווח, משתנים כגון "אבטלה מחזורית" או "גאות זמנית בשכר" לא צריכים להשפיע על חישוב הערך למשק של חודש או שנת שירות סדיר נוסף של חייל.

הערך האלטרנטיבי של שירות החייל למשק, נובע מאפשרות העסקתו בסקטור הפרטי או הציבורי במשך תקופה זו, גם אם הוא בחר לא לעבוד. במקרה שהחייל שאינו משרת מעדיף ללמוד, ליהנות מפנאי בביתו, או לטייל בחו"ל בתקופה זו, הרי שכל עוד פעילות אלטרנטיבית זו נעשתה מרצון, משמעות החלטתו היא, שערך פעולות אלו גדול או זהה עבורו מהערך שהוא מפיק מעבודה. לשון אחר, שכר העבודה בחיים האזרחיים הוא האומד המתאים לערך הזמן של השירות הצבאי.

במשק, קיימת שונויות שכר גבוהה בין פרטים שונים. חלקה מוסבר בכך, שתכונות שונות של אנשים, אשר בחלקן לא ידועות לנו, מקבלות תמורה שונה בשוק העבודה. אנשים עם תכונות וכישורים זהים מקבלים שכר השונה זה מזה ברמתו בהפרשים מהותיים. למרות שונויות גבוהה זאת, דרך החישוב המקובלת במחקר הכלכלי לערך הזמן של הפרט היא השכר הממוצע במשק לפרטים שתכונותיהן הנמדדות זהות.

עד כאן הערכת השכר האלטרנטיבי התמקדה רק בשני מאפיינים: במשך הזמן שהחייל נמצא בשירות צבאי ואינו מועסק במשק ובשכר הפוטנציאלי שהוא יכול היה לקבל במסגרת אזרחית. כלכלנים שדנו בסוגיה זו טענו, כי שנת שירות בצבא שונה מהותית ממסלול העבודה הרגיל בשוק העבודה משום שיש לה השפעה שלילית על כל תוואי השכר עד הגיל בו השכר בשיאו (גילאים 47-50). זאת משום, שהוותק המקצועי מתחיל להיצבר במועד מאוחר יותר, והניסיון הצבאי תורם לשכר רק, כמחצית מהתרומה של הניסיון בעבודה, בסקטור האזרחי.

ניתן לחלק את הדיון על השפעת השירות הצבאי על תוואי השכר העתידי לשתי שאלות:

- א. מהו ההפרש בין הערך הכלכלי של שנת שירות סדיר בממוצע ובמיוחד בשנה האחרונה לשירות החובה לעומת הניסיון והידע שפרט מקבל בשנה הראשונה בעבודה אזרחית (סביר להניח, כי תרומת הממוצע על פני שלוש שנות השירות לוותק המקצועי האזרחי שונה מתרומת השירות בשנה האחרונה. לניתוח הסיבות ראה בהמשך).
- ב. מהו משך הזמן החולף, לאחר השירות הצבאי, עד שפרט ממוצע משווה את שכרו לזה שהיה מקבל לולא שירת בצבא. ההנחה היא, שהשפעת הניסיון הצבאי על השכר העתידי נמוכה מהשפעת שלוש שנות ניסיון במשק האזרחי על השכר בשנים שלאחר מכן.

לא קיים מחקר כלכלי יישומי על מהות ההשפעה של השירות הצבאי על מסלול השכר של פרטים בישראל. העבודה הכלכלית הטובה ביותר בנושא זה היא של אנגריסט מ-1990.<sup>3</sup> בעבודה זו נמצא, כי השכר של פרטים בארה"ב ששירתו בצבא בתקופת מלחמת וייטנאם נמוך יותר מהשכר של הפרטים שלא התגייסו. אנגריסט מציין שתי סיבות לממצא זה. האחת, הניסיון הצבאי מהווה תחליף חלקי לניסיון בשוק העבודה האזרחי. והשנייה, איכותם המקצועית של העובדים, שהתגייסו למלחמה נמוכה יותר מזו של העובדים, שלא התגייסו אליה. כך שאין מסקנה ברורה, כי השירות הצבאי בוויטנאם השפיע על תוואי השכר ארוך הטווח של החיילים המשוחררים.<sup>4</sup>

מהמחקר הכלכלי ידוע, שלפרטים תוואי של שכר העולה בכ- 5% בממוצע לשנה בשנים הראשונות, אחר כך קצב עליית השכר פוחת עד שהוא נבלם סביב גיל 50. לאחר מכן השכר הממוצע יורד. המחקר הכלכלי על מהות תוואי השכר הוא רב, אך ממצאים ברורים אינם נמצא. למרות שתוואי זה נראה יציב בארצות רבות, כולל ישראל, אין במחקר הכלכלי הסכמה על חלוקת המקורות לצמיחת שכר זו. בנוסף, ידוע, כי צמיחת השכר של העולים מהירה מאוד (6% לשנה), וכך גם קצב צמיחת שכרם של מצטרפים אחרים לשוק העבודה. באופן מקביל ניתן לטעון, שפרטים שסיימו את השירות ישקיעו יותר בהצבר הון אנושי ובחיפוש עבודה לעומת פרטים שלא שירתו בצבא. השוואות חלקיות שנעשו עם אוכלוסיות שאינן משרתות בצה"ל (כמו ערבים ישראלים) לא מצאו הבדלים מהותיים בשכר.

<sup>3</sup> Angrist, J. (1990) "Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administrative Records", *American-Economic-Review*; 80(3), June 1990, pages 313-36.

<sup>4</sup> ממאמרו של אנגריסט וכן ממאמרים נוספים שעסקו במדידת ההשפעה של השירות הצבאי על השכר מתקבל שהקושי העיקרי בבחינת השפעת הצבא על יכולת פרנסתו של החייל המשוחרר נובע מכך שאיכות החיילים שונה מהותית מהאיכות הממוצעת של פרטים במשק. הממצאים מראים שהחיילים במלחמת העולם השנייה היו באיכות גבוהה מהאוכלוסייה הממוצעת ואילו מגויסי מלחמת ויאטנאם היו באיכות נמוכה מהממוצע.

סיבוך נוסף בהערכת תרומת השנה השלישית של השירות הסדיר לניסיון בעבודה אזרחית, נובע מהפער הגדול בתפקוד חיילי סדיר שונים בשנה זו. מחד גיסא, בשנה השלישית בשירות הסדיר יותר חיילים מגיעים למיצוי הידע שנרכש בקורסים השונים, ויותר חיילים מגיעים לתפקידי פיקוד (הצבא מאפשר לפרטים רבים להיות בתפקידי פיקוד ואחריות, שבמשק האזרחי מגיעים אליהם לאחר זמן ארוך יותר). מאידך גיסא, חיילים רבים, במיוחד פרטים בתפקידים עורפיים, בהם תקופת ההכשרה היא קצרה, מיצו את יכולת ההתקדמות המקצועית כבר בשנה השנייה ואינם לומדים דבר בשנה השלישית. לכן, קיים קושי רב בהערכת ההשפעה של השירות בשנה האחרונה על ממוצע רכישת הידע המקצועי.

עלות משמעותית של השירות הצבאי גלומה בדחיית הכניסה של פרטים להמשך לימודים לאחר תיכון. מנגד, פרטים רבים דוחים את מסלול הלימודים והעבודה לטובת נסיעה לטיולים. יתכן, שלהערכתם ההשפעה של השירות הצבאי על דחיית הלימודים אינה משמעותית או לחלופין יתכן, שהשירות הצבאי הממושך והאינטנסיבי גורם לפרטים לרצות "מנוחה" (מרבית הפרטים במדינות המפותחות ממשיכים ללימודים גבוהים מיד עם סיום לימודי התיכון).

רמת אי הוודאות באשר להנחות השונות גבוהה, ומכאן, לפי עיקרון בחינת ההשערות, אם השונות גדולה, אזי סביר שלא ניתן לדחות את ההשערה, שאין הבדל מהותי בתוואי השכר והתפוקה של הפרטים עקב קיצור שירות בשנה אחת. לכן לצורך עבודת הוועדה עדיף להניח, שאין הבדל משמעותי בין ההצבר הממוצע של ההון האנושי בצבא בשנת השירות הסדיר האחרונה, לבין עבודה בשנה זו בשוק האזרחי. ומכאן, שניתן להימנע מלחשב בצורה מפורטת את זמן ההתאמה של חייל משוחרר עד שיגיע לשכר של פרט דומה, הנמצא בשוק העבודה שנה נוספת.

המסקנה המתקבלת מדיון זה: יש לחשב את העלות הכלכלית השולית של חייל למשק כשווה לערך העבודה הממוצע במשק האזרחי של פרט עם מאפיינים וכישורים זהים. ראוי לציין, כי המסקנה כאן קובעת עלות אלטרנטיבית מינימלית, מאחר שבמקרה שקיימת פגיעה בתוואי השכר כתוצאה מהשירות הסדיר אזי העלות האלטרנטיבית גבוהה מהשכר הממוצע במשק.

אוכלוסיית המגויסים איכותית יותר מאוכלוסיית הלא-מתגייסים. לכן, נכון יהיה להשתמש לצורך התחשיב בשכר הממוצע של פרט מיד עם שחרורו מצה"ל ולא בשכר של בני אותו גיל שאינם משרתים. משום כך, הנתון הקרוב ביותר הוא של פרט יהודי בגיל המתאים בעל 12 שנות לימוד.

על פי סקרי ההכנסות של הלמ"ס מהשנים 1997 – 2003 ההכנסה הממוצעת ברוטו לגברים בגילים 18-24 היא כ- 4,600 ₪ לחודש במחירי אוגוסט 2005.<sup>5</sup> בנספח אנו מציגים אומדן מתוקן של נתון זה לשכר של בני 21 – שהוא גיל השחרור מהצבא. אומדן זה תלוי בהנחות שונות לגבי שיעור גידול השכר והנתונים על השכר הממוצע לבני 25. על פי החישובים, אומדן השכר ברוטו של חייל ששחרר משירות סדיר בגיל 21 הוא כ- 4100 ש"ח במחירי אוגוסט 2005. שכר זה קרוב ביותר לשכר המשולם לחיילים ב"קבע קצר". בחישוב התמורה לחייל ולמשק יש לכלול בנוסף לשכר ברוטו את ממוצע העלויות הנלוות של המעביד, כגון הפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות. אומדן להוצאות הנלוות של המעסיק מוצג בנספח והוא מגיע ל- 26%. אם ננכה מהתשלום את המסים המשולמים על ידי המעביד, כלומר את עלות תשלומי הביטוח הלאומי ומס שכר (כ- 6%), נמצא כי עלות המעביד הניתנת לעובד בממוצע לחודש היא גבוהה יותר ומסתכמת בכ- 4920 ₪ (כמפורט בנספח).

חשוב לציין, שלצורך 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 הריפוי, תשלומים מתוקף חוק חיילים משוחררים ועוד. נתון זה מסתכם בממוצע בכ- 1580 ש"ח לחודש שירות (ראה פירוט בנספח).

שאלה נוספת בה דנה הוועדה הייתה בכמה יש לפצות חייל שנכפה עליו משך שירות חובה ארוך מחייל אחר. הערך של חודש נוסף בכפייה בצבא לכל חייל שונה בין פרט לפרט. למעשה, מדובר בערך הזמן האלטרנטיבי של כל פרט, כאשר הוא מגויס לצבא. כאמור, הקירוב הטוב ביותר הוא השכר האלטרנטיבי בשוק העבודה האזרחי כפי שחושב לעיל. אולם בכל מקרה אין לאפשר, ששכר זה יעלה על השכר המשולם בשירות קבע לחייל בדרגה דומה. בדרך זו אנו שומרים על כלל הקצאה כלכלי פשוט, כלומר, אנו משווים את התועלת השולית של הפרט משירות נוסף לערך האלטרנטיבי של הזמן, כפי שהוא נעשה בחישוב עלות החייל למשק.

<sup>5</sup> הנתונים מוצגים בלוחות בנספח.

בנוסף, יש ליצור תמריץ כלכלי לצבא לראות לפניו את המחיר הכלכלי למשק, כאשר הוא מחליט על כמות הכוח הסדיר הנדרש, בהשוואה לדרישותיו הטכנולוגיות מספקי מערכות הנשק. לכן, מומלץ שגם הצבא יראה לנגד עיניו תמורה כספית עת הוא שוקל שחרור מוקדם של חיילי חובה. תמורה זו צריכה להשתוות לעלות האלטרנטיבית של חודש שכר לגברים צעירים בשוק האזרחי.

## פרק ג': המודל המוצע

### 1. משך שירות החובה

משך שירות החובה המומלץ נקבע על ידי הוועדה בהתחשב בגורמים הבאים:

- צרכי הצבא לנוכח השתנות רמת האיומים והרכבם.
- ההשלכות של השינויים הדמוגרפיים ומודל המילואים החדש על העוצמה הצבאית.
- שימור מודל "צבא העם".
- המחיר למשק הגלום בשירות החובה.
- התחלופה הפוטנציאלית בין שירות חובה לאמצעים אחרים.

ניתוח המחיר למשק, הגלום בשירות החובה והשינויים הטכנולוגיים הפוטנציאליים במגזר הצבאי, הובילו אותנו למסקנה, כי בטווח הארוך יש לחתור לשירות חובה של שנתיים. שירות זה גם שומר על יחס יעיל בין התקופה הנדרשת להכשרה המקצועית של החיילים לבין התקופה בה הם יועסקו בשמירה על הביטחון השוטף. אולם צרכי הצבא מצד אחד, והירידה במספר הצעירים בגיל הגיוס (עד 2010) ובכוח המילואים מצד שני, מחייבים ירידה הדרגתית במשך שירות החובה. הדרך היעילה ביותר להשיג הפחתה הדרגתית זו היא לייצר תמריץ כלכלי לצבא להקטנת כוח האדם הסדיר מדי שנה.

הוועדה ממליצה, כי קיצור שירות החובה ייושם בהדרגה במנות של 4 חודשים על מנת לשמור על תבנית מועדי הגיוס לצבא ומועדי ההכשרה המקצועית של החיילים.

### 2. המודל - שלב א'

בשלב הראשון יקוצר שירות החובה לכל הגברים ב-4 חודשים, מ-36 חודשים ל-32 חודשים. הקיצור יחול על כל המתגייסים החל בחודש יולי 2006 ועל כל החיילים המשרתים היום ושמועד שחרורם הצפוי הוא מאוגוסט 2007 ואילך. חלק מהקיצור מהווה תרומה להורדת ההוצאה הלאומית לביטחון. אולם חלק מהקיצור יפוצה על ידי אמצעים חלופיים כמו פיתוחים טכנולוגיים. מומחים שהופיעו בפני הוועדה, ציינו כי לאור המגמות בשדה הטכנולוגיה הצבאית ניתן לבצע תחלופה בין כוח אדם לבין ציוד וכי שיעור התחלופה יגדל בעתיד.



לדעת חברי הוועדה, כבר בשלב הראשון יש לבנות מנגנון שיתרום ליעול שירות החובה וייצור תמריץ לצה"ל לקיצור מתמשך של שירות החובה עד להגעתו ליעד של שנתיים.

### 3. מנגנון ההתייעלות והתמריץ לקיצור מתמשך

המנגנון להשגת שתי המטרות - התייעלות וקיצור מתמשך בשירות - מתבטא בתחמת שירות החובה בין שני גבולות צרים יחסית. כלומר, משך שירות החובה המינימלי יהיה 28 חודשים, ואילו משך השירות המרבי יהיה 32 חודשים.

השרות המינימלי נדרש כדי לשמור על מסגרת "צבא העם". יצירת תחום למשך שירות החובה תאפשר לצבא לספק מענה לבעיות הביטחון בדרך יעילה יותר, שכן הביקוש לכל אחד מהמקצועות הצבאיים אינו אחיד וכך גם כישורי המתגייסים. גם משך תקופת ההכשרה משתנה בהתאם לתפקיד הצבאי. יש לציין, כי לא ניתן לתכנן ולנהל את המסגרות הצבאיות בדרך שתספק את רמת הביטחון הרצויה על בסיס התנדבותי. במקביל, ההצעה יוצרת תמריץ להתייעלות בשני מסלולים – שחרור כוח אדם שאינו מנוצל והחלפת כוח אדם מנוצל בגורמי ייצור אחרים או במיקור חוץ.

אורך השירות של כל חייל יקבע על ידי הצבא בהתאם לצרכיו. על מנת לייצר שיווינויות בין החיילים המשרתים 28 חודשים לבין החיילים המשרתים 32 חודשים, הצבא יתגמל את החיילים המשרתים שירות מרבי, במשך ארבעת החודשים האחרונים לשירותם, בגמול כספי נוסף (להלן: "גמול התמדה"). גמול זה יצטרף לתמורות הנוכחיות בכסף ובעין שהחייל זכאי להן. כך יזכה החייל המשרת מעבר לתקופת המינימום, לגמול כולל הדומה לשכר של חברו ששחרר, לשוק העבודה האזרחי.

"גמול ההתמדה" יהיה אחיד לכל החיילים המשרתים מעבר לתקופת המינימום. שיעורו יקבע כך שסך כל התמורות המשולמות לחייל חובה בכסף ובעין יהיו בגובה עלות השכר הממוצע השורר במשק לגברים בגיל 21, ובלבד שסך כל התמורות המשולמות לחייל החובה לא יעלו על שכר המשרתים בצבא קבע לתקופה קצרה. מאחר שגמול ההתמדה יהיה אחיד, בעוד שגמולים אחרים כמו דמי כיס אינם אחידים, הרי שטווח הגמולים הכולל, המשולמים לחיילי חובה, יהיה זהה לטווח הקיים כיום.

"גמול ההתמדה" יעודכן מעת לעת בהתאם להתפתחות בפועל בקריטריוני השכר לעיל (שכר גברים בגיל 21 בשוק האזרחי ושכר חיילים בשירות קבע קצר).

"גמול ההתמדה" אינו מהווה שכר עבודה ולכן לא יוטלו עליו תשלומים לביטוח לאומי ומס שכר.

הוועדה סבורה, כי בדרך המוצעת, החלטות הצבא על הרכב גורמי הייצור של הביטחון יושפעו ממערכת המחירים של אמצעים צבאיים שונים להשגת רמת הביטחון הרצויה. לרשות הצבא יועמד תקציב שייעודו יהיה אך ורק לביצוע התחלופה בין שירות חובה לבין אמצעים צבאיים אחרים. כל שחרור של חייל במועד מוקדם יותר מהשירות המרבי, יחסוך לקופת הצבא את הגמול האלטרנטיבי שהחייל אמור לקבל, ויוכל לשמש את הצבא לרכישת ציוד, למיקור חוץ, או להעסקת אנשים בצבא הקבע. מנגד, כל חייל המשרת תקופה מרבית יקבל מתקציב הצבא במשך ארבעת החודשים האחרונים גמולים שערכם הכולל דומה לשכר המקובל בשוק העבודה האזרחי.

כלומר, תחילה על הצבא להחליט לגבי כל חייל אם הוא מעדיף שזה ישרת תקופה מרבית ולהעביר לו תמורה כספית, או להסתפק בשירות המינימלי של החייל ולהשאיר את התמורה הכספית בקופת הצבא. כך יצרנו בשוליים מערכת תמריצים לצבא לקבוע את משך השירות הרצוי על פי עקרונות של יעילות כלכלית. יתרה מזו, מנגנון זה יוצר תמריץ מתמיד להחלת השירות המינימלי על קבוצת חיילים גדלה והולכת. עם הזמן הצבא יפנים יותר את המחיר הגלום בשירות המרבי, ייצור תוכניות להחלפת כוח אדם בטכנולוגיה ולשינוי המבנה הארגוני, ובמקביל להבשלתן, יעביר יותר ויותר חיילים לשירות המינימלי.

לדעת חברי הוועדה פער של 4 חודשים במשך השירות, המלווה בגמול כספי בהתאם לשכר המקובל בשוק, יאפשר גם לשמר את התפיסה של "צבא העם".

#### **4. הדרגתיות מנגנון ההתייעלות**

על מנת שמנגנון זה יתפקד ביעילות, יש צורך במסה קריטית של חיילים שניתן לקצר את שירותם לאורך שירות מינימלי, שאם לא כן, הצבא יצטרך לשלם לאחוז גבוה מהחיילים את "גמול ההתמדה" רק על מנת לשחרר מוקדם יותר קבוצה קטנה של חיילים. כתוצאה מכך עלות המנגנון תהייה גבוהה מאוד.

התכנסות לפרופורציות יעילות מחייבת היערכות שתמשך תקופה שקשה להעריכה. יחד עם זאת, יש יתרון להתחיל בתהליך ההתייעלות ולייצר את הדחף לקיצור מתמשך בשירות החובה מוקדם ככל האפשר. לפיכך אנו ממליצים, כי הצבא יחל לשלם את גמול ההתמדה בסכום של 500 ₪ לחודש, כאשר משקל החיילים המשרתים תקופה מינימלית יגיע ל-20% מכלל החיילים. גמול ההתמדה יגדל בהדרגה עד ל-2,500 ₪

בחודש, בהתאמה לגידול משקל הקבוצה המשרתת שירות מינימלי, על פי הטבלה הבאה:

### התפתחות "גמול ההתמדה"

גמול ההתמדה (₪)	אחוז החיילים המשרתים שירות מינימלי
500	20
1800	30
2200	שנה לאחר מדרגת 30%
2400	שנתיים לאחר מדרגת 30%
2500	שלוש שנים לאחר מדרגת 30%

לאור זאת, סך התמורות בכסף ובעין בארבעת חודשי השירות האחרונים של חיילים המשרתים שירות מרבי, כאשר התהליך יתייצב, יהיו כמסוכם בטבלה הבאה:

התמורות לחיילי חובה בארבעת החודשים האחרונים לשירות מרבי (₪)			
עורפי	תומך לחימה	לוחם	גמול ההתמדה
2500	2500	2500	
350	510	700	דמי כיס
600	750	900	מענק חימ"ש
3450	3760	4100	סך הכול
460	460	460	תשלום נלווה בעין*
3910	4220	4560	סך הכול

\*ערך מוצרים המסופקים לחייל ואותם היה צורך בכל מקרה, כמו חלק מהמזון וביטוח הבריאות. להסבר ראה נספח לדו"ח.

### 5. המודל - שלב ב'

בשלב השני יקוצר שירות החובה לכל הגברים ב-4 חודשים נוספים, מ-32 חודשים ל-28 חודשים. השלב השני ייושם בשנת 2010. הממשלה תוכל לדחות את המועד האמור אם היא נוכחה כי חלה הרעה במצב הביטחון. עם יישום שלב ב' מומלץ להמשיך בהפעלת מנגנון ההתייעלות ו"גמול ההתמדה" בהתאמה. כלומר, שירות החובה המינימלי לגברים יעמוד על 24 חודשים ושירות החובה המרבי יהיה 28 חודשים. למעשה,

במונחים כלכליים, שירות החובה יתקצר לשנתיים גם למשרתים שירות מרבי כבר בתום שלב ב', משום שהחיילים שישרתו 28 חודשים יתוגמלו, בממוצע, בשווה ערך לשכר האלטרנטיבי, הקיים בשוק העבודה לגיל 21.

על מנת להבטיח את יישומו של שלב ב' ללא פגיעה בצרכי כוח האדם בצבא, מומלץ לנקוט מספר צעדים שיגדילו את שיעור המתגייסים, ואת אחוז החיילים בכוח הלוחם. צעדים אלה כוללים:

- (א) הגדלת שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ועיסוקים שעד כה יועדו בעיקר לגברים. קיצור השירות לגברים מגדיל את התמריץ לצבא לנהוג בהתאם לכך. בנוסף, קיומו של תמריץ כספי לצבא לקצר את שירות הגברים יגרום לכך שהצבא ישתדל יותר לצרף נשים לכוחות הלוחמים ולמקצועות צבאיים אחרים, המאוישים בעיקר על ידי גברים.
- (ב) נקיטת אמצעים שיצמצמו את קמדי ההשתמטות של נשים וגברים משירות חובה, ובכלל זה להקשות על קבלת פטור המושג באמצעים לא הוגנים.
- (ג) יש להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים כגון משטרה, חינוך, בריאות וכדומה. שירותים ציבוריים שאינם עוסקים בהגנה על ביטחון המדינה יש לממן באמצעות גביית מס כספי. מס במונחי זמן אינו יעיל למימון מטרות אלה.
- (ד) חברי הוועדה ממליצים לבטל את המסלולים הצבאיים המיוחדים (כמו בני"ש ונח"ל) החל מ-2008.

## 6. משך השירות לנשים

על פי חוק, אורך השירות לנשים הוא שנתיים. מעבר לתקופה זו יכולה צעירה לשרת בהתנדבות. קיימת רשימת מקצועות ותפקידים שאישה המבקשת לשרת בהם נדרשת להתחייב לתקופת שירות ולתנאי השירות כשל גבר.

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

הוועדה דנה באופן הגמול של נשים המשרתות מעבר לתקופת המינימום הקבועה בחוק וחבריה סבורים, כי פיצוי של נשים מעבר לחודש ה-24 יחדד את הפערים ויעמיק את האפליה בין נשים לבין גברים, המשרתים 28 חודשים ללא גמול נוסף. עם זאת יש לתגמל נשים המשרתות מעל 28 חודשים בשיעור זהה לגמול הניתן לגברים ובעבור אותה תקופה.

## הערך הכלכלי של קיצור שירות חובה

### כללי

1. הוועדה לבחינת קיצור שירות החובה בחנה את הערך הכלכלי של קיצור שירות החובה. הערך הכלכלי הנחסך מקיצור שירות החובה לחייל הוא הפער בין השכר האלטרנטיבי בשוק האזרחי לפרט בעל אותם מאפיינים, לבין הגמולים השוטפים לחייל המהווים הכנסה והגמולים מקרן חיילים משוחררים. ערך זה נובע מהפעילות האלטרנטיבית אותה היה מבצע החייל אלמלא ביצע שירות חובה (בין אם בדרך של עבודה או של פנאי).

### ההכנסה הממוצעת של חייל משוחרר

2. כאמור לעיל, ההכנסה הממוצעת של פרט בגילים 18-24 נאמדה בכ - 4,600 ש"ח לחודש, על בסיס סקר הכנסות המשפחה של הלמ"ס. על בסיס נתונים אלה ואחרים נאמדה הכנסתו של פרט בגיל 21, בכ - 4,100 ₪ (ראה מוסף בהמשך).

3. סכום זה אינו כולל תשלומים שמשלם המעביד, כמפורט להלן:

### א. ביטוח לאומי

1) בהתאם לפרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי, מעביד חייב בתשלום דמי ביטוח לאומי בגין עובדו. דמי הביטוח הנ"ל נחלקים לענפי ביטוח שונים: ביטוח אבטלה, ביטוח נפגעי עבודה ונכות, ביטוח נפגעי תאונות, ביטוח זקנה וסיעוד, ביטוח אימהות וכדומה.

2) שיעור דמי הביטוח החודשיים מחושב כאחוזים משכרו של העובד בהתאם לשתי מדרגות שכר:

- בגין חלק השכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע ישלם המעסיק 4.98%.

- בגין חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע ישלם המעסיק 5.68%.

3) לאור העובדה, כי תשלום דמי הביטוח הלאומי הינו חובה חוקית של המעביד, יש לכלול בחישוב עלויות המעביד. בהנחת שכר של 4,100 ש"ח לחודש ושכר ממוצע לביטוח לאומי בסך 6,964 ש"ח לחודש, יש לכלול עלויות ביטוח לאומי החלות על המעביד בגובה 4.98%.

**ב. מס שכר**

- 1) בהתאם להוראות חוק מס ערך מוסף (סעיף 4(א)), על פעילות של מלכ"ר יוטל מס שכר באחוזים מהשכר ששילם. שיעור מס השכר הנו 8.5% מסך השכר המשולם ע"י המלכ"ר.
- 2) על מנת לשקלל את עלויות מס השכר בחישוב עלויות המעביד, אמדנו את ההסתברות שחייל משוחרר יועסק במוסד החייב בתשלום מס שכר, כלומר, בשירות המדינה או במלכ"ר:
- (א) בהתאם לדו"ח הממונה על השכר בשנת 2003 הועסקו כ - 288 אלף עובדים בשירות המדינה (כולל עובדי הוראה, רשויות מקומיות ומשטרה), המהווים כ - 12.6% מסך המועסקים במשק.
- (ב) במאמר "השלטון, ההתנדבות והעמותות: מהות השותפות" (פרופ' אליעזר דוד יפה, 2003) נאמד, כי 9.2% מסך המועסקים במשק מועסקים במלכ"רים.
- 3) לאור האמור לעיל, ניתן לומר כי ההסתברות שחייל משוחרר יועסק במוסד החייב בתשלום מס שכר הינה:  $12.6\% + 9.2\% = 21.8\%$ .
- 4) לפיכך, מס השכר המשוקלל שיש לכלול בחישוב עלויות המעביד הנו:  $21.8\% * 8.5\% = 1.85\%$ .

**ג. הפרשה לפנסיה**

- 1) רוב המעבידים מבצעים הפרשה פנסיונית לטובת עובדיהם (בין אם מכוח הסכמים קיבוציים ובין אם מכוח חוזים אישיים).
- 2) יצויין, כי ישנה מגמה בשנים האחרונות להעלות את שיעור הפרשות המעביד לקרנות הפנסיה, וכן בשנים האחרונות קיימת פעילות פרלמנטרית ענפה, שמטרתה להחיל כבר בשנים הקרובות חובה חוקית על מעסיקים לבטח את עובדיהם בביטוח פנסיוני.
- 3) לצורך חישוב שיעור העובדים המבוטחים בפנסיה נעזרה הוועדה במאמר "פנסייט חובה: אומדן תוספת אג"ח מיועדות" (מומי דהן, 2003) שבו מפולחת אוכלוסיית העובדים המבוטחים בביטוח פנסיוני בחלוקה למאפיינים תעסוקתיים שונים: גיל, מקום עבודה, ענף כלכלי וכדומה. מבסיס הנתונים עולה, כי שיעור הכיסוי הפנסיוני לגילאים המדוברים הוא כ - 48%.

(4) לצורך שקלול הפרשות המעביד לפנסיה בוצע החישוב הבא :

$t = 48\%$  - שיעור הכיסוי הפנסיוני הממוצע.

$P = 7.5\%$  - שיעור הפרשות המעביד לתגמולים<sup>2</sup>.

$t * P = 3.6\%$

#### ד. קרן השתלמות

(1) קרן השתלמות הינה אפיק המאפשר לעובד לחסוך לטווח קצר - בינוני וליהנות מהטבת מיסוי משמעותית. לפיכך, קרן השתלמות הפכה למכשיר פופולרי ביחסי העבודה הקיימים כיום במשק.

(2) על פי מודל המס במשרד האוצר כ - 10% מהמעבידים מפרישים לטובת קרן השתלמות של העובד את שיעור ההפרשה המרבי המזכה בהטבות מס, כלומר, 7.5% מהשכר (סעיף 47 לפקודת מס ההכנסה).

(3) לפיכך, שיעור ההפרשות המשוקלל לקרן השתלמות שיש לכלול בחישוב עלויות המעביד הנו כמפורט :

$$7.5\% * 10\% = 0.75\%$$

#### ה. קופת גמל

(1) קופ"ג הינה מכשיר חסכון לטווח ארוך, ובדומה לקרן פנסיה מזכה בהטבות מיסוי. הנחנו, כי עבור אוכלוסיה שאינה מבוטחת בביטוח פנסיוני, המעביד מפריש לקופ"ג בהתאם לאחוז המקסימלי המזכה בהטבת מס<sup>3</sup>.

(2) הוועדה הניחה, כי בגילים הנ"ל המעסיקים אינם מפרישים לקופ"ג לעובדים, ולפיכך שיעור ההפרשות המשוקלל לקופ"ג שיש לכלול בחישוב עלויות המעביד הוא אפס.

#### ו. פיצויי פיטורין

(1) בהתאם לחוק פיצויי פיטורים - התשכ"ג (1963), מי שעבד שנה אחת ברציפות אצל מעביד אחד, זכאי לקבל ממעבידו שפטר אותו פיצויי פיטורין. שיעור פיצויי הפיטורין הנו שכר חודש אחד לכל שנת עבודה (חלק יחסי של שנה מזכה בפיצויים יחסיים בהתאמה).

(2) היות שחובת תשלום פיצויי הפיטורין הינה חובה חוקית וחלה על כל המעבידים, יש לכלול בעיקרון את עלות פיצויי הפיטורין בגובה  $8\frac{1}{3}\%$  בחישוב עלויות המעביד.

3) אולם, מכיוון שלא כל המועסקים משלימים את תקופת ההעסקה המינימלית הדרושה לשם קבלת פיצויי פיטורין, החליטה הוועדה להתחשב בעלויות בשיעור 6% בלבד.

#### ז. ימי מחלה וחופשה

1) הוועדה בדקה את שיעור ההיעדרויות בפועל בגין מחלה וחופשה לצורך חישוב עלות ימי המחלה והחופשה, שיש לכלול במסגרת חישוב עלויות המעביד. לשם כך היא נעזרה בנתוני ירחון "חשבים" - טבלת מדד היעדרויות לחודשים ינואר - ספטמבר 2005 (מצ"ב) שלפיה:

(א) מספר ימי המחלה הממוצעים לחודש (לגבר) בתקופה האמורה הינו 0.37 ימים. הוועדה הניחה, כי האוכלוסייה בגילים המדוברים חולה פחות ועל כן מספר ימי המחלה שנלקח הינו 0.125 ימים.

(ב) מספר ימי החופשה הממוצעים לחודש (לגבר) בתקופה האמורה הנו 1.5 ימים.

2) לפיכך, עלות ימי החופשה והמחלה שיש לכלול בחישוב עלויות המעביד הנן כמפורט:  $(0.125 + 1.5) / 22 = 7.5\%$

#### ח. הבראה ונופש

1) הוועדה החליטה לכלול את עלות קצובת הבראה והנופש בגובה 1.5% בלבד (במקום 3% כמקובל), וזאת בשל העובדה כי לא כל המועסקים משלימים את תקופת ההעסקה המינימלית הדרושה לשם קבלת קצובת הבראה ונופש.

#### 4. סיכום

להלן טבלה המפרטת את עלויות המעביד שיש לכלול בחישוב הכנסתו הממוצעת של חייל משוחרר:

4.98%	ביטוח לאומי
1.85%	מס שכר
3.60%	הפרשה לפנסיה
0.75%	קרן השתלמות
6.00%	פיצויי פיטורין
7.50%	ימי מחלה וחופשה
1.50%	ימי הבראה ונופש
<b>26.16%</b>	<b>סה"כ</b>

לאור האמור לעיל, שכרו של חייל משוחרר הנו (בש"ח לחודש):  
 $4,100 * (1 + 26.1\%) = 5,173$



### ההכנסה ברוטו של חייל חובה

5. ההכנסה ברוטו של חייל חובה לצורך חישוב זה הינה ההוצאה של מערכת הביטחון, אשר בתנאים הקיימים מהווה הכנסה החייבת במס. כלומר, הכנסה המגדילה את רווחת החייל.

### הטבות עם סיום השירות

6. הטבות עם סיום השירות ספורות וניתנות ע"י המדינה לחיילים משוחררים מעבר להטבות המוענקות ע"י קרן חימ"ש.

7. ראוי להדגיש, כי ישנן הטבות שאינן תלויות במשך שירות החובה, ועל כן קיצור השירות האמור מהווה - לכל היותר - הקדמה של הטבות אלו, ולפיכך אין להתחשב בהן במסגרת חישוב הכנסתו ברוטו של חייל חובה.

8. ההטבות הנכללות בהכנסת החייל שיש לנכותן מהשכר האלטרנטיבי הנן:

#### א. הטבות מס:

1) בהתאם להוראות פקודת מס ההכנסה (סעיף 39א), חייל משוחרר זכאי לקבל נקודות זיכוי ממס במשך 24 החודשים הראשונים לאחר שחרורו משירות חובה בהתאם למשך שירות החובה שביצע:

- אם שירת במשך 24 חודשים לפחות, יקבל 2 נקודות זיכוי לשנה.
- אם שירת במשך פחות מ- 24 חודשים, יקבל 1 נקודת זיכוי לשנה.

2) בחישוב גובה הטבת המיסוי אנו מניחים, כי הכנסתו החייבת במס של החייל המייצג הינה 4,100 ₪ והוא משתחרר במחצית השנה, לאור האמור לעיל חישוב גובה ההטבה הינה כדלקמן:

4,100 ש"ח	הכנסה ממוצעת
10%	שיעור מס שולי
<b>410 ש"ח</b>	<b>גובה המס</b>
401 ש"ח	בניכוי 2.25 נ"ז
<b>10 ₪</b>	<b>סה"כ חיוב חודשי במס</b>
*42%	אחוז החיילים המממשים את ההטבה
<b>4 ש"ח</b>	<b>סה"כ הטבה</b>

\* נתוני למ"ס – שיעור השתתפות בכוח עבודה אזרחי גילאים 15-24.

3) בנוסף, ניתן לראות, כי קיצור שירות החובה ל - 28 חודשים לא ישפיע על גובה הטבת המס הניתנת לחיילים משוחררים (שכן היא ניתנת לכל מי ששרת 24 חודשים ומטה).

#### ב. מענק בגין עבודה מועדפת:

1) לפי פרק ז' לחוק הביטוח הלאומי, חייל משוחרר שעבד במשך 6 חודשים לפחות בשנתיים הראשונות שלאחר שחרורו, זכאי לקבל מענק בגין עבודה מועדפת כמפורט:

- מי שהועסק בעבודה בתחנות דלק, בבניין, במלונאות, באתרי גידול חקלאיים או באבטחה (כמפורט בלוח ח' לחוק), זכאי לקבל מענק השווה ל - 50% מהתשלום שהיה משולם לחייל בגין 138 ימי אבטלה (בניכוי ימי האבטלה ששולמו לו בפועל בסמוך לתחילת עבודתו).

- מי שהועסק בעבודה במפעלי תעשייה או בבתי מלאכה יהיה זכאי לקבל מענק בגובה 80% מהתשלום שהיה משולם לחייל בגין 138 ימי אבטלה (בניכוי ימי האבטלה ששולמו לו בפועל בסמוך לתחילת עבודתו).

2) משרד האוצר פועל בשנים האחרונות להחמיר בקריטריונים ולבטל מגזרים אשר זכאים להטבה. אנו צופים כי בשנים הבאות תהיה ירידה בעלות המענק.

3) חישוב גובה ההטבה בגין עבודה מועדפת: 41 ₪.

4) בנוסף, היות שגובה המענק בגין עבודה מועדפת אינו מותנה במשך שירות החובה, קיצור שירות החובה לא ישפיע על גובה ההטבה.

#### ג. הקרון לסיוע נוסף:

1) הקרון לסיוע נוסף מיועדת לטובת הנושאים הבאים:

- מלגות לימודים לחיילים משוחררים, הלומדים במכינות קדם-אקדמאיות, הניתנות לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים.

- מלגות קיום חודשיות ללומדים במכינות קדם-אקדמיות, הניתנות לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים (ועד לתקרה של 1,200 ש"ח לחודש).

2) קרון זאת מיועדת עבור אוכלוסיות עם בעיות סוציו-אקונומיות (זכאי סיוע, בודדים), אשר צריכות לעמוד בקריטריונים כלכליים על מנת לזכות בהטבות.

3) אם ירצו להתחשב בהטבה זאת, חישוב גובה ההטבה בגין פטור מענק לסיוע נוסף: 49 ₪. יצוין שהטבה זו אינה תלויה במשך השירות.

9. סך ההטבות עם סיום השירות הנן:  $41+49+4 = 94$

**עלויות ריפוי**

10. ככלל, כל חיילי החובה זכאים לשירותי בריאות מטעם חיל הרפואה ובמימונו. יחד עם זאת, ישנם הבדלים משמעותיים בין שירותי הרפואה הניתנים במסגרת צבאית לחייל חובה לבין שירותי הרפואה הציבורית, הניתנים לאזרח רגיל ע"י המדינה:

- לחייל חובה אין אפשרות לבחור את הרופא המטפל בו.
- לחייל חובה אין אפשרות לפנות ישירות לרופאים צבאיים מומחים ללא הפנייה מיוחדת.

11. על מנת לאמוד את עלויות הריפוי שיש לכלול בחישוב הכנסתו ברוטו של חייל חובה הונח, כי העלות האלטרנטיבית של שירותי הרפואה הצבאית הינה תשלום מס בריאות משכרו של חייל משוחרר (4,100 ש"ח לחודש, כאמור לעיל), הנהנה משירותי הרפואה הציבורית הניתנים ע"י המדינה.

12. שיעור מס הבריאות מחושב כמפורט להלן:

- בגין חלק השכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע שיעור מס הבריאות הנו 3.1%.

- בגין חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע שיעור מס הבריאות הנו 5%.

13. לאור העובדה, כי חופש הבחירה במסגרת שירותי הרפואה הצבאית מוגבל משמעותית לעומת זה שבאזרחות, התחשבנו במחצית מהעלות האלטרנטיבית האמורה.

14. לפיכך, עלות הריפוי המשוקללת שיש לכלול בחישוב הכנסתו ברוטו של חייל חובה הנה כמפורט:

$$4,100 * 3.1\% * 50\% = 64$$

**דמי כיס**

15. דמי כיס חושבו לפי 448 ש"ח לחודש.

**הטבות חיילים משוחררים**

16. הטבות חיילים משוחררים חושבו לפי 665 ש"ח לחודש.

**הטבות פרט**

17. הטבות אלו, הכוללות תשלומים לחיילים בודדים ועזרה משפחתית, חושבו לפי 169 ש"ח לחודש.

**הוצאות למזון**

18. הוצאות למזון חויבו במחצית ערכן, וזאת מתוך ההכרה שחלק מהמזון הוא הוצאה נדרשת עקב סוג הפעילות של החייל, כפי שחברה מכסה את הוצאות המזון של עובד בנסיעה הרחק ממקום מגוריו, ואין הוצאה זו נחשבת להכנסה.

**סיכום**

19. לסיכום, הכנסתו ברוטו של חייל חובה הינה (בש"ח לחודש):

448	דמי כיס
665	הטבות חימ"ש
169	הטבות לפרט (ת"ש)
104	מזון
64	ריפוי
94	הטבות עם סיום השירות
<b>1,543</b>	<b>סה"כ</b>

20. לאור האמור לעיל, החסכון למשק כתוצאה מקיצור שירות לחייל בשירות חובה אחד לאחר הוספת השינויים כאמור לעיל:

5,173	שכר ממוצע לחייל משוחרר
1,543	הכנסה ברוטו חייל חובה
<b>3,630</b>	<b>חסכון למשק מקיצור שירות</b>

להלן נתונים ששימשו את חברי הוועדה בבואם לקבוע את ערך השכר האלטרנטיבי לחייל

### **טבלה 1: שכר חודשי ממוצע - גברים<sup>1</sup>**

(ישראלים יהודים שלא למדו במוסד חרדי, במשרה מלאה<sup>2</sup>)

#### **כל הגברים**

שנה	גילאים 18 - 24	גיל 25
1997	4244	5877
1998	4514	6396
1999	4359	5700
2000	4715	6404
2001	5300	7037
2002	4623	6270
2003	4748	5455
ממוצע	4635	6170

#### **גברים בעלי 12 שנות לימוד**

שנה	גילאים 18 - 24	גיל 25
1997	4012	5657
1998	4501	5645
1999	4214	5022
2000	4501	5718
2001	5162	6253
2002	4573	5061
2003	4664	5067
ממוצע	4510	5489

## טבלה 2: שכר חודשי ממוצע - נשים

### כל הנשים

שנה	גילאים 18 - 24	גיל 25
1997	3391	4542
1998	3651	4583
1999	3568	4413
2000	3694	4941
2001	3922	5522
2002	3586	5061
2003	3521	4894
ממוצע	3621	4860

### נשים בעלות 12 שנות לימוד

שנה	גילאים 18 - 24	גיל 25
1997	3050	3889
1998	3594	4146
1999	3438	4146
2000	3308	4106
2001	3639	4169
2002	3271	4487
2003	3343	4161
ממוצע	3379	4155

1. מחירי יולי 2005.

2. יותר מ-35 שעות בשבוע.

מקור : סקרי הכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## **טבלה 3 : תעסוקה, לימודים והשתתפות - 2003**

(ישראלים יהודים שלא למדו במוסד חרדי)

### **גברים בעלי 12 שנות לימוד**

25	24	23	22	21	20	19	18	סטטוס / גיל
0.00%	0.41%	1.48%	3.27%	1.67%	0.18%	0.00%	2.65%	עובד ולומד, משרה מלאה
49.50%	46.89%	33.43%	30.38%	14.66%	4.98%	3.43%	4.71%	עובד ולא לומד, משרה מלאה
1.34%	0.41%	1.78%	0.19%	0.00%	0.18%	0.00%	2.21%	עובד ולומד, לא משרה מלאה
9.03%	11.62%	13.02%	10.77%	7.05%	2.31%	2.06%	3.68%	עובד ולא לומד, לא משרה מלאה
19.06%	15.35%	12.72%	14.42%	12.99%	2.85%	2.40%	4.71%	מובטל
21.07%	25.31%	37.57%	40.96%	63.64%	89.50%	92.11%	82.06%	לא משתתף

### **נשים בעלות 12 שנות לימוד**

25	24	23	22	21	20	19	18	סטטוס / גיל
0.47%	0.00%	0.40%	4.39%	1.81%	0.00%	0.00%	0.14%	עובד ולומד, משרה מלאה
38.86%	40.28%	36.29%	31.58%	27.09%	19.78%	11.13%	12.22%	עובד ולא לומד, משרה מלאה
0.00%	0.93%	2.42%	0.29%	2.71%	1.31%	0.32%	1.56%	עובד ולומד, לא משרה מלאה
17.54%	14.35%	21.77%	16.37%	18.28%	11.38%	4.03%	7.95%	עובד ולא לומד, לא משרה מלאה
14.69%	12.50%	16.13%	16.08%	17.16%	17.16%	4.19%	6.53%	מובטל
28.44%	31.94%	22.98%	31.29%	32.96%	50.37%	80.32%	71.59%	לא משתתף

מקור : סקר כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## שכר חודשי ממוצע לבני 21

נוסחאות שסייעו על מנת לאמוד את השכר הממוצע לבני 21. מכיוון שבסקר ההכנסות לא ניתן היה להפריד בין הגילים השונים באוכלוסיית בני 18-24. ביצענו את החישוב הבא על מנת לזהות את השכר הממוצע:

השכר הממוצע לקבוצת בני 18-24,  $W_{18-24}$ , הוא ממוצע משוקלל של השכר בכל אחת משכבות הגיל, כלומר

$$W_{18-24} = \frac{W_{18}P_{18}N_{18} + W_{19}P_{19}N_{19} + \dots + W_{24}P_{24}N_{24}}{P_{18}N_{18} + P_{19}N_{19} + \dots + P_{24}N_{24}}$$

כאשר  $P$  הוא שיעור העובדים במשרה מלאה ו- $N$  הוא מספר הפרטים. נניח שמספר הפרטים בכל שבת גיל הוא זהה, ולכן

$$(1) \quad W_{18-24} = \frac{W_{18}P_{18} + W_{19}P_{19} + \dots + W_{24}P_{24}}{P_{18} + P_{19} + \dots + P_{24}}$$

כמו כן נניח שהתשוואה לגיל בשכר ( $a$ ) היא קבועה, כלומר

$$W_{age} = W_{age-1}(1+a)$$

ולכן

$$W_{25} = W_{18}(1+a)^7$$

ומהצבה במשוואה (1) מתקבל

$$W_{18-24} = \frac{W_{18}P_{18} + W_{18}(1+a)P_{19} + \dots + W_{18}(1+a)^6P_{24}}{P_{18} + P_{19} + \dots + P_{24}} = \frac{\frac{W_{25}}{(1+a)^7}P_{18} + \frac{W_{25}}{(1+a)^6}P_{19} + \dots + \frac{W_{25}}{(1+a)}P_{24}}{P_{18} + P_{19} + \dots + P_{24}}$$

את  $W_{18-24}$  ואת  $W_{25}$  ניתן לחשב מתוך סקר ההכנסות, ואת  $P_{18} \dots P_{24}$  ניתן לחשב מתוך סקר כח אדם, ולכן מהמשוואה האחרונה אפשר לפתור את  $a$ , ועל פיו את  $W_{18} \dots W_{24}$ .

עבור  $W_{18-24}$  ו- $W_{25}$  השתמשנו בשכר הממוצע על פני התקופה 1997-2003, 4510 ו-5489 בהתאמה. עבור  $P_{18} \dots P_{24}$  השתמשנו בשיעור המועסקים במשרה מלאה בשנת 2003. מפתרון המשוואה שלעיל מתקבל  $a = 8.26\%$ , והשכר הממוצע של בני 21 הוא **3996 ₪**. אם נניח  $a = 7\%$ , השכר הממוצע של בני 21 הוא **4187 ₪**. על פי תוצאות אלו ניתן לקבוע את אומדן השכר לבני 21 כ- 4100 ₪.