

# 19

## פורום קיסריה

### מודל השירות הצבאי בישראל

ענף מחקר, המרכז למדעי ההתנהגות

אגף כוח אדם, צה"ל



להתוויית מדיניות  
כלכלית לאומית

# מודל השירות הצבאי בישראל

ענף מחקר, המרכז למדעי ההתנהגות

אגף כוח אדם, צה"ל

## הקדמה

1. קשה להמעיט בחשיבותו של שירות החובה עבור החברה הישראלית ומדינת ישראל, לאור ההשלכות מרחיקות הלכת שיש למבנהו ומאפייניו על סוגיות ביטחוניות, חברתיות, כלכליות, טכנולוגיות ועוד. על כן אני מקדם בברכה את עצם ההחלטה לייחד לסוגיית מודל שירות החובה בימה נכבדה אשר תסייע בהעלאת רעיונות וליבון כיווני פעולה בסוגיה כה חשובה ומרכזית לכולנו.
2. מסמך זה מתמקד בבחינת האתגרים העומדים בפני מודל צבא העם בתקופה הנוכחית ומשמעויותיהם למודל שירות החובה בישראל מנקודת המבט של צה"ל.
3. בחלקו הראשון של המסמך יוצג ניתוח של העקרונות המבניים-חברתיים של מודל צבא העם כפי שעוצבו לאורך השנים. בחלקו השני יוצגו האתגרים העומדים בפני המודל בתקופה הנוכחית לאור השינויים שחלים בסביבתו. לבסוף מוצגות המשמעויות של אתגרים אלו למודל שירות החובה מנקודת המבט של צה"ל וכיווני הפעולה המרכזיים שגובשו לאורם.

## א. מבט היסטורי: עקרונות מודל צבא העם לאור יעדי צה"ל

4. העקרונות המבניים והחברתיים של מודל צבא העם גובשו בשנים הראשונות להקמת המדינה כנגזרת משני יעדים מרכזיים שהוגדרו בתקופה זו לצה"ל: יעד צבאי ויעד חברתי. היעד הצבאי – הקמת צבא גדול ככל האפשר במסגרת המשאבים שהיו קיימים עם קום המדינה. היעד החברתי – סיוע לבניין האומה החדשה שהחלה להתעצב בתקופה זו תוך קליטת גלי עלייה גדולים ממגוון רחב של תרבויות ומדיניות.
5. למול שני יעדים אלו, ולצורך מימושם, עוצבו עקרונותיו המבניים והחברתיים של מודל צבא העם, שמהווים את אבני היסוד שלו עד היום.
6. היעד הצבאי: לנוכח הנחיתות המספרית הגדולה של היישוב היהודי עם הקמת המדינה, בלט הצורך בגיוס כל המשאבים החברתיים של המדינה להגנה על המדינה. צורך זה היה בוודאי בעל חשיבות מכרעת בתחילת הדרך כאשר האיום המרכזי היה איום של פלישת צבאות ערב ולוחמה קונבנציונלית, שהמענה לו דרש הקמת גייסות וכוחות רבים. מימושו של יעד זה – מתוך שאיפה ל"מודל חסכוני" ככל האפשר – הוביל לגיבושו של מודל שירות חובה שאלו עקרונותיו:

- א. **גיוס חובה אוניברסלי:** מבנה שנועד לאפשר את גיוס מרב המשאבים החברתיים לטובת הצבא, ויהווה תשתית להעמדת צבא גדול יחסית בעלות כלכלית נמוכה יחסית (בוודאי בהשוואה לאופציות של צבא התנדבותי – לנוכח גודל הצבא שנדרש בתקופה זו למול האיומים).
- ב. **זכות ראשונים של צה"ל על מיצוי כוח האדם בגילאי גיוס:** עיקרון זה קובע כי השיקול הצבאי הוא שיכריע מי מתאים ולשרת, ולא שיקולים אחרים כדוגמת נחיצות למשק. בכך הובטח הגיוס של כוח אדם איכותי, שייתכן והיה פונה לאפיקים אחרים – אם השיקול לגיוס/אי גיוסם היה שונה.
- ג. **היעדר חלופה ממוסדת לשירות החובה:** עיקרון מבני נוסף, שהבטיח כי השירות בצה"ל יהיה הנתיב המרכזי והיחיד לתרומה ושירות המדינה.
- ד. **מודל שירות שעיקרו מבוסס על כוחות מילואים:** חובת השירות במילואים בהמשך לחובה (עד גיל 52 בעשורים הראשונים למדינה, היום עד גיל 40) היא מרכיב מרכזי במודל צבא העם, שמשרת את היעד הצבאי להעמדת סדר כוחות גדול ככל האפשר בעלות כלכלית וחברתית נמוכה יחסית.
7. כאמור, לצד היעד הצבאי של צה"ל נקבעו לו גם יעדים חברתיים. בהמשך למסורת של צבאות עם, הוגדרו לצה"ל גם תפקידים חברתיים שעיקרם לסייע בבניית האומה. תפקידים אלו הועצמו בשל החפיפה בין שנותיו הראשונות של צה"ל לשנות הקמת המדינה וקליטת העלייה ההמונית. תפקידו החברתי המרכזי היה יצירת הומוגניות, אינטגרציה וסולידריות בין חלקי החברה השונים (כור היתוך). לשם מימוש יעד זה עוצבו עקרונות נוספים של מודל צבא העם:
- א. **השתתפות במשימות לאומיות:** עם הקמתו נדרש הצבא לעסוק במשימות לאומיות שונות: חקלאות וקליטת עלייה, הוראה, חינוך שיקום נוער ומשימות רבות נוספות שקשה להגדירן כצבאיות-ביטחוניות גרידא. הגם שאופיין השתנה עם השנים, גם כיום השתתפות במשימות לאומיות הינה חלק ממשימותיו של צה"ל.
- ב. **אחידות ושוויון:** שני עקרונות מרכזיים במבנה הגיוס והשירות שנועדו לייצר תשתית לכור היתוך. השירות הצבאי נדרש להפגיש את כל בני העם תחת תנאים שווים ולאפשר הזדמנות שווה לכל המשרתים להתקדם, להשתלב או לרכוש ידע בדברים שהם בעלי ערך חברתי.
- ג. **השירות הצבאי כמנוף להשתלבות אזרחית עתידית:** עיקרון נוסף הוא יצירת האפשרות להמיר את הסטאטוס הצבאי לסטאטוס חברתי – הן סמלי והן חומרי. מבנה זה היווה תשתית למוביליות ולהעצמת הערך החברתי של אנשים על בסיס תרומתם במסגרת השירות הצבאי.
- ד. **ייצוגיות כלל הקבוצות החברתיות בשירות הצבאי** (אם כי כבר מראשיתו לא יוצגה האוכלוסייה הערבית בצבא וניתן פטור על רקע תורתו אומנותו): עיקרון זה נועד לשמר את תפיסתו של צה"ל כצבא העם – ולא כצבא ששייך לקבוצה או לאינטרס חברתי ספציפי.

8. אם כן, אל מול שני יעדיו של צה"ל – עוצב מודל שירות החובה שאלו הם העקרונות המבניים והחברתיים שלו שנשמרו במידה רבה עד היום. **עקרונות אלו נועדו להבטיח את הגיוס של כלל בני הנוער למשימה הביטחונית, בעלות כלכלית "אפשרית" ובו זמנית לסייע בבנייה של האומה החדשה באמצעות קידום חברה סולידרית ובעלת זהות וערכים משותפים.**

## **ב. אתגרים נוכחיים למודל צבא העם**

9. **למרות מחיריו החברתיים והכלכליים של מודל זה, הנגזרים מהצורך לגייס לשירות ארוך למדי את כלל בני הנוער בישראל, הוא נתפס לאורך השנים כמודל המוצדק וה"חסכוני" ביותר, לאור האתגרים הביטחוניים ומתארי האיום שלמולם המדינה עמדה, אך גם לנוכח החשיבות החברתית הרבה שניתנה למודל זה: יצירת חיבור וגשר בין חלקי החברה.**

10. עם זאת לאורך השנים והתפתחויות שחלו בחברה ובמציאות הביטחונית, בעיקר בעשור האחרון – התרחב הדיון הציבורי על מידת התאמתו של המודל לאתגרים בפניהם עומדת המדינה. עיסוק ציבורי זה בא לידי ביטוי בשורה של **ועדות** שהוקמו הן בתוך הצבא והן מחוצה לו.

11. בין הוועדות המרכזיות ניתן למנות את: ועדת טל, שהוקמה בשנת 2002 על מנת להסדיר בחוק את נושא גיוסם של תלמידי הישיבות (בעקבותיה חוקק חוק טל); ועדת שפר, בראשות האלוף (מיל') גדעון שפר שהוקמה בשנת 2003 במטרה "להגדיר את הבעיות המרכזיות במצב הקיים ביחס לצבא החובה ולגבש המלצות לפתרון, במסגרת היערכות לתר"ש"; ועדת בן בסט "לבחינת משך שירות החובה בצה"ל" שהוקמה בשנת 2005 על ידי שר הביטחון דאז על מנת לבחון את סוגיית משך השירות; ועדת עברי "לבחינת השירות הלאומי בישראל" שהוקמה בשנת 2004.

12. **במסגרת הוועדות הללו ובמסגרת הדיון הציבורי הכולל נדונה שאלת התאמתו של המודל כולו (ו/או חלק מעקרונותיו), לאתגרים הצבאיים והחברתיים שישראל עומדת בפניהם כיום. זאת, לאור הטענה כי השינויים שחלים בחברה הישראלית לצד השינויים באתגרים הצבאיים מחייבים חשיבה מחודשת על המודל והתאמתו.**

13. במסגרת דיון זה, ועל בסיס ניתוחים ומחקרים, ניתן לזהות שלושה אתגרים מרכזיים שעומדים כיום בפני מודל השירות בתצורתו הנוכחית. אלו יוצגו להלן, ולאחר מכן עמדת צה"ל בהתייחס למודל העתידי.

### **אתגר דמוגרפי:**

14. לאורך השנים חלה ירידה בשיעורם של המשרתים בצה"ל מתוך כלל האזרחים המשתייכים לשנתון לידה מסוימים. ירידה זו נובעת ממגוון סיבות, שהמרכזית שבהן היא העלייה המשמעותית בגודלן (ובשיעורן היחסי מכלל האוכלוסייה) של שתי קבוצות בחברה הישראלית שאינן נדרשות לשרת בצה"ל על פי חוק/הסדר: ערבים וחרדים.

15. על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 1981 שיעור אלו שאינם יהודים מתוך שנתון הלידה עמד על 19%. שיעור זה עלה ל-29% מתוך שנתון לידה 2001. בד בבד, ניתוח אשר בוצע על ידי המועצה הלאומית לכלכלה הצביע על כך ששיעור תלמידי כיתה א' בחינוך החרדי מתוך החינוך העברי עלה אף הוא באופן משמעותי: מ-8% ב-1960 לצפי של 30% בשנת 2015.

16. במקביל לעליית שיעורן של שתי האוכלוסיות האמורות לעיל חלה ירידה משמעותית בהיקף העולים החדשים המגיעים לישראל מדי שנה. על פי הלמ"ס, בשנת 1999 עלו לארץ כ-80,000 עולים, לעומת כ-13,600 בלבד בשנת 2008.

17. כאשר משקללים נתונים אלה אל מול קצב גידול האוכלוסייה היהודית ושיעורי הגיוס ממנה, עולה שבפועל מחצית מאזרחי ישראל (יהודים ולא יהודים) אינם מתגייסים לצה"ל ומגמה זו תלך ותתרחב בשנים הבאות – הצפי הוא כי ב-2020 60% מכלל האזרחים לא יתגייסו ולא ישתתפו בנטל הביטחון בחברה.

18. מניתוח שיעורי אי הגיוס מקרב אוכלוסיית היהודים בלבד עולה כי הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים הסיבה העיקרית לאי הגיוס הינה תורתו אומנותו בגברים והצהרות הדת בנשים. מהנתונים עולה כי כרבע מבין אוכלוסיית הגברים היהודים אינה מתגייסת כיום, כאשר מחציתם הינו בגין סיבת 'תורתו אומנותו'. כן, למעלה מ-40% מהבנות אינן מתגייסות לצה"ל, כשני שליש מתוכן מסיבת הצהרת דת. התחזית הקיימת היא כי בשנת 2020 יעמוד שיעור המתגייסים לצה"ל על 64% מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל (נשים וגברים).

19. מכאן שהאתגר הראשון העומד בפני המודל הקיים הוא שחיקה בשיעורי הגיוס כתוצאה מהזיקה שבין תהליכים דמוגרפיים ומבנה הגיוס. אמנם כבר מקום המדינה לא גויסו על פי חוק או הסדר אוכלוסיות אלו – חרדים, נשים דתיות וערבים. אולם השינוי הדמוגרפי הופך את התמונה למורכבת ככל שאי השוויון בחלוקת הנטל הופך לבולט ומשמעותי יותר. תהליך זה, נטען, יכול לערער את הלגיטימציה של המשך המודל כאשר רק מחצית מהאוכלוסייה נושאת בנטל, ולאורך זמן למוטט את היכולת להמשך קיומו.

20. בזיקה לכך, ניתן לראות כיצד לאורך השנים גובר אי-הנחת הציבורי מסוגיית אי השוויון בחלוקת הנטל ומתחזקים המאמצים של שחקנים חברתיים שונים לשנות את התמונה הקיימת. מאמצים אלו, נכון להיום, מכוונים לשני כיוונים מנוגדים: ראשית, מאמץ להרחיב את חובת הגיוס לצה"ל (של חרדים ומשתמטים); שנית, למסד ולהרחיב את השירות האזרחי שיאפשר צמצום אי השוויון בחלוקת הנטל.

#### אתגר כלכלי:

21. אתגר שני העומד בפני מודל הגיוס הקיים הינו כלכלי. הסוגיה הכלכלית אינה חדשה כמובן, אבל עם השנים היא הופכת למורכבת יותר בהקשר של גיוס החובה, משני טעמים לפחות:

- א. שינויים בשיח הכלכלי בישראל ובאופן שבו נתפסת ההשקעה בביטחון לעומת השקעה ביעדים לאומיים אחרים – משפיעים על האופן שבו נבחנת ונתפסת עלותו הכלכלית של שירות החובה.
- ב. התרחבות הקבוצות שאינן מתגייסות לצה"ל ובזיקה לכך אינן משתלבות באופן מיטבי בשוק העבודה ובמשק.
22. השפעתו הגוברת של השיח הניאו-ליברלי בישראל, שרואה בצמיחה כלכלית ובהפרטה יעדים מרכזיים של המשק, מקדמת בחינה כלכלית מעמיקה של עלויות הביטחון בישראל, ובתוך כך של עלויות כוח האדם בכלל ושל כוח האדם בחובה בפרט.
23. מחד גיסא, גם במסגרת זו ברור לעוסקים בנושא כי לצה"ל נדרש תקציב בהיקפים גדולים ותשתית נרחבת לגיוס ולשימור כוח אדם נדרש **על מנת לאפשר לו לשמור על כשירותו ולמלא את משימותיו (כפי שבא לידי ביטוי במתווה ברודט)**, מאידך גיסא, **המערכת הצבאית נדרשת במקביל להתייעלות באופן פעולתה, תוך תמחור כלל המשאבים העומדים לראשות הצבא ובכלל זה משאבי כוח האדם.**
24. במסגרת זו מתרחבת בשנים האחרונות בחינתו הכלכלית של שירות החובה (כפי שבא לידי ביטוי מובהק בוועדת בן בסט) במספר היבטים: ראשית, תמחור ובחינת העלויות הישירות של שירות החובה. שנית, בחינת העלויות העקיפות הנובעות מ"אובדן" כוח העבודה למשק בפרק הזמן של השירות. שלישית, בחינת המשמעות של אי הגיוס של קבוצות חברתיות – חרדים וערבים – גם לנוכח הצורך לשלבם בשוק העבודה ולהרחיב את ההשתתפות שלהם בשוק העבודה.
25. תהליך זה מוביל לאורך השנים לבחינה של חלופות "חסכוניות" יותר למשק כגון, קיצור משך השירות ו/או שירות דיפרנציאלי שיובילו לצמצום ה"מחיר" למשק (על ידי הרחבת מעגל העובדים). זאת, במקביל למאמצים להגדיל את שיעור החרדים המשרתים בצבא או בשירות אזרחי – על מנת להרחיב השתתפותם בשוק העבודה. **במסגרת תהליך זה, ומתוך הבנת הצורך והמחויבות ביעילות תקציבית עוסק צה"ל בבחינה שוטפת של עלות העסקת כוח אדם חובה אל מול האפקטיביות שלו. כך ניתן לציין פעולות כגון קיצור שירות סלקטיבי לחיילים בתפקידי מנהלה.**
26. **מכאן, בפני המודל הנוכחי עומד אתגר כלכלי: מצד אחד, אין עוררין על כך שזהו מודל חסכוני ביותר היות ומאפשר גיוסו של כוח האדם הנדרש לצה"ל, כולל בעלי יכולות גבוהות, וזאת בעלות לא גבוהה (ללא שכר אלא בתשלום דמי-קיום סמליים). מצד שני, מודל זה מחייב גיוס של כלל בני הנוער לשירות ולכך השלכות נרחבות על המשק ועל שיעור ההשתתפות בשוק העבודה.**
27. **מחיר זה בולט יותר לאורך השנים לאור שיעורם הגדל של מי שאינם נדרשים להתגייס ולכן מתקשים להשתלב בשוק העבודה (חרדים וערבים), לצד התגברות הערך הכלכלי המיוחס לתהליך זה.**

**אתגר ערכי-חברתי:**

28. לאורך השנים, נטען, כי סולם הערכים בחברה הישראלית משתנה וחלה עלייה בחשיבותם של ערכים אינדיבידואליסטיים (צמיחה אישית, מימוש עצמי וכד') לצד שחיקה בחשיבותם של ערכים קולקטיביסטיים (תרומה לחברה ולקהילה). בזיקה לכך, נטען, כי תהליכים אלו יובילו לאורך השנים לשחיקה במוטיבציה לשירות בצה"ל בכלל ולשירות במסלולים קרביים ותובעניים בפרט. מכאן, **במשך שנים רבות יוחסה הירידה בשיעורי הגיוס בעיקר לשחיקה במוטיבציה של בני הנוער, תוך ייחוס חשיבות מועטה, אם בכלל, לגורמים אחרים, כמו שינויים דמוגרפיים או היבטים חקיקתיים.**

29. אולם לאורך השנים סקרים ומחקרים שנערכים בקרב בני הנוער (שהינם פוטנציאל הגיוס של צה"ל) אינם תומכים בטענות אלו והתמונה העולה מהם הרבה יותר מורכבת. מחד, סקרים רב שנתיים מלמדים כי **גם היום שיעור גבוה ביותר מקרב בני הנוער מייחסים לשירות הצבאי חשיבות וחשים גאווה מהגיוס, וכן מביעים נכונות גבוהה לשירות בכלל ולשירות בתפקידים קרביים בפרט.** בנתונים אלו אף מזוהה מגמת עלייה הדרגתית לאורך השנים האחרונות. במקביל, אנחנו למדים כי רוב בני הנוער סבור כי לשירות הצבא ערך חברתי והוא מקנה למשרתים בצבא "ערך" גבוה יותר כאזרחים לעומת מי שאינם משרתים.

30. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם התפתחויות נוספות המזוהות בקרב בני הנוער בשנים האחרונות, המלמדות על עלייה ברצון לתרום ולהקדיש זמן לפעילויות שעניינן תרומה לקהילה ולחברה. כך מזוהה בשנים האחרונות עלייה בשיעורם של המצטרפים לתנועות נוער ובשיעורם של הפונים למכינות קדם צבאיות, וכן עלייה בשיעור המבקשים לבצע שנת שירות לפני הגיוס לצה"ל. בשנת 2004 עמד שיעורם על הגברים המקבלים דחיית שירות על 3.5% מכלל שנתון הגיוס, ואילו בשנת 2009 עלה שיעורם של אלה ל-5.7%. בקרב הנשים חל גידול משמעותי יותר בשיעור מקבלות דחיית שירות לטובת ש"ש (שנת שירות) או לימודים במכינה: 3.1% בשנתון 2004-2005 אל מול 7.1% מכלל שנתון המתגייסות בשנתון 2009-2010.

31. לצד תהליך זה מתחוללים שינויים שמהווים אתגר למודל הקיים, המרכזי שבהם הינו הפתיחות הגוברת של בני הנוער לערוצי תרומה נוספים לזה הצבאי. מגמה זו באה לידי ביטוי הן בעמדות בני הנוער והן בפעילות של שחקנים חברתיים שונים, שמלמדים על לגיטימציה גוברת לערוצי תרומה נוספים לשירות הצבאי. כך, מסקרי העמדות עולה כי שיעור משמעותי מבני הנוער סבורים כי גם בשירות הלאומי ניתן לתרום למדינה וכן שתרומה זו אינה פחותה מזו של השירות הצבאי.

32. במקביל, אנו מזהים לאורך השנים התרחבות משמעותית של העמותות והמאמצים לקדם שירות אזרחי כערוץ תרומה לגיטימי ובעל ערך במקביל לשירות הצבאי ועלייה משמעותית בשיעור המתנדבים לשירות זה, הן בקרב נשים (מ-5,158 מתנדבות בשנים 2001-2002 ל-11,012 בשנים 2007-2008), הן בקרב גברים (עלייה מ-139 ל-602). עלייה משמעותית חלה גם בשיעור החרדים והערבים המתנדבים לשירות האזרחי.

33. להבנתנו, תהליך זה מתרחב לא רק לאור הצורך לצמצם את אי-השוויון בחלוקת הנטל, אלא גם לאור תפיסה שעניינה הרחבת אפשרויות וערוצי התרומה לכלל בני הנוער, מכלל הקבוצות החברתיות. זאת, על מנת לתת הזדמנות גם למי שאינם יכולים לשרת בצבא (למשל אזרחים ערבים) לתרום לקהילה ולחברה. הזדמנות זו גם תרחיב בעבורם את האפשרות להשתלב בשוק העבודה ובחברה הרחבה.
34. מכאן, מזוהה אתגר חברתי למודל בצורך הגדל בערוצי תרומה חברתיים נוספים על זה הצבאי, שיאפשרו, בין היתר, השתלבותם במשק ובחברה של מי שאינם יכולים (ו/או רוצים?) להתגייס לצבא.

### ג. נקודות חוזקה מתמשכות של מודל צבא העם

35. אל מול אתגרים אלו העומדים בפני המשך מודל צבא העם בתצורתו הנוכחית, אין לשכוח כי למודל הקיים ישנם יתרונות ונקודות חוזקה שגם למולם צריך לבחון כל חלופה אחרת. מפאת קוצר היריעה נעמוד על נקודות חוזקה אלו בהתייחס לאתגרים שעומדים בפני צה"ל והחברה בשנים האחרונות.

א. יכולת מתן מענה למציאות הביטחונית המשתנה והמורכבת: לאחר עשור של תהליכי שלום (שנות ה-90) במסגרתו גברו התביעות לצמצום הצבא ושינוי המודל, העשור האחרון מתאפיין בריבוי עימותים והעצמת תחושת האיום בחברה הישראלית למול קשת רחבה של איומים (טרור, ירי טילים, לחימה מול החיזבאללה, עצירת המסתננים בדרום ועוד).

ריבוי האיומים אליהם צריך להיערך והמשימות הרבות שהושתו על הצבא חייבו בו זמנית שימור סדר הכוחות בדגש על המערכים הקרביים ושימור ואף הרחבה של כוח אדם בעל יכולות גבוהות אל מול האתגר הטכנולוגי הגובר. אתגר זה הועצם לנוכח יישומו של חוק המילואים החדש המתבסס על עיקרון של "אבות לפני בנים" ומצמצם משמעותית את היקף התעסוקה המבצעית שמבצעות יחידות המילואים.

מודל צבא העם אפשר התמודדות עם האתגרים הללו, הן מבחינה תכנונית (העמקת הגיוס המתאפשרת במודל גיוס חובה אוניברסלי) והן מבחינה ערכית – חברתית (כפי שניתן ללמוד מהמוטיבציה הגוברת לשירות בכלל ולשירות במערכים הקרביים בפרט).

תהליך זה, מלמד על חוזקותיו של מודל הגיוס הקיים המאפשר היערכות מיטבית לשינויים המורכבים במציאות הביטחונית – שעדיין מחייבת הן כמות (למול התרחבות האיומים) והן שימור ואף הרחבה של כוח אדם בעל יכולות גבוהות לאור הצורך הגובר בכוח אדם טכנולוגי.

- ב. תשתית לקידומן של משימות חברתיות נדרשות: גם בשנים האחרונות, מודל צבא העם מהווה תשתית מרכזית לקידום משימות חברתיות בעלות חשיבות מכרעת בחברה הישראלית. בין המשימות הללו ניתן לציין:



א. העלייה מחבר העמים ומאתיופיה ותפקידו המשמעותי של השירות הצבאי בשילובם של העולים בחברה הישראלית; ב. שילוב החרדים במסגרות שירות ייחודיות בשירות הצבאי כחלק ממהלך לאומי לשילובם בחברה ויציאתם לשוק התעסוקה; ג. צמצום פערים חברתיים, כאשר עצם השירות הצבאי ובוודאי פעילויות ייעודיות שצה"ל מבצע (כגון שילוב מורות חיילות בבתי ספר) תורמים לכך.

#### ד. משמעויות למודל צבא העם

36. כאמור, למרות מחיריו החברתיים והכלכליים של מודל צבא העם, הוא נתפס לאורך השנים כמודל המוצדק ביותר, האפקטיבי ביותר וה"חסכוני" ביותר לאור האתגרים הביטחוניים והחברתיים שלמולם המדינה עמדה.

37. עם זאת בשנים האחרונות מתרחב הדיון הציבורי על מידת התאמתו של המודל לאתגרים בפניהם המדינה עומדת, לנוכח שינויים במציאות החברתית והביטחונית. זיהינו התפתחותם של שלושה אתגרים מרכזיים להמשך מודל השירות בצה"ל בתצורתו הנוכחית – דמוגרפי, כלכלי וחברתי. עם זאת, למרות אתגרים אלו נשמרים לאורך השנים נקודות החזקה וחיוניותו של המודל הקיים לתת מענה נדרש לאתגרים הביטחוניים הרבים העומדים בפנינו, לצד אלו החברתיים.

38. לנוכח תהליכי שינוי אלו, והאתגרים העומדים בפני המודל אלו גובשה מדיניות וכיווני פעולה, שאלו עיקריהם:

א. **שימור מודל גיוס החובה:** לנוכח האתגרים הביטחוניים והחברתיים הקיימים גם היום, נדרש שימורו של מודל גיוס החובה. לאור העובדה כי צרכי כוח האדם אינם קטנים מחד, לצד תרומתו המשמעותית של מודל גיוס זה לעצמתה החברתית של ישראל, אנו סבורים כי לא נכון לשנות את מודל הגיוס, אם כי יש צורך בשינויים והתאמות לנוכח האתגרים שצוינו.

להבנתנו, כיום, חלופה של צבא התנדבותי בשכר לא תיתן את המענה הנדרש במציאות הנוכחית המחייבת שימור גודלו של הצבא, לצד עלייה בצורך בכוח אדם מקצועי ומיומן.

**מודל זה, בראש ובראשונה מאפשר שימור היתרון האיכותי של צה"ל – שדרת פיקוד בעלת ההון האנושי והיכולות הנדרשות להובלת הצבא במשימותיו. בנוסף, הצורך לשמר את הכשירות והמוכנות הנדרשים, לצד שינוי מודל השירות במילואים, מעצימים את הצורך בשימור סד"כ מספיק גדול שיאפשר מתן מענה לקשת האיומים והמשימות של צה"ל כיום. לאור גודל הסד"כ הנדרש ברור כי חלופה זו גם תהיה בעלת מחירים כבדים – הן מבחינת שימור היכולות של הצבא והן מבחינה כלכלית.**

ב. **שינויים במודל צבא העם:** יחד עם זאת, ההתפתחויות מחייבות עדכונים ושינויים במודל הגיוס הקיים על מנת שניתן לאורך זמן לשמר את הלגיטימציה החברתית לקיומו מחד, ולהבטיח את יכולות הצבא להתמודד

עם האתגרים העומדים בפניו, מאידך.

ג. לשינויים שנדרשים במודל מספר מטרות מרכזיות (לאור האתגרים הביטחוניים והחברתיים):

- שימור היכולת למתן מענה לאתגרים המבצעיים המתעצמים בשנים האחרונות: לחימה על הגבולות, הגנה, יכולות טכנולוגיות, גמישות לפעולה במספר סוגי איומים וחזיתות.
- שימור היתרון האיכותי: הבטחת יכולתו של צה"ל לגייס ולשמר כוח אדם איכותי אל מול אתגרים אלו.
- צמצום אי השוויון בחלוקת הנטל לצד הרחבת הזכות לשירות לכלל אזרחי המדינה.
- שימור יכולת המדינה להתמודדות עם אתגרים נוספים העומדים בפניה (צמיחה כלכלית, צמצום פערים חברתיים, חוסן לאומי) – אם דרך הצבא ואם במסגרות אחרות.

39. השגתן של מטרות אלו תתבצע באמצעות קידום מספר כיווני פעולה מרכזיים, חלקם מתגבשים ומתפתחים כבר היום:

א. **הרחבת שירות החרדים:** שילוב חרדים בשירות הצבאי הוא אחד הכלים להשגת היעדים הללו. תהליך זה מוביל להרחבת השתתפות הקבוצה בנטל הביטחון באופן ישיר והרחבת השתלבות התעסוקתית בקרב האוכלוסייה החרדית. שילוב זה מהווה גם תשתית למפגש חיובי ומבוקר בין עולם חרדי לעולם חילוני.

באופן שבו מתקיים תהליך זה כיום מהווה השירות הצבאי של החרדים תשתית להרחבת כוח אדם טכנולוגי נדרש צה"ל במקביל לצמצום אי השוויון בחלוקת הנטל, להרחבת הייצוגיות החברתית בשירות הצבאי, ולהרחבת ההשתלבות החברתית של בני הקבוצה החרדית בשוק העבודה ובחברה הישראלית.

צה"ל פועל כיום להרחבת מסלולי השירות לשילוב החרדים במסגרת שלושה מסלולים מרכזיים – מסלול טכנולוגי לנוער חרדי נושר, שירות קרבי בגדוד נצח יהודה ומסלול שח"ר. תהליכים אלו נתמכים על ידי החלטות הכנסת והממשלה בשנים האחרונות.

התייחסות לשנים הבאות: שימור היקף גיוס משמעותי אך ריאלי לאור הרצון לבחון תוך כדי כיצד לבצע את התהליך באופן מיטבי. זאת, במקביל להרחבת שילובם בשירות האזרחי.

ב. **שירות נשים – הרחבה השוויון והמיצוי בגיוס ובשירות:** העצמתו של שירות הנשים בצה"ל תוך קידום השוויון בשירותן, העצמת אפשרויות שילובן בתפקידי ליבה לצד הידוק הפיקוח על הפטור מהצהרות דת – הינו מהלך חשוב נוסף. העובדה כי כיום שיעור הגיוס ומיצוי השירות בקרב

נשים עומד על 55% בלבד מכלל הגיוס מחייבת טיפול מערכתי שיוביל להגדלת היקף הגיוס ולהגברת היקף המשרתות שירות משמעותי.

**במסגרת תהליך זה חשובה התקדמות בשני צירים מרכזיים:** א. קידום השירות המשמעותי ובכלל זה המבצעי והטכנולוגי של הנשים בצה"ל ותעדוף המשרתות במסגרתו. ב. הרחבת הפיקוח על פטור משירות צבאי על בסיס הצהרות דת. במסגרת זו הורחבו בשנים האחרות פעולות ההסברה והאכיפה, אך להערכתנו שינוי משמעותי בתחום זה יחייב שינוי חקיקה באופן שיאפשר את צמצום היקף הפטור על בסיס הצהרה כוזבת ויאפשר גיוסן המהיר של בנות העושות כך.

### ג. גיוס ושירות אזרחים בני מיעוטים:

• **ערבים:** כאמור מהניתוח לעיל, השתלבותם של האזרחים הערבים בחברה ובמשק הינה אינטרס לאומי. עם זאת, ברור כי בתקופה הקרובה יהיה קושי להרחיב באופן משמעותי את גיוסם לצה"ל, ועל כן סביר כי המהלך המשמעותי הנדרש הינו הרחבת שילובם בשירות האזרחי.

• **בדואים:** קיימת פתיחות בקרב הבדואים להתנדב לצה"ל ולשרת שירות משמעותי. בבסיסו של רצון זה ניתן לזהות את הזיהוי של השירות בצה"ל כמגשר על חסרים הקיימים ברמה הלאומית. מכאן, אנו מזהים את החשיבות של קידום השילוב של הבדואים בצה"ל ובאמצעות מהלך זה להוביל להעצמת תרומתם לצה"ל ולהעצמת שילובם בחברה. תהליך זה מחייב שילוב מספר כיווני פעולה (מכינה קדם צבאית, מסלול שירות שמאפשר פיתוח מקצועי, תהליך הכנה לשחרור ולהשתלבות במשק) ושילוב ידיים בין מספר רב של גורמים: צה"ל, משהב"ט, משרד התמ"ת, עמותות הממוקדות בתחומי חינוך בכלל ובמגזר הבדואי בפרט.

ד. **שירות לאומי/אזרחי.** להבנתנו ישנה חשיבות הן חברתית – לאומית והן צבאית (תשתית לשימור המודל והמענה לצורך הביטחוני) למיסודו של שירות אזרחי חובה לצד השירות הצבאי. בטווח הארוך, קיומו של שירות אזרחי כשירות חובה בעבור מי שאינם יכולים לבצע שירות צבאי יכולה להיות ההתפתחות הנדרשת לאור האתגרים שצוינו. במסגרת זו ניתן לכלול גם את כלל אפיקי השירות הביטחוניים – אזרחים (משטרה, שב"ס, שירותי כיבוי והצלה ומד"ה) שמתרחבים בשנים האחרונות ויכולים להוות מסלולי שירות חשובים עבור מי שאינו יכול לשרת בצבא. על מנת שניתן יהיה לשמר את היכולת לעמוד באתגרים הביטחוניים השונים, יש להקפיד על מספר עקרונות מרכזיים בתהליך זה:

- שימור עדיפות לצה"ל בבחירת כוח האדם.
- שימור יתרון לשירות הצבאי – מבחינת תגמולים ותמיכה במשרתים.

- ראייה כוללת של שני המסלולים: על מנת לאפשר יעילות ואפקטיביות בתהליכי הגיוס.

- שמירה על ייצוגיות חברתית: מניעת שירות מובחן מבחינה סקטוריאלית (למשל, חרדים, ערבים ונשים גם בצבא וגם בשירות הלאומי).

ה. **שירות דיפרנציאלי**: בנקודת הזמן הנוכחית נכון לקדם דיפרנציאליות בשירות החובה, באופן הדרגתי ומושכל. כבר כיום השירות בצה"ל הוא דיפרנציאלי – על פני ממדים רבים, כולל משך השירות. בהקשר של משך השירות – דיפרנציאליות באורך השירות כיום הינה בעיקר על פי מגדר ושיוך קבוצתי. עם זאת, לאורך השנים מתפתחת גם דיפרנציאליות על פי תפקיד, כך למשל נעשות פעולות לקיצור שירות סלקטיבי לחיילים בתפקידי מנהלה.

כיוון זה הינו עדיין בתחילת הדרך, ונכון לבחון את העמקתה של הדיפרנציאליות בשירות החובה לאור האתגרים שצוינו. הרחבת הדיפרנציאליות צריכה להיעשות תחת שלושה עקרונות מרכזיים:

- דיפרנציאליות על פי תפקיד ולא על פי שיוך קבוצתי – על מנת שתהיה לה לגיטימציה בעיני המשרתים והחברה.

- תעדוף המשרתים בצה"ל ביחס לאלו שאינם משרתים ותעדוף המשרתים ביחידות הקדמיות לעומת העורפיות.

- פיצוי הולם עבור המשרתים שירות ארוך, כגון תשלום/תגמול משמעותי בפרק השירות הנוסף.

ו. **פיתוח החינוך הטכנולוגי**: בהמשך לנושא הקודם, תחום החינוך הטכנולוגי במדינת ישראל הינו אחד הנושאים המרכזיים שלו חשיבות חברתית וצבאית כאחד – שהשירות הצבאי יכול להוות פלטפורמה לקידומו והעצמתו. כפי שפריחת ההיי-טק בישראל נתרמה באופן משמעותי על ידי השירות בצה"ל, כך שיתוף ו"חיבור כוחות" בין הצבא למדינה והחברה יכול להוות תשתית משמעותית לקידום תחום זה באופן מתמשך. במסגרת זאת מתקיימים כיום מספר מאמצים שצפויים לשאת פירות משמעותיים בעתיד.

40. לסיכום אפשר לראות כי בשנים האחרונות עיקר העשייה שלנו הייתה בחיזוק מודל השירות הקיים ושימור עקרונותיו המרכזיים. לתהליך זה יש הישגים בולטים שניתן לעמוד עליהם: שיעורי הגיוס לא ירדו בשנים האחרונות, בוססה פלטפורמה משמעותית לגיוס חרדים, חלה עלייה במוטיבציה לשירות בכלל ולשירות קרבי בפרט, שקשורה גם למצב הביטחוני אך גם להשקעה במשרתים ובתהליכי ההכנה לצבא. למרות הישגים אלו, ולאור הניתוח לעיל, ברור כי זהו הזמן לבחון ולקבל החלטות לגבי כיווני הפעולה בטווח הארוך.

41. מודל הפעולה וכיווני העשייה שגובשו בשנים האחרונות והוצגו במסמך זה יכולים לתת מענה לשימור המצב הקיים לשנים הבאות, אך גם לייצר תשתית לשינוי משמעותי יותר במאפייני המודל.