

מתווה עדכני למודל השירות הצבאי בישראל

יעל טופל | לירון ליבמן | אסף מלחי |

עידית שפרן-גיטלמן

עריכה: עמיחי כהן

עיוטה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר

מדיניות

188



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מתווה עדכני למודל השירות הצבאי בישראל

מחקר מדיניות 188

יעל טופל | לירון ליבמן | אסף מלחי | עידית שפרן-גיטלמן

עריכה

עמיחי כהן

טיוטה 27.3.2023

תוכן העניינים

תקציר 5

שער ראשון: מבואות 9

מבוא 11

פרק א: מתודולוגיה 15

פרק ב: רקע ונתונים 21

שער שני: מגוון השיקולים 31

פרק ג: שיקולים ביטחוניים ומבצעיים 33

פרק ד: שיקולים ערכיים וחוקתיים 49

פרק ה: שיקולים חברתיים ותפקידו החברתי של הצבא 61

פרק ו: שיקולים כלכליים ותקציביים בעיצוב מודל השירות 79

פרק ז: שיקולים ארגוניים 87

שער שלישי: הצעות 93

פרק ח: חלופות אפשריות: דרך קבלת ההחלטה – עקרונות נורמטיביים ועקרונות מעשיים ותהליכיים 95

פרק ט: אוכלוסיות מיוחדות – חרדים וערבים 107

פרק י: מסקנות כלליות והמלצות לחלופות לשירות 124

תקציר

מאז קום המדינה נתפס שירות החובה בצה"ל כרכיב מרכזי באתוס "צבא העם" וכאחת החובות העיקריות של אזרחי ישראל. חובה זו נקבעה בראשיתה בשל הכרח ביטחוני. צבא החובה שימש מקור כוח האדם לביצוע המשימות השוטפות של צה"ל, וההכשרה שקיבלו החיילים בשירות החובה שימשה אותם גם לאורך כל שנות המילואים. בה בעת, שירות החובה היה הרבה יותר מכך: הוא נתפס כמבטיח את הסולידריות החברתית; שימש כלי לפיתוח חקלאי של ישראל; במסגרתו רכשו צעירים רבים השכלה; והוא פתח פתח להשתלבות בחברה הישראלית של אוכלוסיות רבות.

אלא שהעוגנים המסורתיים שמודל השירות בצה"ל נשען עליהם נחלשו עם השנים, והם אינם יציבים היום כבעבר:

- מבחינה **ביטחונית**: שינוי באתגרים הביטחוניים העומדים לפני מדינת ישראל מחייב הכשרות ממושכות וכפועל יוצא – תקופת שירות ארוכה לרבים ממשרתי החובה. בד בבד, צה"ל מתמודד היום עם מצב של עודף כוח אדם בקרב השכבות המתגייסות.

- מבחינה **כלכלית**: בעבר נטען כי שירות החובה המלא והארוך הכרחי על מנת לאפשר לישראל להחזיק צבא גדול ומיומן בעלויות נמוכות בהשוואה לצבא מקצועי שהמשרתיים בו מקבלים שכר מלא. בה בעת, מחקרים שנערכו בשנים האחרונות מצביעים על הנטל הכבד ששירות החובה משית על הכלכלה הישראלית, בעיקר בשל דחיית יציאתם של צעירים רבים לשוק העבודה.

- מבחינה **נורמטיבית**: כפיית שירות צבאי הכרוכה בפגיעה קשה בחירות הפרט מתקבלת על הדעת כאשר תפקידו העיקרי של הצבא הוא הגנה על המדינה. כפיית שירות צבאי שנועד לקדם תכליות חברתיות, להבדיל מתכליות צבאיות, עומדת במתח עם ערכיה של המדינה הדמוקרטית-הליברלית המודרנית. יתר על כן, יש קושי להצדיק שירות חובה כאשר חלק ניכר משכבת הגיל של בני ה-18 – למעשה מעט יותר ממחציתה לפי ההערכה (כולל צעירים חרדים וערבים) – אינם מתגייסים לצה"ל כלל. מקרב חייבי הגיוס רק כ-69% מתגייסים לשירות חובה, בעיקר בשל העלייה בחלקו של הציבור החרדי (16.5%) מכלל חייבי הגיוס. גם שיעור הפטור על רקע נפשי עלה בשנים האחרונות, והוא עומד על כ-12% מכלל הגברים חייבי הגיוס, עלייה שעשויה להעיד על הימנעות "אפורה" משירות החובה.

- מבחינה **חברתית**: השירות בצה"ל כבר אינו נתפס כהכרחי לצורך שילוב בחברה הישראלית, והמוטיבציה לשירות צבאי נמוכה מבעבר, בין היתר על רקע העלייה במשקלן של נורמות מבוססות תחרות, הישגיות וחומרנות.

- מבחינה **ארגונית**: בפועל, בשנים האחרונות עבר צה"ל למודל שירות המכיר בשוני בין קבוצות משרתיים, הן בשירות החובה והן בשירות הקבע, ויצר מסלולי שירות שונים הן במשכם והן בתגמול הניתן בהם למשרתיים. במובן זה, כבר כיום השירות הוא למעשה דיפרנציאלי ולא אחיד לכל המשרתיים.

הפער שנפער בין אתוס הגיוס האוניברסלי העומד בבסיסו של אתוס "צבא העם" לבין המציאות נוכח זה זמן גם בשיח הציבורי בישראל. לאורך שנים סוגיה זו מטרידה את המערכת הפוליטית וחותרת תחת מעמדו של מודל גיוס החובה. השיח הציבורי מתמקד לרוב בשתי חלופות קצה למודל גיוס: מודל שירות חובה מלא לעומת מודל של צבא מתנדבים בשכר ("צבא מקצועי"). אם מביאים בחשבון רק את שתי האפשרויות האלה, נראה שדעת הקהל הישראלית נוטה לכיוון תמיכה במודל הצבא המקצועי. מסקרי דעת קהל שהמכון הישראלי לדמוקרטיה עורך בשנים האחרונות ניכר כי שיעור התומכים במעבר למודל כזה הולך וגדל. בשנת 2021 עלה לראשונה שיעור התומכים מקרב הציבור היהודי במעבר לצבא מקצועי (47%) על שיעור המתנגדים לו (42%). נתונים דומים נרשמו גם בשנת 2022, ובקרב הצעירים (עד גיל 34) הרוב התומך במעבר כזה גדול במיוחד.

נראה אפוא שהגיעה העת לחשיבה מחודשת על מודל שירות החובה בצה"ל. מודל השירות העכשווי אינו יציב, והניסיון להמשיך ולקיים אותו דורש הנחות עבודה שאינן עומדות במבחן המציאות. תנאי מקדים ראשון לביצוע מעבר מוצהר למודל שירות שונה הוא דיון ציבורי, שבו נשקלות העלויות, התועלות והמחיר של כל אפשרות. במצב הנוכחי המציאות כופה שינויים בלתי פורמליים "מתחת למכ"ם" של הדיון הציבורי, ואולם שינוי משמעותי באחד המוסדות החשובים ביותר של החברה הישראלית ראוי שייעשה באופן מכוון ומתוך מחשבה.

על רקע זה, המחקר הנוכחי, שהחל בשנת 2020, ביקש לברר חלופות למודל השירות הנהוג כיום ולהציע מתווה עדכני למודל שירות החובה בישראל. לשם כך ערכנו בחינה משווה של מודל השירות והתמורות שחלו בו במדינות רבות; ערכנו ראיונות עומק איכותניים עם אנשי צבא בדימוס, פוליטיקאים, חוקרים ואקדמאים; וכינסנו סדרה של "שולחנות עגולים" בהשתתפות מומחים

מתחומים שונים. כמו כן, המחקר התבסס על ספרות מקצועית ועל דוחות של ועדות ציבוריות בנושא מודל הגיוס והשינויים הנדרשים בו שפורסמו בישראל לאורך השנים.

אחת המסקנות העיקריות של המחקר היא שבין שתי אפשרויות הקצה – צבא החובה במתכונתו הקיימת או מעבר לצבא מתנדבים בשכר – יש מנעד מגוון של חלופות אחרות שאינן כרוכות בשינוי דרמטי כל כך במודל הגיוס, ואשר מתאימות יותר למציאות הביטחונית, הכלכלית והחברתית בישראל. המחקר מסיק אפוא שמודל השירות המתאים למדינת ישראל הוא מודל דיפרנציאלי, שבו כלל הצעירים מתגייסים לשירות, אך רבים מהם מתגייסים לשירות מקוצר, ואילו אחרים מתגייסים לשירות ארוך יותר, מתוך קבלת תגמול הולם על כך. בין היתר, מודל זה יאפשר לצה"ל להמשיך לקלוט לשורותיו את כוח האדם האיכותי הדרוש לו, ואשר בהיעדר שירות חובה יש חשש שיבחר שלא להתגייס.

את מודל השירות העדכני ראוי לבסס על עקרונות היסוד האלה:

- א. **עקרון השוויון**: אם משמרים את שירות החובה, הגיוס צריך להיות שוויוני או, לכל הפחות, לשאוף להגברת השוויון. מתן פטורים משירות וקביעת תקופות שירות מקוצרות מראש צריכים להתבסס על קריטריונים שקופים וענייניים.
- ב. **שוויון הזדמנויות**: בכל מודל שייבחר, צה"ל כרשות ציבורית וגוף ממלכתי-לאומי חשוב יהיה מחויב לנהוג כלפי משרתיו בשוויון ולקדם שוויון הזדמנויות בשירות הצבאי בהתאם לערכיה של מדינת ישראל. על צה"ל לפעול על מנת שלא להעמיק פערים קיימים במהלך השירות.
- ג. **חירות הפרט**: שקילת החלופות צריכה לצאת מנקודת מוצא שנדרשות הצדקות כבדות משקל על מנת להגביל את חירותו של הפרט ולכפות עליו שירות חובה צבאי, ועוד יותר מכך – שירות לאומי-אזרחי. מכך מתחייב גם כי בכל מודל שירות שייבחר יש להבטיח שמי שישרת כעניין שבחובה שירות צבאי או אזרחי, ישרת שירות משמעותי ותורם ולא תהיה תופעה של "אבטלה סמויה" משמעותית.
- ד. **שליטת הדרג המדיני בצבא**: עיקרון חוקתי חשוב במדינה דמוקרטית הוא שהצבא צריך להיות כפוף לדרג המדיני. בישראל מעוגנת מרות הממשלה על הצבא בחוק יסוד: הצבא. כל מודל חלופי צריך להיבחן גם על פי המידה שבה הוא מוסיף או גורע מהיכולת של הדרג המדיני להפעיל שליטה על הצבא, הלכה למעשה.

לאור עקרונות יסוד אלו, וצרכיו של צה"ל, מחקר זה ממליץ על עקרונות מודל השירות האלה :

- א. **הכרעת הדרג המדיני** : על הדרג המדיני להגדיר באופן ברור את צרכי כוח האדם של צה"ל, ולאור צרכים אלו להגדיר את משך השירות.
- ב. **שימור שירות החובה מתוך קיצור משמעותי שלו** : כאמור, איזון השיקולים השונים מחייב שימור של שירות החובה. עם זאת, יש צורך בקיצור משמעותי ביותר של שירות החובה בישראל.
- ג. **שירות דיפרנציאלי פורמלי** : בשורה של תפקידים יהיה צורך בשירות ארוך יותר. ייעשה כל מאמץ שהגיוס לתקופת שירות ארוכה יותר יהיה בהסכמת המתגייס, כמקובל היום. עם זאת, יש להותיר בידי צה"ל את האפשרות לחייב צעירים בתקופת שירות ארוכה יותר – תמורת תגמול הולם.
- ד. **תגמול והטבות ייחודיות למשרתים בתפקידים השונים** : יש להעניק הטבות משמעותיות לכלל המשרתים בשירות חובה. עם זאת, יש לשמור על דיפרנציאליות מסוימת לטובת הלוחמים.
- ה. **מנגנוני מיון ושיבוץ והפיקוח האזרחי עליהם** : יש ליצור מנגנון פיקוח אזרחי אפקטיבי שיבטיח כי מיון המשרתים לא יביא (שלא בכוונה) לעיוותים חברתיים.
- ו. **אוכלוסיות מיוחדות (חרדים וערבים)** : יש לתמרץ אוכלוסיות אלו להתגייס לשירות צבאי או שירות אזרחי מתוך קבלת זכויות והטבות בהתאם.
- ז. **מסלולי שירות חלופיים התנדבותיים** : כוח אדם חייב בגיוס אשר צה"ל אינו זקוק לו יוכל לשרת בארגוני חירום ביטחוניים ואזרחיים במסגרת שירות לאומי-אזרחי.

לנוכח הקשר הישיר בין מודל שירות החובה למערך המילואים ולשירות הקבע, שינויים במודל שירות החובה מחייבים בחינה יסודית של ההשלכות של שינוי מודל שירות החובה על מערכי שירות אלו.

לסיים : הגיעה העת למודל שירות חובה עדכני למדינת ישראל, שיהלום את נסיבותיה ואתגריה העכשוויים. גיבוש מודל כזה מחייב דיון ציבורי משמעותי. מחקר זה מניח חלק מן התשתית שנועדה לאפשר דיון זה.

שער ראשון – מבואות

בחלק זה של העבודה נניח את התשתית לדין. נסביר את המצב הקיים, ואת המגמות החותרות תחת קיומו. הטענה המרכזית בחלק זה של העבודה הינה כי מודל "צבא העם" כפי שעוצב לאורך עשרות שנותיה הראשונות של המדינה אינו משרת עוד את מטרותיו. הוא אינו מתאר נכונה את מודל הגיוס הקיים, וגם לא בטוח כלל כי הוא מודל הגיוס הרצוי.

מבוא

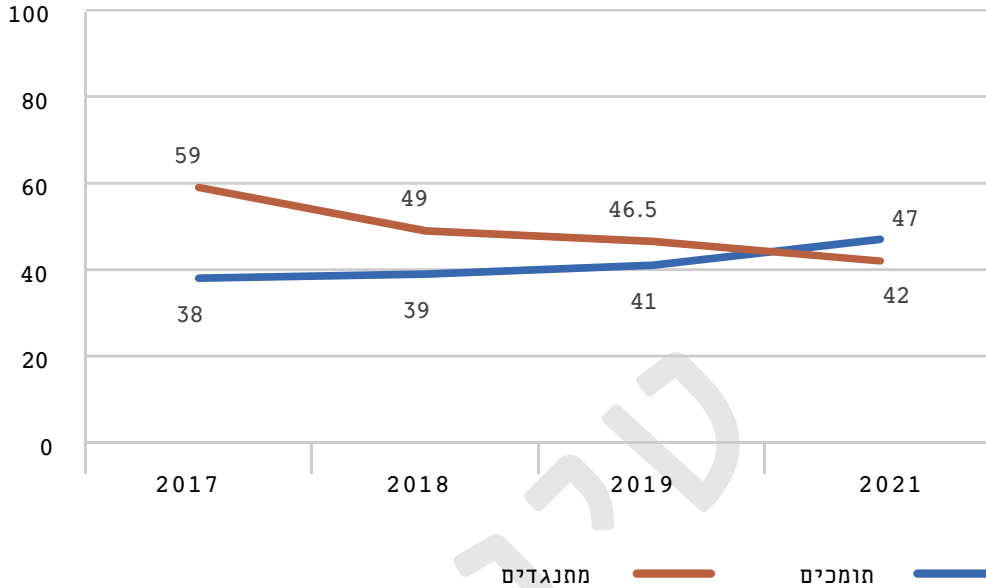
מודל השירות בצה"ל - הכולל מרכיב משמעותי של שירות חובה - מלווה את החברה הישראלית מאז יסוד המדינה, והוא נתפס כאבן יסוד ביחסי הצבא והחברה בישראל. עם זאת, העוגנים המסורתיים שעליהם נשען מודל זה אינם יציבים היום כבעבר. שינוי האתגרים הביטחוניים העומדים בפני מדינת ישראל, הירידה הברורה והעקבית בשיעור המתגייסים לצה"ל, מגמת הפיחות במוטיבציות הכלליות לשירות קרבי, ושאלות חדשות על תפקידיו האזרחיים והחברתיים הראויים של צה"ל – כל אלה מעמידים סימני שאלה סביב מודל הגיוס המסורתי. באופן מיוחד מערערת את מודל השירות הנוכחי העובדה שלמעלה ממחצית מבני ומבנות כל מחזור גיוס (כשהספירה כוללת את כל אזרחי ישראל) אינם מתגייסים לצבא.

הפער בין אתוס הגיוס האוניברסלי לבין המציאות בפועל ידוע לציבור הישראלי. לאורך שנים מטרידה הסוגיה את המערכת הפוליטית, וחותרת תחת מעמדו של מודל גיוס החובה הקיים.

השיח הציבורי מתמקד לרוב בשתי חלופות קצה למודל גיוס – מודל שירות חובה מלא מול מודל מתנדבים בשכר ("צבא מקצועי"). אילו היו אלה האפשרויות היחידות, נראה כי התנועה בציבור הישראלי היא לכיוון תמיכה במודל הצבא המקצועי. בסקרי דעת קהל הנערכים על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הולך וגדל שיעור התומכים במעבר כזה. בשנת 2021, לראשונה, עלה שיעור התומכים בקרב הציבור היהודי במעבר לצבא מקצועי (47%) על אלו המתנגדים למעבר זה (42%). יודגש כי שיעורי תמיכה והתנגדות אלו היו דומים גם בשנת 2022, ממצא המעיד על יציבות בעמדות הציבור היהודי בסוגיה זו. בקרב הגילאים הצעירים (עד גיל 44) הרוב התומך במעבר כזה גדול במיוחד.

תרשים 1

עמדה לגבי ביטול גיוס החובה וביסוס צה"ל כצבא מקצועי (% , יהודים)



מקור: סקר עמדות הציבור הישראלי ביחס לצה"ל, 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לאור נתונים אלו לא ניתן עוד לדחוק את הדיון ברלבנטיות של מודל השירות בישראל.

למסמך זה שתי מטרות עיקריות: הראשונה היא לשכנע מדוע שינוי במודל השירות הקיים בצה"ל הוא הכרחי. המודל הקיים אינו מצליח להתמודד עם האתגרים העומדים בפני החברה הישראלית. למעשה, המציאות כופה שינויים בלתי פורמליים "מתחת למכ"ס" של הדיון הציבורי. מוטב ששינויים בעניין רגיש ומכריע כל כך יעשו באופן יזום, ומושכל. מטרתנו השנייה היא להמחיש את האפשרויות השונות לשינוי, תוך עמידה על יתרונותיהן וחסרונותיהן וכן להניח תשתית הן לדיון הנורמטיבי והן לתהליכים המעשיים הנדרשים על מנת להגיע להכרעה ראויה. לשם כך בחנו חלופות שונות למודל שירות מיטבי לישראל על בסיס נורמות ועקרונות מנחים.

התובנה הבסיסית אליה הגענו הינה כי הדיון אינו חייב להתמקד בבחירה בין שתי אפשרויות הקצה, מחד-גיסא שימור של צבא חובה במתכונתו הקיימת, ומאידך-גיסא מעבר לצבא מקצועי. בין שתי אפשרויות קיצון אלו קיים מרחב של חלופות, שאינן כוללות שינוי דרמטי במודל הגיוס וייתכן שהן מתאימות יותר לאתגרים העומדים בפני מדינת ישראל ולתרבותה. מטרתנו של מסמך זה היא להציג אותן בצד המלצות אפשריות

למודל השירות, ולהצביע על יתרונותיה וחסרונותיה של כל חלופה תוך התייחסות לשיקולים הרלבנטיים הייחודיים לישראל. לצד הצגת החלופות, מציע המסמך עקרונות יסוד שיש להביא בחשבון באימוץ מתווה עדכני.

סדר הדיון במסמך :

השער הראשון של המסמך הוא המבוא לדיון. הוא כולל תיאור של המתודולוגיה אותה אימצנו לבנית המסמך, וכן רקע לגבי התפתחות מודל השירות בישראל, בצד נתונים בסיסיים לגביו.

השער השני של המסמך מניח את הרקע התאורטי לדיון. בבסיסו עומדת התובנה שלפיה דיון מושכל במודל השירות ראוי שיתבסס על חמישה סוגים של שיקולים :

- **שיקולים ביטחוניים-מבצעיים** – מודל השירות הנדרש לאור הצורך של צה"ל להתמודד עם איומים, וכוח האדם הנגזר מדרישות אלו.
- **שיקולים ערכיים-חוקתיים** – עד כמה תואם מודל הגיוס את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ואת משטרה החוקתי.
- **שיקולים תרבותיים-חברתיים** הנוגעים לתפיסת החברה הישראלית, על גווניה השונים, את היחסים בין הצבא לבין החברה בעידן הנוכחי.
- **שיקולים כלכליים-תועלתניים** – העלות והתועלת הכלכליות של מודלים שונים של שירות.
- **שיקולים ארגוניים** הנוגעים להעדפות של הצבא עצמו בדבר מודל השירות הרצוי.

שיקולים אלו מהווים את מקבילית הכוחות, שנקודת האיזון שלה משקפת את המודל הרצוי. על כל אחד משיקולים אלה תונח תשתית תאורטית והשוואתית קצרה, בצד תיאור של המצב בישראל.

בשער זה יובא גם פרק המתייחס לאוכלוסיות שאינן מתגייסות בישראל.

השער השלישי של המסמך יעסוק בדיון שלדעתנו ראוי לקיים ובפתרון המוצע. במסגרתו, אנו מיישמים את השיקולים השונים על המצב בישראל, ומתווים את הדרך הראויה לדיון בנושא מודל השירות. בשער זה יוצגו המודלים השונים האפשריים, תוך דיון ביתרונות וחסרונות של כל אחד מהם. בסופו של המסמך יוצעו עקרונות לחלופה למודל השירות הקיים, ויידונו האתגרים העולים מיישומם.

מודל השירות הצבאי בישראל איננו עניין פנימי-צבאי, מכיוון שלמודל הנוכחי, כמו גם לכל מודל שייבחר, השלכות משמעותיות גם על החברה והכלכלה בישראל. אין ספק כי תפקידו של הממסד הצבאי בכל הנוגע לשאלת מודל השירות הוא מרכזי, אך לא בלעדי. ראוי לחברה בישראל, לרבות נציגיה בכנסת ובממשלה, לגופי החברה האזרחית ולמשרדי הממשלה השונים, להיות חלק מהתהליך. במסמך זה ניסינו לשקף מגוון עמדות ואינטרסים לגבי מודל השירות הצבאי המיטבי עבור מדינת ישראל.

סביר להניח שחלק מהנתונים הנדרשים לשם החלטה אינם יכולים להיחשף במלואם לעין הציבור מטעמים של ביטחון המדינה. אנו סבורים שגם בנסיבות אלה ניתן – וצריך – לקיים דיון ציבורי אפקטיבי, שבו נשאלות שאלות ומצביעים על השיקולים הנדרשים ועל חלופות אפשריות, בדרישה כי הדרג המדיני יטיל על צה"ל לנהל עבודת מטה על משמעויותיהן המלאות של החלופות השונות, עבודה שתובא לאישור נבחרי הציבור.

פרק א. מתודולוגיה

מסמך זה נשען על ארבעה תהליכים מתודולוגיים שלובים שנועדו לאגד את הידע הקיים בכל הנוגע למודלים שונים של שירות צבאי בישראל ובמדינות שונות בהן חלו תמורות מהותיות במודל זה. להלן פרוט התהליכים המחקריים עליהם מבוססת עבודה זו:

1. דיונים ב"שולחנות עגולים"

בקיץ 2020 (יוני – ספטמבר) נערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה של "שולחנות עגולים" בהשתתפות: מומחים מן האקדמיה, אנשי המגזר הציבורי, נציגים בארגוני חברה ישראלית, אנשי צבא בדימוס ופוליטיקאים. רשימת המשתתפים מפורטת בנספח, במסגרת השולחנות העגולים נבחנו היבטים שונים של מודל השירות: (1) הדיון הראשון התמקד בסוגיית גיוס חרדים לצה"ל ובשאלת מעמדו ותפקידו של השירות הלאומי-אזרחי בישראל; (2) בדיון השני נבחנו תפקידיו החברתיים והאזרחיים של צה"ל בעידן הנוכחי; (3) הדיון השלישי והאחרון עסק בסוגיית הליבה של עבודה זו ובו דנו מומחים שונים בסוגיית שימור מודל שירות החובה עליו מבוסס "צבא העם" או מעבר לשירות התנדבותי בשכר (All Volunteers Force). שיטת גיוס זו, המבוססת על שוק העבודה, כוללת שכר מלא וחווה עבודה מכונה לעיתים גם "צבא מקצועי". על אף השימוש הנפוץ במושג צבא מקצועי, העדפנו במסמך זה להשתמש במושג הניטרלי "צבא מתנדבים בשכר" (AVF) הלקוח מהספרות המקצועית בארצות הברית.

דיונים אלה פרסו תמונה מקיפה ומעודכנת על-אודות היבטים שונים של מודל השירות בישראל, היבטים שלרוב נדונים בנפרד, אולם יש יחסי גומלין מורכבים ביניהם. לשם כך בחנו חלופות שונות למודל שירות מיטבי לישראל על בסיס נורמות ועקרונות מנחים. חלופות אלו גובשו על בסיס הנדבך המתודולוגי השני של העבודה.

2. סקירה השוואתית בין-לאומית

בשלב השני של העבודה נערכה בחינה השוואתית באשר לשינויים במודל השירות במדינות שונות בעולם, וזאת על מנת ללמוד מניסיוןן של מדינות שבהן חלו שינויים במודל השירות הצבאי. בחינה זו התמקדה במדינות דומות לישראל (ככל הניתן): במבנה המשטר והמערכת הפוליטית; סוג האיומים הביטחוניים; בגודל המדינה והאוכלוסייה; במבנה החברתי; בשיטת הגיוס ועוד.

בחירת המדינות אותן סקרנו נבעה משני שיקולים מרכזיים: האחד תועלתני והאחר ענייני. השיקול התועלתני הוביל להסתמכות על טקסטים פומביים (מאפיין לא ברור מאליו, כאשר מדובר בסוגיות ביטחוניות). השיקול הענייני הוביל להתעניינות מיוחדת במדינות דמוקרטיות שבהן המשטר והחברה דומים במידה מסוימת למצב בישראל. לגבי מדינות אלו ביקשנו להבין את מודל הגיוס המתקיים בהן הלכה למעשה, וככל שהיו בהן תהליכי שינוי של המודל, מה הוביל להם.

שני השיקולים שהוזכרו לעיל, הפנו את הזרקור בראשונה אל המדינות החברות בברית נאט"ו, שם חל תהליך שינוי גורף במודל הגיוס ובמקביל, קיימת פתיחות יחסית לכתיבה ולשיתוף אקדמי או צבאי בנושא. בסקירה נבחנו את התהליך כפי שאירע בארצות הברית, אנגליה וצרפת, אך גם נזכיר את גרמניה, נורווגיה ומדינות אחרות בברית. בחנו, בצורה מוגבלת, גם מדינות המצויות בעימות דוגמת קוריאה הדרומית. הוספנו גם דיון בשינויים שעברו לאחרונה על ירדן, אשר למרות שאינה דמוקרטית, הרי שסמיכותה לישראל ומבנה צבאה מעוררים עניין מיוחד.

יש לציין כי בחינת מדיניות השירות בצבאות זרים, מסייעת בפתיחת השיח יותר מאשר מציעה פתרון מלא המותאם לצרכים ולאתגרים של מדינת ישראל. הסקירה ההשוואתית במסמך זה, כמו סקירות קודמות שנעשו לפני¹, לימדה כי שיקולים גיאופוליטיים, דמוגרפים וחברתיים, אשר במידה רבה הם ייחודיים לכל מדינה, משחקים תפקיד בקביעת מודל השירות. ממילא, כל השוואה למדינה אחרת תתקיים מתוך הכרה בראש ובראשונה בשונות שבין המדינות ובכללן סוג המשטר, תפיסת הביטחון הלאומי, היקף האוכלוסייה, הרכב האוכלוסייה במדינה ועוד. מורכבות זו אכן פוגעת ביכולת "להעתיק" מודל גיוס ממדינות אחרות.

עם זאת, בחינת המודלים במדינות השונות מחדדת שתי תובנות:

- (א) קיים מגוון רחב של מודלים של גיוס ושירות בצבא, הן ברמה ההצהרתית ויותר מכך ברמת היישום בפועל. הבנה כי קיים מנעד רחב של מודלים, מסייעת להעשיר ולפתוח את השיח בישראל שנע בדרך כלל בין שתי אפשרויות 'הקצה' בין מודל שירות חובה כוללני לשירות מתנדבים מלא. הסקירה מלמדת שבטווח שבין שתי אפשרויות אלו מתקיימות מספר וחלופות שכל אחת מהן מציעה יתרונות וחסרונות אל מול מודל השירות הקיים בישראל.
- (ב) שיקולי היסוד דומים: אומנם לכל מדינה נסיבות ואתגרים משלה, אך קיימים מספר גורמים שעל כל מדינה לשקול על מנת להגיע למודל השירות המתאים לה. כך למשל, בכל מדינה יש

¹ ראו למשל יובל בנימין, "שלב המעבר מצבא חובה לצבא מתנדבים בשכר: פרספקטיבה השוואתית של צבאות זרים", ממד"ה, צה"ל, 2014; הנ"ל, "מודלי גיוס בעולם", צה"ל, 2020.

לשקול את האתגרים הביטחוניים מולם עומדת המדינה, את יכולתה הכלכלית, את יחס החברה לשירות הצבאי, ואת השיקולים הפנים-ארגוניים. שיקולי יסוד אלו יושמו גם בעבודתנו.

3. ראיונות עומק אישיים

על מנת לבסס ולאשש עמדות ותפיסות שהוצגו בסדרת השולחנות העגולים, וכדי להבהיר ניואנסים של מודלים שונים לשירות שנחשפו בסקירה ההשוואתית, נערכו בהמשך (קיץ 2021) עוד 14 ראיונות עומק אישיים עם מומחים ממגוון תחומי ידע ומומחיות סביב שאלת מודל השירות המיטבי. בין המרואיינים היו אנשי צבא בכירים (לשעבר); נציגי ציבור וחברי כנסת; אנשי מחקר ואקדמיה; כלכלנים מובילים ועוד. כאמור, ראיונות אלו נועדו לתקף את המסקנות שהועלו בסבב הדיונים הקודם ולהוסיף להן מידע חסר.

4. ועדות ציבוריות שעסקו במודל הגיוס בישראל

מסד נתונים נוסף עליו מבוססת עבודה זו הנה סדרת דוחות של ועדות ציבוריות ישראליות שהתכנסו מאז תחילת שנות התשעים של המאה ה-20,² ובחנו את מודל שירות החובה והיבטים הנוגעים למיצוי מיטבי של כוח האדם המשרת; אופן תגמול המשרתים באופן ההולם את סוג התפקיד; מידת ההקרבה וכן משך השירות האופטימלי לפרט, לצבא, לחברה ולמשק. מדובר במסגרת דיונים פנים-צבאיים ובוועדות ציבוריות מרובות משתתפים ומומחים, שבהן נדונה בעיקר שאלת משך שירות החובה והתגמולים עבורו. מבט על - אודות תהליכי החשיבה והתכנון שהתרחשו בישראל בשני העשורים האחרונים בסוגיית מודל שירות החובה מלמד על מספר מאפיינים משותפים לכל דוחות הוועדות:

(א) על אף הזיהוי והאפיון של תמורות חברתיות-כלכליות ברורות במציאות הישראלית והביטחונית, אף אחת מן הוועדות שסקרנו לא התיימרה ולא קיבלה מנדט חוקי לתכנון רפורמה מבנית מקיפה ויסודית בשיטת הגיוס ומאפייני שירות החובה בישראל.

(ב) כל הוועדות, ובראשן ועדת שפר (2002) וועדת בן-בסט (2006), המליצו על רפורמות שמרניות למדי, שהתמקדו בעיקר בחשיבות קיצור שירות החובה ומתן תגמולים כלכליים למשרתים זמן ממושך, לצורך טיוב הקצאת כוח האדם המשרת לתפקידים שונים; הקצאת משאבים יעילה ומדויקת יותר במסגרת הצבא; חיסכון כלכלי משקי; הגברת השוויון בין המינים במסגרת שירות החובה בצה"ל והפחתת אי-השוויון הפנימי בין מסלולי שירות מגזריים הקיימים בצה"ל.

² ראו להלן פירוט על הוועדות השונות.

(ג) עם זאת, הדיונים בוועדות ציבוריות אלו, שהיו חשופים לביקורת תקשורתית והתייחסויות של בעלי עניין וקבוצות אינטרס, חוללו שינוי הדרגתי רעיוני, טרמינולוגי ומעשי בתוך הצבא ביחס למודל הגיוס והשירות. הוועדות תרמו להבנת האופן שבו ניתן להגמיש את תנאי השירות המיוחדים לקבוצות משרתים שונות, בהתאם לצרכי הצבא. מושגים וכלים יישומיים לגיוס ושירות דיפרנציאלי הפכו ברבות השנים, ועל בסיס המלצות וועדות אלו (בעיקר דוח ועדת בן בסט), למונחים מקובלים ולגיטימיים המהווים נדבך חשוב לכל דיון עתידי בסוגיה זו. על כן בבואנו להמליץ על מודל שירות מיטבי לישראל, אנו מקבלים ומאמצים חלק מההצעות וההמלצות הקודמות של ועדות אלו.

טירנטה

רשימת המשתתפים בשולחנות העגולים (לפי סדר הא-ב)³

עו"ד איתי אופיר – היועץ המשפטי למערכת הבטחון
גב' אבישג אזולאי משה – מנכ"לית עמותת שלומית
מר סלימאן אלעמור מנכ"ל משותף, אג"ק – מכון הנגב
הרב אלי בן דהן – לשעבר סגן שר הבטחון
ד"ר יובל בנוזמן – לשעבר חוקר במחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל
אלי"ם (בדימי) ד"ר עפרה בן ישי – לשעבר ראש מחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל
ד"ר ראובן גל – מוסד שמואל נאמן בטכניון, לשעבר מנכ"ל הרשות לשירות לאומי אזרחי, לשעבר ראש מחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל
תא"ל (בדימי) רחל דולב – לשעבר הצנזורית הצבאית הראשית
ד"ר תמר הופמן – המכון הישראלי לדמוקרטיה
אלי"ם (מיל) יעל הס – מכון מנדל
גב' ענבל הרוש גיטי – מנכ"לית תיקון מנהלת פרויקטים במשרד הביטחון
תא"ל (בדימי) ד"ר ששון חדד – לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל
מר רוני אור טיארג'אן – מחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל
פרופ' עמיחי כהן – המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' סטיוארט כהן – אוניברסיטת בר אילן
פרופ' יגיל לוי – האוניברסיטה הפתוחה
רב סרן (במיל') טלי לוי – לשעבר חוקרת במחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל
ד"ר איל לוי – מרצה בחוג לישראל במזרח התיכון ומדע המדינה באוניברסיטת אריאל.
אלי"ם (מיל') ד"ר לירון ליבמן – המכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר גלעד מלאך – המכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר אסף מלחי – המכון הישראלי לדמוקרטיה
השר עודד פורר
מר ראובן פינסקי – מנכ"ל הרשות לשירות לאומי אזרחי
מר יוחנן פלסנר – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' יורם פרי – סוציולוג וחוקר תקשורת

³ אנו מודים מקרב לב לכל משתתפי הדיונים שלימדו אותנו רבות. עם זאת, העמדות המובעות במסמך זה הן עמדותיהם של המחברים ואין לייחסן למשתתפים. התפקיד והשיוך הארגוני המצוינים נכונים למועד ההשתתפות בדיונים שקדמו למחקר זה.

ד"ר אלישבע רוסמן סטולמן – אוניברסיטת בר אילן

ח"כ מוסי רז

פרופ' מרדכי קרמניצר – המכון הישראלי לדמוקרטיה

ח"כ אלעזר שטרן – לשעבר ראש אכ"א

פרופ' ידידיה שטרן – נשיא המכון למדיניות העם היהודי, אוניברסיטת בר-אילן

פרופ' יובל שני – המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר איתן שמיר – אוניברסיטת בר אילן

ד"ר עידית שפרן גיטלמן – המכון הישראלי לדמוקרטיה

רשימת המרואיינים

פרופ' יגיל לוי – האוניברסיטה הפתוחה

פרופ' דני גודווין – אוניברסיטת חיפה

פרופ' גד יאיר – האוניברסיטה העברית

פרופ' (אמריטוס) סטיוארט כהן – אוניברסיטת בר אילן

פרופ' (אמריטוס) אבי בן בסט – האוניברסיטה העברית

אלי"ם (במיל) ד"ר עופרה בן ישי – לשעבר ראש ממד"ה, מחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל

ד"ר זאב לרר – המרכז האקדמי פרס

ד"ר ראובן גל – מוסד שמואל נאמן בטכניון, לשעבר ראש מנהלת השירות האזרחי-לאומי, לשעבר ראש

מחלקת מדעי ההתנהגות, צה"ל

אלוף במיל' מוטי אלמוז – לשעבר ראש אכ"א

אלוף (במיל') יעקב עמידרור – מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון, לשעבר היועץ לביטחון לאומי וראש

המטה לבטחון לאומי

ח"כ (לשעבר) עפר שלח – המכון למחקרי ביטחון לאומי

צוות אגף התקציבים במשרד האוצר, בראשות אמיר רשף, סגן הממונה על התקציבים (ביטחון וממשל),

משרד האוצר

פרק ב. רקע ונתונים

1. רקע

צה"ל הוקם ב-1948, בעיצומה של מלחמת הישרדות שמתחה עד לקצה גבול היכולת את משאבי היישוב היהודי הקטן. הכרח בטחוני, אם כן, היה הבסיס הראשוני להשית את חובת הגיוס על כלל שכבות הציבור, במתכונת שבעיקרו של דבר מהווה את תשתית חובת הגיוס עד היום. על פי מבנה זה, כלל הצעירים – גברים כנשים – היהודים בישראל, וכן גברים דרוזים וצ'רקסיים, נקראים לשירות בהגיעם לגיל 18. הם משרתים בצבא לתקופות שהשתנו במהלך השנים ועומדות כיום על 32 חודשים לגברים ו-24 חודשים לנשים. בתום שירות החובה נשאר חלק קטן מהמשרתים בצבא ל"שירות קבע", חלק אחר נקלט במערך המילואים והיתר מקבלים פטור משירות נוסף.⁴

מבנה זה התאים גם לתפיסת הביטחון הישראלית כפי שהתפתחה לאחר 1948, ואשר התבססה על הרתעה התרעה והכרעה. במקרה של כשלון ההרתעה נועדה ההרתעה לאפשר שהות לשם גיוס מערך המילואים והכרעה – מעבר מהיר מהגנה להתקפה.⁵ צבא המילואים הגדול, שנבנה על בסיס שירות החובה הרחב, סיפק לצה"ל יכולת גיוס מהירה של כוחות גדולים, אשר אינם משרתים בצבא באופן קבוע. מערך המילואים הנרחב מאפשר לצה"ל לגייס בתוך זמן קצר כוחות רבים נוספים כדי להתמודד עם צבאות סדירים גדולים של האויב, איום שבעבר נחשב כאיום הביטחוני המרכזי על מדינת ישראל. מצד שני, מערך המילואים אינו מעמיס בעת שגרה מעמסה כלכלית גדולה מדי על המשק הישראלי. המרחקים הקצרים שבין העורף לחזית, ותפיסת עדיפות החייל הישראלי, התאימו גם הם למבנה צבאי זה.⁶

מודל השירות בצה"ל היה חלק משמעותי מהזהות התרבותית הישראלית, הרבה מעבר למתן המענה לצרכים הביטחוניים. צה"ל היה מרכיב מרכזי ברעיון "הממלכתיות" – מודל קולקטיבי שדרש מהפרט הקרבה לטובת הכלל.⁷ תפיסות חברתיות אלו השתקפו בעיצובו של צה"ל כ"צבא העם", שנבנה סביב הסכמה וחובה חברתית שראתה בשירות בצה"ל מרכיב מרכזי של הזהות הקולקטיבית הלאומית הישראלית.⁸

מרכיב ראשון בהסכמה זו היה אתוס ההקרבה השוויונית למען הכלל, אשר הביא להתנדבות לשירות קרבי דווקא בקרב השכבות המבוססות יחסית של החברה הישראלית. שירות החובה – למרות שמעולם לא היה אוניברסלי לחלוטין וגם לא שוויוני לחלוטין – נתפס לא רק כחובה, אלא גם כזכות המשקפת את המעמד

⁴ ברוך נבו ויעל שור, **כל העם צבא: שרות המילואים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

⁵ סטיוארט אי כהן, "צה"ל – חלופות לבניין הכוח", בתוך: חגי גולן (עורך), **מרקם הביטחון: סוגיות בביטחון ישראל בעשור השישי לקיומה**, תל אביב: משרד הביטחון, 2001, עמ' 19–41, 27.

⁶ נבו ושור, **לעיל** הערה 4.

⁷ להרחבה ראו ניר קידר, **ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון**. באר שבע: יד יצחק בן צבי ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2009. לניתוח הממלכתיות בהקשר הצבאי ראו עידית שפרן גיטלמן (עורכת), **רוח ממלכתית: עיונים במסמך רוח צה"ל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

⁸ אורי בן-אליעזר, **מלחמותיה החדשות של ישראל: הסבר סוציולוגי-היסטורי**, תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 2012.

האזרחי של המשרתים. שירות הנשים למשל, היה אחד המרכיבים המרכזיים בהצגתה של ישראל כחברה דמוקרטית שוויונית.⁹

מרכיב שני היה מיצובו של צה"ל כמכשיר מרכזי ליצירת "הישראלי החדש" - כור ההיתוך של החברה הישראלית שנבנתה מעולים מארצות שונות. צה"ל לא רק אפשר לעולים החדשים את כרטיס הכניסה לחברה הישראלית, אלא גם במידה רבה היווה כרטיס הכניסה שלהם לחברה הישראלית.

שיטת שירות זו התאימה גם לתפיסות הכלכליות הרווחות בישראל: חיילי החובה נתפסו כמשאב כוח אדם זול וזמין, והעלות של צבא הקבע הקטן לא הייתה גדולה. בכל מקרה, תפיסת הביטחון הישראלית בראשית ימי המדינה לא הציבה במרכז הדיון את הסוגיות הכלכליות, אלא דווקא את צורכי הביטחון ואת הסוגיות הנורמטיביות והחברתיות, שתמכו במודל גיוס החובה האוניברסלי.

תפיסות ערכיות אלו גם תאמו את התפקידים החברתיים שהוטלו על צה"ל: בידי צה"ל הופקדו משימות לאומיות לא - צבאיות כגון קליטת עליה ויישוב הארץ שתאמו את האתוס הציוני הממלכתי. למעשה, צה"ל הפך למכשיר החזק ביותר בידי הממשלה לביצוע משימות לאומיות.

כלל השיקולים שתוארו לעיל (הביטחוני, הכלכלי, הערכי והחברתי) הביאו אם כן לבנייתו של "צבא העם" – צבא המבוסס על גיוס החובה ואליו מתגייס כל העם, על כל שכבותיו; צבא היוצר עם; וצבא הנרתם למשימות לאומיות ומשמש מכשיר יעיל, אמין וזמין לביצוע.¹⁰

יש הטוענים כי מבחינה ארגונית היו בראשית ימיו של צה"ל התנגדויות ארגוניות להרחבת הצבא לצבא חובה קבוע. אך רבים סבורים כי דווקא צבא החובה הוא שאפשר לקברניטי הצבא את מידת ההשפעה הרבה שהם קיבלו בפוליטיקה הישראלית, ולפיכך הביא לתמיכה שלהם במודל הגיוס האוניברסלי.¹¹

2. שינויים בסביבת השירות

כפי שנראה להלן, בחינה של כלל השיקולים לעת הזו מגלה שינוי בכל אחד מהם. עם זאת, מבחינה פורמלית, מודל השירות שגובש בראשית ימי המדינה קיים עד היום, בשינויים לא גדולים.

⁹ אורנה ששון-לוי ועדנה לומסקי-פדר, **מגדר בבסיס: נשים וגברים בשירות הצבאי**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2018.

¹⁰ דוד בן-גוריון קבע כבר ב-1949: "ייעודו הראשוני של צה"ל הוא ביטחון המדינה, אך אין זה תפקידו היחיד. על הצבא לשמש גם מרכז חינוך חלוצי לנוער [...] על הצבא לחנך דור חלוצי בריא בגוף וברוח [...] שיאחה קרעי השבטים והגלויות". דוד בן-גוריון, **ייחוד ויעוד**, ירושלים: שירותי המודיעין, 1971.

¹¹ ראו כהן, **לעיל** הערה 5, ולעומתו Uri Ben-Eliezer, *The Making of Israeli Militarism*, Bloomington: Indiana University Press, 1998.

(א) המצב החוקי הקיים וירידת אחוז המשרתים

בישראל קיים עדיין דה-יורה גיוס חובה אוניברסלי לנשים ולגברים בני 18, הכשירים רפואית לשירות. אומנם אורך השירות נמצא במגמה מסוימת של קיצור, בהמשך להמלצות ועדת בן-בסט, שאומצו על ידי הממשלה,¹² אך גם צעד זה זוכה לביקורת מתוך הצבא.¹³ לאחר שנשים רבות היה משך שירות החובה לגברים 36 חודשים, הוא קוצר ל-32 חודשים,¹⁴ והחל ביולי 2020, הוא עמד על 30 חודשים¹⁵, עד שהוארך שוב בהוראת שעה רטרואקטיבית ל-32 חודשים למשך שלוש שנים.¹⁶ לפי אותו תיקון חוק שקיצר את שירות החובה של גברים, אמור היה שירות החובה של הנשים להתארך מ-24 חודשים ל-28 חודשים. ואולם, כניסתה לתוקף של הוראה זו הייתה מותנית באישור בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת של תקנות שיבטיחו שוויון הזדמנויות. בסופו של דבר, תקנות אלה לא אושרו ומשך שירות הנשים נותר על כנו – 24 חודשים.¹⁷ אף על פי כן, לפי נתונים שפורסמו לאחרונה, אחת מכל שש נשים וכ-40% מהחילות המשרתות באגף המודיעין משרתות בתפקידים התנדבותיים המחייבים תקופת שירות חובה זהה לזו של הגברים.¹⁸ מנתונים אלו, כמו נתונים נוספים שנראה בהמשך, מצביעים על כך שהלכה למעשה מודל הגיוס משתנה ומתאים לצרכי הצבא המשתנים, אך המחוקק, נציג החברה הישראלית, נשאר מאחור.

בישראל של 2023 צעירות וצעירים רבים המגיעים לגיל הגיוס אינם נקראים לשירות מטעמים שונים:

1. החוק מקנה פטור משירות לנשים דתיות.¹⁹
2. גברים חרדים, הלומדים בישיבות זוכים לדחיית שירות ובסיומה לפטור.²⁰
3. בני המיעוט הערבי בישראל אינם נקראים לשירות, מכוח הנחיות פנימיות של רשויות הגיוס.²¹

¹² החלטה 4711 של הממשלה ה-30, "המלצות הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל", 26.2.2006.

¹³ "ביקורת על קיצור השירות בצה"ל: 'פופוליזם וכישלון של משרד הביטחון' " מקור ראשון, 5.7.2020.

¹⁴ ביולי 2015. ראו חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014, ס"ח 350.

¹⁵ תיקון עקיף לחוק שירות ביטחון, מס' 22, בתוך חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 217.

¹⁶ חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022, ס"ח 760.

¹⁷ ראו ס' 3 ו-15 לתיקון מס' 19, לעיל הערה 14.

¹⁸ "תקנות שירות ביטחון (קביעת תפקידים לשירות נשים בהתנדבות)(תיקון), התש"ף-2020" (סקירה של הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 20.10.2020).

¹⁹ ס' 40 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986 (להלן: חוק שירות ביטחון). סעיף זה מותאם לנשים דתיות יהודיות בלבד ומבוסס על הגשת תצהיר בדבר שמירת כשרות ואי-נסיעה בשבת. נשים שאינן יהודיות אינן נקראות לשירות, גם אם הן נמנות עם אוכלוסיות מיעוט שבהן הגברים מחויבים בגיוס חובה, כגון הדרוזים והצירקסים. החוק כולל גם פטור לנשים שהוכיחו כי "טעמים שבמצפון או טעמים שבהווי משפחתי דתי" מונעות מהן לשרת (ס' 39(ג) לחוק). השימוש בסעיף זה מצומצם מאוד. ראו בג"ץ 2383/04 מילוא נ' שר הביטחון, פ"ד נט(1) 166 (2004).

²⁰ להיסטוריה המורכבת של הסדר זה, ההתדיינויות בבג"ץ ועיגונו בחקיקה, שנפסלה על ידי בג"ץ, ראו בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (12.9.2017).

²¹ ליאב אורגד, "המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות הביטחון", המשפט יא, 381 (התשס"ז); בג"ץ 2193/01 סעדיה נ' ראש הממשלה ושר הביטחון (19.11.2003).

4. נשים נשואות פטורות משירות חובה ונשים הרות ואימהות לילדים פטורות משירות ביטחון בכלל (חובה ומילואים).²²

5. מי שאינם כשירים רפואית לשירות, מטעמים שבבריאות גופנית או נפשית, פטורים משירות.²³

6. מי שהוכחו שטעמי מצפון מונעים מהם לשרת בשירות צבאי מכל סוג שהוא, דהיינו, פציפיסטים, להבדיל מאלה המבקשים שלא לשרת בגלל התנגדות סלקטיבית למדיניות הממשלה (למשל, התנגדות לשירות בשטחים או לפינוי יישובים) מקבלים פטור מכוח הסמכות הכללית של שר הביטחון.²⁴

7. צה"ל אינו מגייס לשירות חובה, לפי שיקול דעתו, חלק מהמיועדים לשירות ביטחון שהם בעלי עבר פלילי מכביד או שנתוניהם האישיים נמוכים.²⁵

לפי נתונים שנמסרו על ידי דובר בצה"ל, בשנים 2005-2021 חלה ירידה באחוז הגברים היהודים המתגייסים לצה"ל מ-77% ל-68.8%.²⁶ כלומר, 31% מהגברים היהודים אינם מתגייסים. שיעור הנשים היהודיות המתגייסות עומד על 55.5%, ירידה מתונה יותר של 4% משנת 2005.²⁷ נתון רלוונטי נוסף הוא שיעור הנשירה משירות, כלומר שיעור המתגייסים שאינם משלימים שירות צבאי מלא. בשנת 2005 היה שיעור זה 18%, כך שרק 58% מהגברים השלימו שירות חובה מלא. שיעור הנשירה בקרב הנשים היה נמוך יותר, 4% בלבד, כך ש-55% מהן השלימו שירות חובה מלא. בשנת 2019 ירד שיעור הנשירה של הגברים ל-11% ואולם שיעור הנשירה של הנשים עלה ל-7%.²⁸

בשלהי 2020 פורסמו נתונים על עליית שיעור הפטור מהשירות הניתן מסיבות נפשיות, שהגיע ל-11.9% מקרב הגברים חייבי השירות. מדובר בזינוק של כ-50% ביחס לשנת 2018, שבה עמד שיעור מקבלי הפטור הנפשי על 7.9%. לשם השוואה, שיעור מקבלי הפטור רפואי-גופני נותר כמעט יציב בתקופה זו ועלה בשלוש שנים מ-1.9% ל-2.2%. בצה"ל סבורים שעיקר הגידול מוסבר בעלייה, הרווחת במדינות המערב, בשיעור הצעירים המאובחנים כסובלים מדיכאון וחרדות. עם זאת, אפשר שחלק מן העלייה משקפת גם ירידה במוטיבציה לשירות צבאי והחשש של גורמי בריאות הנפש בצה"ל מפני מקרי אובדנות בשירות, ומכאן הדרך לקבלת פטור נפשי מהירה מאוד.²⁹

²² סי' 39 (א) ו-1 (ב) לחוק שירות ביטחון.

²³ סי' 5 ו-13 לחוק שירות ביטחון.

²⁴ סי' 36 לחוק שירות ביטחון; בג"ץ 7622/02 זונשיין נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד נו(1) 726 (2002); עניין מילוא, לעיל הערה 19.

²⁵ בשנת 2007 לא גויסו 4% מבני המחזור מסיבה זו. ראו משה ברדה, "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2007.

²⁶ בהתאם לדיווח אגף כוח אדם בצה"ל, שהתקבל אצל החוקרים באוגוסט 2022.

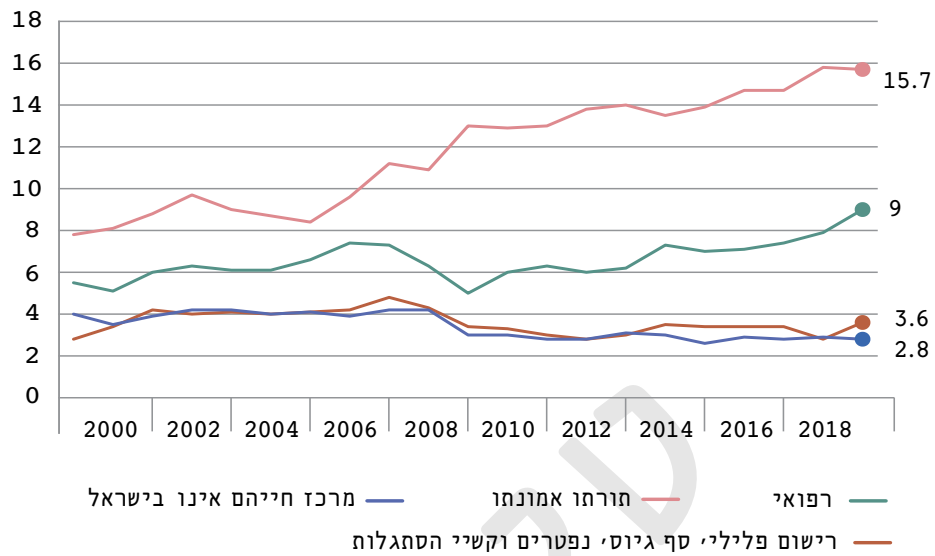
²⁷ ראו דברי תת-אלוף אמיר ודמני, ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם באגף כוח אדם, ישיבת ועדת החוץ והביטחון (8 בפברואר, 2022).

²⁸ מירב ארלוזורוב, "רוב הישראלים לא משרתים בצבא: אבל זה משתלם", TheMaerker, 3.9.2019.

²⁹ עמוס הראל, "זינוק של 50% בשנתיים: אחד משמונה גברים לא מתגייס לצה"ל מטעמים נפשיים", הארץ, 24.11.2020, לא סביר שניתן להסביר את כל העלייה בשיעור מקבלי הפטור הנפשי בכך שחרדים מבקשים פטור "נפשי" במסלול חלופי לזה של "תורתו אומנותו" אם כי תופעה כזו כנראה קיימת.

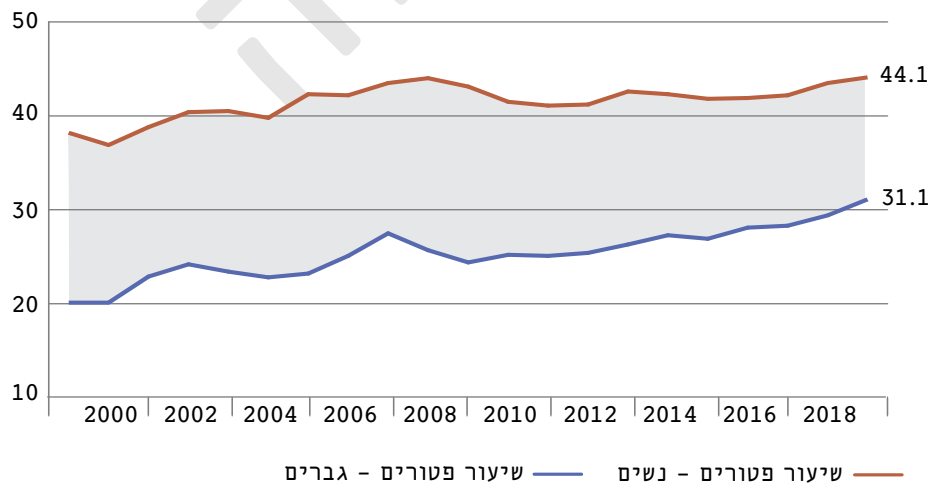
תרשים 2

פטורים לגברים לפני גיוס ב-20 השנים האחרונות



תרשים 3

פטורים לפני גיוס בעשרים השנה האחרונות: עלייה ניכרת אצל גברים



מקור: דורון ברויטמן, "אחד מכל שלושה גברים לא מתגייס לצה"ל – בעיקר בגלל יתורתו אומנותו", כלכליסט, 14.7.2020.

לוח 1

שיעורי גיוס ופטור משירות צבאי (גברים 2010–2021)

גברים:

שנת גיוס עיקרית	שנת לידה	רפואי	תורתו אומנותו	בחו"ל	רישום פלילי, סף גיוס, קה"ס 60 ונפטרים	סה"כ פטור	שיעור גיוס
2010	1992	6.0%	12.9%	3.0%	3.3%	25.2%	74.8%
2011	1993	6.3%	13.0%	2.8%	3.0%	25.1%	74.9%
2012	1994	6.0%	13.8%	2.8%	2.8%	25.4%	74.6%
2013	1995	6.2%	14.0%	3.1%	3.0%	26.3%	73.7%
2014	1996	7.3%	13.5%	3.0%	3.5%	27.3%	72.7%
2015	1997	7.0%	13.9%	2.6%	3.4%	26.9%	73.1%
2016	1998	7.1%	14.7%	2.9%	3.4%	28.1%	71.9%
2017	1999	7.4%	14.7%	2.8%	3.4%	28.3%	71.7%
2018	2000	7.9%	15.8%	2.9%	2.8%	29.4%	70.6%
2019	2001	9.0%	15.7%	2.8%	3.6%	31.1%	68.9%
2020	2002	10.7%	16.4%	2.4%	3.5%	33.0%	67.0%
2021	2003	9.5%	16.5%	2.5%	2.8%	31.2%	68.8%

נשים:

שנת גיוס עיקרית	שנת לידה	רפואי	הצחרת דת	נשואות או נפטרות	בחו"ל	סך גיוס	סה"כ פטור	שיעור גיוס
2010	1992	2.4%	35.0%	0.8%	2.6%	0.7%	41.5%	58.5%
2011	1993	2.4%	35.0%	0.7%	2.3%	0.7%	41.1%	58.9%
2012	1994	2.2%	35.0%	0.7%	2.3%	1.0%	41.2%	58.8%
2013	1995	2.6%	35.9%	0.8%	2.6%	0.7%	42.6%	57.4%
2014	1996	2.9%	35.5%	0.7%	2.4%	0.8%	42.3%	57.8%
2015	1997	2.9%	34.7%	0.6%	2.7%	0.9%	41.8%	58.3%
2016	1998	3.2%	34.7%	0.6%	2.6%	0.8%	41.9%	58.1%
2017	1999	3.6%	34.8%	0.6%	2.4%	0.8%	42.2%	57.8%
2018	2000	3.9%	35.3%	0.6%	2.6%	1.1%	43.5%	56.5%
2019	2001	3.9%	35.8%	0.5%	2.4%	1.5%	44.1%	55.9%
2020	2002	4.6%	35.9%	0.5%	2.4%	1.5%	44.9%	55.1%
2021	2003	4.4%	36.3%	0.4%	2.3%	1.1%	44.5%	55.5%

מקור: דובר צה"ל.

נתונים אלה,³⁰ יחד עם נתונים על תקופות קודמות, החל משנות השמונים,³¹ מצביעים על כך שאף שעדיין למעלה משני שלישים מהגברים היהודים מתגייסים לשירות חובה ולמעלה ממחצית מהנשים, שיעור המתגייסים מצוי במגמה מתמשכת של ירידה. בנוסף לכך, שיעור שאינו זניח של המתגייסים נושרים מהשירות ואינם מסיימים שירות חובה מלא.

להשלמת התמונה יש להזכיר, כי קיימים בחוק הסדרים של שירות חובה "מקוצר". העיקרי בהם הוא ישיבות ההסדר, שהלומדים בהם עוברים לסירוגין בין תקופות לימוד בישיבה לתקופות שירות צבאי פעיל, כך שתקופת שירות החובה הצבאי בפועל עומדת על 17 חודשים.³² בנוסף לכך, גם עולים חדשים נקראים לתקופות שירות מקוצרות.³³ ולבסוף, קיימים הסדרי שירות מיוחדים, למשל, לספורטאים מצטיינים³⁴ או "טאלנטים".³⁵ הסדרים אלה אינם מתאפיינים בקיצור שירות דווקא, אלא בתנאי שירות מיוחדים, הכוללים חופשות מיוחדות ושעות פעילות מקוצרות המאפשרות לאותם ספורטאים או אמנים לעסוק בפיתוח הקריירה האזרחית שלהם.³⁶

(ב) הגידול הדמוגרפי הצפוי והעלייה בפוטנציאל המשרתים

נתון אחרון שיוצג כאן, מכריע בחשיבותו, נוגע לגידול הצפוי בגודל מחזורי הגיוס לצה"ל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחזורי הגיוס הפוטנציאליים עתידים לגדול משנת 2021 עד שנת 2030 בשיעור העולה על 25%. אין המדובר בתחזיות מבוססות השערה, שכן מדובר במי שכבר נולדו. כמו כן, עלייה זו אינה משקפת גידול במגזר החרדי דווקא. ראו הנתונים בתרשים הבא:

³⁰ במענה מדובר צה"ל הובהר כי לגבי נשים, אחוזי הפטור בגין רישום פלילי או קשיי הסתגלות הם אפסיים. יש להבהיר גם כי הנתונים מתייחסים לאחוזי הפטור של מלש"בים לפי שנת הלידה שלהם, על אף שלצד כל שנתון לידה מופיעה שנת הגיוס העיקרית של אותו שנתון, בפועל, ילידי שנתון מסוים עשויים להתגייס בטווח של עד חמש שנים משנת הגיוס העיקרית של שנת לידתם.

³¹ ברדה, לעיל הערה 25.

³² סי' 22 לחוק שירות ביטחון.

³³ סי' 15(2), (3), 16 לחוק שירות ביטחון.

³⁴ ראו למשל [הדיון במליאת הכנסת על הצעת חוק שירות ביטחון \(תיקון מס' 17\) \(שירות לאומי לספורטאים מצטיינים\)](#),

התשס"ח–2008, פרוטוקול מיום 8.1.2008.

³⁵ אור הלר ונריה קראוס "עידוד שירות או השתמטות ממוסדת: מי מרוויח מגיוס הסלבס לצה"ל?" [חדשות 13](#), 28.6.2020, "מהו

מסלול הטאלנט בצה"ל?" [אתר צה"ל](#).

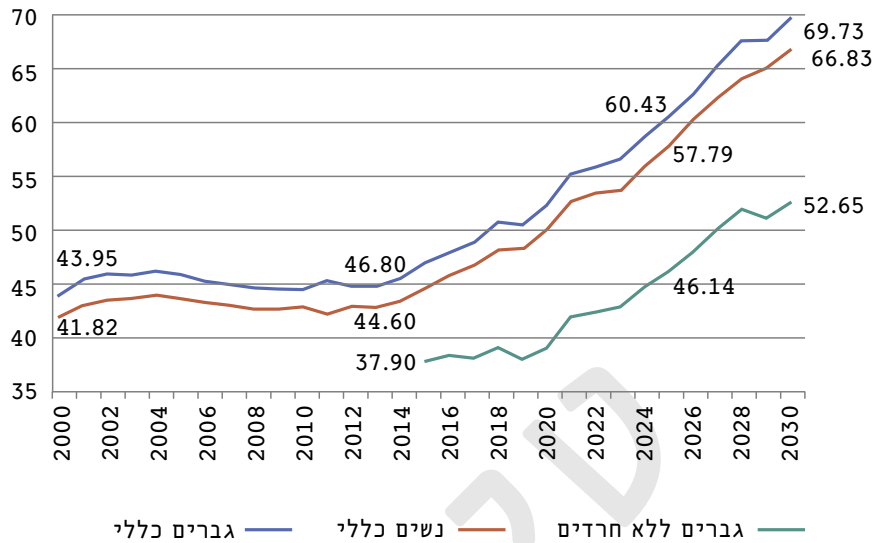
³⁶ דוגמה לתנאי שירות שונים ניתן לראות במסלולי שירות מקוצרים (שלב ב') לגברים חרדים בעלי פטור משירות צבאי בני-25

28. שירות זה כולל טירונות בת שלושה שבועות בלבד ושירות מילואים פעיל. לפרטים נוספים ראו [שלב ב' שירות מקוצר](#), [אתר](#)

[מנהלת החרדים הצבאית](#).

תרשים 4

אוכלוסיית בני ה-18 2005-2030 (אלפים)



מקור : אגף התקציבים במשרד האוצר (נובמבר 2020).

משמעות הדברים היא, שאף אם ימשיך לרדת שיעור המתגייסים מתוך בני המחזור, אפשר שהירידה תקוזז על ידי העלייה בגודל המחזור וייתכן שאף יעמדו לרשות צה"ל, בהנחה של המשכיות מודל השירות הקיים, יותר מתגייסים מאשר עומדים לרשותו היום ואולי אף יותר מאשר נדרשים לצרכיו. זוהי גם אחת הסיבות המרכזיות שבגינן המליצו ועדות ציבוריות שונות, כמו ועדת שפר (2002)³⁷ וועדת בן בסט (2006)³⁸ (אשר חבריהן והעומדים בראשן היו כבר מודעים לעליה הצפויה בכוח האדם הזמין לפני שנים רבות) על קיצור תקופת השירות. כלומר, עודף כוח האדם בשירות החובה הנובע מהגידול הדמוגרפי של שנתוני בני ה-18 בישראל מחייב חשיבה מחודשת ועדכנית על-אודות מודל השירות בישראל. קיצור השירות עשוי להוביל להתייעלות בהקצאת כוח האדם על ידי הצבא לתפקידים מסוימים כאשר רק בתפקידים בהם נדרשת הכשרה ממושכת יוארך השירות תמורת תגמול כספי הולם. נתונים אלו והמגמות שתוארו לעיל יעמדו לנגד עינינו בבחינת מודל השירות הצבאי.

³⁷ הוועדה לבחינת שירות החובה בצה"ל (2002) (להלן: ועדת שפר).
³⁸ דוח הוועדה לקיצור שירות החובה בצה"ל (2006) (להלן: ועדת בן-בסט)

ג) סיכום השינויים בסביבת מודל השירות

לאור הסקירה שהובאה לעיל, נראה לנו שמודל השירות הקיים בלתי יציב. שיעור הולך וקטן של האוכלוסייה מתגייס, והתמיכה הציבורית במודל הקיים הולכת ויורדת. במקביל – צה"ל עצמו מפחית את ההישענות על מודל השירות הקיים באמצעות שחרור מוקדם של משרתים, ודרישה מאת מספר גדל והולך של מתגייסים "לחתום" על הארכת משך השירות.³⁹ רבים ממשותפי הדיון בשולחנות העגולים סברו, שככל שמגמת הירידה בשיעורי הגיוס תמשיך, בטווח הארוך לא ניתן יהיה לשמר את המודל הקיים. יש שנקבו, על סמך הניסיון בעולם, בשיעור גיוס של פחות מ-50% כשיעור שבו לא ניתן יהיה לשמר את שירות החובה במתכונתו הנוכחית בשל איבוד הלגיטימציה הציבורית במודל.

בדיון הציבורי, הפוליטי, המחקרי והתקשורתי, עולה הטענה כי אם הערכה זו נכונה, נראה שיש רק שתי חלופות מעשיות שתאפשרנה יצירת מודל שירות יציב:

1. מעבר למגנון של צבא מתנדבים או צבא מקצועי בשכר.
2. יצירת שירות לאומי-אזרחי חובה, בתנאים שייתפסו על ידי הציבור כמטילים נטל שוויוני של שירות על הכול, בין אם הם משרתים בצה"ל ובין אם הם משרתים בשירות הלאומי-אזרחי.⁴⁰

הדיון הזה נראה בעינינו פשטני מעט, ואינו כולל את מגוון האפשרויות הקיים. אלא שלפני הצגת מגוון האפשרויות יש לבחון את השיקולים השונים המשפיעים על קביעת מודל הגיוס.

³⁹ ענת וולדמן, רוני טיארניאן-אור, ראובן גל, "האמנם רצון הפרט? מרכיבי המוטיבציה לבחירת מסלול השירות בצה"ל", **חברה, צבא וביטחון לאומי** 2 (2021).

⁴⁰ "שווה לכולם: ממשבר השירות למתווה התחדשות", פנימה, פתרונות ישראליים.

שער שני – מגוון השיקולים

החלטה מושכלת לגבי מודל השירות הרצוי למדינת ישראל מחייבת דיון במגוון השיקולים הצריכים לעצב את ההחלטה.

בבחינת השיקולים העולים בעולם ובישראל עולים חמישה מרחבי שיקולים שיש לקחת בחשבון, אותם נבחן בשער זה:

- שיקולים ביטחוניים-מבצעיים – מודל השירות הנדרש לאור הצורך של צה"ל להתמודד עם איומים, וכוח האדם הנגזר מדרישות אלו;
 - שיקולים ערכיים-חוקתיים – עד כמה תואם מודל הגיוס את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
 - שיקולים תרבותיים-חברתיים הנוגעים לתפיסת החברה הישראלית, על גווניה השונים, את היחסים בין הצבא לחברה בעידן הנוכחי.
 - שיקולים כלכליים-תועלתניים - העלות והתועלת השונים של שירות;
 - שיקולים ארגוניים הנוגעים להעדפות של הצבא עצמו בדבר מודל השירות הרצוי.
- שיקולים אלו מהווים את מקבילית הכוחות, שנקודת האיזון שלה משקפת את המודל הרצוי.

לגבי כל אחד מהשיקולים הללו נציג רקע תאורטי והשוואתי קצר, ונתאר את המצב בישראל. נשתדל למקד את הדיון בהשפעה שתהיה לשינוי מודל השירות על מגוון השיקולים. לצורך הדיון נשקול גם המעבר למודל שירות של צבא מתנדבים בשכר, או למודל שירות "סלקטיבי" של גיוס (דהיינו – כזה שבו מגויסים מראש רק חלק מהמועמדים לשירות ביטחון), אל מול מודל גיוס החובה הכללי שבאופן רשמי נוהג בישראל.

פרק ג. שיקולים ביטחוניים ומבצעיים

מטרת צה"ל היא להגן על ביטחונה של מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה, ולהבטיח את קיומה, לשמור על שלמותה הטריטוריאלית ולהגן על האינטרסים הביטחוניים והלאומיים שלה, ולנצח בכל עימות שיידרש לו, לפי הנחיות הדרג המדיני. בשל כך, נכון להתחיל את הדיון באילוצים הביטחוניים של מודל השירות.

במרחב השיקולים הביטחוניים, כפי שהם באים לידי ביטוי בדיווחים שונים של צבאות זרים ובכתיבה עליהם, קיימות כמה סוגיות משותפות לגבי מבנה והיקף הכוח הצבאי: האיזונים המרכזיים (חיצוניים ופנימיים) על המדינה, ואופי התגובה הצבאית הצפויה לאיומים אלו; המחויבויות הצבאיות הבין-לאומיות (בריתות הגנה, או כוחות שמירת שלום).

שאלות אלו משליכות כמובן על מודל השירות בכל מדינה, ובייחוד על כוח האדם הנדרש לצבאה של המדינה מבחינת היקפו ומבחינת איכותו.

1. שיקולים ביטחוניים ומבצעיים בצבאות זרים

בסוף שנות הארבעים של המאה הקודמת, לאחר סיומה של מלחמת העולם השנייה ובעקבות איום ממשי מצידה של ברית המועצות במזרח אירופה, נחתמה ברית ההגנה הצפון אטלנטית (NATO), בין מספר מדינות במערב אירופה וארצות הברית.⁴¹ הברית שינתה את האופן שבו כל מדינה נערכה להגן על עצמה. תכליתה המרכזית הייתה הגנה מפני ברית המועצות, מה שהוביל להצטיידות בנשק גרעיני שנתפס כמתאים ביותר ליצירת מאזן כוחות בין הגושים. הפניה לנשק גרעיני והתמקדות באיום המרוחק, ייתרה את הצורך בחיל מצב שישמור על גבולות המדינה, בעיקר במדינות רחוקות יחסית מברית המועצות, דוגמת ארצות הברית ובריטניה. לא פלא אם כן ששתי מדינות אלו היו החלוצות שלפני המחנה בעדכון מודל השירות והמרתו בשירות צבאי מקצועי מבוסס כוחות השוק עוד בעיצומה של המלחמה הקרה. תהליך זה חלחל גם לשאר מדינות הברית הצפון אטלנטית. עם זאת, רק לאחר ירידת המתח הבטחוני באירופה, עם סיומה של המלחמה הקרה בשנות התשעים של המאה העשרים, התחולל שינוי נרחב יותר במדינות ברית נאט"ו. התפרקותה של ברית המועצות והאיום שנשקף ממנה על מדינות מערב אירופה היה הגורם המרכזי (אך לא היחיד) לשינוי במודל הגיוס במדינות החברות בברית, כמו גם בשכנותיהן שנהנו גם הן מתקופה ארוכה של שקט ביטחוני יחסי.⁴² חלק מהספרות מתארת תהליך זה כפעולה בינארית – דהיינו מעבר מהיר מגיוס חובה לצבא

⁴¹ להרחבה על [ארגון נאטו](#).

⁴² בספרות המקצועית מתואר המעבר כמעבר תלת-שלבי מצבא מודרני, לצבא מודרני מאוחר וממנו למודל צבא פוסט מודרני כאשר ההבדלים בין המודלים נאמדים על פני מדדים שונים כמו מהות האיום (מפלישה צבאית, דרך איום גרעיני ועד איום מצד

מתנדבים בשכר. אלא שכפי שנראה בהמשך, היו גם מקרים בהם המהלך לא היה טוטאלי וביטול גיוס החובה לא הוביל בהכרח לגיוס מלא על בסיס מתנדבים, אלא למודל מעורב המתנהל בתווך שבין חוק המאפשר גיוס חובה ופרקטיקה המתעדפת גיוס התנדבותי בשכר.⁴³

עוד ב-1956 טרם התפוררותו של המתח הבין גושי, הייתה בריטניה הסנונית הראשונה שביטלה את חובת השירות. לאור המצב הביטחוני והמשבר הכלכלי העמוק שלאחר מלחמת העולם השנייה, עלה משקלם של שיקולים כלכליים ותועלתנות צבאית ובריטניה הכריעה בזכות מעבר למודל התנדבותי מלא של שירות בצבא, ועמדה בהחלטתה גם כאשר היקפי כוח האדם המתנדב, לא אפשרו לה להמשיך ולהחזיק צבא בסדר גודל שנדרש לאימפריה.⁴⁴ משתמע מכך שהחלטה על מודל השירות אומנם נבעה מההבנה כי צבא החובה אינו מותאם לדרישות המבצעיות, אך גם הדרישות המדיניות הותאמו ליכולותיו המבצעיות של הצבא. ההחלטה להמשיך במודל התנדבותי, ולהקטין את הצבא, לא שונתה גם כאשר היה ברור שבריטניה לא תוכל (או שמא, אינה מעוניינת) לשמר את שליטתה בכל רחבי האימפריה.

לעומתה ארצות הברית החלה את המעבר לגיוס התנדבותי מאוחר יותר, במהלך ובעקבות מלחמת וייטנאם. טרם המלחמה, היה נראה כי שיטת הגיוס הסלקטיבי (Draft)⁴⁵ עומדת לפני סיום. לצבא ארצות הברית בעתות שלום לא נדרשו כמעט מגויסי חובה והחברה האמריקאית הסתגלה לרעיון הגיוס ההתנדבותי. עם תחילת המעורבות בווייטנאם, למרות שהייתה בידיו את האפשרות להסתמך על כוחות מילואים ובכך לשמר את הסטטוס קוו החברתי, בחר הממשל להסתמך על גיוס החובה ולהרחיבו. יש חוקרים הטוענים כי בכך נקשרה ההתנגדות החברתית לגיוס החובה למחאה נגד המעורבות האמריקאית בווייטנאם. הדיון על שירות החובה המשיך להסעיר את החברה האמריקאית. עבודתן של ועדות שעסקו בתחום, יחד עם דיון פוליטי ערני הוכרעו כאשר ריצ'רד ניקסון נבחר לנשיאות והוביל את צבא ארצות למודל התנדבותי מלא ב-1973

ארגונים תת לאומיים), מבנה הכוח ההולך וקטן, סוגי המשימות המשתנות בהתאם לאיום וכך גם ההרכב האנושי ומדיניות כוח האדם. ראו צ'ארלס מוסקוס, "לקראת צבא פוסט-מודרני?" **תרבות דמוקרטית** 5-4 (2001), עמ' 213-232.

⁴³ ראו Victor Asal, Justin Conrad, and Nathan Toronto, "I Want You! The Determinants of Military Conscription," *Journal of Conflict Resolution* 61 (7), (2017), pp. 1456-1481; Lindsay Cohn and Nathan Toronto, "Markets and Manpower: The Political Economy of Compulsory Military Service," *Armed Forces & Society* 43 (4), 2017, pp. 436-458; Matthias Bieri, *Military Conscription in Europe: New Relevance*, Center for Security Studies Analysis, NO. 180, 2015; Aleksandra Dier, *To Draft or not to Draft? Conscription Reform in the EU.*, Center for Security Studies Analysis, NO. 75, 2010); Joeri Ronge and Geulia Abrate, *Conscription in the European Union Armed Forces: National Trends, Benefits and EU Modernised Service*, FINABEL European Army Interoperability Centre, 2019

⁴⁴ Joseph Vasquez, "More than Meets the Eye: Domestic Politics and the End of British Conscription" *Armed Forces and Society* 37 (4), (2010), pp. 636-656

⁴⁵ כלל אזרחי ותושבי ארצות הברית הגברים נדרשו להירשם לגיוס. במקרה הצורך לפי החלטת הנשיא ובאישור הקונגרס הופעל גיוס חובה בהגרלה לפי שנת לידה ומספר מקרי. בחינת ההתאמה וסינון של המועמדים הועברה מהצבא אל ועדות אזרחיות מקומיות.

(AVF – all volunteer force).⁴⁶ המחשבה ששררה בקרב חוגים מסוימים בארצות הברית, על פיה צורך ביטחוני ברור (המלחמה בווייטנאם) תפוח חיים בנכונות הציבורית לשאת גיוס חובה (סלקטיבי), לא עמדה במבחן המציאות. יתרה מכך, גיוס החובה שהיה זר לתרבות האמריקאית האינדיבידואלית העלה את הביקורת וההתנגדות הציבורית להחלטות המדיניות בקשר למלחמה בווייטנאם. נראה כי גם במקרה האמריקאי השיקולים הביטחוניים נכרכים בשיקולים ערכיים-חברתיים ולא יכולים להיות נידונים במנותק מהם, שכן לשירות הצבאי ישנה משמעות עמוקה ביחסים שבין הפרט למדינה.

מאוחר יותר וכתוצאה ישירה משינוי מאזן הכוחות לאחר התמוטטות השלטון הקומוניסטי בברית המועצות, הגיעה ההכרזה של הנשיא שיראק משנת 1996 בדבר צמצום סדר הכוחות של צבא צרפת וביטול גיוס החובה ההחלטה התקבלה לאחר תהליכי בחינה של ועדה מפלגתית ודיון ער במהלך מסע הבחירות של שיראק לנשיאות, בו הוא טען כי הצבא הצרפתי, הנשען על גיוס חובה המוני, אינו תואם את הצרכים באותה העת. הדיון הציבורי המקדים בנה למעשה תמיכה למהלך. לצד גיוס של ראשי הצבא לשינויים אסטרטגיים שעיקרם מעבר לצבא "חכם וקטן", הושם דגש על פיתוח גרעיני (ראשי הצבא הביעו סקפטיות לגבי היכולת להשלים את ההבטחות שניתנו להם, אך בסופו של דבר שיתפו פעולה). למרות הדיון הער במהלך קמפיין הבחירות שלו, ביושבו על כס הנשיא, ניסה שיראק לצמצם ככל האפשר את הדיון הציבורי והפרלמנטרי בנושא, בתואנה של בטחון לאומי. מתנגדי השינוי בפרלמנט ניסו לעצב את נוסח המהלך אך לא מנעו את החקיקה.⁴⁷ כך בסופו של דבר, המעבר ההדרגתי בן שש השנים שתוכנן, התקצר. מחזורי הגיוס האחרונים בשירות חובה שירתו זמן קצר בלבד ולאחר חמש שנים מרגע ההחלטה כבר לא היו כלל משרתי חובה בצבא צרפת. עמדתם של ראשי הצבא בצרפת דומה לזאת של ראשי הצבא האמריקאי, כפי שמציג זאת גריפית, ועיקרה התנגדות לשינוי בעיקר מתוך חשש למחסור בכוח אדם. בניגוד לעמדה הרווחת כי הצבא מתנגד לשינוי באופן נחרץ וכמעט אוטומטי, גריפית רואה בהסתייגויות סימן לזהירות ורצון אמיתי לשמר מסוגלות צבאית-מבצעית המבוססת חלקית על משרתי חובה.⁴⁸

מדינות ברית נאט"ו שעקבו אחר בריטניה וארצות הברית בחרו בדרך כלל, לסיים את שירות החובה בפועל, אך, שלא כמו בריטניה, לא כולן סיימו אותו גם דה-יורה. ברבות ממדינות אלו – חוק הגיוס נשאר על כנו לאורך שנים רבות, והוא מאפשר לממשל להחליט על גיוס מלא או חלקי בעת הצורך. כיצד נקבע הצורך?

Robert K. Griffith, *The U.S. Army's Transition to the All-Volunteer Force, 1968-1974*, Washington, D.C.:⁴⁶

Center of Military History United States Army, 1997

J. Justin McKenna, "Towards the Army of the Future: Domestic Politics and the End of Conscription in France,"⁴⁷

West European Politics 20 (4), (1997), pp. 125-145

⁴⁸ Griffith, לעיל הערה 46.

בחלק מהמדינות הוגדר הצורך כמצב חירום⁴⁹ ובחלקן הוגדר הצורך כשמירה על סדר כוחות צבאי מוגדר ומוסכם מראש.⁵⁰ מדינות שבחרו באפשרות השנייה, מנהלות מערך גיוס מורכב המתמודד עם שאלות ארגוניות וחברתיות לא פשוטות. המתח החברתי סביב שאלת ההוגנות מופיע רבות בכתיבה על גיוס סלקטיבי בצבאות אירופה. שאלות ציבוריות של הוגנות מעלות סוגיות חוקיות ומשפטיות מורכבות, לגביהן המדינה נדרשת להתאים את החלטותיה לנורמות הציבוריות ולסדר המשפטי. גיוס סלקטיבי מייצר גם מורכבות ארגונית של התנהלות עם שתי מערכות גיוס והפעלה שונות ומקבילות של כוח אדם, הן בהיבט המשימות והן בהיבט התגמולים. עדות למורכבות ניתן לראות בניסיון האמריקאי מתקופת מלחמת וייטנאם, שם עלה שיעור החללים מבין מגויסי החובה, מה שחשף את העובדה כי מגויסי החובה הם אלו שנשלחו להילחם בחזית, בעוד המתנדבים שובצו במקצועות טכנולוגים ותומכי הלחימה שהנם פחות מסוכנים ויותר רווחיים.⁵¹ מכאן שמודל הגיוס לצבא, הוא בעל השלכות רחבות מעבר למילוי הצורך הביטחוני. חלק מאותן ההשלכות לא ניתן לצפות בשלב התכנון, תופעות חברתיות ונורמטיביות המתפתחות אל מול האקט המדינתי של ניהול מערך גיוס סלקטיבי, העצמתם של כוחות השוק והפערים החברתיים הנגרמים בשל שיטת הגיוס, יכולים בתורם להשפיע חזרה על ההון האנושי המתגייס ודרכו על האפקטיביות המבצעית.

הלמידה מצבאות ברית נאט"ו מחייבת הכרה בשונות המהותית שבין מצבה של ישראל למצבן של מדינות הברית. הברית עצמה היא משתנה מהותי ראשון המאפשר למדינות החברות בה, להישען זו על זו ולצמצם את ההשקעה והמשאבים בביטחון, ומתוך כך גם בגיוס המוני. במקביל, עד פלישת רוסיה לחצי האי קרים ב-2014 ולחלקים אחרים מאוקראינה בפברואר 2022, היה נראה כי אירופה נהנית מעידן של רגיעה ביבשת. מלחמותיה, אם ניתן לקרוא להן כך התנהלו רחוק מהבית. לא כך בישראל, האיום הבטחוני והבדידות המדינית (יחסית למדינות הברית) מהווים גורם מרכזי בשיח על מודל הגיוס.

2. השוואה למדינות המתנהלות תחת איום ביטחוני

מרכזיות השיקול הביטחוני מחייבת איתור ואפיון מדינות המתמודדות כיום עם עימות בטחוני, מתוך הנחה כי עימות כזה משפיע באופן משמעותי על מודל הגיוס.

השפעה מרכזית של תפיסת האיום על מודל הגיוס ניתן לראות במדינות דמוקרטיות באירופה. בחלק ניכר מהמדינות התופסות את עצמן כמצויות תחת איום – במיוחד מצד רוסיה – עדיין קיים מודל גיוס חובה

⁴⁹ כך למשל בספרד ופורטוגל. יצוין כי בבלגיה בוטל גיוס החובה באופן פורמלי רק ב-1996, ובאיטליה רק ב-2004.

⁵⁰ פינלנד, שוודיה ונורווגיה.

⁵¹ Griffith, לעיל הערה 46.

מסוים.⁵² כך למשל במדינות סקנדינביה. בפינלנד, העומדת להצטרף רק עתה לברית נאט"ו, בעקבות התגברות האיום הרוסי, קיים גיוס חובה לגברים לתקופה של כחצי שנה עד שנה, על פי התפקיד אליו משובץ המגויס, וכן קיימים בפינלנד כוחות מילואים נרחבים.⁵³ בנורווגיה גיוס החובה הוא לתקופה של 6-19 חודשים. נורווגיה היא גם המדינה הראשונה בברית נאט"ו המגייסת גם נשים לשירות חובה. בשוודיה הוחזר גיוס החובה בשנת 2017 (לאחר שבוטל בשנת 2010). גם בשוודיה הגיוס הוא לנשים וגברים כאחד, לתקופה של 9-12 חודשים.⁵⁴

קבוצה נוספת של מדינות התופסות את עצמן תחת האיום הרוסי היא המדינות הבלטיות. באסטוניה קיים גיוס חובה לגברים לתקופה של 8-11 חודשים. גם ליטא החזירה בשנת 2016 את חובת הגיוס לגברים (לאחר שבוטלה בשנת 2008), עקב האיום הרוסי.⁵⁵ באוקראינה קיימת חובת שירות של בין 12-18 חודשים. לאחרונה, בעקבות מלחמת רוסיה אוקראינה, הודיעה גם לטביה כי תשיב את חובת הגיוס.

החיפוש אחר מדינות המנהלות עימות ביטחוני פעיל מוביל את המחקר גם אל מדינות שהספרות המקצועית ומקבלי ההחלטות נוטים פחות להשוות את ישראל אליהן בממדים אחרים של תרבות ומשטר פוליטי, מדינות כמו: הודו, ירדן, קוריאה הדרומית, סינגפור, מרוקו וארמניה. מדינות אלו נמצאות במצבי עימות ביטחוני בפועל ברמות עצימות שונות. חלק ממדינות אלו מנהלות את הבחירה במודל הצבא תחת משטר ותרבות שונים מהותית מהחברה הישראלית הדמוקרטית, חלקן מדינות דמוקרטיות, כמו קוריאה הדרומית והודו וחלקן מדינות בהן המשטר איננו דמוקרטי. כאשר עמדות הציבור אינן משתנה מרכזי, ניתן למצוא אורכי שירות חובה ארוכים במיוחד (קוריאה הצפונית) או גיוס סלקטיבי על בסיס אתני (ירדן).

בחירת מודל הגיוס תלויה גם במשאבים העומדים לרשות כל מדינה: היקף האוכלוסייה, המצב הכלכלי ומידת התמיכה החברתית במודל השירות ומשימות הצבא.⁵⁶ את השפעת היקף האוכלוסייה אפשר לראות בהבדלי המדיניות בין הודו, קוריאה, ארמניה וסינגפור. הודו בעלת אוכלוסייה של מעל מיליארד אזרחים

⁵² ראו Xenia Zubova, "Which Countries Still Have Conscription?" *Forces.Net* (3.12.2021); כפי שיוהר בהמשך, כשמדובר במדינות אלו המונח "גיוס חובה" טומן בחובו מנעד רחב של מנגנוני גיוס, הכוללים מרכיב מסוים של כפייה, ולא בהכרח גיוס של כלל בני המחזור.

⁵³ האירוע המכונן בהקשר זה בהיסטוריה הפינית הוא המערכה נגד ברית המועצות שהחלה במלחמת החורף ב-1939, ובסופה איבדה פינלנד 10% משטחה ונאלצה לקלוט פליטים רבים משטחה שנכבש. ראו ג'ארד דיימונד, **מהפך: כיצד מתמודדות מדינות עם משבר ושינוי**, תרגום: יוסי מילוא, ירושלים: כתר ספרים, 98-59.

⁵⁴ "Sweden Brings Back Military Conscription Amid Baltic Tensions," *BBC News* (March 2, 2017)

⁵⁵ "Lithuania to Reintroduce Conscription Over Security Concerns," *BBC News* (February 24, 2015)

⁵⁶ Ronald R. Krebs, "Myths of the All-Volunteer Force: Rethinking Military Recruitment and the Fate Of the Citizen-Soldier," April, 2006); Christopher Jehn and Zachary Selden, "The End of Conscription in Europe?" *Contemporary Economic Policy* 20 (2), pp. 93-100

מאפשרת גיוס התנדבותי המספק את צרכי כוח האדם הצבאי שלה. לעומתה, מדינות כמו קוריאה (צפונית ודרומית), ארמניה, סינגפור, בעלות אוכלוסייה מצומצמת הרבה יותר הנמצאות במצב של עימות ביטחוני מתמיד, מחייבות את צעיריהם (גברים בלבד) להתגייס לשירות צבאי, לעיתים אף לפרק זמן ארוך במיוחד. השאלה היא אותה שאלה בה עסקו מקבלי החלטות במדינות נאט"ו: האם יגיעו מספיק מתנדבים כדי למלא את השורות? בעוד מדינות נאט"ו מחד גיסא, והודו עם אוכלוסייתה האדירה, מאידך גיסא, החליטו שמצבן מאפשר להן (תחת סייגים והגנות חוקתיים) "להמר" על התשובה, מדינות המנהלות עימות ואוכלוסייתן מצומצמת (או שמבחינה ביטחונית נדרש להן שיעור מגויסים גבוה יחסית), דוגמת דרום קוריאה וסינגפור, בחרו שלא להסתמך על התנדבות חופשית והן משמרות, בדומה לישראל, את מודל גיוס החובה כדרך למלא את השורות.

היחס הרצוי בין גודל האוכלוסייה הגוזר את פוטנציאל הגיוס לבין צרכי הגיוס הוא סוגיה שניסו לענות עליה החוקרים גורנר ויוסיאק. מחקרם בחן מדינות קטנות ובינוניות (סדר גודל התואם את מדינת ישראל) במטרה לאפיין מודל אידיאלי לגיוס צבאי.⁵⁷ גם הם ציינו את השפעת האיום הביטחוני על צרכי כוח האדם, ומכאן גם על המודל המועדף. עם זאת הם מדגישים בכתיבתם את החשיבות של קשר הדוק בין הצבא לחברה מטעמים חברתיים ודמוקרטיים, דווקא בשל שיעור המגויסים הגבוה הנדרש. מודל הגיוס לטענתם צריך להיות התנדבותי לטובת התמקצעות גבוהה, אך יש לדאוג למערך מילואים כשיר וזמין (חלקו על בסיסי פורשי צבא וחלקו על בסיס מאגר גיוס שלא מוצה, אם הגיוס הראשוני היה התנדבותי או סלקטיבי). מערך המילואים מעבר לתפקידו האופרטיבי, מיועד גם לשמש כגשר בין הצבא המקצועני לחברה, לצד לימודי בטחון לאומי שהם ממליצים להטמיע בבתי הספר. המלצותיהם של גורנר ויוסיאק תלויות כאמור במצב הבטחוני וסוגי האיומים: במדינות בהן הצורך הבטחוני הוא ברור ומצדיק החזקת צבא גדול, מסכימים החוקרים, לא נכון יהיה לעבור לצבא מתנדבים אלא אם דעת הקהל דורשת זאת. מעבר לבחינת המעבר לצבא מתנדבים, מנקודת מבט ביטחונית מאמרם של גורנר ויוסיאק מערב שיקולים חברתיים של הזדהות החברה עם הכוח הצבאי. שיקולים אלו כמעט ולא הוזכרו בכתיבה המוקדמת על המעבר שהתרחש בצבאות השונים, אך הם עולים בכתיבה המאוחרת בניתוח שלאחר מעשה.

מבט משווה מקומי ועדכני למדינות הנמצאות תחת איום ביטחוני או בסטטוס מדיני לא בטוח, מתאפשר כאשר בוחנים את ההחלטות שקיבלה הממלכה הירדנית. עד סוף שנות התשעים של המאה שעברה, נהוג היה בירדן שירות חובה.⁵⁸ לאחר הסכם השלום בין ישראל לירדן ולמרות המתח שבין ירדן לאיראן הונהג

Jaroslav Usiak and Erik Gorner, "Military Recruitment Model for Armed Forces of Small States and Middle Powers," *Revista* 46, (2018), pp. 197-218
[Military Personnel: Jordan](https://www.globalsecurity.org/military/personnel/jordan), *GlobalSecurity.org*⁵⁸

במדינה גיוס התנדבותי. הצבא הירדני בחר להשקיע ביחידות קטנות ומיוחדות והוא מוערך כצבא מקצועי ואיכותי. בשנת 2020 חזר הצבא הירדני למנגנון של גיוס חובה חלקי, בעיקר לגברים מחוסרי עבודה.⁵⁹ המקרה הירדני מחדד את ההבנה, כי באופן חלקי לפחות, תפיסת איום נתונה לפרשנות המבוססת על תפיסות מוקדמות, ולא תמיד על המצב הביטחוני האובייקטיבי. בהקשר של מחקר זה, מעוררת מחשבה ההקבלה למצב בישראל, שחתמה הסכמי שלום במהלך השנים עם חלק משכנותיה, ועל אף זאת בחרה לא לשנות את מודל השירות שלה. תפיסת האיום עומדת בבסיס הדיון על מודל הצבא, גודלו ומשאביו. לפיכך ללא הסכמה רחבה וברורה על מאפייני האיומים ועוצמתם אליהם צריך להיערך הצבא, לא ניתן יהיה להגיע להסכמה על הרכבו של הצבא ואופן הגיוס אליו.

מהסקירה נראה כי איום ביטחוני בפני עצמו, אינו מחייב מודל גיוס חובה, אלא הוא כרוך בשני גורמים השלובים זה בזה: תפיסת האיום המכתיבה את תפיסת הביטחון ואת צרכי הצבא והיקף האוכלוסייה ממנו נגזר פוטנציאל הגיוס ההתנדבותי.

ההבנה המדינית לגבי מאפייני האיום הביטחוני והמענה הצבאי המתאים לו, היא ראשית החשיבה על היקף המשרתים (בתפקידים ומסלולי שירות מגוונים), איכות כוח האדם והרמה המקצועית הנדרשת מהצבא. ללא הבנה זו לא ניתן לדון על מודל גיוס שישרת את הצורך המבצעי.

3. שיקולים ביטחוניים בישראל

הדיון בישראל על איומים ביטחוניים, הוא דיון מסווג ברובו, והוא נתון לשליטתם ולהכרעתם הכמעט בלעדית של גופי הביטחון באופן שכמעט מעקר את הדיון הציבורי-חברתי. בספרו "האומץ לנצח" גורס ח"כ לשעבר עופר שלח, כי לא רק שהדיונים הביטחוניים חשאיים ברובם, לעיתים קרובות הם אינם מתקיימים כלל.⁶⁰ לתפיסתו, מדינת ישראל מתקיימת למעשה ללא תפיסת ביטחון קוהרנטית המותאמת לאתגרי התקופה. כל דיון מדיני על מודל הצבא ומבנה תקציבו, ראוי שייפתח בהצגה של תפיסת בטחון מוסכמת ממנה ניתן יהיה לגזור את מבנה הכוחות וכיצד ניתן לקיימם, לצד גודל התקציב הנדרש לשם כך.

באין תפיסת ביטחון ברורה, וכאשר תוכניות סדר הכוחות של צה"ל אינן מפורסמות, בחרנו להסתמך על הספרות האקדמית והמקצועית ביחס לשינויים באיומים על מדינת ישראל, וכן על פרוטוקולים ודיווחים מוועדות ציבוריות שעסקו בשני העשורים האחרונים במודל שירות החובה. מסיכומי הוועדות ניתן לחלץ את הגדרת האיום, כפי שזו נמסרה לוועדה ע"י צה"ל או משרד הביטחון. הפרשנות הצבאית לתפיסת האיום,

⁵⁹ ["Jordan Announces Compulsory Military Service for Jobless Men as Unemployment Surges," Al-Monitor \(10 September, 2020\)](#)

⁶⁰ עופר שלח, **האומץ לנצח: מדיניות ביטחון לישראל**, תל אביב: ידיעות ספרים, 2015.

לא תמיד תהיה אובייקטיבית לחלוטין, ומן הסתם תשקף הגיונות חשיבה צבאיים וביטחוניים, אך היא הפרשנות המוסמכת וכנראה גם המעודכנת והאמינה שיש בנמצא.

3.1 הרקע לדיון: השינוי באופי המלחמות

סופה של המלחמה הקרה והגלובליזציה לא הביאו לסיומן של המלחמות. אך אופי המלחמה השתנה. יש כינויים רבים לתופעה, שכולם מכוונים לכך ש"המלחמה הקלאוזביציאנית" הקלאסית שבה צבאות גדולים של מדינות שוות פחות או יותר בכוחן התנגשו במרחבים גאוגרפיים פיזיים - כבר איננה קיימת.⁶¹

המלחמות החדשות⁶² קשורות בכמה התפתחויות השלובות זו בזו. ההתפתחות האחת היא זו הטכנולוגית: הצבאות הסדירים המודרניים עושים שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים, בלוחמת סייבר, ובחימוש מונחה מדויק. ההתפתחות השנייה היא היחס בין הצדדים הלוחמים. המלחמות המודרניות נובעות מהתמוטטותה או מחולשתה של מסגרת מדינתית, ולפיכך הן כוללות מאבק פנימי, או מאבק בין מדינה לבין ארגון שאינו מדינתי.⁶³ אופיין של מלחמות אלו הוא "היברידי" במובן זה שהן מעמעמות את ההבדל בין מדינה לארגון שאינו מדינה, בין מלחמה לבין מאבק שאינו מלחמה, ולעיתים קרובות בין פשעי מלחמה לבין הפרות חמורות של זכויות אדם.⁶⁴

שינוי שלישי באופיין של המלחמות הוא שקיפותה של הלחימה בתקשורת ההמונים וברשתות החברתיות. אמצעי התקשורת הללו הביאו את הלחימה אל כל בית, ולמעשה אל כל אחד ואחת.⁶⁵

שינויים אלו באופי המלחמה לא פסחו על מדינת ישראל. מאז מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973 לא התמודדה ישראל עם לחימה בשתי חזיתות מול צבאות סדירים של מדינות. למעשה, מאז מלחמת לבנון הראשונה (1982), ובוודאי מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) לא הפעיל צה"ל כוחות קרקע בהיקפים גדולים. הסכמי השלום עם מצרים וירדן, כמו גם היחלשותה של סוריה בגין מלחמת האזרחים המתחוללת בה,

⁶¹ לכתובה מוקדמת יחסית בהקשר זה ראו Martin Van Creveld, *The Transformation of War*, New York : Free Press, 1991. בעת כתיבת מסמך זה עוד מוקדם להעריך אם מלחמת רוסיה-אוקראינה היא חריג למגמה המתוארת או שהיא מבושרת על שינוי.

⁶² שיש להם שמות רבים: "מלחמות א-סימטריות" "מלחמות היברידיות" "מלחמות טכנולוגיות" ועוד.

⁶³ לתיאור המלחמות המודרניות מזווית זו ראו Rupert Smith, *Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, New York : Vintage, 2008

⁶⁴ Frank Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Virginia: Potomac Institute for Policy Studies, 2007

⁶⁵ Ami Ayalon, Elad Popovich and Moran Yarchi, "From Warfare to Imagefare: How States Should Manage Asymmetric Conflicts with Extensive Media Coverage," *Terrorism and Political Violence* 28 (2016)

והשינויים בעיראק, מפחיתים עוד יותר את הסבירות שישראל תיאלץ להתמודד עם עימות צבאי כולל המחייב הפעלת כוחות קרקע גדולים, בעתיד הנראה לעין.

האתגרים הביטחוניים העומדים היום ובטווח הזמן הבינוני בפני מדינת ישראל כוללים עימות מתמשך עם ארגוני טרור תת-מדינתיים, מאגרי טילים המצויים בידי ארגוני טרור, ואיומים מטווח רחוק (כגון טילים ארוכי טווח) על העורף, וכן סיכונים של מתקפת סייבר באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.⁶⁶

ב-2005 היוותה עמדה זו בדבר השינויים באיומים של ישראל את הנחת המוצא של ועדת בן בסט, שדנה במודל השירות: "באזורנו ובמדינה מתחוללים תהליכים מדיניים, צבאיים, חברתיים, דמוגרפיים וטכנולוגיים, המחייבים בחינה מחדש של העוצמה הצבאית הנדרשת והרכבה. ראשית איום המלחמה בטווח הקצר פחת [...] עיראק יצאה ממעגל המדינות המאיימות [...] מנגד גברו פעולות הטרור ואיראן מתקדמת בבניית כוח גרעיני, תוך השמעת איומים על ישראל".⁶⁷

לאור שינויים אלו סברה ועדת בן בסט כי ניתן לצמצם את היקף הכוחות המשרתים, וגם את משך שירות החובה. על אף העובדה שוועדת בן בסט לא המליצה על שינוי מהותי במודל שירות החובה היא יצרה תשתית עובדתית חשובה ומקיפה, ראשונה במעלה, לקיצור שירות החובה על בסיס תמריצים ותגמולים דיפרנציאליים בשירות החובה, הן למשרתים עצמם והן לצבא ככלל. ניתן לומר כי הוועדה ביקשה למעשה לשמר את מודל גיוס החובה על בסיס אתוס "צבא העם", ולהכניס בו שיפורים ושינויים על מנת לחזק את המודל הקיים. המלצותיה העיקריות של ועדת בן בסט הציעו לקצר את שירות החובה (מ-36 חודשים ל-28 חודשים לגברים); לשלם "גמול התמדה" למשרתים מעל 28 חודשים בתפקידים נדרשים; ולצמצם את היקף הפטורים ואת מסלולי שירות מיוחדים ולא שוויוניים.⁶⁸

הזהירות בה נקטה הוועדה, והטמעת שיקולי הביטחון בתוך תהליך החשיבה בניסוח ההמלצות, לא הספיקו על מנת ליישם באופן מיידי את המלצותיה שאושרו על ידי הממשלה.⁶⁹ עם שוך הקרבות בקיץ 2006, לקחי מלחמת לבנון השנייה העלו סימני שאלה מטרידים ותהיות קשות סביב תפקודו המבצעי והתקציבי של צה"ל, בעיקר סביב כשירות מערך המילואים של זרוע היבשה. הביצועים הלא מספקים, כביכול, של הצבא היוו תמריץ לבחינה מחודשת של ניהולו התקציבי של הצבא.⁷⁰ לצד הסכמתה העקרונית עם המלצות ועדת בן

⁶⁶ להרחבה ראו מאיר פינקל, **אתגרים ומתחים בתהליך בניין הכוח**, תל אביב: מערכות, 2019.

⁶⁷ ועדת בן-בסט, **לעיל** הערה 38, עמ' 6.

⁶⁸ דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, ועדת בן בסט, ינואר, 2006. עמ' 9-11.

⁶⁹ **ש.ם.**

⁷⁰ ראש הממשלה אהוד אולמרט ושר הביטחון עמיר פרץ יזמו ועדה שבראשה עמד בשנית כלכלן בכיר ומוערך – דויד ברודט - והיו חברים בה כלכלנים בכירים נוספים וראשי צבא לשעבר. ועדה זו נתנה למעשה משנה תוקף לצורך בתגמולים דיפרנציאליים למשרתים בהתאם לצרכים של המערכת הצבאית, תוך מתן עדיפות ללוחמים ולשדרת הפיקוד. עם זאת, הצביעה ועדת ברודט על

בסט, הציעה ועדת ברודט (2007) שדנה בהיקף ומבנה התקציב הביטחוני, לדחות את יישום המלצות אלו לאור המשבר שחוותה החברה הישראלית, ובכללה הצבא, לאחר מלחמת לבנון השנייה.

הזרעים שזרעה ועדת בן בסט נבטו לאחר מספר שנים. בעקבות קבלת תיקון 19 לחוק שירות ביטחון במרס 2014, אכן קוצר שירות החובה לגברים ל-32 חודשים בעוד הכוונה להאריך את שירות הנשים ל-28 חודשים לא יושמה לבסוף. ההצעה להארכת שירות הנשים הותנתה בפתיחת תפקידים חדשים לנשים בצבא, אך היה זה יישום חלקי בלבד של המלצות ועדת בן בסט.⁷¹ הקיצור הנוסף עליו המליצה הוועדה, אושר בכנסת ויצא לפועל, כשהצבא מביע התנגדות איתנה למהלך משיקולים של אורך ההכשרה הנדרשת והיקף הסד"כ הנדרש לשמירת הביטחון השוטף. בניגוד להמלצותיהן של הוועדות הכלכליות ובניגוד להחלטת הכנסת משנת 2014. במרס 2022 הוארך מחדש הגיוס בפועל ל-32 חודשים לגברים למשך שלוש שנים נוספות (ולנשים המתנדבות תחת סעיף 16 א' לשירות צבאי "כדין גבר").

האם השנים שחלפו בין 2014 ל-2022 נשאו עימן בשורה ביטחונית ושינוי נוסף בתפיסת האיומים על ישראל וביטחונה, המצדיקים את המפנה או את הצורך להמשיך ולהחזיק צבא חובה רחב היקף? מה בין דיוני הוועדות והחלטותיהן המנומקות לבין היכולת או המוכנות של הממסד הצבאי, לקצר בפועל ובאופן עקבי את שירות החובה או לשנות באופן אחר את מודל הגיוס?

מעמדותיהם של המומחים שבהם הסתייענו בגיבוש נייר מדיניות זה, ומהכתיבה בתחום, ניתן לחלץ מספר תובנות – חלקן שנויות במחלוקת בין המומחים – ביחס לשיקולים הביטחוניים המשפיעים על מודל השירות בתקופה הנוכחית.

3.2 עימות מתמשך וגודל הצבא הנגזר ממנו

לדעת התומכים בצמצום צבא החובה, למודל של צבא מתנדבים בשכר או למודל של גיוס סלקטיבי, יש יתרונות מבחינת יכולתה של המדינה להתמודד עם אתגרי הביטחון הנוכחיים. התמודדות עם צבא סדיר גדול בשנות השבעים והשמונים חייבה הכשרה לא ארוכה של כוחות גדולים. לעומת זאת, האיומים הנוכחיים על ישראל, מחייבים שימוש בכוחות מצומצמים יותר שעברו הכשרה ארוכה יותר, המצוידים בטכנולוגיה

הסתירה שבין המלצות דוח ועדת בן-בסט לקיצור שירות החובה, לבין הצורך בכשירות הצבא ובהכנתו למענים ביטחוניים שוטפים, ובכלל זה אימוני היחידות הלוחמות בסדיר ובמילואים. הוועדה הדגישה את המחסור בלוחמים לעומת העודף בחיילים עורפיים וכן את העובדה שכבר אז (2007), לא היה זקוק צה"ל לכל המתגייסים מכל שנתון. לצד צרכי הצבא, הודגש כי צרכי החברה חייבים לכלול התייחסות לכך ששינויים במודל השירות לא יפגעו במעמדן של שכבות מוחלשות בישראל.

⁷¹ על פי המלצות הוועדה, בשנת 2010 שירות החובה לגברים אמור היה להימשך בין 24-28 חודשים בלבד (שלב ב' ביישום הרפורמה). שלב זה לא ייושם עד כה.

עילית. ככל שהפעולות הצבאיות מבוססות על טכנולוגיה ברמה גבוהה יותר, כך נדרש הצבא לכוח אדם מיומן ואיכותי להפעלתן.⁷²

נגד עמדה זה עולות שתי טענות :

הראשונה היא כי המצב הביטחוני בארץ הוא של עימות מתמשך המאופיין בתנודתיות רבה והוא בעל פוטנציאל עקרוני להסלמה עתידית.⁷³ לכן יש הסבורים כי צה"ל נדרש לשמר בזמינות גבוהה יכולות תגובה במנעד רחב של רמות.

המזרח התיכון הוא בלתי יציב, וישראל פגיעה לשינויים באיומים. לפחות מעצמה אזורית אחת – איראן – מחויבת אידיאולוגית להשמדת ישראל, חותרת להשגת נשק גרעיני ומסייעת לגורמים תת-מדינתיים הנלחמים בישראל – חיזבאללה וחמאס. המתנגדים לשינוי במודל השירות טוענים כי שינוי במפת האיומים והיווצרות איום צבאי קונבנציונלי עלולים להתרחש תוך שנים ספורות. אם תיפרד ישראל ממודל שירות החובה, החזרתו במקרה של שינוי באיום עלולה להיות קשה. הניסיון העולמי בהחזרתו של גיוס חובה שבוטל בפועל בחברות מודרניות הוא קטן,⁷⁴ וסיכויי ההצלחה אינם ברורים.⁷⁵

הדיון באיומים הביטחוניים, ובצורך הצבאי בגיוס חובה נרחב, התחדש בעקבות פלישתה של רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022. יש הטוענים כי הפלישה הרוסית מעידה על כך שיש להמשיך ולהחזיק בצבא סדיר גדול, ובעוצבות מילואים זמינות.⁷⁶ לעומתם, יש המדגישים את עובדת היותו של הצבא הרוסי חסר שדרה של משרתים מקצועיים בדרג המש"ק, שהם הבסיס לפיקוד יעיל בשדה הקרב.⁷⁷ דומה שעל הכל מוסכם שעצם גודלו של הצבא הרוסי (להבדיל מאיכות האימון והלוגיסטיקה שלו) לא מצליחה לבדה להכריע את המלחמה.

⁷² שלח, לעיל הערה 61, עמ' 170

⁷³ לעיון נוסף בנוגע לאיומים הביטחוניים על ישראל ראו עמי אילון, עידית שפרן גיטלמן (מתודולוגיה: צבי לניר), "מאבקה של הדמוקרטיה בטרור: מבט מישראל – מצע לדיון אסטרטגי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017. נציין כי בקרב המומחים שרואיינו במסגרת המחקר היו שטענו כי על מערכת הביטחון להיות ערה כל העת גם להתפתחויות במצרים העלולות לסכן את ישראל.

⁷⁴ כאמור, הדוגמה המובהקת שבה הוחזר בפועל גיוס חובה הוא ארצות הברית. שם אומנם גיוס החובה לא בוטל רשמית בשנות השישים, אך השימוש שנעשה בו היה מינימלי. החזרתו של גיוס החובה בעת מלחמת וייטנאם נתקלה בהתנגדות ציבורית נרחבת. החזרה פורמלית של גיוס שבוטל לחלוטין נעשתה בליטא ובשוודיה בסוף העשור השני של המאה ה-21. בשתי מדינות אלו, קיים גיוס חובה סלקטיבי, כך שמספר המתגייסים בפועל אינו גדול.

⁷⁵ לעיתים מושמע טיעון נוסף, שלפיו בניית מערך המילואים מחדש תארך שנים רבות, ולא תהיה אפשרית. נדמה שטיעון זה אינו לוקח בחשבון את האפשרות ליצירת מערך מילואים נרחב, לעת חירום, גם במודל של צבא מקצועי, כפי שמקובל למשל בארצות הברית. כמובן, בנייה של מודל זה תחייב חשיבה מחדש על ההכשרה הצבאית, ועל התמורה למשרתי המילואים.

⁷⁶ ראו למשל, רונן איציק, "המלחמה באוקראינה ואשליית 'צבא קטן וחכם'", *Israel Defense* (11.3.2022).

⁷⁷ Elito A. Cohen, "Why Can't the West Admit that Ukraine is Winning?" *The Atlantic* (21.3.2022)

הערכת איומים וסיכונים מצויה בידי הצבא והדרג המדיני, ואין בידינו מידע להעריך את סיכויי ההתממשות של החשש האמור. אך נדמה שצ'ק פרייליך, לשעבר סגן ראש המל"ל, מסכם היטב את העמדה המקובלת בקבעו כי: "התקפות מצד מדינות ערב – האיום העיקרי של תורת ההגנה הקלאסית – הן כיום האפשרות הכי פחות סבירה. יחלפו שנים רבות עד שסוריה תשוב להיות איום מרכזי, אם בכלל".⁷⁸

טיעון שני הוא כי היקף כוח האדם בצבא מתנדבים בשכר, למשל, לא יוכל לענות גם על האיומים הנוכחיים העומדים בפני ישראל, שכן אין זה סביר שצה"ל יוכל לגייס את כוח האדם הדרוש לו במבנה של צבא המבוסס על התנדבות, ובכל מקרה לא יוכל לעשות זאת בעלויות סבירות.⁷⁹

הבעיה המרכזית בתחום היקף כוח האדם היא העובדה שמעולם לא הוגדר בצורה מסודרת מספר החיילים הדרוש לצה"ל. ממילא, קשה לבסס טיעון הקובע שדרך גיוס מסוימת תביא לגיוס של מספר חיילים קטן מהדרוש. למעשה, הבעיה היא קשה יותר: הדרג המדיני בישראל לא הגדיר לצה"ל את תרחיש הייחוס שכלפיו הוא צריך להתכונן, ואת היקף הכוחות הנגזרת ממנו.⁸⁰ בפועל, קיימת תפיסה כי שירות החובה היום כולל מספר משרתים גדול מזה הדרוש לצה"ל, וכי גיוס החובה מביא לעודף כוח אדם ביחידות מסוימות.⁸¹

בהקשר זה ראוי לחזור ולציין כי מתחילת העשור הקודם ישנו גידול ברור בהיקף השנתון הפוטנציאלי לשירות צבאי בישראל. כאמור, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחזורי הגיוס הפוטנציאליים (ללא חרדים) עתידים לגדול משנת 2021 עד שנת 2030 בשיעור העולה על 25%.⁸²

משמעות הדברים היא שאף אם ימשיך לרדת שיעור המתגייסים מתוך בני מחזור הגיוס, אפשר שהירידה תקוזז על ידי העלייה בגודל המחזור הצפוי, וייתכן שאף יעמדו לרשות צה"ל (בהנחה של המשכיות מודל השירות הקיים) יותר מתגייסים לעומת מספר המתגייסים העומדים לרשותו כיום, אולי אף יותר מאשר מספר המשרתים הנדרשים לצרכיו. זהו גם אחד הטעמים העיקריים להמלצות ועדות ציבוריות שונות, כמו ועדת שפר (2002) וועדת בן בסט (2006) על קיצור תקופת השירות.

נקודה נוספת היא שאלת ה"אזרוח" של מקצועות צבאיים מסוימים. שאלת היקף כוח האדם הדרוש לצבא היא חלק משאלה גדולה יותר, והיא היקף הנושאים שהצבא צריך לעסוק בהם. אף אם הצבא מתמקד

⁷⁸ דוד (צ'ק) פרייליך, תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות, תרגום וערך: אריה אידן, בן שמן: מודן, 2019.

⁷⁹ יגיל הנקין, "צאו מהסרט, צבא מקצועי לא רלוונטי לישראל", אתר מידה, 14.3.2016; וכך הנ"ל, "עובדות לפני אידאולוגיה: צבא מקצועי לא מתאים לישראל", אתר מידה, 29.8.2016. ראו גם גרשון הכהן, "אין ביטחון לישראל בלי גיוס חובה", 12N, 25.11.2021.

⁸⁰ ראו למשל "דוח הוועדה לקביעת תקציב הביטחון" (2015) (להלן: ועדת לוקר).

⁸¹ ועדת בן-בסט, לעיל הערה 38.

⁸² ראו לעיל תרשים 4.

בעיסוק בליבה ביטחונית (ואינו עוסק בסוגיות חברתיות כמו קליטת עליה וכו') עדיין ייתכן שחלקים ניכרים מהתפקידים המבוצעים כיום בידי הצבא יכולים להתבצע על ידי גורמים אזרחיים.⁸³

3.3 גודל צבא המילואים

הטיעון בדבר הצורך בצבא גדול נשען על הטיעון בדבר הצורך בצבא מילואים גדול, לשם השוואת כוחות עם שכנותינו וצבאותיהם. הטענה בקצרה היא כי רק גיוס חובה רחב יכול לספק את צבא המילואים הנדרש למדינת ישראל בעת חירום.⁸⁴ דומה שטיעון זה אינו לוקח בחשבון את האפשרות ליצירת מערך מילואים נרחב, לעת חירום, גם במודל של צבא מקצועי, או במודל של שירות מקוצר מאוד, כפי שמקובל למשל בארצות הברית. כמובן, שבנייה של מודל זה מניחה שינוי בהכשרה הצבאית, ובתמורה למשרתי המילואים.⁸⁵ בהקשר זה יש לזכור כי כבר היום רק חלק קטן מאוד ממשרתי החובה נקרא לשירות מילואים⁸⁶ ואף לא כל מי שנקרא מתייצב לשירות.⁸⁷

כך או כך, היות ומסמך זה אינו ממליץ על מעבר למודל של צבא מתנדבים בשכר בלבד, השאלה היא האם צבא המילואים הישראלי יכול להמשיך להתקיים גם במודל של שירות חובה מקוצר יותר ודיפרנציאלי, כפי שיובהר בהמשך.⁸⁸ לדעתנו, התשובה לכך חיובית.

3.4 איכות כוח האדם המשרת

באותה נשימה שבה מדובר על הצורך הפוחת במספרי מתגייסים (גדולים) אל מול איומים משתנים בעצימות נמוכה, קיים חשש אימננטי ומובן 'מפגיעה באיכות כוח האדם' ממנה נהנה צה"ל מראשית דרכו. איכות כוח האדם הקיימת בצבא הישראלי, מיוחסת לגיוס החובה המניב תועלות רבות משירותם של חיילים מכלל שכבות האוכלוסייה (בדגש על שכבות מבוססות) בשורות הצבא.⁸⁹ ניסיונם של צבאות זרים מראה כי המעבר

⁸³ ענת וולדמן, "חדירות הגבולות הכלכליים של צה"ל: המקרה של מיקור חוץ במערך הלוגיסטי", בתוך: רינת משה ורוני טיארגיאן אור (עורכים), **צבא העם בחליפות: אתגרי צבא הגנה לישראל בעידן הכלכלי הניאו-ליברלי**, תל אביב: מערכות, 2019, עמ' 253.

⁸⁴ ראו הנקין, "עובדות", לעיל הערה 78.

⁸⁵ הנקין, "צאו מהסרט", לעיל הערה 78, עוסק באריכות בשאלת תחלופת כוח האדם בצבאות מקצועיים ומוצא כי גם בצבא מקצועי יש תחלופה גבוהה של כוח אדם. אך – לתחלופה זו יש משמעות מבחינת עלויות כוח האדם של צבאות מקצועיים, אך מצד שני היא מספקת לצבא את המילואים ואת יכולת ההתרחבות הנדרשת בעת חירום.

⁸⁶ לפי נתונים שמסר צה"ל בשנת 2017, רק 5% ממשרתי הסדיר מבצעים שירות מילואים משמעותי. חגי עמית, "המיליארדים הסודיים של צה"ל: לאן נעלמו המילואימניקים", **TheMarker**, 28.10.2018.

⁸⁷ תום לוינסון, "רק מתנחלים וצעירים מהפריפריה מסכימים לבוא למילואים. השאר מנתקים לי בפנים", **מגזין TheMarker**, יולי 2022, עמ' 30.

⁸⁸ ירון בוסקילה, "מגיד המילואים כמקצוע", **מערכות** 488 (2020).

⁸⁹ בצבאות זרים "האיכות" נקבעת בעיקר על בסיס השכלה. בישראל מעל ל-70% מהאוכלוסייה בת הגיוס זכאית לבגרות ונתוני המיון של צה"ל מוסיפים מדדים של איכות ההשכלה, רמת עברית ותוצאות של ריאיון אישי מובנה (בשלב טרום הגיוס).

לצבא מתנדבים משנה באופן הדרגתי אך ברור את הרכב האוכלוסייה.⁹⁰ החשש הוא שכל שינוי קונספטואלי במודל, יפגע בנכונות הקבוצות החזקות ('איכותיות') להתגייס. יש שטענו כי "בצבא התנדבותי הגיוס הוא יותר של אוכלוסיות חלשות ושוב יש ריבוד חברתי. לעומת היכולת שלנו לגייס איכויות רק בזכות גיוס החובה, גם מבחינת הכמויות לא נוכל לעמוד בצורך בלי הרבה מאד כסף [...] יכולות טכנולוגיות שלא תוכל לנהל בצה"ל בלי גיוס חובה".⁹¹

השאלה המורכבת יותר היא האם נדרש לצה"ל כל כוח האדם האיכותי העומד לרשותו בזכות שירות החובה, או שעל מנת לענות על צרכיו די בכך שיצליח לגייס חלק מקבוצת האיכות הגבוהה ביותר ואם כן – איזו חלק מקבוצת האיכות הזו והאם ניתן לגייס חיילים באיכות הנדרשת גם במודל צבא מתנדבים בשכר. בנוגע לשאלה זו, אין בידינו נתונים המאפשרים להשיב עליה וספק אם גם לצה"ל יש נתונים כאלה. אמנם, צה"ל ממיין את המתגייסים באמצעות פרמטרים כמו דפ"ר (דירוג פסיכוטכני ראשוני) וקב"א (קבוצת איכות) ומגדיר תנאי סף לשיבוץ בתפקידים שונים. אולם, יש להניח כי נקודת המוצא של התנאים האלה היא מודל הגיוס הקיים ואיכות כוח האדם הקיים בפועל. אנו בספק אם נערכה בצה"ל עבודה שמטרתה לקבוע מה האיכויות המינימליות של כוח האדם הנדרש לצה"ל על מנת שיוכל לאייש את המערכים השונים ולמלא את תפקידו. החלטה על מעבר למודל צבא מתנדבים בשכר מחייבת ביצוע מקדים של עבודה כזו.

3.5 המוטיבציה לשרת ולהתגייס

מרכיב חמקמק במיוחד של סוגיית איכות כוח האדם הוא האם בשעת מבחן, בעת שיידרשו החיילים לסכן את חייהם בקרב ואף להקריבם, יש הבדל מובהק בין צבא חובה לצבא מתנדבים בשכר. לאלוף גרשון הכהן יש תשובה ברורה לכך והוא מרחיק את עדותו עד למקיאבלי, הממליץ לנסידך שלו שלא לסמוך על גייסות שכירים. לשיטתו, "יש מקום שבו הגייסות השכירים, שאינם מונעים אלא על ידי אינטרס אישי, אינם יכולים למלא את תפקידם וחובתם למדינה במלוא הנאמנות הנדרשת. במיוחד במבחן זה נדרש צבא העם להעמיד למדינה גייסות בנאמנות שלמה".⁹² אנו סבורים שמדובר באנלוגיה שאינה מדויקת, וכי השוואה בין שכירי חרב באיטליה של המאה ה-16 לבין צבא מתנדבים בשכר מודרני, המורכב מאזרחי המדינה, מחטיאה את מאפייני החייל בן זמננו שבחר לשרת בצבא כקריירה. העובדה ששירות זה כרוך בשכר וגובהו של התגמול

⁹⁰ בניזמן, "מודלי גיוס בעולם" ו"שלב המעבר מצבא חובה לצבא מתנדבים בשכר", לעיל הערה 1. Dwight R. Lee and Richard B. McKenzie, "Re-Examination of the Relative Efficiency of the Draft and the All-Volunteer Army," *Southern Economic Journal* 58 (3), (1992), 644-654; Vincenzo Bove, and Elisa Cavatorta, "From Conscription to Volunteers: Budget Shares in NATO Defence Spending," *Defence and Peace Economics*, 23 (3), (2011) pp. 273-288

⁹¹ דברים שנאמרו על ידי אלוף במילי יעקב עמידרור בריאיון לכותבים מיום 1.6.2021.

⁹² גרשון הכהן, "האם עדיין נחוץ צבא העם בישראל?" **שריון** 32 (מאי 2009), עמ' 12.

הכספי הם ודאי שיקולים בהחלטה זו, אולם לא המניעים היחידים. פטריוטיזם עשוי גם הוא להיות מניע להתגייס ולהילחם. גם לתפיסה של גאווה מקצועית עשויה להיות תרומה לרוח הלחימה.⁹³ סקרים שנערכו בישראל מגלים כי חלק ניכר מבני הנוער סבור כי הוא יתגייס לשירות גם בלא דרישת שירות חובה. מעבר לכך, שאלת מקור המוטיבציה ושאלת עוצמת המוטיבציה הן שאלות נפרדות. אם לא ניתן לסמוך על חיילים שמשולם להם שכר, כיצד ניתן לסמוך על צבא הקבע הקיים, ובכללו שדרת הפיקוד הלוחמת של צה"ל? האם זו הוכיחה עצמה פחות מהלוחמים בשירות חובה במלחמות ישראל? כמו רוב השאלות הנדונות כאן, שאלת השפעת המעבר לצבא מתנדבים בשכר על המוטיבציה אינה שאלה שיש לה תשובה ברורה ופשוטה.

סיכום

היכולת להעריך את התאמת מודל השירות לצרכים הביטחוניים, תלויה מעצם ההגדרה בהבנתם של הצרכים הביטחוניים. כפי שתיארנו, ללא הסכמה על האיזונים הסבירים ועל אסטרטגיית הביטחון שמדינת ישראל מאמצת מולם, קשה להעריך את הצרכים הצבאיים בכוח אדם ובכלל. היות שלא קיימת הנחייה מדינית ברורה באשר לתפיסת הביטחון, אנו גוזרים את הצרכים המשוערים של צה"ל מלמידה עקיפה: הישענות על מסמכים המציינים תפיסות ביטחון שפורסמו בעבר; השוואה זהירה ומדודה לצבאות זרים במצבים דומים; ומבט על התנהלות צה"ל הלכה למעשה בשנים האחרונות, כפי שזו מנותחת מנקודת מבטם של חוקרים ומומחים בתחום.

מודל שירות החובה ייבדק וייבחן בראיית החירום. גם אם ישראל תחליט לצמצם את הצבא הסדיר ובעקבות כך לשנות את מודל הגיוס, עליה לעשות זאת מתוך שאיפה לשמר ארגון צבאי רלבנטי לאיזונים, מיומן ללחימה וכשיר גם כמענה לתרחישים מפתיעים של מתקפה מצד מדינה שכנה או בלחימה רב-זירתית. לעת הזו, שיקולים של היקף כוח האדם ואיכותו מחייבים שימור מרכיב מסוים של "כפייה" בשירות – לצה"ל צריכה להישמר היכולת לגייס את מספר החיילים להם הוא זקוק לשם הגנה על המדינה, ובאיכות הנדרשת. עם זאת, מסקנה זו אינה מחייבת בהכרח את שימור מודל השירות במתכונתו הנוכחית. המודל המדויק צריך להיקבע בהסתמך על שיקולים נוספים, אותם נפרט בהמשך.

⁹³ ראו Ronald Krebs and Robert Ralston, "Patriotism or Paychecks: Who Believes What About Why Soldiers Serve," *Armed Forces and Society* 48 (1), (2022), 25-48. הסקרים והמחקרים האמפיריים שערכו קרבס ורלסטון מחלקים את סוגי החיילים המתגייסים לצבא ארצות הברית לארבעה סוגים – על פי המניעים השונים שלהם לגיוס. פטריוטים (המתגייסים מתוך אהבת המולדת) האזרח הטוב (המתגייס מתוך תחושת המחויבות) המועסק (המתגייס בשל השכר ותנאי העבודה) והנואש (המתגייס כי אין לו כל סיבה אחרת). האיזון בין המרכיבים השונים של המשרתים משתנה על פי האיזונים החיצוניים על המדינה (המגדילים את מספר המשרתים מתוך אהבת המולדת ותחושת מחויבות) ועל פי התמורות לשירות (שככל שהן גדלות באופן יחסי לשוק מגדילות את מספר המשרתים בשל השכר או בשל היעדר אופציה אחרת).

מתוך כל אלה אנו מסיקים כי צה"ל נמצא בתהליך מעבר מתמשך שצעדו בו צבאות אחרים הן במערך המילואים והן בצבא הסדיר, תוך שימת דגש על משרתי החובה. בשונה ממרבית צבאות המערב שתהליכי המעבר שלהם בין מודלי הגיוס תוארו בתחילת הפרק, המצב הביטחוני הייחודי לישראל, מאט ומעכב את תהליכי המעבר ומכאן ניתן להבין את המציאות המתמשכת של המדיניות ההצהרתית על גיוס חובה כוללני מחד-גיסא והמימוש הסלקטיבי שלה מאידך-גיסא. נראה כי במציאות של מחזורי גיוס הולכים וגדלים אל מול צורך מבצעי שוטף הנמצא בתהליך של צמצום בכוח אדם, יש הסכמה רחבה למדי בקרב המומחים כי נדרשת בחינה מעמיקה של המודל והנחות העבודה הארגוניות והחברתיות העומדות בבסיסו.⁹⁴

טירנטה

⁹⁴ אמיר רשף, "התאמת אורך שירות החובה בצה"ל", הכנס השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה (עמ' 5), אגף התקציבים משרד האוצר. יגיל לוי, "גילוי דעת בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית", בלוג סיווג ביטחוני, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.3.2021; ובפירוט בקובץ המאמרים – הנ"ל (עורך), שירות חובה או החובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2015.

פרק ד. שיקולים ערכיים וחוקתיים

פרק זה של המחקר יעסוק בשיקולים החוקתיים והערכיים. השאלה העומדת במרכזו היא האם קיימת עדיפות למודל שירות מסוים מנקודת מבט ערכית. הפרק סוקר שורה של טיעונים עקרוניים נורמטיביים המובאים בתמיכה או בהתנגדות למודל השירות הקיים בצה"ל. הטיעונים הנסקרים הם: זכויות אדם וכפיית השירות הצבאי; טיעונים מתחום השוויון; החובות כלפי החייל הבודד; ושליטת הדרג המדיני בדרג הצבאי. נדון ראשית בשיקולים "חוקתיים", דהיינו כאלו שיש להם ביסוס בחקיקה הישראלית הקיימת. לאחר מכן נדון בשאלות הנוגעות למבנה הראוי של מודל השירות הצבאי מבחינה ערכית, אף אם ערכים אלו אינם מעוגנים במעשי חקיקה מפורש.

1. זכויות אדם וכפיית שירות צבאי

שירות צבאי, מטבעו, שולל את חירותו של אדם ומגביל את מימושו של זכויות יסוד אחרות שלו. אזרח במדינה דמוקרטית נמצא במצב בסיסי של חירות - הוא רשאי לנהוג כרצונו, ובלבד שמעשיו אינם מנוגדים לחוק. בשונה מכך, חייל נמצא במצב בסיסי של העדר חירות - הוא חייב להימצא במקום שיוורו לו מפקדיו ולבצע את הפקודות שיינתנו לו בכל עת שהוא חייל. מעבר למצב הבסיסי של העדר חירות, חייל מוגבל, כאמור, במימוש זכויות היסוד האחרות שלו. דוגמה בולטת היא חובתו לסכן את חייו, גופו ובריאותו, ככל שהוא נדרש לעשות כן לשם מילוי תפקידו הצבאי.⁹⁵ פגיעה קשה כל כך בזכויות היסוד בחברה דמוקרטית מחייבת הצדקה חזקה. הצורך להגן על המדינה הדמוקרטית ועל חיי אזרחיה ותושביה מפני אויבים מבחוץ מחייב קיומו של צבא יעיל ואילו קיומו של צבא יעיל מחייב משמעת. זו ההצדקה היסודית להגבלת זכויותיו של חייל הטמונה בשירות הצבאי. הדברים מתבטאים, למשל, באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שישראל צד לה. אמנה זו אוסרת על עבודות כפייה, ואולם, מחריגה במפורש מגדר איסור זה שירות בעל אופי צבאי.⁹⁶

העיקרון שלפיו אין פוגעים בזכויות האדם והאזרח למעלה מן הנדרש מחייב כי הפגיעה הנגרמת באמצעות כפיית השירות תהיה מינימלית. לפיכך, אם ניתן לענות על צרכי הביטחון בלא כפיית שירות צבאי, אלא באמצעות מודל של בחירה לשרת, או שירות מקוצר יותר, או שירות סלקטיבי, יש להעדיף בדרך כלל דרך

⁹⁵ לירון ליבמן, עידית שפרן גיטלמן, "חיילי צה"ל במשבר הקורונה: היבטים משפטיים ואתיים", בתוך: מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדן, עידית שפרן גיטלמן (עורכים), יחסי חברה צבא בישראל: תובנות מהגל הראשון, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 68, 75.

⁹⁶ ס' 318 (3) לאמנה בין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966).

זו.⁹⁷ יתר על כן, ייתכן שגם אם פתרון של צבא מתנדבים בשכר יקר יותר מהמשך שירות החובה, עדיין יש הצדקה לבחור בו אם תוספת העלות סבירה כאמצעי להפחית פגיעה בזכויות אדם וכאמור, בתנאי שצבא מתנדבים בשכר עשוי לתת מענה מספק לצורכי הביטחון.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, בין היתר, את הזכות לחרות אישית ולהגנה על החיים והגוף ומגביל את הפגיעה בהן לחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.⁹⁸ החוק אמנם כולל סעיף "שמירת דינים" המגן לכאורה על חוק שירות ביטחון מפני ביקורת חוקתית,⁹⁹ ואולם, מרגע שנעשה תיקון בחוק, אפילו תיקון "מיטיב" המקצר את השירות, נפתח הפתח גם לביקורת שיפוטית חוקתית.¹⁰⁰ עם זאת, חשוב להדגיש כי גם מחוץ לשאלת הביקורת השיפוטית, החובה להתחשב בזכויות היסוד ולצמצם את הפגיעה בהן חלה על כל רשויות השלטון¹⁰¹ ועל כן היא צריכה להישקל מראש על ידי הממשלה והכנסת בעת גיבוש מדיניות, לרבות מדיניות בנוגע לשירות חובה.

קושי משפטי וערכי אחר בהצדקת חובת השירות הצבאי מצוי מקום בו מוטלות על הצבא משימות החורגות מן הנדרש להגנת המדינה מפני אויביה. משימות אלה, חשובות ככל שיהיו, אינן מצדיקות כשלעצמן הגבלת זכויות קיצונית על מבצעייהן כמו זו המוטלת על חייל. אם חיילים המגויסים לשירות חובה משובצים בתפקידים שאינם תורמים להגנת המדינה,¹⁰² חשובים ותורמים לחברה ככל שיהיו תפקידים אלה, ניתן לטעון כי זכויותיהם מוגבלות באופן שאינו מידתי ואינו נדרש. גם אם על הצבא, כארגון, מוטלות משימות אזרחיות בהיקף ניכר, ניתן לטעון כי יש בכך פגיעה בלתי מידתית במשרתי החובה, שכן לולא משימות אלה ניתן היה לקצר את שירות החובה שלהם ולהקטין את הפגיעה בזכויותיהם.¹⁰³

שיקולים ערכיים ומשפטיים אלה מצביבים מכשול גם בפני הפתרון המוצע על ידי תנועת "פנימה" (שירות "שווה לכולם") לבעיית הירידה בשיעור המתגייסים לשירות חובה; פתרון הכולל הרחבת השירות הלאומי-אזרחי והפיכתו לחובה עבור מי שאינו מגויס לשירות בצה"ל. פתרון זה נועד לתת מענה לדרישת השוויון

⁹⁷ The Report of The President's Commission on an All-Volunteer Armed Force (1970), 17

⁹⁸ ס' 2, 4, 5 ו-8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁹⁹ שם, ס' 10.

¹⁰⁰ בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נו(5) 241 (1999).

¹⁰¹ ס' 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹⁰² מדובר בתרומה להגנת המדינה במובן הרחב. לא רק תפקידי לחימה ואפילו לא רק תפקידים התומכים בלחימה. כל תפקיד התומך בפעולתו השוטפת והתקינה של הצבא, גם למשל בניהול כוח אדם, הדרכה, השלטת משמעת וכיוצא באלה, תורם להגנת המדינה.

¹⁰³ להרחבה ראו אייל נון, "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל", משפט וצבא 13 (תשנ"ט), עמ' 79, 95-104. לדעתו של נון

יש להבדיל בין סמכותו של הצבא כארגון, החלה גם לגבי פעילות אזרחית, לבין חוסר הסמכות לכפות משימות אזרחיות לחלוטין על חיילים בשירות חובה.

בנטל השירות הצבאי.¹⁰⁴ דרישה זו מוצדקת כשלעצמה,¹⁰⁵ אולם מילויה בדרך של חיוב צעירים ב"עבודות כפייה" כלשון האמנה, שאינן שירות בעל אופי צבאי, אלא שירות בתחומי רווחה, חינוך ותחומים דומים, קשה להצדקה. אמנם, האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מחרגה מהאיסור על עבודות כפייה גם שירות לאומי שנתבע כחוק מסרבנים מטעמי מצפון בארצות בהן מוכר סירוב מטעמי מצפון.¹⁰⁶ ואולם, נשאלת השאלה, האם אפשר להרחיב היתר זה גם למי שאינם מתגייסים לצבא מטעמים אחרים, שאינם טעמי מצפון.

2. כפיית שירות קרבי

רכיב סכנת החיים הכרוכה בשירות הצבאי הוא רכיב קריטי בדיון. הטלת סיכון לחיים איננה פוטנציאל לפגיעה קלה בזכויות. היא מהווה את אחד מנדבכי היסוד בדיון על אודות חוסר השוויון. ככלל, חיילים גברים בעלי פרופיל רפואי קרבי, מחויבים בשירות קרבי, להוציא מקרים בהם הם מאותרים ליחידות להן קיימת קדימות בשיבוץ כוח אדם כפי שהוגדר על ידי הצבא. ואולם בפועל, ובמיוחד בשנים האחרונות, הלכה והשתרשה מציאות שבה ניתן לקבל פטור משירות קרבי בקלות רבה יחסית. מצב כזה מעמיק את אי שוויון כאשר הליך הפטור משירות קרבי איננו מוסדר והוא מתבסס על היכרות עם המערכת והדרכים להפעילה. כמו בפגיעה בחירויות אחרות שככל שהיא מוחלת באופן פחות שוויוני, כך היא עמוקה יותר, גם כפייה לא שוויונית של סכנת חיים, מהווה פגיעה חמורה יותר, ככול שהיא נעשית במסגרת כפויה ותחת חובה.

3. עיקרון השוויון

עוד במגילת העצמאות נקבע כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". בכך הולכת ישראל אחרי רוב המדינות המתוקנות.¹⁰⁷ בהקשר הנוכחי, אין מקום להרחיב בנוגע למשמעותו של עקרון השוויון. די לומר כי עקרון השוויון מחייב כי בני אדם יזכו ליחס שווה מרשויות השלטון, כלומר, שיחס מבחין ביניהם ייעשה רק על יסוד טעמים ענייניים המצדיקים הבחנה זו. בהעדר טעמים מצדיקים, פגיעה בעקרון השוויון היא אפליה אסורה.

¹⁰⁴ שאלה נפרדת היא אם שירות אזרחי עשוי להיות שווה ערך לשירות צבאי מבחינת הנטל הכרוך בו, לאור אורכו, תנאי השירות, הסיכונים הכרוכים בו, התועלת לפרט וכיוצא בזה. לסוגיה זו נתייחס בהרחבה בפרק הדן בשירות האזרחי.

¹⁰⁵ בג"ץ 1877/14, לעיל הערה 20, פס' 42-46 לפסק דינה של הנשיאה נאור; וראו פירוט להלן בנוגע לעקרון השוויון.

¹⁰⁶ ס' 8(3)(ג) (2) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

¹⁰⁷ למשל, המוטו הלאומי של צרפת בעקבות המהפכה הצרפתית ועד היום הוא "חירות, שוויון ואחוה" (Liberté, égalité, fraternité). בארצות הברית נקבע בהכרזת העצמאות מיום 4 יולי 1776: "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal".

4. שוויון בנטל השירות

חוק שירות ביטחון קובע חובת שירות צבאי לכל אזרחי ישראל ותושב קבוע, שנמצא כשיר רפואית לשירות.¹⁰⁸ למרות זאת, כפי שפורט בפרק א, קיימים מגזרים גדולים של האוכלוסייה שאינם משרתים, בין מכוּח פטור בחוק (למשל, נשים נשואות ונשים דתיות) ובין מכוּח הנחיות מנהליות (ערבים מוסלמים ונוצרים). בנוסף לכך, יש הסדרים של שירות מקוצר, שהעיקרי שבהם הוא ישיבות ההסדר. הסדרים אלה מעוררים את השאלה האם הם פוגעים בשוויון ואם כן, מה דינם.

4.1 שוויון בנטל בשירות והאוכלוסייה החרדית

עיקר הדיון הציבורי והמשפטי בסוגיית השוויון בנטל השירות מתנהל בנוגע להסדר דחיית השירות ומתן הפטור לתלמידי ישיבות חרדים המהווים כ-17% מסך הגברים חייבי הגיוס בישראל.¹⁰⁹ אף שהסדר זה, בהיקף מצומצם, התקיים מקום המדינה, נראה כי ביטול המגבלות על היקפו, הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה החרדית, הירידה ביוקרתו של השירות הצבאי והשתלבות המפלגות החרדיות בממשלה אחרי המהפך של 1977, לרבות בקבלת החלטות בענייני ביטחון, הגבירו את הביקורת בציבור הכללי על העדר השוויון בנטל השירות.¹¹⁰

שאלת פתרון בעיית גיוס המגזר החרדי מטילה צל על כלל הדיונים בנושא זה מזה שנות דור. נעמיק בסוגיה זו בפרק נפרד שייוחד למגזר החרדי בהמשך העבודה. בשלב זה נציין רק כי אף שאי גיוס החרדים מהווה פגיעה חמורה בשוויון, לא ניתן לקבוע כי זוהי הבעיה היחידה שיש לפתור בהקשר למודל הגיוס. מודל הגיוס דורש דיון ציבורי נרחב גם ללא קשר לשאלת הגיוס של בני המגזר החרדי.¹¹¹

4.2 שוויון בנטל השירות וערביי ישראל

כידוע, אזרחי ישראל הערבים אינם נקראים לשירות צבאי. הטעמים לכך הם המורכבות שבזהותם הלאומית של ערביי ישראל והקושי, להם ולצה"ל, בהעמדתם בקונפליקט עם בני עמם מהצד השני של המתרס.

¹⁰⁸ ס' 1 (הגדרת "יוצא צבא", "מיועד לשירות ביטחון", "תושב קבוע"), 13 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

¹⁰⁹ דברי תת-אלוף ודמני בוועדת החוץ והביטחון, **לעיל** בהערה 27.

¹¹⁰ דפנה ברק ארז, "גיוס בחורי הישיבות: בין דילמת השפיטות לדילמת האזרחות", **מחקרי משפט** כב (2006), עמ' 227, 234–

236

¹¹¹ להשלמת התמונה נציין שלכל אורך הדיונים בעניין גיוס החרדים לא מצאנו כמעט התייחסויות לגיוס נשים חרדיות, נושא שלכאורה גם הוא היה צריך לעורר דיון כלשהו.

מדיניות זו מעולם לא עוגנה בחקיקה ראשית, והיא מעוגנת בפקודות אכ"א.¹¹² לאורך השנים אכן הובעו בספרות עמדות שפטור משירות למעשה זה לאוכלוסייה הערבית כולה אכן דורש עיגון בחקיקה ראשית.¹¹³

הדעת נותנת כי מודל השואף לקדם את עקרון השוויון ובוודאי לצמצם את הפערים בהחלת חובת גיוס, יספק התייחסות גם לאי-החלת גיוס החובה לצה"ל על האוכלוסייה הערבית. נראה כי נקל להסכים כי טרם בשלה העת להחיל חובת גיוס על כלל האוכלוסייה הערבית. הטעמים המקוריים העומדים בבסיס העובדה שאלה אינם נקראים לשירות, שרירים וקיימים ברובם. ויחד עם זאת יאמר, כי על אף השאיפה אליה יש לחתור, לפיה אזרחי ישראל הערבים יקבלו על עצמם את חלקם בנטל השירות, אי-אפשר להתעלם מחוסר השוויון הנוהג כלפיהם באשר לזכויותיהם האזרחיות. משכך, הדרישה להשוואת חובותיהם כלפי החברה הישראלית והמדינה בכלל, אף שהיא נכונה כאידיאל, אינה יכולה להקדים את הדרישה החברתית להשוואת זכויותיהם. באופן כללי יותר, התניית זכויות אזרחיות בחובת שירות היא תפיסה בעייתית. למרבה הצער, יש לערביי ישראל בסיס לחשוד ששירות בצה"ל אינו מבטיח שוויון. גם במבט על מעמדם של בני העדה הדרוזית ועל תגובתם של רבים בקרבם לחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי.¹¹⁴

הסבת תשומת הלב לאי-שירותם בשירות חובה של ערביי ישראל מועלית לעיתים קרובות על ידי דוברים חרדים, לא על מנת לקדם את גיוסם של הערבים, אלא על מנת להצדיק את המשך אי-הנשיאה בנטל השירות של האוכלוסייה החרדית. ההבדלים הרבים בנוגע למעמדן של האוכלוסיות, כוחן הפוליטי והטעמים לכך שאוכלוסיות אלה אינן משרתות, מפחיתות במידה ניכרת את משקלו של טיעון זה.¹¹⁵

4.3 שוויון בשירות – שוויון הזדמנויות ותנאי שירות המכבדים שונות זהותית

שאלת השוויון אינה מתעוררת רק בעצם הגיוס לצבא, אלא גם בנוגע להתנהלותו של הצבא פנימה, כלפי החיילות והחיילים.

במסמך יעוד ויחוד של צה"ל (מצוי באתר צה"ל) נקבע:

¹¹² חוק יסוד: הצבא קובע כי "החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבעו בחוק או מכוחו". סעיף 13 לחוק שירות ביטחון קובע כי: "פוקד רשאי, בצו, לקרוא – (1) ליוצא-צבא, גבר, שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים שמשמונה עשרה עד עשרים ותשע...." על פי קובץ הוראות למתקני הקבע מג 01-01, שהוא פקודה צבאית המוצאת על ידי ראש אכ"א, נקבע כי הפוקד אינו קורא לשירות לאוכלוסייה הערבית. ליאב אורגד, "המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות הביטחון", המשפט יא (התשס"ז), עמ' 381.

¹¹³ אמנון רובינשטיין ותומר קנת "רב-תרבותיות וצה"ל". (פורסם במרשתת בלבד).

¹¹⁴ ענבר טויזר ורועי רובינשטיין, "100 קצינים דרוזים נגד חוק הלאום: זרקו אותנו לכלבים, ההיסטוריה תשפוט אותם" [ynet](https://ynet.com), 25.7.2018.

¹¹⁵ ראו לדוגמה, בג"ץ 2193/01, לעיל הערה 20.

על צה"ל להשתדל ליצור הזדמנויות שוות, ככל האפשר, לבאים בשעריו גם כאשר הדבר דורש התייחסות ייחודית לחלק מהם, על מנת לשלבם באופן המיטבי בצה"ל בפרט ובחברה הישראלית בכלל.

4.4. מדיניות בנוגע לתנאי השירות

העובדה שצה"ל מגייס לשורותיו חיילים מכוח חוק גיוס חובה מטילה עליו חובה מיוחדת לאפשר לכלל החיילים שירות מכבד שאינו פוגע בזהותם. כמובן שמחויבות לכבוד האדם איננה נגזרת של שירות חובה והיא חלה בכל מצב, אך מוטיב הכפייה מחייב זהירות משנה על מנת ליישם חובת כבוד זו. דוגמה בולטת לכך היא חובתו של הצבא לספק שירותי דת לחיילים הדתיים ולאפשר לבני מיעוטים לקיים את מנהגייהם התרבותיים.

היחס בין השירות המנדטורי לחובה זו בא לידי ביטוי באופן מעניין סביב ניסוחה של פקודת השירות המשותף שנועדה לאפשר שירות של גברים דתיים לצד נשים.

על פי הפקודה, טרם שיבוצו, יישאל חייל דתי האם קיימת מניעה מצדו לשרת ביחידה מעורבת, ואם השיב בחיוב, יש לשבצו ביחידה מגדרית. בניסוחה הראשון של הפקודה, הוחרגו מסעיף זה קצינים ונגדים בשירות קבע. הרציונל שעמד בבסיס ההחרגה היה שכל עוד השירות נעשה בכפייה, חייב הצבא לאפשר למי שהדבר מנוגד לאמונתו שירות חלופי. ואולם, משעה שהשירות נעשה בהתנדבות, יכול הצבא לקבוע נורמות אחרות.¹¹⁶ לאחר מאבק עיקש של רבנים בציונות הדתית שונה הסעיף ואולם הדיון סביבו מלמד על תפיסה המבחינה בין חובת הארגון כלפי משרתיו המצויים בו בכפייה, לחובתו כלפי אלה המשרתים בו בהתנדבות.¹¹⁷

4.5. שוויון מגדרי

השאלה כיצד ישפיע מודל הגיוס על השוויון המגדרי בצבא היא שאלה מעניינת. מחד-גיסא – ההקלה האפשרית במחויבות כלפי החיילים הדתיים במודל של צבא מתנדבים בשכר עשויה לאפשר לצבא קבלת החלטות באשר לשילוב נשים ביחידות, נטולת שיקולים חיצוניים כמו שיקולי שירות משותף, ובכך להיטיב עם מעמדן ולקדם שוויון מהותי. נוסף על כך, ייתכן שהירידה בהיקף המתגייסים הגברים תאלץ את הצבא

¹¹⁶ ראו למשל עמוס הראל, "אחרי שורת שערוריות, פקודת השירות המשותף לנשים וגברים לא מושלמת אך הגיונית", **הארץ**, 26.9.2016. ראו גם אצל יאיר שלג, "[פקודת השירות המשותף](#)", **בלוג סיווג ביטחוני: אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 3.1.2018.

¹¹⁷ ראו עידית שפרן גיטלמן, **שילוב נשים בצה"ל בראי פקודת השירות המשותף**, מחקר מדיניות 143, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

לפתוח יחידות נוספות לשירות נשים. השפעה נוספת של צמצום מספר המגויסים, למשל במודל של צבא התנדבותי בשכר, יכולה להתרחש דווקא מחוץ לצבא, כפי שמסבירה ששון-לוי:

המעבר מגיוס חובה לצבא מקצועי כרוך לעתים קרובות בדה-מיליטריזציה של החברה, התרבות והאזרחות, ויכול, אם כך, לעצב מחדש גם את חלוקת האזרחות המגדרית. ראשית, עם ביטול גיוס חובה מתרופף הקשר בין שירות צבאי לבין הגדרת האזרחות [...]. וניתן לצפות לאזרוחה של האזרחות. 'אזרחות אזרחית', אשר ערכיה הבסיסיים אינם הערכים הצבאיים ואיננה מאדירה גברים וגבריות, יכולה לאפשר שוויון בין אזרחותן של נשים ואזרחותם של גברים.¹¹⁸

מאידך גיסא, כפי שמעירה גם ששון-לוי באותו הקשר, קשה להסיק מתהליכים שעברו על צבאות אחרים על צה"ל, היות שבשונה מרוב הצבאות בעולם, נשים גויסו לצה"ל מיום הקמתו וכבר כיום הן מהוות כארבעים אחוז מהכוח הסדיר שלו. זאת ועוד, מסבירה ששון-לוי, מחויבותו של צה"ל לשוויון מגדרי נובעת בין היתר ממחויבותו לערכים אוניברסליים. מחויבות זו כאמור, נוטה לפחות ככל שמודל גיוס החובה מפנה מקומו למודל התנדבותי בשכר.

נראה אפוא שקשה להסיק מסקנה ברורה באשר להשפעת מודל הגיוס על מחויבות הצבא לשוויון מגדרי ועל מעמדן של הנשים המשרתות – הן בחובה והן בקבע.

מעבר לדיון בעקרונות חוקתיים הצריך, כמובן, להנחות את הדיון בקביעת מודל הגיוס, ראוי כי בדיון הציבורי יילקחו בחשבון גם ערכים כלליים, שאינם דווקא מעוגנים במקור משפטי.

5. האם ראוי שכוחות השוק יקבעו מי יישא בסיכון הכרוך בהגנת המדינה?

שיקול ערכי שעולה לעיתים בדיון לגבי תשלום שכר למשרתים הוא השאלה, כיצד צריך לחלוק את נטל הסיכון הנדרש כדי להגן על המדינה. כאשר הצבא מבוסס על שירות חובה, הנטל נחלק לכאורה באופן שוויוני בין כל מי שכשיר בריאותית לשרת בצבא על פי החלטת המדינה. במודל של צבא מתנדבים בשכר, או במודל שירות אחר שבו יש היקף גדול יותר של תשלום שכר עבור השירות, כוחות השוק – ההיצע והביקוש לבעלי כישורים מסוימים – הם שיכתיבו על איזו אוכלוסייה יוטל נטל הגנת המדינה. החשש הוא שכוחות השוק יסלילו לשירות הצבאי את מי שאינם מסוגלים למצוא פרנסה משתלמת יותר ברמת סיכון נמוכה יותר. נגד

¹¹⁸ אורנה ששון-לוי, "נשים בצבא מקצועי: ההשלכות המגדריות של מעבר לצבא מקצועי בישראל", המרחב הציבורי 5 (סתיו 2011).

שיקול זה ניתן לטעון שתי טענות: ראשית, כי שירות צבאי לא יהיה יוצא דופן בכך. גם במצב הנוכחי ישנם עיסוקים במגזר הציבורי הכרוכים בסיכון יחסי רב יותר לחיים, כגון משטרה וכיבוי אש, אותם מבצעים עובדים בשכר. שנית, השוויון הנראה לעין במודל הנוכחי מצוי לכאורה רק בעצם השירות הצבאי, אולם בכל הנוגע לשיבוץ לתפקידים ויחידות בצבא, לא מתקיים שוויון ואוכלוסיות סוציו-אקונומית חזקות יותר מצליחות להשתבץ בתפקידים מסוכנים פחות ומשתלמים יותר (למשל, ביחידות המודיעין והמיחשוב),¹¹⁹ ואילו רבים המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות מוצאים את דרכם ליחידות הקרביות, שהשירות בהן כרוך בסיכון רב יותר. אף שכוחות השוק פועלים כאן באופן סמוי יותר, שהרי אין מדובר בתשלום תמורת סיכון, אין משמעות הדבר שאין הם פועלים כלל. טיעון זה קושר בין נושא מודל השירות, הנידון כאן, לשאלת תפקידו החברתי של הצבא, הנידונה בפרק הבא.

6. שינוי מודל השירות ונכונות להפעלת כוח צבאי

יש הטוענים כי מודל "צבא העם" מפחית את הנכונות של הדרג המדיני לצאת למלחמה, בגלל החשש מנפגעים.¹²⁰ לפי טענה זו, שינוי המודל, בין באמצעות מעבר לצבא מתנדבים בשכר, בין באמצעות הסתמכות גדולה יותר על מגויסים בשכר, יביא ל"אצבע קלה על ההדק" של הדרג המדיני בהפעלת כוח צבאי וסיכון חיי החיילים. הן מתוך תפיסה שהחיילים בחרו בשירות צבאי ונטלו על עצמם מרצון את הסיכונים הכרוכים בכך, והן בגלל שצבא כזה יתבסס על אוכלוסיות מוחלשות, הרחוקות ממוקדי קבלת החלטות ומיכולת לחוץ על מקבלי החלטות. מעבר לסיכון לא מוצדק של חיי החיילים, קיים חשש כי נטייה להרפתקנות צבאית תסלים סכסוכים ובסופו של דבר תסכן את האזרחים כולם.¹²¹

זהו שיקול ערכי, הטענה היא שראוי שמקבלי החלטות, בקבלם החלטות שעלולות לחרוץ את דינם של חיילים לחיים או למוות, ישוו לנגד עיניהם אנשים הקרובים להם המשרתים בצבא. לשם כך נדרש שיהיו קרובים המשרתים בצבא, לפחות לחלק ממקבלי החלטות בדרג המדיני.

מנגד, נשמעה הטענה שמבחינה אמפירית אין הוכחה לנכונות הטיעון של יד קלה על ההדק של מנהיגים במדינות שבהן נוהג צבא מתנדבים בשכר. הראיות האמפיריות מראות, אם כבר, דווקא על כיוון הפוך – מדינות שבהן קיים צבא מתנדבים בשכר כמעט ואינן מעורבות מרצון בעימותים מזויינים. ייתכן שההסבר

¹¹⁹ יוסי יהושע וראובן וייס "נתוני הערים נחשפים: מאיפה מגיעים ליחידת 8200?", ynet, 6.12.2020.

¹²⁰ עמי אילון, "מודל צבא העם במציאות המשתנה", בלוג סיווג ביטחוני, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.11.2018.

¹²¹ כהמחשה לכך ניתן להביא פרובוקציה שנקט הבמאי מייקל מור: בשנת 2011 ארב מור לחברי קונגרס וניסה להביאם, במיוחד אלה התומכים בהמשך המעורבות הצבאית האמריקנית בעיראק, לשכנע את ילדיהם להתגייס לצבא ולהישלח לעיראק. לדבריו, רק לאחד מתוך למעלה מ-500 חברי קונגרס היה בן ששירת בעיראק. Congressmen's Children Enlist, YouTube 27.7.2011.

טמון דווקא בזהירות גדולה יותר בהפעלת כוח בצבאות מתנדבים בשכר. במדינה שבה כוחות השוק קובעים את הנכונות להתגייס לצבא, עלייה ברמת הסיכון צפויה לצמצם את מספר המתגייסים הפוטנציאליים ולחייב את העלאת התגמול המשולם למשרתים על מנת לשמור על כמות כוח האדם בצבא ואיכותו.

7. כיצד ישפיע מעבר למודל שירות אחר על שליטת הדרג המדיני בצה"ל?

שיקול נורמטיבי נוסף, נוגע להשפעה האפשרית של מעבר מצבא המבוסס על גיוס חובה למודל שירות של צבא מתנדבים בשכר או למודל שירות סלקטיבי, על יכולתו של הדרג האזרחי להטיל מרותו על הצבא.¹²² לצבא ברוב המדינות, וישראל בכללן, עוצמה מוחצת. גם למשטרה, שתפקידה לשמור על הסדר הציבורי ולאכוף את החוק במדינה, יש כוח, אולם לא ניתן להשוות את עוצמתה לעוצמתו של הצבא. עוצמה זו – מטוסי קרב, עוצבות שריון וארטילריה, אמצעים לאיסוף מודיעין וחטיבות חי"ר – נדרשת על מנת להגן על המדינה ותושביה מפני איום חיצוני של צבאות זרים. ואולם, אם מפנים את עוצמתו של הצבא כלפי פנים ומערבים אותו במשברים אזרחיים (כפי שקרה בניהול משבר הקורונה), קיים חשש כי יופר האיזון העדין שבין כוחו של השלטון לבין זכויותיהם של האזרחים. עוצמתו של הצבא עלולה למחוץ תחתיה את הדמוקרטיה. אין צורך להרחיב ולהזכיר תקדימים היסטוריים רבים בהם משבר אזרחי הביא לקריסת הדמוקרטיה לאחר שהצבא נקרא להתערב במשבר. הסכנה אינה נובעת רק מעוצמתו הגולמית של הצבא. אף שהצבא כפוף למרות הממשלה, הפיקוח עליו הדוק פחות מאשר על המשטרה והעצמאות שלו במימוש המשימות המוטלות עליו רבה יחסית.¹²³ בנוסף לכך, התרבות הצבאית, המכוונת לניצחון בקרב והכרעת האויב, מתקשה להפנים סטנדרטים של הפעלת כוח מדוד ומידתי, המתחייבים בהקשר של אכיפת החוק על אזרחים ושמירת הסדר הציבורי במדינה פנימה.

סכנה זו נכונה בכל מסגרת צבאית. כפי שכתב פטר פיבר (Feaver):

הבעיה ביחסי צבא חברה היא כיצד לשלב צבא חזק מספיק לעשות כל דבר שהחברה האזרחית דורשת ממנו, עם צבא בעל כפיפות מספקת לעשות רק מה שהרשויות האזרחיות הסמיכו אותו לעשות? לחלופין, מהי כמות השליטה שהאזרחים יכולים

¹²² מרות זו מעוגנת בס' 2 לחוק יסוד: הצבא.

¹²³ ניתן לטעון טענה הפוכה – דווקא בנוגע למשטרה אין הוראה חוקתית הקובעת את כפיפותה לדרג המדיני ויש לה גם "אוטונומיה" מסוימת, למשל, בנוגע לניהול חקירות. עם זאת, מבחינה פונקציונלית, מרגע שהוגדרה לצבא משימה, הוא בנוי לבצע אותה באופן עצמאי, עם הרבה פחות פיקוח אזרחי מאשר זה המוטל על המשטרה.

להפעיל מבלי להתערב בצורה הרסנית בביצוע המשימה הצבאית? מנהיגים אזרחיים מקבלים החלטות בנושאים אלו בכל יום, לטוב ולרע.¹²⁴

יש הטוענים שמודל השירות בישראל מפחית את מידת הסכנה לדמוקרטיה. אכן, נראה כי הצבא בישראל מעולם לא אתגר את הדרג המדיני, או יצר איום של הפיכה צבאית.¹²⁵ אך את ההשפעה של הצבא אין למדוד רק באיום על הדמוקרטיה. למעשה, ברוב המשטרים הדמוקרטיים המפותחים אין באמת סכנה כזו. השפעתו של הצבא נמדדת גם בהשפעה על מדיניות, או בקבלת יתרונות ארגוניים וכלכליים לצבא ולמשרתים בו.¹²⁶

בהקשר זה, המצב בישראל מורכב יותר. את הניתוח הראשוני ערכו כבר בסוף שנות השמונים של המאה העשרים משה ליסק ודן הורוביץ, בהתבסס על הרעיון שלפיו מודל השירות של ישראל יצר "גבולות חדירים" בין הצבא לחברה בישראל. לשיטתם, מודל שירות החובה וצבא המילואים הגדול בישראל היה בעל השפעה כפולה: מחד-גיסא, לא התפתחה בישראל "כת מתבדלת" הנתונה בעימות ערכי עם המערכת האזרחית. "אזרוח" הצבא היווה מחסום מפני כל שימוש אפשרי בחיילים כנגד הדרג המדיני. מאידך-גיסא, דווקא היקף שירות החובה, והיקף המעורבות של צה"ל במישור האזרחי, "הפכו את מערכת קביעת המדיניות בישראל לפגיעה בפני מניפולציות על ידי הממסד הביטחוני או חלקים ממנו".¹²⁷

האזרוח של הצבא, ומגוון מנגנוני הפיקוח, הפורמליים והבלתי פורמליים, על השימוש בכוח הצבאי הלכו והתגברו לאורך השנים. לדעתו של סטיוארט כהן, למעשה התפתח בישראל מצב של "כפיפות יתר" של הצבא לדרג האזרחי ולמנגנוני פיקוח אזרחיים.¹²⁸ לדעתו, צה"ל "לא רק שאינו חושב כלל לכפות את רצונו על הזרועות האזרחיות של הממשל, אלא הוא מוכפף לחלוטין לרצונות האזרחיים ולמגמותיהם". מצב זה עלול לגרום ל"הפיכת מצב רצוי של כפיפות הצבא לחברה האזרחית למצב של שעבוד הצבא".¹²⁹

¹²⁴ Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 2

¹²⁵ עמחי כהן וסטיוארט כהן, **יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל**, תל אביב: משכל, 2014.

¹²⁶ סמואל א' פיינר, **האיש על גב הסוס: מקומו של הצבא בפוליטיקה**, תל אביב: מערכות, 1982.

¹²⁷ דן הורוביץ ומשה ליסק, **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס-יתר**, תל אביב: עם עובד, 1990.

¹²⁸ סטיוארט כהן, "לקראת כפיפות יתר של צה"ל: שינוי מערכות היחסים בן הדרגה האזרחי לצבא בישראל", **מערכות** 403.4 (2005), עמ' 8-21.

¹²⁹ ראו למשל אופיר קבילו, "עיון מחודש ברעיון ה'הפיכה במהופך'", **חברה, צבא וביטחון לאומי** 2 (2021), 88. לדעתו של קבילו, קבלת חוק המילואים הושפעה מקבוצות לחץ אזרחיות באופן שחותר תחת המטרות הצבאיות, ופגע ביכולת צה"ל למלא את תפקידו.

עמדה זו אינה מקובלת על כלל החוקרים. יגיל לוי, למשל, הבדיל בין הפיקוח האזרחי על הצבא, שאכן הולך וגדל בישראל, לבין השיח של הצבאיות, או המיליטריזם התרבותי בחברה הישראלית, עליו משפיע צה"ל מאוד.¹³⁰ ברק ושפר הדגישו גם הם את ההשפעה שיש לרשתות שיוצרים בכירי צה"ל על התפיסות המדיניות של ישראל.¹³¹ האם מעבר לצבא מתנדבים בשכר ישנה את מעמדו של צה"ל ואת השפעתו? לעיתים מובע החשש כי צבא "מקצועי" יצור קסטה נפרדת העלולה לקום על הדמוקרטיה. צבא כזה שבו אין שכבה אזרחית של משרתי חובה, ושכבה גדולה של אנשי מילואים, לכאורה יוכל בקלות גדולה יותר להתנגד לממשלה.¹³² כאמור, במדינת ישראל כבכול מדינה דמוקרטית, אין זה סביר כי הצבא יאיים ישירות על הדמוקרטיה. להפך, בספרות קיימת טענה כי האתיקה המקצועית הצבאית, שצבא מקצועי דווקא מטפח אותה, היא אשר מבטיחה את כפיפות הצבא לדרג המדיני.¹³³

מצד שני, ייתכן כי "בצבא מקצועי עלולה להצטמצם מחויבות הארגון לערכים אוניברסליסטיים".¹³⁴ כלפי טיעון זה יש לומר כי גם במצב של גיוס חובה, קיימות טענות כי כוחם של קבוצות דתיות ולאומניות בצבא גובר, בשל נכונותם המוגברת להתגייס לשירות קרבי.¹³⁵ לפיכך, כלל אין זה ברור ששינוי בערכים לא יארע גם במודל של צבא חובה.

כך או כך, כפי שהראה פיבר, מדינות דמוקרטיות מוצאות את הדרך לבסס שליטה של הדרג האזרחי בצבא גם במודל של צבא מתנדבים, לעיתים תוך ניצול המאפיינים המיוחדים של צבא המבוסס על אנשי קריירה, דוגמת משכורת והטבות אחרות, או היכולת להעדיף גיוס של קבוצות מסוימות.¹³⁶

¹³⁰ יגיל לוי, **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות**, ירושלים: מאגנס, 2012.

¹³¹ Oren Barak and Gabriel Sheff, "Israel's 'Security Network' and its Impact on Policymaking: An Exploration of a New Approach," *International Journal of Middle East Studies* 38 (2), (2006), pp. 235-261

¹³² לפי פינר (לעיל הערה 126), אחת הבעיות המרכזיות המונעת מצבאות להצליח ב"הפיכה צבאית" היא מחלוקת פנימית בתוך הצבא.

¹³³ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Vintage Books, 1964

¹³⁴ ששון-לוי, לעיל הערה 118.

¹³⁵ ראו יגיל לוי, **המפקד האליון: התאוקרטיזציה של הצבא בישראל**, תל אביב: עם עובד, 2015.

¹³⁶ Feaver, לעיל הערה 124.

סיכום

נקודת המוצא הנורמטיבית לבחינת הטלת חובת השירות בצבא היא הצורך בשירות כזה. כבוד ראוי לזכויות הפרט מחייב כי מדינה לא תטיל חובת גיוס אם היא מסוגלת להשיג את הבטחון הלאומי הראוי באמצעים אחרים. מאותו הגיון נגזר גם כי משך השירות לא יכול להיות מעבר לנחוץ לשם הגנת המדינה.

מודל שירות החובה מותקף מכיוון נוסף – אי-שוויון הטמון בו בשל הגיוס החלקי בלבד בישראל ומתן פטורים מגזריים מסיבות שאינן מוצדקות בעיני רוב הישראלים. אי-שוויון זה מעצים את הצורך לבחון מודלים אלטרנטיביים של שירות.

מצד שני, בחנו בפרק זה שורה של טענות נורמטיביות הנטענות נגד שינוי מודל השירות. גם אם הבעיות המועלות על ידי המתנגדים לשינוי המודל במישור הנורמטיבי משמעותיות, הרי שקיימות דרכים להתמודד עימן, ואין באלו כדי לפסול את שינוי המודל.

פרק ה. שיקולים חברתיים ותפקידו החברתי של הצבא

על אף מרכזיותו של השיקול הביטחוני בעיצוב מודל השירות, ובשל ייחודו של מודל "צבא העם" בישראל, חיוני לבחון גם את המשמעויות החברתיות של תמורות אפשריות במודל שירות החובה. היחסים ההדדיים בין החברה לצבא חשובים מאוד לעיצוב מודל השירות הרצוי. ביחסים ההדדיים כוונתנו לדרך שבה החברה תופסת את השירות הצבאי ואת הצבא, ולדרך שבה צה"ל רואה את תפקידו בחברה הישראלית. חשיבות יחסים אלו נובעת משורה של טעמים:

ראשית, יחס החברה לצבא משפיע לעיתים ישירות על הפעילות הצבאית. כך למשל, היכולת של החברה "לספוג" נפגעים בשדה הקרב משפיעה ישירות על נתיב הפעולה הצבאי הנבחר.

שנית, יחס החברה לצה"ל משפיע על מעגלים רחבים יותר של הארגון הצבאי, למשל על המוטיבציה לגיוס ולשירות, על התמיכה בדרישות צה"ל להגדלת תקציב הבטחון, או על תנאי השירות של החיילים.

שלישית, לצבאות שונים, ולצה"ל בכללם, היה חלק היסטורי חשוב בבניין האומה. למעשה, יש הטוענים כי מדינת הלאום המודרנית נבנתה בד בבד עם בניית הצבא המודרני. גם בעת הזו, לצבא, בוודאי לצבא חובה, יש השפעה על מבנה החברה והמדינה. שינוי במודל השירות צריך להישקל, אם כן, גם לאור השפעתו על החברה בכללה.

ולבסוף, כל צבא, וצה"ל בכלל זה, לוקח חלק בביצוע תפקידים מסוימים בתחומים חברתיים שאינם קשורים ישירות לשאלות ביטחון. הציפיות החברתיות והצבאיות לגבי התערבות זו מושפעים ממודל השירות הצבאי.

מסקירת תהליכי השינוי בצבאות NATO, ניתן לראות כי השיח על סוגיות חברתיות מתעורר בעיקר לאחר השינוי, כאשר מתגלות השפעותיו של המודל החדש על המרקם החברתי. בשלב בו מתקיים במדינה גיוס התנדבותי, מתגלות תופעות חברתיות ולאומיות המעלות לדיון ציבורי נוסף את מודל הגיוס ואת תפקידו החברתיים החיוניים של הצבא ביצירת לכידות וסולידריות חברתית.

1. שיקולים חברתיים בצבאות זרים

צבא החובה במדינות רבות היה מבוסס (נוסף על הטעמים הביטחוניים והכלכליים) על תפיסה "רפובליקנית" של אזרחות, על פיה נמדד האזרח על פי מידת תרומתו לטוב המשותף.¹³⁷ הצבא, על פי תפיסה

Gershon Shafir, *The Citizenship Debates: A Reader*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1998¹³⁷

זו, שיקף אפוא דרישה של המדינה מאזרחיה לסכן את חייהם לשם הגנת המדינה. בתמורה, העניקה המדינה לאזרחיה המשרתים זכויות פוליטיות אזרחיות וחברתיות.¹³⁸

במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 הלכה והתפתחה במדינות המערב תפיסה אחרת של אזרחות – "התפיסה הליברלית". תפיסה זו מקדשת את זכויות הפרט. אזרחות ליברלית היא אזרחות שתפקידה להגן על הפרט מפני השלטון, וממוקדת בחופש הפרט להפיק את המרב מחייו.¹³⁹ שלילת זכויות הפרט אפשרית רק אם קיים אינטרס ציבורי חזק המחייב שלילה כזו. ביחס לשירות צבאי, תפיסת האזרחות הליברלית מחייבת שירות צבאי, ואת שלילת הזכויות הנגזרת ממנו, רק אם אין למדינה אפשרות אחרת להגן על עצמה. ממילא, עם התפתחות התפיסה הליברלית הלכו וגברו הקולות, בעיקר בקרב המעמדות הגבוהים, השוללים את הטלת החובה להתגייס, וקוראים להחליף את חובת השירות בצבא מתנדבים בשכר, אשר לכאורה מציב מגבלות קלות יותר על חופש הבחירה של הפרטים.

תפיסת האזרחות הליברלית כרסמה גם בערך החברתי של השירות הצבאי. השירות הצבאי חדל להיות תנאי להתקדמות חברתית. ממילא עלתה בקרב החיילים המשרתים, במיוחד אלו מהשכבות הגבוהות, שהיו להם אלטרנטיביות לקידום מחוץ לשירות הצבאי, הדרישה לתמורה כספית גבוהה יותר. כפי שיוסבר להלן, הדרישה לתמורה כספית גדולה יותר חייבה את המדינה להעריך את העלות והתועלת הכלכלית של צבא החובה, ויצרו תמריצים משמעותיים לכיוון של קיצוץ כוח האדם בצבא, ובמקרים מסוימים מעבר מלא לצבא מתנדבים בשכר.¹⁴⁰

הניסיון במדינות המערביות מראה כי כאשר מודל שירות החובה מאבד את תמיכתם של המעמדות הגבוהים, המעבר למודל הקרוב לצבא "מקצועי" מהיר יחסית. כך אכן קרה כמעט בכל המדינות המערביות, כאשר חלק גדול מאוד מהצבאות עבר למודל שירות של צבא מקצועי. קבוצות אוכלוסייה חלשות יותר שימרו את התמיכה בשירות בצבא, אך בתמיכתן של אלו לא היה די על מנת לשמר את שירות החובה. למעשה, דווקא צבא בשכר מאפשר לגייס קבוצות אוכלוסייה חלשות לשירות צבאי כאשר אין להן אלטרנטיבה תעסוקתית.

נראה כי דווקא בשנים האחרונות, במדינות שונות באירופה יש התעוררות בעיסוק בתפקידיו החברתיים של הצבא, וביחסיו עם החברה. המעבר לצבא מתנדבים לווה מראשיתו בכל אחת מהמדינות שנסקרו בחשש

¹³⁸ Morris Janowitz, "Military Institutions and Citizenship in Western Societies," *Armed Forces & Society* 2 (2), (1976), pp. 185-204

¹³⁹ יואב פלד וגרשון שפיר, **מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2005.

¹⁴⁰ גיל לוי, "מהו צבא אזרחים?" **חברה, צבא וביטחון לאומי** 1 (2021).

שצבא מתנדבים בשכר יפגום בלכידות החברתית ובוהות הלאומית של צעירים מאוכלוסיות שונות במדינות
הלאום. נראה כי תמורות גיאופוליטיות באירופה, בדגש על ריבוי המהגרים מהמזרח התיכון ומאפריקה,
אירועי טרור ולחץ כלכלי, עוררו מחדש את השיקולים החברתיים בהקשר של השירות הצבאי, ולכן מדינות
אירופה שוקלות פתרונות שונים, כולל גיוס חובה לטווח קצר.¹⁴¹ בעקבות הצורך בחיזוק הלכידות
והסולידריות החברתית פיתחו מדינות שונות מודלים שונים לעידוד תחושות של לאומיות ומחויבות
חברתית בקרב צעירים: בצרפת למשל, הודיע הנשיא מקרון על תוכנית שלפיה בני הנוער צפויים לעבור חודש
של אימון והכשרה (בסגנון הגדנ"ע בישראל) בטרם יפנו למשימות התנדבות בקהילה.¹⁴² בצ'כיה, בדנמרק
ובמדינות נוספות מתנהל מפגש פורמאלי של הצבא עם הצעירים דרך "צו ראשון" שמשמש גם לשיווק רעיון
הגיוס. ישנן גם מדינות המעודדות סטודנטים לקחת חלק פעיל בשירות אזרחי או צבאי תמורת תשלום שכר
הלימוד.¹⁴³

בנוסף, ניתן לראות במערב אירופה שיקולים יותר ממוקדים בדיון על החזרת גיוס החובה ובהם מתן שוויון
הזדמנויות וחובות מגדריות במסגרת צבא נורווגיה, עיגון הביטחון הלאומי בתפיסת הציבור (שוודיה),¹⁴⁴
הגנה סוציאלית במצבי משבר כלכלי (דוגמת ירדן שהחזירה ב-2020 חובת שירות של שנה אחת על מנת
לאפשר שכר מינימום וכיסוי ביטוחי למגויסים¹⁴⁵), ריסון נטיות פוליטיות ימניות-קיצוניות בתוך הצבא
והיבטים נוספים ביחסי צבא-חברה שפועלים לטיפול זהות לאומית-דמוקרטית ולעידוד גיוסם של
מתנדבים.¹⁴⁶

¹⁴¹Ronge and Abareta, לעיל הערה 43.

¹⁴²Chromeextension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fmedia.defens
e.gov%2F2021%2FNov%2F03%2F2002885874%2F-1%2F-1%2F0%2F2021-CMPR-
FINAL.PDF&clem=4710393

¹⁴³שם.

¹⁴⁴Claes Wallenius, Carina Brandow, Anna Karin Berglund, and Emma Jonsson, "Anchoring Sweden's Post-
Conscript Military: Insights From Elites in the Political and Military Realm," *Armed Forces and Society* 45 (3),
(2018), pp. 452-471

¹⁴⁵Daoud Kuttab, "[Jordan Orders Army Conscription for 25-29-Year-Olds to Help Tackle Unemployment](#)," *Arab*
News, 9.9.2020

¹⁴⁶Ronge and Abrate, לעיל הערה 43.

2. שיקולים חברתיים-תרבותיים בישראל

כפי שארע במדינות אחרות, אף בישראל השתנה שיח האזרחות.¹⁴⁷ בעבר הייתה האזרחות הישראלית רפובליקנית – תרומתו של היחיד לחברה הומרה במעמד אזרחי וחברתי. השיח האזרחי הישראלי השתנה. בחלקו, הוא שיח ליבראלי השם במרכז את הישגיו והגשמתו העצמית של היחיד. בחלקו, הוא שומר על מאפיינים לאומיים – השמים במרכז את חברותו של האזרח בלאום היהודי. בחלקים של הציבור עדיין מעורבת האזרחות במאפיינים רפובליקניים – הדורשים הקרבה מאת היחיד. ניתן לומר, בקווים כלליים, שכל אחד מה"שבטים" של החברה הישראלית תופס את הדרישות שמציבה בפניו האזרחות בצורה אחרת.

עירוב זה של תפיסות ביחס לאזרחות משתקף גם ביחס לצבא. חלק ניכר מהחברה הישראלית עדיין רואה בצה"ל את התגלמות הממלכתיות הישראלית, ובשירות בו חובה אזרחית. חלק אחר רואה בשירות בצה"ל מכשיר לקידום אישי, וחלקים אחרים בחברה הישראלית רואים בשירות בצה"ל איום על אורח חייהם, או פגיעה בזכויותיהם האינדיבידואליות. ממילא – קשה לדבר על תפיסה אחידה בנוגע ליחסים בין צה"ל לבין החברה הישראלית.

את התפיסות השונות הרווחות בחברה ביחס לצה"ל ננסה לנתח דרך שלוש סוגיות יסוד שלהן השפעה על מודל השירות:

- תמיכת החברה בישראל במודל השירות הקיים
- צה"ל והפערים בחברה הישראלית
- תפקידיו של צה"ל בסיוע למגזר האזרחי

2.1 תמיכת החברה בישראל במודל השירות הקיים

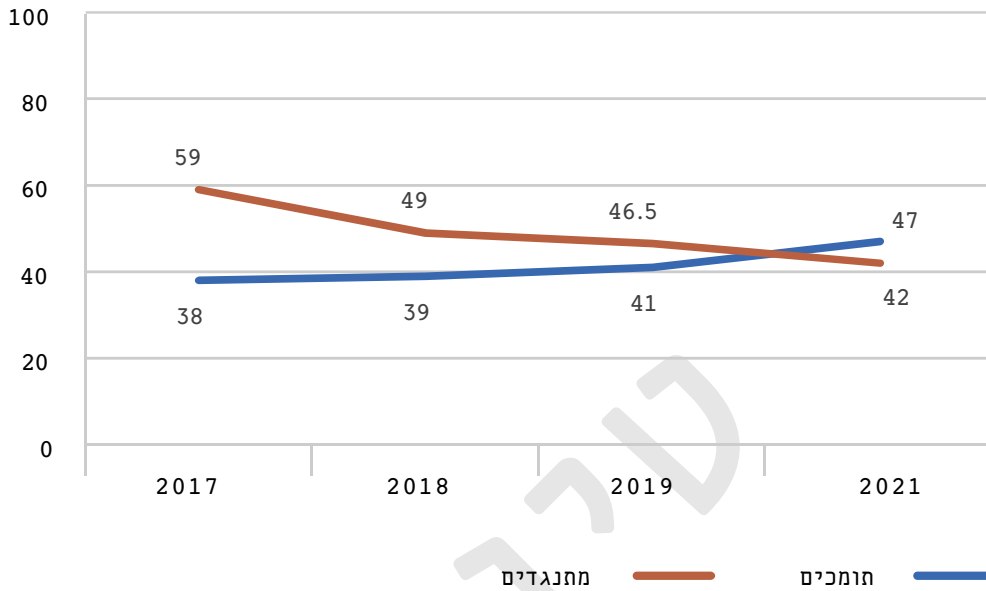
כאמור במבוא לעבודה זו, תופעה מובהקת בשנים האחרונות בישראל היא ירידה משמעותית בתמיכת הציבור הישראלי במודל השירות הקיים. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בקרב הציבור היהודי,¹⁴⁸ נמצא כי יש בשנים האחרונות ירידה משמעותית בתמיכת הציבור במודל הגיוס הקיים. להלן יוצגו עקרי תוצאות הסקר:

¹⁴⁷ אנו מתייחסים כאן לאזרחות של היהודים בישראל. לגבי בני המיעוטים בישראל – האזרחות מאז ומתמיד הייתה שונה ונחותה. להעמקה בנושא זה ראו Guy Ben Porat and Bryan Turner (eds.), *The Contradiction of Israeli Citizenship: Land, Religion and State*, London: Routledge, 2011.

¹⁴⁸ סקר עמדות הציבור ביחס לצה"ל, אוקטובר 2021.

תרשים 5

עמדה לגבי ביטול גיוס החובה וביסוס צה"ל כצבא מקצועי (% , יהודים)

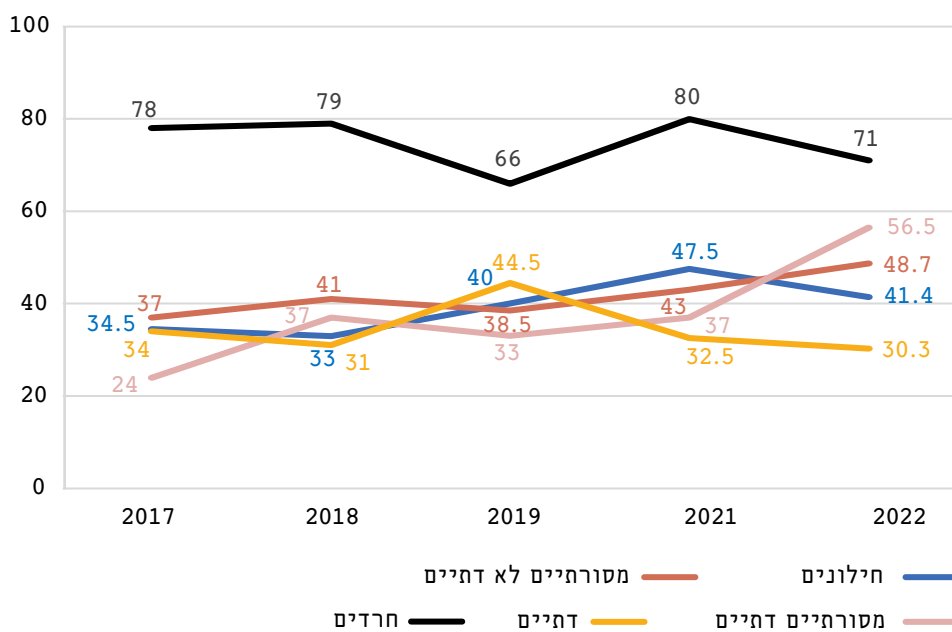


מקור: סקר עמדות הציבור הישראלי ביחס לצה"ל, 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מעניין גם לראות את החלוקה לתמיכה במעבר על פי חלוקה דתית:

תרשים 6

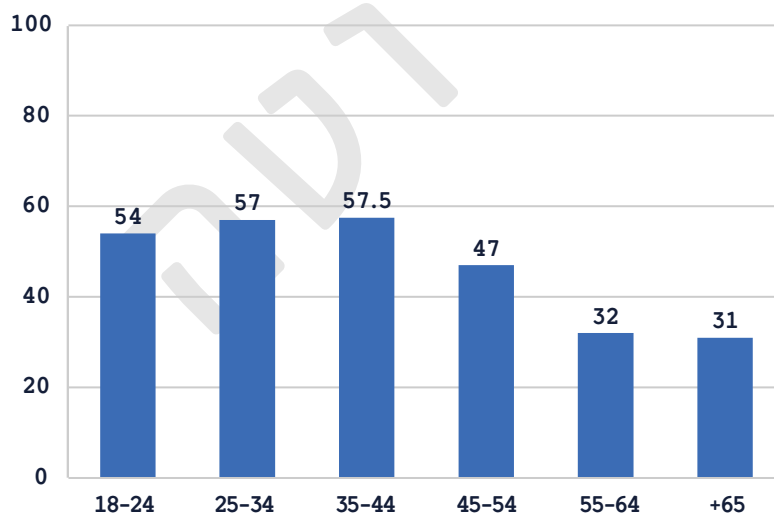
עמדות לגבי ביטול גיוס החובה וביסוס צה"ל כצבא מקצועי (% , לפי רמת דתיות)



מקור : סקר עמדות הציבור הישראלי ביחס לצה"ל, 2021, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

התמיכה הגבוהה ביותר במעבר למודל של צבא מקצועי היא כמובן, בציבור החרדי. הציבור החרדי רואה בסוגיה דרך לביטול הביקורת על אי-שירותו. עם זאת, חשוב לראות כי בקרב הציבור החילוני (המהווה את רוב העשירונים העליונים מבחינה כלכלית בציבור היהודי) קרוב למחצית מהנשאלים (41% בשנת 2022) תומכים במודל של צבא מקצועי. אפילו בקרב הציונות הדתית, שהיא הקבוצה הנתפסת כמחויבת ביותר לשירות בצה"ל כערך, קרוב לשליש (30% בשנת 2022) מהנשאלים תומכים בשינוי המודל. התוצאות אף מובהקות יותר כאשר מפלחים את התמיכה במעבר למודל של צבא מקצועי לפי גיל כדלקמן.

תרשים 7
תמיכה בביטול גיוס החובה ולבסס את צה"ל כצבא מקצועי, לפי גיל (% , מדגם יהודים)



מקור : סקר צה"ל בראי החברה הישראלית, 2022.

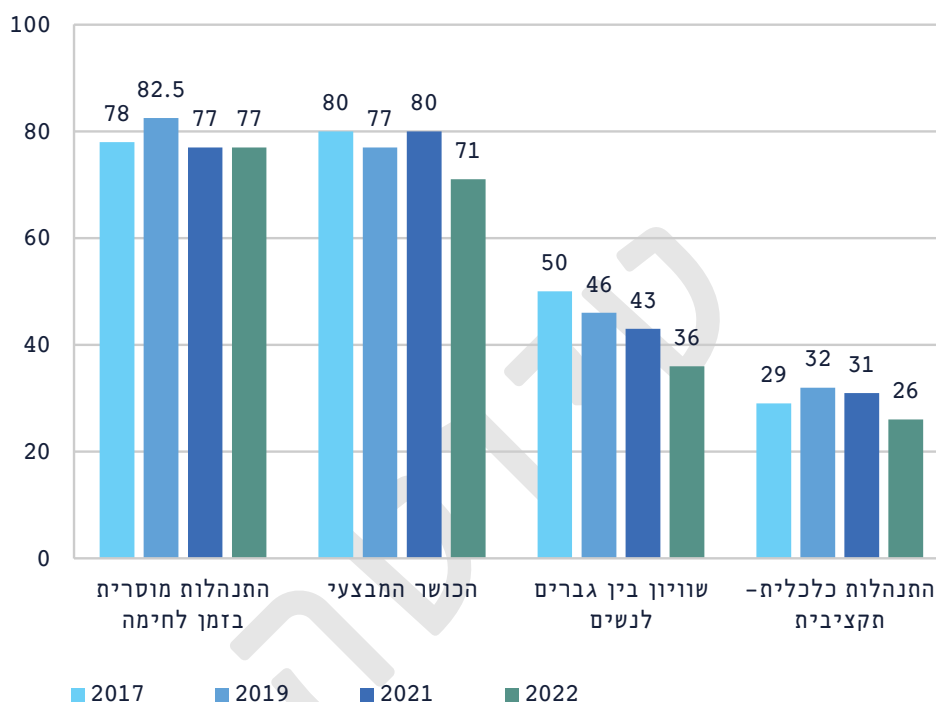
ניכר כי למעלה ממחצית (56%) מהאוכלוסייה בציבור היהודי בגילאים 18-44, תומכים במעבר למודל של צבא מקצועי. איננו סבורים כי סקר עמדות הציבור בנושא זה צריך להביא כשלעצמו לשינוי מודל השירות, בוודאי שלא למעבר דרמטי לצבא מתנדבים בשכר, אך סקר עמדות הציבור מגלה כי הציבור בשל לשינוי במודל השירות בצה"ל.

הדיון ביחסים שבין החברה לצבא בישראל בהקשר של קביעת מודל השירות, צריך לקחת בחשבון גם את סוגיית האמון הציבורי בצה"ל. כאמור במבוא לעבודה זו, האמון בצה"ל עמד בשנת 2022 על 85% בקרב הציבור היהודי, נמוך מעט מהממוצע הרב-שנתי (88.1%), אם כי עדיין גבוה בהרבה מכל מוסד ציבורי אחר

בישראל.¹⁴⁹ עם זאת, בחינה מעמיקה יותר של סוגיית האמון מגלה כי ביחס להתנהלות כלכלית-תקציבית ומידת השוויון בין נשים לגברים, האמון נמוך הרבה יותר.

תרשים 8

שיעור הנתונים לצה"ל ציון "טוב" או "טוב מאוד" בחלוקה לפי נושאים (% מהציבור היהודי)



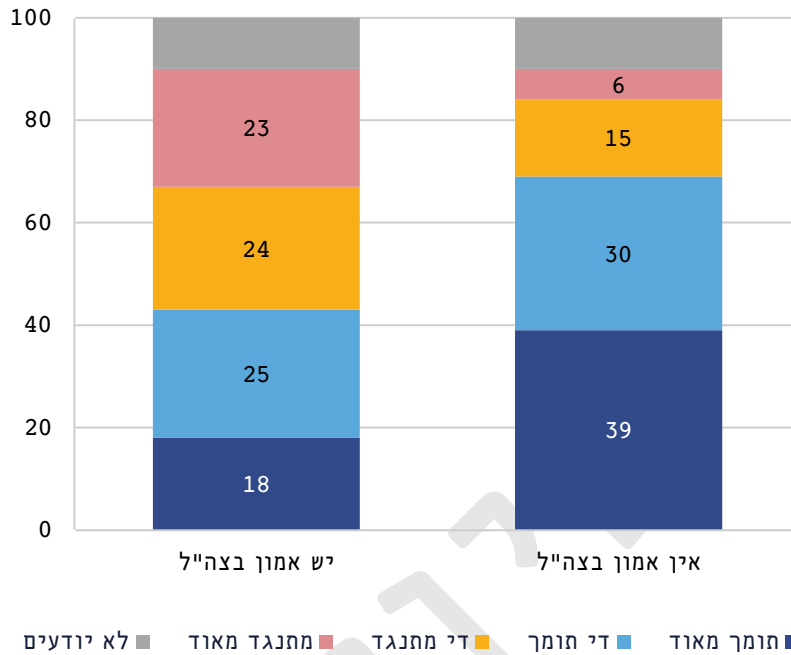
מקור: סקר צה"ל בראי החברה הישראלית, 2022.

לנתוני האמון הנמוכים באופן יחסי בתחום ההתנהלות הכלכלית-תקציבית של צה"ל יש קשר ישיר לשאלות התמיכה או ההתנגדות למודל השירות. גיוס חובה של כלל הצעירים, או חלק גדול מהצעירים, לצה"ל היא פעולה שקשה לראות כיצד ניתן יהיה לשמר אותה בעתיד, אם חלק ניכר מהציבור אינו סבור שהצבא מטפל כראוי בבעיות הפרט של החיילים, או כאשר יש חוסר אמון מובהק בהתנהלות הכלכלית-תקציבית של הצבא. בהצלבת נתוני המביעים חוסר אמון בצבא עם הנתונים של אלו המביעים תמיכה בשינוי מודל הגיוס, נמצא קשר ברור בין שני הגורמים.

¹⁴⁹ תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן, אינה אורלי ספוזיניקוב, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. בקרב הציבור היהודי ישנה יציבות במידת האמון בצה"ל, עם תנודות מסוימות לאחר מלחמות ומבצעים צבאיים. למשל, לאחר מלחמת לבנון השנייה ב-2006 חלה ירידה באמון הציבור בצבא, ולעומת זאת חלה עלייה באמון בצבא לאחר מבצע "צוק איתן" ב-2014.

תרשים 9

הקשר בין אמון הציבור בצה"ל לבין תמיכה בשינוי מודל השירות לצבא מקצועי (% יהודים)



הערה: יודגש כי אלו הם הנתונים העדכניים ביותר שיש בידינו בנוגע לקשר שבין רמת האמון בצבא לבין מידת התמיכה בשינוי מודל השירות. מקור: סקר צה"ל בראי החברה הישראלית, 2021, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בניתוח הכוחות הפועלים לשינוי מודל הגיוס הקיים כותב אסף מלחי כי מודל הגיוס הקיים מאותגר היום על ידי שלושה כוחות הפועלים מכיוונים שונים:¹⁵⁰

הכוח הראשון הפועל לשינוי מודל השירות הוא האוכלוסיות המבוססות, מן המעמד הבינוני-גבוה החילוני. קבוצות אלו מרבות להדגיש ערכים אינדיבידואליסטים, ומעדיפות אותם על פני הערכים הקולקטיביים המסורתיים. בהעדר איום קיומי, ובהעדר תמורה כלכלית משמעותית לשירות, קבוצות אלו אינן רואות עוד בשירות החובה ערך. בעיית אי-השוויון החריפה בין המתגייסים לבין אלו שאינם מתגייסים, משפיעה במיוחד על קבוצה זו. מצד שני, שיקולים כמו בעיית החרפת הקונפליקטים החברתיים היא בעלת השפעה נמוכה עליה. למעשה, ניתן לומר כי קבוצה זו עדיין לא זנחה לחלוטין את התמיכה במודל השירות הקיים

¹⁵⁰ אסף מלחי, בקיעים בקונצנזוס: אתגרי "צבא העם" ומודל הגיוס לצה"ל במציאות חברתית משתנה, מחקר מדיניות 156, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

דווקא כיוון שחלקים מקבוצה זו עדיין מרוויחים "אישית" מהשירות בצבא, בגלל השירות ביחידות עילית טכנולוגיות.¹⁵¹

הכוח החברתי השני הפועל לשינוי מודל השירות הקיים מורכב מקבוצות האוכלוסייה אשר מעולם לא נהנו מההסדרים של מודל השירות הקיים, ובמיוחד האוכלוסייה החרדית. בעיני מגזר זה להפיכת מודל השירות לצבא מקצועי יש שני יתרונות ברורים: האחד הוא הפחתת הלחץ להתגייס על הקבוצות הללו; האחר הוא היתרונות הכלכליים שיוכלו יחידי הקבוצה להפיק מצבא מקצועי.¹⁵²

הכוח החברתי השלישי המאתגר את מודל השירות הקיים הוא האוכלוסייה הצעירה, הגדלה אל תוך חברה ניאאו-ליברלית, אשר בה נמדד ערכו של אדם על פי התגמול הכספי אותו הוא מקבל. צורת חשיבה זו מביאה לחצים ניכרים להעלאת התמורה בעד שירות החובה, במקביל לעליית התמיכה במעבר למודל של צבא מקצועי.

אל מול קבוצות אלו עדיין קיים ציבור ניכר התומך בשימור מודל השירות הקיים. במרכזו עומדות שתי קבוצות "מובחנות": הקבוצה הראשונה היא הציונות הדתית, אשר חלקים ניכרים ממנה רואים ערך בשירות הצבאי.¹⁵³ יתר על כן, בני ובנות קבוצה זו רואים גם חשיבות בשירות הצבאי כדרך להשפיע על מדינת ישראל בכללה.¹⁵⁴ הקבוצה השנייה היא נשים – הרואות בשירות צבאי משמעותי, ובשנים האחרונות בשירות קרבי – ביטוי למימוש של עקרון השוויון.¹⁵⁵ שוויון בצבא נתפס כמימוש ערכים של שוויון חברתי כללי, ואף למקפצה להגברת השוויון בחברה כולה.¹⁵⁶

2.2 צה"ל והפערים החברתיים בישראל

באופן היסטורי, תפקיד מרכזי של צה"ל היה צמצום הפערים בחברה הישראלית. למודל השירות החובה, אם כן, היה תפקיד מהותי בסיוע לצה"ל להשגת מטרותיו, שכן גיוס חובה הוא המבטיח את שילובם בצה"ל של כל חלקי החברה בישראל. כאמור בחלק הקודם של הדיון, חלקים ניכרים בחברה הישראלית הם בעלי תפיסה של אזרחות ליברלית, לכל הפחות ביחס לגיוס לצה"ל, והם אינם רואים עוד בגיוס החובה לצה"ל,

¹⁵¹ וראו בהקשר שם גם את הניתוח של יגיל לוי, "משבר הגליטימציה של מודל גיוס החובה", **עדכן אסטרטגי**, 25 (1), (מרץ 2022).

¹⁵² אסף מלחי, **צבא התעסוקה לחרדים**, מחקר מדיניות 116, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

¹⁵³ רק 32% מהמגדירים עצמם דתיים לאומיים תומכים במעבר לצבא מקצועי.

¹⁵⁴ ראו לוי, **לעיל** הערה 135.

¹⁵⁵ שיעור הנשים התומכות במעבר למודל של שירות מקצועי נמוך מזה של הגברים.

¹⁵⁶ בג"ץ 4541/94 **מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מט(4) 94 (1995). נטע זיו, "הסיפור של אליס מילר: אישה תעלה למטוס עם סל-קלי" **מעשי משפט** י (2019), עמ' 61.

ובוודאי שלא ליחידות קרביות דווקא, חלק מרכזי מזהותם ואזרחותם. החברה הישראלית העכשווית אינה מקבלת עוד את הצורך ביצירת דגם ישראלי אחיד, אלא דווקא מבוססת על גיוון.¹⁵⁷

לשם בחינת השפעתו של שינוי זה על מודל השירות הרצוי, נבחן ראשית את ההשפעות של המודל הקיים על הפערים החברתיים בישראל בתקופה הנוכחית. לאחר מכן ננסה לבחון האם שינוי במודל השירות יכול להשפיע על פערים אלה.

אחת הטענות הרווחות בדיון סביב שאלות אלה היא, כי התפיסה הבן-גוריונית של הצבא כמגשר על שסעים, אינה רלוונטית עוד היום, וממילא, אין זה מתפקידו של הצבא לצמצם פערים חברתיים שמקורם מחוצה לו. הצבא, על פי טענה זו, הוא אמנם בבואה של החברה הישראלית, אולם נטל תיקון הכשלים והעולות בחברה אינו מונח לפתחו, אלא לפתחה של החברה עצמה – על גופיה וארגוניה האזרחיים השונים.

טענה זו עולה פעמים רבות ביחס לדרישה לקיום שוויון מגדרי בצה"ל. המצדדים בעמדה זו מבקשים להזכיר כי ייעודו של הצבא הוא לנצח במלחמה ולא לקדם תפיסות שוויון. דוגמא לנרטיב זה היא אמירתו של ראש אכ"א לשעבר, האלוף (במיל") מוטי אלמוז בכנס של העיתון "בשבע", ולפיה "צה"ל אינו חברה לשוויון חברתי".¹⁵⁸

אולם, גם אם מקבלים טענה זו, יש לחדד שני עקרונות בצדה.

1. מחויבות לשוויון איננה נגזרת מחובה לקידום שוויון או מחובה לצמצום פערים. היא נובעת מהיותו של צה"ל צבאה של מדינה דמוקרטית שכל מוסדותיה מחויבים לכבוד האדם ולעקרון השוויון בתוכו. במובן זה מחויבותו של צה"ל לשוויון דומה למחויבותו לחוק ולמעשה היא חלק ממחויבותו של צה"ל לקיום החוק.

2. גם אם צה"ל לא נדרש לתקן עולות חברתיות כמו פערים חברתיים, לכל הפחות ראוי לצפות שצה"ל לא יעמיק פערים אלה. הדבר נכון במיוחד נוכח ההשפעות ההדדיות שבין החברה לצבא בישראל. לכן, אם פרקטיקה מסוימת הנוהגת בצבא מהווה בפועל מנגנון להגדלת אי-השוויון בחברה, ייתכן שמוטלת על הצבא חובה לתקנה או לכל הפחות לצמצם את אי-השוויון שבגינה.

¹⁵⁷ על השינוי בעמדות הציבור בעניין השירות בצה"ל, והנגזרות מכך בכל הנוגע לשיבוץ החיילים, ראו וולדמן, טיארג'אן-אור וגל, לעיל הערה 39.

¹⁵⁸ יוני קמפינסקי "ראש אכ"א: 'צה"ל אינו חברה לשוויון חברתי'", ערוץ 7, 12.2.201.

את ההשפעות הנוכחיות של מודל השירות נבחן על פי חלוקה שהציע סטיוארט כהן, ונבדיל בין תפקידים שונים של צה"ל כמצמצם פערים, כמשמר פערים, וכיוצר פערים.¹⁵⁹

(א) צה"ל כמצמצם פערים

נראה כי במודל השירות הנוכחי צה"ל משקף עדיין מחויבות לצמצום פערים:

אחריות ומחויבות – הגם שבני השמונה עשרה אינם מתגייסים תמיד לצבא מתוך תחושת אחריות קולקטיבית, הרי שלצה"ל יש תפקיד בהקניית ערכים כלל-ישראלים. צה"ל גם מקנה לחלק מהמשרתים בו כלים להתמודדות עם מצבים מורכבים ובגרות נפשית. יש המייחסים חלק מהצלחת הרוח "היזמית" הישראלית לערכים אלו המוקנים בצה"ל. הפחתת מספר המשרתים, וצבא "מקצועי" עלולים לפגוע בהקניית ערכים זו לשכבות רחבות שיבחרו להיעדר מהזירה הצבאית. נגד טענה זו יש הטוענים כי דווקא השירות במסגרת היררכית בולם יזמות, וכי השירות הצבאי דווקא מאריך את תקופת "הנערות" ודוחה את המועד בו האזרחים צריכים לקבל החלטות לגבי עתידם, ובעיקר לדאוג לעצמם.

הכרות בין חלקים בחברה הישראלית – באופן היסטורי, אחד מתפקידיו המרכזיים של צה"ל היה יצירת חברת ישראלית מאוחדת.¹⁶⁰ אומנם צה"ל אינו מהווה עוד כור היתוך לחלקים שונים בחברה הישראלית, במיוחד לאור העובדה שחלקים ניכרים מהחברה הישראלית אינם משרתים בו. אך עדיין, צה"ל ממלא תפקיד חשוב בהיכרות בין חלקים שונים בחברה הישראלית. ייתכן שמגזרים שונים בחברה הישראלית לא ייפגשו כלל אלמלא השירות הצבאי. שינוי מודל השירות לכיוון של גיוס סלקטיבי יותר יצמצם, מן הסתם, מפגשים אלו.

לצד טיעון זה יש לציין כי היכרות בין המגזרים. כוללת גם חלחול של מתחים שונים מתוך החברה הישראלית לצה"ל, ולא בהכרח ליצירת הזדהות בין המגזרים השונים.¹⁶¹ כך למשל – המתח שנוצר בין חיילים מבני הציונות הדתית לבין חיילות, כאשר חיילים דתיים לאומיים נדרשו לשרת ביחידות שבהן משרתות גם נשים בתפקידי לחימה.¹⁶²

¹⁵⁹ Stuart Cohen, *Israel and Its Army: From Cohesion to Confusion*, New York: Routledge, 2008

¹⁶⁰ אורי בן אליעזר, "מאומה במדים לצבא פוסט-מודרני: פוליטיקה צבאית בישראל ביזמנים חדשים", *תרבות דמוקרטית* 4 : 5 : 55-97.

¹⁶¹ Elisheva Rosman, "Can Military Service Bridge Social Schisms: the Case of Israel," *Israel Affairs* 26 (3), 2020, pp. 348-370

¹⁶² שפרן גיטלמן, *לעיל* הערה 117.

גיוס בעלי נתונים נמוכים וקידום פריפריות – אחת השאלות העולות ביחס לתפקידו החברתי של צה"ל היא, האם יש לצבא חובה עקרונית לגייס את כלל יוצאי ויוצאות הצבא. חוק שירות ביטחון משתמש בנוסח "פוקד רשאי" לקרוא לשירות. אף שלעתים לשון "רשאי" מתפרשת בחקיקה כחובה, אין הדבר נובע באופן ברור מלשון החוק. ואולם, התפיסה המקובלת היא כי למעט קבוצות המוחרגות מחובת השירות בכפוף להסדרים השונים, על הפוקד לקרוא לגיוס לכלל יוצאי הצבא הכשירים רפואית לשירות. מובן אפוא כי במסגרת זו הצבא מגייס לשורותיו גם כאלה שנתוניהם נמוכים באופן שבו העלות הכרוכה בגיוסם פעמים רבות גבוהה מהתועלת שבשירותם. עם זאת, בפועל ישנן אוכלוסיות שהצבא נמנע מלגייסן בשל נתונים נמוכים מאוד, עבר פלילי או בהתקיימן של נסיבות מיוחדות וצרכים מיוחדים.

לצד זאת, הצבא עדיין משקיע משאבים משמעותיים על מנת להכשיר לגיוס גם כאלה שניתן היה לפטור אותם משירות בשל אי-התאמה. המאמץ המרכזי לגיוס אלה מרוכז בפרויקט "חוות השומר", שבמסגרתו משובצים תחילה המתגייסים להכשרה בבסיס החינוך, ורק אחר כך משובצים ביחידות הצה"ליות. פעמים רבות נתפס המעבר בחוות השומר כ"הזדמנות אחרונה" הניתנת לאותם חיילים, שפעמים רבות לא הצליחו להשתלב במסגרות חינוך קודמות. בוגרי התוכנית מספרים פעמים רבות על כי נפלטו מכל מסגרת אזרחית, ולולא הזדמנות זו היו עלולים למצוא עצמם בשולי החברה הישראלית ואף באזורי עבריינות. אין ספק כי הצגה כזו של הצבא יוצרת הזדהות ואהדה כלפיו, ובוודאי שמתכתבת עם תפקידו המסורתי כצבא העם. אך לא מובן מאליו שתפקידו של צה"ל לשמש תחנה אחרונה (או בכלל) לסוג כזה של הזדמנות. לא מבחינת המשאבים המושקעים בפרויקט זה, ובעיקר לא מבחינת חלוקת האחריות שבין הצבא לחברה שבה החברה אמורה לתקן את הדרוש תיקון ולא לגלגל לפתחו של הצבא את תיקון עוולותיה ופגמיה.¹⁶³

האם שינוי מודל השירות יותיר את המחויבות של צה"ל לפרויקטים מעין אלו? כלל לא ברור ששינוי מודל השירות יפגע בתפקיד זה של צה"ל, ואולי אף להיפך. דווקא מתוך רצון לגייס מקסימום כוח אדם, ייתכן שצה"ל ימשיך בקידום אוכלוסיות פריפריה מתוך שיקולי תועלת. הניסיון ההיסטורי מלמד כי דווקא מדינות שפנו למודל שירות של צבא מקצועי פנו אל אוכלוסיות הפריפריה על מנת להרחיב את מאגר כוח האדם המתגייס.¹⁶⁴ כפי שנכתב בנושא השיקולים הביטחוניים לעיל, החשש המקובל הוא דווקא מכך שיתגייסו לצבא יותר מדי מקרב השכבות המוחלשות.

¹⁶³ יצוין כי בשיחה שנערכה עם קח"ר לשעבר, תא"ל (במיל') צביקה פאייראיזן, התזה שהוצגה על ידו היא שההשקעה בחיילים ב"חוות השומר" נושאת פירות לתוך הצבא פנימה, אשר מקבל תועלת רבה מאותם חיילים הנקלטים ביחידות השונות. עמדתו של קח"ר המכהן קרובה יותר לעמדה המקובלת הרואה בהשקעה זו חלק מיעודו של הצבא כמגשר פערים.

¹⁶⁴ Lucia Dunn, "Is Combat Pay Effective? Evidence from Operation Desert Storm," *Social Science Quarterly* 84 (2), (2003), p. 344

(ב) צה"ל כמשמר פערים חברתיים – מיון ושיבוץ

העובדה שצה"ל מגייס לשורותיו חיילים מכוח חוק גיוס חובה, מטילה עליו חובה מיוחדת לאפשר לכלל החיילים שירות מכבד. משכך, אף שצרכי הצבא הם הרכיב המרכזי בהשמת כוח האדם שבו, מובן שעל הצבא להתחשב בשיקולים נוספים החוסים בצל חובתו זו. עקרון זה נכון החל למן הקריאה לשירות, ועד לאורח השירות עצמו. גיוס החובה מחייב את הצבא לספק לחיילים דתיים מזון כשר, לחיילים צמחוניים וטבעוניים מזון וציוד שאינו נוגד את מצפונם, לאפשר למיעוטים לקיים את מנהגיהם ולהשקיע משאבים מסוימים – לעתים גבוהים – בסיפוק צרכים מיוחדים של אוכלוסיות מיוחדות.

רכיב משמעותי שיש ליתן עליו את הדעת מתבצע עוד לפני שלב המיון וההשמה, בעת קביעת נתוני הגיוס (קב"א, דפ"ר). טענה קיימת היא שמבחני המיון עצמם מטמיעים את אי-השוויון בהיותם מוכוונים תרבות מערבית המאפיינת אוכלוסיות מסוימות, ולכן מפלים לרעה מועמדים מהפריפריה.¹⁶⁵

לאחרונה דווח על שינוי מהפכני של שיטת קביעת נתוני השיבוץ בצבא. השינוי שהונהג נועד בין היתר, על פי הודעת הצבא, לצמצם משמעותית את אי-השוויון בשיטת המיון המקובלת.¹⁶⁶ אך יש לשים לב כי גם המנגנון החדש מוצג ככזה שנועד למצות כישורים אישיים באופן אופטימאלי, ועל כן גם הוא משקף תפיסה אינדיבידואליסטית של שירות משמעותי בצבא.¹⁶⁷

באתר צה"ל, מפורט השינוי תחת הכותרת: "שוויוני יותר, הוגן יותר, קצר יותר" על פי הדיווחים, השינויים שיחולו בתהליכי המיון לצה"ל, יכללו לצד ביטולו של הקב"א, בין היתר, קיצור ושינוי של מבחן הדפ"ר, התאמת מיונים מרחוק, קיום יום מא"ה לגברים,¹⁶⁸ ושיקוף של מכלול רב של נתונים למועמדים לשירות ביטחון.

¹⁶⁵ זאב לרר, **הקוד האתני: קב"א, מזרחים, אשכנזים**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2021. לדעתו של לרר, בשנות השמונים כבר נחלש מאוד כוחם של מבחני מיון אלו, בעיקר בשל השינוי בהרכב הדמוגרפי של הצבא, ובעיקר הצורך של הצבא בעידוד אוכלוסיות רחבות לשירות קרבי ולקורס קצינים. וראו גם איל בן ארי, "הבירוקרטיה הצבאית ואי-שוויון אתני", **קריאות ישראליות** 1 (ינואר 2022). בן ארי סבור שלהתמקצעות הצבא ועלית השימוש בטכנולוגיה היה חלק חשוב בירידת ערך הקב"א.

¹⁶⁶ ניב קובוביץ, "הסוף לקב"א: צה"ל משנה את שיטת המיון למתגייסים אחרי שישה עשורים", **הארץ**, 2021.118.

¹⁶⁷ ראו וולדמן, טיארגיאן-אור וגל, **לעיל** הערה 39.

¹⁶⁸ יום המא"ה (יום מיון איתור והתאמה) הוא יום שנועד לבחון את התאמת המועמדים לשירות ביטחון לתפקידים השונים, בשנים הראשונות לקיומו הופעל רק ככלי למיון מועמדות (נשים) לגיוס.

ממד נוסף שיש לשים אליו לב קשור בפריחתה של תעשיית מכוני ההכנה לצו ראשון, לעתים בעידוד לא פורמאלי של נציגי הצבא בתיכונים. מובן, כי ההכנה הזו, הכרוכה בתשלום ונגישה יותר לבעלי אמצעים המגיעים מחתך סוציו-אקונומי גבוה, מהווה גם היא נדבך ביצירת אי-השוויון, עוד בשלב קביעת הנתונים.

זאת ועוד, תעשיית ההכנה לצה"ל לא מסתכמת רק במכוני הכנה לצו הראשון, אלא היא כוללת גם הכנות בתשלום שנועדו להכין את המלש"בים למיון ליחידות נחשקות. כך למשל ב-2017 תחקיר אתר ynet חשף שקורסים טכנולוגיים בתשלום מסייעים לשיבוץ ליחידות מבוקשות בצה"ל, כמו פרויקט "הדרים" בחיל התיקשוב, או פרויקט "צמרות" בחיל האוויר. בעקבות התחקיר הוגשה בקשה לדיון דחוף בכנסת.¹⁶⁹ פרויקט "צמרות" עדיין קיים ועמוד הבית שלו מציג אותו כ"ייעוד נשים לתפקידים בתחום האלקטרוניקה והמחשבים בחיל האוויר"¹⁷⁰.

(ג) צה"ל כמעמיק פערים חברתיים – הסללה

כאמור, תפקידו של צה"ל בעת הקמת המדינה כלל תפקיד מרכזי של "צמצום הפערים" בחברה הישראלית. אלא שכבר מראשית הדברים לא כך בדיוק התנהלו הדברים. כך למשל, טוענת החוקרת עפרה בן ישי כי למרות קיומה של חובת גיוס אוניברסלית המבטאת לכאורה שוויון, בפועל, צבא העם נבנה מההתחלה על פרקטיקות לא שוויוניות. לטענתה, לקבוצות החזקות הוקצו תפקידים איכותיים עם תגמולים גבוהים, בעוד שהגובלה גישתן של קבוצות חלשות לתפקידי הליבה הצבאיים. לאחר מכן, שוכפל הריבוד החברתי הצבאי לחברה האזרחית בנימוק של תגמול עבור ההקרבה הצבאית.

כך או כך, במודל השירות העכשווי צה"ל כבר איננו מצמצם את הפערים בין חלקי החברה השונים. יגיל לוי הציג תיאוריה בדבר מעבר ל"צבא הפריפריות". לשיטתו של לוי, קבוצות האוכלוסייה החזקות יחסית בישראל, שהיוו את עיקר מניינו ובנינו של צה"ל בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, אינן רואות עוד בשירות בצה"ל בכלל, ובשירות קרבי בפרט, את המבחן לאזרחותן. בני ובנות הקבוצות הללו מתגייסים לצה"ל, אך ממלאים תפקידים בעיקר ביחידות עורפיות וטכנולוגיות, ורואות בצה"ל מנוף כלכלי ומקצועי לקידום עתידן. לעומת זאת, קבוצות חלשות יותר כלכלית, והדתיים הלאומיים, תופסים את מקומם ביחידות הקרביות ובעילית הצבאית.¹⁷¹

169 אדיר ינקו, "שיבוץ יוקרתי בצה"ל – בתמורה לתשלום: דיון בכנסת בעקבות תחקיר", ynet, 13.12.2017. בדומה דווח על קורס הכנה למיונים לגלי צה"ל ראו שירי דובר, "הדרך לגלי צה"ל: משתחררים טריים מהתחנה פתחו קורס הכנה למבחני המיון", גלובס, 21.9.2020.

¹⁷⁰ [תכנית צמרות, שילוב נשים בתפקידי אלקטרוניקה ומחשבים במערך הטכני של חיל האוויר](#), TopEdu.

¹⁷¹ יגיל לוי, [מצבא העם לצבא הפריפריות](#), ירושלים: מאגנס, 2007.

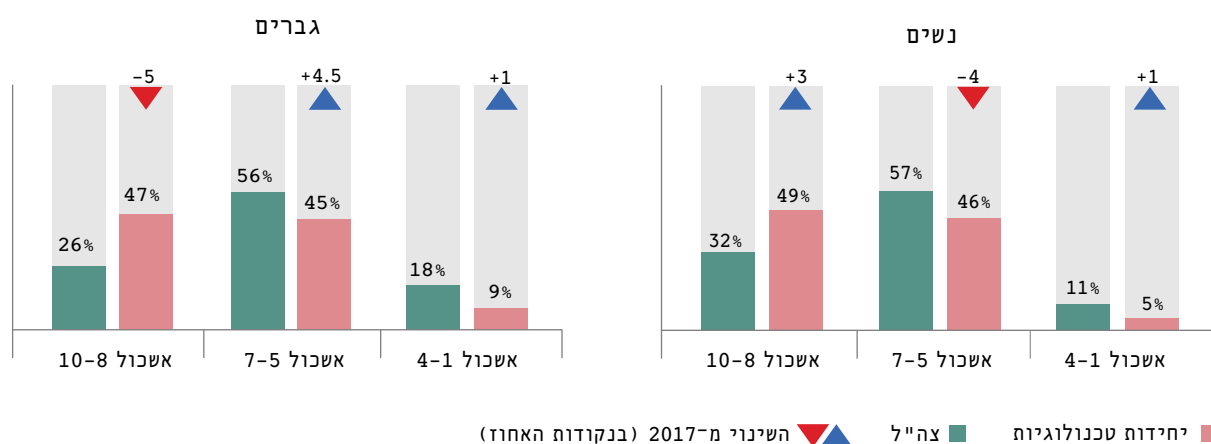
יש הסבורים כי תיאורו של לוי את השינויים בצבא פשטני מעט.¹⁷² התיאור של לוי, למשל, מעניק חשיבות מועטה בלבד לעמדות האידאולוגיות בזכות שירות בצבא שעדיין קיימות בקרב חלקים ניכרים בחברה הישראלית.

כך או כך, מהתאוריה של לוי עולה הטענה שצה"ל עצמו תורם דווקא לאי-השוויון בחברה הישראלית באמצעות "הסללה" של השכבות הנמוכות למקצועות צבאיים שאינם מתוגמלים כראוי בתום השירות הצבאי. טענות אלו בולטות בעיקר ביחס לשירות ביחידות טכנולוגיות שונות (כדוגמת יחידת 8200), שלשירות בהן יש יתרון מובנה לבני ולבנות השכבות המבוססות.

בנובמבר 2020, פורסמו במגזין דה-מרקר הנתונים הבאים: חיילים גברים המגיעים מישובים בעלי רמה כלכלית-חברתית נמוכה (אשכול 1-4) מהווים רק 9% מהמשרתים ביחידות טכנולוגיות, בעוד ששיעורם בכלל המתגייסים הגברים הוא 18%. לעומת זאת, בעוד שגברים המגיעים מיישובים בעלי רמה כלכלית-חברתית גבוהה (אשכול 8-10) מהווים 26% מהגברים המשרתים בצה"ל, שיעורם ביחידות הטכנולוגיות הוא 47%. בקרב הנשים התמונה דומה (5% מאשכול 1-4, לעומת 49% מאשכול 8-10).¹⁷³ ואמנם נראה כי אף שבצה"ל נעשים מהלכים שנועדו לצמצם פערים אלה, קשה מאוד להתגבר עליהם.

תרשים 10

הרכב האוכלוסייה ביחידות שונות בצה"ל לפי דרוג סוציו אקונומי



מקור: רותי לוי "מה הסיכוי שלכם להגיע ליחידות הטכנולוגיות היוקרתיות בצה"ל? תלוי איפה אתם גרים", דה מרקר, 4.11.2020.

¹⁷² Cohen, לעיל הערה 159.

¹⁷³ רותי לוי, "מה הסיכוי שלכם להגיע ליחידות הטכנולוגיות היוקרתיות בצה"ל? תלוי איפה אתם גרים", TheMarker, 4.11.2020.

התוצאה היא שלמי שנולד ביישובים המבוססים יש סיכוי גבוה הרבה יותר לשרת בתפקידים המובילים לאחר השירות למשרה בתעשיית ההיי-טק, ולרמת ההכנסה הגבוהה הנלווית לכך.¹⁷⁴

בתוך כך הנתונים שסופקו על ידי הצבא לגבי חיילים הנמצאים בתוכנית העתודה האקדמית אשר מיועדים לשרת ביחידות הטכנולוגיות בתום לימודיהם, מראים התפלגות שוויונית בקרב האוכלוסיות המתגייסות לצה"ל. על כך אומר החוקר יגיל לוי:

במסלול העתודה יש תפקיד פחות מהותי לרשתות חברתיות, ויותר למיון אובייקטיבי — מה שמוכיח שהצבא מסוגל לעודד שוויון [...] העתודה גם נתפשת כמסלול משתלם פחות למעמדות המבוססים מכיוון שמדובר במסלול תובעני, ואם יש לך כסף את תממני לבד את הלימודים.¹⁷⁵

באותה כתבה מציין יגיל לוי גם שבכנס שנערך באוניברסיטה הפתוחה בשנת 2017, ראש אכ"א דאז, האלוף מוטי אלמוז, הודה בקיומה של הסללה בצה"ל, ואמר: "היינו רוצים שזה יהיה יותר מעורבב, ושזה לא יחולק ככה. שזה לא ילך רק 'תגיד לי את המצב הסוציאקונומי שלך ואני אקבע לך את המסלול בחיים'".¹⁷⁶

לאחרונה, נוקט הצבא צעדים לצמצום הפערים. זאת בין היתר על ידי הנגשת המיונים לאזורי פריפריה, וקביעת יעדים להשמה שוויונית יותר ביחידות אלה.¹⁷⁷ גם גופים אזרחיים מקיימים תוכניות שמטרתן לעודד קבוצות פריפריה להשתלבות ביחידות הטכנולוגיה והסייבר בצבא, אשר זוכות לשיתוף פעולה מצד צה"ל.¹⁷⁸ יש הטוענים כי מעבר למודל של שירות מקצועי יגרום רק להעמקת הפערים שבחברה הישראלית עוד יותר, שכן הפריפריות ישרתו בצה"ל, ואילו בניה ובנותיה של האליטה הכלכלית לא יגיעו כלל לשירות צבאי אלא יתקדמו בערוצים כלכליים רווחיים יותר.

מחקרים שנערכו בארצות הברית מגלים כי המשרתים משקפים את מעמד הביניים האמריקאי, ולא דווקא את המעמדות הנמוכים ביותר. ייתכן שקיצור השירות, או מעבר לשירות מקצועי, אכן יביא ליתר ייצוג של בני ובנות השכבות המוחלשות ביחידות העילית הטכנולוגיות של צה"ל, שכן כלל לא ברור שבני השכבות הגבוהות יבחרו להמשיך לשרת בהן במצב של שירות קצר במיוחד. מצד שני, נראה שבקרב המגזר הדתי לאומי, ובקרב נשים, יש דווקא מוטיבציה רבה לשירות ביחידות קרביות וביחידות עילית, כך שגם במצב של

¹⁷⁴ ש.ם.

¹⁷⁵ ש.ם.

¹⁷⁶ מצוטט מפי יגיל לוי, ש.ם.

¹⁷⁷ ראו למשל נועם אמיר, "8200 מגיע לפריפריה: מרכזי מיון יוקמו בצפון ובדרום", מקור ראשון, 25.10.2021; איתמר אייכנר

ואלכסנדרה לוקש, "הנשיא: נתוני הקבלה ל-8200 מטרדיים! הרמטכ"ל: 'נרחיב תוכנית לקידום פריפריה'", ynet, 8.12.20.

¹⁷⁸ למשל המרכז לחינוך סייבר בראש העין.

שירות מקוצר, עדיין יישארו ביחידות אלו חיילים איכותיים. החברה הישראלית ויחסה לשירות הצבאי, סביר שיעצבו מבנה חברתי ייחודי של גיוס עם השתנות המודל.

3. תפקידו של צה"ל בסיוע לחברה האזרחית

שאלה אחרונה בהקשר זה, שגם לה קשר מובהק למודל השירות, היא סוגיית תפקידו "האזרחיים" של צה"ל. ההנחה היא שככל שבידי צה"ל כוח אדם נרחב, הרי שהוא יכול לקחת על עצמו גם משימות חברתיות שאינן קשורות ישירות להגנה על המדינה. ככל שהצבא יעבור למודל הקרוב יותר למודל של צבא מקצועי, סביר להניח כי לא יוכל לקחת על עצמו משימות שאינן צבאיות בהגדרה.

בראיה היסטורית רחבה, עבר צה"ל מהפך בהקשר זה. בעוד שבתקופת בן גוריון נשא צה"ל בשורה של תפקידים אזרחיים, הרי שהחל מאז שנות השמונים של המאה ה-20 קובעים רמטכ"לים כי על צה"ל להיות "צבא קטן וחכם".¹⁷⁹ התוצאה היא מהלך של "צמצום תפקודי" של תפקידו החברתיים של צה"ל.¹⁸⁰ השאלה שאנו שואלים כאן היא האם החברה מצפה לצה"ל לשאת בתפקידים חברתיים.

דוגמה מובהקת לדיון מעין זה התפתחה בעת משבר הקורונה, שאז נטל על עצמו צה"ל שורה של תפקידים, וביניהם: סיוע ישיר לאזרחים ולקשישים; פעילות נרחבת של פיקוד העורף בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות שונות בטיפול בנושא הסגרים; סיוע לאזרחים בבידוד; הפעלת מלונות; הפעלת מוקד מידע של פיקוד העורף ביחס למגבלות הקורונה; הפעלת "מפקדת אלון" אליה הועברו סמכויות משרד הבריאות לעניין קטיעת שרשרות ההדבקה; העמדת יכולות התקשוב, עיבוד הנתונים והמחקר של צה"ל, בעיקר של יחידות אגף המודיעין, לרשות משרד הבריאות; וכן סיוע מסוים באכיפה של סגרים.¹⁸¹

נראה כי במצב חירום לאומי דוגמת משבר הקורונה (או למשל במקרה של רעידת אדמה) הסיוע של צה"ל לאוכלוסייה האזרחית הכרחי. אך נראה לנו כי בכל מקרה, בכל מודל של שירות, יש להיזהר מלהרחיב מעורבות זו לתחומים נוספים.

יתר על כן, במבט השוואתי, נראה כי בהקשר זה אין הבדל משמעותי בין מדינות שבהן מודל השירות הוא מודל של שירות חובה, ובין אלו שבהן יש מודל של צבא מקצועי. באלו כמו באלו סייע הצבא בהתמודדות

¹⁷⁹ המונח נטבע על ידי דן שומרון עוד טרם היה לרמטכ"ל. ראו יגיל לוי, **צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרי בישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2003, עמ' 268. השימוש הנפוץ במונח יוחס לאהוד ברק, שהיה הרמטכ"ל בראשית שנות התשעים. בני גנץ, בהיותו רמטכ"ל, תמך גם הוא בגישה זו. ישי קרוב, **"הרמטכ"ל: צריך צבא קטן וחכם"**, ערוץ 7, 21.5.2013.

¹⁸⁰ סטיארט כהן, "צה"ל והחברה הישראלית לקראת צמצום תפקודי של הצבא?", בתוך: משה ליסק וברוך קני-פז (עורכים), **ישראל לקראת שנת 2000: חברה, פוליטיקה ותרבות**, ירושלים: מאגנס.

¹⁸¹ עמיחי כהן, עידית שפרן-גיטלמן, **"מעורבות צה"ל במשבר הקורונה"**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

עם משבר הקורונה, ברמות שונות.¹⁸² כל עוד מדובר במעורבות מוגבלת, ובמצבים של משבר לאומי, הצבא בכל מודל של שירות יוכל לספק את הסיוע. להיפך, ככל שמדובר בחיילים המקבלים שכר עבור שירותם, ההצדקה הנורמטיבית להפעלתם בסיוע במשברים אזרחיים ברורה יותר.

סיכום

כאמור, האתוס הבן-גוריוני של "צבא העם" ייחס לצבא תפקיד חברתי ראשון במעלה: צה"ל נתפס כשיקוף של החברה הישראלית, ולמעשה כסמל של "הממלכתיות". על צה"ל הוטלו חובות של צמצום הפערים בחברה הישראלית, ושל סיוע לבניית המדינה בשורה ארוכה של תחומים כגון עליה והתיישבות.

על הכול מוסכם, כי צה"ל כבר איננו ממלא תפקידים אלו. תפיסתו של הציבור את צה"ל כמסמל את ההסכמה הלאומית נשחקה. בתחומים רבים צה"ל איננו מצמצם את הפערים, אלא אולי אף מעמיק אותם. ותפקידיו של צה"ל בתחום האזרחי מוגבלים.

ובתוך כך, רבים מסכימים כי הצבא משמש כלי חברתי חיובי. הוא מגייס לשורותיו חיילות וחיילים בגיל שבו תפיסתם החברתית והערכית עוד מתעצבת ומתוך כך מהווה פלטפורמה חינוכית. אולם יש להבחין בין חובתו של הצבא לחנך את חייליו בהתאם לסט הערכים הצבאי בכל האמור ללחימה ולהתנהגות המצופה מחייל או מחיילת, לבין תפקידו כגורם חינוכי חברתי.

מודל שירות ראוי צריך לאזן בין שתי תפיסות אלו. לשמר את מעמדו החברתי החיובי של צה"ל, תוך הכרה בכך שלא ניתן להטיל על כתפיו של צה"ל משימות של הנדסת החברה הישראלית, שהוא אינו יכול לעסוק בהן עוד.

בהקשר זה, כדאי לציין עוד כי אוכלוסיות שונות בישראל אינן מתייחסות לתהליך הסוציאליזציה בצבא כאל תהליך רצוי. אחת מאוכלוסיות אלו היא הקהילה החרדית אשר מהווה מיעוט משמעותי בקולקטיב הלאומי שמרבית בניה אינם משרתים בצבא.

¹⁸² ראו סטיוארט כהן, "דפוסי פעילות צבאית במלחמה נגד נגיף קורונה", בלוג סיווג ביטחוני, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.4.2020.

פרק ו. שיקולים כלכליים ותקציביים בעיצוב מודל השירות

מאז ומעולם היה הניתוח הכלכלי מרכיב חשוב ובעל השפעה על התכנון הצבאי והאסטרטגי, הן באשר ליכולתן של מדינות שונות (גדולות וקטנות) לעמוד במחויבויות הצבאיות והביטחוניות הנכפות עליהן או אלו שלקחו על עצמן (במקרים של בריתות צבאיות) בהתאם למשאבים הכלכליים שיש להן, ובאשר ליכולת לייצר או לרכוש מערכות נשק מתוחכמות ויקרות.¹⁸³ תשומת לב מיוחדת הוקדשה במחקר האקדמי לעלויות כוח האדם הצבאי בסד המשאבים הכלכלי.¹⁸⁴

יתר על כן, אם בעת מצב חירום או מלחמה לזמן מוגבל יכולה מדינה להתעלם מעלויות כלכליות, הרי שכאשר מדובר בעימותים ארוכים, מהסוג שישראל מתמודדת עמם, השאלה הכלכלית היא קריטית. כלכלה חזקה היא הכרחית לשם קיומו של צבא חזק לאורך זמן, וממילא יש למצוא את הדרך להגנה על המדינה שעלותה היא הנמוכה ביותר למשק.

אלא שבעשורים האחרונים, בעיקר מאז משנות השישים של המאה ה-20, התעצמה בארצות המערב תפיסה ניאו-ליברלית הדוגלת בהגבלת כוחה של המדינה ומתן כוח לשווקים ולסחר חופשי ויזמי, על מנת למקסם את עושרו ואושרו של הפרט.¹⁸⁵ בעוד שבעבר מודל השירות נשען יותר על מסורות רפובליקניות לפיהן לצבא תפקיד מרכזי בעיצוב וגיבוש קהילה אזרחית-פוליטית בעלת מודעות וחוסן לאומי, החל בשנות השישים של המאה שעברה, "חברת השוק" המעצבת את היחסים החברתיים במדינות רבות לפי דימויי השוק,¹⁸⁶ הפכה את הדיון בשיקולים הכלכליים של מודל השירות בצבא למרכזי יותר.

באופן טבעי, חדרו שיקולים אלו גם לשאלת ניהול התקציב הביטחוני, שבמדינות רבות ובכללן ישראל הוא אחת ההוצאות הגדולות של הממשלה.¹⁸⁷ במידה רבה, שאלות של הוצאה צבאית הוצאו מידי לובשי המדיס

¹⁸³ פול קנדי, **עלייתן ונפילתן של המעצמות הגדולות**, תרגם: יהושע פורת, תל אביב: כנרת זמורה דביר, 1992.

¹⁸⁴ סטיוארט כהן, "צה"ל – חלופות לבניין הכוח", בתוך: חגי גולן (עורך), **מרקם הביטחון: סוגיות בביטחון ישראל בעשור השישי לקיומה**, תל אביב: מערכות, 2021.

¹⁸⁵ David Harvey, *A Brief History of Neo-Liberalism*, Oxford: Oxford University Press

¹⁸⁶ Michael J. Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York, NY: Farrar, Straus and Giroux 2012, pp. 10-11

¹⁸⁷ יגיל לוי, "הצבא וחברת השוק: מסגרת מושגית", בתוך: יגיל לוי, ניר גזית, רינת משה, אלונה הרנס (עורכים), **הצבא וחברת השוק בישראל**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2019, עמ' 11.

ועברו אל הכלכלנים.¹⁸⁸ ביחס לצבא, הגישה האחרונה קנתה אחיזה איתנה בארצות-הברית ובבריטניה כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, והשפיעה מאוד על מדינות רבות אחרות במערב, ובכללן ישראל. שינוי זה הביא את קובעי המדיניות להתבונן על מודל השירות הצבאי מנקודת המבט הכלכלית. אף במסמך זה נבקש לבחון את נקודת המבט הכלכלית, מתוך הבנה שבמדינה המודרנית לא ניתן להתעלם מהשיקולים הכלכליים של הסוגיה.

1. שיקולים כלכליים ותקציביים בצבאות זרים

על מנת לגבש מודל שירות מיטבי, העמידו מדינות המערב במרכז הדיון את השאלות הבאות:

- (א) מהן העלויות הישירות (שכר למשרתים והכשרות) והעקיפות (פנסיות והטבות) של מודל שירות מסוים לצבא עצמו?
- (ב) באיזו מידה מבטיח מודל השירות, תמורה אופטימלית להשקעת הצבא בכוח אדם ובהכשרתו?
- (ג) מהן ההשפעות המשוערות של מודל השירות על המשק בכללותו? מהו למשל הנטל על התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג)?

בניסיון לענות על שאלות אלו, הגיעו כלכלנים לכמה תובנות ביחס למודל השירות בצבא. להלן ננסה לבחון כמה מתובנות אלו, ולראות כיצד עמדו במבחן הזמן.

1.1 שירות החובה אינו יעיל מבחינת ניצול כוח האדם

התפיסה הכלכלית הליברלית הנפוצה מבית מדרשו של אדם סמית, המחוזקת בדבריו המצוטטים תכופות של מילטון פרידמן,¹⁸⁹ גורסת כי צבא חובה אינו כדאי כלכלית היות שהוא יוצר עודפי כוח אדם, תחלופה גבוהה של מגויסים המובילה להשקעה מוגברת הן בתהליכי הכשרה והן בתשתיות ולבסוף אובדן התפוקה

¹⁸⁸ לשם הדוגמה, בוועדה הנשיאותית לבחינת מודל השירות בארצות הברית אשר המליצה על מעבר למודל של "צבא מתנדבים בשכר" היו 15 חברים. שישה מהם היו כלכלנים או אנשי עסקים, ורק אחד מהם היה איש צבא מובהק, החברים האחרים היו פוליטיקאים לשעבר ונציגי החברה האזרחית. החבר הדומיננטי ביותר בוועדה היה הכלכלן הידוע מילטון פרידמן. *The President's Commission on an All-Volunteer Force*, 1970

¹⁸⁹ Milton Friedman "Why Not a Voluntary Army?" *New Individualist Review* 4 (1967), pp. 3-9

בתנאים הנוכחיים, מספר המתנדבים [...] לא מספיק לאייש את הכוחות החמושים, ואפילו כך, רבים מהם מתנדבים רק כי הם מצפים שיגויסו [...] עובדה זו מצוטטת שוב ושוב כהוכחה לכך שצבא מתנדבים איננו ריאלי. זו אינה הוכחה לשום דבר כזה. היא הוכחה לכך שאנחנו כיום משלמים הרבה פחות מדי לכוחותינו [...] לאייש את הצבא במתנדבים ידרוש להפוך את תנאי השירות לאטרקטיביים יותר, לא רק בתשלום [...] בחיי הצבא יש הרבה אטרקציות לא כספיות לאנשים צעירים: ההזדמנות לשרת את ארצם, הרפתקה, נסיעות, הזדמנויות לאימונים וכן הלאה [...] מדיניות יצירתית המתוכננת להפוך את הכוחות החמושים לאטרקטיביים לסוג האנשים שהכוחות צריכים (פלוס ביטול הכפייה שהופכת את השירות הצבאי לבעל משמעות נרדפת למעצר כפוי) תוכל לשנות דרסטית את התדמית שהכוחות החמושים מציגים לצעירים.

הפוטנציאלית של האזרחים המגויסים לשירות שאינם משתתפים בשוק העבודה.¹⁹⁰ עמדתם העקבית של הכלכלנים בדיוני המדיניות שהתקיימו בארצות-הברית בשנות השישים והשבעים של המאה ה-20 הייתה כי על מנת להבטיח ארגון יעיל ומחושב יותר של הכוחות המזוינים וכדי להפחית את מרכיב הביטחון בתקציב הלאומי, יש להעדיף צבא מתנדבים. צבא המצומצם לכדי מינימום על מנת לעמוד בצורך המבצעי (שמלכתחילה במדינות הברית הצפון אטלנטית אינו נרחב במצב של שלום ותחת ברית בין-לאומית).

מבחינה ערכית טוענים הכלכלנים, גיוס חובה כללי הוא מס המושת כביכול על כלל האוכלוסייה, באופן לא שוויוני, ללא קשר למצבו הפיננסי של היחיד, ולכן הוא אינו הוגן.¹⁹¹ הגדרת השירות כמס נובעת מכך שמי שנאלץ לשרת (בגיוס חובה סלקטיבי) מוותר למעשה על הכנסה שהייתה יכולה להיות לו אילו עבד באותה עת בשכר. ככל שמספר המשרתים פוחת, כפי שאכן התרחש בעבר במדינות מערביות מתועשות ובעשור האחרון גם בישראל, כך הופך המס להיות רגרסיבי – דהיינו כזה המגדיל את אי-השוויון בין (מיעוט) המשרתים לעומת הרוב שאינו משרת.¹⁹²

1.2 שירות החובה מביא לרמת ביטחון לא מספקת ביחס להשקעה

היעדר תג מחיר על עלויות כוח האדם המשרת במודל שירות החובה גורמת להקצאה לא יעילה של כוח האדם ולשימוש מופרז בו, במקום שימוש יעיל ומדויק (יחסית) בהון ובטכנולוגיות מתקדמות העשויים להיות יעילים יותר בהספקת ביטחון. לטענת כלכלנים, במצב זה צבא הנשען על מודל שירות חובה יעדיף לייצר בעצמו את המוצר הביטחוני באמצעות שימוש נרחב בחיילים "זולים" מאשר לרכוש שירותים יקרים ממשרתי קבע או מאזרחים המתמחים בהספקת ביטחון. על-פי תפיסה זו, בסופו של דבר יקבלו כביכול האזרחים שירותי ביטחון באיכות ירודה. טענות נוספות נגד אי-יעילותו הכלכלית של צבא החובה נוגעות לקצב התחלופה הגבוה שבו ועלויות ההכשרה הנגזרות מתחלופה גבוהה זו. גם החזקת אלפי משרתים העוסקים בניהול הגיוס עצמו נחשבת בזבזנית למדי, אם כי גם מערך שיווקו של צבא מבוסס שכר עשוי להיות יקר למדי.¹⁹³ לעומת זאת, בצד העלויות הגבוהות הללו, ניתן ליחס לשירות החובה תועלות כלכליות הקשורות בצבירת הון אנושי של משרתים ובוגרים העשויים להשתלב בשוק העבודה האזרחי עם מיומנויות "רכות" וכישורים גבוהים.¹⁹⁴

¹⁹⁰ ראו Krebs, לעיל בה"ש 52. *CESifo DICE*, Panu Poutvaara and Andreas Wagener, "Ending Military Conscription", *Report 9* (2), (2011), pp. 36-43

¹⁹¹ ראו Lee and McKenzie, לעיל הערה 89.

¹⁹² יעקב ליפשיץ, "גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק: היבטים כלכליים", בתוך: מאיר אלהן וגבי שפר (עורכים), **השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015, עמ' 21, 24.

¹⁹³ הנקין לעיל בה"ש 78.

¹⁹⁴ עם זאת, קשה מאוד לאמוד את תרומתו של השירות הצבאי לצבירת הון אנושי ברמת הפרט וברמת המשק.

1.3 הצבא אינו מפנים את מלוא העלות של שירות החובה למשק האזרחי

ביקורת כלכלית נוספת על מודל שירות החובה קשורה לכך שהקצאת המשאבים במשק איננה יעילה שכן הצבא אינו משלם למשק האזרחי את העלות האמיתית של משרתי החובה הכרוכה בכך שהם "נלקחים" מהשוק האזרחי. מהפרטים נשלל חופש הבחירה של תחום עיסוקם, וממילא הם לא יכולים למנף יתרונות יחסיים שלהם בשוק העבודה. במילים אחרות, העלות של הפעלת צבא מבוסס גיוס חובה גבוהה יותר מאשר צבא מתנדבים בשכר, שכן לצבא המבוסס על גיוס חובה מגיעים הטובים ביותר המגויסים על פי חוק. עלות גיוסם אומנם נמוכה, אך אם הם היו מועסקים במשלחי יד אזרחיים, סביר כי ניתן היה להפיק מהם תועלות כלכליות גבוהות יותר לעומת שירות בצבא. סוגיה זו משקפת תחרות גוברת על כוח אדם מיומן, איכותי ומנוסה בין שוק העבודה האזרחי (בעיקר מהמגזר הפרטי-עסקי) לבין המערכת הצבאית בתחומים מקבילים, כמו למשל שירותי מחשב.¹⁹⁵

האם הטענות הכלכליות הוכחו כנכונות?

על אף הכתיבה המחקרית והאקדמית הענפה בשני העשורים האחרונים, שבחנה בדרכים שונות את יעילותו הכלכלית של צבא המתנדבים על פני גיוס החובה ואשר תומכת במעבר לגיוס מבוסס שכר, מלמדים מחקרים של השנים האחרונות כי החיסכון התקציבי המיוחל, בטווח הקצר והארוך גם יחד, לא מיהר להגיע, אם בכלל.¹⁹⁶ מחקרים אלו בחנו לאחור את ההוצאות התקציביות של מדינות NATO על בטחון ומתייחסים למספר תהליכים המעמידים בספק את שאלת היעילות והכדאיות הכלכלית של גיוס מבוסס שכר.

1. שנות המעבר הן מאתגרות ויקרות במיוחד: לא ניתן להחזיר או למכור תשתיות ומערכות צבאיות וביטחוניות. הצבא שומר על גודלו ולא מצטמצם בבת אחת (חווי העסקה קיימים) ובמקביל גיוס מתנדבים בשכר, לצד התאמת רמת החיים והתשתיות, מעלה את ההוצאה על כוח אדם. כך לדוגמה הוצאות צבא ארצות הברית על כוח אדם היו גבוהות פי שניים מן ההערכות המוקדמות בעת המעבר לצבא התנדבותי מבוסס שכר, בעוד שהיקף כוח האדם היה קטן במחצית מגודלו של הצבא לפני השינוי.¹⁹⁷

¹⁹⁵ כהן, **לעיל** הערה 185.

¹⁹⁶ ראו למשל את המחקרים: Usiak and Gorner, **לעיל** הערה 58; Bove and Cavatorta, **לעיל** הערה 89. ¹⁹⁷ בשנת 2014 עמד תקציב כוח האדם הישיר של צבא ארצות הברית על 177 מיליארד דולר. נוסף על עלות הפנסיות, הבטחת הכנסה וטיפולים רפואיים לבוגרי הצבא היו באותה שנה 235 מיליארד דולר. העלות הכוללת על כוח אדם בצבא ארצות הברית עמדה בשנה זו על 412.6 מיליארד דולר (הנקיץ, "עובדות לפני אידיאולוגיה", **לעיל** הערה 78. בשנות המעבר (1980-2015) עלות השכר של חייל אמריקאי שילשה את עצמה בשל הצורך להגביר את המאמץ לגייס ולשמר את כוח האדם הרצוי לצבא.

2. הירידה בתקציב הביטחון מתוך סך התקציב אינה נחלתן של כלל המדינות ואין בהכרח קשר ברור בינה ובין השינוי במודל הגיוס. חלק מהחיסכון מיוחס להחלטות אסטרטגיות של תפיסת בטחון (הסתמכות על טכנולוגיה ועל ברית NATO) ולרמות פעילות משתנות.
3. המחשבה כי צמצום בכוח האדם יקזז את ההעלאה בשכר לא בהכרח התממשה והיא תלויה הן במצב הבטחוני הגובר סיכון חיים למתגייסים והן במצב שוק העבודה והתחרות שיש על כוח האדם. כלומר, ככל שמצב העובדים בשוק התעסוקה טוב, כך מתקשה הצבא לגייס לשורותיו משרתים בשכר, וההפך. בכל אופן, ההוצאה אינה קבועה ואינה ניתנת לחישוב יציב וקבוע.
4. על פי בובה וקוטרטה (Bove and Cavatorta)¹⁹⁸ היקף הגיוס הנדרש הוא מרכיב מרכזי בחישוב הכלכלי, הן מבחינת ההוצאה על השכר (הוצאה ישירה) והן בחישוב אובדן ימי העבודה וחלקם היחסי של המתגייסים בחובה בשוק העבודה. גודלו של הצבא משפיע על החסכון התקציבי הצפוי מהמעבר למודל גיוס בשכר. כלומר, מעל אחוז מסוים של מגויסים בשכר מקרב האוכלוסייה (בשיעור שבין 55%-60% ממחזור הגיוס) מתקזז גם הרווח העקיף הצפוי משחרור מגויסי החובה שעלותם כביכול פחותה.¹⁹⁹ יתרה מזו, הניסיון להעריך את ההשפעה העקיפה של שינוי המודל על הכלכלה והתוצר, תפגוש את הקשיים המוכרים בבחינת השפעתו של המודל הקיים: כיצד מעריכים את תהליך ההתבגרות ואת השפעת ההתנסות הצבאית במישור המקצועי במישורים "רכים" יותר, המשפיעים על צבירת הון אנושי וחברתי, ומכאן גם על התאמת הפרט לסגמנטים שונים בשוק העבודה?
5. חזון הלחימה הטכנולוגית הזולה ושינוי תמהיל המשרתים בין לוחמים לכל השאר, לא הוביל לחסכון כספי משמעותי.²⁰⁰ נראה כי הסיבה המרכזית היא שככל שהטכנולוגיות התקדמו, נדרשו יותר ויותר משרתים "יקרים" בעלי מיומנויות והשכלה גבוהה על מנת להפעילן.²⁰¹

בפרספקטיבה רחבה יותר, טוען יגיל לוי כי הביקורות הכלכליות על קיומו של מודל שירות החובה נובעות בעיקר מתפיסה עקרונית שלפיה המדינה היא צורה בזבזנית ויקרה לאספקת שירותים, ולכן יש לצמצם עד

¹⁹⁸ Bove and Cavatorta, **לעיל** הערה 89, עמ' 279.

¹⁹⁹ Lee and McKenzie, **לעיל** הערה 89.

²⁰⁰ הנתונים מראים כי ההוצאה הצבאית של ארצות הברית השתנתה בעיקר בהתאם לאיומים החיצוניים על ארצות הברית, ולא ירדה משמעותית, בחישוב מתואם אינפלציה, מאז המעבר לצבא מקצועי. ראו Dylan Matthews, "Defense Spending in the US in four Charts," *Washington Post* (August 28, 2012). לעומת זאת, השוואה על פי תקציב הבטחון כאחוז מהתוצר מגלה ירידה משמעותית מכ-6% בשנת 1973, עם המעבר לצבא מקצועי, לפחות מ-3.5% בשנת 2019. US Military Spending/Defense Budget 1960-2022, *Macrotrends.Net*

²⁰¹ ראו הנקיון, "עובדות לפני אידאולוגיה", **לעיל** הערה 78, והנתונים המצוטטים שם.

למינימום את תפקיד המדינה.²⁰² מכאן ברורה השאיפה להקטנת גודלו של הצבא ותקציבו והעברת מנגנוני הגיוס לשוק בהתאם לכללי היצע וביקוש.²⁰³ לוי טוען כי העלייה הכללית של השיח הניאו-ליברלי הביאה לכך שכוחות השוק הפכו לשחקן מרכזי בעיצוב החשיבה והאסטרטגיה הצבאית, ומשאבי השוק ומגבלותיו השפיעו באופן דרמטי על תפיסת הביטחון כתחליף לדעת הקהל ופעולות פוליטיות קולקטיביות. לדעת לוי, שיח זה גם הביא מצידו לצמצום המשאבים העומדים לרשות הצבא, ולהטלת מגבלות תקציביות משמעותיות על הצבא, מגבלות שמצידן דחפו את הצבא לשימוש באמצעים צבאיים שנועדו לחסוך במשאבים. דחיפה זו של הצבא, טוען לוי, הביאה לעיתים לתוצאות לא יעילות מבחינה צבאית.

2. חברת השוק ושירות החובה בישראל

כאמור, מניסיון של מדינות זרות עולה כי על-אף ציפיותיהם והערכותיהם של כלכלנים ניאאו-ליברליים, שיטת גיוס התנדבותית בשכר לא הובילה בהכרח לחיסכון תקציבי, ובוודאי שלאור האיזמים והצורך הישראלי בכוח אדם גדול יחסית, אין ודאות לחסכון משמעותי בישראל, אף במעבר למודל של צבא מקצועי. למרות זאת, ישנם רבים בישראל, המבקשים להחיל הגיונות כלכליים על מודל שירות החובה בישראל. הטעם הוא לאו דווקא החסכון הכספי התאורטי בהוצאה הצבאית, אלא דווקא ההשלכות של שירות החובה הארוך יחסית על המשק בכללותו. בעיני כלכלנים ישראלים רבים, מודל שירות החובה פוגם בתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) שכן הוא מעכב צבירה של הון אנושי וכניסה של אוכלוסיות יצרניות צעירות לשוק העבודה.²⁰⁴

על פי הגיונות אלו, כל אזרח בן 18 הוא משאב לאומי חשוב לשוק העבודה, ולא רק לצבא. ואכן בעשורים האחרונים הצביעו כל הוועדות הציבוריות שעסקו בנושא, ובראשן ועדת בן בסט (2006),²⁰⁵ על החשיבות של קיצור שירות החובה על מנת להביא לחסכון והתייעלות כלכלית לצבא ולמשק, וכן למנוע אבטלה "סמויה" בצבא הנהנה כביכול מעודפי כוח אדם. עם זאת, ועדה זו והעומד בראשה הדגישו כי מודל שירות התנדבותי בשכר איננו מתאים לישראל בשל היעדר הוכחה ליעילותו הכלכלית של המודל. התקפה ביקורתית נוספת על ניצול תקציב כוח האדם בצבא הגיעה מצדה של ועדת לוקר (2014),²⁰⁶ שביקשה להחיל את הגיונות השוק

²⁰² לוי, גזית, משה והרנס, **לעיל** הערה 188.

²⁰³ לוי, גזית, משה והרנס, **שם**, עמ' 12–13.

²⁰⁴ יוסף זעירא, **כלכלת ישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2018.

²⁰⁵ ועדת בן-בסט, **לעיל** הערה 38.

²⁰⁶ הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2014.

על צבא הקבע ולצמצם ככל האפשר את ההטבות הפנסיוניות הניתנות למשרתים בצבא הקבע. הטבות עליהן התחולל מאבק נוסף בקיץ 2022.²⁰⁷

דיונים אלו מחלחלים גם לשיח על מודל שירות החובה, והועלו בהם שתי טענות מרכזיות:

(א) צה"ל נוהג בבזבוז בכוח האדם – הטענות שהעלו הוועדות שעסקו בנושא הן שכיוון שצה"ל אינו נושא בעלות המלאה של תשלום לחייליו הוא נוטה לנהוג בבזבוז בשימוש במשאב זה. דרך נכונה כלכלית לטיפול בבעיה זו היא קיצור שירות החובה מחד-גיסא, וחיוב צה"ל לשלם תגמולים גבוהים יותר לחיילים להם הוא נזקק לתקופה ארוכה יותר מאידך-גיסא. על בסיס תובנה זו נוסחו ב-2006 המלצות ועדת בן-בסט שהתייחסו לקיצור שירות החובה ולתגמול בשכר הולך וגדל למשרתים תקופות ממושכות, בהתאם לצרכי הצבא. מעבר דומה בארצות הברית הקטין את גודל הצבא בכשליש. גם בישראל העברת עלות תגמולי המילואים מן המוסד לביטוח לאומי לצה"ל ב-1985 הביאה להפחתה משמעותית של מספר ימי המילואים שמנצל צה"ל.

(ב) העלות למשק – הטענה הכלכלית המרכזית של תומכי המעבר לצבא מקצועי הינה ששחרור של חלק משמעותי מכל מחזור גיוס משירות צבאי של שנתיים ומעלה יאפשר להם להשתלב באופן יצרני במשק בשלב מוקדם יותר בחייהם הבוגרים. בין אם יצאו מיד לעבוד, ובין אם יתחילו מוקדם יותר בהכשרה אקדמית ומקצועית ויגיעו בגיל צעיר יותר לשוק העבודה. הדבר צפוי להעלות את התוצר. ועדת ברודט ציינה כי בשנות התשעים הפסד התוצר למשק כתוצאה משירות החובה היה כ-1.7% מהתוצר השנתי ועל סמך הנחות דומות אפשר היה להעריך את אובדן התוצר ב-2007 ב-11 מיליארד ש"ח.²⁰⁸ על פי חישובי אגף התקציבים במשרד האוצר המבוססים על עבודת הכלכלן אלי זעירא (2018), אובדן התוצר למשק בשל שירות החובה ב-2018 עמד על כ-72 מיליארד ₪ כתוצאה מעיכוב הכניסה של צעירים לשוק העבודה.²⁰⁹

סיכום

לאור ריבוי המשתנים ביחס לתועלת הכלכלית במודלים השונים, קשה לקבוע כי שינוי מודל השירות יביא לחסכון כספי משמעותי בתקציב הצבאי עצמו.

²⁰⁷ אדריאן פילוט, "משרד הביטחון דוחף להגדלת הפנסיה ב-400 מיליון שקל בשנה", [ynet](https://www.ynet.co.il), 4.8.2021.

²⁰⁸ [דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון](#) (מאי 2007), עמ' 34.

²⁰⁹ זעירא, לעיל הערה 205.

עם זאת, נראה בהחלט שמודל שירות החובה מביא לשני סוגי עלויות אשר יש לעשות ככל הניתן על מנת להפחיתן: ראשית, בזבוז כוח האדם במהלך השירות עצמו, הנגרם כתוצאה מכך שצה"ל מגייס בשירות חובה מספר גדול של חיילים ללא הפנמה של מלוא העלות שלהם. שנית, העלות למשק כתוצאה משירות חובה ארוך במיוחד הנהוג בישראל – ארוך יותר מכל שירות חובה אחר המקובל בעולם המערבי.

אם כן, בבואנו לבחון ולהמליץ על מודל שירות מיטבי ועדכני, יש לבחון היטב את מקומו ותפקידו של השיקול הכלכלי וערך היעילות שקנו אחיזה ניכרת בדעת הקהל הישראלית ובקרב רבים ממקבלי ההחלטות משני צידי הקשת הפוליטית. ערכים אלו חייבים להיות מאוזנים ושיקולים לנורמות וערכים נוספים כגון ערכי השוויון וההוגנות החברתית וכן יש לאזנם מול שיקולים מבצעיים-ביטחוניים.

טירונטה

פרק ז. שיקולים ארגוניים

מרחב השיקולים האחרון שיש לשקול בסוגיית השינוי במודל השירות הוא הנכונות והיכולת של צה"ל להפנים שינוי כזה. ברור כי לצה"ל לא צריכה להיות זכות וטו על שינוי מודל השירות. אך שינוי שיגיע בניגוד למנגנונים ולתרבות הארגונית של כל ארגון, לא יצלח. לפיכך יש לדון בשאלה האם צה"ל יכול להכיל שינוי ארגוני במודל השירות. במילים אחרות – האם ההתבססות ארוכת השנים של צה"ל על מודל שירות החובה יכולה להוות חסם משמעותי מפני כל שינוי במודל השירות?

1. השינוי בהגיונות מודל השירות – לקחים מן העולם

כפי שהובהר כבר בפרקים קודמים, הדיון במעמדו של הצבא במדינות המערב נערך על רקע שינויים משמעותיים חיצוניים לצבא בשני תחומים עיקריים ושלובים ביניהם. האחד הוא השינוי בתפיסת החברה מחברה קולקטיביסטית שבה האזרחות הטובה נמדדת בתרומתו של היחיד, לחברה אינדיבידואליסטית שבה היחיד בוחן את טובתו האישית. השני הוא מעבר לחברת השוק – חברה שבה המדדים הכלכליים מקבלים עדיפות כמדדים המרכזיים, ולעיתים אף הבלעדיים, בהערכת הביצוע של יחידים ומוסדות. שינויים חברתיים אלו הביאו לשינוי המבנה הארגוני של הצבא בצבאות המערב. הראשון שזיהה שינוי זה היה צ'רלס מוסקוס (Moskos) אשר עוד בשנות השבעים של המאה ה-20 זיהה את המעבר ממודל של צבא מוסדי (institutional) הנשען על ערכים של תרומה לכלל ושל תחושת שליחות של המשרתים בו, לצבא תעסוקתי (occupational) שחבריו פועלים מתוך שיקולים אינדיבידואליים, ואשר התגמול להם נגזר מערך עבודתם מחוץ לצבא.²¹⁰

שינוי נוסף זוהה על ידי אנתוני קינג (King) אשר כינה את הצבאות המודרניים "פוסט-פורדיסטיים" – כאנלוגיה בין המעבר מלחימה כוללת בין אומות ללחימה בעימות מוגבל, לבין המעבר של התעשייה המודרנית מייצור המוני לייצור מוצרי נישה. קינג זיהה כמה מגמות בצבאות המודרניים, הכוללים תהליכי הקטנה של כוח האדם, התמקצעות משמעותית, העברה למיקור חוץ של פעילויות שאינן צבאיות במובהק, שיטוח ההיררכיה הארגונית ואימוץ מדיניות של לחימה "רשתית" המבוססת על שיתוף פעולה בין צבאות שונים.²¹¹

Charles Moskos, "From Institution to Occupation: Trends in Military Organization," *Armed Forces and Society* 4 (1), (1977), pp.187-196

Anthony King, "The Post-Fordist Military," *Journal of Political and Military Sociology* 34 (2), (2006), pp. 359-374²¹¹

שינוי אחרון שנציג כאן פותח על ידי יגיל לוי, אשר כינה אותו "צבא השוק". לדעתו של לוי, "חברת השוק" האזרחית משפיעה על הצבא וחודרת אל תוך הארגון הצבאי, באופן שבו הניהול של הפעילות הצבאית עצמה מאמץ את ההיגיון הפנימי של חברת השוק. הצבא הולך ומאמץ כלים כלכליים כמו תיעדוף, תחרותיות, מצוינות תעסוקתית, תמחור ועוד.²¹²

המעבר המוצג כאן אינו מוחלט. צבא לא הופך להיות גוף שמדיניותו כולה מוכתבת משיקולים כלכליים ואינדיבידואלים. לרבים מהמשרתים בצבא יש עדיין מחויבות אידאולוגית לשירות.²¹³ ההגיונות השונים משמשים בצבא יחדיו ולעיתים מתחרים ביניהם.²¹⁴ אך התנועה של הצבאות ברורה – בין אם בגלל לחצים כלכליים, בין אם בגלל צמצום כוח האדם הזמין להם, ובין אם משום שהצבאות "אימצו" את תרבות השוק – השירות הצבאי "המקצועי" הולך ומשנה את פני הצבא.

2. השינוי הארגוני בצה"ל

גורמים שלעיל שמקורם בחברת השוק הניאו-ליברלית מובילים לשינוי דרמטי גם בתפיסת ניהול כוח האדם והתקציב בצה"ל. בעוד המבנה הרצוי של הכוח הצבאי, היקפו והרכב המערכים השונים בו טרם הוכרעו, יש הסכמה על כך שלמעשה צה"ל כבר החל בהשתנות מבנית מתמשכת, לאור שינויים בתפיסת ההפעלה.

נושא שבו ניכרת ההשפעה הרבה ביותר של התפיסה הניאו-ליברלית על צה"ל היא במנגנון הגיוס וניהול כוח האדם בשירות הקבע בצה"ל. מאפיין ראשון הוא ההבחנה בין סוגים שונים של שירות, ותיעדוף מקצועות הלחימה והטכנולוגיה. המשרתים בקבע בתפקידים אלו זכו לתשלום רב יותר. מאפיין שני הוא ארעיות השירות – רוב המשרתים בקבע משרתים לתקופות קצרות יחסית, ללא ביטחון תעסוקתי, ומתוך ציפייה כי יפנו ל"קריירה שניה". רק מיעוט המשרתים בקבע זוכה למסלול שירות של "קריירה". מאפיין שלישי של כניסת הדיון הכלכלי לשירות הקבע הוא הדיון על-אודות הפנסיות הצבאיות.²¹⁵

²¹² רינת משה, "צה"ל חלקי שלוש: המובחנות בין הסדרי השירות בצה"ל במשטר הניאו-ליברלי", בתוך: משה וטיארגיאן (עורכים), לעיל הערה 82.

²¹³ Ronald Krebs and Robert Ralston, "Patriotism or Paychecks: Who Believes What About Why Soldiers Serve," *Armed Forces and Society* 48 (1), (2022), pp. 25-48

²¹⁴ אלונה הרנס, "המוסד, העיסוק והשוק: בחינת יחסי הצבא וחברת השוק מנקודת מבטם של ההגיונות המוסדיים", בתוך: לוי, גזית, רינת, הרנס (עורכים), לעיל הערה 188, עמ' 53.

²¹⁵ מוטי ספראי "כשנאו-ליברליזם פוגש את 'צבא העם': השינוי ב'צבא העם' כי שהוא משתקף בשינויים במודל שירות הקבע", בתוך: לוי, גזית, רינת, הרנס (עורכים), לעיל הערה 188, עמ' 98.

שירות המילואים בצה"ל גם הוא מתנהל כבר בפועל על פי מודלים כלכליים. משרתי המילואים זוכים לתמורות כלכליות עבור שירותם, במיוחד אלו המשרתים לתקופה ארוכה.²¹⁶ צה"ל גם "משלם" עבור ימי המילואים, תופעה שהביאה לייעול רב בשימוש בימי המילואים, ולטענת רבים אף לצמצום השימוש בהם אל מתחת לסף הראוי.²¹⁷

בנוסף לכך, בראיונות שערכנו עולה טענה שלפיה צה"ל מגדיל באופן עקבי את מספר המתגייסים המשרתים במסגרות שאינן כפופות ישירות לצה"ל, כמו המשטרה, השב"ס ועוד. במקביל, צה"ל מצמצם את חיל השריון והאוגדות הלוחמות קטנות.²¹⁸

מהלכים נוספים של ניהול כוח אדם אומצו על ידי צה"ל בהשפעת לחצים והגיון כלכלי:

(1) שימוש נרחב ב"שירות סדיר נוסף"²¹⁹ כחליף לשירות לוחמים בחובה, יחד עם ההחלטה על קיצור תקופת השירות, מרחיבים את הדיפרנציאליות בצבא החובה ומשלבים היגיון כלכלי ותעסוקתי במערך השיקולים של הפרט (בחירת מסלול השירות) ושל הצבא (האם להאריך או לקצר תקופת שירות בתפקידים שונים);

(2) "קיצור שירות", היינו שחרור מוקדם של משרתים שאינם נדרשים לצבא, בעיקר בתפקידים עורפיים;

(3) תמריצים ותגמולים דיפרנציאליים לפי סוגי תפקידים, ותחרות גוברת של הצבא מול המגזר האזרחי (בעיקר מול ענפי ההיי טק) על כוח אדם מיומן ומשכיל. ההישענות ההולכת וגוברת על טכנולוגיות מתקדמות בצבא מחייבות משרתים בעלי מיומנויות והשכלה דיגיטלית. משרתים אלו נהנים ממוניטין גבוה בשוק העבודה האזרחי וממנפים את שירותם הצבאי לטובת שכר ותנאי העסקה איכותיים בשוק ההיי טק המקומי והבין-לאומי. על כן התחרות על כוח אדם זה הולכת ומחריפה, שכן הצבא לא מסוגל לשמר כוח אדם זה בתנאי השוק ההולכים ומאמירים;

(4) "גיוס בררני" דוגמת גיוסם של צעירים חרדים המשווק ומופעל כמסלול שירות התנדבותי (שכן חובת השירות לא חלה על גברים חרדים מעל גיל 24) שבצידו רווח כלכלי הקשור להכשרה צבאית תעסוקתית שרוכשים המשרתים וכן לתשלומי המשפחה הנדיבים שמוענקים להם על ידי הצבא בגין מצבם המשפחתי הייחודי).²²⁰

²¹⁶ לירז ספיר "בין הסימבולי לחומרי: התבוננות בסוגיית הפיצוי והתגמול למשרתי המילואים", בתוך: משה וטיארג'אן (עורכים), **לעיל** הערה 82, עמ' 87.

²¹⁷ אריאל היימן, "מערך המילואים – עבר, הווה ועתיד: הרהורים בחלוף עשר שנים לחקיקת חוק המילואים", בתוך: **מערך המילואים לאן**, מזכר מס' 183, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018, עמ' 23. ראו גם הושע פרידמן בן שלום, רוני טיארג'אן-אור "מערך המילואים במציאות משתנה – מנגנוני התאמה ושימור" בתוך **צבא העם בחליפות: אתגרי צבא הגנה לישראל בעידן הכלכלי הניאו-ליברלי** (2019) 69.

²¹⁸ ריאיון עם ד"ר עפרה בן ישי, מיום 6 ביוני 2021.

²¹⁹ תקציב המאפשר להשאיר חיילים בשירות חובה לחודשים ספורים נוספים של שירות בתשלום.

²²⁰ מלחי, **לעיל** הערה 152; Eyal Ben-Ari, Elisheva Rosman, and Eitan Shamir, "Neither a Conscript Army nor An All-Volunteer Force: Emerging Recruiting Models," *Armed Forces and Society* 49 (1), (2021)

במקביל לתהליכים אלו, ככל שהערך הסמלי בשירות פוחת, מופעלים לחצים בלתי פוסקים להגדלת התגמולים הכספיים למשרתים בחובה ובמילואים.²²¹ מכאן שהצמדת תג המחיר לכוח האדם המשרת מפעילה לחצים על הקטנת הכוחות המשרתים (במילואים ובקבע) וניסיונות מתמשכים לקיצור שירות החובה.

בפרספקטיבה ארוכת שנים ניתן לומר, כי המלצות הוועדות הציבוריות שעסקו במשך שירות החובה והאפשרות לקצרו,²²² לא זכו אומנם ליישום מידי והסכמה גורפת למסקנותיהן ולהמלצותיהן, אך פרסומי מסקנות הוועדות בדבר קיצור שירות החובה והכנסת רכיבי שכר למשרתים תקופות ממושכות, הכניסו לשימוש מושגים ותפיסות של חברת השוק שחללו ואפשרו לצבא להסתגל אליהם באופן מדורג. מושגים ורפורמות לא-רשמיות אך חשובות בשירות החובה, כמו "קיצור שירות", "דיפרנציאליות" ואף "גיוס ברנני" הם מושגים שנתפסו כמאיימים ולא מקובלים במערך ניהול כוח האדם הצבאי בתחילה, וכיום מאומצים כחלק אינטגרלי ממנגנון הגיוס, לא רק דה-פקטו אלא גם באופן מוצהר. כך שאל מול המציאות המשתנה, עבר הצבא שינויים תפיסתיים מתמשכים ומדורגים, גם באמצעות תהליכי החשיבה, הדיונים והמסקנות של ועדות אלו והשאיפה למקסם את בסיס הלגיטימיות של המוסד הצבאי. בנוסף לוועדות שיזמו משרד הביטחון וצה"ל, כמובן שגם משרד האוצר מהווה שחקן מרכזי בשולחן הדיונים. עמדת המשרד כפי שהוצגה בכנס בנושא ובראיון שנערך לצורך מסמך זה,²²³ רואה את הצורך בקיצור נוסף של שירות החובה על מנת להגדיל את הפיריון הכללי במשק ולצמצם ניצול לא יעיל של כוח האדם המשרת בחובה.

יש להדגיש, איננו טוענים כי צה"ל מצוי במצב שבו כל ההחלטות הארגוניות ביחס לניהול כוח האדם מתקבלות מטעמים כלכליים. רחוק מכך. רוח ההתנדבות, השליחות וטובת המדינה עדיין מהווים חלק ניכר מהגורמים המניעים את המשרתים ואת המפקדים בצה"ל. אתוס "צבא העם" עדיין מהווה מרכיב חשוב מאוד בקבלת ההחלטות.²²⁴ אך ניתן בהחלט לראות כי במקרים רבים של התנגשות בין אתוס צבא העם לבין צרכים כלכליים, הצרכים הכלכליים גוברים.²²⁵

התוצאה של הדיון הארגוני נראית לנו זו: קיצור שירות החובה או מעבר מלא לצבא מקצועי אכן מחייבים כל צבא לשנות את התנהגותו הארגונית. אלא שצה"ל כבר אימץ חלק מהשינויים הנדרשים במסגרת

²²¹ דוגמה לכך היא הודעה של שר הביטחון בני גנץ מנובמבר 2021 שלפיה יועלה שכרם של משרתי החובה ב-50%, גם ללא מקור תקציבי, כבר בשנת 2022. יניב קובוביץ, "ליברמן וגנץ סיכמו: שכר החיילים יעלה ב-50% ב-2022", **הארץ**, 23.11.2021.

²²² הכוונה היא בעיקר לוועדת שפר (**לעיל** הערה 37) ולוועדת בן-בסט (**לעיל** הערה 38). עם זאת, גם בוועדת לוקר (**לעיל** הערה 79) שדנה בתקציב הביטחון הומלץ על קיצור שירות החובה.

²²³ ריאיון עם אמיר רשף, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וצוות המשרד מיום 9.5.2021.

²²⁴ מידד אבידר, "מדמי קיום לשכר – מודלים, תפיסות ופרקטיקות של תגמול חיילי החובה", בתוך: משה וטיארגיאן (עורכים),

לעיל הערה 82, בעמ' 109.

²²⁵ הרנס, **לעיל** הערה 215.

המילואים ושירות הקבע. למעשה, המצב כיום הוא הבעייתי מבחינה ארגונית. מחד-גיסא, שכבה רחבה של משרתי חובה המגויסים על פי מודל ארגוני המניח התגייסות קולקטיבית לטובת הכלל. מאידך-גיסא, מנגנוני ניהול כוח אדם של קבע ושל מילואים המתנהלים על פי עקרונות כלכליים. סתירה פנימית זו היא המאתגרת מבחינה ארגונית, ופתרונה הכרחי לקידום מודל יציב של שירות.²²⁶

סיכום שער שני: קשרי-גומלין והשפעת המעבר ממודל שירות החובה הקיים לצבא מתנדבים בשכר

בחלק זה מוצגים באופן סכמתי קשרי-גומלין והשפעות הדדיות בין תחומים ונושאים שתוארו בהרחבה בפרקים קודמים, בהתייחס לשתי שיטות גיוס המייצגות קטבים מנוגדים של מודלים לשירות (כפי שהוצג, יש גישות ביניים רבות). מטרת ההצגה שלהלן היא להדגים כי בחירת מודל השירות משפיעה על מגוון של שיקולים, לעיתים בכיוונים מנוגדים.

סוגיה	שירות חובה במודל הקיים	צבא מתנדבים בשכר
שירות חרדים	בעיית "השוויון בנטל" בשל הרוב החרדי שאינו מתגייס ומשרת, ובעיית היעדר שוויון בתנאי השירות והתגמולים בעקבות השירות, בנוגע למיעוט חרדי המשרת בצבא.	הבעיה נפתרת בשל העובדה כי הגיוס והשירות מבוססים על חוקי היצע וביקוש.
שירות לאומי-אזרחי חובה	פתרון אפשרי לגידול מתמשך במחזורי הגיוס הצפוי מעבר לצורכי הצבא וכן פתרון לגיוס חלופי מותאם-תרבות עבור אוכלוסיות להן התנגדות לאומית, דתית-חברתית או מצפונית לשירות צבאי (בעיקר ערבים וחרדים).	אין צורך בשירות לאומי-אזרחי מחייב. הרציונל שביסוד שירות התנדבותי זה כתרומה חברתית מקבילה לשירות החובה בצבא פוחת באופן משמעותי או מתבטל.
הטלת תפקידים	מאפשר מענה לגידול מחזורי הגיוס מעבר לצורכי הצבא, אך מהווה מכשול	ככל שההסכמה הראשונית להתגייס נעשית במודעות לאפשרות הטלתם של

²²⁶ יגיל לוי, "צבא העם' נגד גיוס החובה", משפט וצבא, כא (1), 2015, עמ' 309.

<p>תפקידים אזרחיים, הבעיה מבחינת זכויות החיילים נפתרת. עם זאת, הבעיה החוקתית נותרת על כנה.</p>	<p>מפני מילוי תפקידים אלה במסגרת שירות לאומי-אזרחי על ידי אוכלוסיות המתנגדות לשירות צבאי. עלול ליצור בעיה מבחינת זכויות החיילים, ככל שהשירות בתפקידים אלה אינו בהסכמתם. במקביל מתעוררת גם בעיה חוקתית מבחינת ייעודו של הצבא והפיקוח האזרחי עליו.</p>	<p>אזרחיים על חיילי חובה</p>
<p>התפקיד החברתי של צה"ל מצטמצם באופן משמעותי. על-מנת למשוך מתנדבים לשירות בשכר מלא, ייתכן שהצבא יאלץ להפוך את השירות לאטרקטיבי יותר עבור שכבות סוציו-אקונומיות נמוכות ובכך יתרום לצמצום פערים. הצורך למצות את פוטנציאל המתנדבים עשוי לקדם גם שוויון מגדרי.²²⁷ כך גם הפחתת הצורך להתאים את הצבא למתגייסי החובה. מנגד, ייתכן מאוד שהצבא יאלץ להנמיך את רף האיכות המתגייסים באופן העלול לפגום באיכות הכוחות המשרתים ביחידות מסוימות. האם ידו של הדרג המדיני תהיה קלה יותר בשימוש בכוח צבאי?</p>	<p>מודל המשמר את תפקידו של צה"ל כמוסד ממלכתי ראשון במעלה, כתורם לגיבוש "השבטים" השונים של החברה הישראלית. מודל שירות זה מחייב הקפדה וזהירות בהפעלת כוח צבאי לא מרוסן ("הבנים של כולנו"). משמר מחויבות לסף גיוס שאינו גבוה מדי ("הזכות לשרת").</p> <p>אבל: (1) הגיבוש חלקי ככל שמגזרי המיעוטים המרכזיים, הערבים והחרדים, נותרים ברובם מחוץ לשירות החובה; (2) אי-שירות עלול להוות אמתלה לאפליה והדרה של מי שאינו משרת ממגזרים אלו ובכלל; (3) קיימות עדויות וטענות שצה"ל משמר ומרחיב, במקרים מסוימים, פערים חברתיים (הסללה); (4) הצורך לאפשר לחרדים לשרת בצבא בהתאם לאורח חייהם עלול לפגוע בערך השוויון המגדרי.</p>	<p>התפקיד החברתי של צה"ל</p>

²²⁷ ניתן לראות סימנים לזה היום, בפתיחת תפקידים קרביים פחות מבוקשים על ידי מלשבי"ם לשירות נשים.

שער שלישי: הצעות

לאחר בחינת מכלול השיקולים הרלוונטיים, נדון להלן בשינויים המעשיים הנדרשים במודל השירות בישראל.

בפרק ח נפרוס את מגוון המודלים לשירות הקיימים בעולם, ונסביר את ההבדל ביניהם. נבהיר כי מגוון המודלים עשיר הרבה יותר מאשר הבחירה הדיכוטומית בין צבא חובה לבין צבא מקצועי.

בפרק ט נעסוק באוכלוסיות המיוחדות, ובמודל השירות האפשרי לגביהן. אנו בוחנים הצעות שונות שעלו בהקשר זה בשנים האחרונות, ואת היתרונות והחסרונות בכל הצעה.

בפרק י נציג את הצעות הקונקרטיות למודל השירות, המתאימות לפי דעתנו למדינת ישראל בעת הזו.

פרק ח. חלופות אפשריות: דרך קבלת ההחלטה – עקרונות נורמטיביים ועקרונות מעשיים ותהליכיים

1. רקע

התפיסה של צה"ל כ"צבא העם" ומודל שירות החובה הנוכחי מושרשים כל כך בתרבות הישראלית עד שקשה אפילו לדמיין מעבר למודל שירות אחר. ואולם, השינוי באתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל מצטרף לשינויים דמוגרפיים, חברתיים, תרבותיים וטכנולוגיים. שינויים אלה הביאו אותנו לעת מכרעת, בה מתחייבים חשיבה ותכנון של חלופות למודל השירות הקיים, כבסיס לאיתור מודל שירות צבאי חדש ומיטבי לחברה הישראלית במציאות הנוכחית. שינויים מתרחשים כל העת, אם נרצה ואם לאו, באופן בלתי פורמלי, "מלמטה למעלה" או "מתחת לרדאר" ואולם מדיניות ציבורית מושכלת מחייבת חשיבה ותכנון שיטתיים ושיח ציבורי גלוי.

בחלק זה אנו מבקשים להציג מודלים לגיוס ולשירות צבאי הקיימים במקומות שונים בעולם. התאמתם של המודלים המוצגים למדינת ישראל צריכה להיבחן לאור מספר עקרונות יסוד. ביחס לכל חלופה נציג את היתרונות והחסרונות, גם על בסיס ניסיון של דמוקרטיות אחרות באימוץ מודלים שונים לשירות צבאי, תוך התאמה לנסיבות החברתיות הייחודיות לישראל ולמצבה הגיאופוליטי הרגיש, והרקע ההיסטורי-החברתי הייחודי שעל בסיסו התעצב "צבא העם". היתרונות והחסרונות מוצגים מנקודת ראות של המדינה ושל החברה בכללותן. להלן יוצגו אפשרויות שונות למודלים לגיוס על ציר הנע בין מודל הגיוס הנוכחי וגרסה "אידיאלית" של המודל הקיים, לבין קוטב נגדי של צבא מתנדבים בשכר באופן מלא. בין שני הקטבים מצויים גם פתרונות ביניים, הנשענים על ניסיון של מדינות רבות שהמירו את גיוס החובה, בתהליך הדרגתי וזהיר, במודלים שצמצמו את רכיב גיוס החובה והרחיבו את הישענות הצבא על שירות מתנדבים בשכר.²²⁸

כפי שפורט לעיל, שירות חובה צבאי פוגע בחירות הפרט. בהיותה של הזכות לחירות זכות יסוד,²²⁹ פגיעה בה, גם לתכלית ראויה – והגנת המדינה היא ודאי תכלית ראויה – חייבת להיעשות במידה שאינה עולה על הנדרש.²³⁰ דרישת המידתיות מחייבת בחינת חלופות להשגת התכלית הראויה (הגנת המדינה) שפגיעתן

²²⁸ גם מדינות שעברו מגיוס חובה למודל אחר של גיוס מעוניינות מאוד לשמור על כוחן הצבאי ומעמדו של הצבא מטעמים סמליים המייחסים לצבא סמל מרכזי של ריבונות לאומית, והן על בסיס הצורך המעשי לשמור על כוחו של הצבא במקרה של עימותים במקרי חירום.

²²⁹ ס' 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

²³⁰ ס' 8–9 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בזכות היסוד פחותה. לפיכך, בחינת חלופות, הן לעצם שירות החובה והן באשר לאורכו, מעבר להיותה צורך מעשי היא גם דרישה נורמטיבית.²³¹

2. עקרונות

בטרם נדון באופן ספציפי בחלופות ובמודלים שונים לשירות חשוב להציג את העקרונות שעליהם אנו סבורים שראוי שיתבסס מודל השירות בישראל. אנו מבקשים להציג שני סוגים של עקרונות: עקרונות נורמטיביים ועקרונות מעשיים ותהליכיים האמורים לכלול התייחסות לכלל הסוגיות שדנו בהן בשער הקודם. חלק מהעקרונות שיוצגו כאן עלולים לעיתים להצביע על כיוונים סותרים. במהלך תהליך הבחירה במודל המיטבי נכון יהיה לנסות ולהכריע מה יהיה משקלם היחסי במקרה של קונפליקט. העקרונות המפורטים להלן (שאינם מופיעים דווקא לפי סדר חשיבות מסוים) נראים לנו הכרחיים לשם קבלת ההחלטה בדבר מודל השירות המועדף.

2.1 עקרונות נורמטיביים

1. **שוויון בנטל.** ככל שמשמרים את שירות החובה, הגיוס צריך להיות שוויוני או, לכל הפחות, לשאוף להגברת השוויון. מתן פטורים משירות, כמו גם קביעת תקופות שירות מקוצרות מראש, צריכים להתבסס על קריטריונים שקופים וענייניים.
2. **שוויון הזדמנויות.** בכל מודל שייבחר, צה"ל כרשות ציבורית וגוף ממלכתי-לאומי מרכזי, יהיה מחויב לנהוג כלפי משרתיו בשוויון ולקדם שוויון הזדמנויות בשירות הצבאי בהתאם לערכיה של מדינת ישראל.
3. על המודל הנבחר לשקף **יחס שווה של כבוד לערכים מכונני זהות** של המועמדים לשירות והמשרתים, בין אם הם מבוססים על דת ובין אם על אידיאולוגיה אחרת.²³²

²³¹ מרדכי קרמניצר ורענן סוליציאנו-קינן, "מידתיות וניתוח מדיניות: דיון אינטגרטיבי", **משפט וממשל** כא (תש"ף), עמ' 1-30.

²³² בעניין זה ראוי להזכיר את קבוצת מבקשי הפטור משירות צבאי על בסיס טעמי מצפון, הנובעים מהתנגדותם למדיניות שמפעילה ישראל בשטחים (סרבני מצפון סלקטיביים). הפרקטיקה המקובלת כיום היא כי סרבני מצפון מופיעים בפני ועדה המחליטה האם לפטור אותם משירות ואולם רק אם הם מתנגדים באופן גורף לשירות בצבא (פציפיסטים). סרבני מצפון סלקטיביים אינם זכאים לפטור או להתחשבות אחרת בשיבוץ. בפועל, לפחות חלק מסרבנים אלה, פונים לאפיקי פטור אחרים, כמו קביעת סעיפים נפשיים. על פי המודל המוצע, עקרון יסוד במתווה השירות יהיה השוואה של ערכים שיוכרו כערכים מכונני זהות, כאמור, הכרה בערכים ככאלה, לא תיתן עדיפות לערכים המבוססים על אמונה דתית, על פני כאלה שמקורם באידיאולוגיה נורמטיבית אחרת. התנגדות לשירות בשטחים, מתוך תפיסה כי נוהגת בהם פרקטיקה פסולה אשר לקיחת חלק בה מהווה פגיעה ביושרתו של מבקש הפטור, תוכר כטעם מכונן זהות מסוג זה. יודגש, כי אין הדבר נובע מהכרה בכוננות תפיסתם של הסרבנים, אלא אך ורק מתוך הכרה בכונותה ובכך שהיא חלק יסודי מזהותו של הפרט.

4. השאלות מהו **תפקידו החברתי העכשווי של צה"ל**, והאם צה"ל צריך להיות גם גורם אקטיבי בקידום חברתי של אוכלוסיות חלשות, צריכות להיות מוכרעות לאחר דיון ציבורי על ידי נציגי הציבור. עם זאת, כדרישה מינימלית, על צה"ל לפעול על מנת שלא להעמיק פערים קיימים במהלך השירות.
5. **חירות הפרט**. שקילת החלופות השונות צריכה לצאת מנקודת מוצא כי נדרשות הצדקות כבדות משקל על מנת להגביל את חירותו של הפרט ולכפות עליו שירות חובה צבאי, ועוד יותר מכך שירות אזרחי. מכך מתחייב גם, כי בכל מודל שירות שייבחר, יש להבטיח שמי שמשרת שירות חובה, צבאי או אזרחי, משרת שירות משמעותי ותורם ואין תופעה של "אבטלה סמויה" משמעותית.
6. **שליטת הדרג המדיני בצבא**. עיקרון חוקתי חשוב במדינה דמוקרטית הוא שהצבא צריך להיות כפוף לדרג המדיני. בישראל מעוגנת מרות הממשלה על הצבא בחוק יסוד: הצבא. כל מודל חלופי צריך להבחין גם במידה שהוא מוסיף או גורע מהיכולת של הדרג המדיני להפעיל שליטה על הצבא, הלכה למעשה.

2.2 עקרונות מעשיים ותהליכיים

1. **גיבוש החלטה באשר להיקף ואיכות כוח האדם הנדרש לצה"ל**. יש לגבש החלטה של הדרג המדיני בנוגע להיקף ולאיכות של כוח האדם הנדרש לצה"ל על מנת להתמודד עם תרחישי הייחוס הביטחוניים על יסוד עבודת מטה מפורטת. על צה"ל לערוך עבודת מטה, שתיבחן במטה לביטחון לאומי ובוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ותאושר על ידי הממשלה או הקבינט. החלטה זו צריכה להתבסס על הצרכים, בהתחשב בהתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות והצפויות, ולא על בסיס גודל מחזור המתגייסים הצפוי לפי המודל הקיים, או היקף הפטורים המשוער משירות של אוכלוסיות שונות.
2. **הדרגתיות וזהירות בקבלת החלטות ויישום רפורמות מבניות**. בעת הנוכחית, נדרש דיון במודל השירות, אבל כל שינוי במודל השירות הקיים צריך להיעשות בזהירות, באופן הדרגתי ובראייה ארוכת טווח, לאור מצבה הגאו-פוליטי הרגיש של מדינת ישראל. לכל שינוי משמעותי במערכת גדולה כמו צה"ל יש מחירים. בנוסף לכך, תקופת המעבר ממודל אחד למשנהו היא בעייתית ושינויים אינם תמיד הפיכים, ודאי לא בזמן קצר. יש להכיר במידת אי הוודאות העמוקה לטווח הרחוק שבה כרוכה החלטה זו, כמעט בכל רכיב שלה – האיום הביטחוני, הטכנולוגיה, ההשלכות הכלכליות ועוד. משבר נגיף הקורונה המחיש שיתכנו התפתחויות דרמטיות שאיננו לוקחים כלל בחשבון. ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה צה"ל שאינו ערוך להתמודד עם משבר ביטחוני עתידי, גם בלתי צפוי.

3. **מקומם של שיקולים כלכליים.** שיקולי עלות ותועלת מקרו כלכלית חייבים להילקח בחשבון כחלק מרכזי של הדיון על המודל הרצוי. לשם כך נדרשת תשתית של ניתוח כלכלי של המודלים השונים גם באמצעות מומחים בלתי תלויים שונים. עם זאת, שאלת העלות והתועלת של כל מודל כרוכה בהנחות ובתחזיות שאינן ודאיות או מדויקות,²³³ לכן לא השיקולים הכלכליים יכריעו.
4. **בחינה של מערך שירות המילואים והקבע.** "צבא העם" אינו רק צבא החובה אלא גם צבא המילואים. לאור העובדה שצבא החובה הקיים "מזין" כל העת את יחידות המילואים השונות, כל שינוי במודל השירות ישפיע בהכרח גם על צבא המילואים. לפיכך, יש לגבש החלטה עקרונית, האם ובאיזו מידה נדרש כיום ויידרש בעתיד הנראה לעין צבא מילואים ומה יהיה היקפו?²³⁴ כמו כן, ראוי לבחון האם וכיצד ניתן להכשיר כוחות מילואים בדרכים אחרות, מלבד על בסיס שירות חובה ממושך וארוך? ברור גם ששינוי מודל שירות החובה עשוי להשפיע גם על צבא הקבע. אף להשפעה זו יש לתת את הדעת.
5. **שירות צבאי ושירות אזרחי וביטחוני אחר כחלופה.** בחינת מודל השירות בצבא צריכה להיעשות במבט רחב שיכלול בחינת המקום הראוי לחלופות לשירות צבאי. בחינה זו צריכה לשקול את עצם ההצדקה לכפיית שירות מחוץ לצבא, את סוג המשימות שראוי שיתבצעו במסגרת השירות החלופי (האם רק משימות בעלות אופי ביטחוני, כמו חילוץ והצלה, רפואה דחופה, הגנת העורף; או גם משימות חברתיות בתחומי הרווחה והחינוך), את התועלת החברתית העשויה להיות לשירות חלופי, למשרתים ולחברה בכלל, ואת העלות והנזקים האפשריים מהרחבת השירות האזרחי והפיכתו לחובה. יש גם לתת את הדעת ליחס בין שירות צבאי לבין שירות חלופי, מבחינת אורך השירות, תנאיו והתגמולים הכרוכים בו ולהשלכות של ההבדלים בין סוגי השירות.
6. **ביצוע משימות אזרחיות על ידי צה"ל וביצוע משימות צבאיות על ידי המגזר האזרחי.** בכל תרחיש ומודל עתידי ראוי יהיה לשאול ולבחון מה ראוי שיהיו המשימות האזרחיות שיבוצעו בצבא או מחוץ לו באמצעות שירות חובה. כתמונת מראה של שאלה זו יש לבחון אילו משימות שמבוצעות היום עבור הצבא על ידי חיילים נכון שיופורטו ויבוצעו על ידי המגזר האזרחי. אין המדובר רק בשאלה של יעילות כלכלית, שכן, כאמור, נדרשת הצדקה להגבלת החירות הכרוכה בשירות חובה וכאשר ניתן לרכוש שירות במגזר האזרחי, קשה להצדיק ביצועו על ידי חיילי חובה.

²³³ ראו לדוגמה את ההערכה לעיל שעלות החזקת צבא מתנדבים בשכר תהיה תלויה בתנודות של ביקוש והיצע בשוק העבודה הכללי, במצב הביטחוני ובמשתנים נוספים.

²³⁴ כחלק מהעבודה הנדרשת כמפורט בעיקרון 1.

7. **התחשבות בשיקולים ארגוניים.** כידוע, לכל ארגון יש נטייה טבועה להתנגד לשינויים. על כן, כל רפורמה מבנית ומהותית במודל הגיוס והשירות בצה"ל תחייב רתימה ושיתוף פעולה של הפיקוד הצבאי הבכיר לשינוי הנדרש.

על בסיס עקרונות מנחים אלה בחנו את המודלים האפשריים הבאים. יש לציין כי כל חלופה מהווה מעין אב-טיפוס והחלופות מייצגות גישות שונות לגיוס ושירות במדינות שונות. על כן ישנו מרחב גדול, הן בין מודל למודל, והן בעיצוב המפורט של כל מודל. ייתכן שהפתרון המיטבי ימצא דווקא בשילוב בין מודלים תוך מיצוי היתרונות של יותר ממודל אחד. בכל מודל יוצגו עיקריו, יתרונותיו האפשריים וכן חסמים וחסרונות בולטים.

3. חלופות אפשריות

מדינות בהן מתקיים המודל ²³⁵	חסרונות וחסמים	יתרונות מרכזיים	עקרונות ועיקרי המודל	סוג המודל
ישראל, שווייץ, שוודיה	פגיעה בעקרון השוויון בנטל. חוסר יעילות כלכלית. אובדן תוצר למשק (כניסה מאוחרת לשוק העבודה). קושי ליצור ולשמר מקצועיות צבאית לאור תחלופת חיילי החובה. פגיעה בחירות הפרט. היעדר גמישות – גודל צבא החובה נגזר מהנתונים הדמוגרפיים (גודל מחזור הגיוס) ולא מצורכי הצבא.	אין "דמי מעבר" – הקשיים הכרוכים בעצם המעבר ממודל למודל. מבצעיות - מאפשר מתן מענה מהיר לאיומים ביטחוניים שוטפים ועתידיים באמצעות צבא חובה גדול. ה"מזין" גם את כוחות המילואים. מסייע לכינון זהות לאומית, חיזוק אהבת המולדת וסולידריות חברתית (מפגש ראשון בין לפחות חלק מ"שבטי ישראל").	שירות לגברים ולנשים. (בישראל - לרוב לתקופה שבין 24 ל-30 חודשים). פטור לאוכלוסיות רחבות על בסיס שייכות אתנית, ותרבותית או חוסר התאמה אחר. פחות ממוחצת מבני ובנות המחזור מתגייסים.	1. שירות חובה צבאי מקיף לפי המודל הקיים "צבא העם"

²³⁵ התייחסות לקיומו של מודל השירות במדינות נבחרות מתמקדת במדינות בהן מתקיים משטר דמוקרטי. יודגש כי לא בכל מדינה בדוגמאות המוצגות כאן, מתקיים המודל במלואו וכלשונו. פירוט נרחב יותר בממד ההשוואתי ייעשה במסמך נפרד.

<p>דרום קוריאנה</p>	<p>ראו החסרונות במודל 1 – מלבד הפגיעה בשוויון בנטל. חוסר היעילות הכלכלית אף גדול ממודל 1 לאור הגידול הדמוגרפי הצפוי בצירוף הרחבת מעגל האוכלוסיות המתגייסות. האם יש היתכנות פוליטית?</p>	<p>מבצעיות – ראו מודל 1. כינון זהות לאומית – ראו מודל 1.</p>	<p>כולם משרתים – למעשה. תקופת השירות אחידה לכולם.</p>	<p>2. שירות חובה צבאי מקיף – צבא אזרחים - גרסה "אידיאלית" של המודל הקיים</p>
<p>ברזיל</p>	<p>פגיעה בחירות הפרט. הצפת השוק ופגיעה בשוק העבודה. קרוב לוודאי ששירות אזרחי לא ייתפס כתרומה שווה לשירות צבאי. האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות?</p>	<p>מענה ביטחוני מלא לפי צורכי הצבא. הקצאה מיטבית של כוח אדם. שיפור בשוויון שבנשיאת נטל השירות, באמצעות שילוב אוכלוסיות שאינן משרתות היום. שמירה על סולידריות ולכידות חברתית.</p>	<p>כולם משרתים. קיים מנגנון מיון אחד, לצבא זכות קדימה בבחירת משרתיו. מי שלא נבחר לשירות צבאי משרת בשירות אזרחי – חובה. היקף הפטורים מצומצם ועל בסיס קריטריונים אובייקטיביים, שקופים והוגנים.</p>	<p>3. שירות חובה מקיף בצבא או בשירות אזרחי לפי בחירת הצבא</p>
<p>גרמניה (עד 2011), אוסטריה, פינלנד</p>	<p>פגיעה מסוימת בחירות הפרט (עצם החובה לשרת). הצפת השוק ופגיעה בשוק העבודה. עלויות תפעול גבוהות מאוד. חשש לפגיעה באיכות כוח האדם בצבא לנוכח העדפת מסלול שירות אזרחי על ידי צעירים בעלי נתונים גבוהים. האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות?</p>	<p>פגיעה מופחתת בחירות הפרט. מספק מענה ביטחוני מלא. שמירה על סולידריות ולכידות חברתית. היותו של השירות הצבאי קצר יותר "מפצה" על היותו שירות קשה יותר. צמצום תופעות של חוסר מיצוי כוח אדם צבאי ("אבטלה סמויה" מופחתת).</p>	<p>כולם משרתים. הפרט בוחר בין שירות צבאי לשירות אזרחי. משך השירות הצבאי קצר יותר מהשירות האזרחי. למשרתים בצבא תמריצים מיוחדים. במקרים של מחסור בכוח אדם צבאי יכולה המדינה לכפות גיוס חובה בדרך של הגרלה.</p>	<p>4. שירות חובה מקיף בצבא או בשירות אזרחי, לפי בחירת הפרט</p>

<p>אסטוניה</p>	<p>חסר גמישות בגודל צבא החובה – משתנה לפי גודל המחזור.</p> <p>האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות?</p>	<p>משמר שוויון על ידי שירות חובה מקיף. עם זאת, מחריף אי-השוויון בין המשרתים בהתאם לאורך השירות.</p> <p>מאפשר גמישות בגודל הכולל של הצבא - מזין צבא מילואים לשעת חרום.</p> <p>מקטין פגיעה בכלכלה ופגיעה בחירות הפרט על ידי צמצום שירות החובה למינימום.</p> <p>נותן מענה לצורך בתקופות שירות ארוכות והתמקצעות במערכים מסוימים.</p>	<p>כולם משרתים שירות חובה צבאי קצר לתקופת הכשרה.</p> <p>חלק מהמתגייסים, בתפקידים המצריכים הכשרה ארוכה יותר, ממשיכים לשירות ארוך יותר, עם תגמולים מתאימים.</p>	<p>5. שירות חובה דיפרנציאלי</p>
<p>נורווגיה, ליטא</p>	<p>האם ניתן לשמר מוטיבציה לשרת כאשר רק חלק מבני המחזור משרתים?</p> <p>האם יש היתכנות פוליטית לקביעת קריטריונים שקופים וענייניים שיהיו מקובלים על הציבור?</p>	<p>גמישות - מאפשר לגייס רק את כמות כוח האדם הנדרשת לצבא, באופן דינמי ומשתנה.</p> <p>נותן מענה לפגיעה בתחושת השוויון במצב הנוכחי שבו יש גיוס סלקטיבי בפועל, באופן לא שקוף ולא שוויוני.</p>	<p>רק חלק מבני המחזור משרתים, לפי השיעור מבני המחזור הנדרש לפי צורכי הצבא.</p> <p>המתגייסים נבחרים לפי קריטריונים שקופים וענייניים על ידי הצבא או באמצעות הגרלה.</p>	<p>6. שירות חובה סלקטיבי</p>
<p>מקסיקו</p>	<p>מבצעות - האם לא יוצר למעשה "שני צבאות" שיתקשו לשתף פעולה באופן אפקטיבי?</p> <p>ייתכן שמודל זה יגדיל פערים חברתיים.</p>	<p>נותן מענה לצורך בהתמקצעות ותקופות שירות ארוכות במערכים מסוימים.</p> <p>מפצה על תקופת שירות ארוכה בתשלום שכר מהיום הראשון.</p>	<p>כולם משרתים. במערכים צבאיים מסוימים השירות הוא שירות חובה.</p> <p>במערכים צבאיים אחרים השירות הוא שירות מתנדבים בשכר (מהיום הראשון) לתקופה ארוכה מאשר שירות החובה (למשל, ח"א, מערך המודיעין).</p> <p>מי שלא מתנדב ומתקבל למערך</p>	<p>7. שילוב מקביל של שירות חובה ושירות מתנדבים בשכר לפי מערכים צבאיים</p>

			כאמור משרת שירות חובה.	
צרפת, דנמרק	מענה פחות גמיש לאתגרים ביטחוניים. אפשרות להעמקת אי-השוויון, שכן גיוס החובה שיופעל יהיה סלקטיבי. מבצעות - עד כמה גיוס החובה בשעת חירום ייתן מענה מבחינת כשירות?	פגיעה פחותה באוטונומיה ובזכויות הפרט. צמצום ניכר של אי-השוויון בנשיאה בנטל.	"ברירת המחדל" היא צבא מתנדבים בשכר בלבד. אפשרות לגיוס חובה על מנת להשלים פערים בנכונות להתגייס מול צורכי הצבא או בשעת חירום.	8. צבא מתנדבים בשכר עם "שסתום"
בריטניה, ארצות הברית	חשש מגיוס ככורח בקרב אוכלוסייה חלשה. חוסר גמישות במענה לאתגרים ביטחוניים.	פגיעה מינימאלית באוטונומיה ובזכויות הפרט. נטרול סוגיית אי-השוויון בנשיאה בנטל.	השירות בצבא מתבסס על מתנדבים בשכר בלבד.	9. צבא מתנדבים בשכר

חשוב להדגיש, כי במדינות שונות מתקיימים בפועל מנגנונים בלתי-פורמליים לשירות, השונים מהמודל והחוק הפורמלי בהתאם לתנאים הייחודיים בכל מדינה ומדינה. כך למשל, ישנן מדינות שבהן שירות חובה נותר בחוק אולם אינו ממומש בפועל. לפיכך יש להניח כי גם בישראל ייווצר בעתיד מודל שיתבסס על תמהיל שישלב בין חלופות שונות לשירות, כפי שכיום בתוך מודל שירות החובה ישנם מסלולי שירות דיפרנציאליים לא-פורמליים שהוצגו במסמך זה וכן סלקטיביות באשר לאוכלוסיות המשרתות במסלולים המותאמים למגזרים שונים.

4. תיאור מפורט של החלופות

1-2 מודל שירות חובה מקיף

המודל שואף לגיוס אוניברסלי מכלל חייבי הגיוס בשנתונים מוגדרים על פי החוק. תנאי הגיוס והשירות נתפסים בקרב מרבית הציבור כהוגנים ושוויוניים. במדינות שונות, ובכללן ישראל, השירות מהווה בקרב קבוצת הרוב הדומיננטית זכות אזרחית ולא רק חובה לאומית. בין המדינות הדמוקרטיות בהן מתקיים כיום (2022) גיוס חובה, בהיקפים משתנים, ניתן למנות את קוריאה הדרומית, שווייץ, שוודיה ועוד. בכל מדינה ישנן הנמקות וסיבות שונות לקיומו של מודל גיוס חובה, כזה או אחר, בהתאם לנסיבות הייחודיות

שלה. יודגש, כי באף אחת ממדינות אלו משך השירות אינו ארוך וממושך כפי שנהוג במודל גיוס החובה הנוכחי בצה"ל, הנמצא גם הוא במגמת קיצור, חרף התנגדות הצבא.²³⁶ שימור וחיזוק מודל גיוס החובה הקיים בישראל עשוי להיות נכון ורצוי מבחינה אסטרטגית-ביטחונית, אך פחות מכך לנוכח היבטים דמוגרפיים באוכלוסייה ולאור שיקולי עלות-תועלת ההולכים ותופסים מקום מרכזי בקרב מקבלי החלטות במערכת הפוליטית ובממסד הכלכלי המקומי (משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל, אקדמיה נאו-ליברלית ועוד).

3-4 שירות חובה לפי צרכי הצבא ובחירת הפרט

חלופה לפיה בישראל תוטל בעשור הקרוב חובת שירות צבאית, שתחול על אוכלוסייה רחבה ככל הניתן, אך תינתן אפשרות בחירה לפרט לשרת בשירות לא-צבאי, היינו שירות לאומי-אזרחי חלופי שבו הדגש והתמריצים יינתנו לשירות במסלול אזרחי-ביטחוני שאורכו יהיה זהה לשירות צבאי (כשנתיים). למעשה, תינתן בחירה לפרט ודיפרנציאציה של מסלולים שונים, למרות שיש פורמאלית שירות חובה (מודל זה היה נהוג בגרמניה במשך למעלה מיובל שנים עד מרס 2011). יודגש כי באמצעות מתן תמריצים נדיבים, סמליים וחומריים, למשרתים עם עדיפות מסוימת למשרתים ביחידות לוחמות (בהן מידת ההקרבה והסיכון גבוהה וברורה), ניתן בדרך כלל לשמר את מספר המשרתים ביחידות מוגדרות מראש, כמו גם את איכות המשרתים בהן.

מודל זה מחייב להגדיר מראש מהו סדר הכוחות הנדרש לצה"ל, על שלל יחידותיו והפונקציות שאותן עליו למלא – כולל חלק נבחר ומוגדר מראש של מסגרות צבאיות הממלאות פונקציות חברתיות-אזרחיות מוגבלות. מילוי מצבת כוח האדם הצבאי במחזור גיוס מסוים, תאפשר הפנייה בהיקפים נרחבים למערך השירות החלופי. לעומת זאת, בשנים בהן מצבת כוח האדם לא תגיע לייעודה תהיה רשאית המדינה לכפות גיוס חובה לצבא בהתאם להגרלה אקראית בין כלל המועמדים לשירות (מודל דומה – מילוי מכסת מתגייסים מנדטורית נדרשת ושימוש במוטיב אקראי לכשנדרש מתקיים מאז 2011 בדנמרק והיה נהוג בעבר בהולנד).

²³⁶ כפי שכבר צוין, לאחרונה הוארך השירות לגברים מ-30 חודשים ל-32 חודשים עד ליולי 2024. לכאורה, מדובר בהיפוך המגמה לקיצור שירות החובה, ואולם מדובר בהוראת שעה בלבד שבסופה יחזור אורך השירות להיות 30 חודשים, והשינוי מנומק בקשיים נקודתיים הנובעים מ"המציאות הביטחונית הדינמית", ראו הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"א-2021, ה"ח הממשלה 1484; חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022, ס"ח 760.

5. שירות חובה דיפרנציאלי

מודל זה משמר את הבסיס הרחב של שירות החובה לכול ומצמצם את הפגיעה במשק וחוסר היעילות הקיים באורך שירות החובה הנוכחי על ידי קיצורו המשמעותי. מכיוון שמדובר בהצגת "אבות טיפוס" של מודלים, לא מצאנו צורך לנקוב בתקופה המדויקת. לשם המחשה, תקופה זו יכולה להיות בת שישה חודשים או 18 חודשים. התפיסה במודל זה היא ששירות החובה נדרש לשם הכשרה לביצוע התפקיד הצבאי בלבד, כך שחייל החובה יוכל להימנות עם כוחות המילואים בתום שירותו. שמירת הביטחון השוטף בימי שגרה תבוצע על ידי חיילים בשירות קבע. הקיצור המשמעותי של השירות יוצר בעיה במקצועות צבאיים מסוימים שבהם אורך ההכשרה יעלה על תקופת שירות החובה. במקרים אלה, יחויבו המשרתים בשירות חובה ארוך יותר, אולם תוספת זו של שירות תלווה בתגמולים משמעותיים נוספים על אלה המוקנים בשירות החובה הרגיל, אף כי לא במשכורת קבע לכל דבר ועניין. אפשרות אחת היא שתקופת השירות הארוכה יותר תיקבע מראש, לפי התפקיד הצבאי ותהיה תנאי לשיבוץ באותו תפקיד. אפשרות אחרת היא ש"ברירת המחדל" תהיה התקופה הארוכה יותר, לה ייקראו כל המתגייסים, אולם הצבא יוכל לשחרר שחרור מוקדם במועד שיקבע את אותם חיילים שאינם דרושים לו ואילו מי שיישארו בשירות ארוך יותר יתוגמלו תגמול מיוחד. מכיוון שמודל זה מפחית את עלויות שירות החובה למשק המדינה, מצד אחד, ומגדיל את עלויות כוח האדם בצבא, מהצד האחר, צה"ל יקבל תקציבים נוספים על מנת לשלם את התגמולים עבור תקופת שירות החובה הנוספת וכן עבור הגדלת שירות הקבע, כנדרש לשם משימות הביטחון השוטף. מודל זה הוא למעשה גרסה "חדה" יותר של המודל עליו המליצה ועדת בן בסט ואשר אומץ על ידי הממשלה. קיצור השירות לגברים מ-36 חודשים ל-30 חודשים נעשה על בסיס מודל זה. המודל יתמודד עם העלייה הצפויה בגודל מחזורי הגיוס בדרך של הקטנת תקופת השירות. שאלה פתוחה היא כיצד ישפיע קיצור תקופת השירות על המוטיבציה להתגייס והאם היא תקל על הרחבת בסיס הגיוס.

6. שירות חובה סלקטיבי

מודל זה מותאם במיוחד להתמודד עם תנודות בגודל של מחזור הגיוס, משום שבנקודת הכניסה לשירות הוא מעביר, באופן מוצהר, רק את אותו חלק של מחזור הגיוס הנדרש לפי צורכי הצבא. ככל שמחזור הגיוס גדל, יהיה זה שיעור קטן יותר מן המתגייסים ולהפך. הדגש במודל זה הוא על כך שהצבא בוחר את המתגייסים על פי כישוריהם והתאמתם לצרכיו או על ידי הגרלה (לשם המחשה, בתקופת מלחמת וייטנאם שבה היה גיוס חובה בארצות-הברית, התקיימה הגרלה לפי תאריכי לידה בכל מחזור). בכל מקרה, מדובר בקריטריונים שוויוניים ושקופים. תומכי מודל זה מדגישים כי גיוס סלקטיבי קיים למעשה גם היום

בישראל, אלא שאין הוא מוצהר ועל כן אין הוא שקוף ושוויוני. מודל זה, לפי הטענה, יתקן את המעוות. השאלה המכריעה היא האם ניתן לשמר מוטיבציה לשירות, במודל שבו רק חלק מבני המחזור מתגייסים. האם ניתן יהיה ליצור תפיסה בציבור לפיה יש יוקרה לשירות צבאי, אליו נבחרים המוכשרים יותר, יוקרה שערכה הסמלי "שווה" את אובדן הזמן שבו בני המחזור האחרים "עושים לביתם". מודל דומה קיים בנורווגיה.

7. שילוב מקביל של שירות חובה ושירות מתנדבים בשכר לפי מערכים צבאיים

דוגמה בולטת למודל זה קיימת במקסיקו, בה חילות האוויר והים מבוססים על מתנדבים בשכר ואילו צבא היבשה מבוסס על מגויסי חובה. יתרונו של מודל זה באפשרות לתת מענה לצורך בתקופות שירות ארוכות יותר במערכים המחייבים הכשרה ארוכה והתמקצעות. חלק מה"פיצוי" עבור תקופת השירות הארוכה יותר הוא תשלום שכר למן היום הראשון של השירות. הבחירה אילו מערכים יהיו מבוססים על מתנדבים בשכר תיעשה על בסיס קריטריונים עניינים של אורך ההכשרה והצורך בהתמקצעות. הסיכונים הכרוכים במודל זה הם העמקת פערים חברתיים על ידי ניתובן של אוכלוסיות שונות למערכים שונים בצבא. העובדה שמערכים שונים בצבא יתבססו על מרקם שונה של מתגייסים וכנגזר מכך, תרבות ארגונית אחרת, עלול להקשות גם מבחינה מבצעית על שיתוף פעולה בין-זרועי יעיל, הנחשב לאחד היסודות להצלחה צבאית בעידן הנוכחי.

8. צבא מתנדבים בשכר עם "שסתום"

על פי מודל זה, ככלל הגיוס לצבא הוא על בסיס התנדבותי. יחד עם זאת, המודל מאפשר למדינה להכריז על חובת גיוס בעתות בהם המצב הביטחוני מחייב זאת. מודל זה חותר לכיוון מודל צבא מתנדבים בתשלום, אך יתרונו ביחס אליו הוא בצמצום פוטנציאל הפגיעה במוכנות לאתגרים ביטחוניים באמצעות התרת פתח לגיוס כפוי. יחד עם זאת, הוא מחייב צפי מוקדם מספיק שיאפשר להכשיר כוחות אל מול הצורך הביטחוני. יתרונו ביחס למודלים של שירות חובה הוא בפגיעה מינימאלית בחירויות, ובאפשרות צמצום הפגיעה בשוויון בנטל. ואולם, ככל מודל של גיוס מתנדבים בשכר, הוא מקיים חשש להעמקת אי-שוויון הנוצר ממצב בו הלכה למעשה מתגייסים לצבא שכבות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך.

9. צבא מתנדבים בשכר

מודל זה הוא המודל המובהק ביותר של "צבא מקצועי" והוא צבא המתבסס על גיוס מתנדבים בשכר בלבד. מודל זה נעדר אלמנטים של כפיה לעניין עצם הגיוס ולמעשה לפיו משרת בצבא רק מי שרוצה בכך. מכאן יתרונו המובהק בפגיעה מינימאלית באוטונומיה ובזכויות הפרט, וממילא - נטרול סוגיית אי-השוויון בנשיאה בנטל, ביחס לציבור החרדי ובכלל. חסרונו באי-גמישות בנוגע לגודל הצבא, גמישות שמתאפשרת מגיוס מילואים בעת משבר. כשמדובר במדינה קטנה כמו ישראל, קשה להסתמך על גיוס וולונטרי רחב מספיק כדי לענות על הצרכים, בשגרה ובוודאי בחירום, והוא אף עלול להיות יקר מאוד, בהתחשב בגודל הצבא הנדרש. מן ההיבט הנורמטיבי, חסרונו העיקרי של מודל זה הוא חשש מגיוס ככורח בקרב אוכלוסייה חלשה. מודל צבא מתנדבים בשכר נהוג כיום למשל בבריטניה ובארצות הברית.

פרק ט. אוכלוסיות מיוחדות – חרדים וערבים

1. גיוס בני ישיבות חרדים לצה"ל: בין שוויון לסובלנות רב-תרבותית

סוגיית (אי) גיוסם של גברים חרדים לשירות צבאי בישראל היא נושא מרכזי במחלוקת בין האוכלוסייה המשרתת מהציבור הכללי והציבור הדתי-לאומי לבין הציבור החרדי שמרבית בניו אינם משרתים בצה"ל. ניסיונות משפטיים, פוליטיים וחברתיים להפחתת אי-השוויון הנובע ממצב זה בשני העשורים האחרונים, מאז בג"ץ רובינשטיין (1998)²³⁷ בו נפסל ההסדר הישן של פטור מנוהלי מחובת גיוס, עלו על שרטון. בשל כך, הולכים וגוברים הניכור והעוינות כלפי הציבור החרדי מחד-גיסא, ומאידך-גיסא, הולכת ומעמיקה הפגיעה בלגיטימיות של מודל גיוס החובה, הבלתי-שוויוני, מצד הציבור המשרת.

לפני הרחבת הדיון בנושא חשוב זה, אנו מבקשים למסגר אותו כראוי. שאלת הגיוס של גברים חרדים לצה"ל איננה האתגר היחיד העומד בפני מודל "צבא העם". השיקולים שהובאו בפרקים הקודמים מבהירים, כי שאלת מודל השירות הרצוי רחבה הרבה יותר מסוגיית שירות החרדים. ממילא, התפיסה שלפיה, לו רק היינו יודעים כיצד לפתור את בעיית גיוס החרדים מודל השירות הקיים יכול להמשיך, היא שגויה בעליל.

עם זאת, כמובן, בעיית גיוס החרדים היא קשה, ומצדיקה דיון נרחב. במסגרת הדיון בגיוס חרדים לצה"ל אנו מבקשים לעסוק בשאלות הבאות: (א) האם גיוס החרדים לצה"ל משיג שוויון או רק מעתיק את אי-השוויון מהגיוס לתנאי השירות? האם תהליכי גיוס החרדים מחזקים את מודל שירות החובה או שמא ההיפך; (ב) מה הם היעדים הכמותיים הראויים והריאליים לגיוס גברים חרדים לצבא? מה צריך להיות גיל הפטור משירות לאוכלוסייה זו "ומיהו חרדי" למסגרת השירות; (ג) בראייה כלכלית, האם תועלתו של גיוס חובה של חרדים עולה על עלותו? כיצד היבטים אלו נתפסים בעיני צה"ל ובראייה לאומית כוללת?

1.1 רקע היסטורי ומשפטי

שורשי המחלוקת נטועים כבר בימי קום המדינה, מאז ההסדר ההיסטורי של דוד בן-גוריון עם רבני העדה החרדית, אשר פטר קומץ קטן של לומדי תורה משירות צבאי. הסדר זה נתפס באותה עת, ובאותן נסיבות היסטוריות, כהסדר זמני בלבד, ומשני שיקולים עיקריים: (א) שיקום עולם התורה – בעקבות חורבן יהדות אירופה נתמעט באופן ניכר מספר הלומדים בישיבות, ועל כן דחיית שירותם הצבאי של תלמידי הישיבות

²³⁷ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998).

נתפסה כמהלך הכרחי להצלחה של תורת ישראל;²³⁸ (ב) הצורך בשמירה על אחדות העם – בייחוד לנוכח העמדות האנטי-ציוניות וההתנגדות החריפה של חלק מהחרדים באותה עת להקמת המדינה.

הסדרים אלו התקבעו והשתרשו בציבוריות הישראלית, אף שהתנאים הסביבתיים והחברתיים השתנו בתכלית השינוי. לנוכח הגידול העצום במספר בחורי הישיבות הנהנים מהסדר דחיית השירות במסגרת "תורתו אומנותו", גברה מסוף שנות השמונים הביקורת הפוליטית, הציבורית והמשפטית שביקשה לבחון את נחיצותו ואת חוקיותו של הסדר דחיית השירות. בשני העשורים האחרונים הוקמו כמה ועדות ציבוריות והוגשו עתירות לבית המשפט העליון בעניין חוקיותו של הסדר זה, ביניהן ועדת טל וועדת שקד, אך גם כיום, לא נמצא ההסדר הפוליטי או המשפטי המניח את הבסיס להסכמות חברתיות ופוליטיות בסוגיה זו. על אף התמורות שחלו בעשור האחרון בשילובם של גברים חרדים בצה"ל במסלולים וביחידות צבאיות ייעודיות ונפרדות, ולמרות התועלות הרבות משירות זה עבור החרדים המשרתים בצה"ל,²³⁹ הרי שעדיין המחלוקת נותרה בעינה ומרבית הגברים החרדים אינם משרתים בצבא (או בשירות אזרחי).

כיוון שתגמולים סמליים, כגון מעמד חברתי, אזרחי או פוליטי, אינם מתמרצים את החרדים להתגייס לצה"ל, מה שנותר לצבא להציע להם הוא בעיקר תמריצי שוק כלכליים (שכר והטבות בשירות) ותעסוקתיים (הכשרה מקצועית וניסיון תעסוקתי). המוטיבציות לשירות של מרבית הצעירים החרדים המתגייסים לצה"ל אינן מוטיבציות אידיאולוגיות-נורמטיביות ופטריוטיות אלא מוטיבציות אישיות ותעסוקתיות-חומריות. גיוס החרדים הפך באופן פרדוקסלי למנגנון המופעל בעיקר באמצעות כוחות השוק המסייעים להכנה לתעסוקה ולרכישת מקצוע במסגרת הצבא ומגבירים באופן מעגלי את הציפיות לתועלות חומריות ישירות ועקיפות מן השירות של אוכלוסיות נוספות. במצב זה, גיוס החרדים הוא שלב נוסף בהטמעתם של ערכים, נורמות ופרקטיקות כלכליות של חברת השוק בצה"ל, המערערות ומחלישות את מודל גיוס החובה בישראל.²⁴⁰ על היבטים אלו, כלומר חוסר השוויוניות בתנאי השירות הנוחים לחרדים הנשואים במסלולים המקצועיים-טכנולוגיים, נמתחה גם ביקורת גלויה ונוקבת בדוח ועדת האלוף (במיל') רוני נומה שבתנה בחודשים ינואר-פברואר 2020 את המנגנון הלקוי של ספירת מספר המתגייסים החרדים לצה"ל בחמש השנים שקדמו להקמת הוועדה.²⁴¹

²³⁸ דברי הכנסת, ישיבה 513, הכנסת השלישית, 13.10.1958, כרך 25, 1, 13 (מופיע בתוך "דוח ועדת פלסנר").

²³⁹ מלחי, לעיל הערה 152.

²⁴⁰ אסף מלחי, "צבא השוק והפרדוקס החרדי", בתוך: לוי, גזית, רינת, הרנס (עורכים), לעיל הערה 188.

²⁴¹ דוח צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל: דוח מסכם (מרס 2020).

העלייה המהירה והמתמשכת בשיעור החרדים מכלל שנתון הגיוס ומכאן גם בהיקף האוכלוסייה היהודית שאינה מתגייסת לצה"ל,²⁴² היא אחד הגורמים לירידת האמון במודל השירות, אם כי בוודאי לא היחיד. שיעורי אי-הגיוס עמדו בשנת 2021 על 31% מכלל הגברים חייבי הגיוס, והם הולכים וגדלים בעיקר עקב תהליך הנובע מהגידול הדמוגרפי (4.5% בשנה) בחלקם של הגברים החרדים, המהווים כ-16.5% מכלל חייבי הגיוס מהציבור היהודי.²⁴³ אכן, גם במדינות מערביות אחרות חלק מתהליך המעבר לצבא התנדבותי כלל שלב שבו בפועל חלקים הולכים ופוחתים באוכלוסייה התגייסו לצבא.²⁴⁴

בהתאם להחלטות ממשלה שונות ובשל צרכי כוח-האדם של צה"ל, הותאמו בשנים האחרונות מספר מסלולי שירות ייחודיים לציבור החרדי במטרה להגדיל את מכסת המשרתים מאוכלוסייה זו במגוון תפקידים בחילות השונים. בשנת הגיוס 2018, גויסו לצה"ל כ-2,480 חיילים חרדים. בהתאם לדיווחי הצבא, עד שנת 2017 חלה כביכול עלייה מתמדת ורציפה במספר הכללי של סך המשרתים בצבא, לאורך השנים בכלל המסלולים. בשנת 2011 קבעה הממשלה לרשויות הצבא יעדי גיוס מוגדרים וברורים ביחס למספר הגברים החרדים המשרתים בזרועות הצבא. לאורך השנים ובהתאם לדיווחי אגף כוח-אדם בצה"ל לכנסת ולממשלה נדמה היה כי ישנה עמידה עקבית ביעדי הגיוס השנתיים בשנים 2011-2018. עם זאת, בדצמבר 2019 נחשף לראשונה בתקשורת,²⁴⁵ כי בין השנים 2016-2018 כלל הצבא ברישומיו מאות מתגייסים חרדים שלא נכללו בהגדרת החוק (החוק מגדיר מתגייס חרדי כמי שלמד במשך שנתיים לפחות בישיבה קטנה בגילאים 14-18). דיווח מוטה זה גרר פגיעה משמעותית באמון הציבור במערך גיוס החרדים לצה"ל והביא לדיון בנושא זה בוועדת חוץ וביטחון, כמו גם להקמת ועדת בדיקה בראשות אלוף במילואים רוני נומה. ועדה זו קבעה כי בשנים 2016-2018 כללה מנהלת החרדים הצבאית מתגייסים שאינם חרדים לפי הגדרות החוק, ולכן נוצר מצג שווא מופרז ומטעה באשר למספר המתגייסים החרדים הממשי. כמו כן, נמתחה ביקורת על העלות הגבוהה הנדרשת לצורך גיוס החרדים והסיוע הכלכלי עבורם בעת השירות.²⁴⁷ ועדת נומה קבעה כי הליך

²⁴² כבר ב-2013 עמד שיעור החרדים הזכאים לדחיית שירות מצה"ל על כ-14% מכלל שנתון הגיוס. נתון זה נמצא בעליה מתמדת לנוכח הגידול הדמוגרפי של אוכלוסייה זו. לשם השוואה בשנת 2005 עמד שיעור זה על 8.4% בלבד. בשנת 2015, בעת הכנסת תיקון 21 לחוק שירות ביטחון שביטל למעשה את יעדי גיוס חרדים לצבא שנקבעו בחוק בתיקון מס' 19 והסנקציות הפליליות והכלכליות שנלוו ליעדים אלו, נהנו 64,500 גברים חרדים מהסדר דחיית השירות בהשוואה ל-36,887 דחויי שירות בלבד ב-2002 בעת כניסתו של "חוק טל" לתוקף.

²⁴³ נתוני אגף כוח אדם בצה"ל, אוגוסט 2022.

²⁴⁴ בנזימן, "שלב המעבר מצבא חובה לצבא מתנדבים בשכר", לעיל הערה 1.

²⁴⁵ שנת גיוס בצה"ל מתחילה ב-1 ביולי ומסתיימת ב-30 ביוני מידי שנה. על כן אין חפיפה מלאה בין השנה הקלנדרית לשנת גיוס צה"לית.

²⁴⁶ הדיווח הראשון על הדיווח המוטעה של אכ"א על מספר המתגייסים החרדים לצה"ל היה של [כרמלה מנשה ברשת ב'](#).

²⁴⁷ אוריאנה אלמסי, "שירות צבאי של חרדים וחרדים לשעבר", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ספירת נתוני גיוס החרדים נופח והורחב באופן מכוון, מודע ושיטתי מעבר לפרשנות החוק שקבע מיהו חרדי לצורך הגיוס. לכן הפרופיל והדימוי של החרדים המשרתים בצבא לא תאם במקרים רבים את הדימוי של חרדים בני-תורה. בעקבות תחקיר הוועדה התברר כי בניגוד לדיווחים הקודמים, מספר המתגייסים החרדים אף ירד בשנים 2015-2017. ירידה זו נמשכה גם ב-2019 שבה התגייסו לצה"ל רק 1,222 גברים חרדים.

על הטעמים לכישלון בהרחבה משמעותית של מספר החרדים המשרתים ניטשת מחלוקת עזה. ישנם מומחים, כמו ד"ר ראובן גל מנהל מנהלת השירות הלאומי-האזרחי (2008-2009), הסבורים שהיה נכון להותיר על כנו את "חוק טל" (2003), ולאפשר לחברה החרדית עצמה להגיע בהדרגה להעלאת מספר המתגייסים. הטוענים זאת מדגישים כמה גורמים אשר לדעתם יכלו להגדיל את מספר המתגייסים: תהליכים חברתיים-כלכליים המתחוללים בתוך החברה החרדית פנימה הנובעים ממצוקה, עוני וצרכי פרנסה הולכים וגדלים; כמו גם, מעגלים הולכים וגדלים של המשתייכים "לחרדיות מודרנית"; שינויים בכוחה המחייב וסמכותה המוגבלת של המנהיגות החרדית; ותופעות של נוער חרדי שבשוליים חסר מסגרת. כל אלו, היו אמורים להביא להגדלה משמעותית של מספר החרדים המתגייסים. לדעת חלק מאלו, את הכישלון בהגדלת מספר המתגייסים יש לתלות בהתערבות בית המשפט, אשר לא אפשר את ההתפתחות הטבעית של גיוס החרדים.²⁴⁸

לעומתם, יש הטוענים כי לבית המשפט לא נותרה למעשה ברירה אלא לפסול את המודל הלא-שוויוני אשר הכשיר למעשה פטור גורף לחרדים משירות צבאי. לדעתם, את אי-ההצלחה של גיוס החרדים יש לתלות בגורמים חרדים פנימיים כמו המאבק של הזרמים והקהילות השמרניים בציבור החרדי נגד חובת השירות (למשל קמפיין ה"חרד"קים). התנאים הפוליטיים החיצוניים, ובעיקר שורה של קואליציות שהיו תלויות בתמיכת החרדים, אפשרו להנהגה החרדית לחזק את שליטתה בציבור החרדי, על ידי דחיית כל פשרה בנושא הגיוס.

1.2 גיוס חרדים – ההצעות הקיימות

המחלוקת שלעיל גוזרת גם את ההתייחסות העתידית לשאלת גיוס החרדים. התומכים בהתפתחות הטבעית של הציבור החרדי סבורים כי יש להמעיט באמצעי כפייה עליו. הגידול של הציבור החרדי, השימוש הנרחב

²⁴⁸ ריאיון עם ד"ר ראובן גל, מיום 10 במאי 2021. ראו גם ידידה שטרן, "[הטלטלה שלאחר טל](#)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.2.2012.

באינטרנט ולחצים כלכליים, סופם שיביאו חלקים נרחבים מהציבור החרדי להצטרף אל החברה הישראלית, ובכלל זה להתגייס לצבא.

הגישה האחרת טוענת כי לאחר שני עשורים בהם לא הושגה התקרבות ליעד השוויון שעל בסיסו מופעל מודל גיוס החובה האוניברסאלי בישראל, אין טעם לנסות להמתין שנים רבות נוספות להשגת יעדים ארוכי טווח בעתיד בכל הנוגע להגדלת היקף המשרתים החרדים בצבא (או בשירות אזרחי). יש לכפות את הגיוס על האוכלוסייה החרדית ולקבוע מכסות ברורות ומוגבלות למספר לומדי תורה מתמידים ומצטיינים שיזכו לפטור משירות צבאי.

1.3 גיוס חרדים בראייה רחבה

אנו סבורים כי את הפתרון לשאלת גיוס החרדים יש לבחון לאור התמורות הנדרשות ממילא במודל השירות לפי מרחבי השיקולים השונים שהובאו לעיל. רק לאחר בחינת מכלול השיקולים, ניתן לקבוע עמדה מושכלת ביחס לשאלה זו.

• שיקולים נורמטיביים

את הדיון על גיוס החרדים יש לפתוח דווקא בשיקול הנורמטיבי המשמעותי ביותר, שנותח כבר לעיל. השיקול החזק ביותר התומך בגיוס חרדים הוא כמובן שיקול השוויון. כמפורט לעיל, ובשורה ארוכה של פסקי דין של בית המשפט העליון, הפטור למעשה של חלקים ניכרים מהאוכלוסייה החרדית משירות צבאי מהווה אכן פגיעה חמורה בשוויון בשירות.

העניין עולה בעתירות לבית המשפט העליון מאז שנות השבעים ולא נעמוד כאן על כל פרטי הפסיקה בנושא.²⁴⁹ נציין רק את אבני הדרך העיקריות: תחילה, קבע בית המשפט העליון כי הנושא בלתי שפיט. מאוחר יותר, נקבע כי מדובר בהסדר ראשוני שיש לעגן בחוק ולא בסמכותו הכללית של שר הביטחון ליתן פטורים "מטעמים אחרים".

הניתוח המקיף ביותר של הפגיעה בשוויון הנובעת מאי שירותם של בחורי הישיבות מצוי, לדעתנו, בפסק דינו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרן ברק, בפסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון:²⁵⁰

²⁴⁹ ראו שם, ולפסק הדין האחרון בפרשה ראו בג"ץ 1877/14, לעיל הערה 20. לדיון מקיף בבעיית גיוס החרדים ראו גלעד מלאך, "שוויון בנטל או נטל השוויון: לקראת ביטול חוק טל וההשלכות על גיוס בני הישיבות לצה"ל", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012. יוחנן פלסנר וגלעד מלאך "חוק גיוס חרדים: פסק דין מתבקש", הודעה לעיתונות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13 בספטמבר 2017.

²⁵⁰ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006), סעיפים 41–42 לפסק דינו של הנשיא ברק.

41. פגיעתו של חוק דחיית השירות בשוויון מקימה פגיעה בכבוד האדם. החוק פוגע באותם זכויות וערכים, העומדים ביסוד כבוד האדם כמבטא הכרה באוטונומיה של הרצון הפרטי, בחופש בחירה ובחופש פעולה של האדם כיצור חופשי. הוא פוגע באותו אגד של זכויות וערכים, ששמירתם נדרשת כדי לקיים את כבוד האדם של כל אחד מקבוצת הרוב, המחוייב בשירות צבאי. בעוד שמרבית בני החברה מחוייבים בשירות צבאי מלא וממושך, תוך סיכון לעתים של היקר מכל, לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם ניתנת האפשרות להשתחרר משירות זה. מצב דברים זה פוגע בשוויון הבסיסי והאלמנטרי ביותר שבין בני החברה. הוא פוגע במעמדו של האדם המחוייב בשירות צבאי כשווה בין שווים, על יסוד השתייכותו החברתית, אמונתו הדתית ואורחות חייו. הוא מפר הפרה קשה את השוויון בזכויות ובחובות האזרחיות הבסיסיות. הוא גורם לאפליה וקיפוח. [...]

שכן זאת יש לזכור: שירותו של אדם בשירות הצבאי היא זכות וחובה גם יחד. חובת השירות פוגעת בשורה של חירויות יסוד של הפרט המשרת. כך באשר לשירות חובה בכל צבא. כך בוודאי באשר לשירות בצבא ההגנה לישראל. שירות זה כרוך לא פעם בסיכון זכותו היסודית ביותר של כל פרט – הזכות לחיים ולשלמות הגוף. [...] הפליה באשר ליקר מכל – החיים עצמם – היא הקשה שבאפליות. האדם מוכן ליתן חייו להבטחת מולדתו. הוא אינו מצפה לכל טובת הנאה מכך. הוא מצפה רק לכך שגם אחרים ינהגו כמוהו.

42. הטלת חובה זו על האחד ושחרור ממנה של האחר פוגעת קשות בזהותו העצמית של האדם; [...] היא פוגעת בכל אחד מקבוצת הרוב המחוייב בשירות צבאי בשל ההפליה הקשה שהיא יוצרת כלפיו לעומת מי שתורתו אומנותו. בעוד שהאחד מחוייב בשירות צבאי, קשה, תובעני וממושך, שירות שיש לו מחיר כלכלי ואישי מובהק, והכרוך לא פעם בסיכון החיים ושלמות הגוף, האחר פטור למעשה משירות זה.

בשלב האחרון, נערכה ביקורת חוקתית לחוקים שחוקקה הכנסת (תחילה החוק שכונה "חוק טל" (2002) ולאחרונה, להסדר שעוגן בתיקונים 19 ו-21 לחוק שירות ביטחון). בית המשפט קבע כי הפגיעה בשוויון בתיקונים אלו נעשתה בצורה בלתי-מידתית וכי גם לפי התפיסה כי יש להתקדם לעבר שוויון בנטל באופן הדרגתי, התיקונים לא הוכיחו את עצמם כאפקטיביים, ועל כן החוק פסול חוקתית. ממשלות ישראל חוזרות

ומבקשות מבית המשפט דחייה של בטלות החוק הקיים לשם חקיקת הסדר חדש. הדחייה האחרונה ניתנה

עד ליום 15.2.2023.²⁵¹

• שיקולים חברתיים

טיעון חזק נוסף התומך בהשקעת מאמצים ניכרים בגיוס חרדים הוא הטיעון החברתי. בקצרה, הטיעון הוא שאי-הגיוס של הציבור החרדי משליך על נכונותן של בני קבוצות אחרות לשרת בצה"ל, ועלול להביא לירידת המוטיבציה שלהן לגיוס. לאורך השנים בעיית אי-גיוס החרדים עמדה במרכז מחלוקת ציבורית חריפה.²⁵²

אי-הגיוס של החרדים גם מותיר אותם כקבוצה נפרדת בחברה הישראלית, דבר המשפיע בטווח הארוך על השתלבותם בחברה ובכללה בכלל, ואף על הדור הבא של החרדים.²⁵³

לצד השיקולים המשמעותיים הנ"ל התומכים בגיוס החרדים, יש לבחון גם את השיקולים הנוספים שהועלו במהלך הדיון במודל השירות הרצוי.

• שיקולים ביטחוניים

התגייסות המונית של בני הציבור החרדי יכולה כמובן להקל על דרישות כוח האדם של צה"ל. יש הטוענים כי היות שכיום המצב של צה"ל הוא של עודף כוח אדם (כפי שראינו בתרשים 4 בפרק ב) אין צורך בגיוס חרדים. העניין הוא, כמובן, היא שבאותה מידה יכול כל מגזר לטעון את אותה הטענה. השאלה איננה האם דווקא החרדים נחוצים, אלא האם נחוץ גיוס חובה בישראל. כל עוד נחוץ גיוס כזה, אין סיבה להניח שהציבור החרדי דווקא צריך להיות פטור ממנו.

• שיקולים כלכליים

מחקרים לגבי שירות האוכלוסייה החרדית בצה"ל מגלים כי למעשה האוכלוסייה החרדית היא היקרה ביותר עבור צה"ל. ראשית, לחרדים דרישות למוצרים מסוימים, ושירות חרדים מחייב בניית תשתיות מיוחדות עבור אוכלוסייה זו.

יתר על כן, גיוס גברים חרדים נשואים מעל גיל 23-24, כאשר הם אמורים לפרנס משפחה וילדים, מהווה נטל כלכלי עבור הצבא ותקציב המדינה. עלות גיוסם, התאמת מסלול השירות עבורם והכשרתם בצבא,

²⁵¹ בג"ץ 1877/14, לעיל הערה 20.

²⁵² הצעת חוק שירות הביטחון (תיקון מס' 26), (שילוב תלמידי בחורי ישיבות), התשפ"ב-2021.

²⁵³ גלעד מלאך, "שירות החרדים בצה"ל: המערכה הבלתי גמורה", בלוג סיווג ביטחוני, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28 באוגוסט 2019.

גבוהים בהשוואה לתועלת שהם מביאים לצבא בשל נתוני הפתיחה הנמוכים שלהם (בעיקר בשל היעדר מיומנויות יסוד ולימודי הליבה). מצב זה עלול להוביל להפיכת הצבא למסלול תעסוקה בעיקרו ולא למסלול שירות ותרומה למען המדינה והכלל. זו אחת הסיבות לכך שבקווי היסוד של הממשלה הוסכם לאמץ את "מתווה הגיוס" לחרדים שהוצע על ידי משרד הביטחון בכנסת ה-20 הכולל הורדת גיל הפטור משירות צבאי לגיל 21 לאוכלוסייה זו. קבלת פטור בגיל 21 לבחורי הישיבות תאפשר לצעירים החרדים לפנות ללימודים גבוהים משמעותיים ולתעסוקה איכותית כאשר עול המשפחה עדיין לא מכביד עליהם, אך תקטין משמעותית את פוטנציאל הגיוס בקרב ציבור זה, כיוון שחלק מהמשרתים החרדים מעדיפים להתגייס דווקא לאחר נישואיהם כשמעמדם בקהילה איתן.

• שיקולים ארגוניים

בשירות החרדים עצמו נתקל הצבא בשתי בעיות ארגוניות משמעותיות:

הראשונה היא שמטעמים דתיים החרדים תובעים לשרת בסביבה "ללא נשים", לכל הפחות במסגרת שירות קרבית. כמובן, כל עוד מספר החרדים המשרתים בצה"ל אינו גבוה במיוחד, הדרישה יכולה להיענות באמצעות תשתיות נפרדות לחרדים, ואין צורך שנשים יוותרו על תפקידים כלשהם. אולם, הרחבת מספר החרדים המשרתים בצה"ל עלולה ליצור בעיות ארגוניות ונורמטיביות. ארגונית – יצירת בסיסים שבהם יש הפרדה ברורה מטילה עלות, לרוב לא סבירה. מבחינה נורמטיבית – ההתנגשות היא כפולה: מכיוון החרדים – אם הפרדה בין נשים לגברים נתפסת כערך דתי, קשה להניח שיעלה בידי הצבא להתנגד לו; מצד שני, הרחבה של הכרה בזכות החרדים לשירות נפרד משמעותה הטלת הגבלות על שירות נשים, תוצאה שהיא בוודאי לא רצויה.²⁵⁴

בעיה נוספת נגרמת מכך שחלק מהחרדים תובעים לשרת ביחידות "חרדיות". תופעת היחידה ההומוגנית הייתה מקובלת בעבר בצה"ל עבור בני מיעוטים, אך נעלמה לחלוטין למעט בהקשר למשרתים החרדים. כשלים מבצעיים ומוסריים שהתגלו לאחרונה בגדוד נצח יהודה, גדוד ייעודי לחיילים חרדים ודתיים, מעוררים תהיות על-אודות התועלת והסיכון שבקימון של יחידות מגזריות נפרדות במערך הלוחם של צה"ל.²⁵⁵

²⁵⁴ פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין הלימודים הנפרדים באקדמיה הכיר בלגיטימיות של דרישות החרדים להפרדה מגדרית בתנאים מסוימים. בג"ץ 6500/17 תירוש נ' המועצה להשכלה גבוהה (12.7.2021). אם בית המשפט העליון סבר שמוצדקת הדרישה להפרדה מגדרית בלימודים אקדמיים, שאין על הציבור החרדי כל חובה להשתתף בהם, אין זה סביר שלא תהיה הכרה כזו במהלך שירות צבאי הנכפה על המשרת החרדי. יחד עם זאת, ראוי לשים לב לקביעה כי לא ניתן להפלות מרצות בגין כך וכי למעשה לא ניתן תוקף לקיום סביבה נעדרת נשים.

²⁵⁵ אפרים לפיד, "התפקיד החברתי של צה"ל", מערכות 456, 21.08.2014.

1.4 הצעות אופרטיביות

מובן, כי ביטול שירות החובה ומעבר למודל של צבא מתנדבים בשכר יהיה גורם "משנה משחק" (game changer) בסוגיית גיוס החרדים ויעלים אותה (או לכל הפחות ימזער אותה), ככל הנראה, מן השיח הציבורי. לכן, לא מפתיע כי בין חברי הכנסת שתמכו בהצעה לביטול שירות החובה ב-2018 נמנה גם חבר כנסת מיהדות התורה (חה"כ אייכלר).²⁵⁶ עם זאת, לאור שיקולים רבים, המפורטים בפרק העוסק בכך, ובהם צרכי הביטחון של ישראל, מצבה הגאו-פוליטי, כמות ואיכות כוח האדם הנדרשת למימוש צרכי הביטחון של ישראל ושיקולים נוספים, סביר להניח כי ביטול מלא של שירות החובה לא יתבצע בשנים הקרובות. מכאן, שעדיין נדרש לתת מענה לשאלת גיוס החרדים (ואוכלוסיות מיעוט אחרות שאינן משרתות בצה"ל) במתווה שוויוני ככל הניתן תוך הקפדה על צרכיה הלגיטימיים של אוכלוסייה זו בשירותה הצבאי.

• תיקון מס' 26 לחוק שירות ביטחון וההיגיון שמאחוריו

בחודשים פברואר-יוני 2022 נדון בכנסת תיקון מס' 26 לחוק שירות ביטחון, המייצג תוצר של ועדה מקצועית שמונתה על ידי שר הביטחון.²⁵⁷ מסגרת הדיון שמציע תיקון מס' 26 בכללה היא כפי הנראה הפשרה הפוליטית הבאה בחשבון. בין אם אנו סבורים כי היא פתרון "צודק" ובין אם לא – אין היגיון פרקטי לעת הזו בהצעת הצעות שהן שונות מאוד מהסדר זה.

נראה לנו כי ככל שתיקון מס' 26 אכן יענה על העקרונות הבאים, ניתן לקבל אותו כמתווה גיוס העונה על הדרישות ממגוון השיקולים שהועלו במסמך זה:

ראשית, יש לאמץ את העיקרון של השאיפה והתקדמות לקראת שוויון – שוויון מלא לא יושג בשנים הקרובות, אך נקודת המוצא של כל דיון בנושא היא הצורך לשאוף ולהתקדם באופן מתמשך והדרגתי להשגת שוויון בין כלל הקבוצות בישראל. זוהי גם עמדת בית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין. אין להסתפק בשאיפה בעלמא – היעדים הכמותיים צריכים להיות ברורים, מעוגנים בחקיקה ומגובים בסנקציות במקרה של אי-עמידה בהם.

שנית, עיקרון השוויון הוא משוואה, שיש לטפל בשני צדדיה. ההצעות בנוגע לגיוס חרדים יוצאות מנקודת הנחה נכונה, כי יש להמשיך ולהגדיל את שיעור החרדים המשרתים בצבא. אבל התייחסות השואפת לשוויון תנסה להביא, עד כמה שניתן, להשוואת המטלות המונחות על כתפי שתי הקבוצות. אל מול התמיכה בהגברת השתתפות האוכלוסייה החרדית, יש להציע למתגייסים, חרדים ושאינם חרדים, תגמול המבטא את ההכרה

²⁵⁶ הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון) – ביטול גיוס חובה, התשע"ח-2018.

²⁵⁷ [הצעת חוק שירות ביטחון \(תיקון מס' 26\) \(שילוב תלמידי ישיבות\), התשפ"ב-2022, אתר הכנסת.](#)

של העם באלו שנושאים בנטל במציאות של חלוקה בלתי-שוויונית שלו. מסמך זה אינו דן בפירוט במרכיב זה של המשוואה, שיש לעבד את פרטיו בנפרד. קיצור משמעותי של שירות החובה, כמוצע במסמך זה, הוא בוודאי חלק ממהלך זה. במילים אחרות, גם קיצור שירות החובה והגדלת התגמול לחיילי חובה הם אמצעים להקטנה הדרגתית של אי-השוויון בין המשרתים לפטורים משירות.

שלישית, כמצוין בפרק ח לעיל, הכרה בטעמי הפטור של הציבור החרדי כפטור מטעמי זהות דתית-תרבותית, מחייבת גישה מרחיבה מצד צה"ל בהכרה בטעמים מכונני זהות נוספים. למשל: נדרשת גמישות רבה יותר מזו הקיימת כיום בהכרה בפטור מטעמי מצפון.

רביעית, במסגרת הדיון על מטרות החוק, אין להתבונן רק על שאלת מספרי המתגייסים לצבא. שאלות חשובות נוספות הן איכות השירות של המתגייסים החרדים, שילובם ביחידות לא הומוגניות בצבא (מבחינה מגזרית-דתית) וגם מעורבותם כמשתתפים פרודוקטיביים בשוק העבודה למשך ימי חייהם לאחר הגיוס.

ולבסוף, יש לחוקק כל פתרון שיוצע כעת כהוראת שעה שתשמש כפתרון זמני, וכשלב בהליך החתירה לשוויון. יש להציע תמריצים לשירות לקבוצות השונות, אך בכל מקרה תידרש בחינה בעוד שנים ספורות של האפקטיביות של הפתרונות השונים לאור השינויים.

נראה כי תיקון מס' 26 אכן מתיימר ליישם לפחות חלק מהעקרונות שהוצגו לעיל. החוק קובע יעדי גיוס שלפיהם בתוך כמה שנים כמחצית מהגברים בציבור החרדי יתגייסו לשירות צבאי או אזרחי. בה בעת, החוק מעניק פטור משירות לתלמידי הישיבות כאשר הם מגיעים לגיל צעיר יחסית (בשנה הראשונה גיל 21, ולאחר מכן הגילאים עולים). החוק המוצע מטיל סנקציות כלכליות של הפחתת התמיכה בישיבות חרדיות (למעט מוסדות שבוגריהן יתגייסו בשיעור הנדרש) אם לא יושגו יעדי הגיוס, עד לביטול מוחלט של הפטור במקרה של אי-עמידה ביעדים במשך כמה שנים רצופות.

סיכום: שירות חרדים

תיקון מס' 26 לחוק שירות ביטחון, שנדון בכנסת עד להתפזרותה, מהווה פשרה פוליטית ומיישם חלק מהעקרונות הנדרשים לגבי גיוס החרדים. למרות הסיכוי הנמוך להסכמת המפלגות החרדיות למתווה המוצע בו, זאת לנוכח הניסיון לחוקק את חוק יסוד "לימוד התורה" לפיו ללומדי התורה מעמד שווה למשרתים בצבא ובשירות לאומי-אזרחי, מה שיעקר לחלוטין את תיקון 26 לחוק שירות ביטחון ויעגן את הפטור משירות צבאי לגברים חרדים,²⁵⁸ יש לקוות כי לכל הפחות הוא יביא לשינויים מסוימים בגיוס החרדים בעתיד. לצד פטור זה, אנו מדגישים את הצורך בהפחתת משך השירות לאוכלוסיות המשרתות בצבא, כאמצעי נוסף להפחתת אי-השוויון.

אחת החלופות המרכזיות המוצעות לשילוב בחברה הישראלית של גברים חרדים ושל אוכלוסיות נוספות שאינן משרתות בצה"ל היא חלופת השירות הלאומי-אזרחי. חלופה זו עשויה להוות בסיס נרחב לסולידריות חברתית הכוללת חתירה לערך השוויון. עם זאת, יישום חלופה זו עלול גם להגביר את אי-השוויון הנוכחי ולייצר עיוותים חדשים במצב הקיים. לתיאורה של חלופה זו נפנה עתה.

2. חלופות אזרחיות לשירות צבאי – עבור חרדים וערבים

2.1 רקע

השירות הלאומי בישראל התפתח ועבר מספר תהפוכות בהתאם לנסיבות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות בחברה הישראלית. כבר בשנת 1953 נעשה ניסיון להחיל על פי חוק חובת שירות לאומי לנשים הפטורות משירות צבאי מטעמי דת. חוק זה מעולם לא הופעל ותקנותיו לא יושמו בכוונת מכוון במשך שנים רבות מאוד. ראשי מפא"י דגלו בחיוב נשים בשירות בצה"ל, אולם לנוכח התנגדותן הנחרצת של המפלגות הדתיות, השותפות בקואליציה, לחוק זה, נסוגה הממשלה מהניסיון לכפות את החוק על הציבור הדתי והחרדי. הניסיונות להסדרת השירות לנשים דתיות גררו את פרישת המפלגות החרדיות מהממשלה לשנים ארוכות.²⁵⁹ למרות זאת, במהלך שנות השישים של המאה ה-20 החלה מסורת ארוכת שנים של שירות לאומי התנדבותי עבור רוב הנשים הדתיות-לאומיות שנותרו, הלכה למעשה, ללא חלופה ראויה לשירות צבאי. אוכלוסייה זו שאפה לתרום למדינה ולחברה שלא במסגרת הצבא על מנת להפיק תגמולים ותועלות סמליות וכלכליות מהשירות, ועל כן כבר בשנת 1965 החל השירות הלאומי להתנדבותי במשרד הסעד (בהמשך משרד

²⁵⁸ הצעה זו הוגשה לראשונה ב-2018 על ידי מספר חברי כנסת מהמפלגות החרדיות. הדיון האחרון (בעת כתיבת שורות אלו) שהתקיים בנושא זה נערך בינואר 2023. לפרטים נוספים על ההשלכות האפשריות של הצעת חוק זו ראו בני פורת, ["ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37 – חוק יסוד: לימוד תורה"](#), 30 בדצמבר 2022.

²⁵⁹ גלעד מלאך, "הסדריות חדשה: אסטרטגיות של מדיניות ציבורית ביחס לחרדים", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 201.

העבודה והרווחה). מה שהחל עם מתנדבות דתיות בודדות התפתח לכדי שירות שהקיף בשנת 1972 כ-270 מתנדבות דתיות ששרתו בתפקידים שונים ובהמשך הפך, כבר בסוף שנות השבעים ובמהלך שנות השמונים לנורמה חברתית מקובלת בציבור הדתי-לאומי.²⁶⁰

השיח הפוליטי והחברתי על-אודות נחיצותו של השירות הלאומי (ובהמשך בתחילת שנות האלפיים כשירות אזרחי-לאומי) התעורר ביתר שאת החל מאמצע שנות התשעים, ככל ששיעור הגברים שגויסו לצבא הלך וירד במקביל לעלייה בחלקם של הגברים החרדים מכלל חייבי הגיוס בישראל, מגמה שגרמה להתחזקות המחאה החברתית והפוליטית נגד מתן פטור מהשירות לחרדים.²⁶¹ לפיכך, הקמת השירות האזרחי-לאומי בישראל לאוכלוסיות שאינן משרתות בצה"ל ובייחוד האוכלוסייה החרדית נבעה משני צרכים שונים ומשיקים הכרוכים זה בזה: (א) הגברת חלקן של אוכלוסיות שאינן משרתות בנשיאת נטל השירות ולו במסגרת מסלולי שירות אלטרנטיביים (לצבא) והגדלת "השוויון בנטל"; (ב) התגובה להתחזקותן של עמדות אזרחיות ליברליות חומרניות, הישגיות ותחרותיות שביקשו להחליש את הקשר בין השירות הצבאי למעמד אזרחי וחברתי בישראל. כפועל יוצא מכך, גובשה חלופת השירות האזרחי לכלל האוכלוסיות שאינן נקראות לשירות צבאי או שאינן מעוניינות לשרת בצבא מטעמי מצפון, כחלופה האמורה לחזק את הקשר בין הפרט למדינה, שלא על בסיס שירות צבאי. העמקת השירות הלאומי-אזרחי והחלתו כחובת שירות על אוכלוסיות שאינן נקראות לשירות צבאי (אזרחי ישראל הערבים) או כאלו שהמחוקק פטר אותן משירות (החרדים) עולה מעת לעת כחלופה שנועדה לחזק את מודל שירות החובה בישראל.

הכישלון ביישומו של חוק טל שנועד להגביר את גיוס החרדים לצה"ל ופסיקת בג"ץ ב-2012 בדבר אי-חוקיותו של החוק, האיצה את השיח הציבורי על-אודות חלופה זו לשירות החובה בצבא. בשנת 2013 הציע הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, כי חובת שירות אזרחי תוטל על כל מי שלא יתגייס לצבא, זאת על מנת לחזק את שירות החובה ולהימנע ממעבר למודל שירות התנדבותי בשכר. חלופה זו שבה ועלתה במסגרת הניסיון של שר הביטחון לשעבר, בני גנץ, להסדיר את שירות החובה בישראל לכלל בני ה-18 במסגרת שירות צבאי או לאומי-אזרחי. למעשה, רק בשנת 2014 הוסדר השירות הלאומי-אזרחי לציבור החרדי בחוק,²⁶² ובשנת 2017 חוקק חוק השירות האזרחי, שאפשר לכל אזרח שאינו משרת בצה"ל מסיבות שונות להתנדב לשירות

²⁶⁰ דב פרומן, **התנדבות וציונות דתית הלכה למעשה**, ירושלים: מרכזי התנדבות ותרבות לנוער הדתי, ירושלים: חברת

מרכזי התנדבות ותרבות לנוער הדתי, 1998.

²⁶¹ דפנה ברק-ארז, "גיוס בחורי הישיבות: מפשרה למחלוקת", בתוך: דבורה הכהן ומשה ליסק (עורכים), **צומתי הכרעה ופרשיות מפתח בישראל**, שדה בוקר: מכון בן גוריון לחקר הציונות וישראל, 2010, עמ' 13-39; יגיל לוי, "המחאה שלא הייתה: על מחאת נטל הגיוס", **המרחב הציבורי** 8 (2014), עמ' 55-76; מלחי, **לעיל** הערה 152.

²⁶² חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014.

לאומי.²⁶³ משך השירות בין שנה לשנתיים והוא מופעל על ידי עמותות מוכרות שהוסמכו לכך על ידי הרשות לשירות לאומי אזרחי במגוון ארגונים ומוסדות ללא מטרת רווח.

השירות האזרחי לחרדים הוא מסלול שירות מקביל לשירות הלאומי שנועד לשלב גברים חרדים בתפקידים התנדבותיים שונים כדי לחזק את הקשר של האזרח החרדי עם המדינה ועם החברה ולהפיק תועלות לפרט ולכלל. מסלול זה הוא אחד משני מסלולי השירות לגברים חרדים, לצד השירות הצבאי בצה"ל, והוא נועד להגדיל את השוויון בנטל השירות בין האוכלוסיות השונות. השירות האזרחי הוא חלופת ביניים "רכה" עבור גברים חרדים המעוניינים לתרום מזמנם למען הכלל שלא במסגרת הצבא, וכך ניתן לשלבם בחברה הישראלית בלי שיחששו מאובדן צביונם הייחודי. השירות נועד גם לחזק את יכולות הפרט ואת הכישורים הנדרשים להשתלבות הבוגרים בשוק העבודה ובמסגרות לימודים מקצועיות ואקדמיות. השירות נעשה בתחומים כגון רווחה, בריאות, חינוך (כולל חינוך לא-פורמאלי), חירום והצלה ועוד.

לפי דיווחי הרשות לשירות לאומי-אזרחי, שירתו במסגרת זו (בשנת 2021) בסך הכל 18,087 משרתים, רובן בנות הציבור הדתי-לאומי ומיעוטם הם צעירים בעלי מוגבלויות, נוער בסיכון ואחרים שהצבא דחה את שירותם. מבין המשרתים יש כיום 5,108 מתנדבים ערבים (28%) ו-1,242 מתנדבים חרדים (10%). בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית במספר המתנדבים מהציבור הערבי, בעיקר של נשים מאוכלוסייה זו לפי הפירוט הבא: 42% מוסלמים, 23% דרוזים, 27% בדואים ו-8% ערבים נוצרים ואחרים (צ'רקסים). לעומת זאת, בקרב הציבור החרדי ישנה דווקא ירידה בהיקף המתנדבים החדשים לשירות לאומי-אזרחי העומד על פחות מ-500 מתנדבים חדשים בשנה. ירידה זו נובעת, בין היתר, בשל הקטנת הכדאיות הכלכלית הנובעת משירות זה, הירידה בגיל הפטור הסופי משירות, והתועלות הנמוכות שמפיקים המתנדבים החרדים מהשירות.²⁶⁴

יתר על כן, בחינה מעמיקה של השירות האזרחי במתכונתו הנוכחית מגלה כי התועלת הגלומה בו לחברה הישראלית, ולעיקרון השוויון היא מועטה ביותר, אם בכלל. מסקנת המחקר הייתה שבנתונים הנוכחיים, ספק אם יש מקום להמשיך את השירות האזרחי החרדי כלל, ובכל מקרה יש צורך בשינויים משמעותיים ביותר במתכונת השירות לפני שיהפוך לכדאי.²⁶⁵

לאור מגמות אלו, יש לבחון את השירות הלאומי-אזרחי בפרספקטיבה רחבה יותר, לנוכח היחלשות מודל הגיוס הקיים, ולהידרש לשאלות הבאות: האם ישנה הצדקה לשירות אזרחי חובה לאוכלוסיות שאינן

²⁶³ חוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017.

²⁶⁴ מיכה נוי, "נתונים על מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2022.

²⁶⁵ אסף מלחי, **שירות אזרחי לחרדים: ברכה לבטלה?** מחקר מדיניות 135, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

משרתות בצבא? עד כמה מהלך זה עשוי לחזק או לפגום במודל שירות החובה הצבאי? מה צריכים להיות תנאיו של השירות הלאומי-אזרחי והיחס בינם לבין תנאי השירות הצבאי? מהם ההשלכות, החסמים והאתגרים הפוליטיים, חברתיים והכלכליים הנובעים מהרחבה משמעותית של השירות הלאומי-אזרחי והחלתו כשירות חובה?

2.2 המצב הקיים ודין

לצד הכשלים והאתגרים שאותרו בעבר במערך השירות האזרחי לציבור החרדי, הוצגו בדיון שעסק בנושא על ידי מנהל הרשות לשירות לאומי-אזרחי הרפורמות שנערכו בשנים האחרונות בשירות וביניהן חקיקת חוק שירות לאומי-אזרחי, חקיקת חוק השירות האזרחי, קביעת תוכנית אסטרטגית ויעדים כמותיים למשרתים ויעדים איכותיים להכשרה והכנה מיטבית לתפקידים התנדבותיים שונים, הכנה לעבודה ותעסוקה, כולל מסלולי שירות טכנולוגיים מתקדמים, ועוד.

תוכנית זה מגדירה את צרכי המדינה, לצד צרכי המשרתים עצמם ואת הכלים להם יזדקקו כדי להשתלב באופן מיטבי בחברה, תוך התחשבות מרבית בצרכי שוק העבודה העתידי. מערך זה יכלול איתור צרכים בתפקידים התנדבותיים במסגרות שונות, כולל במערכי תמיכה רפואיים ומערכי הצלה וחירום החסרים כוח אדם בלתי-מקצועי בו יכולים המתנדבים להשתלב. לצד זאת, נקבעו יעדים להשתלבות בתפקידי התנדבות (למגזר החרדי) בעלי אופק תעסוקתי גבוה ויכולת השתכרות נאותה. תפקידים המאפשרים שיפור וחיזוק כישורים שפתיים והיכרות טובה יותר עם הציבור היהודי (עבור המגזר הערבי) וכן להגדלת החשיפה לשירות האזרחי עבור יהודים לא-חרדים שאינם יכולים לשרת בצבא או שהצבא פסל אותם לגיוס. עמדת מנכ"ל הרשות לשירות לאומי-אזרחי היא כי אין לכפות על המשרתים שירות לאומי אלא לאפשר ולספק תמריצים שיגדילו את המוטיבציה להתנדבות לשירות כדי לגשר על פערים ערכיים בחברה הישראלית ולחזק את הסולידריות האזרחית במדינה. בנוסף, חשוב להותיר את הבכורה לצבא ולא להתחרות עם צה"ל על כוח אדם מאוכלוסיות שונות.

עמדה נגדית מצדדת בהחלה הדרגתית של שירות לאומי-אזרחי כשירות חובה, גם לחרדים ולערבים, כדי לשנות את הפרדיגמה וליצור אתוס של שירות "שווה לכולם", שיכלול מערכי הכשרות מתקדמות ותגמולים דיפרנציאליים מדורגים למשרתים בתפקידים שונים במערך זה. מודל זה, שפותח ב-2020 על ידי תנועת "פנימה" בראשותו של הרב שי פירון ובתמיכה וליווי של הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי (הוגה הרעיון), נשען על מספר הנחות יסוד: (א) השירות הלאומי-אזרחי אינו איכותי באופן כללי ובהשוואה לשירות הצבאי בפרט; (ב) יש לשתף את הציבור החרדי והערבי בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע למתווה שירות אופטימלי ולהסתייע במערכי התנדבות קיימים באוכלוסיות אלו; (ג) החברה הישראלית בכללותה השתנתה בעשורים

האחרונים והפכה לחברה יותר אינדיבידואלית והישגית; (ד) העובדה שהשירות הלאומי-אזרחי הוא מסלול התנדבותי עמדה בעוכריו. לנוכח הנחות יסוד אלו יש להפעיל את השירות האזרחי כמסלול חובה.²⁶⁶

2.3 הביקורת על מודל השירות "שווה לכולם"

המחשבה מאחורי הפתרון של חיוב חרדים לשירות לאומי-אזרחי אינה בהירה לחלוטין, שכן חלק ניכר מטענת אי-השוויון נובעת מהעובדה שבשירות בצבא קיים ממד של סיכון חיים, שאינו קיים בשירות האזרחי-לאומי. מעבר לכך, לא ניתן להשוות אף שירות שאינו קרבי, הנמשך 24-32 חודשים, ללא מגבלה של שעות ולעיתים קרובות הרחק מהבית ובתנאי שירות קשים, לשירות בקרבת הבית למשך שנה או שנתיים ובהיקף של 30-36 שעות בשבוע. אם אין דרישה מבני המגזר החרדי (הדרישה מעולם לא הופנתה לנשות המגזר החרדי) לשרת בצבא, אז יש הטוענים תחת הגיונות כלכליים שעדיף כבר להגביר את כניסתם לשוק העבודה. כך לפחות לא יהוו נטל על מערכת הרווחה הישראלית לאורך כל ימי חייהם.

על כל פנים, גם אם יש בחיוב החרדים בשירות אזרחי-לאומי כדי להפחית את אי-השוויון, הרי שנגד מתווה "פנימה" הובעו שורה של ביקורות.²⁶⁷ ראשית, להטלת חובת שירות לאומי-אזרחי השלכות כלכליות משמעותיות ביותר, שטרם נדונו בצורה נרחבת בישראל. יצירת מנגנון שבו ישרתו עשרות אלפי צעירים מדי שנה כרוך בעלויות עצומות שלא כומתו כראוי עדיין. יתר על כן, לשירות אזרחי-לאומי יש השלכות משקיות משמעותיות, במיוחד על בני השכבות החלשות שמשרתי השירות האזרחי לאומי עלולים לתפוס את מקום עבודתם.

שנית, שירות לאומי-אזרחי חובה בעייתי מאוד מבחינה נורמטיבית. אם יש הצדקה לגיוס חובה, הרי שהיא הגנה על המדינה. חיוב של צעירים לשרת שירות חובה בסיוע למטרות אזרחיות הוא בעייתי ביותר.

למעשה, התרחיש הסביר יותר הוא שהניסיון להטיל חובת שירות אזרחי-לאומי יביא להגברת הכוחות המתנגדים למודל שירות החובה, דווקא כיוון שההנהגות החרדית (ואף הערבית) יראו בביטול שירות החובה הכרח, על מנת להימלט מחובת השירות האזרחי-לאומי.

ביקורות נוספות על מתווה מוקדם (2013) אך דומה מאוד לחלופה זו, נמתחו על ידי שורה של מומחים שהתכנסו לדון באפשרות להחלת שירות אזרחי חובה, ומצאו בה כשלים מהותיים המנומקים היטב בקובץ מאמרים.²⁶⁸ זאת ועוד, גם במסגרת הערכת המומחים שנערכה עבור נייר מדיניות זה, היה מומחה אחד

²⁶⁶ לפירוט מתווה השירות המוצע ראו מסמך המדיניות "שווה לכולם", לעיל הערה 40.

²⁶⁷ לסיכום הביקורות ראו אסף מלחי, סטיוארט כהן וראובן גל, "תיקון שירות החובה באמצעות קלקולים חדשים? חוות דעת למתווה 'שירות לכולם'", מוסד שמואל נאמן, 2021.

²⁶⁸ ראו בקצרה אצל לוי, "גילוי דעת", לעיל הערה 93; ובפירוט – הנ"ל, שירות חובה או החובה לשרת, לעיל הערה 93.

בלבד (בדעת מיעוט בולטת) שתמך באפשרות להתמיד ולהרחיב את מבנה השירות האזרחי הקיים ולהחילו כחובת שירות מקבילה לזו הצבאית.

2.4 הצורך בהגברת המוטיבציה לשירות אזרחי-לאומי

גם אם לא תוטל חובת שירות אזרחי-לאומי על האוכלוסייה החרדית והערבית, ואולי דווקא אם לא תוטל חובה כזו, שאלת המוטיבציות לשירות לאומי-אזרחי היא שאלה מרכזית. היכולת לגייס מתנדבים לשירות כזה תלויה במידת המוטיבציה לשירות זה בקרב אוכלוסיות שונות שחלקן מנוכרות באופן גלוי ומוצהר מהמדינה, מסמליה וממוסדותיה. ניתן למנות מספר דגשים בהקשר זה:

- המתנדב חייב לעמוד במרכז מערך השירות כדי שניתן יהיה להפיק עבורו שירות מיטבי.
- בקרב כל אוכלוסיית משרתים ישנו תמהיל שונה של מוטיבציות לשירות לאומי: בהכללה גסה ניתן לומר כי לרוב החרדים המתנדבים ישנן בדרך כלל מוטיבציות תעסוקתיות וכלכליות; לערבים המתנדבים – צורך ברכישת שפה ויצירת קשרים חברתיים חדשים; לנשים דתיות מתנדבות – מוטיבציות נורמטיביות חברתיות-קהילתיות וערכיות; למתנדבים שהם יהודים שאינם חרדים – פיתוח הון חברתי והגדלת הרישות החברתי (networking).
- ניתן להגדיל את מספר המתנדבים/משרתים מאוכלוסיות שונות בעזרת התאמות חברתיות-תרבותיות ללא כפיית השירות כמסלול שירות חובה.

דגשים אלו מצביעים על הצורך לחזק ולשפר את מערכי השירות וההתנדבות לציבור הערבי, הכולל כיום כבר למעלה מ-3,600 מתנדבים (בעיקר מתנדבות) משולי החברה הערבית הלא-מוסלמית. כדי להגדיל את מספר המשרתים מאוכלוסייה זו ואת איכות מערכי השירות עבורה יש לנתק, ככל האפשר, את השירות הלאומי-אזרחי מהממסד הביטחוני ומהאתוס הביטחוני. כמו כן, יש צורך לפתח מסגרות המתאימות למאפיינים ולצרכים של הציבור הערבי, הכוללים את הצורך בהגדלת הכנסה וחיזוק כישורי העברית של המשרתים.²⁶⁹

סיכום ומסקנות חלקיות: חלופות לשירות לאומי-אזרחי

לשירות לאומי-אזרחי התנדבותי עשויות להיות תועלות רבות לפרט ולמדינה. יש לבחון ולגבש באופן שיטתי חלופות דיפרנציאליות לשני המיעוטים הגדולים בחברה הישראלית שאינם משרתים: המגזר הערבי והחרדי, וכן עבור צעירים מהציבור הכללי היהודי הלא-חרדי שאינם יכולים או אינם מעוניינים לשרת בצה"ל (מטעמי

²⁶⁹ נאסרין חדאד חאגי-יחיא, מרב שביב, אריק רודניצקי, ארן זינר, גשר לעתיד: שנת מעבר כאמצעי למוביליות כלכלית-חברתית של צעירים וצעירות מהחברה הערבית, מחקר מדיניות 117, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מצפון למשל). כמו כן, בשל ההבדלים המהותיים בתנאי השירות, משך השירות ומידת ההקרבה (והסכנה האפשרית) הנובעת משירות צבאי בהשוואה לכל מסלול אחר בשירות הלאומי-אזרחי, ובכלל זה שירות אזרחי-ביטחוני בארגוני חירום והצלה אזרחיים, יש לתגמל באופן עדיף את המשרתים בשירות צבאי, לרבות באמצעות שירות קצר יותר מהשירות האזרחי (בשונה מהמצב היום שבו השירות הצבאי ארוך יותר). כאשר מדובר בכפיית שירות לאומי-אזרחי בהקשרים שאינם ביטחוניים במובן הרחב, כגון, בתחומי הרווחה והחינוך, מעבר לקושי הנורמטיבי להצדיק כפייה מטעם המדינה על הפרט לצורך שירות חברתי שאינו לצורך ביטחוני מובהק, יש לקחת בחשבון גם שיקולים תועלתניים-כלכליים. הצפת המשק, גם בתחומים בהם חסר כוח אדם, באלפי "מתנדבים" עלולה לפגוע קשות באיזון שוק העבודה, בפרט בענפי תעסוקה בלתי-מקצועיים.²⁷⁰ כמו כן, ספק רב אם ישנה יכולת לאכוף שירות חובה לאומי-אזרחי וממלכתי בהיקף נרחב וממושך על אוכלוסיות שמפגינות ניכור בולט כלפי המדינה וסמליה. כלומר, ייתכן שעלויות האכיפה, הפיקוח, ההכשרה לתפקידי ההתנדבות והשמת הבוגרים במגזר האזרחי עלולות להיות גבוהות יותר מהתועלות הישירות והעקיפות של מערך השירות המתוכנן. עם זאת, יש לסייג דברים אלו ולאפשר כפיית שירות לאומי-אזרחי לצורך משימות ביטחוניות הקשורות להגנת העורף וחיזוקו בשעת חירום ובשגרה.

²⁷⁰ אסף מלחי ובני פפרמן, "מתנדבים במקום עובדים: האם חוק שירות אזרחי חובה יפגע בעובדים שכירים?" בתוך: יגיל לוי (עורך), *שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל*, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2015, עמ' 181-153.

פרק י. מסקנות כלליות והמלצות לחלופות לשירות

בפרק זה, הפרק המסכם של העבודה, ננסה לאגד את כלל התובנות שעלו מחלקים קודמים מהעבודה לעקרונות שיהוו את הבסיס למודל השירות בצה"ל בעשורים הבאים.

כפי שהודגש לאורך העבודה, על הניתוח להישען על השיקולים הביטחוניים, הכלכליים, החברתיים, הערכיים והארגוניים שהוצגו לאורכה.

בחלקו הראשון של פרק זה נסכם בקצרה את הדיון בשיקולים השונים כפי שנדונו לאורך העבודה, ונדגיש את המסקנות העולות מהדיון. בחלק השני של הפרק נציג את ההצעות הקיימות כיום בדיון ונסביר מדוע איננו סבורים כי בהן מצוי הפתרון למצב שנוצר. בחלק השלישי של הפרק נציג את העקרונות המוצעים על ידינו לפתרון הבעיה, ובחלקו האחרון של הפרק נתייחס לאתגרים העומדים בפני ההצעות המועלות על ידינו.

1. מרחבי השיקולים

שיקולים ביטחוניים

- בהינתן הידע הקיים לגבי מרחב האיומים הביטחוני כלפי מדינת ישראל, סביר להניח שיש בידי הצבא את האפשרות והצורך לצמצם את מצבת כוח האדם המשרת.
- צה"ל זקוק לכוח אדם איכותי, שצריך להכשירו לאורך זמן על מנת להתמודד עם האיומים העומדים בפני ישראל.
- סביר להניח כי במצב הנוכחי יש עדיין ערך בטחוני לגיוס חובה שבו תינתן לצה"ל האפשרות להגיע למגוון רחב של אוכלוסיות, לרבות האוכלוסיות האיכותיות ביותר.
- בהתחשב במידת אי-הוודאות העמוקה לגבי האתגרים הביטחוניים שיעמדו בפני מדינת ישראל בעתיד, צבא מתנדבים בשכר "טהור" לא יוכל כנראה לספק את מידת הגמישות הנדרשת בגודל הצבא, שמעניק השילוב בין שירות חובה לשירות מילואים.

שיקולים נורמטיביים

- חיוב בגיוס צריך להישען על טעמים הנובעים מהצורך בהגנת המדינה.
- מודל השירות צריך לשקף ערכים הכוללים שוויון, כפיפות דרג צבאי לדרג מדיני, הוגנות בהליכי המיון והגיוס, ופגיעה מינימלית בערך החירות.

- אין ראיות לכך ששינוי מודל השירות ישפיע על כפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני, או על ערכים חברתיים, בוודאי אם השינוי לא יהיה באימוץ של צבא מתנדבים בשכר מלא.

שיקולים חברתיים

- מנגנון גיוס החובה הקיים סובל מירידה משמעותית בתמיכה הציבורית בו. דבר זה מעלה את החשש כי בהעדר שינוי במנגנון, המערכת הפוליטית תלחץ על הצבא לבטל את גיוס החובה.
- צבא החובה אומנם עדיין מהווה מקום למפגש בין קבוצות אוכלוסייה שונות, אך הוא כבר אינו מהווה את כור ההיתוך של החברה הישראלית. למעשה, מודל השירות לצה"ל משכפל חלק מהמתחים בחברה הישראלית, ולעיתים אף מעמיק אותם.
- תפקידו "האזרחי" של צה"ל צריך להיות מצומצם מאוד, ולכלול סיוע בעת חירום בלבד.

שיקולים כלכליים

- אין ראיות לכך שמודל אחד של צבא יהיה בעל עלות גבוהה יותר ממודל אחר.
- מעבר לעלויות השירות של הצבא, העלות המרכזית של שירות החובה בצה"ל היא דחיית הכניסה של עובדים צעירים למשק הישראלי. עלות זו יש לצמצם ככל הניתן.

שיקולים ארגוניים

- כבר היום, מנגנוני שוק משפיעים מאוד על צה"ל – בעיקר במודל שירות הקבע ולגבי המילואים. שינוי מודל השירות לא יביא, אם כן, לערעור המנגנון הפנימי של צה"ל.
- צה"ל מוביל היום שינוי במודל השירות לכיוון של מודל "שירות דיפרנציאלי" – שבו יחידות רבות יותר כוללות מרכיב של שירות קבע. החשש הוא שמבחינה ארגונית צה"ל משנה בפועל את מודל השירות בלא דיון ציבורי-פוליטי.
- עם זאת, העובדה שצה"ל כבר משתמש במידה מסוימת במודל שירות דיפרנציאלי יכולה להקל על היישום הארגוני הרשמי של מודל זה במסגרות השונות בצה"ל.

2. ההצעות הקיימות והבעיות בהן

לפני שנעבור להצגת מודל השירות המוצע על ידינו, נבקש לדון בשתי חלופות העולות בשיח הציבורי.

חיזוק מודל השירות הקיים

חלק ניכר מההצעות לחיזוק מודל הגיוס מבקשות להשיב את מודל הגיוס לעבר, ככל הנראה מדומיין, שבו מודל הגיוס כלל גיוס אוניברסלי כולל.

כך למשל לאחרונה הוגשה וקודמה הצעה להרחבה ניכרת של "גיוס לכל" שגובש ב-2020 על ידי תנועת "פנימה" תחת הכותרת "שווה לכולם".²⁷¹ הצעה זו שואפת לשמר ולחזק את מודל גיוס החובה ואתוס "צבא העם" הוותיק באמצעות החלת גיוס חובה לשירות לאומי-אזרחי על צעירים שאינם משרתים בצבא, גם אלו המשתייכים למיעוטים לעומתיים כלפי מדינת הלאום.

בעיננו, הצעות אלו אינן ישימות. המגמות העולמיות, וכיוון ההתקדמות של החברה הישראלית, לא יאפשרו היפוך מוחלט של המגמה.

מודל הגיוס של תנועת "פנימה" סובל גם משורה של בעיות ובראשם כשלים ערכיים בתחום זכויות הפרט; ניפוח וסרבול בירוקרטי בזבזני ולא יעיל; חשש מפני פגיעה מהותית ברבדים הנמוכים של שוק העבודה; ולבסוף גם החלשתו ושחיקתו הצפויה של גיוס החובה לאור התנגדויות וקונפליקטים צפויים מול ההנהגות החרדיות והערביות סביב כפייה אפשרית של שירות לאומי-אזרחי בחובה.²⁷²

על כן אנו סבורים כי לא ניתן להחיל, או להרחיב, מודל גיוס אוניברסלי, המשלב שירות צבאי או שירות אזרחי חובה, בישראל בעת הנוכחית או בעתיד הקרוב.

מעבר מלא לצבא התנדבותי בשכר

בקוטב הנגדי ניצבת חלופה אטרקטיבית אחרת שבעיני רבים מהווה משאלת לב רצויה שתיתן מזור "לתחלואי" שירות החובה, הלא היא חלופת צבא מבוסס גיוס התנדבותי בשכר בלבד אותו מקדמים ואליו חותרים נבחרי ציבור, אנשי צבא וביטחון (לשעבר), וכלכלנים בעלי שם.²⁷³

לחלופה זו ישנם כמובן יתרונות מסוימים, אך גם היא רוויה בכשלים מבניים, ערכיים וכלכליים שמומחים שונים עמדו עליהם זה מכבר. לא רק שהניסיון הבין-לאומי מלמד כי לעיתים קרובות מתבדות ציפיות והערכות מוקדמות,²⁷⁴ כלומר לא מושג בדרך כלל חסכון כלכלי-תקציבי משמעותי לאחר המעבר לשירות

²⁷¹ פירוט מלא של מתווה השירות ראו מסמך המדיניות "שווה לכולם", לעיל הערה 40.

²⁷² לסיכום הביקורות ראו מלחי, כהן וגל, לעיל הערה 267.

²⁷³ לסיכום העמדות ראו מלחי, לעיל הערה 150.

²⁷⁴ ראו התייחסות לכך בפרק על השיקולים הכלליים במסמך זה.

מבוסס שכר,²⁷⁵ אלא שהמעבר למצב שבו שוק העבודה מסדיר את הגיוס והשירות במקום מדינת הלאום הוא בעייתי. לאחרונה אנו עדים גם להתרופפות ניכרת בסולידריות ובלכידות הלאומית-חברתית במדינות שנטשו לפני כעשרים שנה ויותר את שירות החובה.²⁷⁶ לקשיים אלו, המתעוררים בעקבות המעבר למודל שירות התנדבותי מבוסס שכר, מתווסף – על פי דעת רוב המומחים – גם החשש והאיום הביטחוני הייחודי לישראל והוא הקושי לשמר היקף גיוס שיאפשר גמישות ורמת מוכנות ומבצעיות גבוהה שוטפת במספר חזיתות בו-זמנית. מכאן שאנו דוחים חלופת שירות שתתבסס על גיוס התנדבותי בשכר מלא בעתיד הנראה לעין.

3. שביל הזהב: לקראת מודל ביניים

מחקרים וסקירות עדכניים מלמדים כי מדינות רבות ושוונות, ובהן גם ישראל, נקטו באסטרטגיות גיוס ושירות שאינן תואמות לאף אחד מהקטבים שנפסלו בהצעה זו. במדינות רבות נמצאו תמהילים היברידיים שונים ומגוונים, שתוארו בפרקים הקודמים,²⁷⁷ המשלבים אלמנטים שונים מכל אחד מהמודלים לשירות.²⁷⁸ הסקירה הבין-לאומית מלמדת כי במציאות המורכבת והדינמית בה מצוי מודל שירות החובה בצה"ל ולאור התמורות המהותיות ביחסם של חלקים רבים בציבור הישראלי לחובה זו, ישנה חשיבות ברורה לתכנון וגיבוש מתווה שירות ייחודי והיברידי כ"דרך שלישית" בין חובת שירות מלאה ורחבה, לבין שירות התנדבותי בשכר בלבד. מתווה זה יותאם באופן מיטבי לצרכים הביטחוניים של ישראל ולאילווצים חברתיים-ערכיים והכלכליים שנכפים על צה"ל על ידי החברה הישראלית המשתנה. נתאר כעת את החלופה המוצעת למודל שירות מיטבי לישראל.

כאמור, כל שינוי שיבוצע במודל ישפיע באופן משמעותי גם על מערך שירות הקבע וצבא המילואים, שלא נדונים במסגרת נייר זה. מכאן ששינויים שיבוצעו בגיוס החובה חייבים להיות מתונים, זהירים והדרגתיים. עם זאת, נדמה כי הותרת המצב הקיים – כלומר הצמדות לאתוס גיוס כוללני ואוניברסלי, בעוד שבפועל חלקים ניכרים בציבור אינם משרתים כלל ורבים אחרים (ממגוון קהילות) משרתים, אך מביעים אי-נחת גובר מהמצב הקיים – עלולה לערער קשות את יציבות המודל הקיים והמשך הגיוס לצה"ל במתכונתו הנוכחית.

²⁷⁵ להסבר מפורט ראו הנקין, "עובדות לפני אידאולוגיה", לעיל הערה 78.

²⁷⁶ ראו התייחסות לכך בפרק העוסק בשיקולים החברתיים, במסמך זה.

²⁷⁷ לפירוט מלא בנוגע לסוגים שונים של חלופות שירות וגיוס, ראו לעיל במסמך זה.

²⁷⁸ בנוימן, "שלב המעבר מצבא חובה לצבא מתנדבים בשכר", לעיל הערה 1; Ben-Ari, Rosman, and Shamir; לעיל הערה 221.

נציג ראשית את עקרונות היסוד של המודל המוצע, ולאחר מכן בפירוט את ההתנגדויות האפשרויות והאתגרים הצפויים להצעות.

4. עקרונות היסוד של המתווה המוצע

עקרונות מודל השירות המוצע נשענים, במידה רבה, על הצעות קיימות דומות של מומחים שונים בתחום (כמו למשל יגיל לוי,²⁷⁹ עופר שלח²⁸⁰ ועוד), כמו גם על תהליכים, החלטות ומנגנונים שכבר פועלים בתוך הצבא פנימה, בכל הנוגע למודל הגיוס והשירות של חיילי צבא החובה.

העיקרון העומד בבסיס הצעתנו הוא כי בעת הנוכחית ובראי העתיד הקרוב, על כנסת וממשלת ישראל, יד ביד עם צה"ל, לקיים מודל שירות דיפרנציאלי מקוצר שיתבסס על העקרונות הבאים:

עקרון הכרעת הדרג המדיני

שלב הכרחי בפתרון הבעיה הוא הגדרה ברורה של צרכי כוח האדם של צה"ל, והגבלת הגיוס לצרכים האמיתיים של הצבא. שליטה כזו של הדרג המדיני נדרשת הן בגלל עקרונות דמוקרטיים, והן על מנת לגרום לצה"ל להפנים את העלויות הכלכליות והחברתיות של שירות בו.

בעיית יסוד של מודל השירות הישראלי הוא העדר ההכרעה הציבורית ביחס לצרכי כוח האדם של צה"ל. חלק מהבעיה טמונה בכך שהמערכת הפוליטית מהססת להכריע בדבר האיומים שעל צה"ל להתכונן כלפיהם בטווח הארוך. אך חלק מהבעיה מצוי בכך שצה"ל מקבל לרשותו כמות גדולה מאוד של כוח אדם במנגנון של גיוס חובה, ללא כל צורך להצדיק את מספר האנשים המתגייסים כלפי מערכת חיצונית כלשהי.

שימור שירות החובה תוך קיצור משמעותי שלו

לעת הזו, איזון השיקולים מחייב שימור מודל של שירות חובה. עם זאת, שירות החובה בצה"ל יהיה קצר משמעותית מזה המקובל היום, בהתאם להמלצות קודמות בתחום. קיצור שירות זה הוא תוצאה סבירה של הכרעה אזרחית, ושל שיקולים כלכליים.

בנוסף, קיצור שירות החובה יקטין את המגבלה על חירות הפרט הטמונה בשירות הצבאי. קיצור כזה גם יביא לצמצום אי-השוויון הטמון בשירות צבאי החל רק על חלק מהחברה. קיצור השירות יביא גם לעלויות פחותות של שירות החובה למשק. מובן גם שחלופה זו תאפשר יציאה מוקדמת באופן משמעותי לשוק

²⁷⁹ לוי, "בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית", לעיל הערה 93.

²⁸⁰ שלח, לעיל הערה 61.

העבודה (ולמסגרות לימוד גבוהות) לאלפי צעירים מידי שנה. מצב העשוי להגדיל בטווח הארוך את ההון האנושי של צעירים אלו שיתרמו להגדלת הפיריון הכלכלי והתלייג בישראל.

לעומת זאת, שימור תקופה מסוימת של שירות החובה יאפשר שמירה על מבנה של הכשרה צבאית בסיסית וחיונית, והיקף כוחות מילואים הדרוש לצה"ל בעת חירום. שירות חובה כולל גם יאפשר לצה"ל הזדמנות הוגנת להגיע לכלל כוח האדם האיכותי, על מנת לנסות לשכנע אותו להאריך את השירות באמצעות תמריצים שונים. הצעתנו כוללת קיצור של שירות החובה לתקופה שבין 18-24 חודשים. את התקרה העליונה של תקופת השירות גזרנו מהמלצות ועדת בן בסט (2006). מוצע כי שירות החובה יקוצר בתוך שלוש שנים לתקופת שירות שלא תעלה על 24 חודשים לנשים וגברים כאחד.²⁸¹

את הרף התחתון להכשרה אנו גוזרים מהעובדה שכבר כיום יש בצה"ל מסלולי שירות דיפרנציאליים ייחודיים ומגזריים שבהם השירות הצבאי בפועל נמשך כ-17 חודשים בלבד, אלו הם מסלולי השירות לבני ישיבות ההסדר (ביני"ש) המותאמים למאפיינים ולצרכים של בני הציונות הדתית המשלבים לימודי קודש תורניים עם תרומה אזרחית למדינה ולחברה. בהסדר כלולים אלפי משרתים ותלמידים מדי שנה, שחלק ניכר מהם משרתים ביחידות קרביות.²⁸²

שירות דיפרנציאלי פורמלי

ברור, עם זאת, כי יוותרו תפקידים רבים להם יידרשו הכשרה והכנה ממושכות ויקרות לצבא ולקופה הציבורית.²⁸³ כדי לשמר כוח אדם איכותי מתאים למסלולי שירות ממושכים מעבר לתקופת שירות החובה המקוצרת יידרש הצבא לתגמל היטב ובשכר מלא את המשרתים במסלולים אלו.²⁸⁴ כמו כן, התפקידים שיתבעו הכשרה ושירות ממושך חייבים יהיו להיות אטרקטיביים וייחודיים עבור מי שיהיה מעוניין להתמיד ולשרת בהם, שלא רק על בסיס תגמול חומרי, אלא גם על בסיס יוקרה וסטטוס סמלי-חברתי. מהלך זה עשוי גם להגדיל עוד יותר את היעילות בהקצאת כוח אדם צעיר בצה"ל.

ייעשה כל מאמץ להבטיח כי קביעת השירות הארוך יותר תיעשה בהסכמה. במודל השירות הקיים היום, צעירים רבים מוכנים להתחייב לתקופת שירות ארוכה מזו הנדרשת מהם, ולפיכך צפוי כי לאורך זמן,

²⁸¹ המתגייסים לתקופות ממושכות יותר (24 חודשים ומעלה) יעודכנו על כך מראש על ידי מערך המיון והשיבוץ הצבאי. מערכת זו תהיה הוגנת יותר כלפי הפרט, גם אם היא תגביל במידת מה את הגמישות הארגונית של הצבא.

²⁸² לפי דיווחי האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, בשנת 2015 נכללו 77 מוסדות לימוד תורניים בהסדר זה. מידי שנה מתגייסים כ-1,500 חיילים במסגרת הסדר זה לצבא, מתוך כ-5,400 צעירים בהסדר.

²⁸³ יש להניח כי תפקידים ומסלולי שירות רבים יוגדרו ויעוצבו מחדש בתהליך ממושך והדרגתי, שיחייב את הצבא להתאים ככל הניתן הכשרות רבות לסדר הצר שבו יתנהל שירות החובה מקוצר. נציין, כי מסלולי הכשרה שונים, כולל מסלולי הכשרת חי"ר, קוצרו בשנים האחרונות בשל קיצור שירות החובה שהונהג ב-2016.

²⁸⁴ יודגש, כי גם בחלופה זו משך שירות החובה לא יוארך מעבר ל-4 חודשים.

ובהינתן תמורה מתאימה, יוכל צה"ל למלא את השורות במתגייסים שיסכימו להארכה מוגבלת של השירות שלהם ביחידות מסוימות.

עם זאת, במקרה שבו צה"ל ייתקל בחוסר נכונות של מתגייסים להאריך את שירותם, צריכה להיות בדי צה"ל כברירת מחדל, האפשרות לחייב מתגייסים להאריך את השירות, וזאת לתקופה מוגבלת, ותחת פיקוח אזרחי הדוק.

על מנת למנוע מצב שבו יעלו טענות כנגד כפיית שירות, אפשר גם לאמץ מודל הפוך, לפיו כל המתגייסים יגויסו לתקופה של 30 חודשים, אלא שצה"ל יחויב לשחרר אחוז מסוים מבין המתגייסים לאחר 18 או 24 חודשים, ולשלם שכר למי שנשאר בשירות.

תגמול והטבות ייחודיות למשרתים בתפקידים שונים

על אף השאיפה למודל גיוס אוניברסלי, לא ניתן להתעלם מהשונויות הפנימיות הגבוהה שקיימת בתוך מסלולי שירות שונים בצבא (אי-שוויון פנימי בשירות). שימור איכות כוח האדם של הצבא, בפרט במערך הלוחם ובמסלולי טכנולוגיית העילית מחייבת העצמה וחיזוק של מכלול התגמולים למשרתים בחובה, ובכלל זה הקלות במס בשיעור מדורג, מלגות לימודים וסיוע בהכוונה והסבה תעסוקתית ועוד. עם זאת, בתוך קבוצה זו שתתוגמל היטב, יש לשמור על דיפרנציאליות מסוימת לטובת מכלול התגמולים ללוחמים לעומת המשרתים בתפקידים טכנולוגיים או תפקידים מקצועיים אחרים. כלומר יש להבטיח העדפה של הלוחמים באמצעות תגמולים מיוחדים והוקרה חברתית.

מנגנוני מיון ושיבוץ והפיקוח האזרחי עליהם

הסלקטיביות המוצעת תותיר בידי גופי המיון והשיבוץ הצבאיים את האפשרות לבחור את המתאימים והמתאימות ביותר למגוון התפקידים האפשריים והנדרשים למערך שירות החובה בצה"ל. עם זאת, על מנת למנוע עוולות ועיוותים חברתיים לא רצויים (ולא מכוונים) העלולים לפגום בשוויון ההזדמנויות, כתוצאה מהעדפות גלויות וסמויות של משרתים מאוכלוסיות מסוימות בתפקידים איכותיים בצבא, יש ליצור מנגנון פיקוח אזרחי אפקטיבי על יישום השוויון במנגנוני הגיוס הצבאיים. מנגנון כזה צריך לכלול ועדת משנה מיוחדת של ועדת החוץ והביטחון, אשר תיעזר לא רק בדיווחים צבאיים, אלא גם בדיווחים שימומנו על ידי המדינה ויתבצעו על ידי גורמי מחקר חיצוניים.

פיקוח אזרחי-ציבורי זה אמור יהיה למנוע פגיעה אפשרית באוכלוסיות מוחלשות שהמשתייכים אליהם עשויים למצוא את עצמם בתחתית המדרג הצבאי או לחלוטין מחוץ לשירות במדים. להערכתנו, מדובר

בתמהיל ראוי ונכון, הן עבור צרכיה המורכבים של המערכת הצבאית, והן למען שמירת האפשרות לניידות חברתית-כלכלית באמצעות מגוון תפקידים בשירות צבאי או שירות לאומי-אזרחי, כפי שיפורט להלן.

אוכלוסיות מיוחדות

שני מגזרים באופן מסורתי אינם מתגייסים לשירות הצבאי – המגזר החרדי והאוכלוסייה הערבית. חוסר ההתגייסות של מגזרים אלו, ובייחוד של האוכלוסייה החרדית, מהווה פגיעה חמורה בעיקרון השוויון. עם זאת, תיקון 26 הוא כפי הנראה הפתרון האפשרי מבחינה פוליטית בישראל. ולו מטעמים פרקטיים, אין בדעתנו להציע "לפתוח מחדש" סוגיה זו. עם זאת, ולנוכח חילופי השלטון (דצמבר 2022-ינואר 2023), לא נראה כי הצעה זו תקודם על ידי הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37). לחלופין מבקשות המפלגות החרדיות לקדם את הצעת החוק "לימוד התורה" האמורה לעגן בחוק יסוד את חשיבות לימוד התורה ומכאן גם את הפטור משירות צבאי או לאומי-אזרחי לגברים חרדים השוקדים על לימודי הקודש, ולהעניק להם זכויות דומות לאלו המשרתים בצבא. יישומה האפשרי של הצעה זו יחריף כמובן את תחושת אי-השוויון בקרב האוכלוסיות המשרתות בצה"ל.

לגבי החברה הערבית, דומה שקיימת הסכמה רחבה שאין לחייבם לשרת בצה"ל, לפחות לעת הזו.

קבוצות אלו יתמרצו להתנדב לשירות צבאי או שירות לאומי-אזרחי תוך קבלת זכויות והטבות (בהתאם לאופי המסלול). יש להרחיב אפוא את חלופות השירות הלאומי-אזרחי לאוכלוסיות נוספות מאוכלוסיות אלו,²⁸⁵ ועבור צעירים נוספים שאינם מעוניינים לשרת מטעמי מצפון מובהקים.

את ההכרה בחוסר היכולת לבטל באופן מידי את אי-השוויון הנובע מאי-שירות של אוכלוסיות אלה בצבא יש לאזן באמצעות קיצור השירות והרחבת התגמולים למשרתים בצה"ל.

מסלולי שירות חלופיים – התנדבותיים

אם ייוותר כוח אדם חייב בגיוס אשר גם לאחר קיצור השירות יסתבר כי צה"ל אינו זקוק לו, יוכל השירות להתבצע, בהסכמת המשרת, בארגוני חירום ביטחוניים כמו שירותי הכבאות, וארגוני חירום אזרחיים (מד"א למשל) ועוד. משרתי החובה בארגונים אלו יפעלו תחת סמכות הארגונים האזרחיים בתנאי חיילי

²⁸⁵ בשנת 2020 התנדבו בשירות הלאומי-אזרחי 3,626 משרתים מהאוכלוסייה הערבית. המהווים 27% מכלל המתנדבים במסלול. עם זאת, מרבית המתנדבים מאוכלוסייה זו הן נשים. על אף שהשירות הלאומי בחברה הערבית נתפס כבלתי ראוי, מספר המשרתים בו הולך וגדל עם השנים. ראו סמי סמוחה וזהר לכטמן, "חציית קו אדום: הטלת חובת שירות אזרחי על צעירים ערבים בישראל", בתוך: יגיל לוי (עורך), *שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות חובה בישראל*, 121-153, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

חובה (דוגמת השח"ם הקיים, חיילות בשב"כ ועוד). חשוב להדגיש את קדימותו של צה"ל על פני ארגונים אחרים בתהליך שיבוץ המגויסים. ניסיון העבר של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס אינו דווקא חיובי. לפני שיאושר שירות של חיילים בארגונים אלו, יש לוודא כי הארגונים ביצעו הליך ארגוני מקיף המבטיח כי חיילי החובה המשרתים במסגרתם יבצעו שירות משמעותי.

במקביל, יפתחו ארגונים אלו אפשרויות התנדבות ייעודיות ואטרקטיביות לשירות לאומי-אזרחי לחרדים ושירות קהילתי לציבור הערבי. כדי לממש אפשרות זו יינתנו תמריצים מגוונים, כולל תמריצים תעסוקתיים עתידיים, למשרתים במערכים אלו. במקביל, יגובשו מערכי הכנה "הכשרת הלבבות" בקרב שתי אוכלוסיות אלו באשר לחשיבות התנדבות זו. כדי לשמור על איזון ותעדוף בין מסלולי שירות צבאיים מסכני חיים ותובעניים, לעומת תפקידים שונים במסגרת שירות אזרחי-לאומי, יישמר כאמור פער בגובה התגמול הכספי-חומרי לטובת המשרתים בצבא.

סיכום עקרונות המודל

- ✓ **שימור שירות החובה** – שירות החובה יישמר ויחוזק על בסיס חקיקה עדכנית שתלווה בעבודה מטה מסודרת מטעם משרד הביטחון וצה"ל.
- ✓ **שירות דיפרנציאלי** – יונהג שירות דיפרנציאלי רשמי, גלוי ושקוף שבו שכבות רחבות יחסית מגויסות לשירות חובה קצר משמעותית מזה הקיים היום, תוך מתן אפשרות לצבא לשמר כוח אדם נחוץ לתקופה ארוכה יותר.
- ✓ **פיקוח אזרחי מלא** – צה"ל יחויב להציג דרישות קונקרטיות לכוח אדם המתבססות על מתווה התמודדות עם איומים שיאושר על ידי הדרג המדיני, יפוקח על ידי ועדת החוץ והביטחון ויבחן מעת לעת.
- ✓ **שירות לאומי-אזרחי** – יפותחו מסלולים התנדבותיים בשירות הלאומי-אזרחי, תוך שימור העדפה לשירות הצבאי.

5. אתגרים, חסמים וקשיים אפשריים במודל המוצע

ניתן להניח, כי יישומן של ההמלצות להחלת רפורמה מקיפה במודל שירות החובה הקיים יעוררו אתגרים וחסמים שונים עמם יידרשו מקבלי ההחלטות להתמודד בבואם ליישם תיקונים מהותיים בשירות החובה בישראל. על מנת שניתן יהיה לקדם את המלצות מסמך זה ולהתמודד בהצלחה עם החסמים האפשריים, נבקש לסקור אותם ולהוסיף דגשים שלהערכתנו יסייעו בשלב היישום.

אתגרים מבצעיים-ביטחוניים

כפי שכתבנו לאורך העבודה, ראשית השיקולים לניתוח ויישום רפורמה משמעותית היא תפיסת ביטחון מעודכנת או לכל הפחות הגדרת הצרכים המבצעיים של צה"ל בהיבט כוח אדם. הדיון בישראל מתקיים ללא נתונים אלו ועל כן אינו מוביל לקבלת החלטות ולמימוש. בהנחה שנתונים אלו לא יסתרו את המודל המוצע לעיל באופן מהותי, המודל הינו תשתית עקרונית לעבודת מטה תכנונית ומפורטת שתבסס על מערכי נתונים מלאים ועדכניים.

כאמור, הצעתנו כוללת קיצור של שירות החובה לתקופה שבין 18-24 חודשים. סביר להניח כי תקופת המינימום של 18 חודשים תעורר התנגדויות רבות, אנו סבורים כי היא חייבת להיות "על השולחן". כרגע תקופת הכשרה זו מופעלת בישראל רק לגבי קבוצה קטנה ומובחנת (בהשוואה לסדר הכוחות הכלליים בשירות החובה). לדעתנו יש לבחון האם וכיצד ניתן להחיל שירות חובה מקוצר מסוג זה לכלל או למרבית המשרתים, ולגבש אותו בדומה להסדר בני הישיבות, ללא המרכיב הכולל לימודים ממושכים במסגרת ישיבה דתית-תורנית.

יש לזכור – תקופה "מקוצרת" זו קרובה לזו המקובלת במדינות העולם, במדינות דמוקרטיות אחרות,²⁸⁶ הנמצאות גם הן תחת איום ביטחוני-צבאי ניכר ומתמשך. כך למשל, משך שירות החובה בקוריאה הדרומית הוא בין 18-21 חודשים בלבד.²⁸⁷ שינוי מוצע זה אפשרי וריאלי, בהינתן הכרעה פוליטית וציבורית אמיצה בנושא זה.

צמצום הסד"כ הנובע מקיצור השירות יחסית למצב כיום, עשוי להוביל לשימוש מוגבר במילואים, (במקביל להישענות על צבא חובה בשכר), מצב המנוגד למגמה הקיימת של הקטנת יחידות המילואים. בהתאם, מודל בניית המילואים והכשרתם צריך גם הוא לעבור בחינה והתאמה למודל החדש.

אתגרים נורמטיביים

כמה אתגרים נורמטיביים מרכזיים עומדים בפני ההצעה. הראשון שבהם הוא, כמובן, הטענה שהמודל "מלביץ" מצב של אי-שוויון. הטוענים כך אף מדגישים כי תגמול כספי לא מפצה (מעשית וערכית) על פגיעה נתפסת בערך השוויון ובסיכון חיים.

²⁸⁶ על פי ספר העובדות של ה-CIA, בשנת 2019 היו רק שתי מדינות (מצרים וצ'אד) שמשך השירות הצבאי בהן היה ארוך מזה הנהוג בישראל (35 חודשים). ישנן 20 מדינות (שאינן דמוקרטיות) בהן השירות הצבאי נמשך 24 חודשים.
²⁸⁷ יש לזכור כי דרום קוריאה מתמודדת עם איום שמבחינה מספרית גדול הרבה יותר מזה העומד מול ישראל.

איננו חולקים, כמובן, על טענה זו, אך אנו מבקשים להדגיש את הנקודות הבאות:

שאלת הגיוס של האוכלוסייה החרדית לצה"ל מלווה את המערכת הפוליטית הישראלית מזה שנים רבות. אכן, חוסר השוויון בכך שאוכלוסייה רחבה אינה מתגייסת לצה"ל זועק. עם זאת, איננו סבורים שבעיית הגיוס של האוכלוסייה החרדית היא הבעיה היחידה העומדת בפני מודל הגיוס הקיים, ולפיכך אין להציב "תנאי מקדים" של פתרון בעיית גיוס החרדים לפני כל שינוי במודל הגיוס. במסמך זה איננו מבקשים להציע שינוי לפתרון זה, ולו משיקולים מעשיים של היתכנות פוליטית.

בה בעת, נבקש להצביע בקצרה על כמה נקודות בתמיכה לפתרון שלהערכתנו ניתן להגיע אליו במערכת הפוליטית בהתבסס על ההצעה לתיקון 26 לחוק שירות הביטחון שנידונה בכנסת ה-24. ראשית, לאחר שנים רבות של התנהלות מעין-שוויונית, נראה כי הגיעה העת להצהיר על המצב כפשוטו ולהציב לו גבולות. שנית, החוק המוצע מציב יעד של גיוס כמחצית מהגברים של המגזר החרדי לצבא או לשירות אזרחי בתוך שנים ספורות. שלישית, קיצור משמעותי של השירות בצה"ל והגדלת התמריצים למשרתים מקטינים במידה מסוימת את אי-השוויון בין הקבוצות. ולבסוף, המערכה על שילוב הציבור החרדי בחברה הישראלית צריכה להיות רחבה יותר מאשר בשאלת הגיוס לצה"ל. אם החברה הישראלית חפצה להמשיך להתקיים כמדינת רווחה משגשגת בדור הבא, ממילא יהיה צורך בשילוב מספר גדל והולך של חרדים בשוק העבודה. שינוי זה יביא ממילא לשינוי אופייה של הקהילה החרדית, ויש לקוות גם לשינוי לטובה בשיעור הגיוס לצה"ל מקרב אוכלוסייה זו. שיעורים הולכים וגדלים של גברים חרדים בצבא יסייעו בהמשך גם בהשתלבותם בתעסוקה. לעומת זאת, מתן פטור גורף משירות צבאי או לאומי-אזרחי לאוכלוסייה זו בהתאם להצעת חוק היסוד הנוכחית, חוק "לימוד התורה", תהווה להערכתנו נסיגה בניסיונות הפשרה להגדלת השוויון בין האוכלוסיות המשרתות לאלו שאינן משרתות.

חשיבותם של תפקידי הלחימה צריכה לקבל ביטוי ערכי וחברתי נרחב דרך תהליכי חינוך והסברה ודרך מדיניות העדפה שיטתית של יוצאי צבא.

שאלה נורמטיבית נוספת היא שאלת השוויון "הפנימי" בין המשרתים, במצב שבו אכן יממש צה"ל את האופציה לחייב שירות ארוך יותר ביחידות מסוימות. אף כאן, איננו חולקים על אי-השוויון הטמון בהצעה זו, אך נראה לנו כי היא מוצדקת מהטעמים הבאים:

ראשית, כל מודל של שירות צבאי כרוך באי-שוויון מסוים בין אלו המתבקשים לסכן את חייהם, לבין אלו המוצבים בתפקידים שאינם מחייבים סיכון חיים. יתר על כן, מדינות רבות מפעילות פרקטיקות סלקטיביות של גיוס, דוגמת ההגרלה שהייתה שיטת הגיוס המקובלת בארצות הברית עד לשנות השבעים וקיימת עד

היום בכמה מדינות. כל עוד מתקיימת בחירת המשרתים על בסיס קריטריונים ברורים והוגנים, הבעיה קטנה יותר. אין להתעלם גם מהעובדה שהתוצאה הלא-שוויונית תלויה בתמורה כספית ואחרת נדיבה.

אתגרים כלכליים-תקציביים

עבודה פנים-צבאית מלמדת, כי שיח תגמולים מול אוכלוסיות משרתות הוא שיח דינאמי ומשתנה. ניסיון העבר בצה"ל מול משרתי המילואים והקבע מראה כי החלפתה של הוקרה סמלית בתגמול כלכלי, מתחילה משא ומתן ספירלי מתמשך ומתעצם בין המשרתים למערכת המתגמלת, בציפייה להרחבתו של התגמול החומרי הן בהיקפיו (החלת הזכאות על עוד אוכלוסיות שלא נכללו בו מלכתחילה) והן בעומק התגמול.²⁸⁸ הכנסת השיח של התגמול הדיפרנציאלי למרכז הבמה במסגרת שירות חובה מורחב, עלולה לייצר שיח תעסוקתי כלכלי שצבא החובה לא יודע ולא יידע להתמודד אתו. שני הגיונות סותרים של שירות חובה מחד-גיסא, ופיצוי כלכלי מאידך-גיסא, עלולים ליצור מרחב פעולה מבלבל עבור הפיקוד הצבאי (בדגש על הפיקוד הזוטר ביחידות השדה).

הנקודה המרכזית במענה לסוגיית העלות הכלכלית הלא-צפויה היא זו: הדילמה בין המשתנה של מבצעות ביטחונית לבין צרכים כלכליים היא בלתי נמנעת. כבר היום מוטמעת החשיבה הכלכלית בחלק ניכר מהדיונים לגבי תקציב צה"ל. הפתרון לשאלות הכלכליות צריך להגיע בשיח בין ראשי המערכת הצבאית לבין ראשי משרד האוצר. נראה לנו כי פיקוח אזרחי הדוק יכול לצמצם, במידה מסוימת, את אי-האמון הטמון במערכת יחסים זו, ולהביא למענה גמיש, שיהיה מבוסס על בחינה אמיתית של הצרכים הצבאיים.

שירות מעבר לתקופה זו (שנתיים), בתפקידי לוחמה, תומכי לחימה או תפקידים מקצועיים-טכנולוגיים המחייבים תקופות הכשרה ממושכות, ידרשו תגמול נוסף מיוחד למשרתים/ות (השכר הנוסף יינתן מיד לאחר תום שירות החובה). לעניין זה מומלץ להתבסס על נוסחת תגמול מעודכנת ומיוחדת עליה המליצה בפרוט רב, ועדת בן בסט (2006). יודגש, כי הצבה בתפקיד הדורש שירות ממושך, תעשה על-פי החלטת המערכת הצבאית, בידוע מראש של המשרת.²⁸⁹

²⁸⁸ משה, לעיל הערה 213.

²⁸⁹ יש לבחון ולעגן בחוק את מעמדם של החיילים המשרתים שירות ממושך, תמורת שכר. כמשרתי חובה או כמשרתי קבע קצר.

אתגרים החברתיים

חוסר האמון במודל הגיוס

יכולה בהחלט לעלות טענה כי השינויים המוצעים במודל זה אינם עונים על הבעיות המרכזיות במודל הגיוס הקיים (אי-גיוס של חרדים, ירידה בתמיכה במודל גיוס החובה, אי-אמון בצה"ל) ולכן המודל המוצע ייכשל במטרתו המרכזית – השגת יציבות למודל הגיוס לאורך זמן.

אנו סבורים כי הבעיה העומדת בפני צה"ל אינה מאפשרת עוד להתמיד במודל הקיים. מעבר למודל של צבא מתנדבים בשכר אינו אפשרי לעת הזו. ממילא, שינוי המודל הכרחי.

יתר על כן, המודל המוצע הוא אכן בעל סיכוי להפחית את רמת אי-האמון בצבא. ראשית, פיקוח אזרחי והצגת הנתונים, עד כמה שניתן, בפני הציבור הם שלב חשוב בהשבת האמון בצה"ל ובמודל הגיוס. שנית, קיצור משמעותי של השירות יענה על חלק מהבעיות המתעוררות. ולבסוף, קיצור השירות וחשיבה כלכלית לגבי עלות המגויסים למשק תיאלץ את צה"ל להפחית מאוד את הבזבוז הפנימי של כוח האדם, אשר יפחית את רמת אי-האמון הנובעת מהבזבוז בצבא עצמו.

שירות לאומי-אזרחי

נכון להיום מתקיימת אפשרות של שירות לאומי-אזרחי למי שאינו מתגייס. עם זאת, דו"חות מראים כי השירות הלאומי כפי שהוא מתקיים היום, מזוהה מאוד (במידה רבה של צדק היסטורי) עם הציבור הדתי-לאומי (כיוון שהוא נועד לאפשר לנשים מציבור זה שירות חלופי לשירות צבאי) ואינו מתאים לפונים אליו מאוכלוסיות וממגזרים אחרים. יתרה מזו חלק מהתפקידים המוצעים בו (בעיקר למגזר החרדי) אינם עולים בקנה אחד עם השאיפה לשירות אזרחי משמעותי שיועיל לפרט, לחברה ולמדינה.²⁹⁰ שינוי מודל הגיוס לצה"ל יחייב עבודה מקבילה על שינוי מהותי לשירות הלאומי, שיכלול תוכנית אסטרטגית והקצאת תקציבים משמעותית למסלול זה, העלולים להחליש מערכים מסוימים בשירות הצבאי, כמו תפקידים עורפיים וטכניים.

כמו כן תידרש פתיחות של מוסדות חינוך ומערכות חברתיות נוספות (מכינות קדם צבאיות, למשל) לעודד את תלמידיהם לשירות לאומי-אזרחי משמעותי. השליטה במנגנון השירות, המצויה בידי נציגיו של הציבור הדתי-לאומי, כמי שרואים את עצמם מזוהים עם שירות זה ועל כן גם אווזים בו, צריכה לעבור לידי ניהול

²⁹⁰ מלחי, לעיל הערה 265.

6. ההצעות הקונקרטיות למודל השירות בקיצור

- ✓ שירות החובה יישמר ויחוזק על בסיס חקיקה עדכנית רשמית שתכיל התייחסות להיבטים המובאים בהמשך. החוק יוכן על ידי ועדה שתוקם על ידי הממשלה ותכלול מגוון של בעלי עניין מתחומי ידע שונים, והמייצגים מגוון של עמדות ציבוריות. לוועדה זו ינתן מנדט לגיבוש מסגרת חוק שירות ביטחון עדכני, שאליו תתלווה במקביל עבודת מטה מסודרת וקפדנית של אנשי מקצוע מטעם משרד הביטחון וצה"ל. לוועדה זו ולגוף המטה התכנוני תוגדר מסגרת זמן תחומה וברורה לסיום תהליך הכנת הצעת החוק ומתווה השירות החדש. חוק השירות החדש יידון, כמקובל, בכנסת ובוועדת חוץ וביטחון.
- ✓ פיקוח אזרחי מלא: צה"ל יחויב להציג דרישות קונקרטיות לכוח אדם המתבססות על מתווה התמודדות עם איומים שיאושר על ידי הדרג המדיני. היקף כוח האדם יאושר בממשלה, ובוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, וייבחן מעת לעת.
- ✓ יונהג שירות חובה דיפרנציאלי רשמי, גלוי ו"שקוף" שבו כלל חיבי הגיוס יגויסו לתקופה קצרה משמעותית מזו המקובלת כיום, ואילו חלק מהם, על פי בחירת הצבא יגויסו לתקופות ארוכות יותר.
- ✓ ככל הניתן, ההשמה של חיילים בתפקידים הדורשים שירות ארוך יותר תהיה בהסכמתם. אך בידי הצבא תישמר האפשרות לגיוס לתקופות ארוכות יותר לתפקידים מסוימים, בשכר ראוי ומלא.
- ✓ לוחמים, במיוחד אלו שיישארו בצה"ל לאורך זמן, יזכו להטבות נוספות לאחר השחרור.
- ✓ תהליכי הגיוס יהיו שוויוניים כלפי גברים ונשים ובכלל.
- ✓ מסלולים התנדבותיים בשירות הלאומי-אזרחי יפותחו וייתמכו, תוך שימור העדפה לשירות צבאי.

²⁹¹ בעת הקמת מנהלת השירות הלאומי-אזרחי (2008) היא הייתה תחת אחריות משרד ראש הממשלה ונוהלה על ידי גורם מקצועי בלתי-תלוי וא-פוליטי. בעקבות הסכמים קואליציוניים, הועברה מנהלת השירות לאחריות משרד המדע והטכנולוגיה, בראשו עמד אז השר דניאל הרשקוביץ ממפלגת הבית היהודי. בשנת 2013 היא הועברה למשרד הכלכלה תחת השר נפתלי בנט, לאחר מכן למשרד לאזרחים ותיקים תחת השר אורי אורבך, ובשנת 2015 הועברה למשרד החקלאות תחת השר אורי אריאל. בשנת 2020 הועברה המנהלת למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות תחת השר צחי הנגבי ובפברואר 2023 עמדה בראש משרד זה אורית סטרוק מהציונות הדתית. בשל המספר הגבוה של נשים בנות מהציבור הדתי-לאומי המתנדבות לשירות לאומי, מקפידות מפלגות הימין הדתיות לשמור את מנגנון השירות צמוד למשרדיהן.

7. דברי סיום

בנייר מדיניות זה ביקשנו לתאר את התמורות החברתיות-ערכיות והביטחוניות-כלכליות שחלו בשני העשורים האחרונים בישראל, שלהערכתנו ולהערכת מומחים רבים נוספים, מחייבים ריענון של מודל שירות החובה הוותיק בישראל. נהיר לנו כי כל שינוי במודל זה עשוי להוות "רעידת אדמה" בתפיסת הציבור באשר לחובה זו והאתוסים המכוננים עליה היא נשענת. על מנת לשמר ולחזק את יסודות הערבות ההדדית בחברה הישראלית, ובמטרה לספק מענים ביטחוניים מלאים, יעילים, מדויקים ואיכותיים לשלל תרחישי הסיכון הקיימים בסביבה העוינת שבה נמצאת ישראל, הצענו במסמך זה לערוך רפורמה זהירה ומדורגת במודל שירות החובה.

הצעה זו מבוססת על ידע ומומחיות של גורמים מובילים בישראל בתחום, וכן על בסיס למידה שיטתית של תהליכים דומים שהתקיימו מאז אמצע המאה העשרים בדמוקרטיות מתועשות ומתקדמות אחרות, שרק חלק קטן מהן דומה לישראל מבחינת התרבות הפוליטית בהן; מצבן הגאו-פוליטי והביטחוני; וכן הרקע החברתי-כלכלי שלהן המשפיע על תמורות במודל השירות. על אף שונות זו, למידה והשוואה בין-לאומית זו, יחד עם העמקת הידע על-אודות תהליכים קודמים ומקומיים שהתקיימו בישראל מאז תחילת שנות האלפיים במטרה לטייב את שירות החובה, אפשרו לנו לגבש הצעה למתווה לשירות החובה לעידן הנוכחי, הרווי בשינויים מהותיים ביחסי הפרט והמדינה המשנים את סולם הערכים החברתי בישראל.

אנו מצפים ממקבלי החלטות בדרג המדיני להירתם למשימה כבדת המשקל של עיצוב, תכנון וגיבוש מודל שירות מיטבי, שישאף להתחשב במכלול הערכים והנורמות שתיארנו, שחלקן סותרות וקשות למימוש, בד בבד עם הניסיון למקסם את מרב התובנות והידע שתואר ונותח בעבודה זו. תהליך זה עשוי לחזק ולשפר את הקשר בין החברה הישראלית לצבא ויהווה מנוע רב עוצמה לביסוס ולשימור הלגיטימיות של צה"ל בעיני מרבית הישראלים, תוך כדי מקסום משאבי המדינה לצרכיה הביטחוניים.

