

הכללי		המטה
המבצעים		אגף
247	צה"ל	דובר
צה"ל	דובר	מערך
03-123-1234		לשכת
03-123-1234		טל':
2023	מרץ	פקס:
תשפ"ג	אדר	07
		י"ד



המידע המבוקש בבקשה הוא – עבודה שביצע דר' יובל בנוימן בשנת 2014 עבור ממד"ה שנושאה "מצבא מתנדבים לצבא שכירים" (או שם דומה). העבודה מסווגת בלמ"ס ויש לי הסכמה של דר' בנוימן לקבלה. המידע נדרש למחקר אקדמי.



שלום רב,

הנדון: בקשתך למידע בנושא דוח בנושא "מצבא מתנדבים לצבא שכירים"
שלך: בקשת חופש מידע מיום 8 בפברואר 2022

1. להלן התייחסות צה"ל לבקשתך, לאחר בדיקה מול הגורמים המקצועיים, בהתאם לסעיפי הבקשה.
1. המסמך נשוא פנייתך זו הוא דו"ח פנימי המהווה מידע בדבר דיונים פנימיים וכן חוות דעת שניתנה לצורך קבלת החלטה, אשר הרשות רשאית להימנע ממסירתו בהתאם לסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
2. עם זאת, לאחר בחינת בקשתך ובהתאם להוראות סעיף 11 לחוק, מצאנו למסור לעיוןך סיכום (פרפרזה) של הדו"ח המבוקש, המצורף כנספח למענה זה.

בברכה,

מוסקוביץ	צופיה	סא"ל,
ומבצעים	אסטרטגיה	רע"ן
צה"ל	דובר	מערך



נספח א'

סיכום דו"ח שירות החובה – פרספקטיבה השוואתית של צבאות זרים

1. בעשרות השנים האחרונות ניתן להבחין במגמה של ביטול מודל גיוס החובה במדינות רבות. כיום רק בשש מדינות מהגוש האירופאי קיים גיוס חובה, וככלל עיקר המדינות בהן קיים גיוס חובה הן מדינות הנמצאות באפריקה ובאסיה. זאת ועוד, ברבות מהמדינות בהן מתקיים גיוס חובה מתאפשר שירות חלופי לשירות הצבאי וחובת הגיוס אינה נאכפת במלואה.
2. המסמך מבוסס על סקירה וניתוח של המגמות שהתרחשו בצבאות בעולם במודל הצבא, תוך התמקדות בשלב המעבר בין מודלים שונים של גיוס ושירות בצבא. מטרתו היא לספק למפקדים ובעלי מקצוע ידע באשר לתהליכים שהתרחשו בעולם, ולהקנות כלים להבנת ופירוש התהליכים המורכבים (והסותרים לעיתים) המתרחשים בצה"ל בשנים האחרונות בהסדרי הגיוס והשירות. עם זאת, המסמך אינו עוסק בשינויים אפשריים בצה"ל.
3. הסקירה מלמדת, כי לרוב המעבר הפורמאלי בין מודלי הגיוס והשירות כרוך בשינויים איטיים והדרגתיים ובתהליכים מורכבים. זאת בשל ריבוי הגורמים השותפים לתהליך השינוי (גומי מדינה וצבא לצד קבוצות אינטרסים, ארגונים חברתיים, תקשורת ושיח ציבורי), כמו גם מהזיקה ההדוקה הקיימת בין השינוי במודל לבין תהליכי שינוי נוספים המתרחשים בחברה בכלל.
4. לעומת קבועי הזמן הממושכים המאפיינים את המעבר הכולל והפורמאלי, הרי שבפועל מתרחשים כל העת שינויים בהסדרי הגיוס והשירות. זאת עוד בטרם התקלה החלטה רשמית והכרעה בנושא. בדרך זו, שלב המעבר בין המודלים קורם עור וגידים דרך תהליכים והחלטות מקומיות שאינן מקושרות באופן ישיר לשינוי כולל במודל הצבא. יתרה מכך, בשל המעורבות הגבוהה שיש בתהליך זה לחברה, שלב המעבר מתרחש פעמים רבות גם באופן לא פורמאלי, דרך פעולה לא ממסדית של פרטים וקבוצות. פעולה זו מתבטאת בשיח ציבורי נגד גיוס חובה, בביקורת ותחושות תסכול באשר לפער בין חובת הגיוס הפורמאלית לאכיפתה בפועל, בדרישה לפתיחת מסלולי גיוס ייחודים, ועוד.
5. עד הייצוב הפורמאלי והכול של שיטת הגיוס החדשה, מתרחשים תהליכי ביניים ביחס להסדרי הגיוס והשירות. תהליכים אלה כוללים, למשל, יצירת מודלים ייעודיים לגיוסם של קבוצות שונות באוכלוסייה, יצירת גיוס חובה סלקטיבי, ועוד. תהליכי ביניים אלה חשובים משני טעמים מרכזיים. ראשית, למרות שלעיתים הם עשויים להיתפס כמחזקים את מודל שירות החובה הקיים, בפועל הם מהווים חלק מהמעבר בין המודלים ומבשרים על סיומו של מודל אחד ומעבר לאחר. שנית, תהליכי ביניים אלה הופכים לעיתים לקבועים, ומשפיעים באופן לא מבוטל על המודל שיתייצב לאחר מכן ועל היבטים שונים ביחסי חברה-צבא.
6. הסקירה מלמדת כי לא ניתן לבחון או למדוד את שלב המעבר רק דרך פרמטרים של החלטות פורמאליות, מערכתיות מודעות או מתוכננות. המעבר בין מודלי גיוס ושירות מקבל ביטוי



בתהליכים שאינם מתוכננים מראש ושזיקתם הישירה לשינוי כולל במודל אינה חד משמעית או חד ערכית.

7. **הסקירה מחדדת את מרכזיותו של תפיסת האיום בשינוי מודל הצבא**, כגורם המשמעותי ביותר אשר הוביל חברות ומדינות לבטל את מודל גיוס החובה. **הספרות מצביעה על קשר ישיר בין שינוי בתפיסת האיום, עד כדי העדרה של תפיסת איום ממשית, לבין מוטיבציות חברתיות ומדינתיות לשינוי המודל הקיים**. כך למשל, חלק גדול ממדינות אירופה ביטלו את גיוס החובה בהן לאחר תום המלחמה הקרה והתפרקות בריה"מ.
8. לצד זאת, **הסקירה חושפת את קיומם של גורמים משמעותיים נוספים המצויים בזיקה לביטול מודל גיוס החובה**: פער גדול בין קיומו הפורמאלי של גיוס חובה לבין אחוז מתגייסים קטן בפועל אשר מוליד תחושת אי צדק וחוסר שוויון; פיתוח במעמדו של הצבא, במקומו בחברה ומוכנות נמוכה יותר להתגייס אליו; דרישה מצד החברה להשקעה רבה יותר בתחומים אחרים – רווחה, תשתיות, חינוך – על חשבון ההשקעה בתקציב הביטחון; שינוי משטר; תפיסה לפיה צבא שאינו מבוסס על גיוס חובה יכול להיות צבא טוב ואיכותי יותר; ואמונה כי המשימות החדשות של הצבאות (פחות שמירת גבולות, יותר מאבק בטרור ושליחת כוחות שלום מעבר לים) מתאימות יותר לצבא התנדבותי-בשכר (הכוונה לצבא שאין בו גיוס בחובה).
9. נתון נוסף העולה מהסקירה עוסק בחשיבה הדיכוטומית המאפיינת את השיח ביחד למודל הצבא. לרוב חשיבה זו נעה בין שני מודלים אפשריים – צבא חובה וצבא מקצועי בשכר. מהסקירה עולה כי חשיבה זו מצומצמת ומטעה, ובין קיומו של מודל גיוס חובה למודל גיוס שאינו בחובה קיים טווח רחב של מודלי-ביניים. מדינות שונות בוחרות במודלים שונים הנמצאים על-פני ציר זה בבואם להגדיר את אופי הגיוס לצבא. אלה כוללים בין השאר:
 - א. שמירה על חובת שירות כלשהי תוך בחירה בין גיוס לצבא לשירות אזרחי חלופי.
 - ב. גיוס חובה לתקופה קצרה בלבד, המהווה מעין טירונות בסיסית.
 - ג. יצירת מסלול גיוס התנדבותי בכשר לצד גיוס החובה, אשר מצמצם את הצורך בגיוס החובה ואף מייתר בפועל את הצורך בו.
 - ד. שמירה על חוק גיוס חובה מבלי לאוכפו בפועל או תוך אכיפתו באופן סלקטיבי.
 - ה. העדר גיוס חובה אך דרישה לרישום לצבא.
10. מודלי השירות השונים הללו מאפשרים לכל מדינה, בהתאם לאופייה ולצרכיה, לשמר כוח צבאי משמעותי ולהבטיח כוח אדם מספק לעת חירום. בדרך זו המדינות מנסות למצוא הסדרים אשר לא יפגעו בכוחו של הצבא בעת הצמצום והביטול של גיוס החובה. לצורך כך, לדוגמא, נוצרים לעיתים גם הסדרים ייחודיים בין הצבא למוסדות מדינתיים אחרים (כגון הפיכת כוחות שיטור לחלק מהצבא בעת חירום).
11. עוד עולה מהסקירה כי השינוי במודל הגיוס מייצר לצבאות הזרים ולמפקדיהם אתגרים המחייבים התמודדות עוד בשלב המעבר בין המודלים, ובוודאי לאחריו. לדוגמא:



- א. מצבת כוח אדם מקוצצת באופן משמעותי ופרופיל המתגייסים משתנה. על פי רוב לאחר השינוי המתגייסים הם מרקע סוציו-אקונומי נמוך, וכמו-כן אחוז הנשים בצבא עולה.
- ב. חוסר יכולת לצפות - לפחות בשנים הראשונות – את מצבת כוח האדם שתעמוד לרשותו.
- ג. תנודות במספר המתגייסים ובאיכותם, המושפעים מגורמים שונים שאינם תלויים בו, כגון שינוי במצב הכלכלי (ככל שהמצב הכלכלי פחות טוב איכות המתגייסים לצבא עשויה לעלות) ובתפיסת האיום (לאחר המעבר לצבא התנדבותי-בשכר ככל שתפיסת האיום גוברת המוכנות להתגייס עלולה לקטון).
- ד. שינוי באופן השימוש בכוח, תוך נטייה להשתמש בו פחות. כאשר החברה מגבילה את היכולת להפעיל כוח צבאי ונוצר קושי ביצירת הסכמה רחבה על יציאה למלחמה.
12. למול אתגרים אלה צבאות שונים מפעילים מגוון דפוסי פעולה, **שניתן להכליל ברפרטואר של הצבא עוד בשלב המעבר, ושיקל על ההתמודדות עם המציאות החדשה**: שיווק המקצוע הצבאי בשוק התעסוקה, שימוש במפרסמים ויח"צנים, יצירת תמריצים למתגייסים, הבטחת תגמולים למתגייסים כהקניית השכלה, יצירת דיפרנציאציה וגמישות במסלולי השירות ובשכר, פנייה לאוכלוסיות חדשות שעד כה היו פחות דומיננטיות או כלל לא היוו חלק מהצבא, הפרטת חלק מהמשימות, ועוד.