



# נייר מדיניות לקברניט

## המלצה לרמטכ"ל לשינוי מודל הגיוס הנוכחי

מגיש : סמואל בומנדיל

ראש אכ"א

קצין חינוך ונוער ראשי

**הנדון: המלצה לבחינת מודל גיוס החובה לצה"ל**

**רקע**

מראשית היווסדו של צה"ל קבע בן גוריון כי על מנת לעמוד באתגרים הביטחוניים שנכוננו לו- נידרש לגיוס חובה של כלל הנוער שהוא בר גיוס. בנוסף לשיקול הביטחוני, הדגיש בן גוריון כי לצבא נועד תפקיד מיוחד ככור היתוך מרכזי לחברה. דברים אלה היוו את המסד הערכי והמעשי עליו התבסס צה"ל מאז. שבעים שנים לאחר קביעות אלה, אני רוצה להציע כי מודל גיוס החובה הנוכחי טעון בחינה מעמיקה. בהמשך לכך, מטרתו המרכזית של מסמך זה היא להבהיר את חוסר התוחלת ואף את הנזקים הצפויים כתוצאה מהמשך המצב הקיים, ולהציע כיוון ראשוני לחלופה. כמו כן אני מבקש לחדד במסמך זה כי לא ניתן לתת מענה שלם לאתגרים שנכוננו לנו במסגרת הדיון הדו-קוטבי של "צבא העם" מול "צבא מקצועי".

מודל הגיוס הכללי הקשור לאתוס צבא העם אינו בר קיימא עוד, ואם ברצוננו להעמיד מודל רלוונטי לחמש שנים מהיום ולמעלה מזה- עלינו לקבל החלטות משמעותיות כבר בחודשים הקרובים. חשוב לציין כי השינויים הנדרשים ידרשו בהכרח התאמות חקיקה, תקינה, שינויים מבניים וכיו"ב- וכל אלה יצריכו זמן רב ומכאן הדחיפות לסכם את הנושא כבר כעת. התוצאה, לדעתי, צריכה להיות מודל שיעמוד בארבעה תבחינים: שימור איכות ההון האנושי שתענה על צרכי צה"ל; ייתכנות כלכלית ברמה הלאומית שלא תעלה על ההוצאה הקיימת; מודל שיהיה בר חקיקה; ולבסוף- כזה שיאפשר התקדמות הדרגתית ומודולרית לכיוון הרצוי, כולל צמתי בחינה מחדש במעלה הדרך.

**משמעויות מרכזיות להמשך המצב הקיים**

ראשית נעמוד על האתגרים והמכשלות במצב הקיים- מודל גיוס חובה כללי, המכונה "צבא העם". ראשית הצירים היא בהבנה כי כבר היום, לא מתקיים במודל הקיים גיוס לכל. כידוע לך פחות ממצחצית שנתון הגברים בני השמונה עשרה במדינת ישראל מתגייס בכל שנה, ושיעור זה פוחת בהדרגה. גם כאשר בוחנים רק את אלו שחייבים גיוס על פי חוק- מגיעים ל-75% גברים שמתגייסים בפועל ו-50% נשים. התמונה לאחר הגיוס אף נהיית עגומה יותר כיוון שרק חלק מאלו שהתגייסו משלימים שירות צבאי מלא. למעשה אחד מכל שישה יקבל פטור משירות או יסיים אותו בטרם עת בשל "אי- התאמה". הנתון האחרון חשוב לענייננו כיוון שהוא יציב לאורך שנים למרות מאמצים כבירים של ראשי הצבא לצמצמו. במילים אחרות יש כאן עובדה קשיחה: אנחנו מגייסים יותר מכפי שצריך, ובחלק משמעותי מנתח הגיוס- את אלו שלא צריך. כאשר משקללים את כל אלה יחד, עולה מכך כי בניגוד לאתוס של "צבא העם", פחות משליש מן "העם" מצטרף לשירות מלא בשורות הצבא. בנוסף יש לציין כי הערכות המומחים בעניין זה הן כי למרות הגידול הצפוי בסד"כ המתגייסים, שיעור המתגייסים עצמו ימשיך לרדת עד כדי 40% ולמטה מזה, בשל הפילוח הפנימי של שנתון הגיוס. צבא העם למעשה אינו צבא העם, ויהיה פחות ופחות כזה ככל שיחלפו השנים.

אלא שהמודל הקיים אינו שוויוני לא רק בשאלה "מי מתגייס", אלא גם בשאלה "איך משרתים". בשנים האחרונות נפתחו פערים הולכים בכל פרמטר אפשרי המאפיין את השירות בצה"ל. כך הגדיל הצבא בעקביות את ההבחנה בין קבוצות המשרתים השונות- הבדלים הבאים לידי ביטוי בתעודת השחרור, בשכר, בסמלים שונים, במדים, בתגמולים הניתנים לאחר השחרור, בזכאות לתרומות, לציווד ועוד.

כך גם לגבי כור ההיתוך הצה"לי בו תלה בן גוריון תקוות רבות כל כך, ובפועל אבד עליו הכלח. ניתן להצביע על מספר "שמורות טבע" בצה"ל בהן מתקיים באמת מפגש בין כל קצוות הארץ והחברה- בגדודים הלוחמים, למשל. אך אלה מהווים מעט ממעט: במרבית המקומות אנחנו מוצאים סקטוריאליות וריבוד חברתי שמשתמרים גם ברמת היחידות והמקצועות. הצבא יכול להיות מנוף של מוביליות חברתית עד לנקודה מסויימת, אך לא מעבר לכך. יתרה מזאת, ככל שהמקצועות הנדרשים בצבא ידרשו התמחות ברמה גבוהה יותר- כך יצטרך הצבא להתבסס יותר ויותר על כישורים קיימים אצל המלש"ב, מה שיקשה על מתן קדימות לשיקולים של שוויון הזדמנויות וייצוג של אוכלוסיות שונות.

הצבא אם כן הולך ומתרחק מהמקום של גיוס ושירות שוויוני לכל, אך בפועל ממשיך להצהיר על היותו "צבא העם". אין החלטה על שינוי המודל, אך בפועל מתקיימים שינויים עקביים המרחיבים את הפער בין האתוס ובין המציאות. זו בדיוק התמונה העולה ממחקרו של ד"ר יובל בניזמן שנערך לאחרונה במחלקת מדעי ההתנהגות (תמצית של העבודה הונחה על שולחנך יחד עם מסמך זה). בניזמן ביצע סקירה השוואתית מרתקת בין עשרות מדינות שעברו ממודל של צבא עממי למודל של צבא מקצועי. התוצאה היא רשימה עקבית של תהליכים שנמצאו מטרימים את הדעיכה של מודל גיוס כללי עוד בטרם הוחלט על כך פורמלית בצבא או מחוצה לו. בין הגורמים הללו ניתן למנות "פער בין קיומו של גיוס חובה לבין אחוז מתגייסים קטן בפועל אשר מוליד תחושת אי צדק; פחות במעמדו של הצבא ומוכנות פוחתת להתגייס אליו; דרישה מצד החברה להשקעה רבה יותר בתחומים אחרים- רווחה, תשתיות, חינוך- על חשבון ההשקעה בתקציב הביטחון; תפיסה לפיה צבא שאינו מבוסס על גיוס חובה יכול להיות צבא טוב ואיכותי יותר; ואמונה כי המשימות החדשות של הצבאות מתאימות יותר לצבא התנדבותי בשכר". הקריאה ברשימה מעוררת אי נחת שכן היא נשמעת מוכרת להפליא, ואפשר לסמן V על רוב מכריע של התסמינים. המשמעות? אנחנו בתהליך מואץ של התפרקות מודל הגיוס הנוכחי, עוד בטרם הכרענו בכך רשמית. גם כאן הסקירה בנוגע למדינות אחרות מעלה תמונה חד משמעית: בכל המקומות שנבדקו, תהליכי המעבר החלו לקרום עור וגידים, וההחלטות הפורמליות הגיעו רק לאחר מכן. המחיר? גם אם הכיוון הכללי מקובל עלינו, אנחנו עתידים לקבל תוצאה שלא השפענו עליה, בקצב שלא בחרנו בו, עם אילוצי זמן שהם הרבה פחות מאופטימליים.

### **הפיתרון ה"קל"- שירות התנדבותי בשכר**

בנקודה זו מתבקש בדרך כלל להציע בחירה בקוטב השני- האפשרות של צבא מקצועי. אני מבקש להעמיד חלופה זו על מקומה, ולהסביר מדוע גם קוטב זה לא ייתן מענה לצרכי המדינה והצבא. לפני הכל ראוי שנקרא למודל זה בשמו הנכון- "צבא על בסיס התנדבותי, בשכר". הרכיב ההתנדבותי אינו סותר כמובן את רכיב השכר, אלא משקף את העברת הבחירה להצטרף לשירות מהמדינה- אל הפרט.

למודל זה יש שתי מכשלות מרכזיות. הראשונה קשורה להיקפי הצבא הדרוש לנו. מבלי להיכנס למספרים ותרחישים במסמך בלתי מסווג- נראה כי את קשת התרחישים עימה מתמודד צה"ל בשוטף- ניתן לצלוח עם

צבא התנדבותי מצומצם יחסית. הבעיה המהותית מתייחסת לסד"כ הנדרש במלחמה בהיקף מלא. או אז זקוק צה"ל למירב הכח אותו ניתן לגייס מתוך העם, והוא זקוק לו במהירות. לא יעמדו לרשותנו החודשים שעמדו לאמריקאים, למשל, על מנת להכשיר סד"כ חדש, כפי שעשו לקראת הכניסה למלחמת העולם השנייה, או במהלך מלחמת וייטנאם. ביום פקודה, יצטרך הצבא לעבור מ-0 ל-100 במהירות גבוהה, ולהביא לקווים את כל מה שיש לחברה הישראלית להציע.

סוגיית הסד"כ אינה הפער היחיד במודל ההתנדבותי. חמורה ממנה הסוגייה של איכות המשרתים: למעשה, אין ולו מדינה מערבית אחת שהצליחה לעבור ממודל גיוס חובה כללי למודל סלקטיבי ומצומצם יותר, תוך שימור יתרון האיכות ממנו נהנתה במצב של גיוס חובה לכל. הממצאים בעניין זה חד משמעיים - בצרפת, ארצות הברית, בריטניה ומדינות אחרות - איכותו של הצבא נמוכה מכפי שהיתה, ויורדת בהתמדה ככל שמתרחקים מנקודת הויתור על גיוס החובה. די אם נבחן את עשירות האחוזה הבודדות של בוגרי ליגת הקיסוס שמשרתים בצבא ארצות הברית כיום, או את האחוזה החד ספרתי של חברי שני בתי הנבחרים במדינות המערב שילדיהם שירתו או משרתים בצבא - כדי לקבל מושג כללי על החלוקה בין המשרתים לאלו שאינם.

אחד החוקרים המובילים והותיקים בתחום של יחסי צבא-חברה, צ'ארלס מוסקוס, המליץ בעקביות במשך מספר שנים כי על ארצות הברית לזנוח את המודל ההתנדבותי הקיים לטובת מודל רחב יותר של גיוס - הן מתוך הצורך להגיע לאיכויות גבוהות יותר של כח אדם, והן מתוך צורך להגיע להיקפים גבוהים יותר. בצרפת, בה זיכרון "צבא העם" עדיין טרי (השירות הכללי בוטל בה בתחילת שנות ה-90), ביטא לאחרונה ראש הממשלה געגועים לתפקיד אותו מילא הצבא בהטמעת ערך השירות והמחויבות למולדת.

חשוב להדגיש כי תת הייצוג הצפוי של אוכלוסיות מסוימות במודל ההתנדבותי לא יגבה מחיר רק באיכות המתגייסים, אלא גם באופי המשרתים וצביונם. כאשר החלטה אם לשרת או לא נמצאת בידי האזרח ולא בידי המדינה - אנו עשויים למצוא את עצמנו עם צבא בעל נטיות פוליטיות מסוימות, על פי המצב ועל פי הצורך של קבוצות שונות, בתקופות שונות. יש לכך משמעות רבה בנוגע לכל צבא של מדינה דמוקרטית, ודאי לצה"ל המעורב באופן תמידי במשימות מורכבות הקשורות בשליטה על אוכלוסייה פלסטינית אזרחית, ועוד. בהקשר זה של ערכים וזיקה למדינה, ראוי גם להזכיר את הדברים שאמר לך יגיל לוי בפגישתכם האחרונה - לא נכון למדינה כמו ישראל - שכוחות השוק יכריעו בה מי יסכן את חייו ומי לא. זו החלטה שצריכה להישאר בידי המדינה.

### **קווי יסוד למתווה מומלץ**

כאמור בראשית דבריי, מטרת מסמך זה היא לשכנע כי עלינו להתחיל בהקדם בגיבוש חלופה סדורה למודל הגיוס והשירות הקיים. וכפי שהראיתי בקצרה עד לנקודה זו, שני הקטבים של השיח על מודל הגיוס אינם נותנים מענה מספק לצרכי המדינה. יש להיפרד מהמודל הקיים באופן הדרגתי, אך מתוך הבנה שמרבית המודלים הקיימים של גיוס התנדבותי בשכר אינם מותאמים לצרכיה של מדינת ישראל.

פטור בלא כלום אי אפשר, ואנסה לתת מספר סימנים במודל העתידי הרצוי. הכשל המרכזי בחשיבה על המודלים השונים עד כה הוא בכך שאנו נוהגים להתנות את שיעורי הגיוס ואיכות הגיוס עם מודל הגיוס, כאילו החלופה היא בין צבא גדול ובינוני באיכותו לבין צבא קטן ואיכותי. אני מאמין כי מודל ביניים יאפשר לצה"ל לבסס כח צבאי בהיקף הדרוש מצד אחד, לשמר את האיכויות הנדרשות לו מצד שני, ולעשות זאת תוך חיסכון בהוצאות

לעומת המצב הקיים. הדבר יושג באמצעות גיוס כללי לכולם, שיקוצר באופן משמעותי לשנה אחת בלבד, ולאחריו תינתן לצבא אפשרות לבחור מי ימשיך בצבא ומי לא. שנת השירות המשותף תיתן לצבא את הזמן הדרוש לו לטובת רתימת המתאימים ביותר מצד אחד, ובמקביל תשמר מסלול שירות שרבים מאזרחי המדינה ייקחו בו חלק. למעשה, קיצור המשך המשותף לשנה יאפשר הרחבה של מעגל המשרתים הראשוני, ויתרום להגברת תחושת הסולידריות, הגדלת הגמישות המתאפשרת בהתאמת אופי השירות, והכנסה עתידית של יותר ויותר צעירים לשוק העבודה ולמסלולי ההשכלה לאחר מכן.

שירות חובה של שנה לכל חיילי הגיוס, הכולל הכשרה קווי יסוד עקרוניים למתווה החדש יכללו אם כן: (1) לאחר ההכשרה השמה לשני מסלולים מרכזיים- מסלול אחד ימשיך על פי הכרעת הצבא לשירות וטירונות; (2) בשכר, ומסלול שני יוביל לשירות אזרחי. שני המסלולים יקחו חלק בצבא המילואים כמובן, על פי צרכי הצבא. תגמולים כספיים למשרתים בשנה האחרונה יינתנו לפי צרכי רווחה ולא לפי התפקיד המיועד. הבידול בשכר (3) על פי אופי השירות יבוא לידי ביטוי רק בשלבי הכניסה לשלב ב', עבור אלה שייבחרו להמשיך לשלב זה. יש לציין כי המהלך עתיד לחסוך סכומים משמעותיים למדינה. בחינה ראשונית של היועכ"ל שנעשתה במסגרת ועדת בן בסט העלתה כי כל שנה של קיצור שירות החובה במסגרת המודל המוצע תחסוך כאחוז מהתוצר במשק, גם כאשר לוקחים בחשבון תיקוני תגמול ושכר לאלו שימשיכו לשירות אזרחי וצבאי. ניתן לבחון את המודל הנורווגי והשוויצרי, הקרובים להצעה זו, כבסיס ללמידה על המודל הרלוונטי לישראל. כמו כן, עבודת מטה שהושלמה בפנטגון לפני כשנה בנוגע לצבא ארצות הברית יכולה גם היא להוות בסיס איכותי לבחינה ראשונית של הרעיון.

אני מאמין כי מודל שיושגת קווי יסוד אלה יעמוד בהצלחה בארבעת התבחינים אותם ציינתי בתחילת המסמך: שימור איכות ההון האנושי; ייתכנות כלכלית; "ישימות" פוליטית וחוקית; מודולריות במעבר ממודל למודל. אני מציע שבכל צוות עתידי שידון בעניין ישולבו מלכתחילה אנשי משרד האוצר, לצד אנשי משרד הביטחון כמובן. כמו כן אני מציע לקבל מראש את ברכתו של רה"מ למהלך, על מנת להבטיח תמיכה בשלבים חיוניים במעלה הדרך. חשוב שהמהלך יוצג כמהלך לאומי כלכלי-חברתי, ולא רק כרה-ארגון צבאי. יש בכך סיכונים רבים, כמו בכל שינוי במערכת גדולה וחיונית. לכן יש חשיבות לקביעה מראש של צמתי בקרה, וכן הקמת "צוותים אדומים" שיוכלו לספק חוות דעת רב-תחומית על ההשלכות האפשריות של הטמעת המודל במעלה הדרך.

אשמח להגיע לפגישה ראשונית ולהציג לך את הנושא בהרחבה.

בברכה,

סמואל בומנדיל, סא"ל

רמ"ח חינוך הנכנס