

מתווה עדכני למודל שירות מיטבי בישראל

מצע לדיון

צוות המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה



מתווה עדכני למודל שירות מיטבי בישראל

מצע לדיון

יעל טופל | עמיחי כהן | לירון ליבמן | אסף מלחי | עידית שפרן גיטלמן

נובמבר 2021

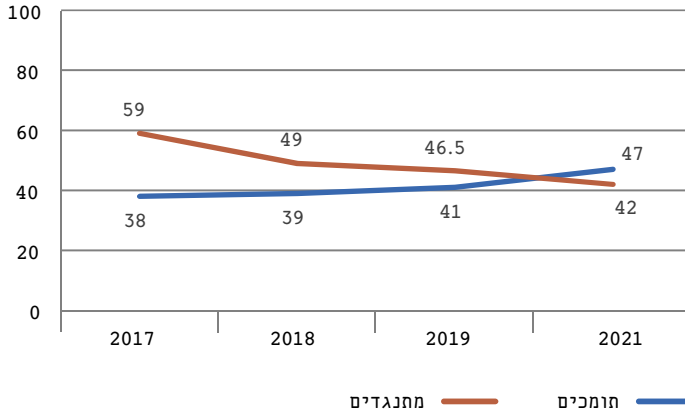
מ ב א

מודל שירות החובה לצה"ל מלווה את החברה הישראלית מיסוד המדינה, והוא נחשב אבן יסוד ביחסי הצבא והחברה בישראל. עם זאת, העוגנים המסורתיים שעליהם נשען המודל הזה אינם יציבים היום כבעבר. השתנות האתגרים הביטחוניים ותפיסת האיום, הירידה הברורה והעקבית בשיעור המתגייסים לצה"ל, השינויים במוטיבציות לשירות קרבי, והתעוררות שאלות על אודות תפקידו האזרחיים והחברתיים הראויים של צה"ל – כל אלו מציבים אתגרים לפני המודל המסורתי. במיוחד מערערת את מודל השירות הזה העובדה שלמעלה ממחצית מבני ובנות כל מחזור גיוס (אם כוללים גם צעירים ערבים) אינם מתגייסים לצבא.

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

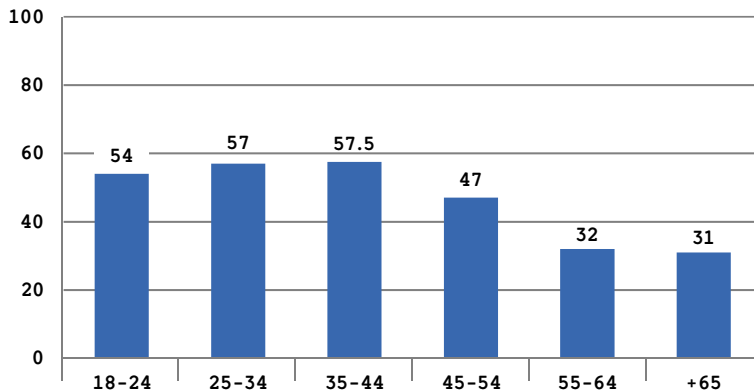
השיח הציבורי מתמקד לרוב בשתי חלופות קצה למודל גיוס: מודל שירות חובה מלא לעומת מודל מתנדבים בשכר ("צבא מקצועי"). אילו היו אלו האפשרויות היחידות, נראה כי התנועה בדעת הקהל הישראלית היא לכיוון תמיכה במודל הצבא המקצועי. בסקרי דעת קהל שעורך המכון הישראלי לדמוקרטיה מעת לעת הולך וגדל שיעור התומכים במעבר למודל כזה. בשנת 2021, בפעם הראשונה, עלה שיעור התומכים מקרב הציבור היהודי במעבר לצבא מקצועי (47%) על שיעור המתנגדים לו (42%), ובקרב הגילים הצעירים (עד גיל 44) הרוב התומך במעבר כזה גדול במיוחד.

תרשים 1
מידת התמיכה בביטול גיוס החובה וביטוס צה"ל כצבא מקצועי
 (% מדגם יהודים)



מקור: תמר הרמן, עידית שפרן גיטלמן, אור ענבי ועמיחי כהן, "סקר מיוחד: דימוי צה"ל בדעת הקהל הישראלית", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.11.2021.

תרשים 2
תמיכה בביטול גיוס החובה וביטוס צה"ל כצבא מקצועי,
לפי גיל (% מדגם יהודים)



מקור: ש.ס.

נדמה שלנוכח נתונים אלו אי אפשר עוד לדחות את הדיון ברלוונטיות של מודל השירות הקיים. שינוי במודל השירות הוא בלתי נמנע, ומוטב שייעשה בהליך סדור, מושכל ומנומק, ויהיה מלווה בדיון ציבורי ובהכרעת נציגי ציבור.

הדיון אינו חייב להתמקד בבחירה בין שתי אפשרויות הקצה: מחד גיסא, שימור של צבא חובה במתכונתו הקיימת, ומאידך גיסא, מעבר לצבא מקצועי. בין שתי האפשרויות האלה יש חלופות מגוונות אחרות, שאינן כרוכות בשינוי דרמטי כל כך במודל הגיוס, וייתכן שהן מתאימות יותר לאתגרים העומדים בפני מדינת ישראל ותרבותה. מטרתן של מסמך זה היא להציג את החלופות האפשריות האלה למודל השירות ולהצביע על יתרונותיה וחסרונותיה של כל חלופה לפי השיקולים הרלוונטיים הייחודיים לישראל. לצד הצגת החלופות, המסמך מציע עקרונות יסוד שיש להביא בחשבון באימוץ מתווה עדכני.

מצע זה לדיון נשען על סדרת "שולחנות עגולים" שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2020, ועל ראיונות עומק שנערכו עם מומחים בתחום בשנת 2021. נוסף על כך, נערכה עבודת מחקר שהשוותה בין שינויים שחלו במודל הגיוס בשורה של מדינות. כמו כן מתבסס המסמך על ספרות מחקר בנושא מודל הגיוס והשינויים הנדרשים בו שפורסמה בישראל לאורך השנים.

בבסיס המסמך עומדת התובנה שדיון מושכל בחלופות למודל השירות צריך להביא בחשבון חמישה סוגים של שיקולים:

- **שיקולים ביטחוניים-מבצעיים.** מודל שירות עדכני נדרש לנוכח הצורך של צה"ל להתמודד עם האיומים הביטחוניים העומדים בפני מדינת ישראל, ולנוכח כוח האדם הנגזר מדרישות אלו;
- **שיקולים ערכיים-חוקתיים.** האם מודל השירות מתאים לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית?
- **שיקולים תרבותיים-חברתיים.** שיקולים הנוגעים לתפיסת חלקים שונים בחברה הישראלית את היחסים בין הצבא לחברה בעידן הנוכחי.
- **שיקולים כלכליים-תועלתניים.** עלויות ותועלות הנובעות ממודלים שונים של שירות, והשפעתם על כלכלת ישראל, ובכלל זה על שוק העבודה.

• **שיקולים ארגוניים.** שיקולים הנוגעים להעדפות של הצבא עצמו בדבר מודל השירות הרצוי.

שיקולים אלו יוצרים את מקבילית הכוחות שנקודת האיזון שלה משקפת את המודל הרצוי. למשל, השאלה אם יש להטיל על צה"ל תפקידים חברתיים-חינוכיים בהיקפים משתנים משפיעה על סוגיית מספר המתגייסים הנדרש, והרחבה ניכרת של גיוס גברים חרדים עשויה להשפיע על יכולתו של הצבא לשמור על מחויבות מהותית לשוויון מגדרי.

1. גורמי השינוי והתמורות

1.1. בניין מודל צבא העם והטעמים לגיבושו

צה"ל הוקם ב־1948, בעיצומה של מלחמת הישרדות שמתחה את משאבי היישוב היהודי הקטן עד קצה גבול היכולת. אם כן, הכרח ביטחוני היה הבסיס הראשוני להשית את חובת הגיוס על כלל שכבות הציבור, ובעיקרו של דבר, מתכונת זו יצרה את תשתית חובת הגיוס התקפה עד היום. על פי מבנה זה, כלל הצעירים היהודים בישראל, גברים כנשים, וכן גברים דרוזים וצ'רקסים, נקראים לשירות בהגיעם לגיל 18, והם משרתים בצבא תקופה העומדת כיום על 32 חודשים (הגברים). בתום שירות החובה נשאר חלק קטן מהמשרתים בצבא ל"שירות קבע", וחלק אחר הופך לחלק ממערך המילואים.

מבנה זה התאים גם לתפיסה הצבאית הישראלית שהתפתחה אחרי 1948, והתבססה על הרתעה ועל מעבר מהיר מהגנה להתקפה במקרה של כישלון ההרתעה.¹ מערך המילואים הגדול, שנבנה על בסיס שירות החובה הרחב, סיפק לצה"ל יכולת גיוס מהירה של כוחות גדולים שאינם 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 שנחשב בעבר האיום הביטחוני העיקרי על מדינת ישראל. עם זאת, בעת שגרה מערך המילואים אינו מעמיס מעמסה כלכלית גדולה מדי על המשק הישראלי. המרחקים הקצרים שבין העורך לחזית, ותפיסת עדיפות החייל הישראלי, התאימו גם הם לצורת שירות זו.

מודל השירות בצה"ל היה חלק חשוב מהזהות התרבותית הישראלית, הרבה מעבר להיותו מענה לצרכים הביטחוניים. השירות בצה"ל היה מרכיב מרכזי ברעיון "הממלכתיות" – רעיון קולקטיבי שדרש מהפרט הקרבה לטובת הכלל. תפיסות חברתיות אלו השתקפו בעיצובו של צה"ל כ"צבא העם", דימוי שנבנה סביב הסכמה חברתית ותחושת חובה חברתית שראו בשירות בצה"ל מרכיב מרכזי בזהות הקולקטיבית הלאומית הישראלית.

1 סטיוארט כהן "צה"ל – חלופות לבניין הכוח" מרקם הביטחון: סוגיות בביטחון ישראל בעשור השישי לקיומה 19, 27 (חגי גולן עורך 2001).

מרכיב ראשון בהסכמה זו היה אתוס ההקרבה השוויונית למען הכלל, אתוס שהביא לשיעורים גבוהים של התנדבות לשירות קרבי, במיוחד בקרב השכבות המבוססות יחסית בחברה הישראלית. שירות החובה האוניברסלי נתפס לא רק כחובה, אלא כזכות המשקפת את המעמד האזרחי של המשרתים. שירות הנשים, למשל, היה אחד המרכיבים המרכזיים בהצגתה של ישראל כחברה דמוקרטית שוויונית.

מרכיב שני היה מיצובו של צה"ל כמכשיר מרכזי ליצירת "הישראלי החדש" – כור ההיתוך של החברה הישראלית שנבנתה מעולים מארצות שונות. במידה רבה סיפק צה"ל לעולים החדשים כרטיס כניסה לחברה הישראלית.

שיטת שירות זו התאימה גם לתפיסות הכלכליות הרווחות בישראל: חיילי החובה נחשבו משאב כוח אדם זול וזמין, ועלותו של צבא הקבע הקטן לא הייתה גדולה. מכל מקום, תפיסת הביטחון הישראלית בראשית ימי המדינה לא הציבה במרכז הדיון את הסוגיות הכלכליות, אלא את צורכי הביטחון ואת הסוגיות הנורמטיביות והחברתיות – שתמכו במודל גיוס החובה האוניברסלי.

תפיסות ערכיות אלו התאימו גם לתפקידים החברתיים שהוטלו על צה"ל, כגון קליטת עלייה ויישוב הארץ. למעשה, צה"ל נהפך למכשיר החזק ביותר שבידי הממשלה למילוי המשימות הלאומיות.

אם כן, כלל השיקולים שתוארו לעיל (הביטחוני, הכלכלי, הערכי והחברתי) הביאו לבנייתו של "צבא העם" – צבא המבוסס על גיוס החובה, שאליו מתגייס כל העם, על כל שכבותיו; צבא היוצר עם; וצבא הנרתם למשימות לאומיות ומשמש מכשיר יעיל, אמין וזמין למילוי.²

יש הטוענים כי בראשית ימיו של צה"ל הועלו התנגדויות ארגוניות להרחבת הצבא לצבא חובה קבוע. אך רבים סבורים כי קברניטי הצבא תמכו במודל הגיוס האוניברסלי מכיוון שהוא שנתן בידיהם השפעה רבה יותר בפוליטיקה הישראלית.³

כפי שנראה להלן, בחינה של כלל השיקולים האלה בעת הזאת חושפת שינוי מהותי בכל אחד ואחד מהם.

2 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 והגליות" (דוד בן-גוריון ייחוד ויעוד (1971)).

3 ראו כהן, לעיל ה"ש 1, ולעומתו Uri Ben-Eliezer, The Making of Israeli Militarism (1998)

1.2. השינויים במערך השיקולים

1.2.1. השיקולים הביטחוניים

נקודת המוצא לדיון היא השינוי במצבה הביטחוני של ישראל, שינוי שלדעת רבים מחייב דיון מחדש במודל הגיוס האוניברסלי. ממלחמת יום הכיפורים בשנת 1973 לא התמודדה ישראל עם לחימה בשתי חזיתות מול צבאות סדירים של מדינות. למעשה, ממלחמת לבנון הראשונה (1982), ובוודאי ממלחמת הלבנון השנייה (2006), לא הפעיל צה"ל כוחות קרקע בהיקפים גדולים. הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן, היחלשותה של סוריה בגין מלחמת האזרחים המתחוללת בה 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 הבינוני בפני מדינת ישראל הם עימות מתמשך עם ארגוני טרור תת־מדינתיים, מאגרי הטילים שבידי ארגוני הטרור והאימים מטווח רחוק (כגון טילים ארוכי טווח) על העורף, וכן סיכונים של מתקפת סייבר באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.⁴

אופי האתגרים משפיע על צורכי הצבא. התמודדות עם צבא סדיר גדול בשנות ה־70 וה־80 חייבה הכשרה לא ארוכה של כוחות גדולים. לעומת זאת, האימים הנוכחיים על ישראל מחייבים שימוש בכוחות שעברו הכשרה ארוכה יותר ומצוידים בטכנולוגיה עילית. ככל שהפעולות הצבאיות מבוססות על טכנולוגיה ברמה גבוהה יותר, כך נדרש הצבא לכוח אדם מיומן ואיכותי יותר להפעלתן.⁵

1.2.2. השיקולים החוקתיים־נורמטיביים

כפי שנאמר לעיל, בבסיסו של מודל "צבא העם" עמד רעיון הגיוס השוויוני האוניברסלי. אלא שכפי שברור זה שנים, רעיון זה אינו תקף עוד.

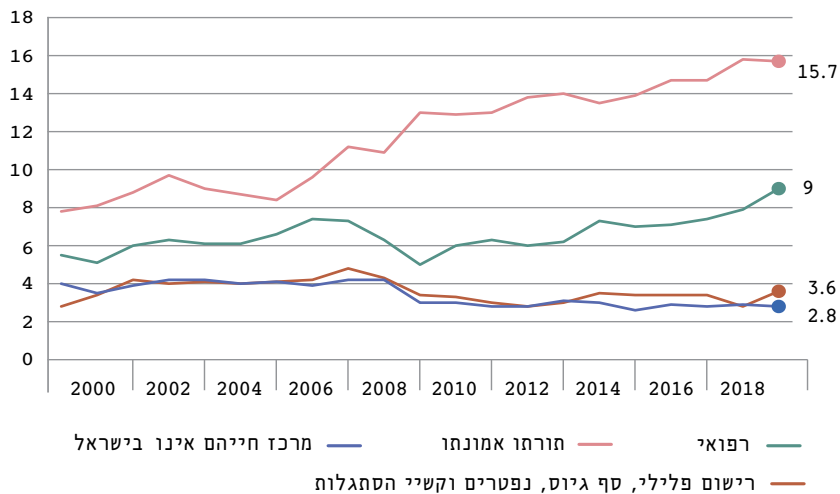
4 להרחבה, ראו מאיר פינקל אהגרים ומתחים בבניין הכוח (2019).

5 עופר שלח האומץ לנצח: מדיניות ביטחון לישראל 170 (2015).

אומנם מבחינה פורמלית יש בישראל מודל של שירות אוניברסלי לנשים ולגברים יהודים בני 18 הכשירים רפואית לשירות. אולם עיון בנתוני הגיוס והשירות מגלה כי מודל השירות הזה אינו משקף את המציאות.

לפי נתונים שמסר דובר צה"ל בשנת 2020, בין 2005 ל-2019 חלה ירידה בשיעור הגברים היהודים המתגייסים לצה"ל מ-77% ל-69%. כלומר, ב-2019 לא התגייסו 31% מהגברים היהודים. שיעור הנשים היהודיות המתגייסות עמד ב-2019 על 56%, ירידה מתונה יותר של 3% משנת 2005.

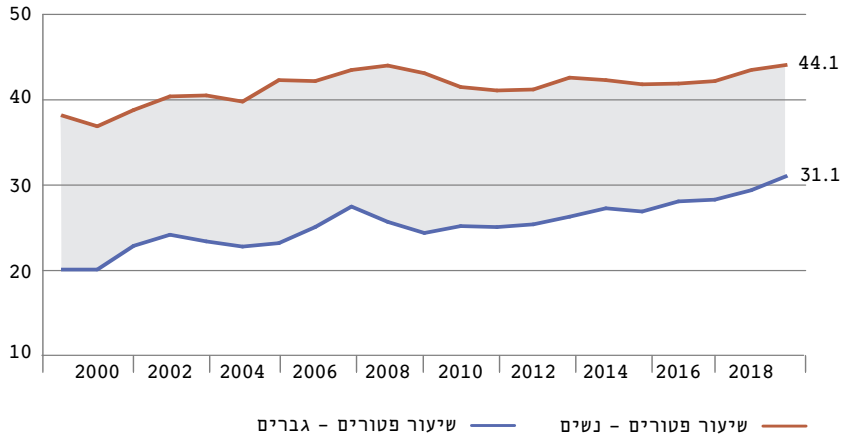
תרשים 3 פטורים לגברים לפני גיוס ב-20 השנים האחרונות



מקור: דורון ברויטמן "אחד מכל שלושה גברים לא מתגייס לצה"ל - בעיקר בגלל 'תורתו אמונתו'" כלכליסט 14.7.2020.

תרשים 4

פטורים לפני גיוס ב־20 השנים האחרונות: עלייה ניכרת אצל גברים



מקור: ש.ס.

במרץ 2020 פורסמו גם נתונים על עליית שיעור הפטור משירות הניתן מסיבות נפשיות, והוא הגיע 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 יציב כמעט 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, מחרדות ומהפרעות אחרות. לצעירים אלו אין חוסן נפשי להתמודד עם שירות צבאי תובעני וממושך. עם זאת, אפשר שחלק מהעלייה משקפת גם ירידה במוטיבציה לשירות צבאי ובחשש של גורמי בריאות הנפש בצה"ל ממקרי אובדנות בשירות.

הנתונים האלה, נוסף על נתונים מתקופות קודמות, החל בשנות ה־80, מעידים שאף שעדיין למעלה ממחצית מהנשים היהודיות ושני שלישים מהגברים היהודים מתגייסים לשירות חובה, שיעור המתגייסים נמצא במגמה מתמשכת של ירידה, הנובעת בעיקרה מהגידול המתמשך בשיעור הגברים החרדים שאינם משרתים בצבא. בצירוף האוכלוסייה

הערבית, שאינה נקראת לשירות, ירד שיעור המתגייסים מכלל האוכלוסייה לפחות מ-50%. במילים אחרות, רוב אזרחי ישראל בני ה-18 אינם משרתים בצבא כלל.

גם לאחר הגיוס, לא כל המגויסים משלימים את תקופת השירות המלאה:

ראשית, שיעור לא מבוטל של המתגייסים נושרים מהשירות. בשנת 2005 היה שיעור הנושרים 18%, ואם כך, רק 58% מהגברים היהודים השלימו שירות חובה מלא. שיעור הנשירה בקרב הנשים היה נמוך יותר - 4% בלבד. למעשה, מעט למעלה ממחצית המתגייסים (55%) השלימו שירות חובה מלא. בשנת 2019 ירד שיעור הנשירה של הגברים ל-11%, אולם שיעור הנשירה של הנשים עלה ל-7%.

שנית, קיימים לא מעט הסדרים פורמליים חוקיים מאפשרים לקבוצות אוכלוסייה מובחנות שירות חובה מקוצר. ההסדר העיקרי שבהם הוא מתווה השירות של תלמידי ישיבות ההסדר, המשלבים בין תקופות לימוד בישיבה לתקופות שירות צבאי פעיל. תקופת שירות החובה בפועל של בני קבוצה זו עומדת על 17 חודשים בלבד. נוסף על כך, גם עולים חדשים נקראים לתקופות שירות מקוצרות.⁶

ולבסוף, שורה של הסדרים פרטניים נובעים מרצון המדינה להעניק תנאי שירות מיוחדים ומקלים לספורטאים ולאומנים מצטיינים, או למי שנחשבים "טאלנטים". הסדרים אלו כוללים חופשות מיוחדות ושעות פעילות מקוצרות המאפשרות לספורטאים ולאומנים האלה לעסוק בפיתוח הקריירה האזרחית שלהם במקום בשירות צבאי תובעני.

1.2.3. שיקולים חברתיים-תרבותיים

החברה הישראלית בת זמננו, ככל החברות המערביות, דוגלת בהגבלת עוצמתה של המדינה, מתוך הנחה שהגבלה זו תתרום לקידום אושרו של הפרט. עמדה חברתית זו, העומדת בניגוד לאתוס הממלכתיות של ראשית ימי המדינה, הביאה לשינוי גם במעמדו של הצבא. לסוגיה זו השלכות על יחס החברה הישראלית לגיוס החובה לצה"ל, ועל השאלות הכלכליות הכרוכות בו.

6 בשנת 2018 פורסם כי מספר תלמידי ישיבות ההסדר שנחתן המתגייס הוא כ-1,500. ראו אריה יואלי "המספרים נחשפים: כמה תלמידים לומדים בכל אחת מישיבות ההסדר?" אתר סרוגים 30.7.2018. עם זאת, לא ברור כמה מתלמידי ישיבות ההסדר מצטרפים למסלול שירות רגיל במהלך השירות, וכמה מסיימים שירות מקוצר.

חלקים ניכרים בחברה הישראלית אינם רואים עוד בגיוס החובה לצה"ל, ובוודאי שלא בגיוס ליחידות קרביות דווקא, חלק מרכזי מזהותם ומאזרחותם. אדרבה, בקרב אוכלוסיות שונות גם אי-גיוס לצה"ל נחשב מקובל. יתר על כן, בקבוצות מבוססות יחסית ניכרת שאיפה לגיוס ליחידות טכנולוגיות, ותופעה זו גורמת גם להרחבת הפער החברתי-כלכלי בישראל.⁷

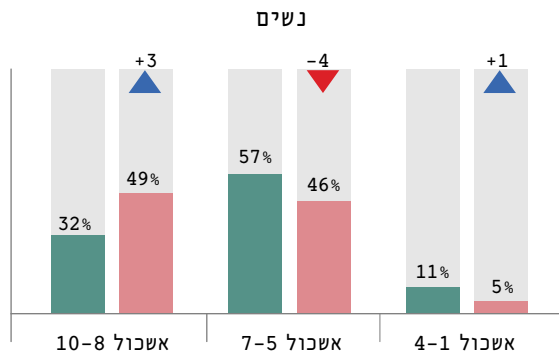
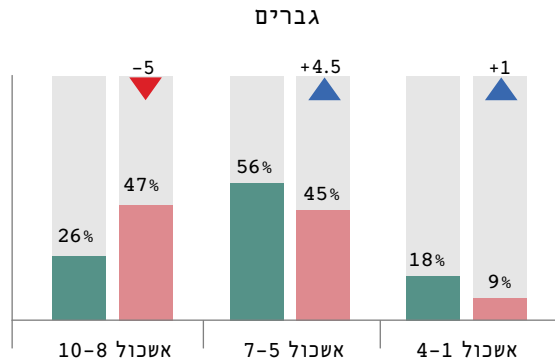
נוסף על כך, החברה הישראלית אינה מטילה עוד על צה"ל את תפקיד "כור ההיתוך", ומרבית החברה הישראלית אינה רואה עוד צורך בהומוגניות תרבותית-חברתית. יתר על כן, כאמור, הצבא נאלץ להתמודד עם טענות שהוא עצמו תורם לאי-השוויון בחברה הישראלית באמצעות "הסללה" של השכבות הנמוכות למקצועות צבאיים שאינם מתוגמלים כראוי בתום השירות הצבאי. בעיקר לעומת שירותם של בני קבוצות מבוססות ביחידות טכנולוגיות למיניהן (כמו יחידת 8200), שהשירות בהן מקנה מקצוע מבוקש וקשרים התורמים להם רבות גם באזרחות.

בנובמבר 2020 פורסמו במגזין דה-מרקר הנתונים האלה: חיילים גברים המגיעים מיישובים ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (אשכולות 1-4) הם רק 9% מהמשרתים ביחידות טכנולוגיות, בעוד ששיעורם בכלל המתגייסים הגברים הוא 18%. לעומת זאת, גברים המגיעים מיישובים ברמה כלכלית-חברתית גבוהה (אשכולות 8-10) הם 26% מהגברים המשרתים בצה"ל, אך שיעורם ביחידות הטכנולוגיות הוא 47%. בקרב הנשים התמונה דומה (5% מאשכולות 1-4, לעומת 49% מאשכולות 8-10).⁸ ואומנם נראה כי אף שבצה"ל נעשים מהלכים שנועדו לצמצם את הפערים האלה, קשה מאוד להתגבר עליהם.

7 בעניין השינוי בעמדות הציבור ביחס לשירות בצה"ל והנגזרות ממנו בנוגע לשיבוץ החיילים, ראו ענת וולדמן, רוני טיארג'אן-אור וראובן גל "האומנם רצון הפרט? מרכיבי המוטיבציה לבחירת מסלול השירות בצה"ל" חברה, צבא וביטחון לאומי 2 (2021).

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

תרשים 5
הרכב האוכלוסייה ביחידות שונות בצה"ל לפי עשירוני הכנסה



■ יחידות טכנולוגיות ■ צה"ל ▲ השינוי מ-2017 (בנקודות האחוז) ▼

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

בעת האחרונה דווח על שינוי מהפכני בשיטת קביעת נתוני השיבוץ בצבא. על פי הודעת הצבא, השינוי שהונהג נועד, בין היתר, לצמצם מאוד את אי-השוויון בשיטת המיון

המקובלת, המפלה לרעה מועמדים מהפריפריה.⁹ אך יש לשים לב כי גם המנגנון החדש נועד על פי צה"ל למצות כישורים אישיים, ועל כן גם הוא משקף תפיסה אינדיבידואליסטית של שירות משמעותי בצבא.¹⁰

גם על המרכיב השלישי של צבא העם - תפקידיו החברתיים של צה"ל - מופעלים בשנים האחרונות לחצים כבדים. צה"ל הפסיק כמעט לחלוטין לעסוק בהתיישבות, וגם העיסוק הצבאי בתחום קליטת העלייה ובנושאים חברתיים אחרים - צומצם. צמצום תפקודי זה, שיש לו יתרונות ותועלות רבים, מערער את מעמדו של צה"ל הקשור גם בתרומתו לחברה הישראלית דרך מעורבותו במשימות שאינן כלולות במפורש בתחומי הביטחון הלאומי.¹¹

עם זאת, נראה שבקרב המגזר הדתי לאומי, ובקרב נשים, ניכרת מוטיבציה רבה לשירות ביחידות קרביות. שינוי זה הביא למתחים של ממש במקרים שבהם חיילים דתיים לאומיים נדרשו לשרת ביחידות שמשרתות בהן גם נשים בתפקידי לחימה.¹²

שינוי אחרון שיש להביא בחשבון הוא הירידה באמון החברה הישראלית בצה"ל. אומנם האמון של החברה בצה"ל עדיין גבוה יותר מהאמון בכל מוסד מדינתי אחר, אך האמון הכללי בו ירד מכ-90% לפחות מ-80%. במיוחד חשוב לשים לב שהאמון בצה"ל נמוך במיוחד בכל הנוגע לטיפול שלו בבעיות הפרט ולהתנהלות הכלכלית תקציבית שלו.¹³

1.2.4. שיקולים כלכליים

עליית מודל "חברת השוק" בישראל הביאה גם לשינוי התפיסה ביחס לשאלות הכלכליות הקשורות למודל השירות. לטענתנו של יגיל לוי, שינוי התפיסה הכלכלית בישראל משפיע על הצבא בשלושה תחומים: (א) צמצום התקציב הצבאי כאחוז מהתוצר, במסגרת

9 יניב קובוביץ "הסוף לקב"א: צה"ל משנה את שיטת המיון למחגיגים אחרי שישה עשורים" הארץ 11.8.2021.

10 ראו וולדמן ואחי', לעיל ה"ש 7.

11 במסגרת משבר הקורונה הרחיב צה"ל את תפקידו דווקא, וראו להלן.

12 עידית שפרן גיטלמן שילוב נשים בצה"ל בראי פקודת השירות המשותף (מחקר מדיניות 143, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

13 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה ישראלית 2021 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021), בעמ' 81, חרשים 4.9.

צמצום כללי של ההוצאה הציבורית; (ב) הדרישה שהצבא "יפנים" את העלויות הכלכליות האמיתיות של פעולותיו וישאף להתייעלות; (ג) ביקורת על הוצאות צבאיות מסוימות.¹⁴

דיון נרחב בשאלות העלות של המודלים השונים של שירות ייערך בהמשך המסמך, אך ברור לגמרי כי החברה הישראלית רגישה מאוד להיקף ההוצאה התקציבית של הצבא, ולפיכך יש להביא אותו בחשבון.

1.2.5. שיקולים ארגוניים

מחקרים רבים בשנים האחרונות מצביעים על שינויים בתפיסה הפנימית של הצבא את תפקידיו ואת מודל השירות שלו. חלק ניכר מהחוקרים מצביעים על התגברות השיקולים הכלכליים במודל שימור כוח האדם בצבא. אחרים טוענים כי הצבא עובר תהליך של מעבר מצבא מוסדי - המייצג מודל קולקטיביסטי, לצבא תעסוקתי, השואב את הלגיטימציה שלו מכוחות השוק.¹⁵ כך או כך, השינויים האלה מערערים את מודל השירות הקיים.

14 יגיל לוי מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה צבאית 185 (2011).

15 אלונה הרנס "המוסד העיסוק והשוק: בחינת יחסי הצבא וחברת השוק מנקודת מבטם של ההגיונות המוסדיים" הצבא וחברת השוק בישראל 53 (יגיל לוי עורך 2019).

2. מערך השיקולים הנוכחי: עקרונות היסוד בקביעת מודל הגיוס הקיים

2.1. שיקולים ביטחוניים

אין ספק כי שאלת היסוד ביחס למודל הגיוס היא התאמתו להתמודדות עם האיומים הנוכחיים כלפי מדינת ישראל.

2.1.1. היקף כוח האדם הנדרש

הטיעונים בעד שינוי מודל השירות

טיעוני התומכים בשינוי מודל הגיוס מבוססים על כך שמספר החיילים הנדרש להפעלת הטכנולוגיה שצה"ל משתמש בה קטן למדי, ועוד עתיד לקטון בעתיד. טכנולוגיות מתקדמות עשויות להחליף תפקידים רבים ומגוונים שמילאו חיילים, לפנות חיילים לתפקידים אחרים, וייתכן שיאפשרו את הקטנת הצבא. למשל, שימוש במערכות לחימה אוטונומיות מבוססות בינה מלאכותית, באוויר, בים וביבשה, שיהיו מסוגלות לאתר, לזהות ולפגוע באויב ללא מגע יד אדם, הוא תחזית ריאלית למדי, ויכולה להיות לו השפעה רבה על מספר הלוחמים שידרשו בשדה הקרב העתידי.

משום כך, מבחינת הצרכים הצבאיים העכשוויים והעתידיים של צה"ל אין צורך בגיוס אוניברסלי של מספר גדול מאוד של חיילים. עם איומי טרור, עם טילים ועם תקיפות סייבר, כך נטען, אפשר להתמודד בעזרת צבא מתנדבים מקצועי קטן ומתוחכם מבחינה טכנולוגית. התומכים בטיעון הזה יכולים להיעזר גם בעובדה שכבר היום המתגייסים לתפקידים רבים בצה"ל - במערכי הטכנולוגיה ובמערך הלוחם כאחד - נדרשים להתחייב מראש לתקופת שירות קבע מסוימת. כך בחיל האוויר, ביחידות העילית הקרביות, במערך המודיעין ובחיל הים.

הטיעונים בעד שמירה על מודל השירות הקיים

שני טיעונים מבוססי-ביטחון עיקריים מושמעים נגד המעבר לצבא מקצועי:¹⁶

16 הטיעונים המובאים להלן עלו בראיונות שנערכו לשם הכנת המסמך, ובדיונים בשולחנות העגולים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הטיעון הראשון מדגיש את אי-יציבותו של המזרח התיכון ואת פגיעותה הגאו-פוליטית של ישראל. מעצמה אזורית אחת לפחות - איראן - מחויבת אידיאולוגית להשמדת ישראל, חותרת להשגת נשק גרעיני ומסייעת לגורמים תת-מדינתיים הנלחמים בישראל - חיזבאללה וחמאס.

זאת ועוד, המתנגדים לשינוי מודל השירות טוענים כי שינוי במפת האיומים והיווצרות איום צבאי קונוונציונלי עלולים להתרחש בתוך 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 קטן, וסיכויי ההצלחה שלו אינם ברורים.¹⁷

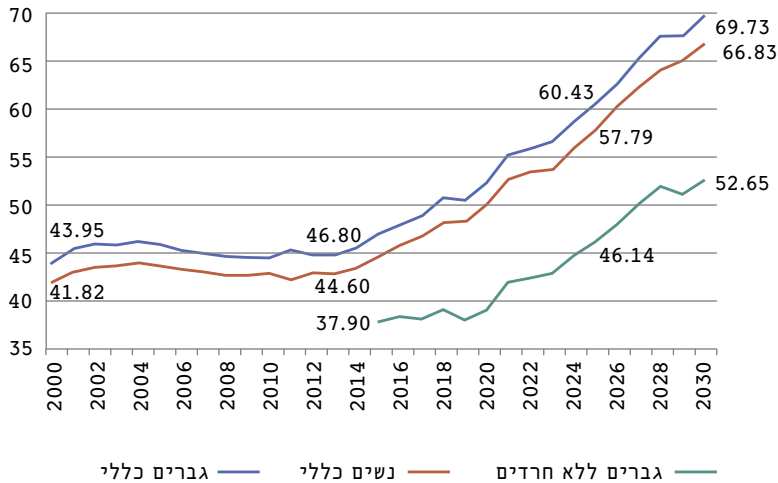
הערכת האיומים והסיכונים מצויה בידי הצבא, ואין בידינו המידע הדרוש כדי להעריך את סיכויי ההתממשות של החשש האמור. אך נדמה שצ'ק פרייליך, לשעבר סגן ראש המל"ל, מסכם היטב את העמדה המקובלת בקובעו ש"התקפות מצד מדינות ערב - האיום העיקרי של תורת ההגנה הקלאסית - הן כיום האפשרות הכי פחות סבירה. יחלפו שנים רבות עד שסוריה תשוב להיות איום מרכזי, אם בכלל".¹⁸

גם אם הערכת האיומים תשתנה, ראוי לציין גם כי לצד התהליכים האלה, מתחילת העשור הקודם ניכר גידול ברור בגודל השנתון הפוטנציאלי לשירות צבאי בישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחזורי הגיוס עתידיים לגדול משנת 2021 עד שנת 2030 בשיעור העולה על 25%. אין המדובר בהשערות, אלא בנתונים "קשיחים", שכן מדובר במי שכבר נולדו וניתן לכמת את מספרם הצפוי. יצוין כי עלייה זו אינה כוללת גידול הנובע מהצמיחה הדמוגרפית המהירה של הציבור החרדי.

17 לעיתים מושמע טיעון נוסף, ולפיו בניית מערך המילואים מחדש תיארך שנים רבות, ולא תהיה אפשרית. נדמה שטיעון זה אינו מביא בחשבון את האפשרות ליצור 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. יש לזכור כי כבר היום רק חלק קטן מאוד ממשרתי החובה נקרא לשירות מילואים.

18 דוד (צ'ק) פרייליך תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות. 111 (2019).

תרשים 6
אוכלוסיית בני ה-18 2005-2030 (באלפים)



מקור: אגף התקציבים, משרד האוצר.

משמעות הדברים היא שאף אם שיעור המתגייסים מתוך בני מחזור הגיוס ימשיך לרדת, אפשר שהירידה תקוזז בעלייה בגודל המחזור הצפוי, ובהנחה שמודל השירות הקיים ימשיך, ייתכן שיעמדו לרשות זה"ל אפילו יותר מתגייסים ממספר המתגייסים העומדים לרשותו כיום, ואולי אף יותר ממספר המשרתים הנדרשים לצרכיו. זהו גם אחד הטעמים העיקריים להמלצותיהן של כמה ועדות ציבוריות, כמו ועדת שפר (2002) וועדת בן בסט (2006), לקצר את תקופת שירות החובה ל-24 חודשים בלבד, לנשים ולגברים כאחד.

הבעיה המרכזית בסוגיית היקף כוח האדם הדרוש היא שמעולם לא נקבע בביור מספר חיילי החובה שצה"ל זקוק להם, ולכן קשה לבסס טיעון הקובע שדרך גיוס מסוימת תביא לגיוס של מספר חיילים קטן מהדרוש.

2.1.2. איכות כוח האדם

הטיעון החשוב יותר נגד מעבר לצבא מקצועי הוא שצה"ל יתקשה מאוד לגייס לשורותיו שדרה רחבה דיה של בעלי נתונים, מיומנויות וכישורים גבוהים. שירות החובה במודל

צבא העם הקיים מאפשר לצה"ל גישה לכוח האדם האיכותי ביותר. במודל הזה מחויבים בגיוס בעלי הנתונים הגבוהים ביותר מכל האוכלוסיות, והצבא יכול לבחור את המתאימים לו ביותר. הטענה היא שגיוס המבוסס על התנדבות צפוי להעמיד את הצבא בפני קושי לגייס לשורותיו את מי שבשל כישוריהם הגבוהים פתוחות לפנייהם אפשרויות אזרחיות רבות - ללימודים, להכשרה מקצועית ולתעסוקה. מנגנוני התגמול האזרחיים רחבים וגמישים הרבה יותר מהמנגנונים הצבאיים, והם לרוב אטרקטיביים יותר מאלה המוצעים במסגרת שירות צבאי.

אולם גם הטיעון הזה, שבעיני רבים הוא טיעון מכריע, ראוי לבדיקה מחדש:

ראשית, במבט השוואתי ראוי לציין כי במדינות שעברו משירות חובה לצבא מתנדבים בשכר, למשל ארצות הברית, ניכרה בתחילה ירידה ברורה באיכות כוח האדם המשרת. עם זאת, הירידה נצפתה בשלבים הראשונים של המעבר ולאחר מכן חלה עלייה והתייצבות ברמת כוח האדם המשרת.¹⁹

שנית, אין ספק ששימור איכות כוח האדם הוא גורם מכריע ביכולתו של צה"ל לשמור על עליונות צבאית מול אויביו. אולם - האם צה"ל אכן זקוק לכל כוח האדם האיכותי העומד לרשותו בזכות שירות החובה, או שכדי לענות על צרכיו די בכך שיצליח לגייס חלק מקבוצת האיכות הגבוהה ביותר? אין בידינו נתונים המאפשרים להשיב לשאלה זו, וספק אם לצה"ל יש נתונים כאלה.²⁰ אומנם, צה"ל מגדיר תנאי סף לשיבוץ בתפקידים שונים, אולם יש להניח כי נקודת המוצא של התנאים האלה היא מודל הגיוס הקיים ואיכות כוח האדם הנגזרת ממנו. כן יש לשאול אם מציאות שבה כל כוח האדם האיכותי מופנה לצבא ממקטמת את משאבי כוח האדם הצעיר עבור המדינה, החברה והמשק. האם, למשל, לא ראוי יותר שחלק מכוח האדם הזה יופנה לתחום הרפואה או החינוך, או יאוזרח כחלק מהפרטת משימות שאינן בליבה הביטחונית של צה"ל? לצה"ל אכן נדרשים משרתים מוכשרים ביותר, אך אין זאת אומרת שנדרשים לו כל המוכשרים בכל מחזור גיוס. אם כן, ההנחה העומדת בבסיס המסמך הזה היא כי על צה"ל לערוך עבודת מטה שתקבע מהם צורכי כוח האדם האמיתיים שלו.

George M. Reynolds, *How Representative Is the All-Volunteer U.S. Military?* 19
Council on Foreign Relations (April 25, 2018)

20 כפי שמציין עופר שלח, הבעיה המרכזית היא שמעולם לא ניתנה תשובה סדורה לשאלה "כמה חיילים צריך?" (שלח, לעיל ה"ש 5).

כפי שאפשר לראות, שיקולי הביטחון אינם מובילים למסקנה חד־משמעית. אי אפשר לדחות לחלוטין אף אחת מהעמדות, אך ברור שבחירה בכל אחת מעמדות הקיצון תותיר שאלות משמעותיות בתחום כוח האדם הנחוץ לצבא ללא מענה.

2.2. שיקולים ערכיים וחוקתיים

2.2.1. ההצדקה לפגיעה בחירויות היסוד

שירות צבאי, מטבעו, פוגע בחירותו של אדם, ואף מחייבו לעיתים לסכן את חייו ואת בריאותו. בחברה דמוקרטית פגיעה קשה כל כך בזכויות היסוד מחייבת הצדקה חזקה. הצורך להגן על המדינה הדמוקרטית ועל חיי אזרחיה ותושביה מפני אויבים מבחוץ היא ההצדקה היסודית להגבלת זכויותיו של אדם הטמונה בשירות הצבאי. הצורך שלא לפגוע בזכויות היסוד למעלה מהנדרש מחייב לכאורה להשתדל ככל האפשר לספק את צורכי הביטחון של המדינה מבלי לכפות על אזרחיה שירות צבאי. כלומר, להעדיף צבא שבשורותיו משרתים מי שבחרו בשירות צבאי כעיסוק בשכר, ולא חיילים שהשירות נכפה עליהם. יתר על כן, כדי לצמצם את הפגיעה בזכויות אדם, ייתכן שגם אם צבא מתנדבים בשכר יקר יותר מהמשך שירות החובה, בכל זאת יש הצדקה לבחור בו - כל עוד תוספת העלות סבירה, ובתנאי שצבא מתנדבים בשכר עשוי לתת מענה מספק לצורכי הביטחון.

קושי משפטי וערכי אחר בהצדקת חובת השירות הצבאי עולה כאשר מוטלות על הצבא משימות החורגות מהנדרש להגנת המדינה מפני אויביה. משימות אלו בעצמן, חשובות ככל שיהיו, אינן מצדיקות הגבלה קיצונית של זכויות מבצעהן, כמו זו המוטלת על חייל.

שיקולי השוויון

מצד אחד, הטלת חובת שירות צבאי על חלק מהאוכלוסייה בלבד, שלא לפי קריטריונים שקופים הנתפסים כלגיטימיים, פוגעת בערך חשוב אחר - ערך השוויון. מצד אחר, הפיכת הצבא להטרוגני יותר על ידי הכללת בני מגזרים שאינם מתגייסים היום עלולה ליצור מתח מול הבטחת שוויון הזדמנויות בתוך השירות הצבאי - למשל, המתח בין הבטחת שוויון מגדרי לבין היענות לתביעות של חיילים חרדים וחלק מהחיילים הדתיים־לאומיים שלא לשרת עם נשים.

מעבר לשאלת הפגיעה בזכויות, יש לבחון את חלוקת נטל הסיכון הנדרש כדי להגן על המדינה. רבים טוענים כי גם אם הפגיעה בחירויות היסוד של המשרתים מוצדקת, פגיעה בלתי שוויונית בחירויות היסוד היא בעייתית. לכאורה, אם הצבא מבוסס על שירות חובה, הנטל נחלק שווה בשווה בין כל מי שכשירים בריאותית לשרת בצבא על פי החלטת המדינה. כפי שהובא לעיל, אחת הבעיות העיקריות ביישום מודל השירות הקיים בישראל היום היא חוסר השוויון – רק כמחצית ממחזור הגיוס אכן משרתים. הבעיה היא, כמובן, שמטעמים לאומיים ותרבותיים צה"ל מתקשה מאוד לגייס את כל מחזור הגיוס לצבא, וכמפורט לעיל – גם אין בכך צורך.

מהטעם הזה רבים מהתומכים בשימור מודל השירות הקיים נוטים לאמץ מעין "פתרון קסמים", שלפיו כל מחזור הגיוס יגויס, צה"ל יבחר מהם את המתאימים והנחוצים לו, והשאר יופנו לשירות אזרחי-לאומי.²¹ מהטעמים שיפורטו להלן מודל זה אינו נראה לנו ישים או יעיל. אבל כבר בשלב הניתוח הנורמטיבי אפשר לומר כי ב"שוויון" המוצע בפתרון הזה יש משום ההטעה. שירות צבאי לעולם אינו שוויוני לחלוטין, למשל בצבא משרתים חיילים לוחמים ובתפקידי עורף. לכן מובן גם ששירות אזרחי-לאומי לא ייצור שוויון מלא בין המשרתים. למעשה, סביר יותר להניח כי הוא אף ירחיב את הפער, משום שחלק ניכר ממשרתי השירות האזרחי-לאומי יזכו לקיצור שירות ולשירות "לכאורה בלבד".

לכאורה, מעבר לצבא מקצועי פותר את בעיית השוויון, שכן אין בו חובת שירות. למעשה, גם במודל של צבא מתנדבים בשכר 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 וברמת סיכון נמוכה יותר מחוץ לצבא.

בענינו, ראוי לבחון את שאלת השוויון במבט רחב. כדי לחזק את עקרון השוויון אפשר, למשל, להרחיב את התמורות למשרתים, במיוחד בתפקידים קרביים ובתפקידים חיוניים אחרים לצה"ל. בחינת ערך השוויון צריכה להיעשות גם בשכלול ההשלכות ארוכות הטווח של תרומת האזרחים לכלכלה ולחברה, לא רק במסגרת השירות בצבא.²²

21 מודל השירות של תנועת "פנימה" הוא הדוגמה המובהקת והמפורטת ביותר להצעה מעין זו. ראו שווה לכולם: ממשבר השירות למתווה התחדשות (2021).

22 למשל, עמדה מרחיבה יכולה להצדיק תמיכה בהורדת גיל הפטור משירות צבאי לבחורי ישיבות לגיל 21 או 22, כדי שיצאו ללימודים ולעבודה ויחרמו לקידום הכלכלה הישראלית.

יש הטוענים כי צבא הומוגני מבחינה חברתית או אתנית מעורר חשש אחר, חוקתי, ובזמן משבר הוא עלול להתפתות להפנות את כוחו כלפי פנים ולפגוע בדמוקרטיה ובאיזונים בין חלקיה של החברה. כך אירע במדינות לא מעטות שבהן יש לצבא "צבע" פוליטי ומעמדי מובחן. אל מול הטענה הזאת טען יגיל לוי כי דווקא גיוס חובה במודל הישראלי, שבו קבוצות חברתיות מסוימות נוטות להתגייס לשירות קרבי, ובמיוחד לתפקידי פיקוד, דוחף את צה"ל לעבר שימוש יתר בכוח.²³

פן חוקתי אחר הוא החשש כי מעבר לצבא מתנדבים בשכר יביא ל"אצבע קלה על ההדק" של הדרג המדיני, כלומר יעודד הפעלת כוח צבאי וסיכון חיי החיילים, הן מתוך תפיסה שהחיילים בחרו בשירות צבאי וקיבלו על עצמם מרצון את הסיכונים הכרוכים בכך, הן משום שצבא מתנדבים בשכר יתבסס על אוכלוסיות מוחלשות, הרחוקות ממוקדי קבלת ההחלטות. מעבר לסיכון לא מוצדק של חיי החיילים, יש חשש שנטייה להרפתקנות צבאית תסלים סכסוכים, ובסופו של דבר, תסכן את האזרחים כולם. לעומת זאת, נשמעה הטענה שאין הוכחה אמפירית לנוכחות הטיעון של "יד קלה על ההדק" של מנהיגים במדינות שיש בהן צבא מתנדבים בשכר.

כך או אחרת, מודל השירות המיטבי צריך להביא בחשבון גם שיקולים חוקתיים, כמו השפעה על יכולתו של הדרג המדיני לשלוט בצבא והבטחת שימוש זהיר בכוח צבאי כלפי אויבים מבחוץ בלבד.

לסיכום ההיבט הזה, מצב שבו להלכה יש במדינה חוק גיוס חובה, אך למעשה שיעורים הולכים וגדלים מבני כל מחזור גיוס אינם מתגייסים, או אינם מסיימים שירות מלא, מקשה על שימור גיוס החובה שוויוני. בפועל, השירות נכפה רק על חלק מסוים מהאזרחים, וכך נוצר אי־שוויון בוטה באחת מהחובות האזרחיות המשמעותיות ביותר המוטלות על אזרחי המדינה. חובה זו טומנת בחובה פגיעה של ממש בחירויות ובזכויות הפרט, והיא תובעת נטל רב והקרבה מהאזרחים המצייתים לה.

23 יגיל לוי המפקד האליון - התאוקרטיזציה של הצבא בישראל (2015).

2.3. סוגיות חברתיות-תרבותיות

כאמור לעיל, מודל צבא העם שהתאים לתפיסות החברתיות שאפיינו את החברה הישראלית הקולקטיביסטית, אינו רלוונטי עוד. החברה הישראלית היום אינה מקבלת עוד את הצורך ביצירת דגם ישראלי אחיד, אלא מבוססת על גיוון דווקא. לכאורה, שינוי חברתי זה, המצמצם מאוד את תפקידיו החברתיים של צה"ל, תומך במי שסבורים שאפשר לשנות את מודל הגיוס למודל של צבא מקצועי. מבלי לבטל את הטיעונים האלה, ראוי לדון בכמה מישורים שבהם עדיין משרת מודל השירות הקיים את החברה הישראלית, ויש להביא אותם בחשבון לפני כל החלטה על שינוי המודל.

אחריות ומחויבות. אף שבני ובנות ה־18 אינם מתגייסים תמיד לצבא מתוך תחושת אחריות קולקטיבית, בכל זאת יש לצה"ל תפקיד בהקניית ערכים כלל-ישראליים. צה"ל גם מקנה לחלק מהמשרתים בו כלים להתמודדות עם מצבים מורכבים ובגרות נפשית. יש המייחסים חלק מהצלחת הרוח "היזמית" הישראלית לערכים אלו המוקנים בצבא דווקא. הפחתת מספר המשרתים וצבא "מקצועי" עלולים לפגוע בהקניית ערכים זו לשכבות רחבות שיבחרו להיעדר מהזירה הצבאית.

אל מול טענה זו יש הטוענים כי דווקא השירות במסגרת היררכית בולם יזמות, וכי השירות הצבאי מאריך את תקופת הנערוּת של הישראלים ודוחה את המועד שבו האזרחים צריכים לקבל החלטות על עתידם, ובעיקר לדאוג לעצמם.

מפגש בין חלקים בחברה הישראלית. אומנם צה"ל כבר אינו כור היתוך של הקבוצות השונות בחברה הישראלית, במיוחד לנוכח העובדה שחלקים ניכרים מהחברה הישראלית אינם משרתים בו עוד. ובכל זאת, צה"ל עדיין ממלא תפקיד חשוב בהיותו מסגרת המאפשרת מפגש בין חלקים שונים בחברה הישראלית והיכרות שלהם אלו את אלו. מפגש זה כרוך גם בחלחול של מתחים למיניהם מתוך החברה הישראלית האזרחית לצה"ל, למשל, המתח שנוצר בין חיילים מבני הציונות הדתית לבין חיילות סביב נושא השירות המשותף. במידה רבה צה"ל הוא עדיין המוקד שבו בני ובנות מגזרים שונים פוגשים אלו את אלו בפעם הראשונה ולומדים להכיר ולהכיל את ההבדלים ביניהם. שינוי מודל השירות יצמצם, מן הסתם, את המפגשים האלה.

עם זאת, ניתן לטעון, כמובן, שאם המפגש בין אוכלוסיות הוא אכן ערך חשוב כל כך לחברה הישראלית, נכון וראוי לקיימו כבר במערכת החינוך, וששירות צבאי משותף אינו הדרך היחידה לעודד אותו.

קידום פריפריות. אף על פי שצה"ל מצמצם את תפקודיו במסגרת החברתית הכללית, עדיין מוצבת בפני צה"ל דרישה לקדם בתוכו פריפריות חברתיות, דוגמת פרויקט "חוות השומר". בהקשר הזה ראוי לציין שכלל לא ברור ששינוי מודל השירות יפגע בתפקיד הזה של צה"ל, ואולי אף להפך. מתוך רצון להגיע למקסימום כוח אדם, ייתכן שצה"ל ימשיך בקידום פריפריות, דווקא מתוך שיקולי תועלת.

תפקידי סיוע לחברה. במשבר הקורונה התברר כי החברה הישראלית עדיין נעזרת בצה"ל בעת משבר לאומי-אזרחי. אולם במבט השוואתי נראה כי בהקשר הזה אין הבדל ניכר בין מדינות שבהן מודל השירות הוא מודל של שירות חובה, לבין מדינות שבהן יש צבא מקצועי. באלו כמו באלו סייע הצבא בהתמודדות עם משבר הקורונה, ברמות שונות.²⁴

2.4. סוגיית העלות והתועלת הכלכלית

בפתח הדיון הזה ראוי לציין כי עצם הדיון בעלותו הכלכלית של צה"ל משקפת את השינוי בסדרי העדיפויות ובאידאולוגיה הציבורית בישראל. דיון "כלכלי" בצה"ל מתאפשר רק לנוכח השינויים התרבותיים בחברה הישראלית, שאימצה את מודל חברת השוק.

עלות השכר

לכאורה, פתרון של צבא מתנדבים בשכר הוא פתרון יקר יותר, שכן יהיה צורך לשלם משכורות שישכנעו אזרחים להתגייס במקום משרתי החובה היום, המשתכרים משכורת בסיסית (דמי קיום). אלא שתפיסה זו אינה מביאה בחשבון את מכלול השלכותיו של השינוי במודל השירות.

ראשית, עלות השכר הנדרשת תלויה בכוחות השוק ובחלופות שיעמדו לפני השוקלים להתנדב לשירות צבאי בשכר, ועל כן העלות אף צפויה לתנודות. אין דומה מצב של מיתון במשק וריבוי מובטלים (כמו בתקופת משבר הקורונה), לתקופה של אבטלה נמוכה ועודף ביקוש לכוח אדם במשק. במצב של אבטלה גבוהה ייתכן שלא יהיה צורך בתוספת שכר

²⁴ ראו סטיוארט כהן "דפוסי פעילות צבאית במלחמה נגד נגיף קורונה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 3.4.2020.

משמעותית. לעומת זאת, בתקופות שבהן האבטלה נמוכה, יידרשו תשומות גבוהות לגיוס כוח אדם לצבא.

שנית, גם בשאלת עלות הכשרת המתגייסים לתפקידים מאפייני המודל פועלים בכיוונים מנוגדים: מחד גיסא, ייתכן שמודל צבא התנדבותי יחייב הכשרה ארוכה ויקרה יותר.²⁵ מאידך גיסא, אם המשרתים בשכר יחויבו במשך שירות ארוך יותר, יהיה צורך בתחלופה נמוכה יותר של בעלי תפקידים חיוניים, וזו תפחית את עלות ההכשרה בהשוואה לעלות הכשרתם של המשרתים בשירות חובה קצר.

ולבסוף, גם הקטנת היקף כוח האדם בצבא ביוזמת הצבא עשויה להוריד את עלויות המעבר לצבע מקצועי. צבא שאינו נושא בעלות המלאה של התשלום לחייליו נוטה לנהוג בבזבז בשימוש במשאב הזה. התשלום הגבוה יותר לכל חייל יעודד את הצבא לבחינה מעמיקה יותר של היקף כוח האדם הנחוצה לו באמת ולניצול יעיל יותר של כוח האדם הזה. על בסיס הנחה זו נוסחו ב-2006 המלצות ועדת בן בסט בעניין קיצור שירות החובה ותגמול בשכר הולך וגדל למשרתים תקופות ממושכות, על פי צורכי הצבא. מעבר דומה משירות חובה לצבא מקצועי בארצות הברית הקטין את גודל הצבא בכשליש. גם בישראל, העברת עלות תגמולי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי לצה"ל ב-1985 הביאה להפחתה ניכרת של מספר ימי המילואים שצה"ל מנצל.

העלות למשק

הטענה הכלכלית המרכזית של תומכי המעבר לצבא מקצועי היא ששחרור של חלק משמעותי מכל מחזור גיוס משירות צבאי של שנתיים ומעלה יאפשר להם להשתלב במשק בשלב מוקדם יותר בחייהם הבוגרים, בין שיצאו לעבוד מייד, בין שיתחילו מוקדם יותר בהכשרה אקדמית ומקצועית ויגיעו בגיל צעיר יותר לשוק העבודה. תהליך זה צפוי להעלות את התוצר. ועדת ברודט ציינה כי בשנות ה-90 היה הפסד התוצר למשק בשל שירות החובה, בעקבות עיכוב הכניסה של צעירים לשוק העבודה, כ-1.7% מהתוצר השנתי, ועל סמך הנחות דומות היה אפשר להעריך את אובדן התוצר ב-2007 ב-11 מיליארד ש"ח.²⁶

25 שלח, לעיל ה"ש 5, בעמ' 192.

26 דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון 134 (ועדת ברודט, מאי 2007).

על פי חישובי אגף התקציבים במשרד האוצר, המבוססים על עבודת הכלכלן יוסף זעירא (2018), אובדן התוצר למשק בשל שירות החובה ב-2019 עמד על כ-72 מיליארד ש"ח.²⁷

עלות נוספת הכרוכה במעבר לצבא מתנדבים בשכר קשורה במידת אי-היעילות של מערכת המיסוי. מעבר משירות חובה לשירות התנדבותי משמעו מעבר מתשלום "מס בעין" בדמות שירות של שנתיים-שלוש, למימון משכורות למשרתים באמצעות מיסוי כללי של כל אזרחי המדינה. בתהליך הזה כרוך "פחת" מסוים, התלוי במידת היעילות של מערכת המס.

עלות השירות האזרחי-לאומי

כפי שציינו לעיל, רבים מתומכי שימור המודל הקיים תומכים גם בהטלת חובת שירות אזרחי-לאומי על מי שאינם משרתים, מטעמים של הגברת השוויון. להטלת חובה זו השלכות כלכליות חשובות ביותר, שטרם נדונו דיון נרחב בישראל. ראשית, מנגנון שבו ישרתו עשרות אלפי צעירים בכל שנה כרוך בעלויות גבוהות. שנית, לשירות אזרחי-לאומי נרחב יש השלכות משקיות משמעותיות, במיוחד על המשתייכים לשכבות החלשות שמשרתי השירות האזרחי-לאומי עלולים לתפוס את מקומם.²⁸

נראה אפוא כי לנוכח ריבוי המשתנים ביחס לתועלת הכלכלית שבמודלים השונים, הוודאות היחידה היא שצפייה תנודתית רבה בשאלת העלות והתועלת של המערך. ואולם, יש לתת את הדעת לשאלה העקרונית אם אתגריה הביטחוניים של ישראל מאפשרים לה לאמץ מודל גיוס שבו ייתכן מצב שהצבא יתקשה לשמר את כוח האדם הנדרש לו דווקא בעת משבר ביטחוני.

2.5. שיקולים ארגוניים

סוג השיקולים האחרון שיש לשקול בדיון בשינוי מודל השירות הוא השיקולים הארגוניים - מהם השינויים שצה"ל יוכל וירצה לתמוך בהם ולהכיל אותם.

27 יוסף זעירא כלכלת ישראל (2018).

28 אסף מלחי, סטיארט כהן וראובן גל תיקון שירות החובה באמצעות קלקולים חדשים? חוות דעת למתווה "שירות לכולם" (מוסד שמואל נאמן 2021).

נראה כי בעשרות השנים האחרונות, שבהן התקיים מודל גיוס החובה, נוצרו כבר בצה"ל כוחות ארגוניים פנימיים משמעותיים שיש להם אינטרס בשימור המודל הקיים. עם זאת, נראה כי צה"ל כבר אימץ שורה של מנגנונים המשקפים את הידיעה שבפועל אין עוד מקום לשימור מודל שירות החובה בלבד. בהקשר הזה ראוי לשים לב לשני גורמים ארגוניים המלמדים כי צה"ל "הפנים" כבר את הצורך בפיתוח כלים של שירות בשכר.

פיתוח מודל צבא הקבע. משנות ה-80 יחסו של צה"ל לצבא הקבע השתנה שינוי של ממש. השירות בצבא הקבע, במיוחד בשלבים המאוחרים שלו, נתפס כ"מקצוע", השכר הועלה ואומצו מנגנונים שנועדו להעניק תמורה משמעותית לאנשי הקבע.²⁹

מודל השירות הדיפרנציאלי. ביחידות מסוימות בצה"ל יש זה מכבר שיעור גבוה יותר של משרתי קבע, וממילא הן כבר קרובות יותר למודל של שירות מתנדבים. בשנים האחרונות הולך צה"ל ומאמץ מודלים של שירות הכוללים "חתימה" בשורה ארוכה של יחידות ותפקידים צבאיים.

מיקור חוץ. חלק ממשומות הצבא שאינן ביטחוניות (כגון מזון, אחזקה וכו') הועברו לחברות אזרחיות.

מכאן שגם משיקולים ארגוניים נראה כי צה"ל יכול "לספוג" שינוי במודל השירות.

2.6. קשרי גומלין בין הסוגיות

כאמור בפתח המסמך, כל מודל גיוס שיאומץ צפוי להשפיע על סוגיות היסוד בשירות הצבאי בישראל, שכמה מהן נדונו כאן. להלן ריכוז הסוגיות שבחן צוות המחקר בעזרת מומחים ובעלי תפקידים נוספים,³⁰ וההשפעה שמודל הגיוס עשוי להשפיע עליהן. סוגיות אלו נבחנות לעיתים בנפרד ולא ממבט־על, ולכן נציג כאן את סיכום הדברים בחלוקה לשני אבות הטיפוס של מודלים (גיוס חובה מול צבא מתנדבים), אולם כאמור, בין שני המודלים האלה קיימים מודלי ביניים נוספים.

29 מוטי ספראי "כשנאו־ליברליזם פוגש את 'צבא העם': השינוי ב'צבא העם' כפי שהוא משתקף בשינויים במודל שירות הקבע" הצבא וחברת השוק בישראל 98 (יגיל לוי ואח' עורכים 2019).

30 סוגיות אלו נבחנו לעומק במסגרת שלושה שולחנות עגולים שכונסו במכון הישראלי לדמוקרטיה בקיץ 2020 סביב הנושאים המחוארים בלוח שלעיל. בדינונים השתתפו כאמור חוקרים מהאקדמיה, אנשי צבא לשעבר ובעלי תפקידים שונים..

הסוגיה	שירות חובה	צבא מתנדבים בשכר
שירות חרדים	בעיית "השוויון בנטל" בשל הרוב החרדי שאינו מתגייס, ובעיית היעדר שוויון בתנאי השירות והתגמולים בנוגע למיעוט חרדי המשרת בצבא (תשלומי משפחה גבוהים לחיילים חרדים נשואים).	הבעיה נפתרת משום שהגיוס והשירות מבוססים על חוקי היצע וביקוש.
שירות לאומי-אזרחי חובה	פתרון אפשרי לגידול המתמשך הצפוי במחזורי הגיוס מעבר לצורכי הצבא, וכן פתרון לגיוס חלופי מותאם-תרבות עבור אוכלוסיות שיש להן התנגדות לאומית, דתית-חברתית או מצפונית לשירות צבאי (בעיקר ערבים וחרדים).	אין צורך בשירות לאומי-אזרחי מחייב. שירות התנדבותי מבוסס על מוטיבציה לתרומה לחברה, והוא אינו חלופה לשירות צבאי. סביר שהנהגת הציבור הערבי והחרדי תדחה מודל של שירות לאומי-אזרחי מחייב.
הטלת תפקידים אזרחיים על חיילי חובה	מאפשר מענה לגידול מחזורי הגיוס מעבר לצורכי הצבא, אך נוגד את הרעיון שאת התפקידים האלה ימלאו המשרתים בשירות לאומי-אזרחי שיבואו מאוכלוסיות המתנגדות לשירות צבאי. עלול ליצור בעיה מבחינת זכויות החיילים, אם השירות בתפקידים האלה אינו בהסכמתם. כמו כן מתעוררת בעיה חוקתית מבחינת ייעודו של הצבא והפיקוח האזרחי עליו, וגם בעיות ביחסי העבודה במשק.	אם המתגייסים יודעים מראש שייתכן שיוטלו עליהם תפקידים אזרחיים, הבעיה מבחינת זכויות החיילים נפתרת. עם זאת, הבעיה החוקתית נותרת על כנה.

צבא מתנדבים בשכר	שירות חובה	הסוגיה
<p>התפקיד החברתי של צה"ל מצטמצם מאוד. כדי למשוך מתנדבים לשירות בשכר מלא ייתכן שהצבא יאלץ לגרום לשירות להיות אטרקטיבי יותר לשכבות סוציו-אקונומיות נמוכות, ובכך יתרום לצמצום פערים. הצורך למצות את פוטנציאל המתנדבים עשוי לקדם גם שוויון מגדרי,³¹ וכך גם הפחתת הצורך להתאים את הצבא למתגייסי החובה. מנגד, ייתכן מאוד שהצבא יאלץ להנמיך את רף האיכות של המתגייסים, ובכך תיפגע איכות הכוחות המשרתים ביחידות מסוימות. האם ידו של הדרג המדיני תהיה קלה יותר בשימוש בכוח צבאי?</p>	<p>מילוי תפקידים חברתיים-אזרחיים משמר את מעמדו של צה"ל, את היותו מוסד ממלכתי ראשון במעלה התורם לגיבוש "השבטים" השונים בחברה הישראלית. מודל שירות זה מחייב הקפדה וזהירות בהפעלת כוח צבאי לא מרוסן ("הבנים של כולנו"), ומשמר מחויבות לסף גיוס שאינו גבוה מדי ("הזכות לשרת").</p> <p>אבל (1) "הגיבוש החברתי" בצה"ל חלקי משום שמגזרי המיעוטים המרכזיים, הערבים והחרדים, נותרים ברובם מחוץ לשירות החובה; (2) אי-שירות עלול להוות אמתלה לאפליה ולהדרה של מי שאיננו משרת ממגזרים אלו ובכלל; (3) יש עדויות וטענות שצה"ל משמר, ואף מרחיב, במקרים מסוימים, פערים חברתיים (הסללה); (4) הצורך לאפשר לחרדים לשרת בצבא על פי אורח חייהם עלול לפגוע בערך השוויון המגדרי.</p>	<p>התפקיד החברתי של צה"ל</p>

31 אפשר לראות סימנים לכך כבר היום, בפתיחת תפקידים קרביים שמלש"בים גברים מעוניינים בהם פחות לשירות נשים.

3. עקרונות יסוד

אחת ממטרותיו המרכזיות של המסמך הזה היא להציע שורה של עקרונות נורמטיביים ושיקולים מעשיים שיש להתחשב בהם בבחירת מודל השירות. איננו מדרגים את רשימת העקרונות על פי סדר חשיבות, או על פי ההיתכנות הפוליטית שלהם. טענתנו היא כי כל דיון בסוגיה חייב לתת את הדעת לכל אחת מהנקודות העקרוניות המתוארות כאן.

3.1. עקרונות נורמטיביים לקבלת ההכרעה

- (1) **שוויון בנטל.** המודל יספק קריטריונים שקופים וענייניים למתן פטורים משירות.
- (2) **שוויון הזדמנויות.** המודל ישקף שוויון הזדמנויות בשירות הצבאי לכלל החיילים והחיילות.
- (3) **אי-העמקת פערים.** בכל מודל שירות שייבחר יפעל צה"ל שלא להעמיק את הפערים הקיימים בחברה הישראלית במהלך השירות.
- (4) **ערכים מכונני זהות.** על המודל הנבחר לשקף יחס של כבוד לערכים מכונני זהות של המועמדים לשירות והמשרתים. ערכים אלו יכובדו בין שהם מבוססים על דת, בין על אידאולוגיה אחרת.
- (5) **קבלת הכרעות בכנסת.** כל הסוגיות הקשורות במודל השירות, לרבות היקף הגיוס, תפקידיו החברתיים של צה"ל, מנגנון השירות הלאומי-אזרחי והיקף התמורות למשרתים, צריכות להיות מוכרעות בכנסת אחרי דיון ציבורי.
- (6) **חירות הפרט.** על המודל המאומץ להצדיק את כפיית שירות חובה - אם תהיה כפייה - לנוכח הפגיעה בחירויות הנגזרת ממנה.
- (7) **שליטת הדרג המדיני בצבא - חוק יסוד: הצבא.** כל מודל חלופי צריך להיבחן גם במידה שהוא מוסיף או גורע מיכולתו של הדרג המדיני לשלוט בצבא, הלכה למעשה.

3.2. עקרונות מנחים - תהליכים מבניים

(1) **עבודת מטה מקדימה.** על צה"ל לערוך עבודת מטה באשר לצורכי כוח האדם הנדרשים, לנוכח ההתפתחויות האסטרטגיות והטכנולוגיות הקיימות והצפויות, ולא על בסיס גודל מחזור המתגייסים הצפוי או היקף הפטורים המשוער של אוכלוסיות שונות.

(2) **תפקיד הדרג המדיני.** הדרג המדיני יקבע את הגודל הרצוי של צה"ל ואת עקרונות מודל השירות הרצוי על בסיס עבודת המטה הצבאית והעקרונות כפי שיפורטו להלן.

(3) **הדרגתיות וזהירות.** לנוכח מצבה הגאו-פוליטי הרגיש של מדינת ישראל, כל שינוי במודל השירות הקיים צריך להיעשות בזהירות, בהדרגה ובריאה ארוכת טווח.

(4) **ראייה השוואתית.** קביעת מודל הגיוס והשירות תיעשה מתוך השוואה לדמוקרטיה אחרות ולימוד מניסיון, ומתוך התחשבות בהבדלים בינן לבין מדינת ישראל.

(5) **שיקולים כלכליים.** יש להביא בחשבון שיקולי עלות-תועלת, אך גם להבין שתחזיות והנחות אינן יכולות להיות מדויקות.

(6) **בחינה של מערך שירות המילואים והקבע.** יש לגבש החלטה עקרונית, אם ובאיזו מידה נדרש כיום ויידרש בעתיד הנראה לעין צבא מילואים ומה יהיה היקפו, ואם אפשר להכשיר מערך מילואים שאינו מתבסס על שירות חובה ארוך.

(7) **שירות צבאי ושירות אזרחי וביטחוני אחר.** מודל השירות בצבא צריך להיבחן במבט רחב שיכלול בחינת חלופות לשירות צבאי. בחינה זו צריכה לשקול את עצם ההצדקה לכפות שירות מחוץ לצבא, ואת סוג המשימות שראוי שימולאו במסגרת השירות החלופי.

(8) **משימות אזרחיות-חברתיות ואזרוח משימות.** בחינת מודל עתידי תתחשב גם בשאלה מה ראוי שיהיו המשימות האזרחיות-חברתיות שימלא הצבא. כתמונת מראה של שאלה זו יש לבחון אילו משימות שחייילים ממלאים היום נכון שיפורטו וימולאו באמצעות המגזר האזרחי או באמצעות מתנדבים ומתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי.

(9) **התחשבות בשיקולים ארגוניים.** כל רפורמה מבנית ומהותית במודל הגיוס והשירות בצה"ל תחייב רתימה ושיתוף פעולה של הפיקוד הצבאי הבכיר. אין משמעות הדבר מתן "זכות וטו" לדרג הצבאי, אלא מודעות לחשיבות שיתוף הפעולה עימו ופעולה אקטיבית לגיוס תמיכתו.

4. חלופות אפשריות למודל הגיוס

על סמך הנחות ועקרונות אלו ועל פי סקירת ספרות עדכנית בתחום, מתוארים להלן כמה מודלים המציגים טווח רחב למדי של חלופות לגיוס ולשירות שאינן דיכוטומיות (על הרצף שבין שירות חובה מלא לשירות התנדבותי מבוסס שכר).

המודל	עקרונות ועיקרי המודל	יתרונות מרכזיים	חסרונות וחסמים	מדינות שבהן פועל המודל*
1. שירות חובה צבאי מקיף, לפי מודל החובה	כולם משרתים להלכה (בישראל) בין 24 ל-30 חודשים. בפועל, גיוס של פחות ממחצית מבני ה-18. פטור נרחב מטעמים לאומיים, תרבותיים, מצפוניים ונפשיים.	אין "דמי מעבר" - הקשיים הכרוכים בעצם המעבר ממודל למודל. מבצעות - מאפשר מתן מענה מהיר לאיומים ביטחוניים שוטפים ועתידיים באמצעות צבא חובה גדול ה"מזין" גם את כוחות המילואים. מסייע לכינון זהות לאומית, לחיזוק אהבת המולדת ולגיבוש סולידריות חברתית (מפגש ראשון בין כמה מ"שבטי ישראל")	פגיעה בעקרון השוויון בנטל. חוסר יעילות כלכלית. אובדן תוצר למשק (כניסה מאוחרת לשוק העבודה). קושי ליצור ולשמר מקצועיות צבאית בשל תחלופת חיילי החובה. פגיעה בחירות הפרט. היעדר גמישות - גודל צבא החובה נגזר מהנתונים הדמוגרפיים (גודל מחזור הגיוס) ולא מצורכי הצבא.	ישראל, קוריאה הדרומית, שווייץ, שוודיה טייוואן, פינלנד

מדינות שבהן פועל המודל*	חסרונות וחסימים	יתרונות מרכזיים	עקרונות ועיקרי המודל	המודל
	<p>ראו החסרונות במודל 1 - מלבד הפגיעה בשוויון בנטל.</p> <p>חוסר היעילות הכלכלית אף גדול ממודל 1 לנוכח הגידול הדמוגרפי הצפוי, בצירוף הרחבת מעגל האוכלוסיות המתגייסות.</p> <p>האם יש היתכנות פוליטית?</p> <p>האם יש היתכנות ארגונית לקליטה רחבה של חרדים וערבים בצה"ל?</p>	<p>מבצעות - ראו מודל 1.</p> <p>כינון זהות לאומית - ראו מודל 1.</p>	<p>כולם משרתים - למעשה.</p> <p>תקופת השירות אחידה לכולם.</p>	<p>2. שירות חובה צבאי מקיף: צבא אזרחים - גרסה אידיאלית של המודל הקיים</p>
	<p>פגיעה בחירות הפרט.</p> <p>הצפת השוק ופגיעה בשוק העבודה.</p> <p>קרוב לוודאי ששירות אזרחי לא ייתפס כתרומה שווה לשירות צבאי.</p> <p>האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות היום?</p>	<p>מענה ביטחוני מלא, לפי צורכי הצבא.</p> <p>הקצאה מיטבית של כוח אדם.</p> <p>שיפור בשוויון שבנשיאת נטל השירות באמצעות שילוב אוכלוסיות שאינן משרתות היום.</p> <p>שמירה על סולידריות ולכידות חברתית</p>	<p>כולם משרתים.</p> <p>מנגנון מיון אחד, לצבא זכות קדימה בבחירת משרתיו.</p> <p>מי שלא נבחר לשירות צבאי משרת בשירות אזרחי - חובה.</p> <p>היקף הפטורים מצומצם ועל בסיס קריטריונים אובייקטיביים, שקופים והוגנים.</p>	<p>3. שירות חובה מקיף בצבא או בשירות אזרחי, לפי בחירת הצבא</p>

מדינות שבהן פועל המודל*	חסרונות וחסימים	יתרונות מרכזיים	עקרונות ועיקרי המודל	המודל
גרמניה (עד 2011) אוסטריה	פגיעה מסוימת בחירות הפרט (עצם החובה לשרת). הצפת השוק ופגיעה בשוק העבודה. עלויות תפעול גבוהות מאוד. חשש לפגיעה באיכות כוח האדם בצבא לנוכח העדפתם של צעירים בעלי נתונים גבוהים במסלול שירות אזרחי. האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות היום?	פגיעה מופחתת בחופש הפרט. מספק מענה ביטחוני מלא. שמירה על סולידריות ולכידות חברתית. השירות הצבאי הקצר יותר "מפצה" על היותו שירות קשה יותר. צמצום תופעות של חוסר מיצוי כוח אדם צבאי ("אבטלה סמויה" מופחתת).	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 על פי הגרלה.	4. שירות חובה מקיף בצבא או בשירות אזרחי, לפי בחירת הפרט
מתקיים באופן חלקי ומוגבל גם במצב הקיים בישראל, דומה להמלצות ועדת בן בסט.	חסרה גמישות בגודל צבא החובה – משתנה לפי גודל המחזור. האם יש היתכנות פוליטית לשילוב האוכלוסיות שאינן משרתות?	משמר שוויון על ידי שירות חובה מקיף. מאפשר גמישות בגודל הכולל של הצבא – מזין צבא מילואים לשעת חירום. מקטין את הפגיעה בכלכלה ובחירות הפרט על ידי צמצום שירות החובה למינימום. נותן מענה לצורך בתקופות שירות ארוכות ובהתמקצעות במערכים מסוימים.	כולם משרתים שירות חובה צבאי קצר לתקופת הכשרה. חלק מהמתגייסים, בתפקידים המצריכים הכשרה ארוכה יותר, ממשיכים לשירות ארוך יותר וזוכים בתגמולים מתאימים.	5. שירות חובה דיפרנציאלי

מדינות שבהן פועל המודל*	חסרונות וחסמים	יתרונות מרכזיים	עקרונות ועיקרי המודל	המודל
נורווגיה	<p>האם ניתן לשמר מוטיבציה לשרת כאשר רק חלק מבני המחזור משרתים?</p> <p>האם יש היחכנות פוליטית לקביעת קריטריונים שקופים וענייניים שיהיו מקובלים על הציבור?</p>	<p>גמישות - מאפשר לגייס רק את מספר החיילים הנדרש לצבא בכל עת. נותן מענה לפגיעה בתחושת השוויון, במיוחד במצב הנוכחי שבו יש גיוס סלקטיבי בפועל, אך הוא לא שקוף ולא שוויוני.</p>	<p>רק חלק מבני המחזור משרתים. לפי השיעור הנדרש לצורכי הצבא.</p> <p>הצבא בוחר את המתגייסים לפי קריטריונים שקופים וענייניים או באמצעות הגרלה.</p>	<p>6. שירות חובה סלקטיבי</p>
מקסיקו	<p>מבצעות - האם לא יוצר למעשה "שני צבאות" שיתקשו לשתף פעולה?</p> <p>ייתכן שמודל זה יגדיל פערים חברתיים.</p>	<p>נותן מענה לצורך בהתמקצעות ובתקופות 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. במערכים צבאיים אחרים השירות הוא שירות מתנדבים בשכר (מהיום הראשון) לתקופה ארוכה יותר משירות החובה (למשל, חיל האוויר, מערך המודיעין)</p> <p>מי שלא מתנדב ומתקבל למערך משרת שירות חובה.</p>	<p>7. שילוב בין שירות חובה ושירות מתנדבים בשכר, לפי מערכים צבאיים</p>

מדינות שבהן פועל המודל*	חסרונות וחסמים	יתרונות מרכזיים	עקרונות ועיקרי המודל	המודל
	מענה גמיש פחות לאתגרים ביטחוניים. אפשרות להעמקת אי-השוויון אם וכאשר גיוס החובה יופעל באופן סלקטיבי. מנגנון הגיוס בזמן חירום כפוף למניפולציות (פטורים לא ענייניים ועוד). מבצעות - עד כמה גיוס החובה בשעת חירום ייתן מענה מבחינת כשירות?	פגיעה פחותה בחירויות ובזכויות הפרט. צמצום ניכר של אי-השוויון בנשיאה בנטל.	"ברירת המחדל" היא צבא מתנדבים בשכר בלבד. אפשרות לגיוס חובה כדי להשלים פערים בין הנכונות להתגייס לצורכי הצבא, או בשעת חירום, על פי הכרעת הדרג המדיני.	8. צבא מתנדבים בשכר עם "שסתום"
בריטניה, ארצות הברית ומדינות רבות נוספות	חשש מגיוס מתוך כורח בקרב אוכלוסייה חלשה. חוסר גמישות במענה לאתגרים ביטחוניים.	פגיעה מינימלית בחירויות ובזכויות הפרט. נטרול סוגיית אי-השוויון בנשיאה בנטל.	השירות בצבא מתבסס על מתנדבים בשכר בלבד.	9. צבא מתנדבים בשכר

* מדינות שיש בהן משטר דמוקרטי. לא בכל מדינה המצוינת כאן מתקיים המודל במלואו.

החלופות המוצגות לעיל הן למעשה מעין אבות טיפוס של מודלים שונים לשירות צבאי. כמו במדינות רבות אחרות שבהן פועלים מודלים היברידיים של שירות צבאי, יש להניח כי גם בישראל ייווצר בעתיד מודל שיתבסס על שילוב של רכיבים מאבות טיפוס אלו, על פי צורכי המדינה והצבא.

5. מסקנות עיקריות

(1) מגמות קיימות ומתגברות, דמוגרפיות, ביטחוניות, טכנולוגיות, חברתיות וערכיות, לצד חוסר התמיכה הציבורית הגובר במודל השירות הקיים, עשויות להביא לשינוי הכרחי במודל השירות הקיים.

(2) בחירת המודל המיטבי מחייבת דיון והכרעה בשאלות נורמטיביות (למשל, תפקידו החברתי של הצבא), וכן הצגה של צורכי כוח האדם של הצבא והכרעת הדרג המדיני בסוגיה זו.

(3) כל מודל שייבחר יחייב ניתוח כלכלי מפורט, אולם לנוכח ריבוי ההנחות והתנודתיות הצפויה – הניתוח הכלכלי לא יוכל להכריע איזה מודל ייבחר, אלא ישפיע על עיצוב פרטיו של המודל הנבחר.

(4) במציאות הקיימת צבא מתנדבים בשכר אינו מתאים למדינת ישראל. הגורמים המרכזיים לכך הם סימני שאלה בדבר שימור איכות כוח האדם, והגבלת יכולתו של הצבא להתרחב במצבי משבר.

(5) מרחב הפתרונות המבטיח והסביר נמצא באזור הביניים – הינו שינוי ועיצוב מחודש של שירות החובה ולא ביטולו. מכאן נגזרת האפשרות לגבש מודל שירות דיפרנציאלי-סלקטיבי-מקביל, כפי שיתואר להלן.

(6) הטלת חובת שירות לאומי-אזרחי נרחבת על קבוצות ואוכלוסיות שאינן משרתות כיום אינה צריכה להיות מרכיב משמעותי בפתרון המוצע. חובה כזאת לא תפתור את בעיית השוויון בנטל או את בעיית הגידול הצפוי במחזורי הגיוס, והיא מעורר קושי מבחינת הפגיעה בחירות הפרט ובשוק העבודה.³²

(7) הרחבת חובת השירות גם למערכי שעת חירום שאינם צבאיים, כגון רפואה, חילוץ ונפגעים, כיובי אש, תפקידים שממלא היום פיקוד העורף, עשויה להיות מרכיב בפתרון.

(8) יש לדון במודל המיטבי בראייה כוללת של נושאים הנדונים לרוב בנפרד (שילוב חרדים וערבים, שירות אזרחי, מילוי תפקידים אזרחיים על ידי הצבא ואזרוח של תפקידים צבאיים).

32 יגיל לוי שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל (2015).

6. המלצות מדיניות - מתווה למודל השירות המוצע: מרכיבים, הזדמנויות ואתגרים

לנוכח האמור לעיל אפשר להמליץ על שתי חלופות - הראשונה שמרנית וזהירה, ואילו בשנייה יש נדבך רדיקלי וחדשני מעט יותר.

א. שירות חובה דיפרנציאלי-סלקטיבי (חלופה מתונה-שמרנית)

שירות החובה ישמר ויחוזק על בסיס עדכון החקיקה. העדכון יבוסס על הליך קבלת החלטות מעמיק בדרג המדיני (דיונים נרחבים בממשלה ובוועדת החוץ והביטחון של הכנסת) וייערך בשיתוף הצבא, מומחים וארגונים חוץ-ממשלתיים, אך לצה"ל לא תינתן "זכות וטו" בקביעת המתווה.

הצעת החוק תתבסס על העקרונות האלה:³³

(1) יונהג שירות חובה דיפרנציאלי רשמי. שירות החובה יקוצר לתקופת שירות שלא תעלה על 24 חודשים, לנשים וגברים כאחד.³⁴ קיצור שירות כזה יביא לצמצום אי-השוויון בין המשרתים לבין מי שאינם משרתים.

חלק מהמתגייסים - בעיקר במערכי לוחמה ותומכי לחימה - יגויסו לתקופה ארוכה יותר, שתיקבע מראש בתום תהליך המיון והשיבוץ הצבאי. ככל הניתן יתבסס השירות הממושך על הסכמת המתגייסים, ומכל מקום יינתן תגמול מלא עבור שירות ממושך שנדרש - דומה לזה הניתן למשרתי הקבע כיום.

(2) מערכות הגיוס והמיון הצבאיות ישאפו לשוויוניות ואחידות לשני המינים. נשים המשרתות כלוחמות יגויסו באופן דומה לזה של הגברים, ולא כמתנדבות כפי שנעשה כיום. שירות במגוון רחב של תפקידים יחייב התחייבות לתקופת שירות ארוכה יותר, ויזכה בתגמול.

33 בגיבוש ההמלצות הסתמכנו על רבים לפנינו. במיוחד ראוי לציין את פרופ' יגיל לוי: יגיל לוי "גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 8.3.2021. וכן שלח, לעיל ה"ש 5.

34 המתגייסים לתקופות ממושכות יותר (28 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.

(3) תגמול והטבות ייחודיות למשרתים בתפקידים מיוחדים. המודל ישקף העדפה באופן התגמול למשרתים במערך הלוחם ותומך הלחימה. עקרון השוויון ישוקף גם בהעלאת התמורה למשרתים.

(4) מסלול פטור משירות צבאי על בסיס מצפוני-זהותי. המודל יכלול ערוץ המכיר בטעמים של מצפון וזהות אישית כטעמים העשויים לפטור משירות צבאי. הפטור יינתן על ידי ועדה על פי תנאים שקופים ושוויוניים. מקבלי הפטור יומרצו לפנות למסלולים חלופיים כמפורט בסעיף הבא.

(5) מסלולי שירות חלופיים-התנדבותיים. בגידול הצפוי במחזורי הגיוס אנו רואים הזדמנות להעצים מערכים נוספים המבטיחים את חוסנה הלאומי של מדינת ישראל. מתוך פוטנציאל הגיוס לצה"ל "יופרשו" חלקים מסוימים (כנגזרת מצורכי הצבא, וכפי שתאשר הממשלה) לטובת ארגוני חירום אזרחיים, כמו שירותי הכבאות, וארגוני חירום אזרחיים אחרים.

ייעשה מאמץ לשלב במסלולי שירות אלו את בני ובנות המגזרים החרדי והערבי. יודגש כי עבור אוכלוסיות אלו השירות יהיה התנדבותי על בסיס נורמטיבי-חברתי (הלוקה בחסר כיום) ולא חלק מכוח הכפייה המדינתי. השירות ההתנדבותי הלאומי-אזרחי של נשים וגברים מהציבור הערבי והחרדי יעודד באמצעות תמריצים, מערכי הסברה ושיווק. עם זאת, מערך התגמולים ישקף העדפה של שירות צבאי - גם שירות שאינו קרבי - על פני שירות אזרחי. (6) מנגנוני מיון ושיבוץ והפיקוח האזרחי עליהם. המודל יעגן מנגנון פיקוח אזרחי על הליכי המיון וההשמה של כוח האדם, בשיתוף הצבא.

המודל האמור אינו משנה את מודל השירות הקיים שינוי דרמטי, אך הוא מכניס אותנו למסגרת ברורה, רשמית, שקופה וחוקית, שיש בה כדי לענות על מקצת הבעיות שבמודל השירות הקיים, ובעיקר לייצבו ולהבהיר אותו כדי לשמור על הלגיטימיות של שירות החובה בקרב הציבור הישראלי.

1. שירות חובה מקוצר (חלופה רדיקלית)

מוצע לבחון אפשרות להסדיר שירות חובה אחיד (לנשים וגברים) שיימשך 16-18 חודשים בלבד, של האוכלוסיות המשרתות כעת. מדובר אומנם בסד מהודק וקצר מאוד של הכשרה צבאית בסיסית וחיונית, אך היא מצמצמת עוד יותר את הפגיעה בחירות הפרט ותצמצם את אי-השוויון בין משרתים לבין מי שאינם משרתים. מובן גם שחלופה זו תאפשר יציאה מוקדמת יותר לשוק העבודה (ולמסגרות השכלה גבוהה) לאלפי צעירים בכל שנה, עוד לפני

גיל 20. מצב העשוי להגדיל בטווח הארוך את ההון האנושי של צעירים אלו ולתרום להגדלת הפיריון הכלכלי והתל"ג בישראל.³⁵

שינוי כזה תואם את הצפי לגידול ניכר במחזורי הגיוס. עם זאת, חשוב לציין כי הצעה זו תחייב להגדיל ככל הנראה את מספר המתגייסים, כדי לתת מענה מיטבי לצרכים ביטחוניים שוטפים ולתרחישי סיכון אפשריים. מובן כי תקופת ההכשרה הקצרה מתאימה רק חלק מהתפקידים הצבאיים, ויוותרו שורה ארוכה של תפקידים שתידרש להם תקופת הכשרה והכנה ממושכת יותר ויקרה יותר לצבא ולקופה הציבורית.³⁶ כדי לשמר כוח אדם איכותי מתאים למסלולי שירות ממושכים מעבר לתקופה המוצעת (קרי 16-18 חודשים), יידרש הצבא לתגמל היטב ובשכר מלא את המשרתים במסלולים אלו.³⁷

הטיעונים התומכים בחלופה זו:

(1) לצבא תינתן הזדמנות הוגנת לפנות לקבוצות גדולות של בני ובנות החברה הישראלית ולנסות לשכנע אותם להמשיך את שירותם הצבאי. מתן הזדמנות זו יכול להפחית את החשש מפני בעיית הגיוס של כוח אדם איכותי.

(2) **המסלול מבוסס על מסלולי שירות מקוצרים קיימים.** כבר כיום יש בצה"ל מסלולי שירות דיפרנציאליים ייחודיים ומגזריים שבהם השירות הצבאי בפועל הוא כ-17 חודשים בלבד. מסלולי השירות לבני ישיבות ההסדר, למשל, מותאמים למאפיינים ולצרכים של בני הצינונות הדתית ומשלבים לימודי קודש תורניים עם תרומה אזרחית למדינה ולחברה. בהסדר הזה כלולים אלפי משרתים ותלמידים בכל שנה, וחלק ניכר מהם משרתים ביחידות קרביות.³⁸ אך שמדובר בקבוצה קטנה ומובחנת (בהשוואה לסדר הכוחות הכלליים בשירות החובה), יש לבחון אם וכיצד ניתן להחיל שירות חובה מקוצר מסוג זה על מרבית

35 למרות הסתייגויות מובנות, מתחשבים כלכליים הצופים פני עתיד ועל בסיס הערכות כלכליות, אפשר לגבש הערכה צפויה של החיסכון המשקי שייחסקר לאחר קיצור שירות זה.

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

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

38 לפי דיווחי האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, בשנת 2015 נכללו בהסדר 77 מוסדות לימוד חורניים. בכל שנה מתגייסים כ-1,500 חיילים מתוך כ-5,400 הצעירים שבהסדר (לומדים וחיילים יחדיו).

המשרתים, ולגבש אותו בדומה להסדר בני הישיבות, ללא מרכיב הלימודים הממושכים במסגרת ישיבה.

(3) השוואת משך שירות החובה בישראל לשירות החובה בדמוקרטיה אחרות. זאת ועוד, קיצור השירות המוצע מקרב מאוד את משך שירות בישראל לאורכם של מסלולי שירות חובה בצבאות של מדינות דמוקרטיות אחרות,³⁹ הנמצאות גם הן תחת איום ביטחוני-צבאי ניכר ומתמשך. למשל, משך שירות החובה בקוריאה הדרומית הוא 18-21 חודשים בלבד, בפינלנד אורך שירות החובה הוא 6-9 לחודשים, ובמדינות אחרות שאין בהן שום איום ביטחוני, דוגמת ונורווגיה, שגם בהן נהוג להלכה שירות חובה (אך שלמעשה הוא מסלול התנדבותי), נמשך השירות 6-19 חודשים בלבד. למרות השונות הרבה בין מצבן הגאוגרפוליטי והחברתי של מדינות אלו למצבה הייחודי והמורכב של ישראל, נוכל להעריך כי השינוי המוצע הזה אפשרי וריאלי, אם תתקבל הכרעה פוליטית, ציבורית וצבאית אמיצה בנושא זה.

סיכום

כאמור בפתח הדברים, שאלת מודל השירות במדינת ישראל רחבה יותר מהדיון בפרטי שיטת הגיוס עצמה. לפיכך, ברי לנו כי כל שינוי במודל הזה עשוי לגרום ל"רעידת אדמה" בתפיסת הציבור את חובת הגיוס הכללית ואת האתוסים המכוננים שהיא נשענת עליהם. עם זאת, כדי לספק מענים ביטחוניים מלאים, יעילים וראויים למארג האתגרים הניצבים בפני החברה הישראלית, הצענו במסמך זה מתווה לעדכון מודל השירות. מודל השירות הזה יכול גם לשמר את היסודות הקולקטיביים בחברה הישראלית. הצעה זו מבוססת על ידע ומומחיות של גורמים מובילים בישראל בתחום, וכן על בינלאומי מחקר משווה; על בחינת הצעות קודמות לשינוי מודל השירות; על סדרת דיונים במסגרת שולחנות עגולים ועוד.

אנו תקווה כי הליך גיבוש מודל שירות מיטבי, ישכיל להתחשב במכלול הערכים והנורמות שתוארו, שחלקן אינן פשוטות למימוש, תהליך זה עשוי לחזק ולשפר את הקשר בין החברה הישראלית לצבא ולהוות מנוע רב עוצמה לביסוס ושימור הלגיטימיות של צה"ל בעיני מרבית הישראלים, תוך כדי מקסום משאבי המדינה לצרכיה הביטחוניים.

39 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). ב-20 מדינות (שאינן דמוקרטיות) משך השירות הצבאי הוא 24 חודשים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



חוברת זו רואה אור הודות לתרומתה הנדיבה של קרן ריימונד פרנקל לתוכנית צבא חברה

התצלום על העטיפה: פלאש 90