

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ט"ו באדר ב' התשפ"ד

25 במרץ 2024

ימ. 2024-726

אל:

עו"ד שלומית ברנע-פרגו - היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

הנדון: הצעה החלטה בעניין השירות בצבא הגנה לישראל - תיקון החלטת ממשלה מספר 682

בשל לוחות הזמנים הקצרים שניתנו למשרדנו להתייחסות להצעת ההחלטה שבנדון (להלן – **הצעת ההחלטה**), אשר הופצה אלינו רק היום בשעות הצהריים, להלן תפורט בתמצית התייחסות גורמי המקצוע במשרד האוצר והערות להצעה.

ההשלכות הכלכליות על משק המדינה

1. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי "ההחלטה לא רלבנטית מבחינת הנתונים הכלכליים והשפעה על משק המדינה". אלא שלסוגיה זו, באופן נפרד ובהתחשב בהצעות הנוספות כמפורט להלן, יש השלכות כלכליות משמעותיות על מצב משק המדינה ועל התקציב.

2. ההשלכות הכלכליות הנובעות משלוש הצעות חוק שהממשלה מתעתדת לקדם בזמן הקרוב בכל הקשור לגיוס שירות חובה ומילואים ואשר נסקרו בהרחבה בנייר עמדה ששלח הממונה על התקציבים לשר האוצר ביום 24 במרץ 2024. מצורף המכתב.

3. על אף שהצעות חוק אלו אינן מקודמות כמקשה אחת, הן קשורות אחת לשנייה באופן מהותי, והן צפויות להביא להשפעות כלכליות מרחיקות לכת בהיבט התקציבי והמשקי, ולגידול ניכר בנטל הביטחוני המוטל על הפרט.

4. לפי הערכת אגף התקציבים במשרד האוצר ההשפעה הכלכלית של הצעות משרד הביטחון בדבר הארכת שירות החובה והמילואים בעשור הקרוב מוערכת **בכ-104 מיליארד ש"ח**, והעלות התקציבית מוערכת **בכ-41 מיליארד ש"ח**. לכן, מבחינה כלכלית רצוי לפעול על מנת לצמצם את הנטל המושת על המשרתים הקיימים ולבצע את המאמצים הנדרשים להרחבת היקף המשרתים **באופן מדי**.

5. מאחר שהצעת ההחלטה אינה כוללת יעדי גיוס ספציפיים של אוכלוסיית תלמידי ישיבות ובוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשירות צבאי (להלן – **תלמידי ישיבות חרדיים**) לצורך המחשה להלן יפורטו תרחישים שונים והתועלת הכלכלית שבכל תרחיש. ככל שגיוס תלמידי ישיבות חרדיים יבוא על חשבון מצבת כוח האדם הנוכחית, וזאת על רקע שיעורי תעסוקה נמוכים, שכר שעתי נמוך ושיעורי השתתפות נמוכים במערכת ההשכלה הגבוהה

ר' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 02 - 5317525 פקס': 02 - 5695340

שער הממשלה: www.gov.il



אוצר ברשת: www.mof.gov.il

לתלמידים כאמור בהשוואה לאוכלוסיות המתגייסות האחרות. כך, לפי אמדן אגף הכלכלן הראשי בתרחיש שבו מגויסים 10,000 תלמידי ישיבות חרדים, התועלת הכלכלית למשק היא כ-190 מיליון ₪ לחודש ובסך כולל של 6.7 מיליארד ₪ לשירות צבאי מלא של 3 שנים עבור מחזור גיוס אחד.

6. בתרחיש שבו כל תלמידי ישיבות חרדים מגויסים (כ-63,000 לפי נוסח ההצעה) התועלת הכלכלית החודשית לפי אמדן אגף הכלכלן הראשי עומדת על כ-1.2 מיליארד ₪ והתועלת משלוש שנות שירות מגיעה לכ-42 מיליארד ש"ח. יובהר כי אומדנים אלה משקפים ערך מהוון של התועלות המיידיות וארוכות הטווח. כמו כן, תועלות אלה מתייחסות למחזור הגיוס הנוכחי. לאור הגידול הדמוגרפי החזוי בקרב האוכלוסייה החרדית, תועלות כלכליות אלה צפויות לגדול עם השנים באופן משמעותי.

7. בנוסף לכל אלה יש להביא בחשבון את ההשלכות העקיפות של גיוס תלמידי ישיבות חרדים על השתתפותם בשוק העבודה. כך, בתרחיש שמרני שבו הפריון לנפש של האוכלוסייה החרדית המשרתת גדל ב-20%, אגף הכלכלן הראשי מעריך כי התועלות הכלכליות מהשתתפות משופרת בשוק העבודה נאמדות ב-5 מיליארד ש"ח בתרחיש גיוס של 10,000 תלמידי ישיבות חרדים ובכ-33 מיליארד ש"ח בתרחיש של גיוס כל חייבי הגיוס. גם לעניין זה האומדנים מתייחסים לערך המהוון של התועלות הכלכליות בטווח הקצר ובטווח הארוך עבור מחזור הגיוס הנוכחי בלבד.

8. במצב דברים זה יש להביא לידי ביטוי במסגרת השיקולים הנבחנים את השפעתו של כל מתווה מוצע על תקציב המדינה ועל משק המדינה כמו גם לפרט בהרחבה את הנתונים במסגרת התשתית שתוצג בפני שרי הממשלה בבואם לקבל החלטה על ההצעה.

המתווה המוצע

9. למרות חשיבות הדברים ההצעה כלל אינה נוקבת ביעדי גיוס ספציפיים ואינה מייצרת כלים שמאפשרים ליצור ודאות בנוגע לעמידה ביעדים האמורים ולהתבסס עליהם ביחס לתכנון חלופות לגיוס שירות חובה ושירות מילואים. בהתאם, לטעמנו, הצעת ההחלטה אינה כוללת רכיבים משמעותיים שמשליכים על ניתוחה באופן כלכלי ובאופן משפטי, לרבות לעניין החוקתיות של ההסדר המוצע.

10. בנוסף, במסגרת גיבוש הסדר גיוס חדש עבור תלמידי הישיבות החרדיים, לטעמנו, יש חשיבות יתירה להימנע משימוש חוזר בעקרונות עליהם התבססו חוקים דומים בעבר, ובראשם קביעת גיל פטור מגיוס, המביאים לכך שהמשק והחברה בישראל משלמים מחיר כבד ומכופל: בהיבט הביטחוני, נתוני הגיוס של הציבור החרדי לצה"ל אינם עולים על כאלף מתגייסים בשנה ובפועל ניתן פטור לרובם המוחלט. בהיבט הכלכלי, ההתניה בין אי-גיוס גברים חרדים לבין אי-השתלבותם בשוק העבודה הביאה כאמור ליצירת דפוסי תעסוקה המייצרים נזקים ארוכי טווח לכלל המשק.

11. עוד יודגש כי לאור המשמעויות הכלכליות כבדות המשקל של מתווה זה, על כל מרכיביו, ישנה מחויבות למעורבות גורמי המקצוע במשרד האוצר העוסקים בתחום בתהליך גיבוש המתווה, על כל רכיביו, ובחינת המשמעויות הנגזרות ממנו.

12. לאור זאת, ועל אף שנדרשים פרטי המתווה המלאים בכדי לגבש התייחסות מליאה ומקיפה, מצאנו לנכון לפרט כבר עתה לגבי מספר סוגיות. עיון ראשוני במתווה מעלה חשש אמיתי כי אין בו שינוי משמעותי של המצב הקיים. על כן, יש להניח שמתווה זה אינו צפוי להביא להגדלה הנדרשת בשיעורי הגיוס של הגברים החרדים באופן שיספק מענה לצרכים הביטחוניים העדכניים ולצורך בהפחתת העלות הכלכלית רחבת ההיקף שהם צפויים להשית על המשק. עוד יודגש כי התנדבות בשירות הלאומי-אזרחי ובמסלולי שירות בגופי הביטחון שאינם צה"ל (לרבות גופי ביטחון הפנים) אינה צפויה להפחית עלות זו. לצד זאת, ההחלטה לא תורמת לשיפור בשיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה, והכל כמפורט בתמצית להלן.

א. השימוש ביעדי גיוס הוכח כלא אפקטיבי לצורך הגדלת כמות המשרתים –

השימוש ביעדי גיוס במסגרת הניסיון להגדיל את גיוסם של הגברים החרדים לצה"ל נוסה מספר פעמים בעבר, ונחל כישלון. כך, יעדים מסוג זה נקבעו במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011 ובהחלטת ממשלה מס' 683 מיום 28 ביולי 2013. כמו כן, מנגנון זה עוגן בהצעות חקיקה שלא הושלמו: תיקון מס' 25 לחוק שירות ביטחון (2018) ותיקון 26 לחוק שירות ביטחון (2022). היעדים אינם מגדירים באופן קונקרטי מי הם הפרטים המחויבים בגיוס, כך שבפועל לא מוטלת אחריות ברמת הפרט או על מוסד החינוך לאיוש המכסה. יתרה מזו, על פי עמדת גורמי הביטחון והצפי הנדרש לגיוס, יעדים במתווה מדורג אינם מספקים מענה לצרכים הביטחוניים המידיים של מדינת ישראל, שכן נדרשת הגדלה מיידית של מצבת הלוחמים בצה"ל בכדי לצמצם את הנטל על המשרתים כיום ואת הפגיעה הכלכלית הנובעת מהרחבת היקף שירות המילואים והחובה.

ב. אי-התייחסות לסוגיית "גיל הפטור" –

לטעמנו, נדרשת התייחסות ייעודית לביטולו של גיל הפטור משירות עבור גברים חרדים, שכן ההתניה בין אי-גיוס גברים חרדים והשתלבותם בשוק העבודה הביאה ליצירת דפוסים כלכליים המייצרים נזקים ארוכי טווח למשק הישראלי ולתוצאה של 'הפסד כפול' שבו חלק ניכר מהציבור החרדי לא גויס ולא השתלב בשוק העבודה. במקביל ליישום הצעדים הנוספים המוצעים במכתבי זה, יש לבטל את המונח "גיל הפטור" באופן גורף, ולהימנע מיישום של הסדרים המחייבים הימצאות בישיבה כתנאי לקבלת הפטור, המביאים לכך שפרט המעוניין להשתלב בשוק העבודה באמצעות יציאה לתעסוקה או רכישת הכשרה צפוי לספוג סנקציה חוקית, ביחס לפרט הנשאר בישיבה הצפוי להימנע מסנקציה זו. בהתאם לאמור, הגעה לגיל מסוים, כשלעצמה, לא תפטור מחובת שירות.

לטעמנו, תכלית הסנקציה הכלכלית היא בראש ובראשונה לתמרץ את הפרט החרדי להתגייס. אלא שהמנגנון המוצע לעניין יעדי גיוס במכסות, מעבר לכך שאינו מפורט ברמת יעדים, אינ בו כדי להטיל כל מחויבות על הפרט, ולפיכך אינו מבטיח כי הסנקציה הכלכלית בהכרח תחול על הפרט.

יתר על כן, סנקציה כלכלית כמוצע, בדמות הפחתת תקציב המוסדות התורניים כתלות בעמידה ביעדי הגיוס, נבחנה מספר פעמים בעבר, ונמצא כי אינה מספקת מענה לצורך בהגדלת היקף המתגייסים.

יצוין כי עצם ההתייחסות להפסקת התמיכה במוסדות הלימוד במקרה של אי עמידה ביעדי גיוס כסנקציה או תמריץ שלילי היא מוקשית. תמיכה משקפת החלטת מדיניות ממשלתית בנוגע לפעילויות שברצון הממשלה לקדם, התייחסות להפסקת או הקטנת תמיכה כתמריץ שלילי או כסנקציה מתפרשת כאילו אותה תמיכה היא זכות קנויה לאזרח או למוסד מקבל התמיכה – ולא היא. כך לדוגמה, יש לתת את הדעת לאפשרות כי המבחינים יבוטלו בעתיד או כי יוחלט שלא להקצות במסגרת התקציב שיאושר כספים בשנה כזו או אחרת לטובת פעילות זו – במקרה כזה מה יהיה התמריץ השלילי שמציעה הממשלה.

בנוסף, הפחתת התקצוב מהווה תמריץ עבור מוסד הלימודים, ואינה משפיעה בהכרח על החלטתו של הפרט האם להתגייס.

כך גם, מנגנון זה אינו מעגן את התמריץ הכלכלי, שכן לאחר החלתו תתכן אפשרות להגדלת תקציב התמיכה במוסדות התורניים בסכום הדומה להפחתה הצפויה, בין אם באמצעות הסכמים קואליציוניים ובין באמצעים אחרים, כפי שקרה מספר פעמים בשנים האחרונות (כך לשם המחשה, בשנת התקציב האחרונה תקציב המוסדות התורניים גדל בשיעור הגבוה מ-40%). בהקשר זה יש לזכור כי הקצאת התמיכות במוסדות הלימודים אינה מעוגנת בחקיקה ועל כן ממילא יש קושי לייצר הסדר בחקיקה אשר מפחית מתקציב שאינו מעוגן בחקיקה. למען הסר ספק, לעמדת משרד האוצר אין כל מקום לעגן את תקציב התמיכות האמור בחקיקה ראשית. על כן, המנגנון המוצע, לפיו יעשה שימוש ביעדי גיוס, אינו ישים לעניין הטלת הסנקציה הכלכלית על המוסדות התורניים עצמם שכן בשים לב לשוני בתקציב התמיכות מידי שנה, לא ברור מהו הבסיס התקציבי של תקציב המוסדות שממנו מוצע לבצע את ההפחתה. בהתאם לכך לא ברור כיצד מבטיחים קיזוז יעיל שלא ניתן לעקוף אותו לאחר מכן באמצעות מתן תקצוב תוספתי או שינויים אחרים במבחיני התמיכה או פרסום מבחיני תמיכה אחרים המיועדים לתמיכה באותה האוכלוסייה.

כמו כן, כיצד תבצע ההפחתה, האם באופן רוחבי על כל הישיבות או שלפי נתוני הגיוס של כל ישיבה? כך למשל, אם היעד הוא גיוס 10,000 תלמידים והתגייסו 6,000, האם מפחיתים לכל הישיבות 40% מהתמיכה? האם משקלים את כמות התלמידים בגיל גיוס בכל ישיבה?

לכל אלה נוסף כי ככל שהמוסדות יידרשו להשיב כספי תמיכה בשל אי עמידה ביעדים, מהו המנגנון המבטיח שלמוסד יהיו כספים שהוא יוכל להשיב. ככל שמדובר בהפחתת תקציבים לעתיד לבוא, מהו המנגנון שמבטיח שהמוסדות אכן יהיו זכאים לכספי תמיכה בשנה הבאה כך שההפחתה תהווה תמריץ לשינוי התנהגות עבורם.

13. בנוסף לכל האמור נבהיר כי יישומו של מנגנון זה נדרש להיות באמצעות תיקון מבחן התמיכה במוסדות תורניים, ואף ייתכן באמצעות נוהל שר אוצר. עוד נציין כי על בסיס ניסיון העבר בהיעדר מנגנוני פיקוח הדוקים אשר כוללים העברת נתונים בין משרד הביטחון למשרד החינוך לגבי כמויות וזהות המתגייסים הרי ממילא לא ניתן יהיה ליישם את הסנקציות האמורות.

14. מכלול הטעמים האמורים מלמדים כי המנגנון המוצע לא יגשים את התכלית בדבר תמרוץ הפרט להתגייס ואין בו כדי להפחית את הקשיים בדבר קביעת פטור מגיוס בעת הזו. על כן, נדרש עיגון ושימוש במנגנון התמריצים הכלכליים ברמת הפרט, אשר צפויים להיות אפקטיביים במידה מוגברת. תמריצים מסוג זה עשויים לבוא לידי ביטוי במניעת הזכאות להטבות ממשלתיות בהיעדר פטור משירות בצה"ל. עוד יודגש כי לאור הצרכים הביטחוניים המוצגים על ידי צה"ל ובראשם הצורך להרחיב באופן מידי את מצבת הכוח הלוחם, החלה הדרגתית של מנגנון הסנקציות, גם אילו היה אפקטיבי, לא יאפשר למנגנון זה לספק את המענה הנדרש לצרכים האמורים.

ד. קיומם של תמריצים חיוביים תחת החקיקה הנוכחית –

כאמור, בעת השימוש בתמריצים כלכליים יש ליישם באופן שיבטיח השפעה על הכנסתו של הפרט ולא של המוסד. בהתאם לכך, כבר כיום ישנו סל הטבות רחב המיועד למשרתים ולמשוחררים משירות בצה"ל, לרבות מענק שחרור ופיקדון, מלגה מלאה למימון לימודים אקדמאיים, סבסוד קרקעות ממשלתיות ועוד. יתרה מכך, פרט מן האוכלוסייה החרדית המשרת בצה"ל זכאי כבר כיום להטבות נוספות, לרבות מימון השלמת לימודי בגרות ודמי קיום מוגדלים (לזכאים לתשמ"ש). במצב דברים זה לא ברור מהם התמריצים הכלכליים החיוביים שיינתנו לתלמידי ישיבות חרדים בשל שירות צבאי אשר בצד המשך מתן פטור רחב עשויים להעמיק את הפער בין האוכלוסיות ואת הפגיעה בשוויון.

15. נוכח הקשיים האמורים במתווה המוצע כפי שמופרט לעיל, ומאחר שמטבע הדברים בעצם חזרה על מנגנונים שנוסו בעבר ולא צלחו לא צפוי להביא לתוצאה שונה בעת הזו, אנו סבורים כי ישנו יסוד סביר להניח כי ההצעה הנוכחית אינה צפויה להביא להגדלה הנדרשת בשיעורי הגיוס של הגברים החרדים באופן שיספק מענה לצרכים הביטחוניים העדכניים ולצורך בהפחתת העלות הכלכלית רחבת ההיקף שהם צפויים להשית על המשק, ובאופן שיצמצם את הפגיעה בשוויון הקיימת. לצד זאת, במתווה המוצע גורמי המקצוע במשרד אינם צופים שינוי גם בשיעורי ההשתתפות של אוכלוסייה זו בשוק העבודה.

16. במצב דברים זה, בכדי לגבש מתווה שצפוי לספק מענה לתכליות האמורות, ובהתחשב בצרכים הכלכליים של המשק הישראלי, אנו סבורים כי בבואה של הממשלה לבחון הסדרים חדשים לגיוסם של הגברים החרדים יש לעמוד על מספר עקרונות מרכזיים:

א. ניתוק בין חובת השירות הצבאי למגבלות על כניסה לשוק העבודה והימנעות מקביעת גיל פטור.

- ב. שירות בעל תועלת ביטחונית אשר צפוי להפחית את הנטל הביטחוני על האוכלוסיות המשרתות כיום באופן מידי ככל הניתן.
- ג. שימוש בתמריצים כלכליים הצפויים להשפיע באופן ישיר על הכנסתו של הפרט.

בהמשך לכך, ניתן לבחון מנגנונים אלטרנטיביים לגיבוש הסדר שתכליתו הגדלת היקף הגברים החרדים המתגייסים לצה"ל לשם מתן מענה על הצרכים הביטחוניים, לצד אפשרות לעיסוק מלא בלימודי תורה עבור חלק מן האוכלוסייה, ותוך הימנעות מיצירת נזק כלכלי בהיקפים משמעותיים הנובע מקביעת האיסור על השתלבות בשוק העבודה. הסדר זה עשוי לכלול יצירת מסגרת מספרית מגודרת של מכסות פטור לבחורי שיבה. אלו הכלולים במכסה יהיו פטורים, בעוד שהיתר יהיו חייבים בגיוס על בסיס המנגנונים הקיימים בחוק לעניין השירות בצה"ל וכן נתונים לסנקציות כלכליות המתמקדות בפרט כפי שפורט במכתבי זה.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

מר שלומי הייזלר - מנכ"ל משרד האוצר
מר יוגב גרדוס - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
רו"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר
ד"ר שמואל אברמזון - הכלכלן הראשי, משרד האוצר
ד"ר גיל לימון - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד איתי אופיר – היועץ המשפטי למערכת הביטחון