

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

הממונה על התקציבים

ט"ו בכסלו התשפ"ה
16 בדצמבר 2024
תק. 2024-578

לכבוד:
עו"ד, הילה ארליך עמר
היועצת המשפטית למשרד הבטחון

הנדון: הצעת חוק שירות ביטחון - (תיקון מספר 26) - עמדת אגף התקציבים

לאור פנייתך להצגת עמדתנו המקצועית בנושא מתווה הגיוס עבור גברים חרדים לצה"ל, ובהמשך לצורך בגיבוש תשתית עובדתית ומקצועית לקראת גיבוש הסדר חדש, להלן תוצג עמדת אגף התקציבים באשר להיבטים הכלכליים של מתווה זה, ובפרט לנושא הסנקציות הכלכליות שבעניינן ביקשת התייחסות מפורטת.

נוכח המציאות בה שרויה מדינת ישראל החל מה-7 לאוקטובר בשנה שעברה, ולאור תמונת העתיד הנובעת ממצאות זו, אנו סבורים כי קיימות לקונות משמעותיות בתזכיר החוק המונח על שולחנה של הכנסת (להלן – תזכיר החוק).¹ כך, אנו סבורים כי ככל שהסדר המתגבש יהיה דומה במהותו לתזכיר זה, הוא צפוי להביא להשפעות כלכליות שליליות מרחיקות לכת בהיבט המשקי והתקציבי, ולגידול ניכר בנטל הביטחוני המוטל על הפרט. לאור זאת, מצורפת עמדתנו הכלכלית המלאה בהתייחס לכלל ההיבטים, לרבות התייחסות לאפשרות השימוש בתמריצים כלכליים לשם הגדלת היקפי המתגייסים מאוכלוסיית הגברים החרדים.

עוד 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. נוכח המגמות הדמוגרפיות, המצביעות כי בשנת 2065 החברה החרדית צפויה להוות 21% ממשקי הבית, 32% מהאוכלוסייה ככלל, וכ-50% מהילדים בגילאי כיתה א' בפרט, לדפוס התעסוקה של הגברים החרדים צפויות להיות השלכות מאקרו כלכליות משמעותיות.² על פי הערכות שונות, הגירעון התקציבי (העברות תקציביות לעומת הכנסות ממיסוי) הנובע מהמאפיינים הכלכליים של משקי הבית החרדיים, העומד כיום על כ-25 מיליארד ש"ח בשנה, צפוי לגדול בכ-500% עד לכ-140 מיליארד ש"ח בשנה, באופן שמלמד כי בעתיד הסבסוד הצולב בין קבוצות האוכלוסייה אינו בר קיימא.³ במקביל, צפויה פגיעה בתוצר שתעמוד על כ-13%, המשקפת ירידה בשיעור מקביל ברמת החיים של

¹ הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022.

² תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065, חלופה בינונית, הלמ"ס.

³ עיבודי שלדור לנתוני סקר הוצאות של הלמ"ס, 2024; "על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי בית בישראלי", אריאל קרלינסקי, תום שדה, ערן יוגב, מיכאל שראל, הרבעון לכלכלה, 2024.

כלל אזרחי המדינה.⁴ בנוסף, בשנת 2065 יהיה צורך בהעלאת המיסים הישירים ב-16% על מנת לשמור על אותה רמת שירותים שהמדינה מספקת ללא הגדלת הגירעון.⁵ יודגש, כי היעדר השילוב בשוק העבודה של הגברים החרדים נובע ממספר גורמים, אך בין השאר, במידה רבה הוא תוצאה של מתווה הגיוס שחלו בעשורים האחרונים ושל הסדרי "תורתו אומנותו" ו-"גיל הפטור", שהביאו ליצירת מערך תמריצים אשר עודד גברים חרדים להישאר במוסד התורני בכדי להימנע משירות, ותוך איסור על השתלבות בתעסוקה עד להגעה לגיל המזכה בפטור מגיוס לצה"ל, כפי שיפורט בהמשך.

על רקע זה, במסגרת סעיף 26ב לתזכיר החוק, אשר הונח על שולחנה של ועדת החוץ והביטחון טרם השינוי שחל במצב הביטחוני עקב המלחמה, הוגדרו מטרות החקיקה: צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות הסדיר, וקידום השתלבותם של בני הציבור החרדי בשוק התעסוקה, כאשר התזכיר מבקש להביא לכדי איזון בין שתי התכליות הנ"ל. לאור מגמות שהיו נכונות לעת כתיבתו, לרבות צמצום צרכי כוח האדם בצה"ל, קיצור שירות החובה והמילואים וההשלכות הכלכליות הכבדות הנובעות ממגמות התעסוקה של הגברים החרדים, ממשלת ישראל בחרה בזמנו לשים את כובד משקלה על התכלית התעסוקתית, וזאת על חשבון התכלית הביטחונית. זו גם הייתה העמדה המקצועית של משרד האוצר בשעתו, אשר הדגיש כי לאור אי-ההצלחה בגיוס חרדים נכון לעת ההיא, ובהיעדר צורך של צה"ל להרחיב את שורותיו, יש להעדיף את התכלית הכלכלית, אשר בבסיסה מונח הצורך לשילובם של הגברים החרדים בשוק העבודה (יודגש שגם בשעתו צויין כי עבור תכלית זו תזכיר החוק סיפק מענה חלקי בלבד, כך שעמדתנו הייתה כי ללא הפחתת גיל הפטור ל-21 ומטה התכלית הכלכלית לא תקבל מענה כנדרש).

עם זאת, לכל הדעות, הצרכים הביטחוניים הנובעים מהמצב בו נמצאת מדינת ישראל החל מ-7 באוקטובר בשנה שעברה, וההשלכות הכלכליות מרחיקות הלכת שלהם, מלמדים כי האיזון שנבחר דאז לא נכון לשעה זו. ברור לכל כי כעת יש לשים את כובד המשקל על הצורך המיידית בהרחבת היקפי המתגייסים לטובת הרחבת סדר הכוחות הלוחם בצה"ל. בד בבד, לאור ההשפעות הכלכליות מרחיקות הלכת הנובעות מהיקף שילובם של הגברים החרדים בשוק העבודה, יש לפעול לשינוי הדפוסיים הכלכליים הפוגעים בצמיחה המשקית, ולמניעת ההפסד הכפול במסגרתו חלק ניכר מהציבור החרדי לא מגויס ולא משתלב בשוק העבודה, כפי שיפורט להלן.

הצרכים הביטחוניים הנוכחיים מטילים נטל כבד על משרתי המילואים, אשר נדרשו לשרת מאות ימי מילואים בשנה הנוכחית, וצפויים להידרש לעשרות ימי מילואים בשנה גם לאחר סיום המלחמה. יודגש כי היקף שירות המילואים מביא לפגיעה כלכלית משקית בהיקפים נרחבים, העומדת על כ-50 אלף ש"ח לחודש של שירות בממוצע בעבור כל משרת מילואים. כך, העלות הכלכלית של הצרכים העתידיים המוערכים כעת על ידי גורמי הביטחון, הנאמדים בכ-60 ימי מילואים בשנה עבור 300 אלף משרתים,

⁴ מיקוד שבועי 19 בנובמבר 2019, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

⁵ הרצאת פרופסור אמיר ירון, נגיד בנק ישראל, 31.12.19.

עומדת על כ-30 מיליארד ש"ח בשנה.⁶ לעומת זאת, המחיר הכלכלי של שירות החובה הינו נמוך משמעותית. זאת, מעבר למחיר החברתי והמשפחתי הכבד הכרוך בשירות מילואים ממושך כאמור. על כן, לביצוע צעדים אשר יפחיתו את סך ימי המילואים הנדרשים במשק חשיבות כלכלית רבה.

בהמשך לכך, על פי גורמי המקצוע בצה"ל, גרוד לוחם בודד של משרתי חובה שקול ללמעלה מ-12 גרודי מילואים לוחמים המשרתים חודש בשנה במוצע. על כן, בכדי להביא לצמצום בהיקף ימי המילואים הנדרשים ולצמצם את הפגיעה הכלכלית המשקית, בעדיפות הראשונה יש להגדיל את היקף משרתי החובה בצה"ל ככלל, ובמערך הלוחם בפרט.

בחינת נתוני הגיוס מלמדת כי עבור גברים מקרב החברה היהודית שאינה חרדית שיעורי ההתייצבות עומדים על כ-85% ונמצאים במיצוי כמעט מלא, כך שאינם מאפשרים הגדלת היקפים משמעותית. לכן, הפוטנציאל הגבוה ביותר להגדלת היקפי המשרתים בשירות החובה בכלל, ובמערך הלוחם בפרט, טמון בהגדלת שיעורי המשרתים מקרב אוכלוסיית הגברים החרדים, המהווים מלאי משרתים הממומש כיום בהיקף מצומצם בלבד. בחינת היקף חייבי הגיוס מהחברה החרדית מחזקת הנחה זו, שכן כיום ישנם כ-60 אלף חייבי גיוס בגילאי 19-27, לצד כ-14 אלף גברים המגיעים לגיל 18 מידי שנה ומצטרפים לקבוצה זו. יתרה מכך, גיוס של 1,000 גברים חרדים נוספים בלבד לשירות קרבי מידי שנה, צפוי להפחית את היקף ימי המילואים השנתי בכשבעים עבור משרתי המילואים במערך הלוחם בשנה יציבה (לאחר שלוש שנות גיוס). על כן, נוכח הפגיעה הנרחבת שסופג המשק כתוצאה מהיקף שירות המילואים, ולאור פוטנציאל הגידול המשמעותי בהיקף משרתי החובה הטמון בגיוסם של גברים מקרב האוכלוסייה החרדית, קיים צורך כלכלי מובהק להגדיל את היקף המתגייסים לצה"ל מאוכלוסייה זו באופן הרחב ביותר. חשיבות זו מתעצמת שבעתיים בראייה אסטרטגית ארוכת טווח לנוכח המגמות הדמוגרפיות שהוצגו לעיל.

יתר על כן, העומס המתוכנן על משרתי המילואים בשנים הקרובות צפוי לפגוע בהקצאה היעילה של משרתי המילואים בשוק העבודה, שכן היקף ימי העבודה הנרחב אותו הם צפויים להפסיד עלול להוביל לפגיעה ביכולתם למצוא עבודה התואמת את כישוריהם והעדפותיהם. פגיעה זו צפויה להביא לנזק כלכלי נוסף. יודגש, כי כל האמור הינו מעבר למחירים האישיים והמשפחתיים הכבדים שמשלמים משרתי המילואים ובני משפחותיהם בשנים אלה.

על רקע זה, נתבקשנו להתייחס לשאלת התמריצים הכלכליים האפשריים להגדלת היקפי הגיוס מקרב אוכלוסיית הגברים החרדים. כפי שצוין, בעת כתיבת תזכיר החוק, לפני כ-3 שנים, כובד המשקל הונח על תכלית ההשתלבות בשוק העבודה, כך שלא נכללו בו תמריצים כלכליים לעידוד גיוס לצה"ל. כעת, נוכח הצורך בהתאמת האיזונים בהסדר החקיקה ובהגדלה משמעותית של היקף המתגייסים לצה"ל, נפרט את ההסדרים הכספיים שאנו סבורים כי צפויים להיות אפקטיביים לתכלית זו, המהווים סיוע

⁶תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 2024.

ייעודי ומובחן למשקי בית מהאוכלוסייה החרדית. בנוסף, נציג העברות כספיות נוספות, שעשויות להיות אפקטיביות בעת גיבוש סל תמריצים כלכליים להגדלת היקפי הגיוס.

המחקר הכלכלי והניסיון הממשלתי הנצבר הנובע מצעדי מדיניות שיושמו בשלושת העשורים האחרונים מלמדים כי השימוש בתמריצים כלכליים מהווה כלי אפקטיבי לשילוב החברה החרדית בשוק העבודה, כאשר יישומם מתבצע באופן מקיף ואפקטיבי. על כן, אנו סבורים כי בהינתן ההתאמות הנדרשות, ניתן לבחון כיצד לבצע שימוש במודל זה גם עבור עידוד גיוס לצה"ל, על אף השוני המשמעותי בין הסוגיות.

במטרה לממש מדיניות ממשלתית מסוגים שונים, אחד הכלים המרכזיים העומדים בפני קובעי המדיניות הינו השפעה על התנהגות באמצעות שימוש בתמריצים כלכליים. תמריצים כלכליים עשויים להיות חיוביים או שליליים: במסגרת שימוש בתמריצים חיוביים, הפרט מתוגמל באופן חיובי עבור פעולות שתואמות את המדיניות המבוקשת, ואילו תמריצים שליליים גוררים מחיר כלכלי בגין ביצוע פעולות הסותרות אותה. לדוגמה, קנסות על עבירות תנועה מהוות תמריץ כלכלי שלילי לנהיגה מסוכנת אותה מבקשת המדינה למגר; נקודות זיכוי עודפות לנשים מהוות תמריץ כלכלי חיובי ליציאה לשוק התעסוקה בהתאם למדיניות הממשלתית.

בהמשך לכך, המחקר הכלכלי מלמד כי בבחינת התמריצים האפשריים להשפעה על התנהגותם של פרטים, תמריצים שליליים צפויים להיות אפקטיביים יותר מאשר תמריצים חיוביים. התאוריה המרכזית עליה מבוססת הנחה זו מוצגת במסגרת תורת הערך ("Prospect Theory") שהוצגה על ידי החוקרים דניאל כהנמן ועמוס טברסקי, ועבורה זכה כהנמן בפרס נובל לכלכלה.⁷ במסגרת תאוריה זו, נכלל מושג המכונה "שנאת ההפסד", המבטא את הנטייה האנושית לייחס משקל רב יותר להפסדים כלכליים מאשר לרווחים, גם כאשר הערך הכספי של שניהם זהה. לפי התאוריה, אנשים נוהגים לקבל החלטות על בסיס האופן שבו הם תופסים רווחים והפסדים מנקודת ייחוס מסוימת בה הם כבר נמצאים. כך, פרטים מייחסים חשיבות גבוהה יותר לאפשרות להרעה במצבם, בהשוואה לאפשרות לקבלת הטבה שקולה באותו ההיקף. תאוריית שנאת ההפסד קשורה קשר הדוק לאפקט הבעלות ("Endowment Effect") שלפיו פרטים נוטים להעריך רכוש שבבעלותם בערך גבוה יותר ממה שהיו מוכנים לשלם עבורו אילו לא היו בבעלותם.⁸ הסיבה לכך נעוצה בכך שהוויתור על פריט שבבעלותם נתפס כהפסד, ולכן הערך הסובייקטיבי שלו עולה. כך, ניתוח סוגיית התמריצים באמצעות תאוריה זו מלמדת כי תמריצים שליליים, המגלמים פוטנציאל להפסד כלכלי הנובע משלילת סבסוד לו הפרט כבר זכאי בעת הנוכחית, צפויים להיות אפקטיביים יותר מתמריצים חיוביים בהיקף דומה.

⁷ Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*, vol. 47, no. 2, 1979, pp. 263–91.

⁸ Kahneman, Daniel & Knetsch, Jack & Thaler, Richard. (2011). Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *Advances in Behavioral Economics*. 98. 55-74.

יתרה מכך, מחקרים שנעשו בישראל מלמדים כי ביחס לקבוצות אחרות, החברה החרדית הינה אוכלוסייה בעלת דפוסי התנהגות כלכליים ייחודיים, כך שההבחנה בין האפקט הצפוי משימוש בתמריצים חיוביים או שליליים תקפה עבורה ביתר שאת. מדדי העוני מלמדים כי לאור מאפייני משק הבית החרדי, המתאפיין בהכנסה נמוכה ובתא משפחתי רחב, תופעת העוני רווחת בחברה החרדית בהיקף חריג ביחס לשאר קבוצות האוכלוסייה בישראל. בהמשך לכך, על אף שהאפשרות להפחתת היקפי העוני באמצעות הגדלת הכנסת משק הבית עומדת בפני משקי בית רבים מקבוצה זו הם בוחרים שלא לעשות כך, בכדי לשמר אורחות חיים המבוססים על נורמות תרבותיות שונות. כך, בחינת הדפוסים הכלכליים של משקי בית אלה מלמדת כי הם פועלים לייצר הכנסה שתכליתה לשמר רמת חיים מסוימת, ובוחרים שלא לשפרה גם כשהאפשרות מונחת לפתחם.⁹

ניתוחים אלה מלמדים כי תמריצים כלכליים חיוביים לא צפויים להביא לשינוי התנהגות אפקטיבי בהיקף נרחב בקרב חברה זו, שכן גם בהינתן האפשרות להגדיל את הכנסת משק הבית בכפוף לביצוע פעולה מסוימת, מרבית הפרטים בוחרים לתעדף את שימור אורחות החיים הייחודיים לקבוצה על פני גמול כלכלי. בניגוד לכך, שימוש בתמריצים שליליים צפוי להיות אפקטיבי במידה מוגברת עבור האוכלוסייה החרדית, שכן שיעור ההעברות הממשלתיות מתוך סך ההכנסה של משקי הבית החרדיים גבוה ביחס לאוכלוסיות מקבילות.¹⁰ על כן, פרט אשר לא ייענה לחובת הגיוס שהוטלה עליו יהיה חשוף להפסד כלכלי משמעותי. בהמשך לכך, המחקר הכלכלי הבוחן את השפעת המדיניות הממשלתית על דפוסי ההתנהגות של משקי הבית בישראל מאשש הנחה זו, וממחיש את ההשפעה המוגברת של תמריצים כלכליים שונים על דפוסי ההתנהגות של משקי בית חרדיים.¹¹

אדרבה, כבר כיום משרתים בצה"ל זכאים להטבות כלכליות רבות, בדמות תגמול המורכב ממענק שחרור ודמי פיקדון, הנחות בפרויקטי דיור ממשלתיים, זכאות להנחה בתשלום הארנונה, הטבות בתחום המשכנתאות, מתן הנחה בעת תשלום אגרות ממשלתיות שונות ועוד. בחינת נתוני הגיוס של גברים מהאוכלוסייה החרדית מלמדת כי סביר שהטבות אלה לא מייצרות תמריץ משמעותי לגיוס לצה"ל עבור הפרטים בקבוצה זו כיום, ולכן נראה שגם הגדלתן לא צפויה להביא לשינוי בתוצאות מנגנון זה.

על כן, בחינת הדפוסים הכלכליים של משקי הבית החרדים מלמדים כי שימוש בסנקציות כלכליות, המבוססות על שלילת זכאות לסיוע כלכלי ממשלתי כתלות בסטטוס הגיוס, צפויה להיות אפקטיבית בהגדלת היקפי הגיוס. הסיוע צפוי להישלל מפרט אשר נקרא לגיוס אך נמנע מלממש חובה זו, וכך גרם להכבדת הנטל עבור יתר המשרתים המממשים את חובתם כחוק. יחד עם זאת נדגיש, כפי שיפורט

⁹ "על תרבות ועוני בחברה החרדית, היבטים שונים של עוני בחברה החרדית", ניצה (קלינר) קסיר, אסף צחור-שי, המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2017; "היסטוריה וסוציולוגיה חרדית פוגשות את כלכלית ישראל", הלה אקסלרד ויצחק טרכטינגוט, מכון אהרון, 2023; "האם הקומץ משביע את הארי? ההתנהלות הכלכלית של משקי הבית החרדיים", עמית לוונטל, גבריאל גורדון, גלעד מלאך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022; "בין תורה לפרנסה: מעבר של גברים חרדים מכוללים לשוק העבודה", גבריאל גורדון, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023; "הכנסה מעבודה של משקי בית: אתגרים, תרחיש ומדיניות", אסנת ליפשיץ וטלי מרום, מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2024.

¹⁰ פרק ז' – סוגיות ברווחה ובהתחלקות ההכנסות, דוח בנק ישראל, 2022.

¹¹ שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני, צבי אקשטיין אסנת ליפשיץ וטלי לרום, מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2018.

בהמשך – סנקציות כלכליות יהיו אפקטיביות אך ורק כחלק ממערך חוקי שלם המכווין להגדלת היקפי הגיוס. ככל שיבנה מערך המאפשר התחמקות מסנקציות אלה, או בהיעדר קביעת נורמה ברורה לעניין חובת הגיוס, לסנקציות תהיה השפעה מוגבלת בלבד.

בבחינת ההטבות הכלכליות הפוטנציאליות עבורן ניתן לשלול את הזכאות בהיעדר היענות לקריאה לגיוס לצה"ל ניתן לבחון הטבות התלויות בהיותו של הפרט לומד במוסד תורני (אברך או בחור ישיבה), לצד בחינת הטבות נוספות בעלות משקל משמעותי מסך ההכנסה של משק הבית החרדי. להלן יפורטו הטבות אלה בקצרה, ולאחר מכן בפירוט.

1. הטבות התלויות בסטטוס הלימודים במוסד תורני:

א. סבסוד שכר הלימוד במסגרות הסמל המפוקחות ("סבסוד מעונות היום"), המהווה הטבה משמעותית בהכנסת משקי בית חרדיים רבים, אשר מקנה זכאות גם בגין לימודים בישיבה ובגילאי הגיוס.

ב. תמיכה במוסדות תורניים ("קצבת האברך").

ג. הנחה בדמי הביטוח הלאומי לתלמידי מוסדות תורניים.

2. הטבת בעלות משקל משמעותי בהכנסת משק הבית החרדי:

א. סבסוד דיור (תוכניות "מחיר למשתכן" ו-"מחיר מטרחה").

ב. הנחה בתשלומי הארנונה.

ג. סבסוד צהרונים לאחר שעות הלימודים.

ד. קצבת הילדים של הביטוח הלאומי.

3. תמריצים שליליים פליליים או מנהליים: לצד השימוש בסנקציות כלכליות, ניתן לבחון שימוש

בסנקציות אישיות נוספות בעלות השפעה כלכלית ואישית על הפרט, כגון איסור יציאה מהארץ,

איסור הוצאת רישיון נהיגה ועוד. פעולות אלה צפויות גם הן להשפיע על התנהגות פרטים, אך

משום שמהותן אינה כלכלית לא תובא אליהן התייחסות במסמך זה.

אומדן לשווי ההטבות הנ"ל עבור משק בית ממוצע המשתייך לאוכלוסייה החרדית מלמד כי סך

ההכנסה הנובעת ממכלול ההטבות הנ"ל צפוי לעמוד על אלפי ש"ח בחודש, שכאמור מהווים שיעור

משמעותי מסך ההכנסות של משק הבית. במטרה לייצר השפעה שתכליתה להגדיל את היקפי הגיוס,

אנו סבורים כי נכון להתמקד בהטבות התלויות בסטטוס הלימודים במוסד התורני המהווה הסדר חליפי

לגיוס לצה"ל. בפרט, הזכאות עבור סבסוד מעונות היום וקצבת האברך מהוות חלק משמעותי בהכנסת

משק הבית, ועל כן צפויות להיות בעלת השפעה רבה על התנהגות הפרטים בהתאם למחקרים העוסקים

בחברה החרדית בישראל ולתיאוריה הכלכלית שהוצגה לעיל.

עם זאת, על אף ההשפעה המשמעותית שתמריצים אלה צפויים לייצר על הכנסת משק הבית החרדי, יש להדגיש כי נדרשים מספר תנאים בשביל שיממשו את פוטנציאל האפקטיביות הטמון בהם: תחולה מיידית של הסנקציות הכלכליות הינה תנאי הכרחי להצלחת המתווה, מפני שמועד החלת הסנקציות צפוי להשפיע באופן ישיר על המועד בו הפרט צפוי לשנות את התנהגותו.¹² לכן, ככל שישנו צורך מהותי ודחוף בהגדלת היקף המשרתים בצה"ל, תחולה מאוחרת של התמריצים השליליים צפויה לפגוע באופן משמעותי בתכלית זו. בנוסף, עיכוב תחולת התמריצים השליליים צפויה לאפשר תקופת ביניים, שעלולה לשרר לחיבי הגיוס כי ייתכן שעד להגעת המועד בו יחולו הסנקציות יוטמע הסדר חדש שימנע את החלתן בפועל, בהתאם לנורמה שהתקבעה בשנים האחרונות.

בהמשך לכך, נדרש לעגן את הקשר הישיר בין פעולותיו של הפרט להשפעות שהן מייצרות על אורח חייו. על כן, מתחייב כי החלת הסנקציות תותנה בפעולתו של הפרט בלבד, ולא בעמידה ביעדים קולקטיביים או באמצעות מנגנונים שונים אשר פורמים את הקשר הבלתי אמצעי בין סטטוס הגיוס ובין שלילת הסיוע הכלכלי. לדוגמה, מנגנון אשר מחיל את שלילת הסיוע רק במצב שבו לא מתקיימת עמידה ביעד קולקטיבי כלשהו צפוי להפחית עד לבטל כליל את האפקטיביות של מנגנון זה, שכן קיימת סבירות משמעותית לאי-שלילת הסיוע עבור פרט שנקרא לגיוס ולא התייצב לאור התאמות שיבוצעו במתודולוגיית הספירה, היענות של פרטים אחרים מקרב הקבוצה, תיקוני חקיקה שיבוצעו בדיעבד ועוד.¹³

באופן רחב יותר, ובהתייחס למתווה הגיוס הכולל, אנו סבורים כי נדרש ללמוד מניסיון העבר וכי אין לקדם בשנית מנגנונים אשר כשלו במסגרת הסדרים קודמים ולא הצליחו להביא לגיוס משמעותי. בהתאם לכך, אנו סבורים כי המנגנונים הקיימים בתזכיר החוק, המאמצים כלים בהם נעשה שימוש בניסיונות שונים שאינם צלחו בעבר, אינם צפויים למלא את שתי המטרות שהוגדרו בגוף החקיקה-הגדלת היקפי הגיוס באוכלוסייה החרדית וקידום השתלבותה של אוכלוסייה זו בשוק העבודה. מסקנות אלה, נוגעות בעיקרן לשימוש בעקרונות הבאים:

1. אי-קביעת חובת גיוס אישית וקביעת יעדי גיוס כלליים.
2. שימור הסדר תורתו אומנותו, כך שכל צעיר שיבקש ללמוד לימודים תורניים יקבל דחיית שירות כברירת מחדל.
3. שימור מנגנון גיל הפטור הקובע כי עד להגעה לגיל המזכה על הפרט נאסר ללמוד או לקבל הכשרה מקצועית ועליו לבלות את מרבית שעותיו בין כותלי המוסד התורני.
4. מסלולי גיוס שאינם תואמים את הצרכים הביטחוניים.
5. קביעת סנקציות על תקציב המוסדות התורניים כנגד אי עמידה ביעדים קולקטיביים.

¹² לשם המחשה ניתן לחשוב על דוגמה מעולמות אחרים: האם היינו מצפים שקנס חנייה יינתן למי שחונה במקום אסור רק מספר שנים לאחר ביצוע העבירה? שהרי סביר שפעולה כזו לא הייתה משפיעה על התנהגותם של הרוב המוחלט של הפרטים.

¹³ בהמשך לדוגמה הקודמת, האם ניתן לצפות כי אדם שחנה במקום אסור יאלץ לשלם קנס רק במידה ויתברר כי קבוצה שלמה של פרטים חנו במקום זה לאורך שנים? לא ניתן לצפות כי אדם יבחן את פעולותיו הפרטיות בהינתן התנהגות של קבוצה שלמה, וכלל לא ברור באיזה מובן ניתן להשפיע על התנהגותו במצב עניינים זה.

ראשית, אנו סבורים כי מנגנונים אלו עלולים לפגוע משמעותית באפקטיביות הסנקציות הכלכליות. בנוסף, לא רק שלא יביאו לגיוס משמעותי כלל, אלא צפויים גם לפגוע באופן משמעותי בכלכלה הישראלית בהיבט כפול – הן בהשתתפות נטל שירות שאינו בר קיימא על המשרתים, והן באי שילוב הגברים החרדים בכלכלה – אתגר משמעותי שעמד לפתחה של הכלכלה הישראלית גם טרם ה-7 באוקטובר 2023.

להלן תפורט עמדתנו כלפי עקרונות התזכיר:

1. קביעת יעדי גיוס כלליים חלף חובת גיוס אישית, קרי יעד מספרי כללי לגיוס גברים חרדים בשנה מסוימת, צפויה להביא למציאות בה בפועל אף פרט אינו מחויב להתגייס, שכן לא מוגדר עבור מי חלה חובת הגיוס הקולקטיבית מכלל קבוצת החייבים הפוטנציאליים. הצבת היעדים מבטלת בפועל את חובת הגיוס האישית, המהווה התנאי הבסיסי ביותר להגדלת היקפי הגיוס לצה"ל, שכן היא מייצרת מסר רוחבי לכך שהחוק מחיל את חובת השירות על כלל הפרטים מקבוצה זו. בנוסף, כאמור, חובת גיוס אישית מעגנת את חובת הגיוס החוקית ברמת האדם הפרטי, ומייצרת קשר ישיר בין קבלת ההחלטות של הפרט לבין ההשלכות השונות הצפויות להיגזר מהחלטות אלה, תוך הנחת בסיס להחלת סנקציות אישיות במקרה של הפרת החוק. יתרה מכך, שימוש במתודולוגיות ספירה שונות עלול לרוקן את יעדי הגיוס מתוכן, שכן ניתן להכליל בספירה מתגייסים למסלולי שירות שונים שאינם צפויים לתרום לצרכים הביטחוניים הנוכחיים, לרבות שלב ב', שירות לאומי-אזרחי ועוד.
2. שימור הסדר תורתו אומנותו צפוי להפחית את היקפי הגיוס, מפני שבכדי להימנע משירות או מסנקציות כלכליות, כל שפרט נדרש לעשות הוא לפנות ללימודים במוסד תורני, באופן שמייצר מערך תמריצים שצפוי להגדיל את מספר הלומדים במוסדות התורניים, וכך להפחית את מספר המשרתים בצה"ל. שימור עיקרון זה, לרבות "גיוס רק מי שאינו לומד תורה", הינו ערובה בטוחה לכך שההסדר לא יביא להפחתת הנטל הבטחוני על המשרתים הנוכחיים בצה"ל, מפני שככל שההשתתפות במסגרות אלה תמשיך לספק פטור דה-פקטו מגיוס לצה"ל, יתאפשר לצעיר החרדי המעוניין בכך להימנע מגיוס. יתר על כן, ייתכן כי הגיוס יקוטלג כמיועד בעיקר עבור נושרים מעולם הישיבות, באופן שצפוי לפגוע באטרקטיביות הגיוס בקרב החברה החרדית ובלגיטימציה הציבורית לפעולה זו. לצד זאת, יודגש כי הסדר זה הביא בעבר וצפוי להוביל בעתיד לפגיעה כלכלית ניכרת, שכן הוא מהווה אחד מחסמי היסוד שגרמו לכך שגברים חרדים משתתפים בשוק העבודה בשיעורים נמוכים ובשכר נמוך ביחס לאוכלוסיות מקבילות במשק, באופן שאינו בר שינוי עבור חלק ניכר מהפרטים בקבוצה זו. יש לציין שככל והמחוקק יבקש לייחד את תכלית לימוד התורה, ניתן ליישם זאת באמצעות הסדרים ייעודיים.
3. שימור השימוש במנגנון גיל הפטור, ודאי אם מדובר בגיל גבוה מ-21, צפוי לשמר את ההתניה בין אי-גיוס גברים חרדים ומניעת השתלבותם בשוק העבודה, אשר 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. יודגש, כי לא קיימת אינדיקציה

לכך ששימוש במנגנון גיל הפטור צפוי לגרום לבחורי הישיבות להתגייס במטרה להסיר מעצמם את המגבלות המושתות עליהם במסגרת ההסדר, כך שטיעונים העולים בעניין זה אינם אלא 'חשיבה אופטימית'. לכן, יש להימנע מיישום הסדרים המביאים לכך שפרטים נאלצים להישאר בכותלי המוסד התורני ולכן גם מנועים מהשתלבות בשוק העבודה, רק בכדי להימנע מגיוס לצה"ל. בנוסף, מנגנון זה צפוי להביא לכך שגם הפרטים שיתגייסו יעשו זאת לאחר מספר דחיות שירות ולכן בגיל מאוחר, באופן שיפחית את הסיכוי שיתגייסו לשירות משמעותי התואם את הצרכים הביטחוניים. עוד יודגש כי מנגנון גיל הפטור, המושתת על שנות "דחיית שירות" חוזרות ונשנות עד להגעה לגיל המזכה, מביא לריקון מתוכן של מושג דחיית השירות: דחיית שירות אשר לא מביאה לשירות בפועל בתום התקופה מחד, ומונעת השתלבות בשוק העבודה בשנים קריטיות מאידך, מהווה עיוות של הכלי וסטייה מתכליתו המקורית, ומייצרת בהגדרתה נזק כלכלי ללא תועלת ביטחונית.

4. גיוס למסלולים שאינם תואמים את הצרכים הביטחוניים הנוכחיים, לרבות מסלולי שירות מקוצרים בצה"ל, או מסלולי שירות במסגרת השירות הלאומי-אזרחי, אינו צפוי לתרום לצמצום נטל המילואים על האוכלוסייה המשרתת, המהווה הצורך הדחוף ביותר בעת הנוכחית. ניתוח אוכלוסיית משרתי המילואים הנושאות בעיקר הנטל, לצד הצהרותיו של צה"ל ביחס לתפקידים בהם ישנו מחסור בכוח אדם, מלמדים כי בכדי להביא לשינוי מהותי במצב הקיים ולהפחית את הפגיעה הכלכלית במשק יש להגדיל את מספר משרתי החובה בצה"ל במערכי הלחימה ותומכי הלחימה. לכן, הגדלת היקפי הגיוס עבור מערכים אשר לא צפויים להשפיע על היקפי כוח האדם במערכים אלה ככלל, ומחוזן לצה"ל בפרט, לא צפויים להביא לשינוי המצב הקיים. על כן, יודגש כי מנגנונים אשר פעלו בעבר כחלק מהסדרי גיוס שונים עבור אוכלוסיית הגברים החרדים, לרבות מסלולי שירות מקוצרים בצה"ל ושירות לאומי-אזרחי, לא צפויים לתרום להפחתת הנטל הצבאי על המשרתים כיום. כך, היות וצו השעה מחייב כי התכלית המרכזית של הסדר הגיוס הנוכחי תהיה הפחתת הנטל על המשרתים הקיימים, לשירות מסוגים אלה ולדומיהם אין מקום בהסדר הגיוס הנוכחי. עוד יודגש, כי כלל הסדרי הגיוס, אם בעלי ערך בטחוני ואם לאו, גוררים נטל כלכלי על המשק, בדמות עלות תקציבית הנובעת מהצורך בתפעולם ומימונם וכן עלות כלכלית הנובעת מהיעדרם של המשרתים משוק העבודה. על כן, יש לבחון בשימת לב את סוגי השירות אליהם מופנים הפרטים המשרתים, ואת העלות והתועלת הנובעות משירות זה.

5. שלילת התקצוב למסגרות תורניות כנגד אי עמידה ביעדים צפויה לתרום לתמריצי הפרטים להתגייס לצה"ל באופן מוגבל ביותר, שכן גם במקרה זה קיים קשר עקיף בלבד בין פעולותיו של הפרט לתועלת ולנזק שהוא צפוי לשאת כתוצאה מהן. סביר להניח כי ההפחתה בתקציב המוסד התורני תחלק בין כלל הלומדים ולא תיספג באמצעות הפחתת התמיכה לפרט שהפר את חובת הגיוס בלבד (תמיכת המדינה כיום ניתנת למוסד ולא לפרט). בנוסף, תקציב המוסדות התורניים נקבע בהסכמים קואליציוניים תקציביים, כך שנדרש לעגן מנגנונים ייעודיים לכך שלא יהיה ניתן להגדילו מידי שנה באופן שיכסה על אובדן התקציב הנובע משיעורי הגיוס

המצומצמים (לדוגמה: בשנת 2023 גדל תקציב המוסדות התורניים מ-1.2 מיליארד ש"ח ל-1.7 מיליארד ש"ח, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה הנוכחית).

לסיכום, אנו סבורים כי נוכח השינוי הרב שחל בצרכים הביטחוניים הנובעים מהמצב המורכב בו נמצאת מדינת ישראל החל מה-7 באוקטובר בשנה שעברה, וההשלכות הכלכליות מרחיקות הלכת שלהם, העקרונות עליהם התבסס תזכיר החוק בעת הנחתו על שולחן כנסת אינם מותאמים לעת הנוכחית. כעת נכון לשים את כובד המשקל על הצורך המידי בהרחבת היקפי המתגייסים לטובת הרחבת סדר כוחות הלוחם בצה"ל הן בשל השיקולים הביטחוניים והן בשל השיקולים הכלכליים.

לצד זאת, לאור ההשפעות הכלכליות מרחיקות הלכת הנובעות מהיקף שילוב הגברים החרדים בשוק העבודה בעשורים הבאים, ולשם מניעת ההפסד הכפול במסגרתו חלק ניכר מהציבור החרדי לא מגויס וגם לא משתלב בשוק העבודה, יש לפעול לשינוי ההסדרים שהתקיימו עד לאחרונה ואשר הובילו ליצירת דפוסים כלכליים הפוגעים בצמיחה המשקית.

הנזק הכלכלי רחב ההיקף שהיעדרותם של משרתי המילואים משוק העבודה גורמת למשק, לצד צרכים עתידיים שאינם מבשרים על הקלה מספקת בנטל זה, מחייבים כי הממשלה וצה"ל יבצעו פעולות אקטיביות לשינוי מצב הקיים, בייחוד באמצעות הגדלת פוטנציאל הגיוס לשירות החובה. כאמור, אנו סבורים כי ניתוח התזכיר המונח על שולחן של וועדת החוץ והביטחון מלמד כי מימושו אינו צפוי להביא להגדלת היקף המתגייסים לצה"ל באופן משמעותי, ובהתאם לכך גם לא צפוי להביא להקלה בפגיעה הכלכלית הנובעת מהיקף גיוס המילואים הנרחב.

ניסיון העבר והמחקר הכלכלי מלמדים כי קיימת אפשרות לגבש הסדר אפקטיבי, המבוסס על העקרונות שפורטו - חובת גיוס אישית, סנקציות כלכליות על הפרט בהפרת חובת הגיוס, ניתוק בין חובת השירות הצבאי למגבלות על כניסה לשוק העבודה ושירות בעל תועלת ביטחונית. נדגיש כי לטעמינו, ללא הסדר אפקטיבי כולל התומך בהגדלת היקפי הגיוס סנקציות כלכליות לא יביאו לתוצאה הרצויה ועלולות להיות אות מתה.

בברכה,



יוגב גרודס

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

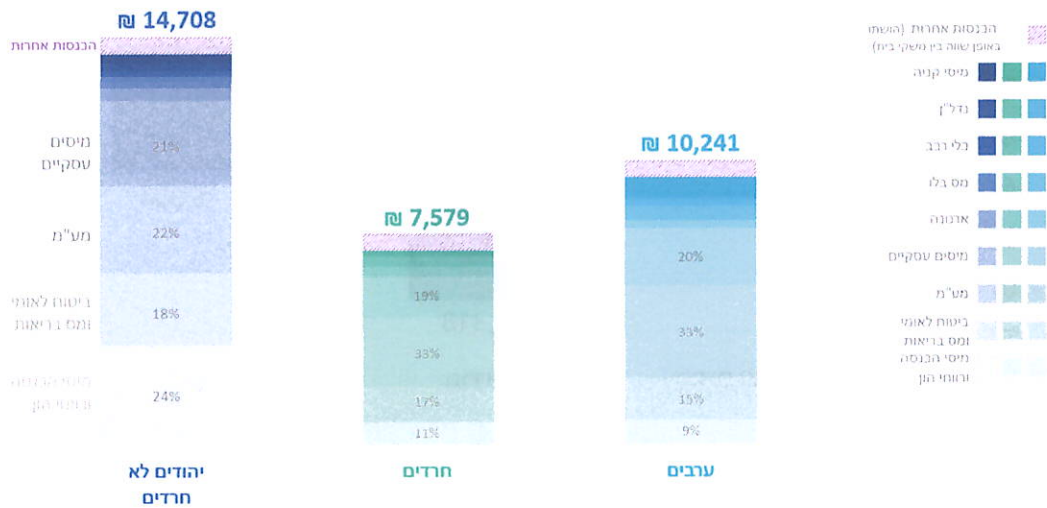
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר

להלן פירוט הדברים – הרחבה בנושא תמריצים כלכליים להרחבת היקפי הגיוס:

1. משקי בית חרדיים מתאפיינים בהכנסה נמוכה ובמספר נפשות גבוה למשק בית, ולכן מסתמכים על סיוע כלכלי ממשלתי ועל שירותים ממשלתיים בהיקף נרחב. ניתוח ההשפעה של מאפיינים אלה על הקצאת המשאבים הממשלתית מלמדת כי בממוצע, תרומתם של משקי בית חרדיים להכנסות המדינה עומדת על כמחצית מזו של משקי בית יהודיים שאינם חרדים.

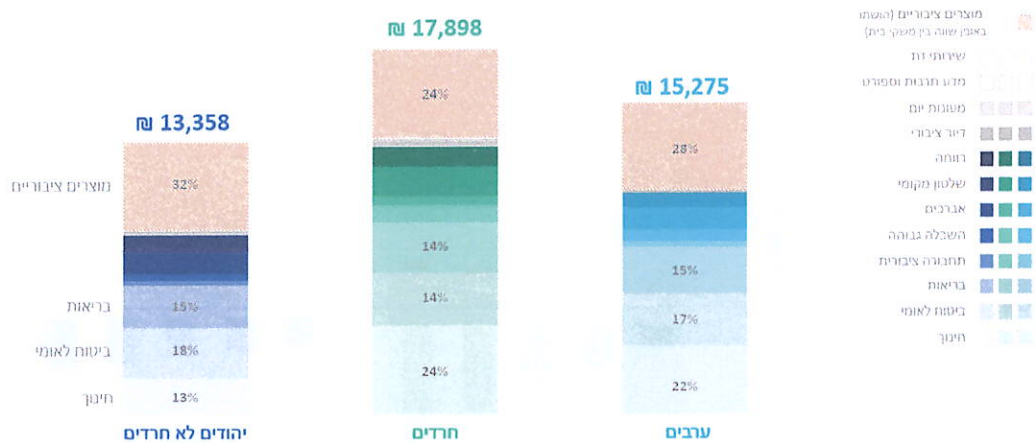
תרשים 1: תרומה חודשית ממוצעת של משק בית להכנסות המדינה, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019.



מקור: עיבודי שלדור לסקר הוצאות של הלמ"ס.

2. לצד זאת, ההוצאה הממשלתית על משק בית חרדי גבוהה בכ-35% מההוצאה על משק בית יהודי שאיננו חרדי.

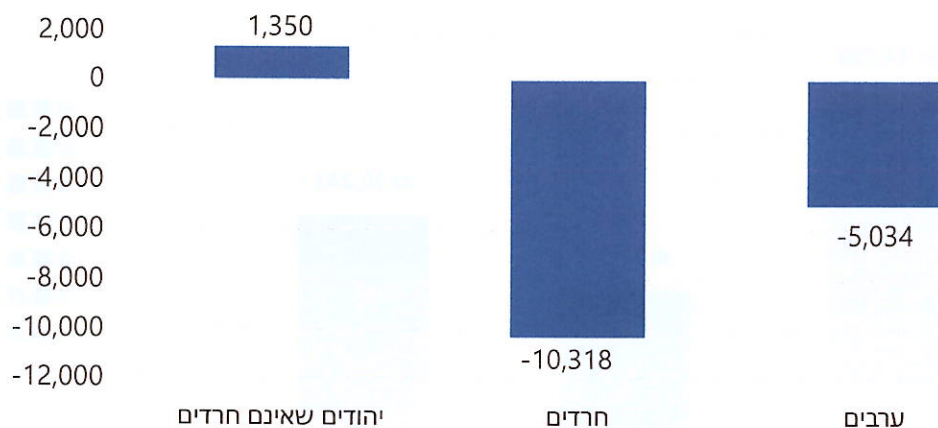
תרשים 2: הוצאה חודשית ממוצעת עבור משק בית לפי קבוצת אוכלוסייה, כולל מוצרים ציבוריים, 2019.



מקור: עיבודי שלדור לסקר הוצאות של הלמ"ס.

3. כך, סכימת ההשפעה על הכנסות והוצאות המדינה יחדיו מלמדת כי בממוצע, משק בית חרדי מייצר אפקט גרעוני בתקציב המדינה בהיקף של כ-10.5 אלף ש"ח בחודש, שמומן על ידי עודף שמקורו במשקי הבית היהודים שאינם חרדים.

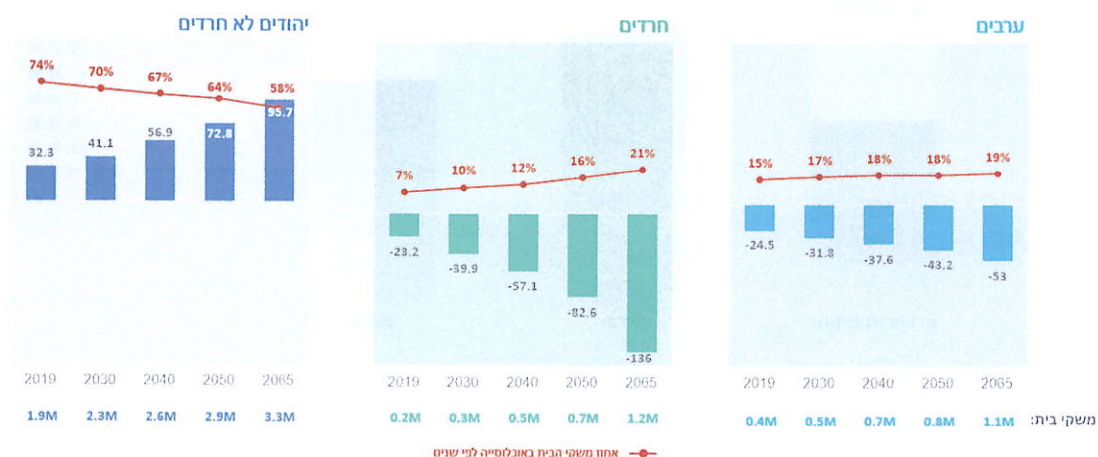
תרשים 3: העברות חודשיות נטו למשק בית (תרומה להכנסות המדינה פחות הוצאות על משק הבית), לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019.



מקור: עיבודי שלדור לסקר הוצאות של הלמ"ס.

4. בחינת ההשפעה העתידית של המאפיינים הכלכליים של משקי הבית בראי המגמות הדמוגרפיות מלמדת כי בטווח הארוך נראה שהסבסוד הצולב בין קבוצות האוכלוסייה אינו בר קיימא: בשנת 2019 הגירעון הפיסקלי שמקורו במשקי הבית החרדיים (-23.2) קטן מהעודף שמקורו במשקי בית יהודיים שאינם חרדיים (32.3), אך בשנת 2065 המאזן מתהפך, והגירעון שמקורו במשקי בית חרדיים (-136) גבוה באופן משמעותי מהעודף הפיסקלי שמקורו במשקי הבית היהודיים שאינם חרדיים (95.7), כך שיידרשו מקורות תקציביים נוספים בהיקף נרחב לכיסוי הגירעון הצפוי.

תרשים 4: תחזית מאזן פיסקלי נטו לפי נתוני שנת 2019, לפי קבוצת אוכלוסייה, מאזן שנתי במיליארדי ש"ח, 2019-2065

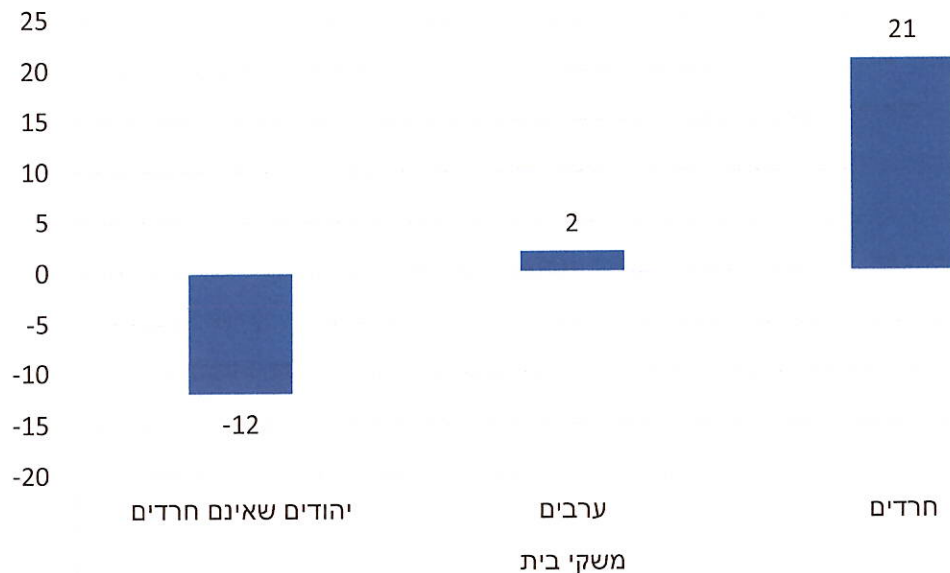


*מוצרים ציבוריים ותמיכות בתעשיות הוותיקות החדש בכל נקודת זמן בהנחה שסה"כ הוצאות אלו גדלות ב-1% בשנה (ולא ביחס ישיר לגידול במשקי הבית).
מקור: עיבודי שלדור לסקר הוצאות של הלמ"ס.

בהמשך לכך, ולאור היקף ההעברות התקציביות המופנות למשקי בית חרדיים כפי שפורט לעיל, המחקר הכלכלי והניסיון הממשלתי הנצבר הנובע מצעדי מדיניות קודמים שיושמו בשלושת העשורים האחרונים מלמדים כי השימוש בתמריצים כלכליים מהווה כלי אפקטיבי לשילוב החברה החרדית בשוק העבודה, כאשר יישומם מתבצע באופן מקיף ואפקטיבי. על כן, אנו סבורים כי בהינתן ההתאמות הנדרשות, ניתן לבחון כיצד לבצע שימוש במודל זה גם עבור עידוד גיוס לצה"ל, על אף השוני המשמעותי בין הסוגיות.

בהמשך לכל האמור לעיל, וכפי שפורט בהרחבה, שימוש בתמריצים כלכליים שליליים צפוי להיות אפקטיבי במידה מוגברת עבור האוכלוסייה החרדית, שכן שיעור ההעברות הממשלתיות מתוך סך ההכנסה של משקי הבית החרדיים גבוה ביחס לאוכלוסיות מקבילות.¹⁴ על כן, פרט אשר לא יענה לחובת הגיוס שהוטלה עליו יהיה חשוף להפסד כלכלי משמעותי. בהמשך לכך, המחקר הכלכלי הבוחן את השפעת המדיניות הממשלתית על דפוסי ההתנהגות של משקי הבית בישראל מאשש הנחה זו, וממחיש את ההשפעה המוגברת של תמריצים כלכליים שונים על דפוסי ההתנהגות של משקי בית חרדיים.¹⁵ יתרה מכך, נמצא כי שינוי של 1,000 ש"ח בלבד במערך התמריצים השליליים של הגברים החרדים, צפוי להגדיל את שיעורי התעסוקה בהיקף משמעותי, העומד על כ-10%.¹⁶

תרשים 5: 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.

בבחינת הטבות הכלכליות הפוטנציאליות עבורן ניתן לשלול את הזכאות בהיעדר היענות לקריאה לגיוס לצה"ל ניתן לבחון הטבות התלויות בהיותו של הפרט לומד במוסד תורני (אברך או בחור ישיבה), לצד בחינת הטבות נוספות בעלות משקל משמעותי מסך ההכנסה של משק הבית החרדי.

¹⁴ פרק ז' – סוגיות ברווחה ובהתחלקות ההכנסות, דוח בנק ישראל, 2022.

¹⁵ שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני, צבי אקשטיין אסנת ליפשיץ וטלי לרום, מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2018.

¹⁶ חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים, כפיר בן זואב קריל, אגף הכלכלנית הראשית, 2019.

הטבות התלויות בסטטוס הלימודים במוסד תורני:

1. סבסוד מעונות יום¹⁷

סבסוד זה מועבר על ידי משרד העבודה, ומטרתו לעודד השתלבות בשוק העבודה של הורים לפעוטות בגילאי לידה עד 3, באמצעות השתתפות במימון מסגרות חינוכיות-טיפוליות עבור גילאים אלה. עם זאת, במשך שנים רבות מבחן התמיכה המקנה את הזכאות לסבסוד מכיל התאמות שונות, המטות את הקריטריונים כך שיטיבו ביתר עם משקי בית חרדיים: בכדי להיות זכאים לסבסוד, שני ההורים במשק הבית צריכים לעבוד או לעסוק בלימודים בעלי תכלית תעסוקתית (הכשרה או לימודים אשר צפויים להביא להשתלבות איכותית בשוק העבודה). עם זאת, סייג לכך הינו הקניית זכאות לסבסוד גם בגין לימודים במוסד תורני, על אף התשואה הכלכלית השלילית הנובעת מהם. בנוסף, מתודולוגיית קביעת הסבסוד במבחן התמיכה מבוססת על מתן סבסוד גבוה יותר ככל שיש יותר ילדים במשק הבית, ללא מגבלה כמותית, וללא שימוש בתקנונים כלכליים מקובלים לרבות חישוב ההכנסה לפי נפש סטנדרטית, הצפויה להביא להפחתת הסבסוד עבור משקי בית בעלי מספר גדול של נפשות.¹⁸

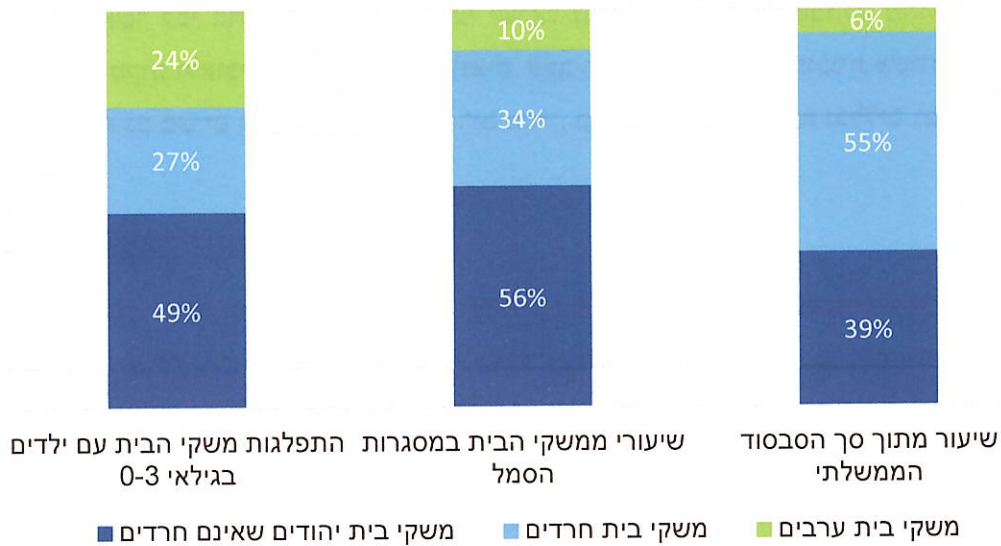
ניתוח נתוני הסבסוד מלמד כי להטיות אלה השפעה מכרעת על האופן בו סבסוד מעונות היום מתפלג בפועל בין האוכלוסיות השונות: על אף שמשקי בית חרדים מהווים כ-27% בלבד ממשקי הבית בישראל בהם פעוטות בגילאי לידה עד 3, הם מהווים כ-34% ממשקי הבית השולחים פעוטות למסגרות המסובסדות, וזכאים ל-55% מסך הסבסוד בכללותו. בנוסף, מתוך כלל משקי הבית החרדיים המשתתפים במסגרות אלה, 83% זכאים להנחה בשכר הלימוד, כאשר הנתון המקביל באוכלוסייה הערבית עומד על 47%, ובאוכלוסייה היהודית שאינה חרדית על 53.19%. לכן, לאור ההטיה המובנית עבור משקי בית חרדיים בקריטריונים המקנים זכאות לסבסוד שכר הלימוד במעונות, ולאור גובה הסכומים הפוטנציאליים הצפויים בעת תשלום שכר לימוד מלא בהיעדר זכאות לסבסוד, סביר כי שלילת הסיוע להטבה זו תביא לשינוי התנהגות ניכר עבור מסה משמעותית של פרטים. יודגש כי נוכח מקרים דומים בעבר²⁰, ובהינתן היקף ההסתמכות הכלכלית של משק הבית על הכנסת האם, לא צפויה פגיעה משמעותית בתעסוקת נשים חרדיות בעקבות צעד זה.

¹⁷ מבחני תמיכה להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או משפחתו, משרד העבודה.
¹⁸ נפש סטנדרטית: גודל משק הבית משפיע על רמת החיים שאפשר לקיים מהכנסה נתונה. כדי ליצור בסיס להשוואת רמת החיים של משקי בית בעלי מספר נפשות שונה, נהוג להשוותם לפי ההכנסה לנפש. מקובל גם להניח, שמספר הנפשות במשק בית אינו משפיע באופן אחיד ושווה על רמת החיים האפשרית מהכנסה נתונה, משום שקיימים יתרונות לגודל. לכן נערך שקלול של מספר הנפשות, לפי סולם אחיד: הסולם קובע כיחידת בסיס משק בית בן שתי נפשות; ככל שעולה מספר הנפשות, ניתן משקל שולי פוחת והולך לכל נפש המתווספת למשק הבית. מקור: הלמ"ס.

¹⁹ "המספרים שמאחורי סבסוד מעונות היום: החוק שנועד לעקוף את בג"צ יעמיק עוד את חוסר השוויון הקיים ממילא", גבריאל גורדון, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

²⁰ במסגרת הרפורמות הכלכליות בתחילת שנות ה-2000, הירידה בשיעור הקצבאות השפיעה באופן ניכר ביותר על משפחות מרובות ילדים, כך שהירידה בשיעור הקצבאות הייתה החזקה ביותר עבור הזוגות החרדיים, ובהתאם הם אלו ששיעורי התעסוקה שלהם עלו במידה הרבה ביותר. בנוסף, בשנת 2013 חל צמצום נוסף במערך הקצבאות של משקי הבית החרדיים, לרבות שינויים בתמיכה במוסדות תורניים ובמבחן התמיכה למעונות יום. עם זאת, על אף שינויים אלה, לא נצפה שינוי בשיעורי תעסוקת הנשים החרדיות.

תרשים 6: התפלגות סבסוד שכר הלימוד למסגרות הסמל לפי משקי בית, 2022.



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני למ"ס עבור שנת 2022.

2. תמיכה בלימוד במוסדות תורניים ("קצבת האברך")²¹

תמיכה זו מועברת על ידי משרד החינוך באמצעות מבחן תמיכה להקצאת תקצוב למוסדות התורניים, המועברת בפועל כקצבה חודשית לתלמידי המוסד. הקצבה מהווה הכנסה אלטרנטיבית לשכר עבודה, באופן התומך באפשרות לשימור רמת החיים המבוקשת עבור משק הבית החרדי גם בהעדר תעסוקת האב. עד לפקיעת ההסדר החוקי לאי-גיוס גברים חרדים לצה"ל במסגרת פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון בחודש יוני 2023,²² לימודים במוסד תורני היוו עילה לדחיית שירות בצה"ל ובזכאות לפטור מלא מגיוס בהגעה לגיל המזכה. סך התקציב של תמיכה זו עמד על כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024.

3. הנחה בדמי הביטוח הלאומי²³

סעיף 348(ה) לחוק הביטוח הלאומי קובע כי מתנדב בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, משרת שירות אזרחי וכן תלמיד במוסד תורני או בשיבה שאין לו הכנסה או הכנסתו מזערית ישלמו דמי ביטוח לאומי בתשלום חודשי של 29 ש"ח בלבד במקום 87 ש"ח, המהווים את דמי הביטוח המינימליים עבור כל מי שאינו בעל הכנסה מעבודה.

הטבות בעלות משקל משמעותי בהכנסת משק הבית החרדי:

1. סבסוד דיור

"מחיר מטרה" (ובעבר "מחיר למשתכן") הינה התוכנית הממשלתית להנגשת רכישת דירה ראשונה למחוסרי דיור, המיושמת באמצעות סבסוד ישיר וספיגת הפסד ערך הקרקע בהכנסות המדינה, כך שסך ההטבה הניתנת לזוכי התכנית עומדת בממוצע על כ-500,000 ש"ח לעומת מחיר השוק. במסגרת

²¹ מבחן התמיכה לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים-לימוד ופעולות.

²² חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986.

²³ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.

התכנית משווקת דירות מוזלות ברחבי מדינת ישראל לאוכלוסיית זכאים המבוססת על קריטריונים שוויוניים, כאשר לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל נכללות מכסות כך שבחלק מההגרות ניתנת עדיפות לבני מקום ולאוכלוסיית משרתי המילואים. עקב רוחב היריעה של התוכנית משווקות ומוצעות לזכאים דירות גם בערים ובשכונות בהן קיים רוב חרדי, כך שבין זוכי התוכנית נכללים גם אלפי משקי בית חרדים.

2. הנחה בתשלומי ארנונה²⁴

ההנחה בתשלומי הארנונה המיועדת לבעלי הכנסה נמוכה מבוססת על קריטריונים המטים את גובה ההטבה, כך שתעלה כתלות בשני מאפיינים של משק הבית: גובה ההכנסה ומספר הנפשות. ככל שמשק בית בעל הכנסה נמוכה יותר, ובעל מספר נפשות רב יותר, כך עולה גובה ההנחה לה הוא זכאי. יתרה מכך, גובה ההנחה עולה עם כל ילד נוסף, באופן שסותר את ההנחה הכלכלית הרווחת כי העלות עבור הילד הנוסף דווקא פוחתת, כך שמקובל שגובה ההנחה צריך לפחות בהתאם. כפי שהוצג בהרחבה, הכנסה נמוכה ומספר רב של נפשות מהווים מאפיינים דומיננטיים המשותפים למרבית משקי הבית החרדים, כך שרובם המוחלט זכאי להטבה המקסימלית בגין תשלומי הארנונה, העומדת על מאות שקלים בחודש בממוצע.

3. סבסוד צהרונים²⁵

משרד החינוך מסבסד את עלות הצהרונים לאחר שעות הלימודים עבור גני ילדים וכיתות א'-ב', כאשר גובה ההנחה נקבע בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית בה מתגורר הפרט. לאור מצבן הכלכלי, מרבית הרשויות בהן מתגורר הציבור החרדי נמצאות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-3), המזכים בהטבה המקסימלית: סבסוד בסך של כ-550 ש"ח לילד עבור כל חודש. כך, משק בית עם שני ילדים בגילאים המזכים, יהנה מהטבה בשווי של כ-1,100 ש"ח בחודש.

4. קצבת ילדים²⁶

הביטוח הלאומי מעביר למשקי הבית בישראל קצבה חודשית עבור כל ילד במשק הבית הנמצא מתחת לגיל 18. קצבה זו הינה אוניברסלית, ומועברת ללא בחינה של הכנסות משק הבית. גובה הקצבה עבור הילד הראשון עומד על כ-170 ש"ח בחודש, עבור הילד השני עד הרביעי כ-210 ש"ח בחודש, ועבור הילד החמישי ואילך כ-170 ש"ח בחודש. כך, משפחה בה ישנם 5 ילדים מתחת לגיל 18, תהיה זכאית לסכום העומד על כ-1,000 ש"ח בחודש.

²⁴ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג 1993

²⁵ ניצנים-תכנית הצהרונים הלאומית לגנים ולכיתות א-ב, משרד החינוך.

²⁶ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.