



מודלי גיוס לצבא בישראל ובעולם: סקירת חלופות

כתיבה: רמי שוורץ | אישור: אורלי אלמגור לוטן
תאריך: כ' באדר תשפ"ג, 13 במרץ 2023

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית.....	
6	מבוא.....	1.
7	"צבא העם" מול "צבא מקצועי" בשיח הישראלי העכשווי.....	2.
8	2.1 שימור מודל "צבא העם" (גיוס חובה) ושיפורו.....	
11	2.2 מודל גיוס חובה בררני רשמי.....	
17	2.3 מודל גיוס התנדבותי מלא (all-volunteer force).....	
19	3. מידע משווה על יישום בפועל של המודל ההתנדבותי.....	3.
24	3.1 מדינות שבהן קיים גיוס התנדבותי כיום.....	
24	3.1.1 בריטניה.....	
29	3.1.2 קנדה.....	
32	3.1.3 גרמניה.....	
35	3.1.4 ארצות הברית.....	
42	3.2 מדינות שעברו למודל התנדבותי, אך לימים חזרו למודל חובה.....	
42	3.2.1 שוודיה.....	
45	3.2.2 ליטא.....	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת שלמה קרעי¹ והוא סוקר מודלים שונים של גיוס לצבא ובפרט המודל ההתנדבותי (מה שמכונה לרוב בשיח הישראלי: "צבא מקצועי"). בחלקו הראשון של המסמך נציג מיפוי של הגישות המרכזיות בשיח הציבורי והמחקרי בישראל לגבי השאלה מהו מודל הגיוס נכון בעבור מדינת ישראל. בחלקו השני של המסמך נתייחס לסוגיות הנוגעות לגיוס לצבא בכמה מדינות אחרות, תוך התמקדות במדינות בהן יש גיוס התנדבותי לצבא כמו גם במדינות אחדות אשר עברו למודל ההתנדבותי אך לימים בחרו להחזיר את גיוס החובה.

חלק 1: "צבא העם" מול "צבא מקצועי" בשיח הישראלי העכשווי

השיח הישראלי בנוגע למודל הגיוס הראוי והרצוי לישראל נסוב סביב מספר נושאים - חברתיים, כלכליים וביטחוניים. נראה, כי בקרב העוסקים בשאלה יש הסכמה רחבה יחסית שהסדר גיוס החובה כפי שהוא נהוג כיום בישראל ניצב בפני מספר אתגרים המטילים ספק ביכולת הקיום שלו בטווח הרחוק. נדמה שבראש האתגרים האלה עומד השיעור ההולך ופוחת של מתגייסים מקרב אזרחי ישראל (שכבר כיום מוערך בפחות מ-50% מכל מחזור גיוס) אשר מפורר את האתוס של "שוויון בנטל" ופוגע ביציבות החברתית של גיוס חובה. לצד זאת, מספר המתגייסים עצמו עולה משנה לשנה מבלי שיש בהכרח קשר לצרכי כוח האדם של הצבא, דבר המביא לפי הנתען לחוסר יעילות ועלויות רבות בתוך הצבא ומכביד גם על הכלכלה הישראלית.

לאור אתגרים אלה ואחרים, אנשי מקצוע ומחקר בישראל מציעים מספר חלופות שונות למודל הקיים. **באופן כללי אפשר לחלק את החלופות האלה לשלוש:**

- **שימור המודל הקיים של גיוס חובה תוך שיפורו;**
- **יישום מודל גיוס חובה בררני רשמי;**
- **יישום מודל גיוס התנדבותי מלא (all-volunteer force).**

שימור המודל הקיים

בישראל יש גיוס חובה המזוהה עם הביטוי "צבא העם". עם זאת, גם כיום קיימים במודל הגיוס של צה"ל היבטים מסוימים המזכירים גיוס בררני. למשל, למרות שחובת הגיוס חלה על אזרחי המדינה באופן רוחבי, יש מדיניות נרחבת של פטורים מגיוס (פורמליים או בלתי פורמליים) ושיעור לא מבוטל של חיילים שאינם מסיימים שירות מלא כתוצאה מהקלות היחסית שבה חיילים עורפיים יכולים להשיג שחרור מוקדם. בנוסף, בדומה לקיים בצבאות התנדבותיים רבים, בצה"ל יש דיפרנציאליות בין מסלולי השירות האפשריים, כולל האפשרות להתקבל לתפקידים מיוחדים, דרישת התחייבות להארכת שירות בעבור תפקידים רבים, הכשרות שונות טרם הגיוס, תנאי תגמול שונים ועוד.

בהתייחס למודל הגיוס הרצוי בישראל, יש המאמינים שנכון לשמר את המודל הקיים לצד הכנסת שינויים מסוימים על מנת לשפרו ולייעלו. הטענה המרכזית שעומדת מאחורי גישה זו היא שהצרכים הביטחוניים של

¹ המסמך התבקש על ידי חה"כ קרעי במהלך הכנסת ה-24, עת לא כיהן כשר.

ישראל מחייבים צבא בעל סדרי כוחות גדולים שרק מודל של גיוס חובה יכול לספק. עוד נטען שגיוס חובה הוא זה שמאפשר לצה"ל לבחור במועמדים איכותיים ולנתב אותם לתפקידים המתאימים, כך שביטול חובת הגיוס יביא לירידה לא רק בכמות המתגייסים אלא גם באיכותם. כמו כן, המצדדים בגישה זו מתריעים על כך שהאיומים הביטחוניים הממשיים כלפיה לא מאפשרים למדינת ישראל להסתכן במעבר למודל גיוס חדש אשר תוצאותיו לא ידועות. אף שהטענה הביטחונית היא המרכזית, כאמור, חלק מהתומכים בשימור מודל הקיים גם מצביעים על התפקיד החברתי המיוחד של גיוס החובה ותרומתו למדינת ישראל.

עם זאת, גם בקרב רוב הדוגלים בשימור המודל הקיים יש הכרה בכך שהצבא כיום סובל מחוסר יעילות וזקוק לשינויים מבניים מסוימים על מנת לייעלו ולשפרו. מתווים שגובשו בעשורים האחרונים על ידי ועדות ממשלתיות שונות כוללים בעיקר קיצור של תקופת השירות, תוך תוספת פרק קבע ללוחמים והגדלת שכרם של המשרתים. עם זאת, לרוב המלצותיהן לא יושמו או שיושמו רק באופן חלקי. אחרון, יוער שגם בתוך הרואים במודל החובה את המודל הנכון ביותר מבחינת ביטחונית, יש מי שסבור שבכל מקרה לחצים חברתיים שונים יביאו בעתיד הלא רחוק לביטול גיוס החובה, שלא מבחירה, ולכן יש בכל זאת להתכונן מראש למעבר למודל חלופי.

יישום מודל גיוס בררני רשמי

האתגרים החברתיים והמקצועיים הכרוכים בהמשך קיום גיוס החובה הביאו מספר חוקרים ואנשי מקצוע להסיק שיש לעבור בצורה יזומה לשיטת גיוס אחרת. בין הצעות אלה נמצאו הסדרים שונים אשר מציעים גיוס בררני רשמי, כלומר לא מצב שבו באופן עקרוני כל צעיר וצעירה במדינה אמורים להתגייס לצבא, אלא הסדר שבו לצבא יש אפשרות לבחור ביניהם בהתאם לצרכיו ולקריטריונים מוגדרים מראש. **במסמך זה נציג בעיקר שתי חלופות למודל הבררני אשר הוצעו לאחרונה, אחת על ידי חבר הכנסת לשעבר עופר שלח והשנייה על ידי חוקר יחסי חברה-צבא פרופ' יגיל לוי. למרות שיש בין ההצעות הבדלים מהותיים, המשותף להן הוא שלצבא זכות לבחור מי מבין המועמדים לשירות יתגייס ולאן.** כמו כן, שתי ההצעות מייחדות לכנסת, ובפרט לוועדת החוץ והביטחון, תפקיד בפיקוח על היבטים שונים של קביעת צרכי כוח האדם של מערכת הביטחון והיקף הגיוס – בשונה מהנהוג כיום.

במודל של שלח חובת ההתייצבות תחול על כל הצעירים והצעירות במדינה ומערכת הביטחון תקבע מי מביניהם יתגייס לצבא ולאיזה מסלול שירות. במקביל שלח מציע להכניס לצבא שינויים מבניים במטרה לייעלו, כגון שיפור תנאי שירות ושכר וצמצום המערך הלא-לוחם, תוך קיצור תקופת השירות של חיילים עורפיים והעצמת המעבר למיקור חוץ ואיזרוח תפקידים. כאמור, במודל זה חובת ההתייצבות תחול על כל אזרחי המדינה, וצעירים וצעירות אשר לא נבחרו לגיוס צבאי יופנו במקום זה למערך שירות אזרחי-ביטחוני אשר יוקם. השירות האזרחי-ביטחוני ינוהל במסגרת המשרד לביטחון הפנים (כך שמו במועד פרסום המודל של שלח) ויעסוק במשימות אשר הן ביטחוניות במהותן, אך כאלה שלשיטתו של שלח לא רצוי שצה"ל יהיה מעורב בהן, כגון: שמירת הסדר, שיטור חקלאי ושמירת אדמות הלאום והגנת הסביבה. בכך שלח מנסה לתת מענה לשתי הבעיות המרכזיות שהוצגו לעיל: הצבא יגייס רק את החיילים שהוא זקוק להם, אך היות שחובת השירות תחול על כלל אזרחי ישראל – יישמרו אתוס "צבא העם" ועקרונ ה"שיוויון בנטל".

לעומת המודל שמציע שלח, פרופ' לוי מציע חלופה אחרת למודל הבררני הרשמי. בניגוד למודל של שלח שבו חובת השירות מוטלת על כל אזרחי המדינה, לוי מבקש למסד באופן רשמי את המצב הקיים בפועל, שבו מגזרים מסוימים פטורים מגיוס, ולעגן אותו בחקיקה. על פי לוי, יש להכיר בכך ששוויון בנטל אינו מטרה ריאלית במציאות הישראלית ולכן דווקא הניסיונות השונים להרחיב את היקף הגיוס מתוך התמקדות בשיח סביב ערך השוויון רק מגבירים את חוסר השוויון בעיני הציבור. במקום מאמצים להביא ל"שוויון העיוור להבדלים בינקבוצתיים ובינאישיים" אשר סופם להיכשל, יש לחתור ל"שוויון בין כשירים".

בנוסף יוער, שלוי מתנגד גם להצעות השונות לשירות אזרחי כתחליף לשירות צבאי לאוכלוסיות הלא-מתגייסות. לשיטתו, מסלולים אלה עלולים ליצור תלות בשירות האזרחי לצורך אספקת שירותים שהמדינה אמורה לספק ובכך לעכב רפורמות נדרשות בשירותים אלה. עוד, לדעתו כניסתם של עשרות אלפי מתנדבים תדחק עובדים בתפקידים בלתי-מקצועיים מחוץ לשוק העבודה, דבר שיפגע לא רק בהם אלא גם באיכות השירות. כמו כן, לוי מתנגד לחלק ניכר מהשינויים המבניים אשר הוצעו על ידי אחרים כדי לשפר ולייעל את מודל הגיוס הקיים. למשל, הוא סבור שדיפרנציאליות בתנאי השירות תגביר את אי-השוויון הפנימי בצבא, בעיקר כי היא תחייב שירות ארוך יותר ללוחמים. במקביל, הסדרים כאלה יביאו גם לצמצום ניכר של מערך המילואים, אשר בתורו גם הוא יגביר את אי-השוויון הקיים בין לוחמים לבין בעלי מקצועות אחרים שגיוסם למילואים מצומצם יותר. לעומת זאת, הוא כן תומך בשינויים אחרים, כגון קיצור משך השירות בהדרגה לשנתיים במערך הלא-לוחם, כאשר לוחמים ישלימו תקופה נוספת של עד שלוש שנים בתנאי קבע.

יישום גיוס התנדבותי מלא

החלופות הקודמות רואות ערך חשוב, הן חברתי והן ביטחוני, בהמשך קיומו של גיוס חובה בישראל, אך הן חלוקות לגבי התשובה לשאלה על מי חובה זו צריכה לחול ועד כמה ניתן להכניס שינויים מבניים בתנאי השירות ובאופיו. לעומת זאת, **יש בישראל מי שתובעים מעבר כולל למודל של צבא התנדבותי מלא (באנגלית: all-volunteer force) המוכר יותר בשיח הישראלי כ"צבא מקצועי"**. בשיטה זו לא חלה על אזרחים החובה להתגייס, אלא הם עושים זאת אך ורק מתוך בחירה אישית. הדוגלים ביישום מודל זה בישראל מצביעים על כך שהוא הנהוג כיום ברוב המוחלט של המדינות המערביות, וזאת מתוך הסכמה כללית שמודל זה מתאים יותר לצבא מודרני המתאפיין בגמישות מבצעית ובהתקדמות טכנולוגית. בין יתרונותיו, מודל זה מביא לתקופות שירות ארוכות יותר ולתחלופה נמוכה יותר של המשרתים, וכתוצאה מכך לחיילים מנוסים ומיומנים יותר. כמו כן, המצדדים במעבר לגיוס התנדבותי טוענים שאימוץ מגנוני השוק בגיוס חיילים לצבא מחייב אותו לשפר את תנאי השירות על מנת למשוך כוח אדם מחד, ונותן תמריץ למנוע עודף כוח אדם ואבטלה סמויה מאידך. בנוסף לכך, לשיטתם, מודל החובה מביא לא רק לעלויות תקציביות מנופחות של הצבא עצמו, אלא גם מכביד על הכלכלה הישראלית בצורה ממשית. מעבר ליתרונות מקצועיים וכלכליים שהם מוצאים בו, תומכי המעבר לגיוס התנדבותי רואים בו את הדרך הריאלית ביותר לנטרל את בעיית אי-השוויון בנטל במדינת ישראל. בדומה לכך יש גם שלא תומכים במודל זה לכתחילה, אך סבורים שהמציאות החברתית-דמוגרפית תיאץ את מדינת ישראל לעבור בעתיד למודל התנדבותי.

חלק 2: מידע משווה על יישום בפועל של המודל ההתנדבותי

בחלק זה של המסמך התמקדנו בחלופה האחרונה של צבא התנדבותי מלא. כאמור, אחד הטיעונים של המצדדים בצבא התנדבותי מלא הוא כי זו השיטה הרווחת במדינות המערביות, שרבות מהן עברו אליה בעשורים האחרונים. עם זאת, יש קושי להשוות את ישראל למדינות אחרות, ובפרט לדמוקרטיות מערביות, בעיקר בשל האתגרים או האיומים הביטחוניים איתם מתמודדת ישראל. לצד זאת, הכתיבה על המעבר למודלים אלו לרוב אינה מתייחסת בהרחבה לאתגרים איתם נאלצו המדינות שעשו צעד זה להתמודד ולאופן בו התמודדו איתם. למרות ההבדלים המשמעותיים בין מדינת ישראל לבין מדינות מערביות אחרות בכל הקשור לצרכים הביטחוניים, סקירת המצב במדינות שונות יכולה ללמד על המשמעות המעשית של יישום המודל ההתנדבותי, האתגרים שהוא מציב בפני מערכת הביטחון וכלי מדיניות שפותחו על מנת לתת מענה לאתגרים אלה. כמו כן, חלק מן השינויים שהוצע להכניס לצה"ל על ידי הדוגלים בהמשך קיומו של גיוס החובה או במעבר לגיוס חובה בררני - נמצאים כיום בשימוש במדינות שונות בעולם שבהן אין גיוס חובה. לכן, הסקירה כאן עשויה לתרום גם לדיון על המודלים האחרים בהקשר הישראלי.

לצורך כתיבת המסמך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לנציגי פרלמנטים שונים בעולם באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטריים (ECPRD), והסקירה המשווה מבוססת בעיקר על תשובות המדינות. **הסקירה מתייחסת בהרחבה לארבע מדינות שיש בהן כיום גיוס התנדבותי מלא: בריטניה, קנדה, גרמניה וארצות הברית. כמו כן, מוצג מידע לגבי שתי מדינות שעברו למודל ההתנדבותי אך לימים החזירו את גיוס החובה: שוודיה וליטא.** בניגוד לשאר המדינות אשר רואות בגיוס התנדבותי את המודל המתאים ביותר בעבורן חרף האתגרים שהוא יוצר, **מדינות אלה הגיעו למסקנה, בשנים אחרי הפלישה הרוסית לאוקראינה בשנת 2014, שיש להחזיר את גיוס החובה על מנת להעמיד צבא שמסוגל להתמודד עם המציאות הביטחונית החדשה שנוצרה.**

למרות שבין המדינות שבהן נהוג כיום גיוס התנדבותי יש שונות לא מבוטלת ביחס להיבטים כגון גודל האוכלוסייה הכללי, צרכיהן הביטחוניים, היקף צבאן ועוד, נראה שאפשר להצביע על אתגרים שהם משותפים לרובן, בעיקר בהקשר של **גיוס כוח אדם**. כמעט בלי יוצא מן הכלל, המדינות שסקרנו דיווחו על כך שהצבא הסדיר נמצא במחסור בכוח אדם ושמספר המתגייסים בכל שנה נמוך מהיעדים שנקבעו; חלקן גם דיווחו על ירידה מתמשכת במספר המשרתים. מגמה זו מורגשת ביתר שאת ביחס לתפקידים שיש להם ביקוש גבוה מחוץ לצבא, כגון בתחומים טכנולוגיים. כאמור, במודל ההתנדבותי לא המדינה קובעת מי יתגייס אלא כוחות השוק, וכפי שמספר מדינות ציינו במפורש - הצבא מתקשה להציע שכר ותנאים כמו שמוצעים במשק הכללי. בנוסף, בחלק מן המדינות שיעורי הגיוס יורדים גם בשל גורמים חברתיים, כגון הנטייה של צעירים להחליף עבודות יותר מבעבר, וגורמים דמוגרפיים, כגון ירידה במספר הצעירים בכלל ובמספר הצעירים הכשירים לגיוס בפרט.

מעבר לגורמים כלכליים וחברתיים, שהם לא תמיד בשליטתו של הצבא, מהתשובות שקיבלנו עולה שלעתים הקושי לגייס ולשמר כוח אדם מספק הוא תוצאה של חסמים וליקויים במערך הגיוס ובתהליך ההכשרה של הצבא. לדוגמה, כמה מדינות דיווחו על כך שתהליך הקליטה והגיוס בצבאותיהן ארוך מדי, דבר המביא לנשירת מועמדים רבים, ושמודל ההכשרה והקידום הסטנדרטי מקשה מאד על הצבא לסגור פערי כוח אדם מספיק מהר. עוד, כל המדינות הנסקרות הצביעו על כך שיישום המודל ההתנדבותי הביא לשינויים דמוגרפיים ניכרים בקרב המשרתים, בעיקר עלייה בשיעור הנשים ובני אוכלוסיות מיעוט. עם זאת, באופן כללי מספר המתגייסים והמשרתים בקרב אוכלוסיות אלה הוא

עדיין נמוך מן הרצוי, דבר המשליך על אי-העמידה ביעדי הגיוס וסדרי הכוחות הנדרשים. בין היתר עלה שמצב זה הוא תוצאה של תרבות ארגונית שאינה מטיבה עם קבוצות אלה.

לאור כל זאת, **השימוש במודל ההתנדבותי מחייב מדינות לפתח שיטות שונות למשוך ולשמר כוח אדם מספק, הן מבחינת כמות והן מבחינת איכות.** היות שאסטרטגיית גיוס חייבת להתחשב במציאות הדמוגרפית, התרבותית והכלכלית של כל מדינה - כלים שמצליחים למשוך כוח אדם לצבא במדינה אחת לאו דווקא יהיו אפקטיביים במדינה אחרת. עם זאת, עדיין ניתן להצביע על מגמות שהן משותפות למדינות השונות שנסקרות במסמך, גם אם יש הבדלים בפרטים או בדרכי היישום. מעבר להשקעה בהגדלה ושיכלול של מערך המגייסים (recruiters) עצמו, בכל המדינות שנסקרות כאן נעשים מאמצים לשפר את תנאי השכר של המשרתים, כולל העלאות שכר ושימוש בתמריצים כספיים נוספים לעודד גיוס, לשכנע מתגייסים לבחור בתפקידים מסויימים ולתגמל חתימה על המשך שירות. בנוסף, המדינות השונות פועלות לשפר את תנאי המחיה של החיילים ולאפשר איזון בית-עבודה יותר טוב. עוד בהקשר של משיכת כוח אדם, הצבאות השונים מקדמים מדיניות שנועדה להרחיב בצורה משמעותית את מאגר המתגייסים הפוטנציאליים. על פי התשובות שקיבלנו, הכלים המרכזיים לכך הם הורדת תנאי הסף לגיוס ומאמצים מכוונים לקדם גיוס בקרב אוכלוסיות שבאופן מסורתי אינן מתגייסות, בעיקר נשים ובני אוכלוסיות מיעוטיות.

לצד מאמצים כלליים אלה, המדינות השונות נוקטות בצעדים מיוחדים שנועדו למשוך ולשמר כוח אדם בתחומים אשר יש בהם ביקוש רב במשק כגון תחומים טכנולוגיים, כאמור. בין הכלים האלה נמצא שימוש במודל שכר דיפרנציאלי לבעלי מקצועות מורכבים (complex) יותר, פיתוח יחסי גומלין עם תעשיות שונות במגזר העסקי ופתיחת מסלולי גיוס בעבור בעלי מקצוע שכבר קבלו הכשרה מחוץ לצבא.

למרות שמדינות אלה מתמודדות עם אתגרים לא מבוטלים כתוצאה מהשימוש במודל גיוס התנדבותי, הן עדיין רואות בו את המודל המתאים והמוצלח ביותר בעבורן. לעומת זאת, **יש מדינות אחדות שביטלו את גיוס החובה, אשר החליטו להחזיר אותו אחרי הפלישה הרוסית לאוקראינה ב-2014: שבדיה, ליטא ואוקראינה.** במסמך זה סקרנו את המצב בשוודיה ובליטא. בשתי המדינות ההחלטה לחזור למודל החובה נבעה מהמסקנה שבמודל ההתנדבותי הצבא לא מסוגל לגייס כוח אדם מספק במציאות הגיאוגרפית ובטחונית אשר נוצרה. כפועל יוצא, מודל החובה הוטמע מחדש בשוודיה בשנת 2017 והוא בצורת **מודל חובה בורני**, שבו הצבא בוחר מי מבני ה-18 יתגייס בפועל. גיוס החובה בליטא הוחזר בשנת 2015, אך במודל הליטאי המתגייסים בפועל נבחרים בצורה רנדומלית מתוך כלל ברי הגיוס. עם זאת, עם השנים הגדלת מספר החייבים בגיוס יחד עם מספר גדול של מתנדבים מביאים לכך שבפועל, השירות הצבאי בליטא מתקרב להיות שירות אוניברסלי.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת שלמה קרעי ועניינו מודלים שונים של גיוס לצבא, ובפרט המודל ההתנדבותי (מה שמכונה לרוב בשיח הישראלי: צבא מקצועי).

בחלקו הראשון של המסמך נציג מיפוי של הגישות המרכזיות בשיח הציבורי והמחקרי בישראל לגבי השאלה מהו מודל הגיוס הנכון בעבור מדינת ישראל. בשיח זה, ששותפים בו יוצאי מערכת הביטחון, כלכלנים, חוקרי יחס צבא-חברה בישראל ועוד, **עולות שלוש גישות מרכזיות:**

(1) שימור המודל הקיים ושיפורו;

(2) יישום מודל גיוס חובה בררני רשמי;

(3) יישום מודל גיוס התנדבותי.

כפי שנפרט בהמשך, הסוגיות שבהן חלוקים העוסקים בנושא הן מגוונות ונוגעות להיקף המתגייסים הרצוי כיום והעלויות הכרוכות בכך, לשאלות מוסריות וערכיות ("צבא העם" או "שוויון בנטל") ולשאלות לגבי היכולת של צה"ל לגייס את כל החיילים שהוא זקוק להם (כשירות ומוכנות). **יודגש, שמסמך זה לא בא לנקוט עמדה לגבי מודל הגיוס הרצוי בישראל, אלא להציג את הדעות השונות בסוגיה.**

בחלקו השני של המסמך נתייחס לסוגיות הנוגעות לגיוס לצבא בכמה מדינות אחרות, תוך התמקדות במדינות בהן יש גיוס התנדבותי לצבא וכן במדינות אחדות אשר עברו למודל ההתנדבותי אך לימים בחרו להחזיר את גיוס החובה. בכתיבה לגבי מודל הגיוס הרצוי בישראל עולה לעיתים גם ההשוואה למצב הנוהג במדינות אחרות, ובפרט לכך שדמוקרטיה מערבית רבות ביטלו בעשורים האחרונים את חובת הגיוס לצבא שהייתה נהוגה בהן. מלבד הקשיים בהשוואת ישראל למדינות אחרות בכל הנוגע למודל הגיוס הרצוי (אליהם נתייחס ביתר הרחבה להלן), נדמה כי הדוגמאות המוזכרות במחקר לרוב אינן סוקרות לעומק את תוצאות ההחלטה לבטל את חובת הגיוס, לאתגרים שהיא הציבה בפני המדינות ולדרכי ההתמודדות שלהן איתם. על כן, בפרק המשווה מיקדנו את הבחינה בהיבטים אלה.

המבט המשווה מתבסס בעיקר על תשובות של נציגי פרלמנטים לפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטריים (ECPRD)². במסגרת הפנייה בקשנו מהמדינות להתייחס למספר שאלות הקשורות לשימוש במודל ההתנדבותי והשלכותיו, לרבות: השפעות שינוי מודל הגיוס על כוח האדם בצבא; האתגרים והקשיים שחוו אחרי המהלך; הכלים בהם התמודדו עם אלה. חשוב לציין שהמטרה של המבט

² ה-ECPRD (European Center for Parliamentary Research and Documentation) הוא ארגון הפועל בחסות הפרלמנטים של האיחוד האירופי ושל מועצת אירופה. הוא משמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 פרלמנטים המצויים בקרוב ל-50 מדינות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל), וכן פרלמנטים בין-לאומיים. המידע התקבל בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2022 בתשובה לבקשה 5012 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בכל דיון על נושא
הגיוס יש לזכור
שלמדינת ישראל
צרכים ביטחוניים
ייחודיים וגם מציאות
דמוגרפית וחברתית
שונה מזו שבמדינות
מערביות רבות

המשווה אינה לטעון שאפשר להשליך מהמציאות במדינה מסוימת על מדינת ישראל; זאת, שכן בכל דיון על נושא הגיוס יש לזכור שלמדינת ישראל צרכים ביטחוניים ייחודיים. אמנם המעבר לצבא התנדבותי נעשה בכל מדינה מתוך שיקולים שונים, אך במדינות אירופיות רבות המעבר היה קשור, בין היתר, לתפיסה ביטחונית חדשה שהתפתחה בעקבות התפרקותה של ברית המועצות, תפיסה אשר שמה את הדגש על משימות ביטחוניות מצומצמות יותר מעבר לגבולות המדינה במקום הגנה מפני פלישה עוינת או מלחמה כוללת.³ כמו כן, חלק ניכר מן המדינות האלה הצטרפו לבריתות הגנה (המרכזית שבהן ברית נאט"ו) דבר שהשפיע גם כן על תפיסת הביטחון שלהן. כאמור, ספק רב אם אפשר לטעון שתפיסה ביטחונית כזו מתאימה למדינת ישראל. לצד זאת, כל דיון על מודל הגיוס הישראלי צריך גם לקחת בחשבון את מאפייני החברה הערבית וחרדית, ובפרט את מידת השתלבותן או אי-השתלבותן בהסדרי גיוס שונים.

למרות הבדלים אלה ואחרים, סקירה של הנעשה במדינות אחרות עדיין יכולה לתרום לדיון בנושא מודל הגיוס בישראל. ראשית, כפי שנפרט בהמשך, יש הטוענים שעל אף השוני בין מדינת ישראל לבין מדינות מערביות אחרות, עדיין ראוי שמדינת ישראל תעבור בצורה יזומה למודל ההתנדבותי. שנית, גם בקרב המתנגדים ליישום המודל ההתנדבותי יש הסבורים שמדינת ישראל תיאלץ לעבור לשיטה זו שלא מבחירה בעתיד הלא רחוק. שלישיית ואחרון, גם המצדדים בהמשך מודל גיוס החובה בישראל מציעים לשלב כלים שונים הנמצאים בשימוש בצבאות התנדבותיים וחלקם כבר שולבו בפועל. עולה מכך שסקירה לגבי יישום בפועל של המודל ההתנדבותי במדינות אחרות עשויה לשמש חומר רקע בדיון בנושא ולסייע בקבלת החלטות בנדון.

2. "צבא העם" מול "צבא מקצועי" בשיח הישראלי העכשווי

בחלק זה של המסמך נציג חלופות שונות שהועלו בשיח הציבורי בישראל ביחס לשאלה מהו מודל הגיוס המיטבי בעבור ישראל. במסגרת זו נתייחס לשימור המודל הקיים תוך שיפורים מסוימים, גיוס חובה בדרגות גיוס והתנדבותי מלא. טרם נתייחס למודלים השונים עצמם, נסביר את המונחים השונים בהם נעשה שימוש בספרות המקצועית ובדיון הציבורי על נושא הגיוס. הביטוי גיוס חובה (באנגלית: conscription) מתייחס למערך שבו אזרחים חייבים להתגייס לצבא. בישראל ההסדר מזהה גם עם הביטוי "צבא העם". לעומת זאת, גיוס התנדבותי מתייחס למערך שבו לא חלה על אזרחים חובה להתגייס, אלא הם עושים זאת מרצונם. בישראל נוהגים לכנות צבא מסוג זה "צבא מקצועי", אך הביטוי המקובל יותר בעולם הוא "צבא מתנדבים" או "צבא התנדבותי" (באנגלית: all-volunteer force). חשוב לציין שההבחנה בין המודלים אינה דיכוטומית ולעיתים יש חפיפה מסוימת בין מודלים שונים.

הביטוי גיוס חובה
מתייחס למערך שבו
אזרחים חייבים
להתגייס לצבא, מה
שמכונה בישראל
"צבא העם"

הביטוי צבא
התנדבותי מתייחס
למערך שבו אין חובה
גיוס אלא אזרחים
עושים זאת מרצונם,
מה שמכונה בישראל
"צבא מקצועי"

³ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, pp. 2-7.

2.1 שימור מודל "צבא העם" (גיוס חובה) ושיפור

יש הטוענים כי בפועל המודל הישראלי אינו מודל של גיוס חובה באופן מובהק, מאחר שהוא משלב גם היבטים של גיוס התנדבותי, כגון מסלולי שירות ותנאי תגמול שונים, יחד עם מדיניות נרחבת של פטורים

בישראל יש גיוס חובה המזוהה, כאמור, עם הביטוי "צבא העם". עם זאת, יש הטוענים כי בפועל המודל הישראלי אינו מודל של גיוס חובה באופן מלא, אלא למעשה מדובר במודל "היברידי", שבו הורכבו היבטים של גיוס התנדבותי על גבי גיוס החובה.⁴ כך, לצד חובת גיוס החלה על אזרחי המדינה באופן רוחבי, נטען כי יש מדיניות נרחבת של פטורים (פורמליים או בלתי פורמליים) וכן שיעור לא מבוטל של חיילים אשר אינם מסיימים שירות מלא בעקבות הקלות היחסית שבה חיילים עורפיים יכולים להשיג שחרור מוקדם.⁵ בנוסף, בצה"ל יש דיפרנציאליות בין מסלולי השירות האפשריים, כולל אפשרות להתקבל לתפקידים נחשקים, דרישת התחייבות להארכת שירות בעבור תפקידים רבים, הכשרות שונות טרם הגיוס, תנאי תגמול שונים ועוד.⁶ בכך נראה כי גם כיום יש בצה"ל מאפיינים הדומים לקיים במודל ההתנדבותי, מה שמביא חוקרים אחדים לטעון שבפועל אפשר לראות בגיוס הישראלי גיוס בררני.⁷

בהתייחס למודל הגיוס הרצוי בישראל, יש המאמינים שנכון לשמר את המודל הקיים לצד הכנסת שינויים מסוימים על מנת לשפרו ולייעלו, בעיקר קיצור תקופת השירות והגדלת שכרם של המשרתים. עמדה זו הושמעה בפורומים רבים ונתייחס כאן רק לאחדים מהם.

הטענה המרכזית בעד שימור המודל הקיים היא שהצרכים הבטחוניים של ישראל מחייבים סדרי כוחות שרק גיוס חובה מסוגל לספק

טענות מרכזיות בעד שימור השיטה הקיימת הושמעו בדיון על הנושא שהתקיים בשנת 2014 במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.⁸ לדוגמה, **גרשון הכהן** (אלוף מיל). טען **שהצרכים הביטחוניים של ישראל מחייבים צבא בעל סדרי כוחות גדולים, בסדיר ובמילואים, שרק מודל של גיוס חובה יכול לספק**. בהקשר זה אפשר לציין שמספר מדינות אירופיות עודן משתמשות במודל של גיוס חובה, בין היתר בגלל שהן מרגישות סכנה אפשרית של פלישה צבאית.⁹ כך לדוגמה, יש גיוס חובה באוקראינה, אסטוניה, פינלנד ויוון. מעבר לעיתות חירום, כהן טען ששיטת הביטחון השוטף של ישראל היא ייחודית בעולם ומחייבת סדרי כוחות גדולים מאחר ש"הצבא הסדיר מחויב לייצר את כל הקו של התעסוקה המבצעית".¹⁰ עוד נטען שגיוס חובה הוא זה שמאפשר לצה"ל לבחור במועמדים איכותיים ולנתב אותם לתפקידים המתאימים. מסיבה זו **אמיר רוגובסקי** (תא"ל מיל) גרס שהמעבר לצבא התנדבותי יביא

⁴ ראו: Eyal Ben-Ari, Elisheva Rosman and Eitan Shamir, Neither a Conscript Army nor an All-Volunteer Force: Emerging Recruiting Models, Armed Forces & Society, 2021, pp. 1-22.

⁵ שם, עמ' 9-6.

⁶ שם.

⁷ שם. ראו גם: יגיל לוי, **גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021.

⁸ ראובן גל ושלמה מי-טל (עורכים), **מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחידושים סיכום דיוני 'שולחן עגול' ברוח בן-גוריון**, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית (טכניון), יוני 2014.

⁹ כפי שנרמז על ידי אבי בן-בסט, עמ' 12-14. לרשימה של מדינות באיחוד האירופי שיש בהן גיוס חובה והסיבות לכך, ראו:

Joeri Rongé and Giulia Abrate, [Conscription in the European Union Armed Forces: National Trends, Benefits and EU Modernised Service](#), Finabel (European Army Interoperability Center), July 2019, pp. 4-7.

¹⁰ ראובן גל ושלמה מי-טל (עורכים), **מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחידושים סיכום דיוני 'שולחן עגול' ברוח בן-גוריון**, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית (טכניון), יוני 2014, עמ' 21.

עוד נטען שהמעבר
לצבא התנדבותי יביא
לירידה באיכות כוח
האדם, אשר תפגע
בכשירות של צה"ל,
במיוחד ביחידות
טכנולוגיות

גם התומכים בשימור
מודל החובה מכירים
בכך שיש בו בעיות,
הדורשות תיקון, כגון:
חוסר יעילות ואבטלה
סמויה

לירידה באיכות כוח האדם, אשר תפגע בכשירות של צה"ל, במיוחד ביחידות טכנולוגיות.¹¹ **זאב דרוי** (אל"מ מיל.) התריע על כך שנוכח האיומים הביטחוניים כלפיה, למדינת ישראל "אין את הפריבילגיה לתהות ולטעות" במעבר למודל גיוס חדש אשר תוצאותיו לא ידועות; לצד זאת, הוא גם הדגיש את **התרומה החברתית הכללית של צה"ל כ"צבא העם"**.¹² מכאן, שהטיעון המרכזי בעד המשך המודל הנוכחי הוא שיש בו צורך ביטחוני, שמודלים אחרים של גיוס אינם יכולים לתת לו מענה, ולצדו, במידה פחותה, גם טיעון חברתי.

בד בבד, גם המשתתפים באותו דיון אשר תמכו בהמשך המודל הקיים לרוב הכירו בכך שיש בו בעיות הטעונות תיקון ושיפור. **אבי בן-בסט** (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר), אשר תמך במודל של גיוס חובה כדרך היחידה לשמור על סדרי הכוחות הנדרשים, טען **שהצבא סובל מחוסר יעילות**. לדבריו, מכיוון שהצבא לא נדרש לשלם לחיילים בהתאם לשכר המוצע בשוק (אלא רק דמי קיום מינימליים) השימוש בהם אינו אופטימלי.¹³ עוד, הוא הדגיש שראשי אגף כוח אדם (אכ"א) שונים הודו בכך שיש בצבא אבטלה סמויה, בעקבות עודף בחיילים עורפיים. מצב זה לא רק פוגע ביעילות הכלכלית והמבצעית של צה"ל, אלא הוא גם מכביד על הכלכלה הישראלית מאחר שחיילים אלה אינם יכולים להשתלב בשוק העבודה. בהקשר הזה גם נעיר שבניגוד לנהוג במדינות רבות בעולם, כולל מדינות אחרות עם גיוס חובה, מערכת הביטחון הישראלית אינה קובעת מראש את מספר החיילים לו היא זקוקה ומשם גוזרת את מספר הצעירים שתגייס. במקום זה, מספר המתגייסים נקבע דה פקטו על פי מספר ברי הגיוס בכל מחזור אשר מתגייסים בפועל. כפי שנרחיב בהמשך, מצב זה מביא בישראל **לעלייה מתמדת במספר המועמדים לשירות צבאי, בלי שיש בהכרח קשר לעלייה בצרכי כוח האדם של הצבא**.

בעשור וחצי האחרונים נעשו כמה מהלכים להכנסת שינויים במודל הגיוס הנוכחי: בשנת 2006 בן-בסט שימש כיושב ראש של הוועדה לבחינת קיצור שירות החובה בצה"ל אשר מונתה על ידי שר הביטחון. הוועדה הציעה להתמודד עם הבעיות האלה על ידי קיצור שירות החובה וההכנסה של גישה דיפרנציאלית, שבה חיילים אשר הצבא בוחר שלא לקצר את שירותם יקבלו תגמול ההולם את מחיר השוק (המכונה "גמול התמדה").¹⁴ כמו כן, משרד האוצר הציע לתגמל את הצבא בעבור חיסכון בכוח אדם. המלצות ועדת בן-בסט אושרו על ידי הממשלה זמן קצר לפני פרוץ מלחמת לבנון השנייה, אך לא יושמו לאחר המלחמה.¹⁵ בשנת 2014 מונתה על ידי ראש

¹¹ ראובן גל ושלמה מי-טל (עורכים), **מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחיידושים סיכום דיוני 'שולחן עגול' ברוח בן-גוריון**, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית (טכניון), יוני 2014, עמ' 12.

¹² שם, עמ' 12-13, 19-20.

¹³ שם, עמ' 16.

¹⁴ שם. הדו"ח לא פורסם לציבור, אך עיקרי הדברים מובאים אצל אבי בן בסט, **שירות החובה בצה"ל**, פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 73-86.

¹⁵ שם. ראו: החלטת ממשלה 4711 של הממשלה ה-30, **המלצות הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל**, 26 בפברואר 2006.

הממשלה הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות **יוחנן לוקר** (אלוף מיל).¹⁶ המלצות הוועדה הוגשו בשנת 2015 והן כללו צמצום משמעותי בכוח האדם תוך תיעדוף של מסגרות מבצעיות ושל לוחמים, מעבר למבנה שכר דיפרנציאלי תוך תיעדוף לוחמים ויישום מתווה קיצור השירות של ועדת בן-בסט.¹⁷ המלצות אלה של הוועדה גם לא יושמו, ודובר צה"ל דאג לתת-אלוף **מוטי אלמוז** (כיום אלוף במיל). אפילו כינה חלקן "כדור בין העיניים" של משרתי צה"ל ובראיון מוסרט שהעניק לתקשורת טען כי זה "יפגע בביטחון המדינה".¹⁸

אמנם ההמלצות של ועדות אלה ואחרות לא יושמו, כאמור, אך בשנים האחרונות כן הוכנסו שינויים מסוימים ברוח המלצותיהן. כך, לאחרונה הועלה שכרם של החיילי החובה במידה ניכרת.¹⁹ כמו כן, בשנת 2015 נכנס לתוקף תיקון לחוק אשר קיצר את משך השירות לגברים מ-36 חודשים ל-32 חודשים. במהלך 2016 החליטה הכנסת כי ב-2020 ייכנס לתוקף קיצור נוסף ל-30 חודשים, אך בתחילת מרס 2022 הכנסת אישרה דחייה של הקיצור עד ל-2024, כלומר אורך השירות של המתגייסים החל מיולי 2020 נותר 32 חודשים.²⁰ בדיון על דחיית קיצור השירות שהתקיים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת טען ראש חטיבת התכנון ומנהל כוח אדם באכ"א תת-אלוף **אמיר ודמני** שהקיצור ל-30 חודשים היה מביא לפער של למעלה מ-2,000 לוחמים.²¹ בנוסף, הוא אמר שהצבא דן כיום "בסוגיית מודל חובה עתידי שישמר את מודל צבא העם, קרי שכולם ישרתו. אנחנו מבינים שלגבי תפקידים מסוימים, כמו לחימה למשל, יהיה נכון לקבוע אורך שירות שהתוספת אליו תהיה תוספת בקבע".²² עוד, הוא הביע את דעתו ש"אנשים לא יחתמו – וגם אי אפשר לבנות על זה – אם זה לא מובנה במודל". נדמה שדברים אלו לגבי שירות דיפרנציאלי ותוספת שירות לתפקידים מסוימים מתכתבים עם המלצות ועדת בן-בסט וועדת לוקר.

גישה נוספת הקוראת לשמר את המודל הקיים תוך הכנסת שינויים מסוימים קודמה על ידי **ששון חדד** (תא"ל מיל). חדד שימש כיועץ הכספי לרמטכ"ל, ראש המערך התקציבי בצה"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון ועסק רבות בסוגיה זו, כולל כתיבת דוקטורט בתחום בשנת 2013 ופרסום מאמרים בנושא בשנים האחרונות. בדוקטורט שלו חדד הציע מודל לבחינת שיטת הגיוס האופטימלית בישראל, כלומר התמהיל הנכון בין מגויסי החובה למתנדבים (אנשי קבע) בהיבטי תקציב, שכר, איכות חיילים ועוד.²³ על פי תוצאות המודל, "השיטה הקיימת עבור ישראל

¹⁶ ראו: משרד ראש הממשלה, [דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון](#), יוני 2015.

¹⁷ שם, עמ' 15.

¹⁸ דב גיל-הר, [דובר צה"ל: "לא נאיים בשביתה כמו עובדי קבלן, אך מגיע לנו הסדר"](#), וואלה, 21 יולי 2015.

¹⁹ אתר IDF.il, [דמי קיום לחיילי החובה יועלו ב-50%](#), 23 בנובמבר 2021.

²⁰ איילת לוי-נחום, הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת ביטחון הפנים, הלשכה המשפטית של הכנסת, דוא"ל, 15 במרץ 2022.

²¹ הכנסת 24- ועדת החוץ והביטחון, [פרוטוקול](#), הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022, 07 במרץ 2020, עמ' 4.

²² שם, עמ' 8-9.

²³ ששון חדד, "צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2013.

בעשור וחצי
האחרונים נעשו כמה
מהלכים להכנסת
שינויים במודל הגיוס
הנוכחי. רוב
ההמלצות לא יושמו
בפועל, אך לאחרונה
כן בוצעו שינויים
מסוימים ביחס לשכר
החיילים ותקופת
השירות

טענה נוספת היא
שאיכות חיילי החובה
בצה"ל היא גבוהה
מאיכות חיילי הקבע
ולכן יש לשמר מודל
שמתבסס בעיקר על
חיילי חובה

היא נכונה, אולם תמהיל החובה מעט גבוה מדי".²⁴ על פי חדד, הסיבה העיקרית לכך שנכון לשמר את שיטת גיוס החובה, תוך הכנסת שיפורים מחייבים, היא שאיכות חיילי החובה בצה"ל היא גבוהה מאיכות חיילי הקבע. לאור המודל שהוא פיתח, חדד המליץ לצמצם את שיעור חיילי החובה על ידי קיצור השירות לצד חיזוק מרכיבים של המקצועיות, השכר וכדומה. עוד, הוא ציין שהתמהיל הרצוי תלוי גם בהתקדמות הטכנולוגית של צה"ל, וככל שהצבא עושה שימוש גובר בטכנולוגיה הוא צפוי להגדיל את חלקם של חיילי הקבע.²⁵

**גם בקרב המצדדים
בהמשך מודל החובה
יש הטוענים שהמודל
אינו בר קיימא בטווח
הארוך ובסופו של
דבר לחצים חברתיים
יכריחו את הצבא
לעבור למודל
התנדבותי**

למרות שהמודל שהוא פיתח בדוקטורט תומך בשימור שיטת הגיוס הקיימת (עם שינויים מסוימים), בשנים האחרונות חדד סייג את הדברים בהתייחס לטווח הארוך וטען שהמודל הנוכחי אינו יציב במציאות החברתית בישראל.²⁶ על פי סקירה שעשה על המעבר של צבאות זרים רבים ממודל של גיוס חובה למודל של צבא התנדבותי, חדד מסיק שברגע שרוב ברי הגיוס לא מתגייסים, קשה מאד עד בלתי אפשרי להמשיך לקיים מודל של גיוס חובה. לפי הכתוב בדוקטורט שלו, כבר בשנת 2006 התגייסו בפועל פחות מ-50% מתוך כל בני ה-18 בישראל (גברים ונשים) והוא העריך ששיעור הגברים המתגייסים יירד מתחת ל-50% תוך כמה שנים.²⁷ כמו כן, **לדעתו סביר להניח ששיעור המתגייסים רק ימשיך לרדת בעקבות הגידול הדמוגרפי של הציבור החרדי ובמידה פחותה יותר של הציבור הערבי.**²⁸ לאור מגמה זו חדד העריך בשנת 2020 "שתוך עשר או עשרים שנה מהיום יחלו לחצים חברתיים כבדים מאוד לעבור, שלא מתוך בחירה, לגיוס מקצועי, והלחצים האלה ישיגו את מטרתם" והמליץ לצבא להיערך למעבר זה בעוד מועד.²⁹

2.2 מודל גיוס חובה בררני רשמי

**אי-היציבות של מודל
גיוס החובה הביאה
גם אחרים להסיק
שמדינת ישראל
חייבת לעבור בצורה
יזומה למודל חלופי**

כמו שחדד הציע להתכונן מראש להתמוטטות של מודל צבא העם, אי-היציבות של המודל הקיים הביאה גם אחרים למסקנה שחייבים לעבור באופן יזום לשיטה אחרת. בין ההצעות השונות נמצאו מודלים אשר מציעים גיוס בררני רשמי, כלומר לא מצב שבו עקרונית כל צעיר וצעירה במדינה אמורים להתגייס לצבא, אלא הסדר שבו לצבא יש אפשרות לבחור ביניהם בהתאם לצרכיו ולקריטריונים מוגדרים מראש.

²⁴ ששון חדד, "האם יש מקום לשקול צבא מקצועי בישראל?" בתוך: כיצד לסיים את גיוס החובה, 2020, עמ' 30. מאמר זה מופיע בתוך חוברת שהופצה על ידי העמותה "חזית: לוחמים לעמן צבא התנדבותי" הפועלת לקדם את המעבר לצבא התנדבותי בישראל. עיקר החוברת עצמה הוא תרגום לעברית של חיבור שנכתב על ידי חברי הקונגרס האמריקאי בשנת 1967 כחלק ממאמצם להביא לסיום גיוס החובה בארצות הברית. הגיוס במדינה בוטל בשנת 1973.

²⁵ שם, עמ' 30.

²⁶ שם, עמ' 31.

²⁷ ששון חדד, "צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2013, עמ' 131.

²⁸ ששון חדד, "האם יש מקום לשקול צבא מקצועי בישראל?", בתוך: כיצד לסיים את גיוס החובה, 2020, עמ' 30. חדד גם הציג את התפיסה הזו בדיון על הנושא במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראו: [מודל הגיוס - צבא העם או צבא מקצועי?](https://www.youtube.com/watch?v=...), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28 בנובמבר 2019.

²⁹ ששון חדד, "האם יש מקום לשקול צבא מקצועי בישראל?", בתוך: כיצד לסיים את גיוס החובה, 2020, עמ' 31.

דוגמה לחלופה כזו הוצעה לאחרונה על ידי חבר הכנסת לשעבר **עפר שלח**, אשר כיהן מספר שנים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועמד בראש ועדת המשנה שלה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח.³⁰ כמו שאר הדוברים שצוטטו עד כה, שלח מכיר בכך שהמרכיבים השונים של כוח האדם בצה"ל עומדים בפני "שורה של אתגרים המתלכדים לכדי סכנת משבר של ממש".³¹ כמוהם, גם שלח מתנגד למודל ההתנדבותי המלא, בטענה שמודל זה לא יספק לצה"ל את כוח האדם שהוא זקוק לו, לא בכמות ולא באיכות.³²

לפי עפר שלח, הצבא כיום מתמודד עם שתי מגמות הפוכות: מספר המתגייסים הולך וגדל בקצב מהיר שאין לו שום קשר לצרכיו האמיתיים של הצבא, אך שיעור המתגייסים בקרב כלל הצעירים היהודים במדינה הולך וקטן

בנוסף להתייחסות לשינויים חברתיים שונים, כגון התפוררות האתוס המשותף, ירידה בתחושת האיום הקיומי וירידה במוטיבציה לשרת, שלח מדגיש שמודל הגיוס הקיים מתמודד כיום עם שתי מגמות הפוכות:³³ מספר המתגייסים הפוטנציאליים הולך וגדל בקצב מהיר (כתוצאה מגל העלייה בשנת ה-90 יחד עם שיעורי ילודה גבוהים יחסית בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית), שאין לו שום קשר לצרכיו האמיתיים של הצבא, אך שיעור המתגייסים בקרב כלל הצעירים היהודים במדינה הולך וקטן (בעיקר כתוצאה מהעלייה בחלקו של הציבור החרדי באוכלוסייה, אך גם בעקבות גורמים נוספים כגון עלייה חדה במספר מקבלי פטור נפשי). מעבר לכך, שלח כותב שעל פי נתונים שפירסם אבי בן בסט, מצבת החיילים בצה"ל גדלה ב-16% מתחילת שנות ה-90 עד שנת 2011 ולהערכתו של שלח - מגמה זו רק ממשיכה ומתחזקת עם השנים. מצב זה מביא לכך שמחד הצבא מגייס בפועל מספר חיילים מעבר לנדרש (דבר המחייב תוספות תקציביות גדולות) ומאידך יש צניחה בלגיטימיות של גיוס החובה ואובדן חלק מהיתרונות שהוא אמור להקנות לצבא (כגון לכידות חברתית והיכולת לגייס את הטובים ביותר ולנתב אותם לתפקידי איכות).³⁴ כפי שמסכם זאת שלח: "המשך המגמה הנוכחית ללא שינוי של ממש במודל הגיוס פירושו צבא גדול ויקר הרבה יותר ואיכותי פחות – ואם לא ייעשה דבר, אפילו לא איכותי דיו".³⁵

שלח מציע מודל חובה בררני שבו על כל צעיר וצעירה חלה חובת התייצבות, אך מערכת הביטחון קובעת לאיזו מסגרת שירות יופנה כל אחד: צה"ל או מערך שירות אזרחי-ביטחוני אשר יוקם

כדי לענות על אתגרים אלה, שלח מציע מודל שהוא מכנה "**מודל השירות הרב-ממדי**", הכולל הכנסת שינויים מהותיים ורוחביים במבנה הצבא, לצד הקמה של שירות אזרחי-ביטחוני.³⁶ על פי המודל הזה, על כל צעיר וצעירה בגיל הגיוס עדיין תחול חובת התייצבות, ובסוף תהליך המיון מערכת הביטחון תקבע לאיזו מסגרת שירות יופנה כל אחד או אחת מהם: צה"ל או השירות האזרחי-ביטחוני.³⁷ במידה והמועמד או המועמדת נבחרו לגיוס לצה"ל, הצבא הוא זה שיקבע

³⁰ עפר שלח, [מודל השירות הרב-ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 223, ספטמבר 2022.

³¹ שם, עמ' 3.

³² שם, עמ' 77-78.

³³ שם, עמ' 27-33.

³⁴ שם, עמ' 33.

³⁵ שם.

³⁶ חשוב להעיר של המודל המציע שלח מתייחס לא רק למערך הגיוס ושירות החובה אלא גם מערך הקבע והמילואים, אך נתייחס כאן בעיקר למערך הגיוס ושירות החובה.

³⁷ שם, עמ' 91.

לאיזו יחידה צבאית יופנו, דבר שיקבע גם את משך השירות ותנאי השירות על פי מודל החובה החדש. עוד, תוגבר הפעילות לגיוס ולהתנדבות לשירות של מגזרים הפטורים היום למעשה משירות וייקבע תאריך יעד להחלפתה בחובת התייצבות ושירות לכל.³⁸ בכך שלח מנסה לתת מענה לשתי הבעיות המרכזיות שהוצגו לעיל: הצבא יגייס רק את החיילים שהוא זקוק להם, אך היות שחובת השירות תחול על כלל אזרחי ישראל - יישמרו אתוס "צבא העם" ועקרונ ה"שיוויין בנטל".

על פי מודל זה, שירות החובה הבסיסי בצה"ל - של חיילים המשרתים בתפקידים עורפיים ומנהליים - יקוצר לשנתיים.³⁹ לעומת זאת, חיילים קרביים, חיילים בתפקידים טכנולוגיים ביחידות המודיעין וסביבת הרשת (סב"ר) ותומכי לחימה נחוצים ישירות שירות ארוך יותר, שנתיים וחצי או שלוש, ויזכו בתגמול קבע קצר ובעדיפות במענקים שלאחר השיחרור. במקביל יצומצם המערך הלא-לוחם והלא-טכנולוגי של צה"ל, תוך העצמת המעבר למיקור חוץ ואיזרוח תפקידים, ויפותחו מסלולי שירות מגוונים וגמישים יותר, כגון יציאה לאזרחות וחזרה לצבא וכן גיוס לצה"ל לתקופות קצרות ובחוזים אישיים של בעלי כישורים לתפקידים מסוימים.⁴⁰ כמו כן, תנאי השירות של החיילים ישופרו, על ידי שינויים במודל השכר ובנוסחים, יחד עם יצירת סביבת עבודה טובה יותר ועבודה היברידית בתפקידים המתאימים לכך.⁴¹ בנוסף לכל זה, שלח מדגיש בכמה הזדמנויות את הצורך במעורבות של הכנסת, ובפרט של ועדת החוץ והביטחון, בפיקוח על היבטים שונים של המערך, כגון אישור רשימת התפקידים שיחויבו בשירות החובה הבסיסי לעומת אלו בהם יידרש השירות הארוך היותר.⁴²

כפי ששלח עצמו מעיר, חלק גדול מן ההמלצות המרכיבות את מודל "השירות הרב-ממדי" הופיעו כבר במשך השנים בעבודותיהן של ועדות שונות, כולל כאלה שהזכרנו גם בחלק הקודם של מסמך זה.⁴³ כפי שצינו שם, רוב ההמלצות האלה לא יושמו או שיושמו רק באופן חלקי. על זה שלח מוסיף שגם כאשר המלצות שונות כן יושמו, הן לא הובילו להשפעה הרצויה וזאת "משום שכל אחת עמדה לבדה ולא יושמה במסגרת תפיסה כוללת".⁴⁴ עוד יוער, שחלק ניכר מהשינויים ששלח מציע, כגון פיתוח מסלולי שירות גמישים יותר והטבות שכר, נמצאים בשימוש נרחב בצבאות אחרים בעולם שעברו למודל ההתנדבותי המלא, כפי שגם נדגים בהמשך.

שלח גם מציע שינויים מהותיים במודל השירות, כגון: קיצור תקופת השירות של חיילים עורפיים, העצמת המעבר למיקור חוץ בעבור תפקידים שונים ופתיחת מסלולי שירות מגוונים וגמישים יותר

שלח גם מדגיש את הצורך במעורבות של הכנסת בפיקוח על היבטים שונים של המערך החדש

³⁸ עפר שלח, [מודל השירות הרב-ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 223, ספטמבר 2022, עמ' 91.

³⁹ שם, עמ' 92.

⁴⁰ שם, עמ' 100-102.

⁴¹ שם, עמ' 105-106.

⁴² שם, עמ' 92.

⁴³ שם, עמ' 117.

⁴⁴ שם, עמ' 117.

על פי המודל של
שלח יוקם מערך
שירות אזרחי-ביטחוני
שייועד למשימות
בטחוניות אשר
לשיטתו של שלח לא
ראוי שצה"ל יתעסק
בהן, כגון: שמירת
הסדר, שיטור חקלאי
ושמירת אדמות
הלאום והגנת
הסביבה

כאמור, בנוסף לשינויים במערך כוח האדם של צה"ל, במודל של שלח יוקם במקביל שירות אזרחי-ביטחוני.⁴⁵ השירות האזרחי-ביטחוני ינוהל במסגרת המשרד לביטחון הפנים ויעסוק במשימות אשר הן ביטחוניות במהותן, אך כאלה שלשיתנו של שלח לא רצוי שצה"ל יהיה מעורב בהן, כגון: שמירת הסדר, שיטור חקלאי ושמירת אדמות הלאום והגנת הסביבה.⁴⁶ כמו כן, השירות האזרחי-ביטחוני יספק כוח אדם נדרש במקרי חירום הנובעים ממגפות, אסונות טבע ועוד. אמנם מערך זה מיועד למועמדים שאינם מתאימים לשירות צבאי או שבאים מקרב אוכלוסיות שאינם מתגייסות כיום, אך שלח מדגיש שהוא לא נועד "לספק עבודה" לאנשים שלא יגויסו לצה"ל, אלא לענות על צרכים ביטחוניים וחברתיים אמיתיים, בשגרה ובחירום.⁴⁷ משך השירות במערך זה יהיה שנתיים, כמו בשירות החובה הבסיסי, וגם תנאי התגמול יהיו זהים; עם ביסוס המערך החדש יבוטלו צורות שירות חלופיות אחרות, כגון השירות הלאומי.⁴⁸ גם בהקשר זה שלח מייחד תפקיד פיקוח חשוב לכנסת. למשל, היחידות שבהן יתבצע השירות ייקבעו בחקיקה, והממשלה תוכל להרחיב את הרשימה רק באישור ועדת החוץ והביטחון ובלבד שישמר העיקרון של שירות שהוא ביטחוני במהותו. כמו כן, חלוקת קבוצות האיכות בין צה"ל לשירות האזרחי-ביטחוני ובין הגופים השונים בשירות האזרחי-ביטחוני עצמו תיקבע מעת לעת ותאושר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.⁴⁹

מודל גיוס בררני נוסף
מוצע על ידי פרופ'
יגיל לוי. מודל זה
מבקש למסד באופן
רשמי ושקוף את
המצב שלפי לוי כבר
קיים בפועל, שבו
מגזרים מסוימים
פטורים מגיוס

המודל של שלח הוא מודל בררני בכך שהצבא זכאי לבחור את המועמדים המתאימים לו ולנתב אותם למסלולי השירות השונים לפי צרכיו. עם זאת, יש למודל זה הרבה מן המשותף עם מאפייני המודל הקודם שהוזכר, שימור מודל החובה הקיים תוך הכנסת שיפורים. בדומה אליו, שלח מבקש לייעל את הצבא, למשל על ידי צמצום כוח האדם ותיעדוף מסגרות מבצעיות ושינויים במודל השכר, ופועל לשמר את מעמדו של צה"ל כצבא העם.

סוג אחר של גיוס חובה בררני מציע פרופ' **יגיל לוי**, סוציולוג וחוקר מדיניות ציבורית אשר מתמחה ביחסי צבא-חברה בישראל. כמו שלח ואחרים, גם לוי מצביע על כך שהמודל הקיים נקלע ל"משבר לגיטימציה" בעקבות חוסר שוויון בנטל מחד ועודף בכוח אדם לא חיוני מאידך.⁵⁰ כמוהם, גם הוא דוחה את החלופה של מודל גיוס התנדבותי מלא. בנוסף לסיבות המקצועיות והביטחוניות שנמנו לעיל, לוי טוען שמודל זה יביא לגיוסם בעיקר של בני הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה ושל קבוצות עם נטיה אידאולוגית לאומנית, לצד ירידה בשיעורי גיוס בקרב

⁴⁵ עפר שלח, [מודל השירות הרב-ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 223, ספטמבר 2022, עמ' 96-97.

⁴⁶ שם, עמ' 96.

⁴⁷ שם, עמ' 74.

⁴⁸ שם, עמ' 96-97.

⁴⁹ שם, עמ' 91.

⁵⁰ יגיל לוי, [גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021. לוי גם הציג את הדברים בדיון על הנושא במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראו: [מודל הגיוס - צבא העם או צבא מקצועי?](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28 בנובמבר 2019.

קבוצות מבוססות יותר. לדבריו, מצב זה יגביל את יכולת המדינה לשלוח את הצבא למשימות רגישות מבחינה פוליטית, מאחר שחלק מהעם יהיה מנותק מהצבא. עוד, הוא מביע חשש מפני מצב שבו "סמכות המדינה לקבוע מי יקריב את חייו מועברת ממנה לטובת הסדרה באמצעות שוק העבודה".⁵¹ אך בניגוד לדעות שהוצגו מקודם, לוי גם דוחה את הניסיון לשמר את מודל "צבא העם" על ידי הכנסת שינויים בתנאי השירות. במקום זה הוא טוען שעל ישראל לעבור למודל שהוא מכנה "גיוס חובה בררני",⁵² אך במודל שונה מאד מהמודל שמציע שלח. כזכור, אצל שלח מוטלת בסופו של דבר על כל צעיר וצעירה בגיל הגיוס חובת התייצבות למיון, כולל במגזרים שאינם מתגייסים כיום. לעומת זאת, המודל הבררני של לוי ממסד באופן רשמי ומעגן בחקיקה את המצב הקיים בפועל, שבו מגזרים מסוימים פטורים מגיוס.

כאמור, מודל הגיוס הישראלי כיום הוא "היברידי" ומשלב היבטים של גיוס התנדבותי לתוך מודל החובה. על כן, טוען לוי, מתהווה בהדרגה "צבא עם מקצועי" אשר מכניס את המודל של צבא התנדבותי "בדלת האחורית" ומחייב, במוקדם או במאוחר, שינויים כגון קיצור שירות והגדלת שכר החיילים.⁵³ אכן, כפי שתיארנו לעיל, צעדים אלה הומלצו על ידי בן-בסט ואחרים הרוצים לשמר את המודל הקיים וכלולים גם במודל הבררני של שלח.⁵⁴ לוי מתעמת עם גישה זו מטעמים חברתיים וגם מקצועיים. בפן החברתי הוא טוען שהתומכים במודל צבא העם פועלים להרחבת הגיוס ומקדמים שיח סביב אתוס השוויון, אך מאחר שבמציאות שוויון בנטל אינו מטרה ריאלית - מאמציהם רק יגבירו את חוסר השוויון בעיני הציבור. בדומה לכך, הוא מאמין שהעיסוק התמידי במספר המתגייסים מקבע את ההנחה שהלגיטימציה של הגיוס מבוססת על שיעורי גיוס, בזמן ששיעור זה רק מתכווץ. בפן המקצועי לוי סבור שהגדלת שכר החיילים והעיסוק בנושא מעצימים תפיסה שבה השירות הוא משלח-יד, מה שעלול להביא בעתיד, ככל שבסיס הגיוס יצטמצם, לתביעות שכר. עוד, הוא סבור שדיפרנציאליות בתנאי השירות תגביר את אי-השוויון הפנימי בצבא, בעיקר כי היא תחייב שירות ארוך יותר ללוחמים. במקביל, היא תביא לצמצום ניכר של מערך המילואים, אשר גם הוא רק יגביר את אי-השוויון הקיים בין לוחמים לבין בעלי מקצועות אחרים שגיוסם למילואים מצומצם יותר.

במקום זה, לוי מצדד בחלופה של "שירות חובה בררני רשמי" החותר ל-"שוויון בין כשירים" ולא "שוויון העיוור להבדלים בנקבוצתיים ובינאישיים".⁵⁵ על פי שיטת גיוס זו, הגיוס יישאר גיוס חובה, אך הקריטריונים לפטור מגיוס יהיו רשמיים ושקופים על פי כשרות אישית לשירות

⁵¹ יגיל לוי, גילוי דעת- בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021. שם.

⁵² שם; ראו גם Eyal Ben-Ari, Elisheva Rosman and Eitan Shamir, Neither a Conscript Army nor an All-Volunteer Force: Emerging Recruiting Models, Armed Forces & Society, 2021, pp. 1-22.

⁵⁴ ראו גם: מאיר אלירן, ששון חדד, תומר פלדמן ועפר שלח, קיצור שירות החובה לגברים בצה"ל: לא חשיבות כלכלית בלבד, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2 באוגוסט 2021.

⁵⁵ יגיל לוי, גילוי דעת- בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021.

צבאי (השכלה, טוהר מידות, בריאות נפשית ופיזית), התאמה מצפונית (שתפטור סרבני מצפון), כשירות תרבותית-קבוצתית (שתפטור חרדים, ערבים ונשים דתיות). למעשה, לוי רואה בחלופה זו **פורמליזציה של המצב הקיים כבר כיום**, כך שלא יהיה שינוי בשיעור המתגייסים, אך חלופה כזו שתשים סוף לזליגה ל"צבא עם מקצועי" ותמנע את הצורך בתנאי שירות דיפרנציאליים. בנוסף, לדעת לוי נכון שהמדינה תגייס שיעור מוגדר מראש של ברי הגיוס באוכלוסייה לפי הצעת משרד הביטחון ובאישורה של הכנסת, דבר שיאפשר דיון ציבורי ופוליטי על הנושא, כפי שמקובל במדינות אחרות.⁵⁶

למרות שהוא מתנגד באופן כללי לשילוב היבטים "מקצועיים" בצה"ל, לוי עדיין מציע להכניס שינויים מסוימים ברוח המלצות ועדת בן-בסט: משך השירות יקוצר בהדרגה לשנתיים ולוחמים ישלימו תקופה נוספת עד לשלוש שנים, כאשר השנה השלישית תהיה בתנאי קבע. לעומת זאת, בניגוד להמלצות הוועדה, הוא מציע ששכר המשרתים בסדיר לא יעלה משמעותית, על מנת למנוע את הבעיות שתוארו לעיל. במקום העלאת שכר הוא מציע שמענקי שחרור ישמשו כפיצוי למתגייסים על אובדן השנים שבהן הם לא יכלו להתקדם מקצועית ואקדמית. עוד, הוא מתנגד להסדר שגובש על ידי ועדת בן-בסט שבו משרד האוצר יתגמל את הצבא על חיסכון בכוח אדם, מהלך שלדעתו הופך את המשרתים ל-"משאב כלכלי שיש לחסוך בו".⁵⁷

שירות אזרחי חובה

בטווח שבין מודל של גיוס חובה לבין מודל של גיוס בררני יש מתווים שונים להטלת חובת שירות אזרחי על כלל הצעירים במדינה, דוגמת אלה הנמצאים בשימוש במדינות אירופיות אחדות. כפי שראינו לעיל, במתווה שמציע **עפר שלח** מערך השירות יתעסק רק בתחומים הקשורים לביטחון פנים, אך במתווים אחרים אפשרויות השירות הן רחבות יותר וכוללות חלופות נוספות כמו חינוך, בריאות ורווחה. דוגמה בולטת לכך היא המתווה של תנועת "פנימה" ששותפים בו אנשי ציבור וצבא כגון **שי פירון** (שר החינוך לשעבר), **גבי אשכנזי** (רא"ל מיל.) ו**אמיר אשל** (אלוף מיל.).⁵⁸ על אף הגיוון באופי השירות ודרכי היישום, המשותף לכל ההצעות האלה הוא שלצה"ל זכות לבחור ראשון את המתגייסים לשירות חובה.⁵⁹ למרות שהגיוס לצבא הוא בררני, הדוגלים בהסדרים אלה מאמינים שהם יכולים לתת מענה לבעיית אי-השוויון בנטל, על ידי יצירת מסלולי שירות מתאימים ומחייבים גם בעבור קבוצות באוכלוסייה שאינן מוכנות להתגייס לצה"ל או שהצבא מעדיף שלא לגייסן.

⁵⁶ גיל לוי, **גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021. יוער שלוי גם מתייחס לסוגיות אחרות, לרבות פתיחת כלל התפקידים לנשים, אולם אלו לא נסקרו במסגרת מצומצמת זו.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ **שווה לכולם**, אתר תנועת פנימה, כניסה: 10 למרץ 2022; ראו גם: שי פירון וענבר גיטי הרוש, **שווה לכולם: ממשבר השירות למתווה התחדשות**, תנועת פנימה, 2020.

⁵⁹ כפי שהעיר גיל לוי, **גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021.

עם זאת, יש המתנגדים לרעיון זה של הקמת מערך שירות אזרחי חובה. מעבר לשאלה לגבי עצם היכולת הפרקטית של המדינה להטיל ולאכוף שירות חובה על אוכלוסיות שעד כה נהנו הלכה למעשה מפטור מגיוס, נטען שמסלולים אלה עלולים ליצור תלות בבני השירות האזרחי לצורך אספקת שירותים שהמדינה אמורה לספק, מה שיעכב רפורמות נדרשות בשירותים אלה.⁶⁰ עוד נטען שכניסתם של עשרות אלפי מתנדבים תדחק עובדים בתפקידים בלתי-מקצועיים מחוץ לשוק העבודה, דבר שיפגע בהם וגם באיכות השירות, מאחר שעובדים מוכשרים ומנוסים יוחלפו במתנדבים לא מיומנים.

2.3 מודל גיוס התנדבותי מלא (all-volunteer force)

החלופות הקודמות רואות ערך חשוב, הן חברתי והן ביטחוני, בהמשך קיומו של גיוס חובה בישראל, אך הן חלוקות באשר לתשובה לשאלה על מי חובה זו צריכה לחול ועד כמה ניתן להכניס היבטים של צבא מקצועי, אם בכלל. לעומת זאת, יש בישראל התובעים מעבר כולל למודל גיוס התנדבותי באופן מלא. כאמור, בשיטה זו אין חובה על אזרחים להתגייס, אלא הם עושים זאת אך ורק מתוך בחירה אישית. שיטה זו נהוגה כיום ביותר ממחצית מדינות העולם וברוב המוחלט של המדינות המערביות.⁶¹ בין השנים 1990–2013, למשל, 24 מדינות שהן כיום חברות באיחוד האירופי ביטלו את גיוס החובה לטובת גיוס התנדבותי.⁶² כמו כן, בשנים האחרונות היא קודמה גם בשיח הציבורי בארץ, בעיקר על ידי גופים בחברה האזרחית.⁶³ מעבר ליתרונות המקצועיים שהם רואים במודל, אשר מיד נפרט, המצדדים בשיטה זו רואים בה את הדרך הריאלית ביותר לנטרל את בעיית אי-השוויון בנטל. בנוסף, כפי שראינו קודם לכן, יש הסבורים שהמציאות החברתית-דמוגרפית תיאלץ את מדינת ישראל לעבור בעתיד למודל התנדבותי, גם אם הם אינם תומכים במודל זה לכתחילה. בהקשר זה ראוי לציין שבשנת 2014 כתב ד"ר יובל בנזימן בעבור מרכז מדעי ההתנהגות של צה"ל (ממד"ה) מסמך בשם "שלב המעבר מצבא חובה לצבא מתנדבים בשכר: פרספקטיבה השוואתית של צבאות זרים", אשר מנתח את מגמת

בניגוד לחלופות הקודמות אשר רואות ערך בהמשך קיום מודל החובה, עם או בלי שינויים מהותיים, יש התובעים מעבר כולל למודל גיוס התנדבותי באופן מלא

מעבר ליתרונותיו המקצועיים, נטען שמודל התנדבותי הוא הדרך הריאלית ביותר לנטרל את בעיית אי-השוויון בנטל

⁶⁰ ראו: יגיל לוי, [גילוי דעת - בזכות המעבר למדיניות גיוס ברחבת ורשמית](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 במרץ 2021; יעקב ליפשיץ, "גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק – היבטים כלכליים", בתוך מאיר אלרן וגבי שפיר (עורכים), [השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, ספטמבר 2015, עמ' 25.

⁶¹ לרשימה מקיפה של מדינות עולם ומודל הגיוס הנהוג בהן (נכון ל-2021), ראו: CIA World Factbook, [Military Service Age and Obligation](#), accessed: 13 March 14, 2022. במסמך זה לא נבחין בין מדינות שאין בהם גיוס חובה כלל ועיקר לבין מדינות שאין גיוס בפועל אך שעדיין יש אפשרות על פי חוק להחזיר את הגיוס בעת חירום.

⁶² Joeri Rongé and Giulia Abrate, [Conscription in the European Union Armed Forces: National Trends, Benefits and EU Modernised Service](#), Finabel (European Army Interoperability Center), July 2019, p. 3.

⁶³ ראו לדוגמה, [חזית: לוחמים למען צבא התנדבותי](#), עמוד הבית, כניסה: 10 במרץ 2022. כאומר, עמותה זו פועלת למען המעבר לצבא התנדבותי בישראל. בנוסף, היבטים מסוימים של הגישה זו הוצגה על ידי כמה מהדוברים המצוטטים אצל ראובן גל ושלמה מי-טל (עורכים), [מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחיידושים סיכום דיוני 'שולחן עגול' ברוח בן-גוריון](#), מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית (טכניון), יוני 2014.

המעבר כפי שהיא נצפית במדינות מערביות רבות.⁶⁴ המסמך לא פורסם לציבור, אולם נדמה כי עצם העיסוק של יחידת מחקר של צה"ל נושא הוא מעניין.

המודל ההתנדבותי הוא המועדף כיום ברוב המדינות המפותחות

כאמור, המודל ההתנדבותי הוא המודל המועדף כיום ברוב המדינות המפותחות, כולל ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, הונגריה, גרמניה, פולין, רומניה, צרפת, קרואטיה ועוד. במדינות השונות היו גורמים שונים למעבר מגיוס חובה לגיוס התנדבותי ובהם: ירידה בשיעורי גיוס, שינוי בתפיסה הביטחונית בעקבות התפרקות ברית המועצות, שינוי בסדר העדיפויות הלאומי, שיקולים כלכליים ועוד.⁶⁵ חרף הסיבות השונות לכך, ניתן לומר שבקרב המדינות הרבות שעברו למודל התנדבותי בעשורים האחרונים יש הסכמה כללית שמודל זה מתאים יותר לצבא מודרני המתאפיין בגמישות מבצעית והתקדמות טכנולוגית.⁶⁶

המודל ההתנדבותי מחייב את הצבא לשפר את תנאי השירות ולהתייעל; כן נטען כי הוא מביא בסופו של דבר לצבא מקצועי וחזק יותר

כמובן שלא כל הסיבות שביגין מדינות מערביות בחרו במודל ההתנדבותי תקפות לגבי ישראל, אך התומכים ביישום של המודל בארץ טוענים שהוא יביא בסופו של דבר לצבא יעיל וחזק יותר, כפי שלטענתם קרה במדינות אחרות. לשיטתם, ההיגיון הכלכלי והניסיון בפועל של צבאות רבים מלמדים שאימוץ מגונוני השוק בגיוס חיילים לצבא מחייב אותו לשפר את תנאי השירות על מנת למשוך כוח אדם, ולצד זאת גם נותן תמריץ למנוע עודף כוח אדם ואבטלה סמויה.⁶⁷ כמו כן, לדבריהם המודל ההתנדבותי משפר את הרמה המקצועית של הצבא. למשל, הוא מביא לתקופות שירות ארוכות יותר ולתחלופה נמוכה יותר, וכתוצאה מכך לחיילים מנוסים ומיומנים יותר. בנוסף, תקופת שירות ארוכה יותר מביאה לכך שבכל זמן נתון שיעור החיילים העוסקים במקצועם ולא באימונים ובהכשרה גבוה יותר לעומת מודל החובה.⁶⁸ עוד, הצבאות בעולם שעברו ממודל החובה למודל ההתנדבותי הקטינו את כוח האדם והגדילו את ההשקעה בהון, כלומר את השימוש בציוד מתקדם וטכנולוגיה.⁶⁹ כפי שסיכם זאת הכלכלן **יעקב ליפשיץ** (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר): "צבא החובה יקר יותר ועל פי רכיבי התועלת יוצא גם שצבא מתנדבים

⁶⁴ בשנת 2021 בנדימן פרסם מאמר דעה שבו הוא מציע שבמקום לשמר את המצב הקיים או ליזום מעבר למודל התנדבותי נכון שצה"ל ירחיב את תוכניות ומהלכי הגיוס הקיימים, כגון ישיבות ההסדר, גרעיני הנח"ל, ספורטאים מצטיינים ועוד, ובנוסף יפתח אלטרנטיבות נוספות במסגרת השירות הצבאי, כגון שיתופי פעולה עם רשות הכבאות, מגן דוד אדום, עזר מציון וארגונים דומים. ראו: יובל בנדימן, ["הדרך השלישית": כיצד לשנות את הליך הגיוס בהעדר יכולת לשנות את החוק](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 07 ביוני 2021.

⁶⁵ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, pp. 2-6.

⁶⁶ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, p. 23.

על פי ויליאמס:

"American and NATO leaders believe the all-volunteer model is more consistent with a modern, expeditionary, high-technology military."

ראוי לשים לב לדגש שלה על expeditionary forces, כלומר כוח צבאי אשר לא נלחם בתוך הגבולות המדינה אלא מיועד בעיקר עבור משימות חוץ.

⁶⁷ ראו: יעקב ליפשיץ, "גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק – היבטים כלכליים", בתוך מאיר אלרן וגבי שפיר (עורכים), [השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, ספטמבר 2015, עמ' 21-25.

⁶⁸ שם, עמ' 22-23.

⁶⁹ שם.

טוב יותר".⁷⁰ עם זאת, הוא מציין שזוהי המסקנה של בחינת הסוגיה ממבט כלכלית ושהוא לא מתיימר לטעון כי הבחינה הכלכלית צריכה להכריע או שהיא חשובה יותר מבחינות אחרות.⁷¹

בנוסף, ליפשיץ ואחרים הבוחנים את הנושא מתוך ראייה כלכלית טוענים שגיוס חובה לא רק מכביד על צה"ל, אלא גם מטיל נטל כבד על כלכלת ישראל.⁷² כפי שנרמז לעיל, העלות של הצבא כיום לא מסתכמת רק בעלות התקציבית שלו עצמו, אלא לזה נוספות גם עלויות ההזדמנויות של המתגייסים בכפייה וההפסד העתידי של המשרתים בעקבות העיכוב בכניסתם לאקדמיה או לשוק העבודה.⁷³ עוד בהקשר הפגיעה של המודל הקיים בכלכלה הישראלית נוסף, שהוא נתפס בעיני רבים כדבר המונע מגברים חרדים להשתלב בשוק העבודה. כמו כן, תקופת שירות החובה בישראל ארוכה ביחס לשאר המדינות המערביות שעדיין מקיימות גיוס חובה, מה שרק מעלה את המחיר למשק הישראלי ולמתגייסים עצמם.

3. מידע משווה על יישום בפועל של המודל ההתנדבותי

כפי שהוצג בחלק הראשון של מסמך זה, יש דיון ציבורי ער סביב חלופות אפשריות למודל הגיוס הקיים כיום בישראל. בחלק זה של המסמך נתמקד בחלופה השלישית – המודל ההתנדבותי.

כאמור, אחד הטיעונים של המצדדים במודל זה הוא כי מדינות מערביות רבות עברו למודל ההתנדבותי. מלבד הקשיים בהשוואה בעניין זה בין ישראל לבין מדינות אחרות, דומה כי הכתיבה לגבי הניסיון של מדינות אחרות עם מעבר ממודל של גיוס חובה למודל של גיוס התנדבותי סוקרת את השינוי בקווים כלליים, ואינה מתייחסת לכלל האתגרים איתן התמודדו המדינות שעשו אותו. על כן, בפרק זה נתייחס לכמה היבטים הנוגעים ליישום המודל של גיוס התנדבותי לצבא, בפרט במדינות שקודם לכן היה נהוג בהן גיוס חובה.

למרות ההבדלים המשמעותיים שהוזכרו לעיל בין מדינת ישראל לבין מדינות מערביות אחרות, נדמה שסקירת המצב במדינות שונות יכולה בכל זאת לשפוך אור על **המשמעות המעשית של יישום המודל ההתנדבותי, האתגרים שהוא מציב בפני מערכת הביטחון וכלי מדיניות שפותחו על מנת לתת מענה לאתגרים אלה**; כאמור, המחקר הקיים בנושא לרוב אינו מפרט על אלה. כמו כן, כפי שעלה בפרק הקודם, חלק מן הכלים שהוצע להכניס לצה"ל – על ידי הדוגלים בהמשך קיומו של גיוס החובה בישראל או על ידי התומכים במעבר לגיוס חובה בררני – נמצאים כיום בשימוש במדינות שונות בהן יש צבאות התנדבותיים. לכן, סקירה של השימוש בכלים אלה במדינות שנהוג בהן המודל ההתנדבותי עשויה לתרום גם לדיון על המודלים האחרים בהקשר הישראלי.

⁷⁰ שם, עמ' 24.

⁷¹ שם, עמ' 21.

⁷² שם, עמ' 22-23.

⁷³ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, pp. 2.

לצורך כתיבת החלק המשווה של המסמך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לנציגי פרלמנטים שונים בעולם באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטריים (ECPRD), וביקש את התייחסותם למספר שאלות הקשורות לשימוש במודל ההתנדבותי.⁷⁴ במסגרת זו הפנינו שאלות למדינות שעברו ממודל של גיוס חובה למודל התנדבותי ונשאו במודל זה עד היום, וכן לכמה מדינות שחזרו לגיוס חובה. נוסף על כך, שלחנו גם שאלות למדינות שיש בהן גיוס חובה בצורה רציפה, אך לא התקבלו תשובות מפורטות דיין ולכן לא נדון בהן כאן.

בפנייה ששלחנו, המדינות התבקשו להתייחס לשאלות האלה:

- מתי בוצע המעבר לגיוס התנדבותי?
- איזה אתגרים עלו בעקבות המעבר, לרבות אתגרים איתם הן מתמודדות כיום?
- איזה סוגי מדיניות יושמו על מנת לתת מענה לאתגרים אלה ומה מידת הצלחתם?
- האם המודל ההתנדבותי הביא לשינויים בהרכב הדמוגרפי של הצבא (כגון מגדר, גיל, רקע אתני ומעמד סוציאקונומי)?
- האם המעבר למודל ההתנדבותי נחשב להצלחה?
- כמה זמן עבר עד שהיתרונות הצפויים של המודל ההתנדבותי התממשו?

למדינות שחזרו בסופו של דבר לגיוס חובה נוספו השאלות האלה:

- מתי בוצעה החזרה לגיוס חובה ומה היו הסיבות המרכזיות לכך?
- האם החזרה למודל החובה נתנה את המענה הרצוי?

מבין המדינות השונות אשר השיבו על פנייתנו, רק לגבי חלקן המידע שקיבלנו היה מפורט דיו לאפשר דיון במסגרת זו.⁷⁵ לכן, נסקור כאן ארבע מדינות שקיים בהן גיוס התנדבותי מלא: **בריטניה, קנדה, גרמניה וארצות הברית**. כמו כן, נציג מידע לגבי שתי מדינות שעברו למודל ההתנדבותי אך לימים החזירו את גיוס החובה: שוודיה וליטא. יוער, שבניגוד למדינות האחרות ברשימה, ארצות הברית לא השיבה לפנייתנו, אך נתייחס למודל הגיוס במדינה מסיבות שנפרט בהמשך. כמו כן, חשוב לציין שיש גם שונות בין התשובות שבהן שקיבלנו ולא תמיד קיבלנו מידע מלא ביחס לכל סעיף וסעיף בפנייה.

טרם נציג בפירוט את התשובות שהתקבלו מכל מדינה ומדינה בנפרד, נציג ראשית מבט כללי על הבעיות והאתגרים הקשורים ביישום המודל ההתנדבותי כפי שעלו בתשובותיהן.

⁷⁴ המידע התקבל בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2022 בתשובה לבקשה 5012 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁷⁵ להלן רשימה מלאה של כל המדינות אשר השיבו על פנייתנו: אוסטרליה, איטליה, בולגריה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, יוון, ליטא, צרפת, קנדה ושוודיה.

על אף השוני בין
המדינות שבהן קיים
גיוס התנדבותי,
אפשר להצביע על
אתגרים משותפים,
בפרט בכל הנוגע
לגיוס כוח אדם
ושימורו

הקושי למשוך כוח
אחד מספק מורגש
ביתר שאת
במקצועות שלהם
ביקוש גבוה מחוץ
לצבא, כגון מקצועות
טכנולוגיים

כאמור, המעבר לצבא מתנדבים התבצע במדינות שונות על רקע נסיבות חברתיות וביטחוניות שונות. בנוסף, בין המדינות שבהן נהוג כיום גיוס התנדבותי יש שונות לא מבוטלת ביחס להיבטים כגון גודל האוכלוסייה הכללי, צרכיהן הביטחוניים, היקף צבאותיהן ועוד. ברור שמשתנים כאלה ואחרים עשויים להשפיע מאד על יישום של המודל ההתנדבותי והדרכים שבהן המדינות יבחרו להתמודד עם אתגרים או בעיות ביישומן, ככל שיהיו.

עם זאת, אפשר להצביע על אתגרים שחזרו בתשובות המדינות השונות, בעיקר בהקשר של גיוס כוח אדם. אמנם אימוץ המודל ההתנדבותי מלווה בדרך כלל בצמצום משמעותי במספר המשרתים, אך עדיין ניצב בפני מדינות אלה **אתגר לגייס את כוח האדם הדרוש להן**, שהרי הן אינן יכולות לעשות זאת בכפייה. ככלל, המדינות שנסקרו כאן דיווחו על כך שהצבא הסדיר נמצא במחסור בכוח אדם ומספרי המתגייסים בכל שנה נמוך מהיעדים שנקבעו. הגורמים למצב זה עשויים להיות שונים ממדינה למדינה, אך הוא **נובע בעיקר מכך שבמודל ההתנדבותי לא המדינה קובעת מי יתגייס אלא כוחות השוק**. כפי שחלק מן המדינות ציינו במפורש - במציאות זו הצבא מתקשה להציע שכר ותנאים כמו שמוצעים במשק הכללי, וככל שהכלכלה הארצית מתחזקת שיעור המתגייסים יורד. כמו כן, המדינות הדגישו **שמגמה זו מורגשת ביתר שאת ביחס למקצועות שלהם ביקוש גבוה מחוץ לצבא**, כגון בתחומים טכנולוגיים ואחרים הדורשים מיומנות רבה. בנוסף לגורמים כלכליים, היכולת של הצבא לגייס כוח אדם מספק **מושפעת גם מגורמים חברתיים ודמוגרפיים שונים**. לדוגמה, על פי הערכות שונות, **בארצות הברית** פחות מ-30% מאוכלוסיית הצעירים עומד בתנאי הכשירות לגיוס ורק מיעוט קטן מהצעירים במדינה מעוניין בגיוס. **בגרמניה** יש ירידה במספר הצעירים וכתוצאה מכך צמצום של מאגר המתנדבים הפוטנציאלי. ואילו משרד הביטחון **הבריטי** הצביע על כך שאנשים שהתבגרו בתחילת המאה הנוכחית נוהגים להחליף משרות בתדירות גבוהה מזו שרווחה בדורות הקודמים, דבר המקשה על שימור כוח אדם.

מעבר לגורמים כלכליים וחברתיים, שהם לא תמיד בשליטתו של הצבא, מהתשובות שקיבלנו עולה שלעיתים הקושי לגייס ולשמר כוח אדם מספק הוא תוצאה של **חסמים וליקויים במערכת הגיוס ותהליך ההכשרה של הצבא**. למשל, דוח של משרד הביטחון **הקנדי** מצא שתהליך הקליטה והגיוס מתמשך מעבר לנדרש ובכך מביא לעזיבה של מועמדים רבים טרם גיוסם. בנוסף, כידוע, מודל ההכשרה והקידום הצבאי מתבסס בעיקר על מסלול פנימי שבו הצבא מגייס חיילים בדרגים הנמוכים והם מתקדמים עם הזמן. זאת בזמן שה**מציאות התעסוקתית והביטחונית כאחת מחייבות גישה דינמית ויעילה יותר** לגיוס ופיתוח כוח אדם. למשל, כפי שהעיר מבקר המדינה **בבריטניה**, המודל הסטנדרטי מקשה מאד על הצבא לסגור פערי כוח אדם מספיק מהר. באופן דומה, אותו דוח של משרד הביטחון **הקנדי** אשר נזכר לעיל קבע כי זמני ההכשרה בתפקידים רבים היו ארוכים מדי, דבר שגורר אי-שביעות רצון ונשירה בקרב המשרתים.

במדינות שונות
המעבר לגיוס
התנדבותי הביא
לשינויים דמוגרפיים
ניכרים בקרב
המשרתים, בעיקר
עלייה בשיעור הנשים
ובני מיעוטים

אחרון, כל המדינות שנסקרו כאן הצביעו על כך שיישום המודל ההתנדבותי הביא לשינויים דמוגרפיים ניכרים בקרב המשרתים, בעיקר עלייה בשיעור הנשים ובני מיעוטים. עם זאת, באופן כללי מספר המתגייסים והמשרתים בקרב אוכלוסיות אלה הוא עדיין נמוך מן הרצוי, דבר המשליך על אי-העמידה ביעדי הגיוס וסדרי הכוחות הנדרשים. אמנם שיעורי הגיוס בקרב אוכלוסיות אלה מושפעים מגורמים חברתיים שונים שאינם קשורים בהכרח לצבא, אך לתרבות הארגונית של הצבא ביחס לנשים ובני מיעוטים יש תפקיד חשוב. בקנדה לדוגמה, מבקר הפנים של מערכת הביטחון קבע שהקושי של הצבא לעמוד ביעדי הגיוס שלו קשור לכך שהוא לא הצליח לבנות תרבות ארגונית של הכלה ושוויון הזדמנויות. בהקשר זה נזכר מחקר שבוצע בקרב המשרתים בצבא האמריקאי, שמצא שהטרדה ותקיפה מינית הביאו לפרישתם של חיילות וחיילים רבים וקבע שמציאות זו גם גובה מחיר אישי כבד מהנפגעים וגם מביאה לפגיעה ממשית בכוח אדם של החילות השונים ובמוכנות הצבאית בכלל.⁷⁶

המודל ההתנדבותי
מחייב את המדינות
לפתח שיטות שונות
למשוך כוח אדם, כגון
שיפור בתנאי שכר,
שיתוף פעולה עם
גופים אזרחיים
ומסלולי גיוס ייעודיים
בעבור בעלי מקצוע
שכבר קבלו הכשרה
מחוץ לצבא

לאור כל זאת, השימוש במודל ההתנדבותי מחייב מדינות לפתח שיטות שונות למשוך ולשמר כוח אדם מספק, הן מבחינת כמות והן מבחינת איכות. כאמור, האתגר המרכזי בהקשר הזה הוא בכך שהצבא נאלץ להתחרות על מועמדים פוטנציאליים מול השוק הפרטי. כפי שניסחו זאת נציגי הפרלמנט הגרמני, הצבא יצליח לעשות זאת "אך ורק אם הוא ייתפס כמעסיק אטרקטיבי". בכל המדינות שנסקרו כאן נעשים מאמצים לשפר את תנאי השכר של המשרתים, כולל העלאות בשכר ושימוש בתמריצים כספיים נוספים לעודד גיוס, לשכנע מתגייסים לבחור בתפקידים מסוימים ולתגמל חתימה על המשך שירות. כמו כן, נעשה שימוש בהטבות נוספות, כגון פטור ממס הכנסה בתנאים מסוימים לחיילים ומימון נרחב של לימודים אקדמאים בחלק מן המדינות. בנוסף, המדינות השונות פועלות לשפר את תנאי המחיה של החיילים ולאפשר איזון בית-עבודה יותר טוב. בגרמניה לדוגמה, שעות העבודה של המשרתים צומצמו ונבנו גני ילדים בבסיסים ובבריטניה הצבא פועל לאפשר תעסוקה גמישה יותר ככל שניתן.

על מנת להיות
אפקטיביות, שיטות
אלה חייבות
להתחשב גם
במציאות
הדמוגרפית,
התרבותית והכלכלית
של כל מדינה

עם כל זאת, חשוב לציין שהטבות ותגמולים אשר מצליחים למשוך כוח אדם לצבא במדינה אחת לאו דווקא יהיו אפקטיביים במדינה אחרת.⁷⁷ הניסיון מלמד שאסטרטגיית גיוס חייבת להתחשב במציאות הדמוגרפית, התרבותית והכלכלית של כל מדינה (כמובן לצד התחשבות בתנאים ובצרכים הביטחוניים).⁷⁸ לדוגמה, נטען שהצבא האמריקני מצליח לגייס כוח אדם בין היתר בזכות התנאים הסוציאליים שהוא מציע למשרתים, כמו ביטוח רפואי ומימון השכלה

⁷⁶ Andrew R. Morral, et. al., [Effects of Sexual Assault and Sexual Harassment on Separation from the U.S. Military: Findings from the 2014 RAND Military Workplace Study](#), RAND Corporation, 2021.

⁷⁷ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, pp. 14-16.

⁷⁸ שם, עמ' 14-15.

צבאות שונים
מרחיבים את מאגר
המתגייסים
הפוטנציאליים על ידי
הורדת תנאי הסף
לצד מאמצים
מכוונים להעלות את
שיעורי הגיוס בקרב
נשים וקבוצות ייצוג
שונות

גבוהה. לעומת זאת, מדינות מערב אירופיות רבות מעניקות רשת בטחון חברתית-כלכלית לכלל האזרחים, כך שהטבות מסוג זה לאו דווקא יהיו תמריץ לגיוס.

בנוסף, בהקשר של משיכת כוח אדם, צבאות שונים מקדמים מדיניות שנועדה **להרחיב בצורה משמעותית את מאגר המתגייסים הפוטנציאליים**. מהתשובות שקיבלנו עולה כי הכלים המרכזיים לכך הם הורדת תנאי הסף לגיוס ומאמצים מכוונים להעלות את שיעורי הגיוס בקרב נשים וקבוצות ייצוג שונות. **הצבא האמריקאי**, למשל, התקשה לעמוד ביעדי הגיוס שלו בתקופת הלחימה בעיראק ואפגניסטן ונתן לזה מענה, בין היתר, על ידי שינוי בחלק מהגדרות הכשירות, מה שהביא להגדלת מספר המתגייסים. כמו כן, בכל המדינות הוטמעו תוכניות שונות במטרה לקדם גיוס בקרב אוכלוסיות שבאופן מסורתי אינן מתגייסות לצבא, בעיקר נשים ובני מיעוטים, ובחלקן גם נקבעו יעדי גיוס מפורשים בעבור קבוצות אלה ואחרות, כגון אנשים עם מוגבלות. נוסף על כך, **בקנדה** לדוגמה הצבא השיק תוכנית מיוחדת לקידום סביבת עבודה בטוחה ומכילה בעבור כל המשרתים, ללא הבדל ביחס לנטייה מינית או זהות מגדרית; ונציגי **הפרלמנט הגרמני** הדגישו שהצבא פועל לשווק את עצמו כמקום מתאים למועמדים משני המגדרים ומכל הרקעים האתניים והדתיים.

לצד מאמצים כלליים אלה, מדינות שונות נוקטות **צעדים מיוחדים שנועדו למשוך ולשמר כוח אדם בתחומים אשר יש להם ביקוש רב במשק**, כגון תחומים טכנולוגיים, כאמור. **בבריטניה**, לדוגמה, הוטמע מודל שכר אשר שם דגש על **שכר דיפרנציאלי** שיתגמל במידה רבה יותר בעלי מקצועות מורכבים יותר וכאלה הדורשים מיומנויות מיוחדות. עוד, **בריטניה** ומדינות אחרות מקדמות יוזמות שונות **לשיתוף פעולה בין הצבא לבין גופים מחוצה לו**, על מנת לעודד גיוס בכלל וגיוס לתפקידים עתירי ידע בפרט; בתוך כך ניתן למנות בין היתר עבודה מול בתי ספר ואוניברסיטאות ופיתוח יחסי גומלין עם תעשיות שונות במגזר העסקי, כדי לאפשר לאנשים לעבוד ביתר קלות בין העסקה בצבא ובתעשייה (בשני הכיוונים). בדומה לכך, בחלק מן המדינות פותחו גם **מסלולי גיוס ייעודיים בעבור בעלי מקצוע שכבר קבלו הכשרה מחוץ לצבא** ותוכניות לייעל ולקצר את תקופת ההכשרה הנדרשת לצורך שירות בתפקידים מסוימים.

דוגמאות אחרונות אלה מתקשרות גם לניסיונות של המדינות להתגבר על בעיות כוח אדם הנובעות **מחסמים במערך הגיוס**, תוך מאמצים לייעלו ולשפורו. **בארצות הברית** למשל הוגדלו לאורך השנים בצורה משמעותית המשאבים המוקדשים למערך הגיוס, כולל הקמת **גופי מחקר לניתוחי שוק והערכת ביצועים** וחיזוק והרחבה של מערך המגייסים (recruiters); בבריטניה הוקמו **צוותי גיוס ייעודיים בעבור תפקידים שהצבא מתקשה למלא** וקודמו יוזמות שונות **לעידוד גיוס חוזר וגיוס ישר לתפקידים בכירים יותר**. לבסוף, כל המדינות שנסקרו כאן השקיעו מאמצים מיוחדים **בתוכניות שיווק ופרסום** נרחבות וזאת מתוך הבנה שעל מנת שהצבא יהווה מעסיק אטרקטיבי יש לחשוף בפני הציבור, ובפרט בפני אוכלוסיות שלא נוטות להתגייס, את מגוון מסלולי הקריירה שהצבא מציע.

יש קושי למדוד את מידת ההשפעה של הצעדים השונים לעידוד גיוס, בין היתר בגלל ריבוי המשתנים המשפיעים על שיעורי גיוס ושימוש בכלים רבים בזמנית

לבסוף, יודגש שלא תמיד קל למדוד את ההשפעה של הצעדים השונים שתוארו כאן. בארצות הברית, למשל, נעשה כבר כמה עשורים שימוש נרחב בכלים מחקריים אשר מאפשרים לרשויות להסיק מסקנות מהימנות יחסית לגבי הגורמים המשפיעים על שיעורי גיוס במדינה; אך עדיין מדובר על נושא מורכב מאד, כל שכן בעבור מדינות שלא נהנות כיום ממרחק הזמן או ממערך מחקרי מפותח המוקדש לתחום כמו בארצות הברית. כפי שחלק מן המדינות העירו בתשובותיהן, לא רק שריבוי משתנים פנימיים וחיצוניים עשוי להשפיע על שיעורי גיוס ושימור, אלא שלרוב מערכת הביטחון והמחוקק מיישמים מספר צעדים במקביל, כך שקשה לבדוד ולמדוד אותם. כמו כן, יישום המדיניות עשוי להיות רק חלקי או להימשך על פני מספר שנים, דברים שמקשים גם הם על הסקת מסקנות חד-משמעיות.

בהמשך הפרק יוצג ביתר הרחבה המידע לגבי המדינות השונות.

3.1 מדינות שבהן קיים גיוס התנדבותי כיום

3.1.1 בריטניה

המעבר לגיוס התנדבותי

בבריטניה הוחלט בשנת 1957 לסיים את גיוס החובה בצורה הדרגתית, עד לביטולו הסופי בשנת 1963. על פי נציגי הפרלמנט הבריטי, החלטה זו הייתה תוצאה של שינוי מקומה של בריטניה בסדר העולמי, עודף כוח אדם ביחס לצרכים החדשים, אשר הכביד על הצבא, והתנגדות בקרב האזרחים לגיוס אשר הוציא אותם מכוח העבודה. דוח ממשלתי משנת 1961 הכיר בכך שיש סיכון מסוים בצבא שנשען כולו על מתנדבים, אבל מאידך ציין שגיוס חובה מכביד על הכלכלה ופוגע באיכות הצבא בגלל תחלופה גבוהה של חיילים והצורך להכשיר חיילים חדשים באופן תדיר. לכן, נטען אז שצבא מתנדבים יביא לרמה גבוהה יותר של כשירות ויעילות.

אתגרים עכשוויים הקשורים למודל השירות

בתשובתם, נציגי הפרלמנט הבריטי הפנו אותנו למספר מסמכים רשמיים שפורסמו בנושא גיוס וכוח אדם בצבא הבריטי ובראשם דוח של מבקר המדינה משנת 2018. **דו"ח המבקר הדגיש שהמציאות הביטחונית והתעסוקתית מחייבות גישה דינמית ויעילה לגיוס ופיתוח כוח אדם, אשר לא קיימת כיום במידה מספקת.**⁷⁹ אי-עמידה באתגר עלולה לפגוע ביכולת של הצבא לבצע משימות בעתיד. כמו כן, על פי דוח המבקר, משרד הביטחון הבריטי מתקשה לעמוד ביעדי הגיוס הכלליים שלו. באותה שנה, לדוגמה, כוח האדם בצבא הבריטי רשם פער של 5.7% מתחת ליעד אשר נקבע על ידי משרד ביטחון.⁸⁰ כמו כן, בכל שנה מאז 2010 מספר

⁷⁹ National Audit Office (UK), Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 5.

⁸⁰ שם, עמ' 13. נתון זה מתייחס לפער בכוח האדם המוגד כ-full-time trained regulars.

האנשים שסיימו את שירותם היה גבוה ממספר האנשים שהתגייסו.⁸¹ עורכי הביקורת הדגישו שמאחורי ספירת הסד"כ הכללי מסתתרים פערים גדולים יותר בקרב תפקידים חיוניים, כגון טייסים, מהנדסים ואנליסטים מודיעיניים.⁸²

משרד הביטחון הבריטי הצביע על מספר גורמים אשר פוגעים ביכולתו לגייס ולשמר כוח אדם:⁸³

- **ככל שהמצב הכלכלי במדינה משתפר, מספר האנשים אשר מגישים מועמדות לשירות צבאי יורד ומספר החיילים המבקשים לסיים את שירותם עולה.** זאת, שכן בכלכלה חזקה יש יותר אפשרויות תעסוקה בסקטור הפרטי כמו גם שכר גבוה יותר ביחס לשירות צבאי.
- **מחסור בכוח העבודה הארצי בתחומים מסוימים שבהם משרד הביטחון מגייס,** כגון מקצועות ה-STEM (מדע, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה), דבר המביא לתחרות מוגברת על עובדים בעלי הכשרונות הנדרשים. כמו כן, יש אתגר מיוחד בגיוס כוח אדם בתחומים טכנולוגיים, שלהם ביקוש רב בשוק העבודה.
- **מחקרים מראים שאנשים שהתבגרו בתחילת המאה הנוכחית נוהגים להחליף משרות יותר מאשר בדורות הקודמים.** כתוצאה מכך הם נוטים פחות להתחייב לקריירות ארוכות טווח, כמו שירות צבאי.

לכל זה הוסיף המבקר כי **מודל ההכשרה והקידום במערכת הביטחון מתבסס בעיקר על מסלול פנימי, שבו הצבא מגייס חיילים בדרגים הנמוכים ומפתח את הכשרונות והניסיון שלהם עם הזמן.** לדעת המבקר, השימוש במודל זה "אינו מאפשר למשרד הביטחון לסגור את הפערים ביכולות (capabilities gap) מספיק מהר".⁸⁴ עוד לפי המבקר, במקרים רבים זרועות הצבא נותנות מענה לחוסר בכוח אדם על ידי כך שהן מוותרות על משימות שאינן חיוניות ומגדילות את הנטל המוטל על כוח האדם הקיים, אך שברור שאין זה מענה בר קיימא בטווח הארוך.⁸⁵

צעדי מדיניות להתמודד עם אתגרים אלה

על מנת לתת מענה לאתגרים אלה הושקו בעשור וחצי האחרונים מספר תוכניות בתחום הגיוס וכוח האדם. לדוגמה, בשנת 2010 משרד הביטחון השיק תוכנית שכללה את המרכיבים האלה:⁸⁶

⁸¹ שם, עמ' 15.

⁸² עמ' 7.

⁸³ עמ' 22.

⁸⁴ National Audit Office (UK), Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 9.

⁸⁵ שם, עמ' 10.

⁸⁶ National Audit Office, Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 39.

בין הגורמים לפער זה: שיפור במצב הכלכלי במדינה, מחסור ארצי בעובדים בתחומי מדע וטכנולוגיה (STEM) ונטייה של צעירים להחליף עבודות יותר מבעבר

מודל ההכשרה והקידום במערכת הביטחון אינו דינאמי מספיק ואינו מאפשר למשרד הביטחון לסגור פערים בכוח אדם בצורה מהירה

כדי לתת מענה
 לאתגרים אלה הצבא
 הבריטי נוקט מספר
 צעדים, כולל מודל
 שכר דיפרנציאלי
 חדש, תעסוקה
 גמישה יותר ושיתופי
 פעולה עם גורמים
 אזרחיים

- מודל שכר חדש עם דגש על **שכר דיפרנציאלי** לבעלי מקצועות מורכבים יותר וכאלה הדורשים מיומנויות מיוחדות;

- הצעת **הלוואות מיוחדות** לטובת קניית בית ראשון;

- **הפחתה גובה ההשתתפות העצמית של המשרתים בעלויות לינה** (accommodation pay). בנוסף, בשנת 2015 המשרד הוסיף מספר פרויקטים שנועדו לאפשר **תעסוקה גמישה יותר** בצבא.⁸⁷

מעבר למשכורות עצמן, משרד הביטחון עושה כיום שימוש גם **בתמריצים כספיים אחרים** על מנת למשוך ולשמר כוח אדם בתחומים ודרגים מסוימים, כגון מענקים חד-פעמיים שונים. על פי מחקרים שבוצעו על ידי המשרד, תשלומים אלה מצליחים בעיקר לצמצם את מספר העוזבים בתחום שירות מסוים לאורך תקופת התשלום, אך לא מעבר לכך.⁸⁸ עוד, המשרד מודע לכך שקשה להישען על תמריצים כספיים בטווח הארוך: בהינתן מגבלת תקציב הוא לא יכול להמשיך להגדיל או להרחיב את המענקים בצורה קבועה ויש להניח ששיעור הפורשים יעלה אם וכאשר היקף המענקים יצטמצם.

משרד הביטחון הבריטי אמנם **פעל למדוד את מידת ההצלחה של הצעדים השונים**, אולם הוא מצביע על קושי לעשות זאת, בין היתר **נוכח ריבוי המשתנים** העשויים להשפיע על רצונם של אנשים להתגייס או להמשיך בשירות.⁸⁹

מעבר למהלכים פנימיים שנועדו לסייע בטווח הקצר והבינוני, המשרד גם מקדם תוכניות לטווח הארוך בשיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים, למשל:⁹⁰

- **פיתוח יחסי גומלין עם תעשיות שונות במגזר העסקי** על מנת לאפשר לאנשים לעבור ביתר קלות (בשני הכיוונים) בין העסקה בצבא ובתעשייה;

- המשרד **משתתף במאמץ הלאומי לחזק את תחומי ה-STEM** על ידי שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים וגורמים נוספים כדי לעודד תלמידי בית ספר לבחור מסלולי לימודים בתחומי ה-STEM, כמו גם מסלולי קריירה בתחומים האלה.

- **שיתופי פעולה עם בתי ספר**, כגון חיזוק תוכניות ה-Cadets (מסגרת התנדבותית לנוער בחסות הצבא הבריטי);

מערכת הביטחון גם
 עושה מאמצים
 לעודד גיוס בקרב
 נשים ובני מיעוטים,
 כולל קביעת יעדי גיוס
 בעבור אוכלוסיות
 אלה

⁸⁷ שם, עמ' 43.

⁸⁸ National Audit Office (UK), Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 35.

⁸⁹ שם, עמ' 23, 39.

⁹⁰ שם, עמ' 44.

- שיתוף פעולה בתוכנית השוליות (apprenticeship) הממשלתית על ידי שילוב מסיימי מסלולי שוליות בצבא.

נוסף על כך, מערכת הביטחון הבריטי עושה מאמץ לעודד גיוס בקרב אוכלוסיות שבאופן מסורתי אינן מתגייסות, וזאת מתוך הבנה שהצבא מגייס בעיקר גברים לבנים.⁹¹ מאמצים אלה משרתים הן את הרצון לקדם גיוון (diversity) בצבא, והן את הרצון להגדיל את כוח האדם, כאמור. בשנת 2015 המשרד קבע יעדי גיוס של 15% בעבור נשים ו-10% בעבור בני מיעוטים בקרב כל החילות עד שנת 2020.⁹² אמנם יש שונות בין החילות השונים, אך לרוב הם אינם עומדים ביעדים אלה.⁹³ כמו כן, על פי נתונים שפרסם משרד הביטחון הבריטי, בתקופה שבין מרץ 2021 ועד מרץ 2022 נשים היו כ-13% מהמתגייסים החדשים (סדיר ומילואים) ובני מיעוט היו כ-9%.⁹⁴

בנוסף למהלכים הרחביים של משרד הביטחון, כגון שיפור תנאי מחייה וקביעת יעדי גיוס, לחילות השונים של הצבא יש חופש פעולה מסוים בתחום הגיוס. בשנים אחרונות חלק מהחילות יישמו צעדים שונים כגון:⁹⁵

- בניית צוותי גיוס ייעודיים על מנת למשוך מועמדים בתחומים הקשים לגיוס; קמפיינים שיווקיים, עבודה מול בתי ספר ואוניברסיטאות, תמיכה במועמדים לאורך התהליך;
- שינויים בתהליך הגשת המועמדות כדי להעלות את שיעור המועמדים שמתגייסים בפועל;
- ייעול של תוכניות הכשרה כדי לקצר את הזמן הנדרש לרכישת מיומנויות;
- יוזמות לעידוד גיוס חוזר וגיוס ישיר לתפקידים בכירים יותר (lateral entry).

חלק מן החילות גם ביצעו שינויים במערך הגיוס, כגון: בניית צוותי גיוס ייעודיים לתחומים הקשים לגיוס, ייעול הליך קליטת מועמדים וקיצור של תוכניות הכשרה

⁹¹ שם, עמ' 15.

⁹² שם. בשנת 2021 היעד לנשים הועלה ל-30%. ראו:

Megan Harding, [Representation of women in the Armed Forces](#), House of Commons Library, 15 December 2021.

⁹³ National Audit Office, Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 15.

⁹⁴ Ministry of Defence (UK), [UK armed forces biannual diversity statistics: 1 April 2022](#), "Gender", "Ethnic Origin and Nationality", 30 June 2022.

יער שהנתונים לגבי בני מיעוטים מתייחסים ל-"בני מיעוטים לא לבנים" לבד.

⁹⁵ National Audit Office, Comptroller and Auditor General, [Ensuring sufficient skilled military personnel](#), 13 April 2018, p. 36.

כמו כן, מעת לעת החילות השונים **בוחנים מחדש את דרישות הסף** לצורך כניסה לתפקידים, כגון רמת השכלה וציונים במבחני מיון, וכן בודקים מחדש את הדרישות בפועל של מסלולי הכשרה.⁹⁶

מידת ההצלחה של הצעדים השונים

כאמור, משרד הביטחון העיר כי יש קושי מסוים במדידת האפקטיביות של הצעדים השונים שננקטו בשנים האחרונות, כמו שינוי מודל השכר של המשרתים, ואין כיום תשובות חד-משמעיות לגבי שאלה זו. כמו כן, את התוצאות של חלק מן התוכניות, כמו שיתופי פעולה עם תעשיות מסחריות ובתי ספר, אפשר יהיה לראות רק בעוד שנים רבות. בכל אופן, לפי הדיווחים של משרד הביטחון, הצבא לא יסגור את הפערים הקיימים בכוח אדם בחמש השנים הקרובות.⁹⁷

אין תשובות חד-משמעיות לגבי מידת האפקטיביות של הצעדים השונים

השימוש במיקור חוץ במערך הגיוס של חיל היבשה הבריטי

בשנת 2012 חיל היבשה (Army) ביקש לערוך רפורמה במערך הגיוס ועשה זאת באמצעות התקשרות עם Capita, חברה מסחרית בתחום מיקור חוץ ושירותים מקצועיים.⁹⁸ על פי דוח של מבקר המדינה שפורסם 2018, מהלך זה נבע מתפיסה הגורסת שמיקור חוץ לחברה מסחרית יכניס מומחיות חדשה בכל הנוגע להליכי גיוס ושיווק, אשר תביא למערך גיוס יעיל ומוצלח יותר, תוך חסכון בכסף ובמשאבים ושיפור במספר המתגייסים ובאיכותם. יחד עם החברה נבנתה תוכנית גיוס לעשר שנים, אשר שמה דגש על מערך גיוס מרכזי, אוטומטי ומקוון וזאת בניגוד לגישה שהייתה קיימת אשר התמקדה במרכזי גיוס מקומיים וקשר "פנים אל פנים", שנתפסה כמושגת ולא יעילה.⁹⁹ במסגרת תוכנית זו חיל היבשה המשיך להיות אחראי על קביעת מדיניות גיוס, כולל תנאי כשירות, והחברה קבלה אחריות על ניהול מערך הגיוס עצמו, כולל שיווק, בחינת מועמדים ופיתוח וניהול מערכת ID (טכנולוגית מידע).

על פי דוח המבקר, המערך המחודש לא עמד ביעדי הגיוס שלו באף אחת מהשנים מאז הקמתו ועד מועד פירסום הביקורת.¹⁰⁰ למשל, בשנים אלה הפער הממוצע בין יעדי הגיוס לבין מספר המתגייסים (בעבור חיילים סדירים שאינם קצינים) היה 30%, לעומת פער של 4% בשנתיים שלפני השקת התוכנית. עוד נמצא שהמערך המחודש הביא לחסכון כספי מסוים, אך לא ברמות אשר העריכו לפני.¹⁰¹ יחד עם תוצאות מאכזבות אלה, דוח המבקר הצביע על מספר ליקויים

⁹⁶ שם.

⁹⁷ עמ' 23.

⁹⁸ National Audit Office (UK), [Comptroller and Auditor General, Investigation into the British Army Recruiting Partnering Project](#), 14 December 2018, p. 4.

⁹⁹ שם, עמ' 12.

¹⁰⁰ שם, עמ' 13.

¹⁰¹ שם, עמ' 10.

בהקמה ובניהול מערך הגיוס על ידי חברת Capita והפיקוח עליה על ידי חיל היבשה. נזכיר כאן שלוש דוגמאות לכך:

- לא נערכה בדיקה, לא על ידי החיל ולא על ידי החברה, האם שיטות גיוס מקוונות, המשמשות במגזר העסקי, מתאימות לגיוס לצבא ולא היתה הבנה מספקת של רמת המורכבות של יישום שיטות אלה בהקשר הצבאי¹⁰²;
 - גם חיל היבשה וגם חברת Capita לא העריכו נכון את המורכבות של המערכת המקוונת החדשה ואת ההתאמות הנדרשות בעבודה, דבר שגרר תקלות ודחיות רבות¹⁰³;
 - על חברת Capita הוטלו סנקציות כספיות בגין אי-העמידה ביעדים, אך הן לא הביאו לשיפור המצב ולכן חיל היבשה החליט לשנות את החוזה מולה, כולל הורדת היעדים ואיפוס הסנקציות. אך גם השינויים האלה לא הביאו לשיפורים ממשיים.¹⁰⁴
- מועד הסיום של ההתקשרות המקורית של חיל היבשה עם Capita היה בשנת 2022, כלומר חוזה של 10 שנים. למרות הבעיות והאתגרים שתוארו כאן, בשנת 2020 החברה הודיעה שמשרד הביטחון החליט להאריך את החוזה מולה ולהמשיך את ההתקשרות בתחום הגיוס לעוד שנתיים נוספות עד שנת 2024.¹⁰⁵ על פי ההודעה שפרסמה החברה, מערך הגיוס עמד ביעדיו לגיוס חיילי סדיר לשנת 2019-20 וכמו כן מספר האנשים שהגישו מועמדות באותה תקופה הגיע לשיא של חמש שנים.

3.1.2 קנדה

המעבר לגיוס התנדבותי

מודל הגיוס בקנדה הוא התנדבותי באופן רציף, למעט תקופות קצרות בזמן מלחמות העולם

מודל הגיוס בקנדה הוא מודל התנדבותי באופן רציף, למעט תקופות קצרות במלחמות העולם הראשונה והשנייה שבמהלכן היה שימוש בגיוס חובה. למרות שלא בוצע בקנדה מעבר לגיוס התנדבותי כמו שבוצע במדינות אחרות, מהמידע שהתקבל מהפרלמנט הקנדי עולה שמערכת הביטחון במדינה מתמודדת עם אתגרים דומים בהקשר של גיוס כוח אדם ושימורו.

אתגרים עכשוויים הקשורים למודל השירות

נציגי הפרלמנט הקנדי הצביעו על מספר אתגרים איתם הצבא מתמודד בתחומי כוח אדם. כמו כן, הם הפנו אותנו למסמכים נוספים בנושא שפורסמו לציבור הרחב, כגון פרוטוקולים של דיוני

¹⁰² שם, עמ' 6.

¹⁰³ שם, עמ' 18-21.

¹⁰⁴ National Audit Office (UK), [Comptroller and Auditor General, Investigation into the British Army Recruiting Partnering Project](#), 14 December 2018, p. 22.

¹⁰⁵ Capita, [Capita today announces it has been awarded a contract extension with the Ministry of Defence \(MoD\) to continue to deliver the recruitment service for the British Army \(Press Release\)](#), 11 December 2020.

ועדה, מסמכים של משרד הביטחון, דוחות של מבקר המדינה ועוד. לפי מקורות אלה, האתגרים המרכזיים הם:

- **ירידה במספר המשרתים:** דוח של מבקר המדינה הקנדי שפורסם בשנת 2016 ציין שמספר המשרתים בשירות סדיר (Regular Force) הצטמצם מכ-67,700 בסוף השנה הפיסקלית 2011-2012 ל-66,400 בסוף השנה הפיסקלית 2015-2016.¹⁰⁶ על פי עדות שנמסרה בפני ועדת הביטחון של הבית התחתון של הפרלמנט הקנדי (House of Commons), נכון לתחילת שנת 2022 הצבא הקנדי נמצא במחסור של אלפי חיילים וסדר הכוחות שלו עומד על כ-85% מהנדרש.¹⁰⁷
- **יש פער משמעותי בין צרכי הצבא לבין היכולת לגייס ולהכשיר חיילים:** עוד על פי אותה עדות, בשנת 2021 הצבא היה מסוגל לגייס רק כמחצית מכמות החיילים הרצויה בגלל חוסר יכולת של המערכת לקלוט ולהכשיר אותם.¹⁰⁸
- **קושי מתמשך לאייש תפקידים מסוימים:** על פי אותו גורם, נכון למרץ 2016 היו 21 "stressed occupation", כלומר תפקידים המאוישים בשיעור של פחות מ-90% מהנדרש-- רבים מהם היו במצב זה כבר מספר שנים.¹⁰⁹
- **תהליך הקליטה והגיוס הוא ארוך ומביא לעזיבה מוקדמת של מועמדים:** על פי הערכה של משרד הביטחון הקנדי, הזמן הממוצע לקליטה וגיוס של מועמד נמשך כ-200 יום.¹¹⁰ מעבר לכך, על פי בדיקת המשרד, כחצי מהזמן הושקע בפעילות אשר לא מקדמת את המועמדות לקראת סיום (כגון: זמני המתנה ובדיקה). נטען שמצב זה מביא מספר רב של מועמדים מוכשרים לפרוש מהתהליך טרם גיוסם.
- **זמני הכשרה ארוכים שלא לצורך:** חיילים רבים נדרשים להכשרות ארוכות לפני שהם הופכים למבצעים במקצועם, מה שגורם לאי-שביעות רצון של חיילים ומקשה על הצבא לשמר כוח אדם בתקופת ההכשרה.
- **אי-עמידה ביעדי כוח אדם בעבור נשים וקבוצות ייצוג:** על פי דוח של משרד הביטחון בנושא גיוון וייצוג, בשנים 2013-2018 שיעור הנשים בצבא הסדיר עמד באופן קבוע סביב 15%; על פי דוח עדכני יותר כיום הוא עומד על כ-16%.¹¹¹ נציגי הפרלמנט הקנדי

¹⁰⁶ Auditor General of Canada, [Report 5: Canadian Armed Forces Recruitment and Retention—National Defence](#), Fall 2016, section 5.22.

¹⁰⁷ House of Commons (CA), [Standing Committee on National Defence](#), 44th Parliament, 6 April 2022.

¹⁰⁸ House of Commons (CA), [Standing Committee on National Defence](#), 44th Parliament, 6 April 2022.

¹⁰⁹ שם.

¹¹⁰ Department of National Defence (CA), [Advisory of the Military Recruitment Process](#), November 2019.

¹¹¹ Department of National Defence (CA), [Evaluation of Diversity and Inclusion](#), September 2020; Government of Canada, [Statistics of women in the Canadian Armed Forces \(April 2022\)](#), accessed: 26 October 2022.

הצבא הקנדי מתמודד עם מספר אתגרים, כגון: ירידה במספר המשרתים, פער בין צרכי הצבא לבין היכולת לגייס ולהכשיר חיילים, תהליכי קליטה והכשרה ארוכים מדי המביאים לעזיבה מוקדמת

מדגישים ששיעור זה רחוק מאד מהיעד שהוגדר לייצוג נשים - 25.1%. עוד צוין שעל פי מבקר הפנים של משרד הביטחון והצבא, גופים אלה מתקשים לגייס ולשמר כוח אדם מאוכלוסיית הילידים, קבוצות מיעוט אחרות ואנשים עם מוגבלות.¹¹² עוד, מבקר הפנים קבל על כך שמערכת הביטחון לא הצליחה לבנות תרבות אירגונית של הכלה ושוויון הזדמנויות.

למרות אתגרים אלה, יוער שעל פי דיווח של משרד הביטחון שיעור הנשירה של חיילים בצבא הקנדי (סדיר ומילואים) נע בעשור האחרון בין 7%-8% שיעור נמוך ביחס למדינות בנות הברית של קנדה.¹¹³

צעדי מדיניות להתמודד עם אתגרים אלה

באותם מקורות שצוטטו בסעיף הקודם נכללה בדרך כלל גם התייחסות לניסיונות של משרד הביטחון לתת מענה לאתגרים השונים, אך לרוב התייחסות היא כללית ואין פירוט של ממש לגבי התוכניות השונות. למשל, בתוכנית מדיניות רב שנתית שפורסמה על ידי משרד הביטחון בשנת 2017 המשרד הצהיר על כוונותיו לפעול בתחומים הבאים:¹¹⁴

- קיצור משמעותי של זמן הקליטה והגיוס של מועמדים חדשים על ידי רפורמה רוחבית;
- הטמעת תוכנית גיוס חדשה אשר מדגישה את מסלולי הקריירה הייחודיים והמגוונים שהצבא מציע, כולל משרות מלאות וחלקיות, עם דגש מיוחד על גיוס נשים וקבוצות ייצוג;
- הגדלת היכולת של בית הספר הצבאי לגיוס והכשרה (Canadian Armed Forces) Leadership and Recruit School לקלוט ולהכשיר חיילים כנדרש, בהתאמה ליעדי הגיוס;
- פיתוח והטמעה של תוכנית חדשה ומקיפה לשימור כוח אדם, על מנת לעודד את המשרתים להמשיך בשירותם ועל מנת לייצור סביבת עבודה "מזמינה ובריאה".
- ביצוע בחינה מחודשת ומקיפה של תנאי השירות ומסלולי הקריירה השונים על מנת לאפשר גמישות והתאמה אישית בעבור משרתים;
- מודרניזציה של מערך הפרסים והעיטורים על מנת לוודא שההכרה ניתנת תוך פרק זמן קצר ובצורה הולמת;

בשנת 2017 הושקה תוכנית רב שנתית אשר כוללת צעדים שונים, כגון: קיצור משמעותי של זמן הקליטה והגיוס, הגדלת היכולת לקלוט ולהכשיר חיילים, בחינה מחודשת ומקיפה של תנאי השירות, הטמעת תוכנית אסטרטגית לחלוקה יעילה של משימות בין הצבא למיקור חוץ

¹¹² Office of the Ombudsman for the Department of National Defense and Canadian Armed Forces, [Employment Equity and Diversity in the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces Report](#), May 2022.

¹¹³ Department of National Defence (CA), [Supplementary Estimates \(A\) 2020-21: Recruitment and retention in the Canadian Armed Forces](#), "Recruitment and retention in the Canadian Armed Forces", accessed: 26 October 2022.

¹¹⁴ Ministry of National Defence (CA), [Canada's Defence Policy: Strong, Secured, Engaged](#), 2007, p. 22.

- הטמעת תוכנית אסטרטגית חדשה בתחום משאבי אנוש, אשר מאזנת בצורה יעילה את החלוקה של משימות בין חיילים, אזרחים עובדי צבא והשוק הפרטי;

- פטור ממס הכנסה בעבור חיילים (עד דרגה מסוימת) המשרתים מחוץ לגבולות המדינה.

עוד בהקשר הזה, נציגי הפרלמנט ציינו שהצבא מציע הטבות רבות למשרתים, כגון ימי חופש בתשלום, תוכניות פנסיה, ביטוח בריאות וחופשת הורות, וכמו כן לימודים אקדמאים כחלק מן ההכשרה בתחומים מסוימים.

בנוסף, הם ציינו שהצבא כבר הטמיע מספר תוכניות במטרה לקדם גיוון (diversity) ולגייס חיילים בקרב קבוצות ייצוגיות¹¹⁵:

- תוכנית המאפשרת לנשים להתנסות בשירות צבאי טרם גיוסן;
- אסטרטגיות שיווק שונות, כולל שימוש בתובנות ממדעי ההתנהגות, על מנת ליידע נשים על מסלולי קריירה שונים;

- תוכניות גיוס, הכשרה והשכלה המיועדות לבני אוכלוסיית הילידים;
- תוכנית מיוחדת לקידום סביבת עבודה בטוחה ומכילה בעבור כל המשרתים, ללא הבדל ביחס לנטייה מינית או זהות מגדרית.

בנוסף, נציגי הפרלמנט העירו שבשנת 1992 בית המשפט פסל את ההגבלות שהוטלו על גיוס הומוסקסואלים. אפשר להניח שדבר זה השפיע על מאפייני כוח האדם בצבא, אך הם לא הציגו נתונים רלוונטיים. כאמור, לאחרונה גם הושק פרויקט שנועד לתת תמיכה ללהט"בים המשרתים בצבא הקנדי.

3.1.3 גרמניה

המעבר לגיוס התנדבותי

גיוס החובה בוטל בגרמניה בשנת 2011. על פי נציגי הפרלמנט הגרמני, בתקופת שקדמה להחלטה זו היו לגרמניה מספר נמוך של משימות צבאיות מעבר לגבולותיה ובמקביל היא ביקשה לצמצם את מספר המשרתים בצבא ולקדם תהליך של התמקצעות (professionalization), כלומר העלאת שיעור החיילים שהם אנשי קבע לעומת חיילי חובה. המעבר לצבא התנדבותי תאם מטרות אלה ואת המציאות הפוליטית מאחוריהן ולכן הוא התבצע בצורה חלקה יחסית.

הצבא הטמיע מספר תוכניות לקדם גיוס בקרב אוכלוסיות ייצוגיות ולבנות סביבת עבודה בטוחה ומכילה בעבור כלל המשרתים

גיוס החובה בגרמניה הופסק בשנת 2011 לאחר תקופה שבה צומצם מספר המשרתים וקודם תהליך של התמקצעות הצבא

¹¹⁵ Ministry of National Defence (CA), [Supplementary Estimates B 2019-20 – Appearance of the Minister of National Defence Before the Standing Committee on National Defence](#), "Promoting Diversity in the Canadian Armed Forces Including Women, Indigenous Peoples and LGBTQ2", accessed: 27 October 2022; ¹¹⁵ Ministry of National Defence (CA), [Canada's Defence Policy: Strong, Secured, Engaged](#), 2007, p. 21-23.

**המעבר לצבא
התנדבותי מוגדר
כהצלחה, אך הצבא
עדיין מתמודד עם
בעיות כוח אדם**

הנציגים הגרמנים הדגישו שתהליכים אלה התחילו טרם ההחלטה לבטל את הגיוס החובה, ואין לראות בהם תוצאה של המעבר לצבא התנדבותי אלא גורמים שהאיצו את המעבר למודל זה. עוד לדידם, למרות שלצבא הגרמני היו ועדיין יש בעיות כוח אדם, כפי שנראה להלן, בראייה כללית המעבר לצבא התנדבותי נתפס כהצלחה. אמנם בתקופה האחרונה, על רקע התוקפנות הרוסית נגד אוקראינה, יש בחינה מחודשת של תפיסת הביטחון הגרמנית ואפילו קולות מסוימים הקוראים להחזרת גיוס החובה, אך על פי נציגי הפרלמנט לא סביר שהחלטה כזו תקבל תמיכה רחבה בפועל.

אתגרים עכשוויים הקשורים למודל השירות

**על פי הפרלמנט
הגרמני, האתגר
הגדול ביותר הוא
להפוך את הצבא
למעסיק תחרותי
ונחשק, מה שיאפשר
לו למשוך כוח אדם
בעל מיומנות גבוהה**

לפי תשובת הפרלמנט הגרמני, האתגרים הגדולים ביותר לצבא הגרמני בעקבות המעבר למודל ההתנדבותי הם להפוך את הצבא למעסיק תחרותי ונחשק ולמשוך כוח אדם בעל מיומנות גבוהה (highly-skilled personnel). מערכת הביטחון הגרמנית מכירה בכך ש**צבא התנדבותי יכול להצליח אך ורק אם הצבא נתפס כמעסיק אטרקטיבי** ולכן עליו לשווק את עצמו בצורה אינטנסיבית, רציפה ויעילה.

מאז 2011 הצבא הגרמני מתקשה לגייס כוח אדם מוכשר בדרגים הנמוכים (מש"ק ומטה). נציגי הפרלמנט הגרמני ציינו שתי סיבות עיקריות לכך:

- שינויים דמוגרפיים מביאים לירידה במספר הצעירים במדינה וכתוצאה מכך לצמצום של מאגר המתנדבים הפוטנציאלי;
- מעסיקים אזרחיים מציעים שכר ותנאים יותר טובים מהצבא.

עם זאת, הנציגים הגרמנים ציינו שלמסלולי קריירה של קצינים בצבא יש תדמית ציבורית חיובית מאד, כך שאין מחסור באנשים בדרגים גבוהים יותר.

צעדי מדיניות להתמודד עם אתגרים אלה

**על מנת לתת מענה
לאתגרים - שעות
העבודה צומצמו,
תנאי המחיה
בבסיסים שופרו
ונפתחו מסלולי גיוס
לבעלי מקצוע שכבר
קיבלו הכשרה מחוץ
לצבא**

בשנת 2014 משרד הביטחון השיק תוכנית אשר מטרתה העיקרית הייתה להפוך את הצבא למעסיק יותר אטרקטיבי בעיני הציבור הרחב. התוכנית כללה צעדים כמו צמצום שעות העבודה השבועיות ל-44, שיפור תנאי מחייה בבסיסים, הצבת מעונות וגנים בבסיסים ופעולות נוספות כדי להקל על הורים באיזון בית-עבודה. כמו כן, הנחיות שנתפסו על ידי רבים כמיושנות או מנותקות, כמו בקשר לקעקועים וזקנים, בוטלו.

בנוסף, בשנת 2019 הפרלמנט הגרמני אישר חוק להעלאת הבונוסים שמקבלים חיילים שהוצבו מחוץ לגבולות המדינה וכמו כן חיילים בתפקידים הדורשים מיומנויות מסוימות. עוד, על מנת לסייע בגיוס מועמדים איכותיים הצבא הגרמני פתח מסלולי גיוס לבעלי מקצוע שכבר קבלו הכשרה מחוץ לצבא, בעיקר בתחומים טכנולוגיים, במקום לגייס אותם ולהכשיר

אותם כחלק מן השירות כפי שנהוג בדרך כלל. מסלולים אלה מאפשרים לצבא לגייס מועמדים ישר למקצועות חיוניים ולשלב אותם לפי הצורך בצורה מהירה.

לצד שינויים אלה הצבא יצא לקמפיין שיווק מודרני, כולל שימוש נרחב במדיה חברתית. כיום לצבא הגרמני נוכחות לא רק בעיתונות ובטלוויזיה אלא בכל הרשתות החברתיות (כגון: Youtube, Facebook, Twitter). מטרת הצבא הגרמני היא להציג את עצמו כמעסיק אטרקטיבי לבעלי הכשרה מקצועית בתחומים שונים. כמו כן, הצבא פועל להדגיש את היותו מקום מתאים למועמדים מכל המגדרים (כך בתשובה) ומכל הרקעים האתניים והדתיים. בנוסף, נציגי הפרלמנט הגרמני ציינו שיש עלייה בהתעניינות של אזרחים בגיוס בעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה.

מידת ההצלחה של הצעדים השונים

על פי נציגי הפרלמנט הגרמני, הצעדים האלה הצליחו לחזק את התדמית של הצבא הגרמני כמעסיק פוטנציאלי בעיני הציבור. על פי סקרי דעת קהל שנערכו בשנת 2021, 63% מהאוכלוסייה הגרמנית רואה בצבא מעסיק אטרקטיבי לצעירים באופן כללי ו-34% רואים בו מעסיק אטרקטיבי בעבורם באופן אישי. מהסקרים עלה עוד שהיחס לצבא השתפר מאד בתקופה האחרונה. למרות שאזרחים רבים היו ביקורתיים מאד כלפי מבצעים מסוימים (כמו הלחימה באפגניסטן), הרוב הביעו ביטחון בצבא כארגון ואמרו שהם רואים אותו באור חיובי. על פי נציגי הפרלמנט, מאז שנת 2016 מספר המתגייסים עלה בצורה הדרגתית, כולל גם עלייה במספר המתגייסים משתי אוכלוסיות שבאופן מסורתי לא עשו זאת: נשים ומהגרים.

עם זאת, הם העירו שהצבא עדיין מתקשה לגייס את הכמות הנדרשת של חיילים בתחומים המחייבים מיומנויות גבוהות, בעיקר בחיל הים ובתחומים טכנולוגיים ורפואיים (תחומים שהיו קשים לגיוס גם בתקופה של גיוס חובה). כמו כן, על אף העלייה במספר המתגייסים מאז 2016, נזכר לעיל, מספר החיילים ככל הנראה לא יגיע ליעד שנקבע לשנת 2025.

שינויים בהרכב הדמוגרפי של כוח האדם

כפי שנרמז לעיל, המעבר למודל ההתנדבותי הביא גם לשינויים דמוגרפיים בקרב המשרתים. למשך תקופה ארוכה הצבא הגרמני היה מורכב באופן כמעט בלעדי מגברים בעלי רקע אתני גרמני, אך מאז המעבר לצבא התנדבותי מציאות זו השתנתה. על פי המידע שנמסר לנו על ידי נציגי הפרלמנט, כיום כ-13% מהמשרתים הן נשים וכ-15% מהמשרתים באים מקרב משפחות של מהגרים. עם זאת, נציגי הפרלמנט העירו שמהגרים ובני מהגרים עדיין סובלים מתת-ייצוג בקרב הקצינים.

הצבא יצא לקמפיין שיווק מודרני, כולל שימוש נרחב במדיה חברתית. הקמפיין מדגיש שהצבא הוא מקום מתאים למועמדים מכל המגדרים והרקעים האתניים

על פי הפרלמנט הגרמני, צעדים אלה הצליחו לחזק את התדמית של הצבא כמעסיק פוטנציאלי, אך עדיין יש פערי כוח אדם

מאז המעבר לצבא התנדבותי נרשמה עלייה חדה בשיעור הנשים והמהגרים בקרב המשרתים

3.1.4 ארצות הברית

על אף שלא התקבלה תשובה מנציגי הקונגרס האמריקאי לפנייתנו דרך ה-ECPRD, בחרנו בכל זאת להתייחס למודל הגיוס ההתנדבותי בארצות הברית, וזאת מכמה סיבות. ראשית, מדובר על אחד הצבאות הגדולים (מבחינת כוח אדם ותקציב) והפעילים בעולם. שנית, הצבא האמריקאי היה בין הראשונים בעולם המערבי לאמץ את מודל הגיוס ההתנדבותי ומאז הוא משמש כדגם למדינות רבות. שלישית, לא רק שמרחק הזמן מאפשר בחינה מושכלת יותר של השלכות המעבר, אלא שהרשויות בארצות הברית פירסמו לאורך השנים מחקרים ודוחות רבים בנושא, הכוללים מידע שקוף ומפורט. בנוסף למידע שפורסם על ידי גופים לאומיים כגון משרד הביטחון או הקונגרס, הסקירה כאן מתבססת ברובה על תוצרים של ה-RAND Corporation, מכון מחקר שעובד בשיתוף פעולה עם מערכת הביטחון האמריקאית כבר מעל שבעים שנה ובעצמו היה מעורב בחלק מהתהליכים המתוארים בפרק.

המעבר לגיוס התנדבותי

לאורך רוב המאה ה-20 היה בארצות הברית גיוס חובה לגברים. מצב זה השתנה בשנת 1973, בשלהי המלחמה בווייטנאם, על ידי חקיקה שביטלה את הגיוס לטובת מודל התנדבותי מלא. במחקר מקיף ומפורט על התפתחות הצבא ההתנדבותי בארצות הברית שכתב ברנארד רוסטקר (Bernard Rostker), חוקר בחברת RAND ובעבר בכיר במשרד הביטחון, בעיקר בתפקידים בתחום גיוס וכוח אדם) הוא מצביע על נסיבות שונות אשר השפיעו על ההחלטה לסיים את גיוס החובה:¹¹⁶ ראשית, מספר הגברים שהגיעו לגיל הגיוס בכל שנה היה הרבה מעבר למספר המתגייסים הנדרש על ידי הצבא, כך שבפועל רק חלק מברי הגיוס נקראו לשירות בפועל, וזאת על ידי הגרלה. מצב זה גרם לכך שהגיוס היה רחוק מלהיות אוניברסלי ושהוא איבד את הלגיטימציה שלו בעיני הציבור. לעומת זאת, יחס העודף בין מספר ברי הגיוס לבין צרכי הצבא יצר מצב שהיה אפשר לגייס מתנדבים בעלות תקציבית סבירה. שנית, אי-הפופולאריות של המלחמה בווייטנאם הביאה להתנגדות למוסד הגיוס בקרב אזרחים רבים. שלישית, הצבא עצמו איבד אמון בגיוס החובה, בשעה שבעיות משמעת התרחבו בקרב המשרתים בווייטנאם.

מעבר לנסיבות אלו אשר אפשרו, או אפילו דחפו, לשינוי המודל, התחזקה באותה תקופה גם מגמה מחקרית-מקצועית אשר טענה שהמודל ההתנדבותי יהיה מוצלח יותר, הן לכלכלה והן לביטחון. בהקשר הזה, יש להזכיר את עבודתה של ועדה מיוחדת שהוקמה על ידי הנשיא ניקסון (ועדת גייטס) בשנת 1969 לבחינת הנושא.¹¹⁷ חברי הוועדה הגיעו פה אחד למסקנה

¹¹⁶ לסקירה תמציתית, ראו:

Bernard Rostker, [The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2006;

ולהרחבה, ראו:

Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, ch. 2-4.

¹¹⁷ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, ch. 4.

גיוס החובה בוטל בארצות הברית בשנת 1973 כתוצאה מגורמים חברתיים ופוליטיים שונים, לצד טענות של חוקרים ואנשי מקצוע שהמודל ההתנדבותי יהיה מוצלח יותר, הן לכלכלה והן לביטחון

שהמודל של גיוס התנדבותי ישרת את האינטרס הלאומי בצורה יותר טובה, כולל חסכון גדול למשק והתייעלות של הצבא, והמלצת הוועדה אומצה בסופו של דבר על ידי הנשיא.¹¹⁸

על פי רוסטקר, בשנים הראשונות שלאחר הכנסת המודל ההתנדבותי הצבא האמריקאי נתקל בשני קשיים עיקריים: העלויות של הצבא במודל החדש טיפסו מעל המצופה ואיכות החיילים ירדה בצורה ניכרת. כתוצאה מכך, לקראת סוף שנות ה-70 חלק ממקבלי ההחלטות הביעו פסימיות לגבי המשך הצבא ההתנדבותי והתחילו להרהר בקול על חזרה לגיוס החובה. מצב זה הביא למספר דיונים בקונגרס, במקביל לעבודה מאומצת של גורמי מקצוע במשרד הביטחון, משרד התקציבים של הקונגרס (Congressional Budget Office) וגופים אחרים כמו חברת RAND על מנת לבחון את המצב החדש לעומק, לקדם חקיקה ולפתח מדיניות כדי לשפר ולחזק את המודל ההתנדבותי.¹¹⁹ בין צעדי המדיניות שהוצעו נכללו למשל אלה: להעלות בצורה משמעותית את מספר הנשים המתגייסות, להציע מסלולי שירות קצרים יותר (שנתיים בחיל היבשה ושנה בחיל הים והמארינס), לעשות מסעות פירסום ולהעניק בונוסים למתגייסים.

בהמשך גם בוצעה על ידי הצבא **רפורמה מקיפה בתחום הגיוס**; בין מרכיביה המרכזיים:¹²⁰

- הצבת **סטנדרטים גבוהים יותר למתגייסים**, מהלך שנועד לא רק למשוך כוח אדם איכותי יותר, אלא גם לשדר מסר לאחראים על הגיוס שהצבא מציב לעצמו סטנדרטים גבוהים;
- **שיפור באיכות המגייסים** (recruiters) על ידי הכשרת חיילים מצטיינים במקום שימוש במגייסים מקצועיים;
- בניית **תוכנית מחקר לניתוח שוק העבודה** בשיתוף סוכן הפירסום הצבאי, האקדמיה הצבאית של ארצות הברית (ווסט פוינט), חברת RAND וגופי מחקר במערכת הביטחון;
- בניית **מערכת מידע למיפוי צרכי כוח אדם** והתאמה בין מועמדים לבין תפקידים פנויים. בין היתר מערכת זו אפשרה להציג למועמד את 15 התפקידים המתאימים ביותר בעבורו על ידי סרטונים ייעודיים;
- **העלאת רמת ההכשרה של המתגייסים**, וזאת מתוך הבנה שמתנדבים באים לשרת ולכן דווקא הכשרה תובענית ומאתגרת תהווה מקור לגאווה בקרב המשרתים ותסייע בשימור כוח אדם;

¹¹⁸ להרחבה לגבי המחקרים השונים שבוצעו על ידי חברי הוועדה כמו גם גופים אחרים במקביל, ראו: שם, פרק 5. כמו כן ראו בצורה תמציתית יותר:

Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, pp. 2, 4.

¹¹⁹ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, ch. 11.

¹²⁰ שם, עמ' 393 (טבלה 11.1).

בנוסף לרפורמה הפנימית במערך הגיוס של הצבא, **הקונגרס אישר מספר חוקים אשר חיזקו את מערך הגיוס ושיפרו את תנאי המחיה של החיילים**, כולל:¹²¹

- הקצאת תקציבים חדשים לתחום הגיוס;
- העלאה משמעותית של שכר המשרתים;
- תמיכה כספית בעבור לימודים אקדמיים לחיילים משוחררים.

על פי גורמי מקצוע שונים אשר היו מעורבים בתהליכים כמו גם חוקרים העוסקים בתחום, צעדים אלה הפכו את הכישלון של המודל ההתנדבותי בשנות ה-70 למודל מוצלח עד שנות ה-80.¹²² כפי שסיכמה זאת חוקרת אחת: "בסופו של דבר, תוך עשור, ארצות הברית צלחה את מעברה [לצבא התנדבותי] על ידי משכורות טובות, הטבות ללימודים, מערך גיוס מקצועי, שיפור תנאי החיים בצבא ועוד צעדים אשר נועדו למשוך ולשמר כוח אדם איכותי."¹²³

גם כיום יש קונצנזוס רחב בקרב קובעי מדיניות ואנשי מקצוע שהצבא ההתנדבותי בארצות הברית הוא המודל הנכון והמוצלח. מעבר ליתרונות הכלכליים והחברתיים למדינה באופן כללי, הם מצביעים על כך שכוח האדם של הצבא הוא איכותי יותר, ייצוגי יותר ומקצועי יותר בזכות המודל ההתנדבותי, כמפורט להלן.¹²⁴

- **איכות:** המעבר למודל ההתנדבותי הביא לעלייה באיכות המתגייסים, כפי שהיא נמדדת על פי השכלה ומנת משכל. עם המעבר לגיוס התנדבותי בשנת 1973 נקבע יעד ש-45% מהמתגייסים יהיו בעלי תעודת סיום בית ספר תיכון (high school diploma).¹²⁵ כיום שיעור בעלי תעודה כזו זה עומד על כ-98%.¹²⁶ בנוסף, לכ-86% מהקצינים יש תואר ראשון ולכ-40% תארים מתקדמים.¹²⁷ עוד, המתגייסים לצבא האמריקאי כיום הם בעלי ציונים גבוהים יותר במבחני אינטליגנציה, גם ביחס למתגייסים בתקופת גיוס החובה וגם ביחס לכלל האוכלוסייה בהווה.¹²⁸

- **ייצוגיות:** ערב סיום גיוס החובה, הצבא האמריקני נתפס בעיני רבים, בתוך הצבא ומחוצה לו, כגוף שאינו מייצג את כלל האוכלוסייה האמריקאית, אלא שנטל השירות

¹²¹ Bernard Rostker, I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force, RAND Corporation, 2016, p. 393 (table 11.1).
¹²² שם, עמ' 392.

¹²³ Cindy Williams, [From Conscripts to Volunteers](#), Naval War College Review, 58:1, 2005, p. 1.

¹²⁴ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, pp. 5-9.

¹²⁵ שם, עמ' 7.

¹²⁶ Department of Defense (USA), [2020 Demographics Dashboards: Profile of the Military Community](#), "Education", accessed: 3 November 2022.

¹²⁷ שם.

¹²⁸ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, p. 7.

בנוסף לרפורמה בצבא, הקונגרס אישר חוקים אשר חיזקו את מערך הגיוס: תקציבים חדשים לתחום הגיוס, העלאת שכר המשרתים ומימון לימודים אקדמיים לחיילים משוחררים

תוך עשור ארצות הברית צלחה את המעבר לצבא התנדבותי וגם כיום יש קונצנזוס רחב כי המודל ההתנדבותי בארצות הברית הביא לכוח אדם איכותי יותר, ייצוגי יותר ומקצועי יותר

נופל רק על קבוצות מסוימות.¹²⁹ למרות שאי אפשר לומר שהצבא כיום מייצג את כל חלקי האוכלוסייה בצורה פרופורציונלית, אין ספק שהמעבר לגיוס ההתנדבותי הביא לשינוי משמעותי בעניין.¹³⁰ לדוגמה, בעת סיום גיוס החובה כ-28% מהחיילים היו אפרו-אמריקאים, ייצוג-יתר משמעותי ביחס לחלקם באוכלוסייה. לעומת זאת, כיום אפרו-אמריקאים הם כ-17% מכל המשרתים, שיעור קרוב הרבה יותר לשיעורם באוכלוסייה הכללית. עוד דוגמה לכך היא העלייה בשיעור הנשים בצבא: מפחות מ-2% טרם המעבר לגיוס התנדבותי לכ-17% כיום.¹³¹ עם זאת, עדיין יש פערים אתניים וסוציו-אקונומיים ניכרים. למשל, המתגייסים באים בעיקר מקרב המעמד הבינוני או הבינוני-נמוך, ואין ייצוג משמעותי של העשירונים העליונים או התחתונים.¹³²

• **התמקצעות (professionalization):** נטען, שהשינוי הכי משמעותי שהתרחש בעקבות המעבר לצבא התנדבותי הוא התמקצעותו. בעקבות המעבר למודל ההתנדבותי עלה בצורה משמעותית בכל החילות שיעור החיילים עם ניסיון של יותר מארבע שנים. בדומה לכך, עם השנים שיעור החיילים אשר המשיכו לשירות קבע בתום שירות החובה (reenlistment) עלה גם כן.

אתגרים עכשוויים הקשורים למודל השירות

למרות שהמעבר לגיוס התנדבותי נחשב כהצלחה, הצבא האמריקאי עדיין מתמודד כיום עם אתגרים בגיוס ושימור כוח אדם. למשל, מסמך מדיניות שפורסם ב-2019 על ידי חוקרת RAND בת' אש (Beth Asch) ביחס לחיל היבשה (Army) זיהה מספר אתגרים הניצבים בפני מערך הגיוס בשנים האחרונות (בהקשר הזה יצוין, שיעד הגיוס של חיל היבשה הוא הרבה יותר גדול משאר החילות ובשנת 2017, למשל, היעד עמד על קרוב ל-70,000 מתגייסים).¹³³ בין אתגרים אלה:¹³⁴

למרות ההצלחה,
הצבא האמריקאי
עדיין מתמודד עם
אתגרים בתחום
הגיוס, כולל: שיעור
מצומצם של
מתגייסים
פוטנציאליים, תחרות
על מועמדים
איכותיים ומיעוט קטן
מהצעירים המעוניין
בגיוס

¹²⁹ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, p. 7.

¹³⁰ שם, עמ' 5-6.

¹³¹ שם, עמ' 7, 176.

¹³² Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, pp. 7-8; Beth J. Asch, [Navigating Current and Emerging Army Recruiting Challenges: What Can Research Tell Us?](#), RAND Corporation, 2019, pp. 8-9.

בנוסף לנתונים המובאים על ידי רוסטקר ואש, משרד הבטחון האמריקאי מפרסם דוח דמוגרפי שנתי לגבי המשרתים בצבא ומשפחותיהם, נתונים אשר מוצגים גם בדשבורד מקוון. ראו:

Department of Defense (USA), Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Military Community and Family Policy, [2020 Demographics: Profile of the Military Community](#), no date; Department of Defense (USA), [2020 Demographics Dashboards: Profile of the Military Community](#), accessed: 3 November 2022.

¹³³ Beth J. Asch, [Navigating Current and Emerging Army Recruiting Challenges: What Can Research Tell Us?](#), RAND Corporation, 2019, p. 3, graph 1.

¹³⁴ שם, עמ' 1.

לאורך השנים בוצעו מספר רב של מחקרים כמותיים אשר בדקו את ההשפעה של צעדי מדיניות שונים על הגיוס

- **שיעור מצומצם של מתגייסים פוטנציאליים:** על פי הערכות שונות, פחות מ-30% מאוכלוסיית הצעירים בארצות הברית עומדים בתנאי הכשירות לגיוס;
- **תחרות על מועמדים איכותיים:** הצבא מעוניין בעיקר במועמדים איכותיים ואילו לאלה יש הזדמנויות טובות ואטרקטיביות מחוץ לצבא;
- **רק מיעוט קטן מהצעירים מעוניין בגיוס:** בסקרים שבוצעו על ידי מערך מחקרי השיווק והפירסום של משרד הביטחון, רק 10% מבני 16 עד 21 ענו שסביר שהם יתגייסו. מציאות זו מביאה לכך שהצבא אינו יכול להסתמך רק על המעוניינים בגיוס מלכתחילה, אלא מחייבת אותו להשקיע הרבה משאבים בלהפוך צעירים בעלי גישה שלילית לגיוס למתגייסים בפועל.

צעדי מדיניות להתמודד עם אתגרים אלה ומידת הצלחתם

הכלים העיקריים להתמודדות עם אתגרים כגון אלה דומים לכלים אשר שימושם נזכר לעיל בהקשר של תקופת המעבר לצבא התנדבותי: שיפור בתנאי השכר, הרחבת מערך המגייסים והשקעה בשיווק ופרסום. מעבר לכך, אש מציינת שמאז שנת 1973 **בוצעו מספר גדול של מחקרים כמותיים שונים אשר מתארים את ההשפעה של משתנים שונים על שיעורי גיוס ואיכות כוח האדם**. הבנת גורמים אלה תורמת לבניית מערך גיוס אפקטיבי. בין התובנות אשר עלו במחקרים ניתן למנות את אלה:¹³⁵

- **שכר:** יש קשר ישיר בין עלייה בשכר החיילים ביחס לשכר בשוק לבין עלייה בגיוס צעירים איכותיים. למשל, מחקר אחד קבע שעלייה של 10% בשכר צבאי יחסית לשכר אזרחי תביא לעלייה של 11.5% בגיוס מועמדים איכותיים;
- **אבטלה:** מחקרים מצאו יחס ישיר בין ירידה באבטלה במשק לבין ירידה בגיוס מועמדים איכותיים. לדוגמה, על פי אחד המחקרים, אם שיעור האבטלה יורד בחצי (לדוגמה: מ-10% ל-5%) הדבר יביא לירידה של 15% בגיוס איכותי;
- **פרסום:** מחקרים על מסעות הפירסום והשיווק של חיל היבשה מראים שהשפעתם משתנה בהתאם להיקפם ולסוג המדיה. למשל, מחקר אחד מצא שפירסומים בטלוויזיה הארצית משתלמים רק כאשר מדובר על השקעה כספית מרובה.
- **בונוסים:** בצבא האמריקאי נעשה שימוש נרחב בבונוסים כספיים כדי לתמרץ את המתגייסים לתפקידים שהם קשים לאיוש או לחתימה על תקופת שירות ארוכה יותר. היתרון של בונוסים הוא שניתן ליישם אותם מהר מאד, לעומת צעדים כמו מסעות פירסום או הרחבת מערך המגייסים אשר דורשים תכנון מראש. על פי מחקרים שונים

¹³⁵ Beth J. Asch, [Navigating Current and Emerging Army Recruiting Challenges: What Can Research Tell Us?](#), RAND Corporation, 2019, pp. 10-19.

השפעת הבונוסים על הגדלת מספר המתגייסים האיכותיים היא מצומצמת יחסית, אך מאידך הם מאד אפקטיביים בניתוב כוח אדם קיים לתפקידים הרצויים מבחינת הצבא.

• **הטבות השכלה:** בשנות ה-80 וה-90 הצבא האמריקאי השתמש בצורה נרחבת בתוכניות שונות אשר העניקו לחיילים מימון בעבור לימודים אקדמיים. על פי המחקר, הדבר היווה תמריץ אפקטיבי וחסכוני ביחס לתוכניות גיוס אחרות. כמו כן, אחרי פיגועי 9/11 חקיקה חדשה הרחיבה את ההטבות האלה בצורה ניכרת, אך ככל הנראה לכך לא הייתה השפעה ממשית על גיוס כוח אדם איכותי.

• **מערך המגייסים (recruiters):** מגייסים הם חיילים אשר תפקידם הוא ליצור קשר עם מועמדים פוטנציאליים ולטפל בהגשת מועמדתם. מחקרים מראים שהגדלת מספר המגייסים מביאה לעלייה במספר המתגייסים האיכותיים ביחס של 2 ל-1, כלומר עלייה של 10% במספר המגייסים מביאה לעלייה של 5% במספר המתגייסים האיכותיים. עם זאת, קשר זה אינו אוטומטי: מגייסים הם בעצמם משאב כוח אדם והיעילות שלהם תלויה בעבודת צוות וניהול כמו גם בתגמולים ותמריצים שונים. מחקרים נוספים מצביעים על הפרופיל של מגייס מוצלח. לדוגמה, מגייסים ששירתו במקצועות שהם ייחודיים לצבא (כמו שירות קרבי או מודיעין) נוטים להשיג תוצאות טובות יותר ממגייסים ששירתו בתחומים הנמצאים גם מחוץ לצבא (כמו תחזוקה ולוגיסטיקה) או מאזרחים המועסקים במיקור חוץ. כמו כן, מגייסים מצליחים יותר ככל שהם דומים יותר למועמדים שמולם הם עובדים: מגייסות מצליחות להחתים יותר נשים מאשר מגייסים, מגייסים בני מיעוטים מצליחים להחתים יותר בני מיעוטים מאשר מגייסים לבנים וכו'.¹³⁶

חשוב לציין שמעבר לצעדי מדיניות ספציפיים כאלה ואחרים יש המייחסים את הצלחת ארצות הברית בניהול כוח האדם הצבאי לארבעה הסברים כלליים (ביחד או לחוד):¹³⁷

- בכל התחומים הקשורים לגיוס נקבעו **יעדים מדידים**;
- נעשה **שימוש נרחב מאד במחקר כמותי** לנסות להבין את היחס בין סיבות ותוצאות;
- קובעי מדיניות הפנימו כבר בשלב מוקדם **שתמריצים** - כמו תגמול, בונוסים וקידום - **הם הכלי המרכזי להשגת יעדיהם** ולא הנחיות ורגולציה (rules and regulations).
- מצב כוח האדם נתפס **כתוצר של מערך שלם**;

¹³⁶ לגבי היעילות של מגייסות והשימוש בכלים אחרים שנועדו להעלות את שיעור הנשים המתגייסות, ראו גם:

Douglas Yeung, et. al, [Recruiting Policies and Practices for Women in the Military: Views from the Field](#), RAND Corporation, 2017.

¹³⁷ כפי שמצוטטים אצל:

Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, p. 713.

התמודדות הצבא האמריקאי עם קשיי גיוס בתקופת הלחימה בעיראק ואפגניסטן

על פי אש, האתגרים שנמנו לעיל בלטו במיוחד עם תחילת המבצעים הצבאיים בעיראק ואפגניסטן סביב שנת 2002, אשר השפיעו לרעה על שיעורי הגיוס וגם על איכות המתגייסים (הנמדדת כאמור על פי השכלה ומבחני אינטליגנציה).¹³⁸ בשנת 2005, למשל, חיל היבשה לא הצליח לעמוד ביעדי הגיוס שלו. על מנת לתת מענה לקשיים אלו ננקטו מספר צעדים ובסופו של דבר חיל היבשה הצליח להשיג ואף לעבור את יעדי הגיוס שלו בשנים 2009-2017. הצעדים המרכזיים אשר הצליחו להעלות בחזרה את שיעורי הגיוס היו:

- שינוי חלק מהגדרות הכשירות על מנת להרחיב את מאגר המועמדים הפוטנציאליים;
- הגדלת המשאבים המוקדשים לגיוס, כולל העלאת בonusים כספיים שונים, הגדלת מספר המגייסים (recruiters) והגדלת ההשקעה בפרסום ושיווק;
- כבר ב-2000 הועבר בקונגרס חוק אשר הגדיל את המשכורות הצבאיות ביחס למשק. לצד יישום הצעדים האלה, אש מעירה שהיו השפעות חיצוניות שהביאו לעליה במספר המתגייסים וגם לירידה בכוח האדם הנדרש, ובכך סייעו לחיל היבשה לשפר את מצב הגיוס:
- הכלכלה האמריקאית נכנסה למיתון לקראת סוף שנת 2008, דבר אשר הפך את הצבא לחלופה אטרקטיבית יותר;
- אחרי שנת 2010 משימות חיל היבשה הצטמצמו ויעדי הגיוס הצטמצמו בהתאם.

¹³⁸ Bernard Rostker, [I Want You: The Evolution of the All-Volunteer Force](#), RAND Corporation, 2016, pp 2-4.

3.2 מדינות שעברו למודל התנדבותי, אך לימים חזרו למודל חובה

במדינות שהצגנו לעיל השימוש במודל ההתנדבותי מביא לאתגרים מסוימים בתחום כוח האדם, אתגרים שאיתם המדינות מתמודדות בדרכים שונות. חרף הבעיות השונות, מדינות אלה עדיין רואות במודל ההתנדבותי את מודל הגיוס המתאים ביותר בעבורן. לעומת זאת, **יש מדינות אחדות שביטלו את גיוס החובה, אשר החליטו להחזיר אותו אחרי הפלישה הרוסית לאוקראינה ב-2014: שוודיה, ליטא ואוקראינה.**¹³⁹ הפרלמנט האוקראיני לא ענה על פנייתנו באמצעות ה-ECPRD לכן נתייחס כאן רק לתשובותיהם של הפרלמנט השוודי והפרלמנט הליטאי.

3.2.1 שוודיה

מעבר לצבא התנדבותי

עד שנת 2010 התקיים ב**שוודיה** גיוס חובה לגברים, לצד אפשרות לשירות התנדבותי לנשים. בשנת 2010 גיוס החובה הושעה לטובת שיטה התנדבותית, אך **מודל החובה הוחזר בשנת 2017**. במודל החובה החדש חובת הגיוס חלה גם על נשים.

מנגנון גיוס החובה המונהג כיום בשוודיה הוא גיוס בררני, אשר מתבצע במספר שלבים. בשלב הראשון שאלוני גיוס (conscription forms) נשלחים לכל בני ה-18 ברי הגיוס במדינה (על פי נציגי הפרלמנט השוודי, בשנת 2001 שאלונים אלה נשלחו לכ-104,000 בני 18). בשלב השני, **סוכנות הגיוס** (Swedish Defence Recruitment Agency) **בוחרת מי מתוך ברי הגיוס יקרא לשירות צבאי**, וזאת על פי המידע שבשאלונים (בשנת 2021 כ-16,000 צעירים נקראו לגיוס) בנוסף לצעירים אשר בוחרים להתנדב לכך מלכתחילה (בשנת 2021 מספרם עמד על כ-3,000). בשלב השלישי, הצעירים **עוברים הכשרה ממינית קצרה** אשר בסופה נבחרים המתאימים ביותר והם מתגייסים בפועל לשירות צבאי. בשנת 2021 כ-5,000 ברי גיוס שולבו בפועל בצבא והם היו כ-5% מכל בני ה-18 ברי הגיוס במדינה. בנוסף, צעירים אשר עברו בהצלחה את ההכשרה הממינית אך לא נבחרו כמתאימים ביותר לשירות צבאי מצטרפים למאגר "מילואים" ובמצב של כוננות גבוהה הצבא עשוי לגייס אותם לטירונות בפועל.

על פי תשובת הפרלמנט השוודי, את המעבר למודל ההתנדבותי יש לתלות בראש ובראשונה בהקטנה ההדרגתית של הצבא השוודי. כמדינה ניטרלית (non-aligned) שוודיה בנתה לאורך השנים כוח הגנתי גדול כנגד פלישה. עם זאת, החל משנות ה-90, בעקבות התייצבות המצב הביטחוני האזורי, חוקקו שורה של חוקים אשר העבירו את מרכז הכובד של מערך ההגנה של שוודיה מהגנה טריטוריאלית למשימות מעבר לגבול במסגרת שיתופי פעולה עם האו"ם, האיחוד האירופי ונאט"ו. במציאות זו מספר המתגייסים היה גבוה משמעותית ממספר החיילים הנדרש.

מדינות אחדות
החליטו להחזיר גיוס
החובה אחרי הפלישה
הרוסית לאוקראינה
ב-2014

גיוס החובה בוטל
בשוודיה בשנת 2010
כתוצאה מהתייצבות
המצב הביטחוני
האזורי, אך הוא
הוחזר בשנת 2017
לאחר שנמצא
שהצבא לא הצליח
לעמוד בדרישות
המבצעיות שלו כפי
שנקבעו על ידי
הממשלה והפרלמנט

¹³⁹ Joeri Rongé and Giulia Abrate, [Conscription in the European Union Armed Forces: National Trends, Benefits and EU Modernised Service](#), Finabel (European Army Interoperability Center), July 2019, p. 7.

מאיך, המתגייסים במסגרת גיוס החובה לאו דווקא יכלו לבצע משימות אלה בפועל, מאחר שהחוק לא אפשר לשלוח אותם למשימות מחוץ למדינה בעל כורחם. בד בבד, התרחש שינוי תפיסתי בקרב מקבלי ההחלטות במדינה: אם בעבר הם ראו ערך חברתי, כלכלי ופוליטי בגיוס חובה במנותק מצרכי הביטחון של המדינה, בחוק שהועבר בשנת 1995 נקבע שמספר המגויסים בפועל ייקבע בהתאם לצרכי כוח האדם של הצבא עצמו. בעשור לאחר החלטה זו מספר המגויסים בכל שנה ירד בצורה עקבית, ממעל 30,000 בשנת 1996 לכ-5,000 בשנת 2007.¹⁴⁰

לאור המציאות הביטחונית והחברתית החדשה וההבנה שמערך הגיוס הקיים אינו יעיל, בשנת 2007 הוטל על **ועדה מיוחדת של הפרלמנט השוודי** לבחון את המצב הקיים ובמידת הצורך להציע שינויי חקיקה וצעדים נוספים על מנת לאפשר מעבר לצבא התנדבותי. מעבר לדברים שהוזכרו לעיל, הוועדה מצאה שהמערך הקיים סבל מחוסר יעילות ושפועל אוניברסליות הגיוס נשחקה עם השנים, כך שבכל מחזור גיוס רק שיעור נמוך יחסית מהמועמדים גויס. עוד, נמצא שהמוטיבציה בקרב המשרתים להישאר בצבא אחרי תקופת ההכשרה הייתה נמוכה. בנוסף, הוועדה תהתה לגבי נקיטת סנקציות פליליות נגד משתמטים, כאשר צרכי הביטחון של הצבא לאו דווקא הצדיקו את גיוסם. מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה הוגשו בשנת 2009 והביאו בסופו של דבר לחקיקה בשנת 2010 אשר השעתה את מודל החובה לטובת גיוס התנדבותי מלא. עם זאת, החוק השאיר בידי הממשלה את היכולת להחזיר את גיוס החובה בעת הצורך. כמו כן, באותו שנה הוחלט שהשירות הצבאי במדינה יהיה א-מגדרי (gender neutral), כלומר נשים כמו גברים יוכלו לשרת בכל חלקי מערכת הביטחון השוודית.

החזרת גיוס החובה

יישום המודל ההתנדבותי בשוודיה נתקל במספר קשיים ואתגרים. ב-2014 מבקר המדינה השוודי פרסם דוח אשר קבע שהצבא לא יצליח לעמוד בדרישות המבצעיות שלו כפי שנקבעו על ידי הממשלה והפרלמנט, בגלל חוסר בכוח אדם ובציוד. בין הסיבות לכך המבקר ציין שמספר גדול של מפקדים וחיילים נשרו מבלי לסיים את תקופת השירות שלהם. לאור הקשיים האלה, הממשלה והפרלמנט נדרשו שוב לנושא ובאותה שנה בוצעו מספר שינויים במערך הגיוס; לדוגמה, קורסי ריענון חובה למשרתים בעבר (כלומר החזרת היבט מסוים של גיוס חובה) ומאמצים חדשים להפוך את הצבא למעסיק אטרקטיבי יותר המסוגל למשוך כוח אדם איכותי ובעל מוטיבציה, כגון מסלולי פיתוח והכשרה בעבור המשרתים.

בשנה לאחר מכן, מבקר המדינה פרסם שלושה דוחות נוספים אשר בחנו שוב את המודל ההתנדבותי במדינה והשינויים שבוצעו בו. המבקר מצא שהיכולת של הצבא לבצע את משימותיו המשיכה להיות מוגבלת ושהיכולת שלו לעמוד באתגרים ביטחוניים אפשריים עדיין הייתה מוטלת

¹⁴⁰ Jonas F. Ludvigsson, et. al., [The Swedish military conscription register: opportunities for its use in medical research](#), *European Journal of Epidemiology* 37, 2022, p. 768 (figure 1).

בספק. עוד, **בדיונים בממשלה בוועדת הביטחון של הפרלמנט** הודגש ששיעור החיילים אשר פרשו טרם סיום תקופת השירות שלהם הביא לעלייה בעלויות ההכשרה ולירידה ברמת הכשירות. כתוצאה מכך בוצעו עוד שינויים במערך הגיוס וההכשרה, כגון הארכת תקופת הטירונות (basic training).

ועדה שהוקמה ב-2015 על מנת לגבש תוכנית ארוכת טווח בתחום הגיוס המליצה על החזרה מלאה של גיוס החובה; המלצה זו אומצה על ידי הממשלה ב-2017

למרות הניסיונות השונים לתת מענה לבעיות כוח אדם ומוכנות, בסופו של דבר הממשלה הודתה בכך שהצעדים שבוצעו עד אז לא הצליחו לשפר את המצב מספיק ונדרשת רפורמה משמעותית יותר. לשם כך, הממשלה מינתה בשנת 2015 **ועדה מיוחדת** שמטרתה הייתה להציע תוכנית ארוכת טווח ובת קיימא בתחום הגיוס. על פי ממצאי הוועדה, הצבא העריך שבשנים 2010-2015 הוא היה זקוק ל-4,000 מתגייסים בכל שנה כדי לענות על צרכיו, אך בפועל בשנים אלו התנדבו לגיוס רק כ-2,500 צעירים בממוצע בכל שנה, כלומר 60% מהכמות הנדרשת. עוד, הוועדה הגיעה למסקנה שעד 2020 יהיה בצבא מחסור בקצינים. יתר על כן, נוכח שיעורי הפרישה והנשירה, בקצב של 2,500 מתגייסים בשנה מאגר החיילים כמעט וייעלם כליל בין השנים 2025-2021. כתוצאה מנתונים אלה גם התדרדרות המצב הביטחוני האזורי בעקבות התוקפנות הרוסית, הוועדה המליצה על החזרה מלאה של גיוס החובה.

נציגי הפרלמנט השוודי הדגישו שגם במודל של גיוס חובה, הממשלה יחד עם ועדת הביטחון של הפרלמנט צריכים לנקוט צעדים שונים על מנת להבטיח כוח אדם משכיל ומוכשר בטווח הארוך

במרץ 2017 הממשלה אימצה המלצה זו והשתמשה בסמכותה החוקית להחזיר את גיוס החובה בשוודיה. כפי שכבר ציינו לעיל, במודל החובה החדש הגיוס חל על כל בני ה-18 במדינה, אך **אלה שיתגייסו בפועל נבחרים בצורה בירנית בהתאם לצרכי כוח האדם של הצבא**. כאמור, בשלב הראשון של היישום מחדש של גיוס החובה מספר המתגייסים עמד על כ-4,000 ובשנת 2021 מספר זה עלה לכ-5,000 (פחות מ-5% מבני ה-18 במדינה). עוד, על פי הערכה מחקרית אחת שראינו הצבא מתכנן להעלות מספר זה לכ-8,000 עד שנת 2025.¹⁴¹

לפי תשובת נציגי הפרלמנט השוודי, הצבא נמצא כיום במגמת התעצמות אשר מחייבת כמובן גם גידול במספר המשרתים. עוד, הם הדגישו שגם כאשר יש גיוס חובה, הממשלה יחד עם ועדת הביטחון של הפרלמנט מכירים בכך שיש צורך לנקוט צעדים שונים על מנת להבטיח כוח אדם משכיל ומוכשר בטווח הארוך. על פי דוח ממשלתי משנת 2021, פיתוח ההון האנושי בצבא מתקדם בכיוון חיובי, אך קיימים עדיין אתגרים שונים, לדוגמה לגבי מספר הקצינים. כמו כן, בשנת 2021 מבקר המדינה זיהה ליקויים מסוימים בתכנון והניהול האירגוני של הצבא, אשר עשויים להשפיע לרעה על היכולת של הצבא לגייס ולשמר כוח אדם איכותי.

¹⁴¹ Jonas F. Ludvigsson, et al., [The Swedish military conscription register: opportunities for its use in medical research](#), *European Journal of Epidemiology* 37, 2022, p. 770.

מעורבות פרלמנטרית בגיוס לצבא בשוודיה

בתיאור כאן לגבי הנעשה בשוודיה ניכרת מאד המעורבות של הפרלמנט. לא רק שביטול הגיוס נעשה בחקיקה, אלא גם ועדות פרלמנטריות היו חלק אינטגרלי מהטיפול בנושא הגיוס ובגיבוש ההמלצות שיושמו בסופו של דבר, הן על ידי הפרלמנט והן על ידי הממשלה. כזכור, בשנת 2007 הוקמה ועדה פרלמנטרית מיוחדת לבחון את יעילות המודל הקיים של גיוס החובה ועל סמך המלצותיה של הוועדה הועבר החוק להשעיית גיוס החובה. כמו כן, כאשר המעבר לגיוס התנדבותי הביא לקשיים, ועדת הביטחון של הפרלמנט בחנה את הנושא ופעלה לקדם שינויי מדיניות בניסיון לתת מענה. גם כיום, אחרי שהוחלט להחזיר את גיוס החובה, הפרלמנט ממשיך להיות גורם מרכזי בניסיונות לשפר ולייעל את המודל. עוד יצוין, שדוחות הפרלמנט בנושא שהוזכרו כאן, כמו גם דוחות המבקר בנדון, פורסמו לציבור הרחב.

3.2.2 ליטא

מעבר לצבא התנדבותי

גיוס החובה בליטא הושעה בשנת 2008, ובמקומו אומץ המודל ההתנדבותי. הסיבות העיקריות לכך היו הצטרפותה של ליטא (בשנת 2004) לברית נאט"ו ושינויים במציאות הגיאופוליטית, כולל המסקנה אז שרוסיה כבר לא מהווה איום צבאי ממשי. לפי הפרלמנט הליטאי, החלטה זו התקבלה פה אחד על ידי השחקנים הפוליטיים השונים במדינה.

חזרה לצבא חובה

בשנת 2015 הוחלט בליטא להחזיר את גיוס החובה. על פי תשובת הפרלמנט, החלטה זו נבעה **מחוסר היכולת של הצבא לגייס כוח אדם מספק לצרכים הביטחוניים, במיוחד לאור הכיבוש הרוסי של חצי האי קרים מידי אוקראינה בשנת 2014**, אירוע אשר שינה את המציאות הגיאופוליטית, ובפרט ביחס לאיום הרוסי.

כיום מגויסים בכל שנה כ-4,000 אזרחים (לתקופה של תשעה חודשים) והם נבחרים בצורה רנדומלית מתוך רשימת מועמדים של כל הגברים בני 18 עד 23 במדינה (למעט בעלי פטור). בנוסף, נשים וגברים בין הגילאים 18 עד 38 יכולים להתנדב לשירות צבאי, ועל פי נציגי הפרלמנט הליטאי - הרוב המוחלט של הצעירים במדינה מחליטים להתנדב. כמו כן, על פי תשובתם, **לאחר הפלישה הרוסית לאוקראינה בשנת 2022 ליטא נקטה צעדים נוספים על מנת להגדיל את מספר המתגייסים, אשר מקרבים אותה לשירות צבאי אוניברסלי בפועל** (לא נמסר פירוט מהם הצעדים האלה). בנוסף, נציגי הפרלמנט ציינו שהממשלה הליטאית הציעה להעלות את מספר המתגייסים מתוך רשימת המועמדים ל-4,400 בשנת 2023. אם צעד זה יתממש, לאור התחזיות הדמוגרפיות במדינה צפוי שבעוד 6 עד 8 שנים ליטא תגייס את כל הגברים בני 18-23 במדינה.

גיוס החובה בליטא
הושעה בשנת 2008
אך הוחזר
ב-2015 בעקבות
חוסר היכולת של
הצבא לגייס כוח אדם
מספק לצרכים
הביטחוניים, במיוחד
נוכח הכיבוש הרוסי
של חצי האי קרים

המגויסים נבחרים
בצורה רנדומלית
מתוך כלל ברי הגיוס
במדינה. לפי נציגי
הפרלמנט, מספר
המגויסים יחד עם
מספר המתנדבים
מקרבים את ליטא
למצב בו בפועל יש
שירות צבאי
אוניברסלי

בסופו של דבר, על פי נציגי הפרלמנט הליטאי החזרה למודל החובה נותנת כיום מענה הולם לאתגרים שנזכרו לעיל: מחסור בכוח אדם והצורך להתגונן מול האיום הרוסי. בנוסף, בתשובה של הפרלמנט הליטאי נכתב שעלות ההכשרה והתמיכה בצבא חובה היא כחצי מהעלות של צבא התנדבותי באותו גודל.