

קיצור שירות החובה לגברים בצה"ל: לא חשיבות כלכלית בלבד

מאיר ארן, ששון חדד, תומר פדלון ועפר שלח | 2 באוגוסט, 2021 | גיליון 1503

לאחרונה הסכימו שרי הביטחון והאוצר וראש הממשלה, על פי עמדת הרמטכ"ל, על דחיית ההחלטה הקודמת בדבר קיצור השירות לחיילי החובה בצה"ל. כלומר, חיילי החובה ימשיכו לשרת 32 חודשים. מדובר בהחלטה כבדת משקל, המנוגדת להמלצות של מספר ועדות מקצועיות והחלטות קודמות של הממשלה והכנסת, שקבעו כי על השירות לגברים להתקצר בהדרגה עד ל-24 חודשים. יתר על כן, התכנון של פיתוח כוח האדם הצעיר בישראל צריך שיתבוסס על תפיסה לאומית, חברתית וכלכלית, שתיתן מענה לכלל הצרכים, גם אלה של צה"ל. על כן, המודל ההולם של שירות החובה צריך לאזן בין שירות בן 28-30 חודשים לגברים, לבין חיזוק מערכי הליבה של הצבא בחיילי קבע קצר, בהתבסס על משך שירות מבדל (דיפרנציאלי) של חיילי חובה, שיקצר את משך השירות של המשרתים ביחידות שבהן קיים עודף, ועל שירות מתוגמל, ארוך יותר, למשרתים בתפקידים חיוניים.

ב-27 ביולי 2021 הושג הסכם על תקציב הביטחון לשנת 2022. במסגרת זו סוכם על דחיית קיצור השירות לגברים ל-30 חודשי שירות לשנת 2025, והיא מבטלת בדיעבד את קיצור השירות מיולי 2020. ההחלטה עולה בקנה אחד עם עמדת הרמטכ"ל, שמאז כניסתו לתפקיד (בינואר 2019) התנגד לקיצור השירות, בהתייחס לתכנית הרב שנתית של צה"ל (תנופה), שטרם אושרה בממשלה.

לתהליך קבלת ההחלטות לגבי קיצור השירות לחיילים היסטוריה ארוכה. השלב הראשון החל בחקיקה ב-2014, שקבעה קיצור השירות מ-36 ל-32 חודש. השלב השני, של קיצור השירות ל-30 חודשים, שהיה חלק מהסכם "כחלון-יעלון" מ-2015 (בהתייחס ל-תר"ש גדעון) היה בעייתי מלכתחילה. קיצור השירות הוצג אז כאחד מהישגי משרד האוצר (בצד הסדרת הפנסיות, החקיקה של מסקנות ועדת גורן בעניין נכי צה"ל, והגברת השקיפות של משרד הביטחון).

קיצור השירות בחודשיים אינו עולה בקנה אחד עם "מחזור החיים" של צה"ל, הנשען על גיוס בשלושה מחזורים בשנה, על משכי הטירונות וההכשרות ועל התחלופה של היחידות המבצעות. קיצור בחודשיים מחייב שינוי ברכיבי "מחזור החיים" ודורש היערכות שלא התקיימה, כנראה משום שצה"ל לא האמין שהקיצור שעליו הוחלט יתבצע.

הצבא מתנגד לקיצור השירות לגברים ל-30 חודשים מהסיבות העיקריות הבאות:

- צפי למחסור בכוח אדם בקבוצות האיכות: מאחר והקיצור היה אמור לחול על כל היחידות, עשויים היו להיווצר פערי כוח אדם ניכרים ביחידות הלוחמות ובקרב חלק ממערכי תומכי הלחימה. פער זה עלול היה לגדול לאור צרכי תוכנית "תנופה".
- מיצוי הרכיב האיכותי, בעיקר ביחידות המבצעיות והטכנולוגיות, צפוי היה להיפגע שכן ההכשרות המבצעיות והטכנולוגיות נמשכות זמן רב וקיצור השירות היה מותיר פחות זמן למיצוי יכולותיהם של החיילים.
- קיצור השירות היה פוגע בסדר הכוחות הסדיר של היחידות הלוחמות, מה שהיה מחייב, לפי גרסת צה"ל, הקצאת חיילי מילואים למילוי המשימות השוטפות. הקצאה זו בעייתית עקב חוק המילואים המגביל גיוס המילואים בשנה נתונה.

בשונה מעמדת צה"ל, הכוונה לקצר את השירות לחיילים סדירים נשענת על תפיסה ארוכת טווח, שעליה המליצו מספר ועדות מקצועיות, מתוכן נתמקד בשלוש. הראשונה, ועדת בן בסט, המליצה על קיצור מדורג של שירות החובה לגברים עד 24-28 חודשים (!) החל מ-2007. המלצותיה אושרו על ידי הממשלה בפברואר 2006 ומהוות עד היום שלד לכל דיון בסוגיה. הוועדה הבליטה את הצורך לצמצם את הנטל על החיילים ואת אי-השוויון החברתי, בצד הצמצום הנדרש בנטל הכלכלי. הוועדה המליצה לפצות את הצבא על קיצור השירות ברכישת תשומות חלופיות, בעיקר טכנולוגיות חדשות, מיקור חוץ והגדלת מספר משרתי הקבע הצעירים.

ביצוע ההמלצות נדחה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, לאחר אימצה ועדת ברודט את מסקנות ועדת בן בסט בדבר קיצור השירות, אך המליצה לדחות את יישומן ל-2011. החקיקה בנושא זה החלה רק ב-2014, כחלק מהדיונים על השוויון בנטל השירות הצבאי והסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות. במסגרת זו הוחלט על קיצור משך השירות לגברים מיולי 2015 מ-36 ל-32 חודשים. ב-2015 המליצה ועדת לוקר שוב על קיצור שירות החובה לגברים, באופן הדרגתי, לשנתיים בלבד. המלצותיה לא אושרו. בעקבות ועדת לוקר תמך צה"ל בחוק מ-2019 לקיצור השירות ל-32 חודשים, בתמורה להקצאת תקציב רב שנתי ל-3,000 תקנים לשירות נוסף בתשלום (שנ"ב) לחיילים נדרשים.

לאורך הדרך ספגו ההמלצות לקיצור השירות ביקורת שגרסה כי הן נשענו בעיקר על שיקולים כלכליים, ללא התחשבות מספקת בשיקולים צבאיים, המתבססים על המציאות האסטרטגית המשתנה. הביקורת התייחסה בעיקר למשקל הרב שייחסו הוועדות לעלות המשקית הגבוהה הכרוכה בכניסה מאוחרת של צעירים למעגל העבודה. בדיעבד, ראשי צה"ל הודו לא אחת שהקיצור שהתבצע תרם לצבא בכך שהקטין את האבטלה הסמויה ואפשר להשאיר בצבא לוחמים ותומכי לחימה בחודשי קבע קצר, שלהם נזקק צה"ל באמת.

להבנתנו, משך שירות החובה בצה"ל צריך להישען על השיקולים העיקריים הבאים:

- **סוגיית אי-השוויון בנטל:** אחוז הגיוס והשירות בחובה הולך וקטן עם הגידול באוכלוסייה החרדית, הפטור של "תורתו אומנתו", הפטור לבנות דתיות, אי-גיוס ערבים, הפער בין משך השירות של נשים וגברים, והשיעור הגדל של נשירה במהלך השירות. הפער בין הקבוצות יוצר מתחים ופוגע בסולידריות. לכן יש צורך בשינוי – אימוץ מודל שוויוני של משך שירות לנשים ולגברים, על פי תרומה למערכת והורדת הפטור לחרדים לגיל 21 כדי לעודדם לצאת לעבודה.
- **נטל השירות הצבאי מול משימות אזרחיות:** משך שירות החובה לגברים בישראל הינו אחד הארוכים בעולם (העומד בממוצע עולמי על 12-24 חודשים). הוא מהווה נטל כבד על המשרתים, הבוחנים את מצבם באספקלריה של תרבות אינדיווידואליסטית בחברת שפע חופשית.
- **הגידול באוכלוסייה:** מאז אישור המלצות ועדת בן בסט ב-2006, גדלה אוכלוסיית ישראל מ-7 מיליון ליותר מ-9 מיליון. האוכלוסייה צפויה לעבור את ה-10 מיליון ב-2024. גם בהתייחסות לריבוי הטבעי הגדול בקרב האוכלוסיות שאינן מתגייסות לצה"ל (חרדים וערבים), התייצבות הגיוס סביב ה-65 אחוזים מכלל חייבי הגיוס תייצר עודף ניכר של משרתי חובה. מנגד, לגידול הנומינלי הצפוי בגיוס יהיו עלויות תקציביות מיותרות.
- **הגברת המקצועיות:** תרומה מרכזית של שירות החובה הינה בייצור כוח אדם מקצועי לשירות הקבע ולמערך המילואים. הקצאת משאבים נכונה תאפשר הגדלת הרכיב של משרתי הקבע הקצר ביחידות הקרביות והטכנולוגיות, כך שישירותו בהן יותר חיילים וקצינים בעלי ניסיון מקצועי, כאלה שאינם מתחלפים זמן קצר לאחר תום הכשרתם.
- **יעילות:** צורכי צה"ל מחייבים כוח אדם איכותי הן לתפקידים הטכנולוגיים והן לתפקידי הלחימה. גיוס שאינו סלקטיבי לשירות ארוך מעצים את האבטלה הסמויה בצה"ל, בעיקר במפקדות שבעורף. כוח האדם העודף, שאינו ממוצה בצה"ל, יוכל לתרום רבות לצמיחת המשק. במשרד האוצר נטען כי עלות דחיית קיצור השירות בחודשיים הינה כ-2.8 מיליארד שקלים בשנה (!), בגלל כניסה מאוחרת של עובדים למעגל התעסוקה.
- **בידול (דיפרנציאציה):** צה"ל בונה את ניהול המשאב האנושי שלו על גישה כוללת, המקדשת (כביכול) את ערך השוויון. מכאן ההסדר שבמסגרתו כל חיילי החובה משרתים אותו משך זמן (למעט הנושרים המתרבים). עובדה זו מקלה אמנם על הצבא לנהל את המשאב האנושי, אך המשאב אינו ממוצה, כשברור שהצרכים הספציפיים של המערכים השונים מכתיבים ראייה דיפרנציאלית גם בסוגיית משך השירות. גישה זו מתקיימת במערכים מסוימים, שבהם המקצועיות מחייבת הסדרה שונה, המאזנת בין תקופת ההכשרה לבין תקופת השירות.

בסיכום, נראה לנו כי הפתרון המערכתי ההולם למתח בין הצרכים השונים בניהול המשאב האנושי של משרתי החובה בצה"ל יצטרך להתבסס על איזון נכון בין שירות חובה לגברים, של 28-30 חודשים, לבין חיזוק מערכי הליבה של הצבא בחיילי קבע קצר. נכון אף להכפיל את היקף המשרתים ב-שנ"ב מול צמצום השירות של החיוניים פחות. העיקרון המוביל צריך להתבסס על משך שירות חובה מבדל (דיפרנציאלי). עיקרו, צמצום משך השירות של המשרתים ביחידות שבהן קיים עודף חיילים מיותר ויקר, ושירות חובה מתוגמל ארוך יותר למשרתים בתפקידים חיוניים. בצה"ל כבר מתקיים בפועל דפוס זה של בידול במודל השירות. מעבר לכך, כל התכנון של פיתוח כוח האדם הצעיר בישראל צריך להתבסס על תפיסה לאומית כוללת, הלוקחת בחשבון שיקולים חברתיים, כלכליים וגם צבאיים. זאת, כאשר אימוץ עקרון הבידול בגיוס החובה יעצב בצה"ל מערכת מקצועית יותר, יעילה יותר וצודקת יותר גם בראייה לאומית, כזו שתתייחס גם לקבוצות הגדולות של צעירים שאינם מתגייסים לצה"ל, אך יכולים וצריכים לתרום למשק ולשגשוגה של המדינה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט