

הקדמה

“כושר המלחמה נמדד בכמות הלוחמים ובאיכות הכשרתם”, קבע ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון של ישראל, דוד בן-גוריון, במסמך המכונן שהציג בפני הממשלה באוקטובר 1953.¹ כמעט כל התנאים הסביבתיים השתנו בשבעים השנים שחלפו מאז: אוכלוסיית ישראל כבר אינה כה קטנה, ואיום הצבאות הסדירים שחנו על גבולנו והמלחמה ה“גדולה” הרבה פחות סביר מאז. בישראל פנימה חלו שינויים כבירים, חברתיים וכלכליים, ונצברה עוצמה טכנולוגית נדירה. אבל כלל היסוד הזה – שהבסיס לצבא חזק הוא כוח אדם מעולה מוכשר למשימותיו – לא השתנה ולא ישתנה.

מזכר זה נכתב מתוך תחושה של דחיפות, לנוכח אווירה של מתח מתמשך בענייני כוח האדם בצה”ל, המאיים להגיע לנקודת שבר שתקשה על יכולתו של הצבא לממש את יעדיו. עדות לכך אפשר למצוא לא רק בדבריהם של משקיפים חיצוניים אלא גם בתוך צה”ל עצמו: כתב העת בין הקטבים, היוצא בהוצאת מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית, הקדיש לפני כשנה גיליון שלם לסוגיית כוח האדם. בפתח הדברים תהה מפקד כתב העת “האם ייתכן שבעודנו עוסקים באויב ובפיתוח כלים להביסו – מתפתח משבר כוח אדם חדש בשורות הצבא?”²

במונח “משבר” הכוונה לכך שלא מדובר בבעיה נקודתית – גיוס החובה, מודל הקבע או המילואים – שאפשר לפתור בדרך של חקיקה ספציפית או שינויים ארגוניים. בכל אחד מתחומים אלה יש אכן בעיות, חלקן מתמשכות. מה שיוצר משבר הוא העובדה שבעיות אלה מעצימות זו את זו ונובעות מגורמי רוחב משותפים.

מעת לעת קמות, ביוזמת הדרג המדיני או צה”ל עצמו, ועדות הדנות בשינויים בהיבטים שונים של מודל השירות. בעשורים האחרונים נחקקו חוקים למיסוד שינויים אלה – תיקונים לחוק שירות ביטחון, חוק המילואים, חקיקה הנוגעת למודל הקבע והפרישה מצה”ל. ואולם נדמה שהמצב הנוכחי מחייב חשיבה רחבה, שלא תנסה לתקן ממד אחד בלבד של סוגיית כוח האדם בצבא אלא תציג פתרון מקיף ויציב, אחיד בהגיונו, לכל מודל השירות. יש להכיר בכך שהמצב הנוכחי והתחזית לזמן הקרוב והרחוק כבר אינם מאפשרים להמשיך לתפור טלאים על תפיסות העבר.

1 דוד בן-גוריון, “צבא ומדינה”, **מערכות**, 279–280, מאי-יוני 1981, עמ’ 8
2 תא”ל (מיל) ד”ר מאיר פינקל ואייל הורוביץ, הקדמה, **בין הקטבים**, גיליון 27–26, פברואר 2021, עמ’ 10

בתוך צה"ל עצמו יש לא מעט קצינים בכירים, שבשיחות סגורות אומרים כי התהליכים שיתוארו כאן יביאו באורח בלתי נמנע להתמוטטות מודל "צבא העם" ולמעבר לצבא מתנדבים־שכירים, שנהוג לכנותו "צבא מקצועי". כצפוי הם אינם מתבטאים בפומבי, אולם ניתן למצוא הד לדבריהם באמירות של בכירים לשעבר כמו זו של ד"ר ששון חדד, לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל, שאמר כי בתוך עשרים שנה יהיה בישראל צבא מקצועי, ויש להיערך לכך.³

בהמשך מסמך זה יובא ניתוח שמראה כי צבא מקצועי אינו חלופה ראויה ומתאימה לישראל, בוודאי לא בעשורים הקרובים. ואולם גרועה מכול היא האפשרות המסתמנת, שבה נמצא את עצמנו גולשים לשינוי בלתי נשלט וסובלים מכל החסרונות האפשריים של המצבים השונים. הדרך היחידה להימנע מכך היא רפורמה מקיפה הנובעת מתפיסה כוללת "מקצה לקצה" – מהגיוס לצה"ל ושירות החובה ועד צבא הקבע והמילואים.

סוגיית השירות הצבאי היא בראש ובראשונה סוגיה חברתית־אזרחית מהמעלה הראשונה. השאלה באילו תנאים ולאילו מטרות רשאית המדינה לגייס את אזרחיה על פי חוק, לשירות שמשמעותו עלולה להיות סיכון חייהם, היא שאלת יסוד במערכת היחסים שבין המדינה לאזרח. ואולם הניתוח והמסקנות שיוצגו במחקר זה יתייחסו לנושא מן הפריזמה הצבאית: כיצד יוכל צה"ל לשמר כוח אדם בכמות ובאיכות ראויות לאורך זמן.

מחקר זה, הנערך במסגרת תוכנית העוצמה הצבאית במכון למחקרי ביטחון לאומי, סוקר את הבקיעים במודל כוח האדם הנוכחי בשירות חובה, קבע ומילואים ומניח קווי יסוד לשינויים הנדרשים בכל צורות השירות. בבסיס שינויים אלה עומד היגיון רציף אחד – רב־ממדיות בשירות, העונה על צרכיו המשתנים של הצבא ועל השינויים בפני המלחמה והחברה הישראלית. היא מאפשרת גמישות בצורות ההתקשרות השונות, תוך שמירה על ייחודו של מעמד הלוחם ומתן אפשרות מיטבית לצה"ל לשמר את המצטיינים ואת הדרושים לו. המחקר לא היה מתאפשר ללא עזרתם, תמיכתם ועצתם הטובה של רבים מעמיתיי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תודתי נתונה קודם כול לנשיא המכון פרופ' מנואל טרכטנברג, שתמך ברעיון מראשיתו והשיא מעצותיו הנבונות לשיפור המחקר, כשזה הוצג לפניי בשלביו השונים. קבוצה של בכירי המכון בחנה את המחקר במהלך העבודה ותרמה רבות לעיצובו: מנהל המכון אלוף (מיל') תמיר הימן, רב־אלוף (מיל') גדי איזנקוט, תת־אלוף (מיל') מאיר אלרן ותת־אלוף (מיל') אריאל היימן, שאף כתב יחד איתי את הפרקים הנוגעים לשירות

3 "צבא מקצועי בישראל – בתוך 20 שנה; צריך להיערך", כיכר השבת, 13 בדצמבר 2021,

<https://bit.ly/3AUoFNV>

המילואים. נוסף על כך העירו והאירו ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר במכון, וד"ר קובי מיכאל, עורך כתב העת עדכן אסטרטגי.

המחקר נעשה מראשיתו בידיעת ראש המטה הכללי רב־אלוף אביב כוכבי וראש אגף כוח האדם בצה"ל אלוף יניב עשור, שאיתו אף נערכו שיחות לצורך המחקר. שיחות כאלה נערכו גם עם האלוף (מיל') חגי טופולנסקי, לשעבר ראש אכ"א, ועם קצינים בכירים נוספים בשירות פעיל ובמילואים, שביקשו לשמור על עילום שם; עם אנשי משרד הביטחון העוסקים בסוגיית הגיוס, בראשות תת־אלוף (מיל') גילי טמיר, וכן עם גורמים בארגוני ביטחון אחרים – מוסד ושב"כ – ובתעשיות הביטחוניות, המתמודדים עם אתגרים דומים לאלה של שירות הקבע בצה"ל.

קבוצה מיוחדת של אנשי משרד האוצר, בהובלת סגן הממונה על השכר משה בכר ואנשי אגף התקציבים, נפגשה איתי לצורך המחקר ותרמה תובנות חשובות לעיצובו. שיחות עם מומחים במכון RAND האמריקאי, העוסקים במחקר יישומי עבור צבא ארצות הברית וגופי ביטחון אחרים, העשירו מאוד את בסיס הידע ששימש לצורך המחקר ועיצוב המודל. חלקם מופיעים בשמותיהם בהערות השוליים בגוף המחקר.

בשש שנותיי כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, וכיו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, השתתפתי במאות דיונים שנגעו לעניינים שונים המופיעים במחקר זה. הפרוטוקולים של דיונים אלה חסויים, אולם התובנות שנצברו בשיחותיי בתוך חדר הדיונים ומחוצה לו עם אנשי צבא וכלכלה, סוציולוגים ויועצים ארגוניים, הן המצע הרעיוני שסייע בכתיבת המחקר ובעיצוב המסקנות המופיעות בו.