

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

י"ד/אדר ב' תשפ"ד
24/03/2024

לכבוד
שר האוצר
בצלאל סמוטריץ'

הצעת חוק שירות הביטחון – עמדת אגף התקציבים

בשבועות האחרונים מקדמת הממשלה שלושה תהליכי חקיקה מקבילים: ראשית, נוכח פגיעת ההסדרים הקיימים לעניין הפטור מגיוס לגברים חרדים, מתעתדת הממשלה להסדיר את הסוגיה במתווה חדש. לצד זאת, לאור השינוי במציאות הביטחונית, משרד הביטחון הפיץ לאחרונה שני תזכירי חוק הנוגעים לשירות הסדיר ולשירות המילואים בהם מוצע להרחיב באופן משמעותי את היקף כוח האדם בצה"ל. על אף שמבחינה טכנית הצעות 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. בשל העובדה שבניגוד לעבר, הדרג המקצועי במשרד האוצר אינו שותף לעבודת המטה לגיבוש ההצעות, מצאתי לנכון להביא את עמדתנו המלאה בכתב טרם קבלת ההחלטה.

טרם המלחמה, אחד האתגרים המרכזיים של המשק הישראלי נבע מהפגיעה הכלכלית הצפויה עקב הגידול בחלקן באוכלוסייה של קבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, ובראשן הגברים החרדים. לאור המגמות הדמוגרפיות הנוכחיות, המצביעות כי בשנת 2065 החברה החרדית צפויה להוות 32% מהאוכלוסייה, לדפוסי התעסוקה של הגברים החרדים צפויות להיות השלכות מאקרו כלכליות משמעותיות: צפויה פגיעה בתוצר שתעמוד על כ-13%, המשקפת ירידה בשיעור מקביל ברמת החיים של כלל אזרחי המדינה.¹ בנוסף, בשנת 2065 יהיה צורך בהעלאת המיסים הישירים ב-16% על מנת לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת הגירעון.²

בניסיון לנתח את הגורמים המרכזיים להשתתפות הנמוכה של אוכלוסיית הגברים החרדים בשוק העבודה, אנו סבורים כי בבסיס עומדים שלושה חסמים מרכזיים: 1. פער במיומנויות בסיס הנובע מהיעדר לימודי ליבה מספקים בזרם החינוך החרדי; 2. תמריצים כלכליים שליליים להשתלבות בשוק העבודה הנובעים ממערכת התמיכה הממשלתית; 3. מתווה גיוס אנטי תעסוקתי אשר עיקרו גיל פטור גבוה משירות בצה"ל, שמנע את השתלבות הגבר החרדי בשוק העבודה עד גיל מאוחר.

כאמור, לאי-שילוב הגברים החרדים בשוק העבודה השלכות כבדות על המשק הישראלי. השלכות אלה מתחדדות ביתר שאת בימים אלה נוכח ההשלכות הכלכליות של מימון המלחמה. לכך נוספים הצרכים

¹ מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
² הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

הביטחוניים הנובעים מהמצב המורכב בו נמצאת מדינת ישראל החל מה-7 באוקטובר, אשר צפויים להשפיע בטווח המידי והבינוני, בראשם הצורך להרחיב את סדר הכוחות (הסדר"כ) הלוחם בצה"ל. מצב זה מייצר קשיים נוספים לחוסנו של המשק והחברה הישראלים, בשל החפיפה הגבוהה בין האוכלוסייה המשרתת בצה"ל לאוכלוסייה העובדת. החוקים הביטחוניים המוצעים צפויים להכביד את הנטל הכלכלי הקיים על האוכלוסייה העובדת ועל המשק בכללותו באופן ניכר.

ההשפעה הכלכלית של הצעות משרד הביטחון (הארכת שירות החובה והמילואים) בעשור הקרוב מוערכת בכ-104 מיליארד ש"ח, והעלות התקציבית מוערכת בכ-41 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, על פי ניתוח של הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הנזק לפרטים המשרתים, שבא לידי ביטוי באובדן ותק בשוק העבודה, פגיעה בבן/בת הזוג ועיכוב לימודים אקדמיים, עומד על עשרות אלפי שקלים.³

לכן, המלצתנו היא לפעול על מנת לצמצם את הנטל המושת על המשרתים הקיימים ולבצע את המאמצים הנדרשים להרחבת היקף המשרתים באופן מידי, לצד מיצוי הפוטנציאל הקיים תחת מסגרת השירות הנוכחית. כך לדוגמא, במידה והאוכלוסייה הנמצאת כיום במעמד "תורתו אומנותו" הייתה מתגייסת בדומה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, ניתן היה לקצר את משך שירות החובה בכ-7 חודשים לכולם. לחילופין, במידה ואוכלוסייה זו הייתה מתגייסת לשירות החובה בדומה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, ניתן היה לצמצם את היקף ימי המילואים הצפויים להיות מופנים לתעסוקה מבצעית בשנת 2024 (ובשנים הבאות ככל והיקף הימים יישאר דומה) בכ-48%⁴. כך למשל, לוחם מילואים שהיה צפוי לשרת 36 ימים בתעסוקה מבצעית, עם גיוס אוכלוסייה זו היה צפוי לשרת כ-5 ימים בלבד. עוד יודגש כי מתן מענה לצרכים הביטחוניים על ידי חיילי חובה, תוך צמצום שירות המילואים, הוא בעל משמעות כלכלית גבוהה במיוחד, המוערכת בכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה,⁵ שכן תחלופה זו צפויה לצמצם את עלות השירות למשק בעשרות מונים.

בהמשך לכך, בכל הנוגע לשילוב האוכלוסייה החרדית בצבא, ישנה חשיבות עליונה להימנע משימוש בחלק מן העקרונות עליהם התבססו חוקים דומים בעבר, ובראשם קביעת גיל פטור מגיוס עבור גברים חרדים. גיל הפטור מגיוס הוא מושג הנגזר מדחיית השירות לה זכאים תלמידי ישיבות מתוקף הסדר "תורתו אומנותו", המוארכת מידי שנה עד לגיל הפטור בו הפרט פטור מגיוס ללא תנאים מגבילים. רק לאחריו מאפשר החוק לבחור החרדי לצאת לשוק העבודה או לקבל הכשרה תעסוקתית. כלומר, קביעת גיל פטור, ובפרט גיל פטור גבוה, 'דוחפת' את הצעיר החרדי להישאר בישיבה על פני השתלבות בשוק העבודה. שימוש במתווה זה או דומה לו מהווה שחזור של טעויות העבר, המביאות לכך שהמשק והחברה בישראל משלמים מחיר כבד ומכופל: בהיבט הביטחוני, נתוני הגיוס של הציבור החרדי אינם עולים על אלפים בודדים 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.

³ תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2024.

⁴ בהתאם לכמות ימי המילואים המופנים לתעסוקה מבצעית כפי שהוצג על ידי נציגי צה"ל.

⁵ עיבוד אגף תקציבים על בסיס ניתוח הכלכלן הראשי, ותחת ההנחה השמרנית כי הפגיעה הכלכלית הנובעת משירות של חייל מהאוכלוסייה החרדית זהה לפגיעה הכלכלית של חייל מהאוכלוסייה הכללית.

על כן, קביעת גיל פטור, ובפרט גיל פטור גבוה העומד על 35 שנים כפי שנשקל בהצעה הנוכחית, צפוי להביא להשפעות שליליות בהיקפים משמעותיים, וליצירת נזק ארוך טווח למשק הישראלי והכלכלה הישראלים. עד לשנת 2011 (טרם המלצות "וועדת גבאי"⁶) גיל הפטור עמד על גיל זה, ומספר הגברים החרדים המשרתים בצה"ל נשאר נמוך. לצד זאת, החלת איסור על השתלבות בשוק העבודה ורכישת הכשרה תעסוקתית עד גיל 35, צפויה להביא לירידה בשיעורי התעסוקה של הגברים החרדים ולפגיעה בשכרם, באופן שבעתיד צפוי להביא לפגיעה כלכלית ניכרת בכלל המשק. יודגש כי לא קיימת אינדיקציה לכך שהעלאת גיל הפטור צפויה לגרום לבחורי הישיבות להתגייס במטרה להסיר מעצמם את המגבלות המושתות עליהם במסגרת ההסדר, כך שטיעונים העולים בעניין זה אינם אלא 'חשיבה אופטימית'. לעומת זאת, הנזק הכלכלי הינו ממשי ואין עליו עוררין. יתרה מכך, ניסיון העבר מלמד על כך שבמסגרת המנגנון הקיים, יעדי גיוס סבירים אינם בני השגה, אך גם במקרה של עמידה מלאה ביעדי הגיוס כפי שיקבעו – בעתיד הקרוב מדינת ישראל תאסור בחקיקה על כ-150,000 גברים חרדים להשתלב בשוק העבודה. לשם המחשה, סך היקף הגברים החרדים המועסקים כיום הינו כ-110,000 איש. לכן, יש להדגיש את המשמעות הכלכלית ההרסנית של איסור זה דווקא עבור האוכלוסייה שהשתלבותה בשוק העבודה הינה כה קריטית עבור מדינת ישראל.

עוד יודגש כי סביר שהצבת יעדי גיוס אינה צפויה להקל על הנטל הביטחוני-כלכלי של האוכלוסייה הכללית: ראשית, הוכח בעבר כי יעדים אלו אינם מביאים להגדלת היקפי הגיוס בפועל. שנית, ייתכן וגם עמידה ביעדים אלה לא תספק מענה לצרכים הקיימים, שכן לאור השימוש במנגנון דחיית השירות (הדח"ש), ייתכן וחלק ניכר מהמתגייסים יבחרו לעשות זאת רק לאחר מספר שנים בישיבה (בדומה למתרחש בחלק ממסלולי השירות הקיימים כיום). ככל שהפרט צפוי להתגייס לצה"ל בגיל מאוחר יותר, כך פוחתים הסיכויים להשתלבותו במערך הלוחם, וביתר שאת עבור אוכלוסיות בהן התרחבות התא המשפחתי נצפית בגיל מוקדם מהממוצע. השתלבות במערך הלוחם מהווה הערוץ העיקרי להפחתת הנטל על המשרתים הקיימים, כך ששירות במסלולים אחרים צפוי לתרום לתכלית זו באופן מוגבל בלבד.

לכן, לאור ההשלכות הכלכליות מרחיקות הלכת שיש לחוקים אלו, לרבות ההשלכות הכלכליות השליליות של הסדר "תורתו אומנותו" ולנטל הכלכלי הכבד הנובע מהרחבת היקפי המשרתים בצבא החובה והמילואים, אנו סבורים כי בכואה של הממשלה לבחון הסדרים חדשים לגיוסם של הגברים החרדים יש לעמוד על מספר עקרונות מרכזיים:

1. ניתוק בין חובת השירות הצבאי למגבלות על כניסה לשוק העבודה והימנעות מקביעת גיל פטור כלשהו – ההתניה בין אי-גיוס גברים חרדים והשתלבותם בשוק העבודה הביאה ליצירת דפוסים כלכליים המייצרים נזקים ארוכי טווח למשק הישראלי ולתוצאה של 'הפסד כפול' בו חלק ניכר מהציבור החרדי לא גויס ולא השתלב בשוק העבודה. יש לבטל את המונח "גיל הפטור" באופן גורף, ולהימנע מיישום של הסדרים המחייבים המצאות בישיבה כתנאי לקבלת הפטור, המביאים לכך שפרט המעוניין

⁶ הצוות הבין משרדי לעידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, משרד ראש הממשלה, 2011.

להשתלב בשוק העבודה באמצעות יציאה לתעסוקה או רכישת הכשרה צפוי לספוג סנקציה חוקית, ביחס לפרט הנשאר בישיבה הצפוי להימנע מסנקציה זו. עוד יודגש כי מנגנון גיל הפטור, המושתת על שנות "דחיית שירות" חוזרות ונשנות עד להגעה לגיל המזכה, מביא דה-פקטו לריקון מתוכן של מושג דחיית השירות: דחיית שירות אשר לא מביאה לשירות בפועל בתום התקופה מהווה עיוות של הכלי וסטייה מתכליתו המקורית, ומייצרת בהגדרתה נזק כלכלי ללא תועלת ביטחונית.

2. **שירות בעל תועלת ביטחונית אשר צפוי להפחית את הנטל הביטחוני על האוכלוסיות המשרתות כיום באופן מידי ככל הניתן** – הצרכים הביטחוניים הנוכחיים משיתים נטל כלכלי כבד על משרתי המילואים והחובה, ומייצרים משמעותיות מקרו-כלכליות כבדות על תקציב המדינה, שוק התעסוקה והמשק. על כן, נדרש כי בבסיסו של כל הסדר גיוס חדש שיגובש תעמוד גם תכלית של הפחתת משמעותיות אלה ככל שניתן, בטווח הזמן המידי, ובין היתר על ידי הגדלת היקף הגיוס של אוכלוסיות נוספות למערך הלוחם. יודגש כי מסלולי שירות אשר אינם צפויים לצמצם את היקף שירות החובה והמילואים של המשרתים בצה"ל בעת הזו צפויים לתרום להפחתת הנטל הביטחוני באופן מוגבל, ועל כן אינם משרתים תכלית זו כנדרש.

ניתן לבחון דרכים שונות להשיג את התכליות המבוקשות על ידי הממשלה. לדוגמא, דרך אלטרנטיבית לגבש הסדר אשר תכליתו הגדלת היקף הגברים החרדים המתגייסים לצה"ל לצד מתן אפשרות לעיסוק מלא בלימודי תורה עבור חלק מן האוכלוסייה, ותוך הימנעות מיצירת נזק כלכלי בהיקפים משמעותיים הנובע מקביעת האיסור על השתלבות בשוק העבודה, עשויה להיות יצירת מסגרת מספרית מגודרת של מכסות פטור לבחורי ישיבה כבר החל מטווח הזמן המידי. אלו הכלולים במכסה יהיו פטורים בעוד שהיתר יהיו חייבים בגיוס על בסיס המנגנונים הרגילים הקיימים בחוק לעניין השירות בצה"ל. רצוי לשקול גם כלים משלימים נוספים כגון הטמעת סנקציות כלכליות על הפרט שאינו משרת. כלים מסוג זה צפויים להגביר את מספר המתגייסים וזאת מבלי לייצר משמעותיות כלכליות שליליות. החלת סנקציות כלכליות עבור הפרט צפויות להיות אפקטיביות במידה מוגברת, שכן שיעור ההעברות הממשלתיות מתוך ההכנסה הפנויה של משקי הבית החרדיים גבוה ביחס לאוכלוסיות מקבילות.⁷

⁷ פרק ז' – סוגיית ברוחה ובהתחלקות ההכנסות, דוח בנק ישראל, 2022.

לסיכום, נוכח הצרכים הביטחוניים הנובעים ממצבה של מדינת ישראל החל מה-7 באוקטובר והצורך בהגדלת כוח האדם כפי שמוצג על ידי מערכת הביטחון, ובכדי למזער את הנזק הכלכלי עבור המשק, נדרשת הרחבה מידית של היקף האוכלוסייה המשרתת, ובפרט במערך הלוחם.

ההשלכות הכלכליות הנובעות מהעמסת כלל הצרכים הביטחוניים על האוכלוסייה המשרתת כיום צפויות להיות כבדות משקל עבור הפרט, הכלכלה והמשק כולו, במיוחד בשל החפיפה הגבוהה בין האוכלוסייה המשרתת ובין האוכלוסייה העובדת. הפגיעה המשקית צפויה להיות מעל 100 מיליארד ש"ח בעשור הקרוב בחישוב מקל (ללא השלכות העלאת גיל הפטור). הפגיעה הכלכלית בחייל בשל הארכת שירות החובה בשישה חודשים מוערכת בכ-40,000 ש"ח.

ניתוח דפוסי התעסוקה והגיוס של האוכלוסייה החרדית לצד ניסיון העבר, מלמדים כי ההסדר המוצג בהחלטה הצפויה לא יביא להגדלה הנדרשת בגיוס חרדים ועלול במקביל להכביד עוד יותר את הנזק הכלכלי למשק. בפרט, קביעת גיל פטור, ובמיוחד גיל פטור גבוה כפי שנשקל, צפויה להביא להשפעות כלכליות שליליות בהיקפים משמעותיים וליצירת נזק ארוך טווח למשק, לרבות ירידה בשיעורי התעסוקה של הגברים החרדים ולפגיעה בשכרם. מגמה זו תוביל לפגיעה כלכלית משקית בהיקפים ניכרים וזאת מבלי להגדיל את היקף הגיוס לצה"ל.

בהמשך לכך, ללא ביטול מנגנון גיל הפטור והרחבת היקף המשרתים בצה"ל תוך דגש על שירות בעל תועלת ביטחונית, הנטל על האוכלוסייה המשרתת צפוי לגדול משמעותית, הן בבחינת היקף השירות בסדר ובמילואים והן בבחינת הנטל הכלכלי המושט על אוכלוסייה זו. לאור המגמות הדמוגרפיות הצפויות, לא ניתן להפריז בנזק ארוך הטווח אשר עלול להתממש במידה והעקרונות המתוארים לעיל לא ייושמו.

הממונה על התקציבים
יוגב גרדוס

העתק:

מר בנימין נתניהו – ראש הממשלה

מר יואב גלנט – שר הביטחון

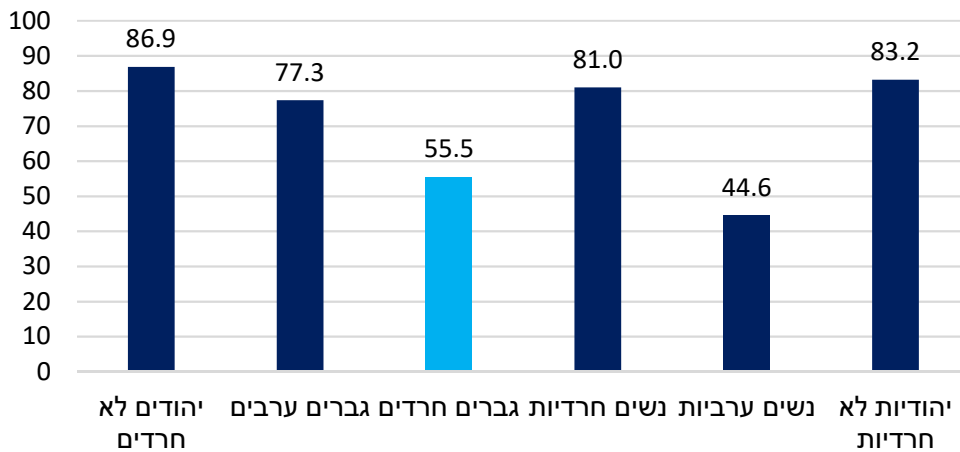
עו"ד יוסי פוקס – מזכיר הממשלה

הנהלת משרד האוצר

להלן פירוט הדברים:

1. אחד האתגרים המרכזיים של המשק הישראלי נובע מהפגיעה הכלכלית הצפויה עקב הגידול בחלקן באוכלוסייה של קבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, ובראשן הגברים החרדים: א. נכון לסוף שנת 2023, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עומד על כ-55%, והינו נמוך משמעותית משאר קבוצות ההשוואה (כ-87% אצל יהודים שאינם חרדים, ו-77% אצל גברים ערבים). פער זה, משקף כמות של כ-90 אלף גברים חרדים שאינם מועסקים בגילאי 25-66⁸.

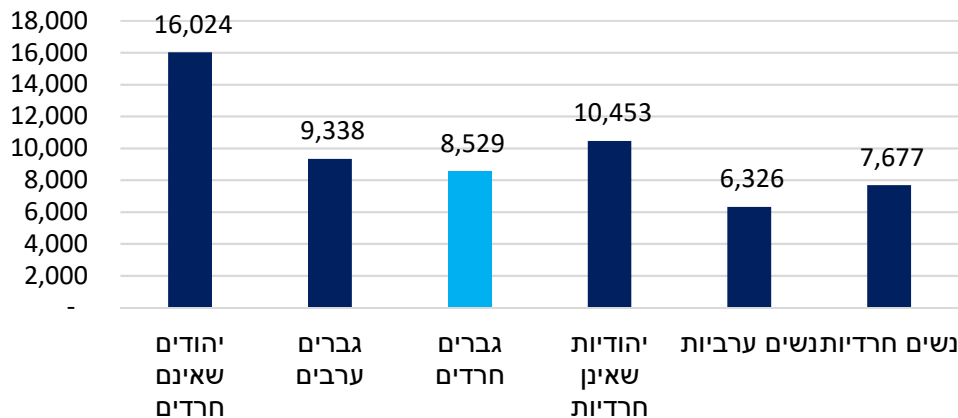
תרשים 1: שיעורי תעסוקה בישראל לפי מגדר ואוכלוסייה, גילאי 25-66, 2023



מקור: מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, למ"ס.

ב. דפוסי התעסוקה באים לידי ביטוי גם בפערי שכר משמעותיים, כך שבשנת 2019 שכרו החודשי הממוצע של גבר חרדי עמד על 8,529 ש"ח, ביחס ל-16,024 ש"ח עבור גבר יהודי שאינו חרדי.

תרשים 2: שכר חודשי ממוצע לפי מגדר ואוכלוסייה, גילאי 25-64, 2019

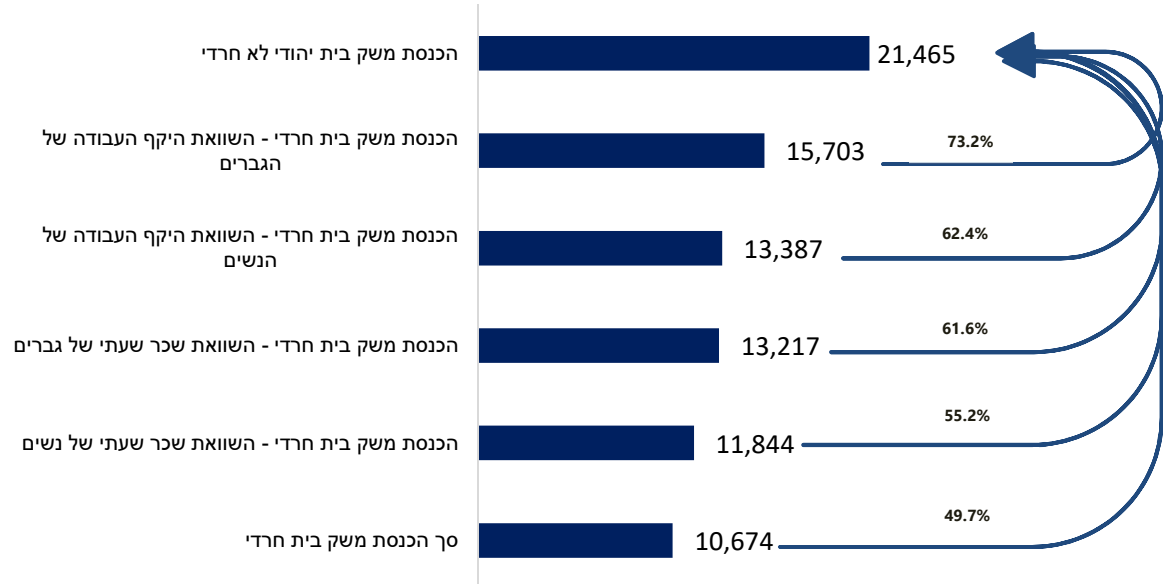


מקור: מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, למ"ס.

⁸ מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2024.

ג. ניתוח שבוצע על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מציג כי פער ההכנסה בין משקי בית חרדיים ליהודים שאינם חרדיים עומד על כ-50%, כאשר הצעד האפקטיבי ביותר לצמצמו הוא השוואת תשומות העבודה של הגברים בשתי האוכלוסיות (יצמצם כמחצית הפער).

תרשים 3: הכנסות מעבודה של משקי בית חרדים במידה וישתוו נתוני התעסוקה למשקי בית של יהודים לא חרדים (כל פעם אחד), גילאי 25-64, 2019



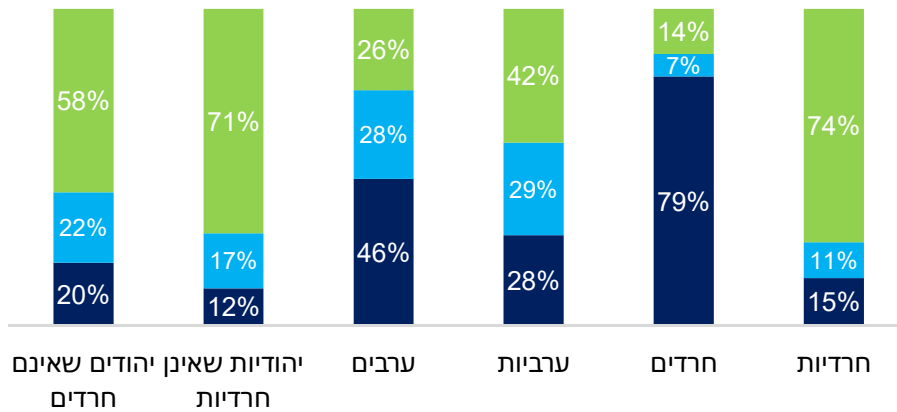
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לנתוני חדר המחקר של הלמ"ס.

ד. פער השכר של הגברים החרדים נובע בראש ובראשונה מהיעדר השכלה מתאימה לשוק העבודה: בהינתן מיעוט מיומנויות הבסיס הנלמדות במוסדות הלימוד לגברים חרדים, נמצא כי ההשפעה החיובית המשמעותית ביותר על השכר נובעת מהשתתפות בהכשרה איכותית, כאשר עבור גברים חרדים נמדד כי הכשרה על-תיכונית מביאה לגידול של 44% בממוצע בהכנסת הגבר החרדי.⁹

ה. עם זאת, שיעור הצעירים החרדים המשכילים נמוך באופן ניכר ביחס לקבוצות האוכלוסייה השונות, כאשר כמעט 80% מהצעירים החרדים אינם מחזיקים בתעודת בגרות ול-7% נוספים ישנה תעודת בגרות בלבד. יתרה מכך, בקרב הצעירים שאינם בעלי תעודת בגרות, רמת ההשכלה לשוק העבודה נמוכה לרוב ממקביליהם היהודים שאינם חרדים בשל היקף לימודי ליבה נמוך יותר.

⁹ על הפרמיה בשכר לתעודת השכלה על-תיכונית לא אקדמאית, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, 2023.

תרשים 4: התפלגות השכלה לפי קבוצת אוכלוסייה, גילאי 25-34, 2022

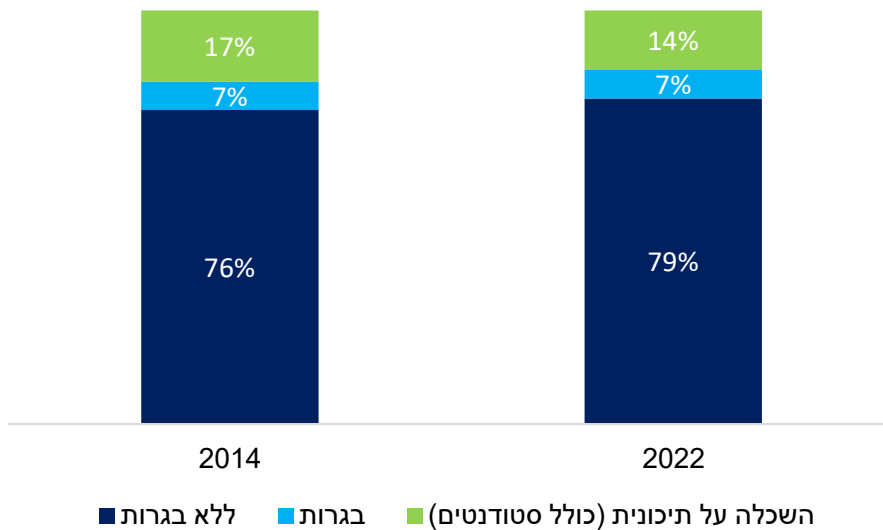


■ ללא בגרות ■ בגרות ■ השכלה על תיכונית (כולל סטודנטים)

מקור: על רמות ההשכלה של צעירים והשכלותיהן על צמצום הפערים בשוק העבודה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2023.

ו. בחינת מגמות ההשכלה לאורך זמן מלמדת כי שיעור החרדים הצעירים שהינם משכילים פוחת לאורך השנים (תרשים 5), במקביל בשנים אלו חל גידול בשיעור האברכים הצעירים (תרשים 6). על כן, לאור מתאם זה ייתכן וקיים קשר בין שתי המגמות.

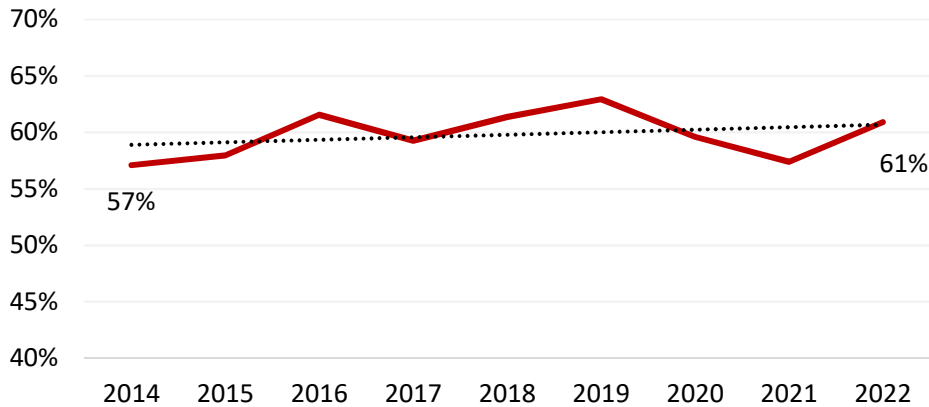
תרשים 5: התפלגות השכלת גברים חרדים לפי שנים, גילאי 25-34, 2014-2022



■ ללא בגרות ■ בגרות ■ השכלה על תיכונית (כולל סטודנטים)

מקור: על רמות ההשכלה של צעירים והשכלותיהן על צמצום הפערים בשוק העבודה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2023.

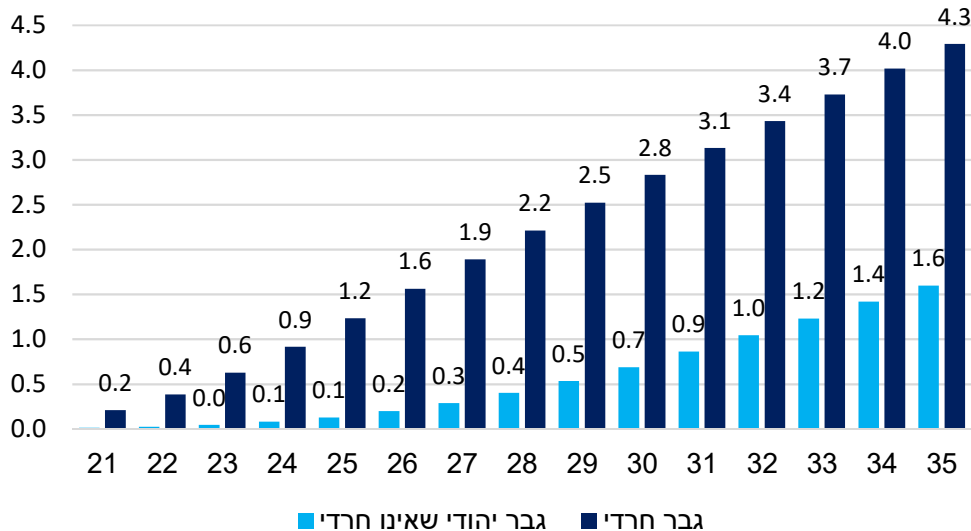
תרשים 6: שיעור האברכים בקרב גברים חרדים בגילאי 25-34, 2014-2022



מקור: על רמות ההשכלה של צעירים והשלכותיהן על צמצום הפערים בשוק העבודה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2023.

ז. משך הכשרה על-תיכונית איכותית הינו 2-4 שנים. נתון זה מקבל משנה תוקף לאור התרחבות המשפחה המוקדמת בחברה החרדית. כך, בגיל 21 לגבר החרדי יש בממוצע 0.2 ילדים, בגיל 28 2.2 ילדים, ובגיל 35 4.3 ילדים. ככל שמספר הילדים בתא המשפחתי גדל, כך גובר הצורך של הגבר החרדי בהכנסה מיידית, המצמצמת את האפשרות להשתתפות בהכשרה כזו. היות והכשרה איכותית צפויה לייצר הכנסה 2-4 שנים לאחר שהחלה, הסיכוי שגבר חרדי ייקח בה חלק פוחת ככל שגיל ההכשרה מתעכב. לכן, אפשרות להשתלבות בהכשרה בגיל מוקדם צפויה להיות אטרקטיבית במיוחד עבור הגבר החרדי (יודגש כי הסדר המבוסס על גיל פטור משירות בצה"ל אינו מאפשר השתלבות בהכשרה לפני הגיל הנקוב).

תרשים 7: מספר הילדים הממוצע עבור גבר חרדי וגבר יהודי שאינו חרדי לפי גיל, 2018

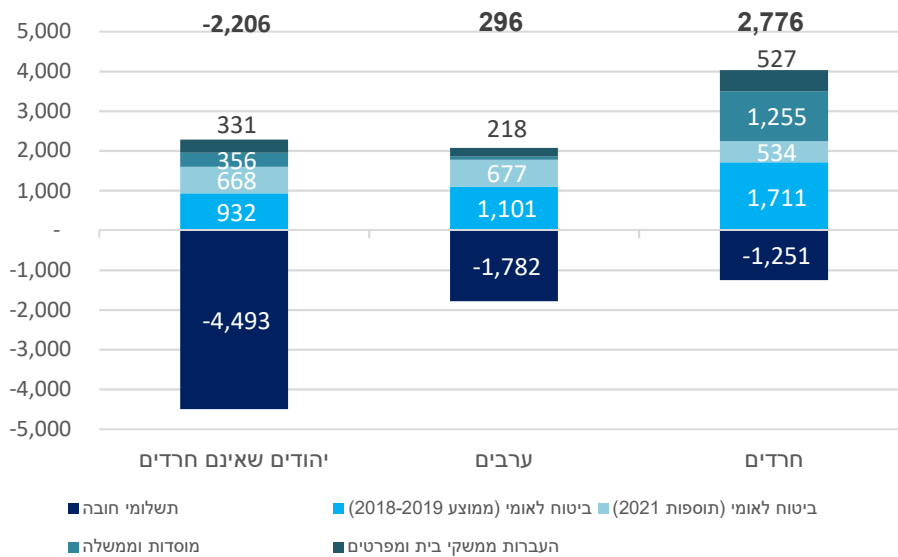


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לנתוני חדר המחקר של הלמ"ס.

2. דפוסי התעסוקה וההשכלה של החברה החרדית באים לידי ביטוי גם בפער בהיקף העברות הישירות המוקנות למשקי הבית:

א. ההעברות הישירות למשקי בית מן האוכלוסייה החרדית גדולות במידה ניכרת מאשר ליתר הקבוצות באוכלוסייה. בחינה לפי מקור ההעברה מלמדת שהפערים נובעים בעיקר מהתמיכה של מוסדות או הממשלה בחברה החרדית, ובפרט מן הזכאות של אברכים בישיבות למלגות קיום המותנית באי-יציאה לעבודה. פער נוסף הוא בתשלומי הביטוח הלאומי, בעיקר בשל התרומה הגבוהה של הקצבאות, המושפעות מגודל משק הבית (קצבת הילדים) ומשיעורי התעסוקה הגבוהים של הנשים ופיריון הילודה (דמי הלידה).

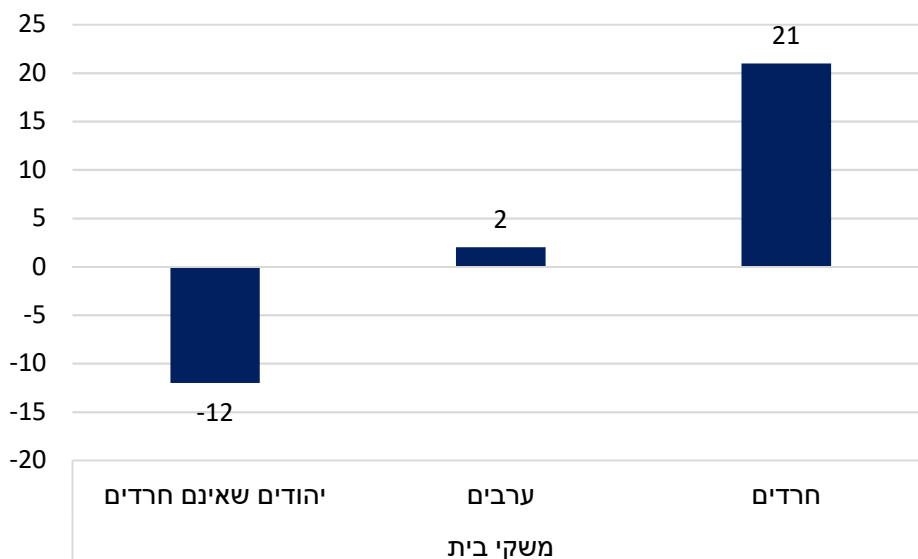
תרשים 8: תרומת העברות הישיבות נטו ותשלומי החובה להכנסה הפנויה של משקי בית צעירים, לפי קבוצת אוכלוסייה, ש"ח, 2021



מקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההוצאות של הלמ"ס, דו"ח בנק ישראל 2022.

ב. לאור ההכנסות הנמוכות של משקי בית המשתייכים לאוכלוסייה החרדית, הנובעות משיעורי התעסוקה של הגברים החרדים ומשכרם, שיעור ההעברות הישירות מסך ההכנסה הפנויה של משקי הבית החרדיים גבוה במיוחד.

תרשים 9: שיעור העברות ישירות נטו מסך ההכנסה הפנויה של משקי הבית, אחוזים, 2021



מקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההוצאות של הלמ"ס, דו"ח בנק ישראל 2022.

3. כיום, האוכלוסייה החרדית מהווה כ-13% מהאוכלוסייה, כך שלדפוסי התעסוקה של הגברים בחברה זו השפעה מוגבלת על מצבו המאקרו כלכלי של המשק. עם זאת, המגמות הדמוגרפיות הנוכחיות צופות כי בשנת 2065, החברה החרדית צפויה להוות 32% מהאוכלוסייה.¹⁰ במצב עולם זה, לדפוסי התעסוקה של הגברים החרדים צפויות להיות השלכות מאקרו-כלכליות משמעותיות:

א. ללא התכנסות שיעורי התעסוקה לאלה של האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית, צפויה פגיעה בתוצר שתעמוד על כ-13%, המשקפת ירידה בשיעור מקביל ברמת החיים של כלל אזרחי המדינה.¹¹

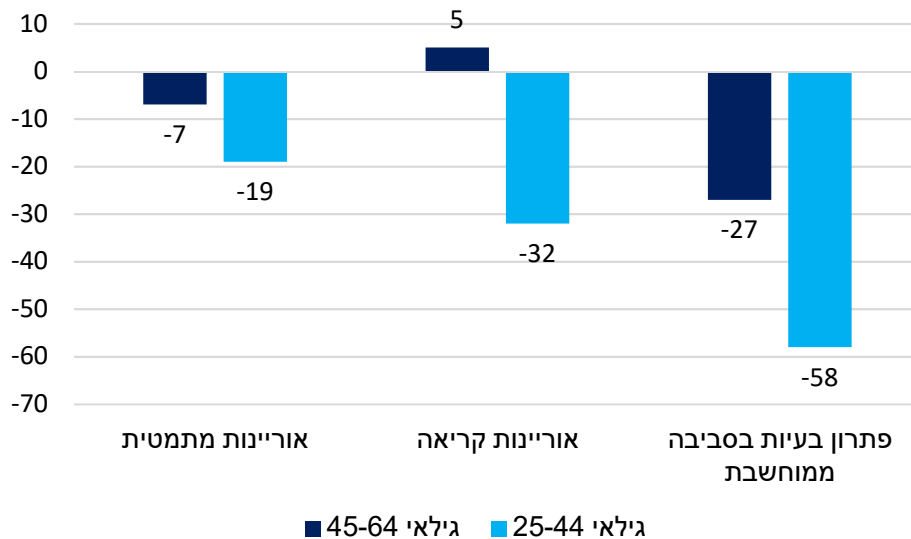
ב. על פי ניתוח של בנק ישראל, בכדי לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת גירעון, תידרש העלאה של 16% בסך המיסים הישירים.¹²

ג. בנוסף, צפוי הפסד של חצי מיליון ידדים עובדות במשק, ללא ירידה מקבילה בסך השירותים שהמשק נדרש לספק לאזרחיו.¹³

4. בניסיון לנתח את הגורמים המרכזיים להשתתפות הנמוכה של אוכלוסיית הגברים החרדים בשוק העבודה, אנו סבורים כי בבסיסם עומדים שלושה חסמים מרכזיים:

א. פער במיומנויות בסיס – מרבית מוסדות החינוך המשותפים לזרם החרדי אינם מלמדים לימודי ליבה, כך שבוגרי מערכות חינוך אלה מגיעים לחייהם הבוגרים עם פערי מיומנויות וידע בהיקפים משמעותיים. כמו כן, פער המיומנויות הקיים עבור הגברים החרדים הצעירים גבוה מזה של המבוגרים, כך שיייתכן ומגמה זו אף מתריפה לאורך זמן.

תרשים 10: פער מיומנויות היסוד בין גברים חרדים לבין גברים יהודים שאינם חרדים (במונחי סטיות תקן, אחוזים, PIAAC, 2014)



מקור: עיבודי בנק ישראל לסקר PIAAC, דו"ח בנק ישראל 2022.

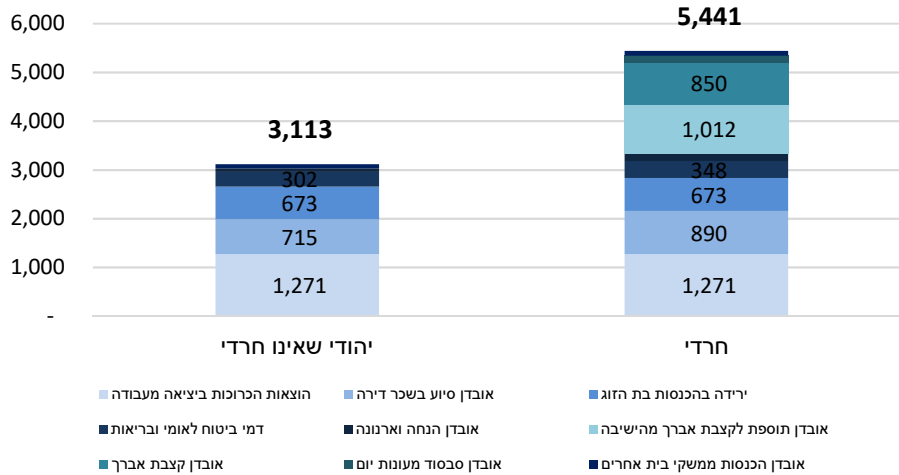
¹⁰ על פי תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹¹ מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

¹² הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

¹³ ניתוח אגף התקציבים על פי תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס.

ב. תמריצים כלכליים שליליים להשתלבות בשוק העבודה – בעת היציאה לשוק העבודה גבר חרדי מאבד כמעט שני שלישי מגובה ההכנסה ברוטו, עקב אובדן הטבות המותנות באי-עבודה, אשר מורכבות בעיקרן מקצבת האברך, סבסוד מעונות יום וההנחה בתשלום הארנונה. המחקר הכלכלי מלמד כי שינוי במערך התמריצים עבור גברים חרדים בגובה של 1,000 ש"ח צפוי להביא לשיפור של 4.7 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של קבוצה זו, שכאמור נמוך כיום ביחס למרבית הקבוצות באוכלוסייה.¹⁴
תרשים 11: הגידול בהוצאות ואובדן ההטבות הכרוכות ביציאתו של הגבר לעבוד, לפי אוכלוסייה



מקור: חשיבות התמריצים הכספיים לשיעור תעסוקת הגברים החרדים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2019.

ג. גיל הפטור משירות צבאי - עד לחודש יוני 2023¹⁵, טרם הגעת הגבר החרדי לגיל הפטור חלו מגבלות רבות על עיסוקיו, לרבות על השתתפות בשוק העבודה ורכישת השכלה או הכשרה מסוגים שונים. על פי הסדר זה, גבר חרדי שלמד במוסד תורני נדרש לשהות בו 40-45 שעות שבועיות (כתלות בהיותו רווק או נשוי), כך שהשתתפות בתעסוקה כלשהי הותרה מעבר לשעות אלה בלבד, ורק עבור גברים נשואים מעל גיל 22. בנוסף, לימודים במסגרת אקדמאית מעבר לשעות המסגרת נאסרה, ואפשרות להכשרה מקצועית (עד 15 שעות שבועיות) שהתאפשרה באופן תיאורטי אינה התקיימה בפועל, במידה רבה בשל התניית באישור של ראש המוסד התורני. לפיכך, נוצר מצב אבסורד בו על אף שיעור התעסוקה המצומצם ושכרם הנמוך, המדינה אסרה על גברים חרדים צעירים לעבוד ולרכוש השכלה רלבנטית לשוק העבודה.

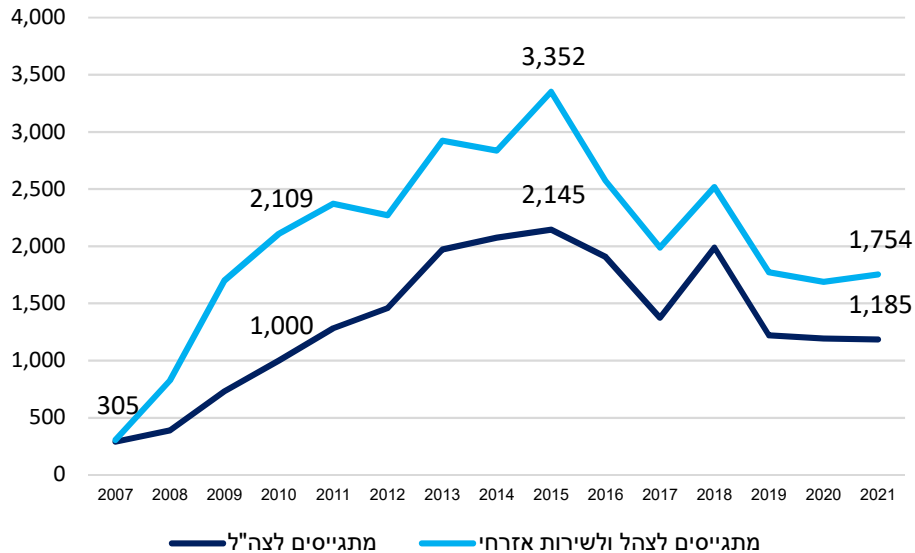
5. השימוש בגיל פטור, שמשמעותו מניעת היציאה לשוק העבודה והתניית קבלת הפטור מהשירות הצבאי בהמצאות בישיבה הינה פרקטיקה שהוכח שאינה מגדילה את מספר המתגייסים:

א. תרשים 12 מתאר את סך המתגייסים לשירות צבאי מן החברה החרדית, שנע בטווח של כ-1,000-2,200 מתגייסים בין השנים 2010-2021 ונמצא בירידה החל משנת 2015, זאת על אף הגידול במספר הפרטים בשנתון. כלומר הסדר זה, אינו מסייע להרחבת היקף גיוס

¹⁴ חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים, כפיר בן וזאב קריל, אגף הכלכלנית הראשית, 2019.
¹⁵ עד ל-30 ביוני 2023, מועד תום "תקופת ההסתגלות השנייה" בפרק ג'1 בחוק שירות ביטחון, גיל הפטור עמד על 26 שנים.

החרדים ואינו תורם לביטחון המדינה או להפחתת הנטל הביטחוני על האוכלוסייה המשרתת.

תרשים 12: גברים חרדים שגויסו לצה"ל ולשירות אזרחי, 2007-2021



* החל משנת 2013 הנתונים מתייחסים לשנה שמתחילה ביולי ונגמרת ביוני בשנה שאחריה. מקור: נתוני הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל (וועדת פלסנר, 2012) ונתוני משרד הביטחון כפי שהוגשו לוועדת חוץ וביטחון

- ב. עוד יצוין כי גברים חרדים הינם האוכלוסייה היחידה עבורה קיימות סנקציות מסוג זה, וכי אין עוד קבוצה אשר נבצר ממנה להשתתף בשוק העבודה או להימנע בהשתתפות בהכשרות מסוגים שונים כתלות בסטטוס שירותה הצבאי.¹⁶
- ג. במסגרת החקיקות הקודמות של הסדר תורתו אומנותו, בג"צ הבהיר את עמדתו בכך שהסדר זה אינו מספק מענה לעניין השוויון בנטל השירות.¹⁷
6. קביעת גיל פטור העומד על 35 שנים כפי שמוצע בהצעה הנוכחית, צפוי להביא להשפעות שליליות בהיקפים משמעותיים, וליצירת נזק ארוך טווח למשק הישראלי והכלכלה הישראלים. החלת איסור על השתלבות בשוק העבודה ורכישת הכשרה תעסוקתית עד גיל זה 35, צפויה להביא לירידה בשיעורי התעסוקה של הגברים החרדים ולפגיעה בשכרם, באופן שבעתיד צפוי להביא לפגיעה כלכלית ניכרת בכלל המשק:
- א. מספר הגברים החרדים אשר נמצאים כיום בטווח הגילאים שבין 21 שנים ל-35 שנים, והיה נבצר מהם לעבוד אילו גיל הפטור היה 35 שנים עומד על כ-150 אלף איש. לשם השוואה, היקף סך הגברים החרדים העובדים כיום בישראל עומד על כ-110 אלף איש.¹⁸
- ב. נכון לסוף שנת 2023, שיעור תעסוקת גברים חרדים לגילאי 66-25 עומד על 55.5%. במצב עולם בו רוב מוחלט של הגברים מתחת לגילאי 35 לא היו עובדים כלל, שיעור התעסוקה היה

¹⁶ האוכלוסייה החרדית אינה האוכלוסייה היחידה שאינה משרתת בצה"ל, וזאת מתוקף הסדרים משפטיים שונים החלים על קבוצות אוכלוסייה נוספות: גברים ערבים, נשים ערביות, נשים דתיות לאומיות ונשים חרדיות. עם זאת, עבור כלל הקבוצות האחרות לא קיימות סנקציות עקב אי-השירות.

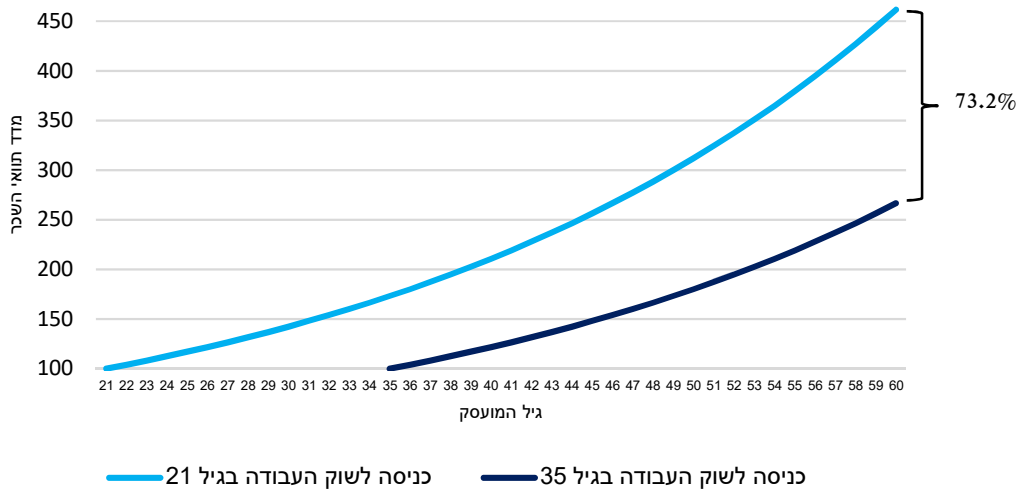
¹⁷ בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואחרים, 12.9.2017.

¹⁸ נתוני למ"ס.

עומד על כ-38% בלבד, ירידה של כ-30% ביחס למצב הנוכחי. יודגש כי המועד האחרון בו שיעור התעסוקה של גברים חרדים נסב סביב שיעור זה חל בשנת 2007, כך שבהיבט זה, צעד זה צפוי להחזיר את המשק לאחור כמעט 20 שנים.

ג. כניסה מוקדמת לשוק העבודה צפויה להגדיל את שכר העובד, לאור צבירה של תשואה לניסיון.¹⁹ סימולציה הבוחנת את השפעת גיל הכניסה לשוק העבודה על שכר הגבר החרדי מלמדת כי כניסה בגיל 21, שהינו גיל הכניסה הפוטנציאלי המוקדם ביותר של האוכלוסייה המשרתת, צפויה להביא לגידול של כ-75% בשכר ביחס לגיל 35, כל זאת ללא הכשרה תעסוקתית. אומדן לפער השכר המצטבר בגין הכניסה המוקדמת לתעסוקה מציג כי בגיל 60 הפער עומד על כ-1.3 מיליון ש"ח²⁰. לכן, כל דחייה של השתלבות בשוק העבודה צפויה להשפיע באופן שלילי על שכר העובד, באופן שעשוי להצטבר למאות אלפי שקלים לאורך זמן. יודגש כי תחולת העוני בקרב משקי בית מהאוכלוסייה החרדית גבוהה באופן ניכר ביחס לכלל האוכלוסייה, וההיתכנות לצמצומה ללא שיפור בשכר הגבר החרדי קיימת באופן מוגבל.²¹

תרשים 13: סימולציה להשפעת גיל הכניסה לשוק העבודה על מדד תוואי השכר, שכר בסיס=100



מקור: עיבודי אגף התקציבים לסקר כוח אדם של הלמ"ס ונתוני הביטוח הלאומי.

7. האפקט השלילי הנובע מקביעתו של גיל פטור על תעסוקת גברים חרדים נמצא בקונצנזוס מקצועי, ונבחן על ידי גורמים שונים בממשלה ומחוצה לה:

א. בנק ישראל בחן את "ריקון הבריקה" (בשנת 2014 שוחררו באופן חד פעמי כל הגברים החרדים מגיל 22 מהאיסור לעבוד), ומצא כי הוא הביא לגידול של כ-10% בהסתברות שגבר

¹⁹ התשואה לניסיון מוגדרת כגידול בשכר שמקורו בצבירת ניסיון בשוק העבודה. במסגרת מיקוד שפורסם על ידי אגף הכלכלה הראשי במשרד האוצר, "תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל" (2024), נעשה שימוש בערך אובדן שנת ותק בשוק העבודה העומד על 4%, בו נעשה שימוש גם במסגרת ניתוח זה.

²⁰ בשימוש בריבית היוון העומדת על 5%.
²¹ על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2021 תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים בכלל האוכלוסייה עמדה על 21%, כאשר בקרב האוכלוסייה החרדית תחולת העונה עמדה על 34%.

- חרדי ישתלב בשוק התעסוקה בגילאים הרלוונטיים, והגדיל את השכר השנתי ברוטו שלו בכ- 7%. שילוב שתי השפעות אלו (תעסוקה ושכר) הביאה לכך שההכנסה המשפחתית מעבודה שכירה גדלה בכ- 13% (בגילאים מסוימים ההשפעה הייתה אפילו גדולה יותר).²²
- ב. מחקר נוסף שבוצע על ידי בנק ישראל ובחן את השפעת חוק טל במסגרתו נקבעה שנת הכרעה בגיל 23 שנים מצא כי החוק הגדיל את הסבירות שישתתפו בשוק העבודה בכ- 15%-14%, ואת ההסתברות שיהיו מועסקים בכ- 13%-11%.²³
- ג. אחת לעשור ממשלת ישראל קובעת יעדים בתחום התעסוקה המכתיבים את כלל המדיניות הממשלתית בתחום. השפעת גיל הפטור מגיוס על שיעורי תעסוקה של גברים חרדים קיבלה ביטוי ביעדי תעסוקה של ועדת 2030, אשר אומצו בהחלטת ממשלה ב-2 לאוגוסט 2021. יעדים אלו גובשו על ידי ועדה מקצועית בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, בה השתתפו מגוון משרדי ממשלה, נציגי מעסיקים, נציגי ארגוני עובדים, אנשי אקדמיה ונציגי מגזר שלישי המומחים בתחום. במסגרת יעדי התעסוקה שנקבעו בוועדה, היעד עבור גברים חרדים פוצל כתלות בגיל הפטור, כאשר הפחתת גיל הפטור מגדילה את יעד התעסוקה ב- 5% (כמות השקולה ל-15 אלף איש נוספים).²⁴
8. יש לציין כי מעבר לקביעת גיל פטור כפי שמוצע בהחלטה זו, במסגרת פעולות הממשלה מבוצעים צעדים נוספים אשר משפיעים באופן שלילי על תעסוקת הגברים החרדים, כך שלביצוע צעדים מעודדי תעסוקה בעת הזו חשיבות גבוהה:
- א. הגדלת תקציב הישיבות, המהווה התמריץ הכלכלי השלילי המשמעותי ביותר לאי-כניסתם של הגברים החרדים לשוק העבודה.²⁵
- ב. הגדלת תקציב מוסדות החינוך בפיקוח חרדי, בדגש על מוסדות הבנים, אשר מרביתם אינם מקנים לתלמידיהם את המיומנויות המאפשרות השתלבות איכותית בשוק העבודה. הגדלת התקציב צפויה להרחיב את היקף התלמידים להם מיומנויות תעסוקתיות נמוכות.
- ג. מבחן התמיכה הממשלתי המקנה זכאות לסבסוד עבור מעונות היום מתנה את מתן הזכאות בכך ששני הורי הפעוט ישתתפו בשוק העבודה, למעט מקרה בו האב הינו אברך הלומד בכולל, הנחשב כמועסק לעניין מבחן התמיכה. אומנם בשונה מקצבת האברך הגבר החרדי אינו צפוי לאבד תמיכה זו ביציאה לשוק העבודה, כך שהיא אינה מהווה תמריץ שלילי להשתלבות בשוק העבודה, אך גם לא מספקת תמריץ חיובי עבור הגבר החרדי וזאת בשונה מיתר האוכלוסיות.
- ד. הקריטריונים להנחה בתשלום הארנונה למגורים בנויים כך ששיעור ההנחה גדל עם מספר הפרטים במשק הבית וככל שהכנסתו נמוכה יותר. ככל שהכנסת משק הבית תגדל, ההנחה צפויה לפחות, באופן שמביא לתמריץ שלילי להשתלבות בשוק העבודה.

²² הורדת גיל הפטור משירות צבאי לגברים חרדים והשפעה על היצע עבודתם ועל משתני תוצאה נוספים, נועם זוסמן ואברהם זופניק, יולי 2021.

²³ השפעת חוק טל על היצע העבודה של גברים חרדים, צביקה דויטש, בנק ישראל 2017.

²⁴ ללא הפחתת גיל הפטור, היעד שנקבע הוא 65% בשנת 2030, וככל שגיל הפטור מגיוס יפחת אזי היעד יעלה ל-70%. כלומר, הוערך כי הפחתת גיל הפטור צפויה להשפיע ב-5% בתוך עשור.

²⁵ חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים, כפיר בן וזאב קריל, אגף הכלכלנית הראשית, 2019.

9. ההשלכות הכבדות של אי-שילובם של הגברים החרדים בשוק העבודה על המשק הישראלי בימי שיגרה נכונה ביתר שאת בימים אלה. יתר על כן, לכך נוספים הצרכים הביטחוניים הנובעים מהמצב הביטחוני המורכב בו נמצאת מדינת ישראל החל מה-7 באוקטובר, המייצרים קשיים נוספים לחוסנו של המשק והחברה הישראלים, ובראשם הצורך להרחיב את הסדר"כ הלוחם בצה"ל:

א. על פי הצעות החוק שפורסמו על ידי משרד הביטחון נדרשת הארכת משך שירות החובה לגברים ב-6 חודשים,²⁶ וכן הרחבת מספר ימי המילואים בהם משרת חייל שאינו קצין עד ל-42 ימים בשנה (הארכה של 24 ימים בממוצע) ולקצין עד 55 ימים בשנים (הארכה של 27 ימים בממוצע) ובמקביל להעלאת גיל הפטור משירות מילואים ב-5 שנים.

ב. על אף שהצעות אלו מתייחסות לצרכים הביטחוניים, הן צפויות להביא להשפעות כלכליות מרחיקות לכת הן בהיבט התקציבי והן בהיבט המשקי, וכן לגידול ניכר בנטל הביטחוני שמוטל על הפרט. ההשפעה הכלכלית של הצעות אלו בעשור הקרוב מוערכת בכ-104 מיליארד ש"ח, והעלות התקציבית מוערכת בכ-41 מיליארד ש"ח.

ג. הארכת שירות החובה צפויה לדחות את הכניסה לשוק העבודה של המשרתים, ובכך להוביל להפחתה בשכר הפוטנציאלי של הפרט לאורך מרבית שנותיו בשוק העבודה. על בסיס מחקר של הכלכלן הראשי במשרד האוצר,²⁷ הארכת שירות החובה בשישה חודשים תוביל לפגיעה כלכלית של כ-6.35 מיליארד ש"ח בשנה (כ-0.34 אחוזי תוצר) בהבשלה מלאה, וכן לפגיעה כלכלית במשרת המוערכת בכ-40,000 ש"ח²⁸ לאורך שנות חייו של הפרט (כ-6,700 ש"ח עבור חודש בודד אחד).²⁹ הערכות אלו מתייחסות למודל שירות ראשוני של מערכת הביטחון בו הוצג כי על אף שהחוק יאפשר לשחרר לאחר 28 חודשים, כלל המשרתים הגברים (ונשים המשרתות במסגרת א16) צפויים לשרת 36 חודשים מלאים. כמובן, ככל שיהיו שינויים בגובה התגמול החודשי ובמשכי השירות בכל מערך, העלויות ישתנו בהתאם.

ד. הרחבת היקף ימי המילואים צפויה להביא להפסד פעילות כלכלית בהיקף נרחב, הנובע מהיעדרות משרת המילואים מעבודה, אובדן ההון שאינו מנוצל, פגיעה בבן/בת הזוג ואובדן הוותק. על בסיס תחזיות צה"ל לכמות ימי המילואים הצפויה, עלות כלכלית זו מוערכת בכ-4.1 מיליארד ש"ח בשנה (0.22 אחוזי תוצר) בהבשלה מלאה, וככל שהיקף הגיוס למילואים יהיה בהתאם לכמות המקסימלית המצוינת בהצעה, הפגיעה הכלכלית תעמוד על כ-17.7 מיליארד ש"ח בשנה (0.94 אחוזי תוצר).³⁰

ה. לצד פגיעות אלה, יש לציין כי במידה שהאוכלוסייה שנמצאת כיום במעמד "תורתו אומנותו" תגייס לשירות החובה בדומה לאוכלוסייה היהודית הלא חרדית, ניתן היה לקצר את משך שירות החובה בכ-7 חודשים לכלל המשרתים. לחילופין, ניתן היה לצמצם את היקף ימי המילואים הצפויים להיות מופנים לתעסוקה מבצעית בשנת 2024 (ובשנים הבאות ככל

²⁶ לפי החוק הקיים, משך שירות החובה עומד על 32 חודשים והחל ממתגייסי יולי 2024 הוא יעמוד על 30 חודשים.

²⁷ תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2024.

²⁸ בקיזוז התגמולים שניתנים לחיילים כדוגמת דמי הקיום, מענק ופיקדון.

²⁹ תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2024.

³⁰ שם.

והיקף הימים יישאר דומה) בכ-86%³¹, כך למשל, לוחם מילואים שהיה צפוי לשרת 36 ימים בתעסוקה מבצעית, עם גיוס אוכלוסייה זו הוא צפוי לשרת כ-5 ימים בלבד. כמו כן, יודגש כי למתן מענה לצרכים הביטחוניים על ידי חיילי חובה תוך צמצום שירות המילואים ישנה משמעות כלכלית גבוהה במיוחד, המוערכת בכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה,³² שכן תחלופה זו צפויה לצמצם את עלות השירות למשק בעשרות מונים. כמו כן, בשלוש שנים הקרובות, בה ישנם מספר שנתונים שלא התגייסו (כ-63 אלף צעירים בגילאי 18-26 במעמד "תורתו אומנותו"), די בשיעור גיוס של כ-21% מקרב קבוצה זו כדי לצמצם לחלוטין את היקף ימי המילואים הצפויים להיות מופנים לתעסוקה מבצעית.

³¹ בהתאם לכמות ימי המילואים המופנים לתעסוקה מבצעית כפי שהוצג על ידי נציגי צה"ל.
³² עיבוד אגף תקציבים על בסיס ניתוח הכלכלן הראשי, ותחת ההנחה השמרנית כי הפגיעה הכלכלית הנובעת משירות של חייל מהאוכלוסייה החרדית זהה לפגיעה הכלכלית של חייל מהאוכלוסייה הכללית.