

שער שלישי

פרמטרים לעיצוב המודל החדש



אסטרטגיית צה"ל כמסמך מכווין לגיבוש מודל כוח האדם

מודל כוח האדם בצה"ל ובשירות ביטחוני אחר חייב להתבסס על הגדרת צורכי הביטחון של ישראל ותפקידם של הגופים השונים במתן המענה להם. היעדרה של תפיסת ביטחון לאומי מאושרת ומפורסמת ברבים, שממנה ייגזר תפקידו של כל גוף, והשינויים התכופים בתפיסת ההפעלה של צה"ל מונעים דיון אמיתי בצורכי בניין הכוח – ובהתאם בצרכים של כוח אדם בחובה, קבע ומילואים בכל גוף.

על ממשלת ישראל לקיים תהליך שבסופו תנוסח, תאושר ותפורסם תפיסת ביטחון לאומי. תפיסה זו יש לעדכן אחת לכמה שנים, בהתאם לתהליך שהציעה בשעתה הוועדה בראשות דן מרידור.¹²⁹ בהמשך, על הקבינט המדיני-ביטחוני בהובלת שר הביטחון לדון ולאשר תפיסת הפעלה לצה"ל בהתאם לתפקידו המשתמע מתפיסת הביטחון הלאומי, וממנה ייגזרו בהמשך צורכי בניין הכוח, התקציב וכוח האדם.

בהיעדר תהליך כזה צה"ל ניסח בעצמו לא אחת מסמכי תפיסת הפעלה; האחרון שבהם היה מסמך **אסטרטגיית צה"ל** שעודכן לאחרונה בשנת 2018. מסמך אסטרטגיית צה"ל ישמש כאן מצפן לצורך עיצוב מודל כוח האדם, על פי ההישג הנדרש מצה"ל במצבי ההפעלה השונים. להלן העקרונות הרלוונטיים מתוך מסמך זה ומשמעותם לענייננו (כל הקטעים המודגשים להלן מצוטטים ממסמך אסטרטגיית צה"ל 2018).

תפיסה צבאית התקפית.¹³⁰ מעיקרון זה נגזר כוח המסוגל גם לפעולה מקרוב ("סטנד אין") בסדר גודל מספיק. זוהי גם המשמעות של **הצורך להעביר את הלחימה למרחב של הצד השני בכל ממדי הלחימה (יבשה, אוויר, ים ומידע).**¹³¹

קיצור משך הלחימה הוא ציווי קבוע שמחייב את צה"ל לשאוף לקיצור המערכה והקטנת הפגיעה במדינה ככל האפשר.¹³² גם מעיקרון זה נגזר סדר כוחות לוחם המסוגל לקיים פעולה מהירה, כולל תמרון לשטח האויב, בהיקף מספיק להכרעה בתוך זמן קצר ככל האפשר. עקרון הפעולה המהירה אמור להכתיב את היקף כוח האדם בסדיר ובמילואים, תוך התחשבות בשוני ביניהם ובמצבים השונים שבהם עלולה להיפתח המערכה (סדיר

129 דן מרידור, רון אלדדי, **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לבחינת תפיסת הביטחון של ישראל (ועדת מרידור) ובחינתו כחלוף עשור**, מזכר 182, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018

130 **אסטרטגיית צה"ל**, 2018, עמ' 11

131 שם, עמ' 12

132 שם, עמ' 21

פרוס במשימות הביטחון השוטף, מילואים שטרם גויסו וכדומה). זאת תוך התבססות על כוחות סדירים, לצד כוחות מילואים עוצמתיים, מאומנים ומצוידים.¹³³

מאמץ הגנה פעיל וסביל בכל ממדי הלחימה, שמטרתו להקטין את הנזק לאוכלוסייה ולתשתיות חיוניות אזרחיות וצבאיות¹³⁴ [...] ההגנה תאפשר את רציפות הפעלת הכוח הצבאי בהגנה ובהתקפה; תגן על תשתיות לאומיות חיוניות ומוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי; ותגן על מרכזי אוכלוסייה.¹³⁵ מעיקרון זה נובע הצורך בהקמה וביסוס של כוח הגנה משמעותי, הן בהיבט הצבאי – הגנת הגבולות, הגנה אקטיבית בפני איומי נשק תלול מסלול; והן בהיבטים של חילוץ והצלה, שמירת הסדר בעת עימות, תגבור המערכים האזרחיים לצורך הבטחת רציפות התפקוד בעת התקפה על העורף ועוד.

פעולות ביטחון שוטף והגנה על הגבולות בכל ממדי הלחימה, לרבות סיכול טרור.¹³⁶ מעיקרון זה נובע הצורך בקיום כוח מספיק לפעולת הביטחון השוטף, וכן מרכזיותם של גופי הביטחון האחרים העוסקים בכך.

קצב השתנות מהיר ותכופ ברמה הגלובלית והאזורית, בעיקר שינויים טכנולוגיים, באופן שמקשה על צה"ל להתאים את תהליכי בניין הכוח ולשמר את יתרונו מול האויבים.¹³⁷ מצב זה מצריך בנייה של המודל באופן שיאפשר גם שינויים בהקצאות כוח האדם למטרות השונות, תוך שמירה של סבירות כלכלית.

בניית יכולות במסה קריטית ולא בכמויות קטנות.¹³⁸ עיקרון זה מצריך גיוס והכשרה של כוח אדם בהיקף מספיק, ובצידו עמידה על העיקרון שיש לבחון כל בניין כוח על פי היכולת לקיים אותו לאורך זמן ברמת מקצועיות, ציוד ואימון הראויים ללחימה, על פי תפיסת ההפעלה. יש לבחון את נחיצותו של כל כוח שאינו מייצר מסה קריטית או שאין כוונה להפעילו, כולל בהיבטי כוח האדם.

ביסוס עוצמתו של צה"ל על איכות המשרתים ואטרקטיביות השירות, וחיזוקו של צה"ל כצבא לוחם וצבא העם.¹³⁹ יש לבחון מחדש כל שירות שאינו תורם לחיזוקו של צה"ל כצבא

133 אסטרטגיית צה"ל, 2018, עמ' 12

134 שם, עמ' 22

135 שם

136 שם, עמ' 24

137 שם, עמ' 31

138 שם, עמ' 32

139 שם

לוחם, ולבסס את מודל החובה והקבע על שירות משמעותי במסגרת גוף יעיל ומצטיין, תוך שימור יתרונותיו של גיוס החובה ומודל צבא העם.

סדר העדיפויות במיון כוח האדם המתגייס לצה"ל:

קבוצה א: הלוחמים ומפקדיהם בצה"ל בכל ממדי הלחימה (לרבות המידע) ואנשים העוסקים בטכנולוגיה, ככוח איכותי למשימות הלחימה בשדה הקרב וכעתודת הפיקוד ארוכת הטווח של צה"ל.

קבוצה ב: שאר היחידות בצה"ל.

קבוצה ג: כל האוכלוסייה בת הגיוס במדינת ישראל, בגילים רלוונטיים עפ"י חוק, שתידרש לפעולה במסגרת צבאית כלשהי או במסגרת שירות לאומי, באירועי לחימה או אירועי משבר אחרים במדינת ישראל. שירות האוכלוסייה הוא מכוח היותו של צה"ל צבא העם, והוא יסייע לצה"ל לפעול באירועים משבר שבהם יידרש כוח אדם נוסף לצה"ל ולגופי הביטחון האחרים.¹⁴⁰

סדר עדיפות זה מצביע על הצורך לשמר את הגיוס הכללי, תוך רב־ממדיות בשירות המתחילה כבר משירות החובה, ומתן מענה גם לצורכיהם של גופי ביטחון אחרים.

עקרון יסוד – ייחוד הדרג הלוחם

צבא הוא ארגון שיש לו את כל המאפיינים התעסוקתיים הרגילים, אך ייחודו ביסוד מבדיל מהותי אחד – הלחימה. לכל שאר הרכיבים של השירות בצבא אפשר למצוא מקבילות בעולם האזרחי, ובכלל זאת למאפיינים המצוינים לא אחת כסיבה לייחוד את השירות בצה"ל משירות ציבורי אחר – ביטולן של זכויות עובד מהותיות ביחס למיקום ולשעות העבודה, היכולת של צה"ל לפטר משרת קבע ללא תהליך מקדים, שהוא חובה במקומות אחרים, והאיסור על המשרתים להתאגד. ללחימה ולסיכון החיים, לעומת זאת, אין מקבילים בשום מקום אחר (פרט לשירותי הביטחון האחרים, כמובן).

מצב יסוד זה הוא שעומד בבסיס הארגון והאתוס של הצבא, למרות שרוב המשרתים בצה"ל – כבכל צבא אחר – אינם לוחמים. חלק גדול מן המבנים הארגוניים של הצבא הם העתקה של מה שנדרש בדרג הלוחם לדרג המנהלתי; זכויות שאין חולק על כך שהן מגיעות למי שמסכן את נפשו מחלחלות לרוחב ומגיעות למי שאופי עבודתו אינו שונה מהותית משל מקביליו בשירות הציבורי או במגזר הפרטי. תופעה זו וחוסר הנכונות לשנות אותה הן שעומדות בבסיס הכישלון של כל הניסיונות לעדכן את מודל כוח האדם בצה"ל. ועדות שונות וצה"ל עצמו עמדו על הצורך לעגן את ההבחנה בין הלוחמים לכל השאר כאבן יסוד בהחלטות לגבי מודל השירות. ואולם מכיוון שיש לעמידה על עיקרון זה משמעות כבדה, הדברים לא יצאו אל הפועל.

יתרה מכך, כחלק מהניסיון להעניק יוקרה לתפקידים נדרשים הוצמד התואר "לוחם" גם למי שממלא תפקידים שאין ספק בחיוניותם, אך הם אינם עומדים בקריטריון, שאותו הגדיר בשעתו ראש אכ"א לשעבר אלוף (מיל') אלעזר שטרן במילים "מי שעלול להיפגע מאש שטוחת מסלול". במהלך הזמן אף השתרשו בז'רגון הצה"לי ואף בהחלטות פורמליות מונחים כמו "לוחם סייבר", שרק מעצימים את בלבול המושגים ומפחיתים את היכולת ליצור הבחנה בין הלוחמים לכל השאר.

מאפיין נוסף של עולם הלחימה הוא "הצמיחה מתוך השורות": חוויית הלחימה היא ייחודית, ואי אפשר לרכוש אותה אלא בשירות ביטחוני. כך גם המבחן של הלוחם ומפקד השדה, שעשוי להיות בסיס לקידומו לתפקיד בכיר יותר בתחום המטה ומנהלה. לעומת זאת יכול אדם שצמח מחוץ לשורות הצבא להיות בעל ניסיון וידע רלוונטיים מאוד למילוי תפקיד גם בשורות צה"ל. גם אדם שלא צמח בשורות יחידת היועץ הכספי לרמטכ"ל או

הפרקליטות הצבאית יכול למלא בהצלחה תפקיד בכיר ביחידות אלה; לעומת זאת, מועמד לתפקיד מפקד גדוד יהיה בהכרח מי שצמח בעולם הלחימה כחייל, מפקד מחלקה או פלוגה. ואולם המצב בפועל הוא שהצמיחה מן השורות מתקיימת בצה"ל לגבי הרוב המכריע של התפקידים, כולל תפקידי ניהול, מחקר מודיעיני ועולמות מקצועיים אחרים שאינם בתחום הלחימה. תופעה זו גורמת נזקים רבים: היא מקשה להביא לשורות הצבא אנשי מקצוע מעולים מן העולם האזרחי; גורמת להעתקת המבנים הפיקודיים של עולם הלחימה לתחומי המטה והמנהל, דבר המקשה להוציא לפועל מהלכי יעול, הקטנת מפקדות, מיקור חוץ ואזרחות. ומעל הכול היא מקשה על היכולת לבדל באמת את הלוחמים מכל שאר המשרתים בצה"ל.

ההבדל המהותי בין הלוחמים לכל השאר אינו מסתכם רק בסיכון החיים ובחוויה ייחודית. טבעם של תפקידי הפיקוד הקרבי מחייב קדנציות קצרות יחסית בתפקידים שבדרג הביניים (עד דרגת אלוף-משנה ועד בכלל). לעומת זאת, בתחומי המטה הסיוע ללחימה והמנהלה רצוי, בדומה למה שמתקיים בעולם האזרחי, לקיים קדנציות ארוכות יותר ולתגמל מצטיינים בדרגים שאינן דווקא קידום בדרגה או בתפקיד.

מפקד קרבי אינו בוחן את המשך שירותו אל מול תפקידים מקבילים בעולם שמחוץ לצבא – כי אין כאלה. טכנולוג או איש מטה, לעומת זאת, עשוי להחליט אם להישאר בצה"ל אל מול האלטרנטיבות שמציע לו השוק האזרחי, וזו מערכת שיקולים אחרת לחלוטין. לפיכך התמריץ למפקד הקרבי, פרט לעניין ולאתגר שבתפקיד עצמו, הוא קידום במסלול הפיקודי; מקבילו בתחומים שאינם קרביים עשוי להיות מושפע הרבה יותר מתגמול כספי, שכן הוא ער לפער בין מה שמשלם צה"ל לאפשרויות של השוק האזרחי.

אותה שונות קיימת גם כשמגיעים לסוגיה הטעונה של הפרישה. ההטבה המפליגה של החיסכון הפנסיוני, שאיש הצבא יזכה לו בגיל צעיר יחסית ולאורך זמן רב, היא תגמול ראוי ללוחם הן משום ייחודיות תפקידו והסכנות שבהן עמד והן משום שאין יכולת לאמוד באמת את התגמול המגיע לו במהלך שירותו. איש הטכנולוגיה, שממילא מושפע בגיל צעיר הרבה יותר מן התגמול המידי ולא מאופק הפרישה, יקבל את ההטבות שישאירו אותו בשירות בגיל זה; לא נכון להעניק לו גם את ההטבה הפנסיונית, הן משום שהדבר יהווה הטבה מעבר למה שמקבל הלוחם והן משום שאין בכך השפעה של ממש על היכולת להשאיר אותו בשירות. ההבחנה בין עולם הלחימה לכל שאר העולמות הצה"ליים היא לפיכך בסיס חיוני למודל שירות רב-ממדי, שיאפשר לצה"ל להשאיר בשורותיו את המצטיינים בכל תחום, להתייעל ולעצב אתוס של ארגון מצטיין שערכיו ברורים.

הצורך בשירות אזרחי־ביטחוני

השירות האזרחי־ביטחוני לא נועד "לספק עבודה" למשרתים שלא יגויסו לצה"ל אלא לענות על צורך אמיתי, הנובע מהשינויים בצורכי המדינה והחברה בשגרה ובחירום. בעשורים האחרונים, במקביל להשתנות פני האיום על ישראל ולעלייה באיום על העורף, כמו גם בחשיבות היחסית של ביטחון הפנים ובאתגרי המשילות, התבסס גם צורך לאומי בחיזוק המוסדות האזרחיים שיש להם אופי ביטחוני, ובראשם משטרת ישראל. לאחרונה אף הוגשה לכנסת הצעת חוק למיסוד משמר לאומי בישראל, שישרת מטרות אלה.¹⁴¹ בין האתגרים שחשיבותם לביטחון ולתחושת הביטחון התעצמה בשנים האחרונות אפשר למנות מספר תחומים:

- שיטור בקהילה, שמירת הסדר וסיוע להתמודדות עם התפרעויות.
 - שיטור חקלאי, מניעת גניבות והשחתת ציוד ושמירה על אדמות הלאום.
 - חילוץ, הצלה וסיוע לאוכלוסייה בשעת חירום ובמקרים של אסונות טבע ומגפות.
- הגופים שבהם ישרתו מגויסי השירות פורטו כבר בחוק שירות לאומי־אזרחי, התשע"ד–2014, ואלו הם:

1. יחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה;
2. משטרת ישראל;
3. שירות בתי הסוהר;
4. הרשות הארצית לכבאות והצלה;
5. הרשות להגנה על עדים;
6. המשטרה הירוקה ואגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה;
7. אגודת מגן דוד אדום שהוקמה בחוק מגן דוד אדום, התש"י–1950;
8. גופים בפריסה ארצית שעיקר עיסוקם בהצלת חיי אדם וגופים שעזרתם נדרשת באופן מיידי לזיהוי קורבנות אסון.¹⁴²

141 הצעת חוק משמר לאומי, התשפ"ב–2022

142 חוק שירות לאומי־אזרחי, התשע"ד–2014, סעיף 4

מספר המגויסים הנדרש – הערכה

על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, בשנת 2020 שירתו במשטרה 32,387 שוטרים, מתוכם 4,316 שוטרי חובה (חיילים בשירות חובה משטרתית).¹⁴³ זהו יחס של 2.87 שוטרים לאלף איש, המדרג את ישראל במקום נמוך במיוחד ביחס למדינות אירופה: על פי נתונים רשמיים של האיחוד האירופי, רק במדינות סקנדינביה ובפולין קיים שיעור נמוך יותר של שוטרים ביחס לאוכלוסייה, ובחלק מן המדינות השיעור עולה על זה של ישראל ב־50 אחוזים ויותר.¹⁴⁴ זאת במדינות שבהן משימותיה של המשטרה הן בעיקרן המשימות הקלאסיות, ללא העול הנוסף של שמירת ביטחון הפנים לנוכח איומי טרור מוגברים, משימות משמר הגבול ביהודה ושומרון ומאפיינים ייחודיים אחרים של עבודת המשטרה בישראל. לשם השוואה, ביוון היחס הוא 5.07 שוטרים לאלף נפש, ובצרפת 3.98.¹⁴⁵ בישראל, כדי להגיע ליחס של ארבעה שוטרים לאלף נפש יידרשו כ־37,200 שוטרים – תוספת של כ־5,000 שוטרים למספר הקיים. מדובר בכ־7.5 אחוזים ממחזור הגיוס הנוכחי לצה"ל. יחד עם המשימות האחרות של השירות האזרחי־ביטחוני ניתן להניח שהצרכים עולים אף על הגידול הצפוי במחזורי המועמדים לשירות ביטחון בשנים הקרובות – וזאת מבלי לכוון את המשרתים למשימות שאינן ביטחוניות.

מספר מגויסי החובה כולל הן את המגויסים לשורות משמר הגבול, למעלה מ־3,000 איש בשנה, והן חיילים שגויסו לצה"ל ומשרתים במשטרה על פי צו שח"ם (שירות חובה משטרתית) משנת 1998, במסגרת מה שמכונה בצה"ל ימ"לים (יחידות מחוץ לתקן). על פי נתונים שמסרה משטרת ישראל שירתו ב־2021 במסגרת שח"ם 1,168 חיילים.¹⁴⁶ כמחצית משוטרי שח"ם (565) משרתים כסיירים והשאר בתפקידים שונים באגפי המבצעים, המודיעין, המנהלה והתנועה (סייר אחד). כ־16 אחוזים מהם בממוצע המשיכו לשירות קבע במשטרה במהלך חמש השנים הקודמות. נוסף על כך שירתו מספר חרדים (התקינה ב־2021 הייתה 75, גויסו בפועל 14) במסגרת שח"ם חרדי. אגף התכנון במשטרת ישראל הגדיר את אוכלוסיית שח"ם כ"אוכלוסייה איכותית המהווה בין היתר פוטנציאל לגיוס כ"א מיטבי לשירות קבע".¹⁴⁷

143 משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2020, עמ' 12

144 אתר Eurostat, <https://bit.ly/3PoYlkl>

145 שם

146 משטרת ישראל, "אוכלוסיית השח"ם במ"י – סקירה", מאי 2021 (מסמך שהמשטרה העבירה למחבר, לבקשתו. לא פורסם באינטרנט)

147 שם

שח"ם זכה לביקורת לא מועטה במהלך השנים, כולל של ועדת החוץ והביטחון, הנדרשת מדי פעם להאריך את תוקפה של הוראת השעה שמכוחה משרתים חיילים במסגרות שאינן צה"ל. ואולם ביקורת זו לא נבעה מאי־הכרת הצורך שממלאים חיילים אלה אלא מן החיכוך המתמיד בין הגופים ביחס לאיכותם של המשרתים, תנאי השירות שלהם והתפקיד שחלקם ממלאים. מיסודו של שירות אזרחי־ביטחוני, שיפעל תחת מנהלת ייעודית במשרד לביטחון הפנים ויקבל אליו את המתגייסים לאחר המיון הראשוני על ידי מערכת הביטחון, אמור לפתור חלק גדול מן הקשיים האלה ולמקסם את התועלת הביטחונית והחברתית מן השירות. מספר המשרתים הפוטנציאלי בתחומים החדשים שהוגדרו כאן ובאחרים עשוי להיות גבוה פי כמה וכמה ממספר המשרתים במשטרה ובגופים האחרים כיום. שתי דוגמאות להמחשה: ארגון "השומר החדש" מפעיל יותר מ־1,600 מתנדבים־שומרים במשימות שיטור חקלאי;¹⁴⁸ בעקבות אירועי מבצע שומר החומות ניהלו צה"ל והמשטרה דיונים על הקמת יחידות בסדר גודל של חטיבה ויותר לשמירת הסדר בערים מעורבות.¹⁴⁹ מדובר במשימות שיטור קלאסיות בקהילה, שאין זה נכון שיבצעו אותם ארגוני מתנדבים או חיילי צה"ל. תרומתן לתחושת הביטחון האישי והמשילות באזורי פריפריה גיאוגרפית וחברתית עשויה להיות גדולה.

יתרון נוסף של השירות האזרחי־ביטחוני הוא האפשרות לכון את המשרתים לפעולה בתוך הקהילה שממנה באו — דבר שיקל על פתרון בעיות מגזריות ומנגד יסייע בחיבור ארגוני הביטחון האזרחיים, והמשטרה בראשם, לקהילות ייחודיות בישראל — בעיקר הציבור הערבי והחרדי. ועדת אור הצביעה בשעתה על חוסר האמון של הציבור הערבי במשטרה כגורם שלילי משמעותי, והמליצה לחזק את השיטור הקהילתי ביישובים הערביים.¹⁵⁰ סביר להניח ששירות של בן המקום או הקהילה כשוטר קהילתי יעזור לחיזוק האמון ההדדי, ומנגד סוג שירות כזה יעודד את בני הקהילות שאינן מתגייסות היום לשירות, ששכרו בצידו בכל המובנים.

148 אתר "השומר החדש", <https://bit.ly/2QP0NqS>

149 יואב לימור, "צה"ל והמשטרה יקימו חטיבה שתטפל באלימות בערים המעורבות", **ישראל היום**, 18 בדצמבר 2021

150 **דין וחשבון — ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, סעיף 14, <https://bit.ly/3QH66TJ>

"צבא מקצועי" – אופציה תאורטית בלבד

עד לאחרונה היה השיח על הצורך בהמשך גיוס החובה בישראל נחלתם של מעטים. רובם עסקו בהצגת הסדקים במודל צבא העם, בקושי להתאים את הגיוס הכללי לפני המלחמה המשתנים ובגלישה ההדרגתית של צה"ל למאפיינים של "צבא תעסוקתי" במקום "צבא מוסדי", בפרט במה שנוגע לשירות הקבע.¹⁵¹

בשנים האחרונות התעצם שיח זה בחוגים הדוגלים בליברליזם כלכלי, וגם משום שביטול גיוס החובה נתפס כפתרון אפשרי לבעיות חברתיות כדוגמת גיוס החרדים. ב־2013 הקים ח"כ דאז משה פייגלין שדולה לצבא מקצועי בכנסת.

ב־2021 הוצג לראשונה, בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, רוב בציבור היהודי המעדיף מעבר למודל של צבא מקצועי על פני השארת המודל הקיים (47 אחוזים לעומת 42 אחוזים).¹⁵² ניתן לומר בזהירות שרוב זה אינו מבטא בחינה אמיתית של ביטול גיוס החובה, ויש לראות בו בעיקר ביטוי לביקורת המתעצמת על פעולתו של צה"ל כארגון, להבדיל מההתייחסות לביצועיו כשומר על הביטחון. ואולם עצם העלייה בנתונים מעידה על כך ש"צבא העם" כבר אינו נתפס כזה באופן אוטומטי על ידי רבים בציבור הישראלי. בבסיס מסמך זה עומדת התפיסה שאין לבטל את גיוס החובה אלא לתקנו, בהתאם להמלצות שיובאו בהמשך. ואולם מן הראוי להביא כאן בחינה קצרה של משמעויות המעבר לצבא שכירים-מתנדבים (AVF – All Volunteer Force), שתבהיר מדוע תפיסה זו עודנה תקפה למרות השינויים הרבים במשימות ואתגרי הביטחון ובחברה הישראלית. בחינה זו תישען הן על ההיסטוריה של צה"ל והן על ניסיון של מדינות אחרות.

ההשלכות על איכות הצבא

יתרונו של צבא מקצועי הוא, כנגזר משמו, משך תקופת השירות וההתמחות של המשרתים בו במקצועותיהם. על פי אתר האינטרנט צבא ארצות הברית, "רוב המשרתים יתגייסו לארבע שנים של שירות פעיל, ועוד ארבע שנות שירות לא־פעיל"¹⁵³ (למעט קצינים, המוכשרים באקדמיות של הזרועות השונות בתוכנית לימודים ארבע־שנתית, ואז מצטרפים לשירות

151 ראו למשל: סטיוארט א' כהן ואילן סולימן, "צה"ל – מ'צבא העם' לצבא מקצועי", **מערכות**, 341, 1995, עמ' 2–17, וכן עפר שלח, **המגש והכסף**, כנרת זמורה־ביתן, 2003.

152 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **סקר מיוחד: דימוי צה"ל בדעת הקהל הישראלית**, 23 בנובמבר 2021.

153 אתר רשמי של ממשלת ארצות הברית <https://www.usa.gov/join-military>

פעיל), והם יכולים להאריך אותו בחתימה על חוזה נוסף. ברור שאדם המשרת זמן ממושך בתפקיד יצבור ניסיון העולה על זה שיצבור חייל בצה"ל במהלך שירות החובה שלו. ואולם כפי שכבר צוין, גיוס החובה בישראל גורם לכך שבצה"ל ממלאים אנשים צעירים, בשכר נמוך וביעילות גבוהה, תפקידים שבצבאות שכירים מתנדבים ממלאים אותם אנשים מבוגרים מהם בעשר שנים, ובעלות גבוהה בהרבה. אלוף (מיל) גיורא איילנד, לשעבר ראש אגף התכנון בצה"ל, סיכם זאת במילים "יש במודל הנוכחי בצה"ל יכולת בחירה שאינה קיימת בצבאות אחרים. היכולת לגייס את הטובים ביותר ולשלוח אותם למסלולים שבסופם יהיו קצינים קיימת בזכות העובדה שכופים עליהם את הגיוס".¹⁵⁴

ועדת בן בסט, שהמליצה על קיצור שירות החובה ב־2006, קבעה כי "במדינות בהן בוטל גיוס החובה האוניברסלי והשירות בצבא הפך וולונטרי, ירדה איכותם של המתגייסים [...] בעוד שגיוס החובה מאפשר לצבא ליהנות ממשאבי האנוש המובחרים ביותר, מעבר לשירות התנדבותי על בסיס של תעסוקה בשכר עלול לשנות מצב זה".¹⁵⁵

בניגוד למה שנטען לא אחת, הטכנולוגיה אינה מחליפה את כוח האדם האיכותי אלא רק מעצימה את הצורך בו. כדבריו של תת־אלוף (מיל) אמיר רוגובסקי, שבתפקידו האחרון בצה"ל היה רח"ט תומכ"א באכ"א, "אין אפשרות כיום לקיים הון אנושי של תשתית טכנולוגית ללא גיוס חובה לצה"ל [...] בצבא מקצועי האליטה האיכותית לא תתגייס, לדעתי לא יהיה כמעט גיוס נשים, לא יהיה צבא מילואים, לא יהיה פיתוח של הון אנושי טכנולוגי".¹⁵⁶ אסור להתעלם מכך שבצבאות הטרור/גרילה, שהם עיקר כוחו של האויב בגבולות ישראל, הם צבאות "מקצועיים" מעצם העובדה שקציני וחיילי חזבאללה או חמאס הם לוחמים ותיקים ורבי ניסיון, המשרתים באותם תפקידים שנים רבות. ואולם מכפלת איכותם האישית של מפקדי השדה בצה"ל עם היתרון המוחלט בעוצמה ובטכנולוגיה אמורה לפצות על כך.

המשמעויות הכלכליות

צבא שכירים מתנדבים (AVF) הוא בהגדרה צבא קטן יותר מצבא שיש בו גיוס חובה, מעצם העובדה שהוא מגייס רק את מי שהוא צריך ולא את כל מי שחייב להתגייס על פי חוק.

154 גיורא איילנד, "תפיסת היסוד של בניין כוח האדם בצה"ל", בתוך מאיר אלרן וגבי שפר, עורכים, **השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות**, מזכר 148, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015,

עמ' 17

155 **דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל**, ינואר 2006, עמ' 14

156 ראובן גל, שלמה מיטל, עורכים, **מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחידושים**, מוסד שמואל נאמן, 2014,

עמ' 12

מנגד, צבאות הצריכים להפעיל בחירות כוח גדול יתקשו להחזיק כוח זה כל הזמן במתווה של שכירים שעלותם גבוהה.

צבא חייב להחזיק מצבת כוח אדם, בסדיר או במילואים, העונה על התרחיש הסביר המרבי שיצטרך לתת לו מענה. גם אם לא יהיה בשנים הקרובות צבא סדיר גדול ועוין על גבולותיה של ישראל, תרחיש של מערכה בשתי חזיתות לפחות, יחד עם הצורך לשמור על סדר ביהודה ושומרון ולמנוע פיגועי טרור בתוך שטח ישראל, יצריך בחירות מצבת כוח אדם שאין יכולת או היגיון להחזיק אותה כצבא סדיר בתשלום.

ד"ר ששון חדד, לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל, חקר במספר מאמרים את חלופת ה-AVF. במאמר שפרסם בשיתוף עם פרופ' אשר טישלר הם מצטטים חוקרים אמריקאים, שהגיעו בשנות ה-90 למסקנה כי "נקודת האיזון בין שתי שיטות הגיוס (גיוס חובה וגיוס מתנדבים) היא בשיעור גיוס של כ-55%-60% מכלל הראויים לגיוס".¹⁵⁷ בישראל ההגדרה של "ראויים לגיוס" היא כשלעצמה עניין פוליטי-חברתי טעון: האם יש לכלול בו את הערבים (ואז בוודאות ישראל נמצאת מתחת לסף) או רק את המלש"בים, כלומר לא כולל הערבים (ואז היא נמצאת הרחק מעליו בכל הנוגע לגיוס הגברים, ומעליו גם בחישוב הכולל גברים ונשים יחד).

לסיכום, כל עוד גודלו של צה"ל הוא בממדיו הנוכחיים, ואפילו יקטן במחצית, בחישוב כלכלי סביר גיוס החובה הוא אכן מודל יעיל יותר מ-AVF.

דוגמאות מן העולם

טישלר וחדד מביאים במאמרם נתונים המראים כי פחות מ-50 אחוזים ממדינות העולם (ו-50 אחוזים ממדינות אירופה) קיימו בשנת 2011 מצב של גיוס חובה.¹⁵⁸ המעבר באירופה לצבא שכירים-מתנדבים (AVF) החל בבריטניה ב-1957 ונבע הן מחוסר שביעות רצון מרמתו של הצבא והן מההכרה שההרתעה הגרעינית ההדדית הפחיתה מאוד את הסיכוי למלחמה קונוונציונלית על אדמת אירופה, שהצבאות הגדולים המבוססים על גיוס חובה נועדו עבורה. גורם רב עוצמה נוסף היה תחושת חוסר השוויון בשירות, כאשר שכבות מבוססות באוכלוסייה התחמקו ממנו בקלות רבה יותר משכבות אחרות. כפי שסיכם זאת אחד החוקרים במילים המוכרות לנו גם בישראל, "השאלה מי משרת כאשר לא הכול משרתים,

157 אשר טישלר, ששון חדד, "גיוס חובה לעומת צבא מקצועי – השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל", פורום קיסריה 2011, עמ' 90, <https://bit.ly/3w41E9L>

158 שם, עמ' 88

והשיעור הגדל והולך של מי שחמקו מהשירות באופן חוקי, היו גורם מאכל רב עוצמה [לגיוס החובה]. אם התשובה לשאלה 'למה אני?' אינה עוד 'כי שירות בצבא הוא חובה אזרחית שהכול מצייתים לה, פרט למעטים הפטורים בצדק משירות בשל סיבות רפואיות או משפחתיות', אזי הגישה החיובית לשירות תישחק בהכרח.¹⁵⁹

המעבר ל-AVF לווה בדיון ציבורי נרחב. ראוי לציין שגם במחצית ממדינות נאט"ו שביטלו את גיוס החובה, מדינות שלא נלחמו על אדמתן מאז מלחמת העולם השנייה וסיום המלחמה הקרה ביטל גם את האיום התאורטי עליהן, לא היה המעבר ל-AVF מיידית: בצרפת, למשל, נחקק חוק המבטל את גיוס החובה ב-1996, וזה הסתיים למעשה רק ב-2001.

המקרה המעניין ביותר הוא גרמניה, שחוקקה גיוס חובה ב-1957 מטעמים הנוגעים לאתוס לא פחות, ואולי יותר, מאשר לאיום צבאי. שירות החובה כלל גם לימודי היסטוריה ופוליטיקה, תוך דגש על ערכים דמוקרטיים וכבוד האדם. הצפי היה שבוגרי השירות "יפתחו נאמנות לשיטה הדמוקרטית בגרמניה ולחוקה, ויהיו אזרחים טובים יותר".¹⁶⁰

ואולם עם השתנות התנאים וההתרחקות מן הטראומה של מלחמת העולם השנייה גבר הלחץ לשינוי המודל בגרמניה. בשנת 2000 המליצה ועדה בראשות הנשיא לשעבר ריכרד פון־וייצק להקטין את הצבא הגרמני כולו מ-330 אלף איש ל-240 אלף, ובתוך זה את מספר מגויסי החובה מ-130 אלף לפחות מ-30 אלף – צעד שמשמעותו ביטול למעשה של גיוס החובה.¹⁶¹ בגרמניה היו אז כ-400 אלף מועמדים לגיוס בשנה, וצמצום מספר המגויסים בפועל לפחות מעשירית מהם אמור היה להחליף את השיטה הקיימת בהטלת גורל ומתן פיצוי כספי מוגדל למגויסים.¹⁶²

בסופו של דבר נדרשו לא פחות מ-11 שנים נוספות עד שגיוס החובה בגרמניה בוטל לגמרי, והדיון בעניין נמשך. רק לאחרונה אמרה שרת ההגנה הגרמנית אנגרט קרמפ־קרנבאואר כי היא תומכת בהחזרת גיוס החובה, משום ש"פעם אחר פעם חוזר הדיון מה מחזיק את ארצנו מאוחדת".¹⁶³

Bernard Boene, "Shifting to All-Volunteer Armed Forces in Europe: Why, How, With What Effects?", *Forum Sociologico*, 2009, p. 49, <https://doi.org/10.4000/sociologico.347> 159

Eviane Leidig, *The Radical Right During Crisis*, Ibidem Press, 2021, p. 199 160

Richard V. Weizsäcker et. al., *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*, *Bericht der Kommission an die Bundesregierung*, 2000 161

Andrew A. Michta, *The Limits of Alliance*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p.32 162

Xinhua, "Germany debates reintroducing compulsory military and social service", *Xinhuanet*, 2020, July 8, http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/08/c_139195678.htm 163

דוגמאות אלה מראות כי למרות המגמה העולמית של ביטול גיוס החובה או צמצומו והמעבר לצבאות שכירים־מתנדבים, גם במדינות שבהן רמת האיום הממשי פחותה בהרבה מזו שבישראל, והצורך בכוח אדם גם בתרחיש "חמור סביר" נמוך במידה רבה משיעור כוח האדם הנדרש בחברה הישראלית, יש הכרה בכך שלביטול גיוס החובה יש השלכות שליליות על איכות המתגייסים, על יעילות הצבא ואף על הקשר בין הצבא לחברה שממנה הוא בא, קל וחומר בישראל.

טישנר וחדד מסיימים את מאמרם במסקנה כי ייתכן שבסופו של דבר תגיע גם ישראל למודל של AVF, אולם אסור שהדבר יקרה כתוצאה משחיקה לא מבוקרת של גיוס החובה, ובלי לבחון היטב את השלכותיו על העוצמה הצבאית הנדרשת. לדבריהם, "נראה שהמעבר לצבא מקצועי בישראל, ולו רק באופן חלקי, הוא בלתי נמנע בטווח הארוך. בשל כך ברור שחשוב מאוד לנהל נכון ובצורה נבונה את תהליך השינוי שעתידי ממילא להתרחש, ולתעל אותו לאפיקים הנכונים שישמרו על העוצמה הצבאית של ישראל, שהיא בסיס חשוב ביותר לקיומה".¹⁶⁴ הצעדים המעשיים שעליהם הם ממליצים דומים ברוחם לאלה שיוצעו בהמשך מסמך זה.

מדינות שבהן קיים עדיין גיוס חובה – לקחים

לא מעט דמוקרטיות מתמודדות עם איום אפשרי מצד מדינות שמעבר לגבול, כולל מדינות שצבאותיהן מצויים בנחיתות מספרית ואיכותית משמעותית לעומת איום הייחוס עליהן. לא מעט מדינות מתמודדות עם טרור, עם איום טילים על עורף המדינה ואף עם יריבים בעלי פוטנציאל גרעיני. ניתן לומר שהשילוב של כל אלה עם משימות ביטחון הפנים מציב את ישראל במצב ייחודי ביחס לדמוקרטיות אחרות, וצה"ל הוא צבא הנמצא תמיד ברמה גבוהה מאוד של פעילות. ואולם עדיין אפשר ללמוד מהדרך שבה מדינות מערביות אחרות מתייחסות לעניין גיוס החובה, מצבת הכוחות והצורך לשמר כוח מזוין באיכות גבוהה.

מחקר של חברת ראנד אוסטרליה משנת 2021, שנועד להיטיב את קבלת ההחלטות ביחס למוכנות הכוחות המזוינים שם, מתייחס באופן השוואתי לכמה מדינות שבהן נהוג עדיין גיוס חובה: פינלנד, שווייץ, שוודיה וסינגפור.¹⁶⁵ כאמור, גם במדינות אלה הצבאות הסדירים אינם בסדר גודל דומה (ביחס לאוכלוסייה) כמו בישראל, אולם חלק מן הבעיות שאיתן הן מתמודדות בהקשר זה דומות. בכל המדינות האלה נהוג גיוס חובה, הן מטעמים של צורך ביטחוני והן מטעמים של יצירת אחדות בעם וחוסן פנימי; בכוחות המזוינים יש רכיב של מילואים, והם מיועדים הן למשימות של ביטחון גבולות המדינה והן למשימות של ביטחון פנים, התמודדות עם אסונות טבע ומגפות וכדומה.

בחלק מן המדינות, מציין המחקר, קיימת תפיסת ביטחון לאומי המדגישה לא רק את העוצמה הצבאית וההרתעה אלא גם, ואולי במיוחד, את החוסן הפנימי. בסינגפור ובפינלנד, למשל, מודגש במסגרת תפיסת ההגנה היסוד של "הגנה פסיכולוגית", שהוא "יכולתם של האנשים לסמוך זה על זה, האמון שלהם במוסדות של החברה ושל הממשלה, בהנחה שאלה אינם מושחתים, ועמידות בפני כוחות המבקשים לזרוע בחברה פילוג ושסעים".¹⁶⁶ בפינלנד, הגובלת ברוסיה ואשר ידעה ב־1940 מלחמה אכזרית נגד הצבא האדום שפלש לשטחה, מגיע מספר המגויסים מדי שנה ל־23 אלף (מתוך אוכלוסייה של כשבעה מיליון נפש), והם מגויסים לתקופות משתנות של 165, 255 או 347 ימים, על פי אופי השירות.¹⁶⁷

Joanne Nicholson, Peter Dortmans, Marigold Black, Marta Kepe, Sarah Grand-Clement, Erik Silfversten, James Black, Theodora Ogden, Livia Dewaele, Pau Alonso Garcia-Bode, *Defence Mobilisation Planning Comparative Study*, RAND Australia, 2021, <https://bit.ly/3A10EiF>

166 שם, עמ' 32

167 שם, עמ' 44

יחד עם כוחות מילואים ייעודיים מחולק הצבא ל-20 אחוזים כוחות מתמרנים, שהם עילית הכוח הצבאי; 60 אחוזים כוחות להגנה טריטוריאלית ו-20 אחוזים המיועדים להגנה על תשתיות חיוניות ולסיוע לעורף.¹⁶⁸ בעת חירום מסוגל הגיוס להגיע ל-280 אלף איש, כארבעה אחוזים מהאוכלוסייה הפינית.¹⁶⁹

בשווייץ (שבן-גוריון השתמש במודל שלה לעיצוב תפיסת צבא העם בראשית ימי המדינה) קיים גיוס חובה לגברים כתפיסה לאומית של אחדות במדינה המורכבת מקנטונים ושיש בה גיוון אתני ודוברי שפות שונות, אך משכו קצר (ארבעה-חמישה חודשי אימון) ולאחריו ממשיך המגויס לשרת במילואים כ-15 שנים נוספות.¹⁷⁰ מגויס רשאי לסרב לשרת בצבא, אולם אז הוא מגויס לשירות אזרחי ארוך יותר מהשירות הצבאי (כפי שהיה הדבר בגרמניה לפני ביטול גיוס החובה שם) ואף משלם מס – שלושה אחוזים מהכנסתו – עד גיל 37.¹⁷¹ המחקר מציין כי גורמים כלכליים – החשש כי השירות הצבאי פוגע ביכולתן של החברות השוויצריות להתחרות – הביאו לצמצום הכוחות המזוינים לרמה המעוררת בקרב ראשי הצבא חשש לגבי מוכנותו, וכי קיומה של אופציית השירות האזרחי מקשה על הצבא לגייס לשורותיו בעלי מקצועות נדרשים, עד כדי כך שהצעות להגבלת השירות האזרחי עולות מדי פעם.¹⁷²

בשוודיה הונהג גיוס חובה בשנת 1995 (בתקופה שבה מדינות רבות באירופה ביטלו את גיוס החובה לאחר סיום המלחמה הקרה). השירות (בשוודיה, להבדיל מהמדינות האחרות שהוזכרו כאן, גיוס החובה הוא גם לנשים) יכול להיות בצבא, ב"ארגונים המופעלים על ידי הממשלה" וב"ארגונים שפעילותם חייבת להימשך בעת כוננות גבוהה".¹⁷³ מדוגמאות אלה, שיש שונות רבה ביניהן והן שונות, כאמור, גם מן המצב בישראל, ניתן ללמוד מספר דברים הרלוונטיים גם לחשיבה על מודל השירות בצה"ל:

- לשירות הצבאי יש ערך ומשמעות לא רק בהיבט של הגנת המדינה וגבולותיה אלא גם לגבי החוסן החברתי ועמידות בפני אירועים בעורף ובמצבי חירום בכלל.

168 Defence Mobilisation Planning Comparative Study, עמ' 45

169 שם

170 שם, עמ' 57

171 שם

172 שם, עמ' 67

173 שם, עמ' 70

- הלחצים הכלכליים והחברתיים לשינוי מודל הגיוס מטופלים בדרך של דיפרנציאליות, תגמול למשרתים שירות צבאי משמעותי (או "ענישה" כלכלית לאלה שלא) ובחינה מתמדת של ממדי הכוח הנדרש אל מול איום הייחוס. יש להניח, למשל, שהתעוררות תחושת האיום במדינות פינלנד ושוודיה בעקבות פלישת רוסיה לאוקראינה, שהביאה אותן לבקש חברות בנאט"ו, תחזק גם את התמיכה בגיוס החובה ובהגדלת הצבא.
- המשימות לכוחות המילואים, שהיקפם היחסי במדינות אלה גדול במיוחד, מותאמות להכשרתם ולמצב המוכנות שלהם.
- השירות האזרחי, במקומות שהוא קיים, צריך להיות קשור לחסינותה של החברה במקרי חירום, ובחלק מהמדינות ישירות ליכולת התפקוד של העורף במצבים אלה. במקומות שבהם נהוג שירות אזרחי שאינו ביטחוני הוא מהווה (נוסף על מגרעותיו החברתיות) גם גורם שלילי ביחס לנכונות לשרת בצבא.

עקרונות לעיצוב המודל

1. על שירות החובה להיות ביטחוני במהותו

אחד מן המאפיינים הברורים והמוסכמים של המדינה הוא זכותה הבלעדית להפעיל כוח חמוש מאורגן, שאין לו מתחרים. לא בכדי קובע גם חוק יסוד: הצבא, כי "צבא־הגנה־לישראל הוא צבאה של המדינה [...] אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא־הגנה־לישראל אלא על פי חוק".¹⁷⁴ הניסוח הזה מעיד כי יש הבדל מהותי בין הביטחון לבין כל שירות אחר שהמדינה מעניקה לאזרחיה, למרות שחשיבותם של אלה – חינוך, בריאות, רווחה וכדומה – אינה פחותה משלו.

הדבר נכון שבעתיים בישראל, מדינה הנמצאת בעימות פעיל עם אויבים מאז הקמתה, ובשל כך גם נדרשת להחזיק כוחות ביטחון בהיקף ובעלות שאינם דומים לאלה של רוב המדינות הדמוקרטיות. זהו הבסיס לקיומו של שירות החובה ולזכות שנוטלת לעצמה המדינה, באמצעות הפיקוד הצבאי, לדרוש מאזרחיה גם לסכן את נפשם לשם הגנתה. מכיוון שהשירות הביטחוני הוא ייחודי, הוא אינו יוצר תחרות לא ראויה עם שירותים אחרים, שיש בה משום פגיעה חברתית. כפי שכבר צוין, תחרות זו עלולה – במקרה של שימוש נרחב במגויסי חובה בשכר נמוך במידה ניכרת משכר המינימום – לפגוע דווקא בשכבות החלשות ביותר של העובדים במקצועות אלה.

לצרכים הביטחוניים פנים רבות, בייחוד בעימותים של זמננו, שבהם עיקר האיום הוא על העורף הישראלי, כדוגמת נשק תלול מסלול או פיגועי טרור. הביטחון האישי של האזרח הוא חלק מהביטחון בכלל, כולל במקרים שבהם ניצתות בתוך ישראל עצמה מהומות המסכנות אזרחים, כפי שקרה לאחרונה במהלך מבצע שומר החומות. המדינה הכירה בסכנות אלו ובמהלך השנים הקימה את משמר הגבול, פיקוד העורף ושאר גופים האמונים על הביטחון בתוך גבולות ישראל.

צורכי הביטחון היום הם רבים ומגוונים, הרבה מעבר לפעילותו של צה"ל, שעליה יפורט בהמשך. הם מצריכים כוח אדם נוסף שמוצדק, על פי כל טעם ערכי, לגייס אותו לשירות חובה דומה במהותו לזה של המשרתים בצה"ל.

174 חוק יסוד: הצבא, 1976

לפיכך העיקרון הראשון קובע שנדרש שירות חובה אזרחי־ביטחוני בגופים שאינם צה"ל. הוא עשוי להיות חלופי לשירות הצבאי, אבל אין לגייס אזרחים גיוס חובה למטרות אחרות, ראויות ככל שתהיינה.

2. תפקידו של צה"ל הוא להגן על שלום המדינה וגבולותיה. יש לצמצם למינימום כל תפקיד חברתי שהוטל עליו בעבר, במפורש או במשתמע

דוד בן־גוריון, ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, ראה בצה"ל לא רק את הכוח המזוין המגן על המדינה אלא גם את ליבת כור ההיתוך שבו ייווצר עם, בבחינת "עם בונה צבא בונה עם". כפי שכתב, על צה"ל "לשמש גם מרכז־חינוך חלוצי לנוער בישראל [...] בית־היוצר לנשמת האומה המתחדשת". משרד הביטחון היה מבחינתו גם "משרד לחינוך", ולצה"ל נוספה המשימה "לתת לנוער חינוך יהודי ואנושי"¹⁷⁵.

בלי להתווכח על התקפות העקרונות של חזון זה בשעתו, ברור שהוא אינו תקף עוד בזמננו. ישראל היא מדינה מבוססת וחזקה, וראוי שמוסדותיה האזרחיים יעצבו את דמותה ולא צבא. לפיכך גם התפקידים שהטיל בן־גוריון על צה"ל לאחר מלחמת העצמאות, ובהם עיסוק בחינוך, בהתיישבות, בחקלאות ובקליטת עלייה, אינם תקפים עוד. בפועל אכן מבצעים אותם היום גופים אזרחיים, אולם בצה"ל, ובשירות הלאומי והשירות האזרחי יש עדיין שיירים של התפיסה הבן־גוריונית. לא זו בלבד שהדבר פוגע בהתמקדות הצבא בתפקידו הייעודי, הוא גם מציב אותו ואת המשרתים בו לא אחת בליבן של מחלוקות פוליטיות וערכיות חשובות כשלעצמן, אך מקומו של צה"ל לא יכירנו בהן. לפיכך יש לשמור במסגרת עיצוב מודל השירות על התמקדותו של צה"ל בתפקידיו הליבה שלו.

3. יש לשמר את גיוס החובה, תוך התאמתו לדרישות ההווה והעתיד

מצבה הביטחוני של ישראל והאתגרים הפוטנציאליים העומדים לפתחה מחייבים את המשך גיוס החובה — הן מטעמי ביטחון והן מטעמים חברתיים וכלכליים. עם זאת, יש להתאים את שירות החובה לתנאי זמננו, מתוך מבט לעבר אתגרים אפשריים בעתיד ולמגמות המתפתחות בחברה הישראלית ובפני המערכה.

175 דוד בן־גוריון, **חזון ודרך**, כרך חמישי, עמ' 14; כרך שלישי, עמ' 80

4. כלליות בגיוס, רב־ממדיות בשירות

מן העקרונות הקודמים נגזר עקרון היסוד של המודל החדש: יש להרחיב את בסיס השירות, תוך הפיכת המגמה שלפיה שיעור המשרתים באוכלוסייה הולך ופוחת. בצד זאת יש ליצור מסלולי שירות שונים, הן בתוך צה"ל והן מחוצה לו. רב־ממדיות זו תהיה בסיס גם למסלולי שירות שונים בקבע, על פי צרכי צה"ל. זאת על פי העיקרון שקבעה בזמנה גם ועדת בן בסט, כי "ניתן לקיים מידה לא קטנה של שונות בהחלת חובת הגיוס ומשכו מבלי לערער בצורה משמעותית את האתוס שנשענת עליו חובת הגיוס".¹⁷⁶

החלת התפיסה הרב־ממדית מתהליך הגיוס (מסלולי שירות שונים במהותם, באורכם ובתנאיהם), דרך צבא הקבע (גיוון רב יותר, על פי הדרישה מהמקצועות השונים, בצורות ההתקשרות והשירות) ועד למילואים תענה גם על הצורך היסודי שהוזכר בראשיתו של מסמך זה: ליצור היגיון אחיד ככל האפשר לכל מסלול השירות בצה"ל, שיקל את המעבר בין צורות השירות השונות (חובה, קבע, מילואים) ואת שימור המשרתים בתפקידים החיוניים.

5. מצבת הכוחות בסוגי השירות השונים תותאם לשינויים הטכנולוגיים ולאתגרי הזמן

סדר הכוחות של צה"ל אינו צריך עוד להיגזר מן השינויים הדמוגרפיים בישראל אלא על פי צרכי הביטחון, תפיסת ההפעלה של הצבא והתוכניות האופרטיביות למימושה. בהקשר זה יש להביא בחשבון כי המהפכה הטכנולוגית המתרחשת בזמננו והשתנות פני המערכה משנים באורח משמעותי גם את סדר הכוחות האנושי הנדרש למימוש משימות הביטחון. מערכות לא־מאוישות, בינה מלאכותית ורשתיות משמשות היום למילוי משימות שנעשו בעבר על ידי בני אדם בכל תחומי החיים, ובכללן המשימות הצבאיות. מצב זה והאתגר השונה שמציבים היום אויבים נחותים טכנולוגית המקיימים מערכה א־סימטרית חייבים להביא לחישוב עדכני וריאלי של דרישות כוח האדם – הן במספר האנשים והן בסוג ובמשך השירות הנדרש מהם.

בהקשר זה אמר שר ההגנה האמריקאי דונלד רמספלד כבר לפני שני עשורים, כי "כשאנו מביטים לאחור על מה שנחשב כוח מכריע לפני עשור או שניים, היום אנחנו מסוגלים ליצור כוח מכריע בעזרת מספרים קטנים יותר, שכן הקטלניות שווה לזו שהייתה בעבר או רבה

176 דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, ינואר 2006, עמ' 21

ממנה".¹⁷⁷ במסמך על עתיד כוחות היבשה קבעו שני ראשי ועדות משנה בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי "ראוי שיתרוננו האיכותי של צה"ל על פני אויביו ישחרר אותו מהצורך ביתרון כמותי משמעותי בכל נקודה".¹⁷⁸

בצד זאת חייב מודל השירות לענות על צורכי הביטחון הגדלים בעורף, על השחיקה בתחושת הביטחון האישי, בעיקר בפריפריה, ועל הצורך להכשיר כוח אדם לתרחישים של אסונות טבע, מגפות ומקרי חירום המוניים אחרים, שתכיפותם והיקפם עלולים לעלות בשל משבר האקלים וצפיפות האוכלוסייה בישראל.

6. השירות חייב לשקף ערכים חברתיים מוסכמים, כדוגמת שוויון מגדרי וחברתי

ועדת בן בסט, שהמליצה בשעתה על קיצור שירות החובה בצה"ל ועל שירות דיפרנציאלי בתפקידים שונים, קבעה גם כי "קיצור השירות ינוצל להגדלת שוויון בתחומים אחרים, למשל, בין המגדרים".¹⁷⁹ הדיפרנציאליות בשירות על פי תפקיד עולה בקנה אחד עם ביטול השוני המגדרי המובנה בשירות החובה היום, ועם ביטולם של מסלולי שירות מיוחדים ומגזריים שהונהגו בצה"ל מטעמים פוליטיים לאורך השנים. תנאי המשרתים במסלולים השונים ייקבעו על פי תפקידם בלבד, ולא על פי שום קריטריון אחר.

7. יעילות כלכלית היא קריטריון אך לא מבחן יחיד

על המודל החדש לעמוד בקריטריונים של יעילות כלכלית, הן במובנה הצר – גודלו של תקציב הביטחון ומשקלם של סעיפים שונים בתוכו – והן במובנה הרחב, הכולל את התועלת למשק משינויים כגון קיצור שירות החובה או מההכשרה של המשרתים לתפקידים בעולם האזרחי.

Thom Shanker, Eric Schmitt, "Treats and Responses: The Pentagon; Rumsfeld Orders 177 War Plans Redone for Faster Action", *The New York Times*, October 13, 2002

178 עמר בר־לב ועפר שלח, **הכוח היבשתי בצה"ל בעשור הקרוב**, מסמך מאת ראשי ועדות משנה בוועדת החוץ והביטחון, פברואר 2019 (נמצא בידי המחבר, לא פורסם באינטרנט)

179 **דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל**, עמ' 22