



שירות החובה בצה"ל

יעילות ושוויון

אבי בן בסט

מתבסס על עיקרי דו"ח הוועדה מ-2006

חברי הוועדה בדו"ח 2006



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

מטרות קיצור השירות

- הגדלת היעילות בייצור הביטחון, תוך שמירה על סך כל משאבי הביטחון.
- צמצום הנטל הכלכלי הכבד הגלום בשירות החובה.
- שיפור רווחת הצעירים.
- צמצום אי השוויון בשירות החובה בין קבוצות אוכלוסייה ובין מגדרים.
- הגדלת המוטיבציה להתגייס לשירות חובה.
- קיצור חצי שנה תורם לתוצר כ-5 מיל נט בשנה (זעירא).



תהליכים שיש להתחשב בהם

■ האיומים על הביטחון:

ירידה בהיקף איומי המלחמה בעקבות הסכמי השלום, אך עלייה באיום האיראני וטרור פוטנציאלי. שני המאפיינים רלבנטיים גם היום.

■ הדמוגרפיה:

1. גידול רב באוכלוסייה בעקבות העלייה בשנות ה-90.

2. גידול ניכר במספר המתגייסים מ-2010.

■ תהליכים בצבא:

שיפורים טכנולוגיים במערכות נשק חוסכות כוח אדם.



מאפייני אתוס "צבא העם"

- גיוס חובה אוניברסאלי.
- אחידות ושוויון בהזדמנויות ובגמול.
- הכוח הלוחם העיקרי אינו שכיר.
- ייצוגיות של מגוון פני החברה וממלכתיות.
- התרומה המרכזית של הפרט לחברה דרך הביטחון.
- כור היתוך היוצר חוויה וזהות משותפים במדינה הקולטת עלייה רב-תרבותית.

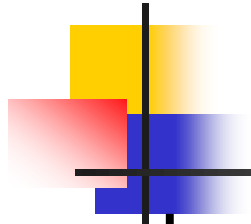
יעילות מודל "צבא העם"

- מדינת ישראל מצויה באיום מלחמה מתמיד.
- איננו יכולים להפסיד ולו במערכה אחת.
- לכן נדרש **צבא גדול ואיכותי** בשעת חירום.
- הדרך היעילה והזולה ביותר להשגת יעד זה היא שילוב של:

1. **צבא חובה.**

2. **שמירה על המיומנות המקצועית של החיילים במסגרת צבא מילואים.**

צבא מקצועי - איכות כוח האדם



- איכות: רכיב חשוב בצבא המשתמש בטכנולוגיה עילית.
- כ"א איכותי המשולב בטכנולוגיה עילית מקטין נפגעים.
- צבא איכותי מקטין את המניע של האויב לצאת למלחמה.
- בצבא מקצועי חשש להיווצרות קסטה שתאמץ ערכים ותפיסות שאינם מייצגים את כלל האוכלוסייה.
- המעבר לצבא מקצועי בארה"ב פגע באיכות כוח האדם.

צבא מקצועי – אי שוויון

- יפנו למקצוע צבאי – עניים וחסרי השכלה (הניסיון בארה"ב).
- בעייתי במיוחד כאשר יש – סכסוך פעיל שעולה בקורבנות.
- צבא מבוגר יחסית, במיוחד לכוח הלוחם.
- מאפשר לחרדים להתחמק מהנטל, במיוחד שתרומתם למיסים נמוכה.

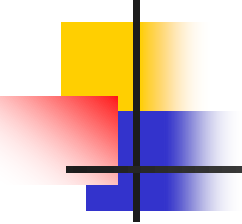
העדר תמריץ להתייעל בשירות החובה

■ צבא חובה הוא משאב יקר למשק, אך זול לצבא.

■ לכן קיים חשש שהוא לא ינוצל כהלכה. למשל:

1. קיימת נטייה לשימוש ייתר בחיילי חובה ולשימוש חסר בצבא קבע, בטכנולוגיה ובמיקור חוץ.
 2. הצבא מעיד על בזבוז ואבטלה סמויה של חיילי חובה המשרתים בעורף.
 3. קיים תמריץ להטיל על חיילי החובה משימות שאינן ביטחון, כמו משטרה, חינוך וכדומה.
- פגיעה חמורה בתוצר הלאומי.

המצב בעולם



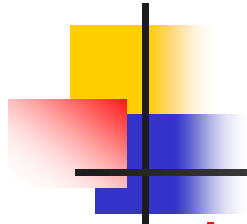
- רוב מדינות OECD ביטלו את שירות החובה.

- ב-8 מדינות OECD יש עדין שירות חובה (שוודיה, דנמרק, נורבגיה, יוון, שוויץ, אוסטריה, טורקיה, דרום קוריאה).

- משך השירות נע בין 4 חודשים בדנמרק ל-15 חודשים בטורקיה.

- בטאיוואן קיים איום בטחוני והשירות – שנתיים.

המסקנות העיקריות



- הפתרון היעיל לאיזון מתמיד: **שילוב של צבא חובה ומילואים.**

- המטרה: לייעל את מערכת הביטחון ולא לשנות את היקפה.

- העיוות במחירים היחסיים של התשומות (כוח אדם ונשק) גורם לעיוות בהרכבן.

(א) **להציב לצבא מחיר שוק שולי לשימוש בחיילי חובה.**

(ב) מחירי שוק ישנו את הרכב גורמי הייצור של הביטחון:

פחות שירות חובה ויותר אמצעים חליפיים.

(ג) פתרון האבטלה הסמויה.

חתימה לשירות חובה אחיד בהיקף שנתיים



- הקיצור ימומש בהדרגה, בשלושה שלבים.

- צמצום אי השוויון בין גברים מקבוצות שונות. ישיבות הסדר, נח"ל וכו'.

- צמצום אי השוויון בין גברים לנשים.

- הצבא יקבל פיצוי כספי בגין קיצור השירות האחיד כך שסך כל התשומות שלו לא יפחת. בנוסף, הצבא יקבל תוספת תקציב כדי לעודד את פתרון האבטלה הסמויה.

שלב א': מנגנון להתייעלות ולקיצור

שירות החובה

■ הביקוש לכל אחד מהמקצועות הצבאיים אינו אחיד.

■ כישורי החיילים ורמת בריאותם אינה אחידה.

■ שונות רבה בתקופת ההכשרה של מקצועות צבאיים.

■ על מנת לייעל את שירות החובה וליצור דחף לקיצור מתמשך מוצע:

1. לקצר את השירות של חלק מהבנים ב-4 חודשים ושל חלק מהבנים ב-8 חודשים.

על פי צרכי הצבא והחלטותיו.

2. חיילים שישרתו שירות ארוך יותר (4 חודשים בלבד) יתוגמלו בסכום כספי הוגן מתוך התקציב הנוסף.

3. תקציב הצבא יוגדל ב-X מיליון ₪ לביצוע מהלך זה.



מאפייני המשרתים שירות מרבי

- החיילים ייבחרו על ידי הצבא על פי צרכיו בכל תפקיד ועיסוק.
- יאפיין בעיקר לוחמים, בעלי מקצועות טכניים, ומקצועות בהם ההכשרה הצבאית ממושכת יחסית.
- מספר המשרתים שירות מרבי יצומצם בהדרגה ויהווה שלב בתהליך המעבר לקיצור אחיד.

"גמול ההתמדה"

- חייל המשרת שירות מרבי יזכה ב"גמול התמדה" כספי על שירותו ב-4 החודשים האחרונים.
- "גמול ההתמדה" יהיה אחיד.
- "גמול ההתמדה" יצטרף לתמורות הנוכחיות בכסף ובעין שהחייל זכאי להן היום (דמי כיס, מענק שחרור, פיקדון אישי : ב-2017 בין 1765 ל-3056 ש"ח).
- סך כל התמורות הללו יהיה דומה לשכר העבודה בשוק האזרחי בגיל 21.
- אולם סך כל התמורות לחייל החובה לא יעלה על שכר המשרתים בקבע קצר.
- "גמול ההתמדה" יעודכן מעת לעת על פי התפתחות

סך התמורות לחודש לחייל חובה, ש"ח

ב-4 החודשים האחרונים לשירות מרבי (2006, 2019)

חייל עורפי	תומך לחימה	לוחם	
4590	4930	5300	2006
5670	6120	6610	2019

הדרגתיות מנגנון ההתייעלות

- על מנת שמנגנון השירות הגמיש ו"גמול ההתמדה" יפעלו ביעילות נדרשת "מסה קריטית" בשירות המינימלי.
- נדרש זמן להתארגנות וליישום המודל.
- יחד עם זאת יש יתרון להתחיל בתהליך מוקדם ככל האפשר.
- לכן גמול ההתמדה יגדל בהדרגה, בהתאמה לחלקה של הקבוצה המשרתת שירות מינימלי.
- מ-600 ₪ לחודש כאשר חלקה יהיה 20%,
ל-2200 ₪ לחודש כאשר חלקה יהיה 30%,
ל-3000 ₪ לחודש שלוש שנים לאחר מכן.

יתרונות "גמול ההתמדה"

- שירות מרבי יזכה את החייל בתשלום מקופת הצבא.

(לרשות הצבא תועמד קופה מיועדת למטרה זו).

- שחרור מוקדם של החייל יחסוך לצבא את מכלול התשלומים לחייל ויוכל לשמש את הצבא לרכישת אמצעים חליפיים.

- המנגנון המוצע מציב לצבא מחיר כלכלי לשימוש בחיילי החובה ולכן משך שירות החובה יקבע גם על ידי שיקולי יעילות.

- תמריץ לצבא להגדיל את הקבוצה המשרתת שירות מינימלי.

- תמריץ לשיפורים טכנולוגיים וארגוניים.

- הרכב התשומות בייצור ביטחון יהיה יעיל יותר.



הפיצוי בגין אובדן ותק מקצועי

- הניסיון הצבאי מהווה תחליף חלקי לניסיון בשוק האזרחי (אנגריסט 1990, על חיילי וייטנאם).
- חלק גדול מתוואי השכר נפגע, משום שהוותק המקצועי נצבר באיחור.
- יתכן שפרטים ששירותם ארוך יותר יסגרו את הפער במהירות (קצב גידול שכר העולים מהיר מהממוצע).
- לוחמים בשנה השלישית מגיעים לתפקידי פיקוד וצוברים ניסיון רלבנטי לשוק האזרחי.
- הפער הפוטנציאלי לא מהותי לתקופה של 4 חודשים.

חסרונות השונות במשך השירות

■ כבר היום קיימת שונות במשך שירות החובה.

ההצעה החדשה:

1. מגדילה אי שוויון במשך השירות (ומצמצמת אי שוויון במישורים אחרים כמו מסלולים מיוחדים ופטורים).

2. עלולה להקטין את הפונים ליחידות לוחמות.

3. סיכון החיים היחסי של לוחמים יגדל.

המלצות לצמצום אי השוויון בשירות

■ על מנת לבצר את יישומם של הקיצורים האחידים, מומלץ:

1. לנקוט באמצעים, שיצמצמו את ההשתמטות של נשים וגברים. ובפרט להקשות על קבלת פטורים שהושגו בדרך לא הוגנת.

2. להגדיל את שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ועיסוקים שיועדו עד כה לגברים.

3. לבטל את המסלולים המיוחדים (בני ישיבות).

4. להימנע משימוש בחיילי חובה לשירותים אזרחיים.

■ **לבטל בהדרגה את הפטור משירות לחרדים.**



משך שירות הנשים

- להותיר את משך שירות הנשים על שנתיים.
- כך יצומצמו הפערים המגדריים במשך שירות החובה.
- להגדיל את משקל הנשים המשרתות בתפקידים ועיסוקים שעד כה יועדו לגברים.
- להקשות על קבלת פטור המושג באמצעים לא הוגנים.
- "גמול ההתמדה" ישולם לנשים שמשך שירותם ישווה לשירות המרבי של גברים.

טווח השירות מתוכנן ובפועל

שלב ג	שלב ב	שלב א - 2007	
12	8-12	4-8	הקיצור המצטבר
24	24	28	שירות מינימלי
24	28	32	שירות מרבי + פיצוי
	קיצור 2 חודשים אחיד ב-2020 בוטל ב-2021	קיצור 4 חודשים אחיד ב-2015	ביצוע בפועל

האוכלוסייה הממוצעת בגילי הגיוס (20-18)

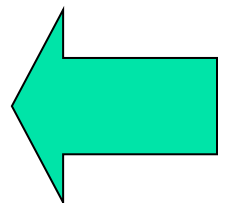
גברים חרדים	גברים יהודים לא חרדים	סה"כ גברים	חרדים	יהודים לא חרדים	סה"כ אוכלוסייה	שנה
9,222	37,215	64,670	18,014	72,707	126,350	2015
12,392	38,973	73,776	24,230	76,311	141,624	2020
16,345	52,139	89,463	31,888	102,171	174,961	2030

31.9	33.8	21.2	31.6	33.9	23.5	% גידול 2030 - 20
77.2	40.1	38.3	77.0	40.5	38.5	% גידול 2030 - 15

סיכום

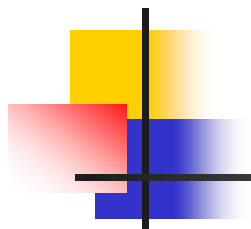
- קיצור שירות החובה בשלושה שלבים.
- המשרתים שירות מינימלי ישרתו 24 חודשים.
- המשרתים שירות מרבי ישרתו 28 חודשים, אך יקבלו גמול כספי הוגן תמורת 4 החודשים האחרונים.
- להערכתנו, מספר החיילים המשרתים שירות מרבי יצומצם בהדרגה ויוביל לשירות אחיד של שנתיים.

**הרווחה החברתית והכלכלית תגדל
ויוצור הביטחון יתייעל.**



מכאן תרשימים רלבנטיים נוספים

שנוצרו לאחר דוח הוועדה



המלצות לגיוס חרדים (בן בסט, דהן, קרמינצר)

- הגדלת שיעור הגיוס בהדרגה. בשנה הראשונה 10% ובכל שנה תוספת של 10% עד ל-80%.
- גיל הגיוס : 18. (ועדת פרי: 21)
- כל מי שלא יגויס מתוך המחזור יקבל פטור לצמיתות.
- כל מלאי החרדים חייבי הגיוס שכיום הם בני 19+ יקבל מיידית פטור לצמיתות
- מהשנה השמינית פטור לעילויים בשיעור 5-10%.
- סנקציות כלכליות ופליליות על השתמטות.
- ביטול הקצבאות לאברכים ולישיבות.

תחזית ארוכת טווח של הרכב האוכלוסייה (באחוזים)

ערבים	חרדים	יהודים ואחרים ללא חרדים	שנה
20	10	70	2009
22	12	66	2019
23	15	62	2029
23	19	58	2039
23	23	54	2049
23	27	50	2059

שירות לאומי אזרחי

■ חלופת השירות הלאומי האזרחי פוגעת בעיקרון השוויון - באופי השירות ובמשך השירות.

■ הרחבת השירות הלאומי תגדיל את הלגיטימציה שלו כשירות חליפי ותקטין את המוטיבציה להתגייס לצה"ל.

■ פגיעה ביעילות, במיוחד כאשר השירות האזרחי קצר, כי משך ההכשרה ארוך מאוד.

■ לשקול רק לאחר קיצור השירות הצבאי לכולם לשנתיים.

■ השירות האזרחי רצוי, רק אם הבחירה בינו לבין שירות צבאי תהייה בידי הצבא ולא בידי הפרט.

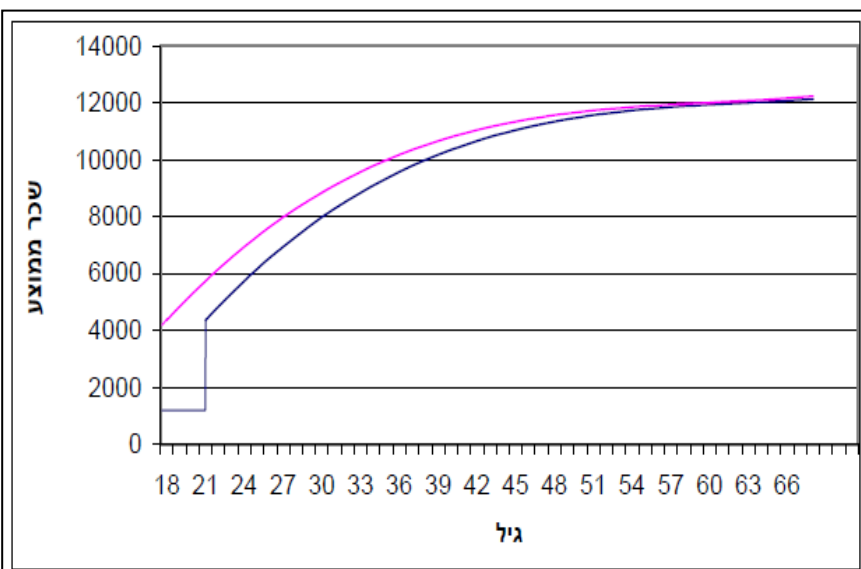
הדרגתיות "גמול ההתמדה"

"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%

לשירות החובה בצה"ל עלויות כלכליות משמעותיות

לפי מחקרים אקדמיים ועבודת משרדי האוצר וראה"מ, קיצור השירות יהווה מנוע צמיחה משמעותי

חישוב העלות העקיפה לשירות החובה



זעירא, י. (2018) כלכלת ישראל. הוצאת ידיעות ספרים.

עלות שירות החובה

כ-5.1% תוצר = כ-71.8 מיליארד ₪ בשנה
העלות נובעת מעיכוב בכניסה לשוק העבודה והשפעתו
הנגררת עד לסוף הקריירה

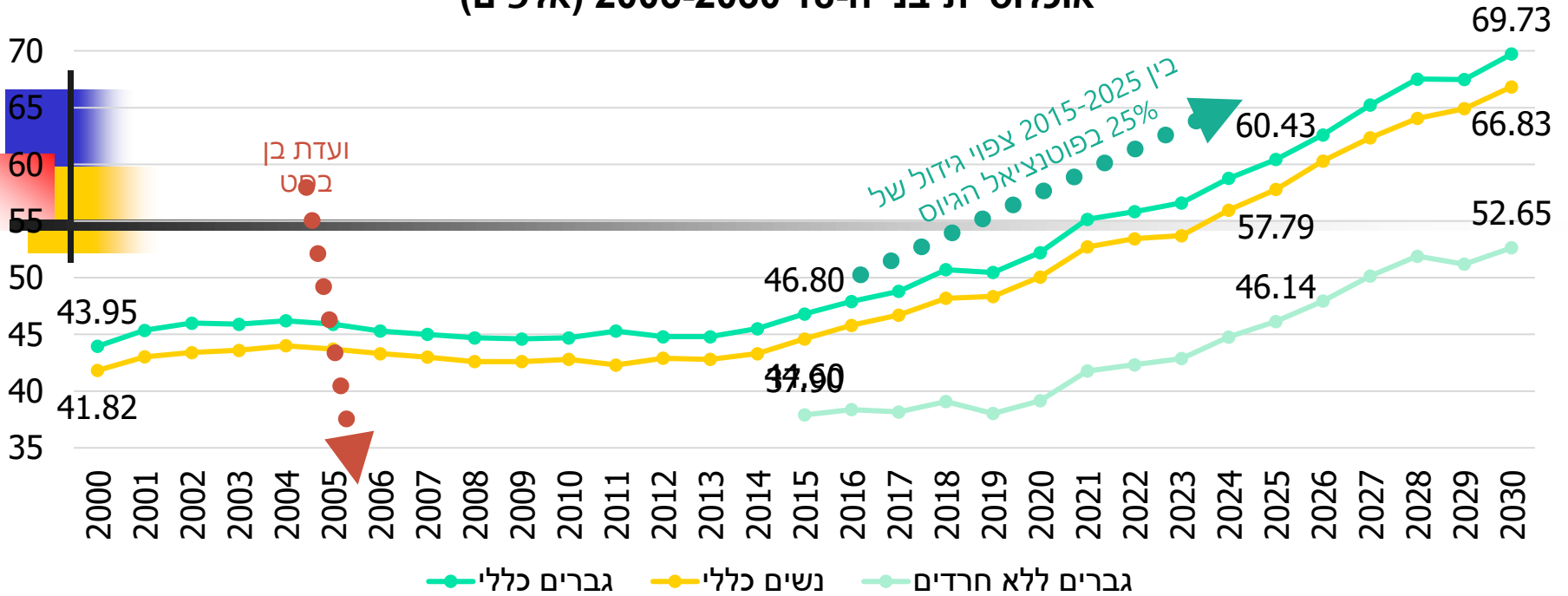
קיצור השירות – תועלת משקית

קיצור לגברים ל-28 חודשי שירות = 2.7 מיליארד ₪ בשנה
קיצור לגברים ל-24 חודשי שירות = 8.4 מיליארד ₪ בשנה

קיצור של חודש בשירות החובה של
גברים יועיל ב-0.1% לתוצר

פוטנציאל הגיוס גדל באופן משמעותי החל מ-2015

אוכלוסיית בני ה-18 2005-2030 (אלפים)



מקור: נתוני למ"ס, עיבודי אגף תקציבים במשרד האוצר

משמעויות קיצור שירות החובה בצה"ל החל מיולי 2020

למרות קיצור השירות המוצע, ריבוי טבעי מותיר את סד"כ צה"ל מעל רמתו ב-2019

