

גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק – היבטים כלכליים

יעקב ליפשיץ

ההיבטים הכלכליים אינם זוכים לתשומת לב מספקת בדיונים סביב סוגיית הגיוס של כוח אדם לצה"ל. לעומת זאת, בארצות־הברית לפני ארבעים שנה עמדו ההיבטים הכלכליים במרכז הדיון שעסק בסוגיה זוהי. בתקופת נשיאותו של ריצ'רד ניקסון, בשנת 1970, מונתה ועדה (ועדת גייטס) שהנפיקה דוח אשר היווה בסיס למעבר מגיוס חובה לצבא מתנדבים (All Volunteer Force). עם חברי הוועדה נמנו כלכלנים חשובים כמו מילטון פרידמן ואלן גרינספן. לצורך עבודת הוועדה ובעקבותיה התפתח תחום מקצועי שלם של כלכלת כוח אדם צבאי. במאמר זה אנסה להסביר את ההיבטים הכלכליים של הגיוס ולהחיל אותם על ישראל.

מודל גיוס אידאלי אינו קיים. אפשר להשוות בין מודלים שונים מכמה נקודות מבט, ובכלל זה מנקודת מבט כלכלית. אין כאן יומרה לטעון כי הבחינה הכלכלית מכרעת או חשובה יותר מבחינות אחרות.

נקודת המוצא של הדיון הכלכלי היא הניגודיות בין שתי שיטות גיוס: גיוס חובה מכוח חוק וגיוס מרצון באמצעות השוק. הדיון הכלכלי משווה את ההשלכות הכלכליות של שתי השיטות בשני תחומים עיקריים: השפעות התחלקות (distribution effects), או בשפה טכנית פחות – חלוקת הנטל, והשפעות הקצאה (allocation effects), כלומר, ההשפעה על יעילות השימוש במשאבים שעומדים לרשות המשק. כיוון אחר של הדיון הכלכלי מתמקד בניתוחי עלות מול תועלת (Cost-benefit analysis) של הצבאות המגויסים בכל אחת מהשיטות. למשל, ייתכן שצבא מקצועי של מגויסים באמצעות השוק יקר יותר מצבא של חיילי חובה, אבל בה בעת הוא גם יעיל יותר בהספקת ביטחון. לא מיותר להדגיש כי הכלל הוא גיוס כוח אדם באמצעות השוק. כך מגייסים עובדים לכל המשרות במגזר הציבורי: שוטרים, אחיות, גובי מס ועוד. גיוס חיילים לצבא מכוח חוק ולא באמצעות השוק הוא חריג בולט, והדיון הכלכלי מתקשה להצדיקו. למעשה, אפשר להצדיק מבחינה כלכלית גיוס חובה במקרי קצה, כאשר נדרשות כמויות גדולות

וחריונות של כוח אדם לתקופה ממושכת. לדוגמה, בזמן מלחמה ארוכה או כתוצאה ממצב חירום מתמשך אחר.

אפשר להקשות, כמובן, כיצד ניתן להעמיד בשעת חירום עתודות גדולות של כוח אדם בעל הכשרה צבאית מתאימה, ללא "הפרוזדור" של שירות החובה. זוהי שאלה שנוגעת למקומו ולתפקידו של צבא המילואים במצבי עימות עתידיים, לגודלו ולהרכבו, וכלל לא בטוח ששירות החובה הוא הפתרון היעיל לבניית עתודות המילואים שיידרשו במצב כזה.

ועדת גייטס נאלצה להתמודד, בין השאר, עם השאלה – האם ניתן למלא את המכסות ההכרחיות לצבא דרך השוק (אחרי ביטול גיוס החובה). בשנות השבעים דובר בארצות-הברית על כשני מיליון וחצי חיילים, והיה חשש מובן שלא ניתן יהיה לגייס כמות מתאימה של מתנדבים. בדיעבד ברור שאפשר לבנות מערכת תגמולים שתבטיח זאת. הדבר הוכח בארצות-הברית ובמדינות אחרות בעולם שעברו מגיוס חובה לצבא מתנדבים.

דיון בהשלכות הכלכליות של הגיוס – בדיון הכלכלי נתפס שירות החובה בצבא כמס סמוי. מי שנדרש לשרת בצבא נאלץ לוותר על הכנסה אזרחית שיכלה להיות לו. למעשה, המס הסמוי אף גדול מאובדן ההכנסה האזרחית האלטרנטיבית, בגלל הבדלי נוחות בין אורח החיים ה"רגיל" לבין התנאים הפיזיים והחברתיים של השירות הצבאי. אין ספק שמדובר במס ייחודי ביותר. בדרך כלל ממסים את ההכנסה שהפרט מקבל בתמורה לעבודתו, ואילו כאן ממסים את הזמן של הפרט. המס הוא העבודה עצמה, ולא חלק מההכנסה הנובעת מהעבודה. כאשר רואים את שירות החובה כמס, וכפי שבוחנים מסים אחרים, יש מקום לשאול אם הוא מס פרוגרסיבי או רגרסיבי, כלומר, אם הוא מקטין או מגדיל את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות (או התחלקות העושר) באוכלוסייה. התשובה היא שמדובר במס רגרסיבי שמגדיל את אי-השוויון. ראשית, בכל רגע נתון רק חלק קטן משלם אותו, ושנית, אין אף אחד באוכלוסייה, זולת החיילים, שמשלם שיעור מס גבוה כל כך. בחישובים שנעשו בארצות-הברית, בבלגיה ובהולנד מצאו כי המס הוא בין 60 ל-80 אחוזים מההכנסה האלטרנטיבית שיכלה להיות לפרט, אילו עבד בשוק האזרחי במקום שירות חובה. אין שיעורי מס כאלה בשום מקום, וגם העשירים המופלגים בעולם אינם מחויבים בשיעור מס כזה. מן הסתם, אי-השוויון גדל ככל שאוכלוסייה קטנה יותר נוטלת חלק בשירות החובה בצבא.

כאמור, ההשלכה האחרת קשורה להקצאת המשאבים במשק או ליעילות השימוש במשאבים שעומדים לרשות המשק, וניתן לחלק אותה לשתי רמות: רמת המשק הלאומי ורמת מערכת הביטחון. ברמת המשק הלאומי, הקצאה יעילה של גורמי ייצור נוצרת כאשר גורמי ייצור רשאים לבחור לעצמם את עיסוקם. כל אחד בוחר לעצמו את העיסוק שבו ערך התפוקה השולית שלו הוא הגבוה ביותר, וכתוצאה מכך נוצרת

החלוקה היעילה ביותר. חופש בחירה מאפשר התמחות על פי היתרון היחסי, ונוצרת הקצאה יעילה של גורמי ייצור במשק. התערבות בחופש הבחירה אינה מאפשרת הקצאה יעילה, ובמונחים כלכליים היא מביאה לבזבוז משאבים.

ברמת מערכת הביטחון, ההקצאה הבלתי-יעילה נובעת מהמחיר התקציבי של כוח אדם. מערכת הביטחון מגיבה למחירים היחסיים שהיא רואה לפנייה, ומבחינתה היא נוהגת נכון. היא בוחרת את הצירופים של גורמי הייצור שאיתם היא מייצרת ביטחון בהתאם למחירים היחסיים, והתוצאה היא צירופים לא יעילים של גורמי ייצור, כלומר, צירופים שיוצרים פחות ביטחון. בפרט, משתמשים ביותר עובדים ובפחות הון, בהשוואה למצב שבו אין גיוס חובה, אלא מגייסים כוח אדם באמצעות השוק. בכל הצבאות שעברו מצבא חובה לצבא מקצועי של מתנדבים, הקטינו כוח אדם והגדילו את השימוש בהון. לדוגמה, כאשר יש כוח עבודה זול מציבים מארב לאויב. כאשר כוח העבודה מתייקר מחפשים תחליפים ועשויים, למשל, להשתמש בלוויין.

בנוסף, נוצר עיוות גם בין סוגי כוח אדם. הצבא ישתמש יותר בחיילי חובה ופחות בסוגים אחרים של כוח אדם, ולא רק בפחות משרתי קבע או אזרחים עובדי צבא, אלא גם בפחות עובדים עקיפים, דהיינו, עובדי חברות אזרחיות שמוכרות מוצרים ושירותים למערכת הביטחון. במילים אחרות, בבחירה בין ייצור לבין רכש תעדיף מערכת הביטחון לייצר בעצמה, עם כוח האדם הזול לכאורה העומד לרשותה. בדרך כלל, התוצאה תהיה שעם תקציב נתון "ייצרו" פחות ביטחון.

הניתוח הכלכלי של עלות-תועלת – בצד העלות יש להביא בחשבון את העלות של המגויסים, אך לא את העלות הישירה שלהם אלא את העלות האלטרנטיבית. רכיבי העלות הנוספים שיש להביא בחשבון הם עלות האימונים וההכשרה, הפסד המשאבים כתוצאה מהקצאה בלתי-יעילה ועלויות מנהלתיות של גיוס. העלות של צבא חובה גבוהה יותר מאשר העלות של צבא מתנדבים בכל ארבעת הרכיבים:

א. העלות האלטרנטיבית של המגויסים תהיה גבוהה יותר, משום שמודל השוק מתבסס על גיוס מלמטה למעלה: קודם כול נעסיק את אלה שעלותם נמוכה, ונטפס לאורך עקומת ההיצע עד שנגיע לכמות האנשים המבוקשת. לעומת זאת, בגיוס חובה מגייסים מלמעלה למטה – מבחני המיון למיניהם מנסים לבחור את הטובים ביותר, והטובים ביותר לצבא הם בדרך כלל הטובים ביותר למשק, כלומר העלות האלטרנטיבית שלהם גבוהה יותר, לכן העלות האלטרנטיבית של צבא החובה גבוהה יותר.

ב. לגבי עלות האימונים וההכשרה, בגלל התחלופה המהירה יחסית (בישראל – שלוש שנים), על הצבא להכשיר בהתמדה חיילים חדשים. בצבא חובה, בכל רגע נתון אחוז גבוה יותר עוסק בהכשרה ובאימונים, ואחוז נמוך יותר עוסק בייצור תפוקה ממש

(בהספקת ביטחון). לעומת זאת, בצבא מקצועי המחזוריות ארוכה יותר, הוותק הממוצע גבוה בהרבה משלוש שנים, כך שאחוז גדול יותר עוסק בייצור תפוקה. ג. מבחינת הפסד המשאבים, כבר אמרנו שמחירים יחסיים מעוותים בגלל המחיר התקציבי הנמוך של חיילי חובה מביאים להקצאה בלתי-יעילה ולבזבוז משאבים. אין לכך מקבילה בצבא שמגויס באמצעות השוק. ד. לגבי עלויות מנהלתיות, ככלל הן נגזרות ממספר המתגייסים, והמספר גדול יותר בצבא חובה. על כך יש להוסיף עלויות מיוחדות: בקשר לגיוס חובה יש להביא בחשבון עלויות אכיפה (התמודדות עם משתמטים), ואילו בגיוס באמצעות השוק יש להביא בחשבון עלויות שיווק ופרסום, בונוסים לסגל המגייסים וכדומה. בצד התועלת מביאים בחשבון את הדברים הבאים: פיריון הגדל עם הניסיון (שתלוי מצידו במשך השירות) ובנוסף, כתוצאה מזמינות לפעילות מבצעית גדולה יותר (הנובעת מכך שבכל רגע נתון בצבא של מתנדבים – אחוז גבוה יותר פנוי לפעילות מבצעית ולא עוסק בהכשרה ובאימונים), עתירות הון גדולה יותר (בהשפעת המחירים היחסיים של עבודה והון), ויש כאלה שמוסיפים גם מוטיבציה גבוהה יותר (טוענים כי מי שבא לשרת כעיסוק הוא בעל מוטיבציה גבוהה יותר ממי שהשירות נכפה עליו). אם כן, מארבעת רכיבי העלות עולה כי צבא החובה יקר יותר, ועל פי רכיבי התועלת יוצא גם שצבא מתנדבים טוב יותר. במילים אחרות, עלות התועלת של צבא החובה גבוהה יותר מזו של צבא מתנדבים. כל זאת בעבור מספר חיילים זהה, ולא כל שכן אם צבא של מתנדבים, כפי שטוענים, יהיה גם קטן יותר על פי מצבת החיילים. הדיון הכלכלי עוסק בהרחבה גם בשאלת הדרך לביצוע המעבר ממודל אחד של צבא למודל השני. חשוב שהמעבר יהיה הדרגתי, כדי שהמשק יקלוט את הכמות הגדולה יחסית של צעירים שלא יהיה בהם צורך בצבא של מתנדבים. כך נעשה בבריטניה, בצרפת ובארצות-הברית. עוד בהקשר לסוגיית המעבר, האם קיצור שירות החובה הוא שלב רצוי בדרך לצבא שכולו מתנדבים? יכול להיות ששירות החובה כיום אינו אופטימלי, נדמה שאפשר להסתדר עם פחות משלוש שנים, אולם יש הבדל בין מקצועות צבאיים שונים. בחלק הולך וגדל של עיסוקים צבאיים, אפילו פרק הזמן הנוכחי של שירות חובה אינו מספיק לרכישת מיומנות ברמה הרצויה, וקיצור שירות החובה רק יחריף את הבעיה. זהו היבט נוסף של הסוגיה: הכשרה לעומת תפוקה. אם יקצרו את השירות, סביר להניח כי פרק הזמן שיוקדש לאימונים ולהכשרה יהיה ארוך מזה שיוקדש לייצור תפוקה, ובתום ההכשרה יהיה לצבא רק זמן קצר, אם בכלל, לקצור את פירות השקעתו בהכשרה; החייל שהוכשר ישתחרר זמן קצר לאחר סיום ההכשרה. כמעבר מהמצב הקיים לצבא שכולו מתנדבים, יש להרבות במה שאני מכנה "מסלולים משולבים". במסלול משולב החיילים מתחייבים מראש למספר מסוים של

שנות שירות (בתנאי קבע). הדוגמה המפורסמת היא כמובן קורס טיס, ויש להרחיב זאת למקצועות נוספים. במסלולים משולבים "נהנים מכל העולמות", לכאורה. לגבי הפרט, ההתחייבות למסלול משולב מקנה לו יכולת להשפיע על אופי השירות. חייל המועמד לממר"ם מתחייב לכמה שנים נוספות בשירות הצבאי, בידיעה שירכוש מקצוע יוקרתי. הוא עושה זאת מרצונו כדי להשפיע על אופי השירות שלו, מצד אחד, וכדי לרכוש מיומנות שעשויה להועיל לו לאחר מכן, מצד אחר. מנקודת המבט של הצבא, הדבר מאריך את השירות ואת הניסיון של המשרתים. נוסף לכך, השילוב בין שירות חובה ושירות בתנאי קבע מקטין את העלות בהשוואה לצבא שכולו מתנדבים. כיום יש מקצועות רבים שניתן להגדיר להם מסלולים משולבים, וככל שירבו בכך – ייעשה המעבר לצבא שכולו מתנדבים חלק יותר.

שלוש הערות מסכמות כלליות – הראשונה, יש לתת משקל רב יותר לעלות כוח האדם, היות שהיא מהווה כמחצית מתקציב הביטחון. בלתי־אפשרי לדון בתקציב הביטחון ובאפשרויות הקיצוץ בתקציב מבלי להביא בחשבון את הגורם שאחראי למחצית מההוצאות. הגיע הזמן לטפל ביסודיות וברצינות בנושא שיטת הגיוס ואופן השירות, ולו רק כדי לחפש דרכים לצמצום תקציב הביטחון.

ההערה השנייה מתייחסת לשוויון בנטל. ייתכן שהמעבר לצבא מתנדבים יפתור בעיה זו. איש אינו מדבר על בעיית השוויון בנטל ביחס לסוהרים, לשוטרים או לאחיות, משום שאלה מקצועות ציבוריים שהגיוס אליהם נעשה דרך מנגנון השוק.

הערה שלישית לגבי השירות האזרחי – מציגים את השירות האזרחי כתשובה לבעיה הקשה של אי־שוויון בנטל. השירות האזרחי הוא נושא בפני עצמו וראוי לדיון נפרד. שתי נקודות לסיכום: ראשית, יש עיוות בשירות הצבאי בישראל, ופתרון סוגיית אי־השוויון בנטל באמצעות שירות אזרחי עלול ליצור עיוות נוסף; שנית, יש להביא בחשבון ששירות אזרחי עלול לפגוע בעובדים בעלי השכלה והכנסה נמוכות. הרי המתנדב האזרחי לא יתחרה בעובדים מקצועיים בעלי השכלה והכנסה גבוהות. כיום ישנם כ־14 אלף איש בשירות האזרחי, אך אם יתווספו שנתונים שלמים – הממדים יהיו כאלה שתיפגע שכבה שלמה, אשר חיה בעוני או על גבול העוני כבר כיום.