

# מודל השירות הרב־ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל

עפר שלח





**מודל השירות הרב־ממדי**  
הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל

עפר שלח

# מודל השירות הרב־ממדי הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל

עפר שלח

## המכון למחקרי ביטחון לאומי

משלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי־משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.



עורכת הסדרה: ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
עריכת לשון והגהה: מירה ילין  
הביאה לדפוס: נעם רן, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב  
עיצוב העטיפה: שי ליברובסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
תמונת העטיפה: זיו קורן

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
חיים לבנון 40  
ת.ד. 39950  
רמת־אביב  
תל־אביב 6997556

info@inss.org.il  
<http://www.inss.org.il/he>  
ISBN: 978-965-92972-3-8

## תקציר מנהלים

המרכיבים השונים של כוח האדם בצה"ל – שירות החובה, הקבע והמילואים – עומדים בשנים האחרונות בפני שורה של אתגרים המתלכדים לכדי סכנת משבר של ממש. אתגרים אלה נובעים בחלקם מגורמים שמחוץ לשליטתו של הצבא: השתנות החברה הישראלית, המבנה הדמוגרפי שלה וערכיה; ירידה בתחושת הציבור הישראלי שהמדינה עומדת בפני איום קיומי והשינויים באופי המלחמה ובמאפייניו של האויב, המחייבים שינוי גם בתפיסת ההפעלה ובדרישות כוח האדם של צה"ל; והצמיחה הכלכלית המעצימה את אפשרויות התעסוקה בשוק האזרחי ואת התחרות על המצטיינים במקצועות נדרשים.

אתגרים נוספים נובעים מן הקושי של ארגון גדול – שמדי יום פועלים במסגרתו מאות אלפי אנשים, אשר רובם לא בחרו להצטרף לשורותיו אלא גויסו על פי חוק – להסתגל ולהשתנות בקצב הנדרש כדי לעמוד באתגרי התקופה.

הגורמים לאתגרים אלה ומשמעותם ינותחו בהרחבה בחלקו הראשון של מחקר זה. כמו כן ינותחו הניסיונות לתקן חלק זה או אחר של מסלול השירות, שרובם לא עלו יפה לאורך זמן – בין השאר משום שנגעו רק לחלק אחד ולא לשלם כולו.

המסקנה מהם ברורה: על מודל כוח האדם בצה"ל לעבור שינוי והתאמה מהקצה אל הקצה, מהגיוס ושירות החובה ועד מבנה כוח המילואים ומודל שירות הקבע. אחרת אנו עלולים להגיע אל מה שחלק מקציני צה"ל הבכירים מנבאים כבלתי נמנע: גלישה בלתי מבוקרת אל התרסקות מודל צבא העם ומעבר למודל של צבא שכירים-מתנדבים ("צבא מקצועי"), שספק אם ייתן מענה מיטבי לצורכי הביטחון של ישראל, ועלולות להיות לו השלכות חברתיות לא רצויות.

המחקר מציג כאמור את ניתוח המצב הנוכחי וגורמיו, מפרט את הפרמטרים לשינוי בכל צורות השירות וגוזר מהם הצעה לעיצוב שינויים נדרשים בכל אחת מהן. במרכז עומדת התפיסה שלפיה יש לאחד ככל האפשר את השירות בצה"ל, המורכב למעשה משלוש צורות שירות שונות – צבא חובה המבוסס על גיוס כללי מכוח חוק; צבא קבע הבנוי על מתנדבים לשירות ארוך ומתמודד עם שוק העבודה; וצבא מילואים שבו משרתים מעטים יחסית בתנאי התנדבות למעשה – סביב היגיון מאחד ורציף.

העיקרון המוביל של השינויים הנדרשים הוא רב-ממדיות, מהיום הראשון לגיוס ועד הפרישה. המודל הרב-ממדי נשען על שונות בסוג השירות, על אורכו ועל התגמול למשרתים בכל צורות השירות. זאת תוך הבחנה קפדנית בין כלל המקצועות הצה"ליים לבין עולם

- הלחימה, שהוא ליבת השירות הצבאי. לשירות זה מאפיינים ייחודיים מבחינת תובענותו ואפשרות סיכון החיים, ללא הקבלה כמעט בשום עולם עבודה אחר.
- מכל אלה נגזר מודל השירות הרב־ממדי, שאלה עשרת מאפייניו העיקריים:
- א. גיוס חובה לאחת משתי צורות שירות: צבאי ואזרחי־ביטחוני, תוך שמירה על המנדט הבלעדי של מערכת הביטחון להחליט לאן מופנים המשרתים.
  - ב. קיצור משמעותי של שירות החובה הבסיסי, ובצידו חתימה מראש על שירות נוסף בתשלום של מי שמגויסים ליחידות קרביות ולמקצועות נדרשים, בעיקר בעולמות הלחימה והטכנולוגיה. זאת תוך השוואת משך השירות של גברים ונשים ומיון על פי תפקיד ולא על פי מגדר.
  - ג. הקמת שירות אזרחי־ביטחוני כדי לעמוד במטלות הביטחון הגדלות בעורף, שאליו יופנו מי שלא ישרתו בצה"ל. תנאי השירות בצורת שירות זו יהיו דומים לשירות החובה הבסיסי בצה"ל. למסגרת זו של שירות גם יופנו צורות השירות הייחודיות ויהיה עידוד להתנדבות במגזרים שאינם משרתים, תוך חתירה לשירות של כולם.
  - ד. פיתוח של המפקדים שאינם קצינים (מש"קים) והפחתה ניכרת של מספר הקצינים המוכשרים מדי שנה.
  - ה. שירות קבע רב־ממדי: הגברת הגמישות בצורות ההעסקה והתגמול. הרחבת תחומי החוזים האישיים וההתקשרות הגמישה, האפשרות לבונוסים כספיים ומיקור החוץ, כולל בתוך קהילת הביטחון, ופיתוח מודלים מתקדמים של העסקה, המתאימים לאופי המשתנה של דור המשרתים הנוכחי והעתידי.
  - ו. שמירה על פיקוד לוחם צעיר ויתרונות הקבע הראשוני לצה"ל.
  - ז. הקטנת מפקדות, "שיטוח" מטות ומעבר ל"עץ פיקוד" הדומה במהותו למקובל בשוק האזרחי, ביחידות שאינן בעולם הלחימה.
  - ח. שירות מילואים רב־ממדי, שבמרכזו "דרג א" של יחידות ובעלי תפקידים נדרשים בלחימה, שיעברו למודל תגמול של "קבע חלקי" כנהוג בצבאות בעולם. צמצום משמעותי של מספר הרשומים במערך המילואים אך אינם משרתים כיום בפועל, ועמידה קפדנית על יעדי הכשירות של היחידות והמשרתים בתפקידים הנדרשים בעת לחימה.
  - ט. שינוי מודל "שערי היציאה", תוך שמירת מודל הגמלאות הנוכחי עבור לוחמים ובעלי דרגות בכירות בלבד. הגדלת מענק היציאה למי שלא הגיעו לזכאות וקביעת משקלות

עבור כל שנת שירות על פי אופי התפקיד. ייקבע רף שירות בתפקידי לחימה המזכה ב"מעמד לוחם" לצורכי פרישה.

י. שינוי עמוק בשיח של צה"ל עם המשרתים ועם הציבור.

גם שינויים ארגוניים אלה לא יספיקו כדי לבצר את מודל כוח האדם, אם לא יחול שינוי יסודי בתרבות הפנימית ובתחושת המשרתים בכל שדרות הצבא. בצד שימור מעמדו של צה"ל כצבא העם ושיח פתוח וקשוב עם הציבור הישראלי, ובהמשך למיקוד בייעודו – הגנה על המדינה וגבולותיה, עליו לאמץ ולפתח אתוס של ארגון מצטיין, שפעולתו חשובה ויש בו מינימום בירוקרטיה ופוליטיקה פנימית ומקסימום תגמול למי שמצטיין בתפקידו. רק כך יוכל הצבא, גם בעידן זה של שינויים ותמורות, למצות את המיטב מן המשאבים שמעניקה לו החברה הישראלית, ולשמר בשורותיו את המצטיינים והדרושים למילוי משימתו.





# תוכן העניינים

3	תקציר מנהלים
9	הקדמה
13	<b>שער ראשון: גורמי יסוד</b>
15	השינוי החברתי בישראל והשפעתו על צה"ל
18	צורך השעה: פחות אנשים, יותר מקצועיות
21	הצורך באתוס חדש
25	<b>שער שני: המצב הקיים: בדרך למשבר רב־ממדי</b>
27	שירות החובה – עלייה במספר המתגייסים, ירידה בשיעורי הגיוס
34	קיצור השירות – הקושי ליישם שינוי נדרש
37	השירות הלאומי והשירות האזרחי – כישלון מתמשך והטבות מגזריות
40	שירות החרדים – הציבור הכללי מרים ידיים
44	מודל הקבע – שינויים תכופים שהובילו למשבר
53	המילואים – האם המערך עודנו מתאים לתפקידו המוצהר?
60	גמלאות – בדרך אל הקיר
67	<b>שער שלישי: פרמטרים לעיצוב המודל החדש</b>
69	אסטרטגיית צה"ל כמסמך מכווין לגיבוש מודל כוח האדם
72	עקרון יסוד – ייחוד הדרג הלוחם
74	הצורך בשירות אזרחי־ביטחוני
77	"צבא מקצועי" – אופציה תאורטית בלבד
82	מדינות שבהן קיים עדיין גיוס חובה – לקחים
85	עקרונות לעיצוב המודל
89	<b>שער רביעי: המודל הרב־ממדי</b>
91	תהליך המיזם והגיוס
92	שירות החובה בצה"ל

96	השירות האזרחי־ביטחוני
98	מודל הקבע הרב־ממדי
109	עקרונות להסדרת מודל הפרישה
112	המילואים – צמצום המערך ומעבר למבנה רב־ממדי

117

**סיכום**

## הקדמה

“כושר המלחמה נמדד בכמות הלוחמים ובאיכות הכשרתם”, קבע ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון של ישראל, דוד בן-גוריון, במסמך המכונן שהציג בפני הממשלה באוקטובר 1953.<sup>1</sup> כמעט כל התנאים הסביבתיים השתנו בשבעים השנים שחלפו מאז: אוכלוסיית ישראל כבר אינה כה קטנה, ואיום הצבאות הסדירים שחנו על גבולנו והמלחמה ה“גדולה” הרבה פחות סביר מאז. בישראל פנימה חלו שינויים כבירים, חברתיים וכלכליים, ונצברה עוצמה טכנולוגית נדירה. אבל כלל היסוד הזה – שהבסיס לצבא חזק הוא כוח אדם מעולה מוכשר למשימותיו – לא השתנה ולא ישתנה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



שער ראשון  
גורמי יסוד







## השינוי החברתי בישראל והשפעתו על צה"ל

“צבא העם” כשמו כן הוא – שיקוף של העם שממנו מגיעים המשרתים בצבא. החברה הישראלית עוברת בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים, שבאופן בלתי נמנע משפיעים גם על המתגייסים לצה"ל ועל המשרתים בו. נעמוד כאן על חלקם באורח תמציתי.

**התפוררות האתוס המשותף** – בנאומו בכנס הרצליה ב־2015 אמר נשיא המדינה דאז ראובן ריבלין כי תהליכים דמוגרפיים ותרבותיים מעצבים מחדש את פניה של החברה הישראלית בעשורים האחרונים: מחברה המורכבת מרוב ומיעוט ברורים היא הפכה לחברה המורכבת מארבעה מגזרים או “שבטים” מרכזיים שמתקרבים זה אל זה בגודלם: חילונים, דתיים-לאומיים, חרדים וערבים.<sup>4</sup> החלוקה לשבטים, עלייתה של פוליטיקת הזהויות והתפוררותו של האתוס הישראלי המשותף משפיעות בהכרח גם על צה"ל.

לכך יש להוסיף את התפקיד שממלא צה"ל מאז 1967 בשטחים, בליבה של המחלוקת המרכזית המלווה את ישראל מאז מלחמת ששת הימים. הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט נהג לומר כי מחצית מחיילי צה"ל היוצאים לפעילות מדי בוקר עושים זאת תחת פיקודו של מפקד אוגדת יהודה ושומרון. תפקיד זה, למרות חיוניותו הביטחונית, מביא את צה"ל לחיכוך עם מתנחלים, מפגינים ופוליטיקאים ומעמיד אותו שלא בטובתו במוקד המחלוקת. הדבר בא לידי ביטוי מובהק בייחוד באירועים כמו פרשיית אלאור אזריה, שבהם תקפו פוליטיקאים את הצבא ומפקדיו ישירות, ואף נערכו הפגנות מול המטכ"ל והושמעו איומים כלפי הרמטכ"ל איזנקוט.<sup>5</sup>

צה"ל עומד במוקד ויכוח ציבורי על ערכים לא רק בהיבט השירות בשטחים. סוגיות חברתיות שונות באות לידי ביטוי במחלוקות הנוגעות לצבא: שוויון מגדרי (הוויכוח על שירות נשים בתפקידי לחימה ובצבא בכלל); מאבק על הגמוניה בין אליטות חדשות וישנות (התבטאויות על נשיאה בנטל ואף ספירת הנופלים בקרב מיישובים מסוימים או מרקע חברתי כזה או אחר); ויכוחים על הסללה חברתית ועוד. כל אלה מחלחלים באורח בלתי נמנע לצבא העם. בן־גוריון ייעד את צה"ל להיות ליבת הקונצנזוס ו"כור ההיתוך" הישראלי; בחברה שהאתוס המשותף שלה מתפורר הוא נעשה לא אחת ההיפך הגמור – שדה קרב שבו כוחות חברתיים מתעמתים זה עם זה.

4 ראובן ריבלין, נאום בכנס הרצליה, 8 בדצמבר 2015, <https://bit.ly/3Qvi0zk>  
5 איתי בלומנטל, "הסתה נגד הרמטכ"ל בהפגנה למען אזריה: ג'די היזהר, רבין מחפש חבר", YNET, 4 בינואר 2017

**ירידה בנכונות לסיכון חיי חיילים** – האסטרטג וההיסטוריון ד"ר אדוארד לוטוואק ניסח את הנטייה של מדינות המערב להימנע ממהלכים שיש בהם סיכון לחיי חיילים במונח "מלחמה פוסט־הירואית"<sup>6</sup>. לא ניכנס כאן לניתוח נכונותה של תפיסה זו ביחס לישראל, אך ברור שבמערכות במאה ה־21, לתפיסה כי הנכונות של הציבור הישראלי לסכן חיילים במערכה קרקעית פחותה בהרבה מבעבר הייתה השפעה מכרעת על שיקולי הדרג המדיני והצבאי. שר הביטחון והרמטכ"ל לשעבר שאול מופז הגדיר זאת בדיוני הקבינט במהלך מלחמת לבנון השנייה במילים "הציבור תופס קשה חיילים שנפגעים, יותר קשה מאזרחים שנפגעים – במיוחד במלחמה"<sup>7</sup>.

לתפיסה זו הייתה השפעה מכרעת על ההחלטות במהלך מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן – שתי המערכות האחרונות שבהן הופעלו כוחות קרקעיים בהיקף גדול יחסית (אם כי קטן בהרבה מזה של המלחמות הגדולות). לתחושת הספק לגבי הנכונות להפעיל את צבא היבשה לפי ייעודו יש השפעה רבה על המוטיבציה ועל תחושת המשמעות של המשרתים בו, בסדיר ובמילואים.

**מעורבות ההורים, הרשתות החברתיות** – התופעות החברתיות הנובעות מן הטכנולוגיה והשתנות הערכים משפיעות על הצבא באותו אופן שהן ניכרות במערכת החינוך. מפקדים ביחידות קרביות נמצאים בקבוצות ווטסאפ עם הורים; חיילים מדווחים על אירועים פנים־צבאיים ברשתות החברתיות, ללא אכיפה של ביטחון מידע. המפקדים, בעיקר ברמות הנמוכות ובבסיסי ההדרכה, נדרשים לעסוק בהתמדה בבעיות של תנאי שירות ובשיח עם ההורים.

לא אחת אף פרצו ברשתות החברתיות מחאות שנגעו להיבטים שונים של חיי הצבא. למשל מחאת "דוד הנחלאווי" ב־2014, שנבעה מן הטענה שהצבא כובל את ידי החיילים בהתמודדות עם האוכלוסייה הפלסטינית,<sup>8</sup> וכן מחאות על תנאי שירות כגון ביטול האישור לגדל זקן או רמת האוכל בצבא.

תופעות אלה גורמות ליתר שקיפות ולעלייה בתשומת הלב לבעיות שטואטאו בעבר מתחת לפני השטח. בה בעת נדמה שצה"ל, מתוך בלבול מושגים וקושי להתמודד, אינו קובע כללים מולן גם במקומות שהן מזיקות לתפקוד הצבאי.

6 אדוארד לוטוואק, "מלחמה פוסט־הירואית", **מערכות**, 374–375, פברואר 2001, עמ' 4–9

7 עפר שלח, **האומץ לנצח**, ידיעות ספרים, 2015, עמ' 134

8 דוד ורטהיים, "היום כבר ברור שלחיילים, באמצעות פייסבוק, יש יותר כוח מלדובר צה"ל", וואלה! 1 במאי 2014

**אופיו השונה של דור המשרתים** – הצבא, גוף שמרני מטבעו, נדרש להתמודד גם עם מערכת הערכים והטעמים השונה של דור צעיר, שמערכת השיקולים שלו שונה מהותית אפילו מזו של הדור שקדם לו בעשור בלבד. המודל הבסיסי של השירות בסדיר ובקבע ואופיים המובנה של החיים הצבאיים מאותגרים בעידן של תחלופה מהירה של עבודות, תופעות שזכו לכינויים סוציולוגיים כגון FOMO ("הפחד להחמיץ") ו-YOLO ("אתה חי רק פעם אחת"), ושאר שינויים בציפיות ובמערכת קבלת ההחלטות של צעירים.

האופי השונה בא לידי ביטוי גם בדגש רב יותר על "איזון בין חיים לעבודה", שקשה לשמור אותו בתנאים התובעניים של השירות הצבאי. מצב זה החרף מאוד בעקבות משבר הקורונה, שגרם לאנשים רבים בגיל העבודה להרהר מחדש במסלול חייהם.

**הגאות הכלכלית ותחושת התפוררות האיום** – קשה יותר לגייס מוטיבציה לשירות צבאי משמעותי ולשירות קבע בעידן שבו נדמה כי לא מרחף מעל ישראל איום קיומי של ממש. המשק הישראלי צומח בקצב ייחודי בעולם המערבי; גאות כלכלית זו, שרובה מבוססת על היי־טק ומתגמלת בנדיבות אנשים צעירים יחסית, היא אתגר הן למשמעות של השירות הצבאי כערך לאומי והן לתגמול הכלכלי והאחר שמסוגל הצבא להציע.

בהקשר זה יש להדגיש כי חשיבותו הרבה ביותר של גיוס החובה היא בכך שהוא קושר לשירות הצבאי צעירים איכותיים משכבות סוציו־אקונומיות חזקות, אשר במדינות שאין בהן גיוס חובה רק מיעוטם מתגייסים. ליתרון זה פנים רבות: הצבא יכול להתמקד במיון ולחסוך בהכשרה, וכך לאייש לתפקידים חיוניים בכל המערכים אנשים צעירים בהרבה מאלה שממלאים תפקידים אלה בחילות אחרים; הוא ממיין אותם לפיקוד וקצונה מתוך השורות, לאחר שעמד על ערכם וכישוריהם בתנאי אמת, ויכול להציע להם במהלך השירות את האפשרות להפוך לאנשי קבע ואף לחתום בהמשך לשירות ארוך. פרופ' אביתר מתניה, שהקים בשעתו את מטה הסייבר הלאומי, אף טען לאחרונה כי גיוס החובה הוא הבסיס לא רק לעליונות הטכנולוגית **הצבאית** של ישראל על אויביה אלא גם להישגים האדירים של הטכנולוגיה המתקדמת בישראל בכלל.<sup>9</sup>

ואולם בתנאים של השתנות חברתית וצבאית וערעור בממדים שונים על ערכו ומשמעותו של השירות הצבאי קשה לשמר את גיוס החובה כפי שהוא, והדבר משפיע לא רק על שירות החובה אלא גם על שירות הקבע והמילואים, הניזונים ממגויסי החובה.

9 אביתר מתניה, "האבולוציה של שירות החובה בישראל: מבניין המיליציה לעמוד התווך של העליונות הצבאית־טכנולוגית", **עדכן אסטרטגי**, 25(2), 2022.

## צורך השעה: פחות אנשים, יותר מקצועיות

נהוג לייחס את לידתו של מודל צבא העם המודרני לימי המהפכה הצרפתית, אז הוחל בצרפת גיוס חובה כדי להגן על המשטר הרפובליקני החדש, ומאוחר יותר כדי לאייש את צבאו של נפוליאון במערכות הענק שניהל. במאתיים השנים שחלפו מאז ועד סיומה של המלחמה הקרה, שבמהלכן התנגשו אומות ברחבי העולם במלחמות רחבות היקף, רבות ממדינות המערב יישמו מודל זה והנהיגו גיוס חובה מלא או חלקי (הגרלת הגיוס בארצות הברית בימי מלחמת וייטנאם).

לגיוס היו גם מטרות חברתיות, ובראשן יצירת אתוס משותף של מדינת הלאום. מההיבט הביטחוני הוא נועד לענות על צורכי המלחמה של המאות ה-19 וה-20: צבאות גדולים של מדינות המתנגשים במלחמת תמרון ואש, אשר מוכרעת על ידי כיבוש שטח האויב, ניתוק קווי האספקה שלו ותפיסת שטחים בעלי משמעות אסטרטגית, וכן איום על בירתו או על אינטרס חיוני שלו.

בישראל היו לצורך זה פנים ברורות: בשלושים שנותיה הראשונות האיום הביטחוני המרכזי על המדינה היה נוכחותם של שלושה צבאות אויב גדולים, שהיו ערוכים מעבר לגבולותיה הצרים ואיימו לבתר אותה לשניים, לכבוש את בירתה ולהגיע למרכזי האוכלוסייה שלה. תפיסת הביטחון שעיצב דוד בן-גוריון בשל תנאיה הייחודיים של ישראל (הרתעה – התרעה – הכרעה) וגבולותיה הצרים של המדינה הכתיבו תפיסת הפעלה צבאית, שלפיה על צה"ל להעתיק במהירות את המלחמה לשטח האויב ולהשיג הכרעה באמצעות תמרון מהיר ורב עוצמה. סדר הכוחות של האויב – כל אויב בנפרד ובוודאי כולם יחד – חייב את ישראל למצות מעצמה בשעת חירום כוח אדם בהיקף שהגיע לעשרות אחוזים מסך האוכלוסייה היהודית במדינה.

לפיכך לא הייתה שום דרך לקיים חיי כלכלה וחברה בישראל וגם להגן עליה בעת חירום אלא במודל של גיוס חובה, שירות סדיר ארוך יחסית וצבא מילואים גדול, שבין המערכות נקרא לאימון ולתעסוקה לפרקי זמן ניכרים. כדברי בן-גוריון בעת שניסח את תפיסת הביטחון בפני הממשלה ב-1953, "אנו לא יכולים להחזיק צבא סדיר כערבים, גם מטעמים תקציביים וגם מטעמים משקיים. הכוח המלחמתי שלנו נשען מפני זה בעיקר על מילואים, והכשרת המילואים לעמוד במבחן – זו דאגתנו העיקרית".<sup>10</sup> מאז מלחמת ששת הימים

10 בן-גוריון, "צבא ומדינה", עמ' 5

נוספה למשימות הצבא גם משימת הביטחון השוטף בשטחים שנכבשו במלחמה, אשר תבעה ממנו להפעיל בשגרה כוחות גדולים מבעבר.

המערכה האחרונה שבה באה תפיסת ביטחון זו לידי ביטוי הייתה מלחמת לבנון הראשונה ב־1982, אז פעל צה"ל בכוח גדול והתמודד גם עם הצבא הסורי. ואולם באותן שנים ממש החלה סדרה של תהליכים ששינו לחלוטין את פני האיום ואת דרכי הלחימה באופן שערער את תפיסת הביטחון הבן־גוריונית ושינה את תורת ההפעלה של צה"ל: ישראל חתמה על הסכמים מדיניים שהסירו מגבולותיה את האיום המיידי של שניים משלושת הצבאות שחנו על גבולה, המצרי והירדני (השלישי, צבא סוריה, התפורר מאז פרצה מלחמת האזרחים ב־2011). סיום המלחמה הקרה פירק את הסדר הדו־גושי העולמי, שבמערכות הקודמות קבע במידה רבה את משך המערכה, את הישגיה האפשריים ואת ההסדרה בסיומה. במקביל התרחשה בעולם הצבאי "המהפכה בעניינים הצבאיים" (RMA) – השפעתם של הנשק המדויק וארוך הטווח, עליית חשיבותם של המחשוב והרשתיות וכניסתם של כלים בלתי מאוישים – שיצרה פער עצום בין מדינות מתקדמות טכנולוגית וחזקות כלכלית כמו ישראל לבין יריביה.

בעשורים האחרונים מתמודדת ישראל עם אויב שונה לחלוטין: בחזית הקרובה (מעגל ראשון) מאיימים עליה ארגונים היברידיים המשלבים שיטות פעולה של צבא, ארגון גרילה וטרור באופן המבקש לעקר את היתרון המוחלט של צה"ל בחימוש, בטכנולוגיה וביכולת אווירית. המהפכה הטכנולוגית שלהם ציידה אותם בכוח גדול של טילים ורקטות, חלקם מדויקים, המאיימים על העורף הישראלי באופן מיידי הרבה יותר משאיימו עליו הצבאות הסדירים מן העבר.

במעגל הרחוק יותר יש לישראל אויב מר בדמותה של איראן, המאיימת להתחמש בנשק גרעיני ומפעילה רשת של טרור וגרילה. על כל אלה נוסף איום הסייבר – סוג חדש של נשק להשמדה המונית היכול לחולל נזק של ממש למדינה מתקדמת ומרושתת כישראל.

המשותף לכל אלה הוא שההתמודדות איתם מצריכה הרבה פחות כוח אדם: סדר הכוחות המרבי שהפעיל צה"ל מאז 1982 במערכות כדוגמת חומת מגן או צוק איתן היה מזערי ביחס לזה שלחם במלחמות הגדולות של המאה הקודמת. רובו היה יחידות סדירות, וגם מתוכן באו לידי ביטוי מספר מועט של חטיבות.

גם במערכה שבין המערכות (מב"ם) לשחיקת יכולותיו של האויב ומניעת היווצרות איומים חדשים בגבולות, כמו גם בהתמודדות עם מעגלים רחוקים יותר, בא לידי ביטוי חלק

קטן של כוח האדם של צה"ל – מודיעין, סייבר, חיל האוויר, חיל הים וכוחות מיוחדים. רובו הגדול של הכוח, בעיקר צבא היבשה, אינו רלוונטי למערכות אלה.

המלחמה "הגדולה" הראשונה של המאה ה־21, מלחמת רוסיה-אוקראינה, מעידה שגם צבאות מדינתיים – כמו הצבא הסורי, אם וכאשר ישתקם – יתמודדו עם אויב עדיף בהרבה בשיטות המזכירות את לחימת חזבאללה נגד ישראל יותר מאשר את מלחמות התמרון הגדולות של העבר: ירי מרחוק של נשק נגד טנקים ונגד מטוסים, היטמעות בתוך מרחבים אורבניים והימנעות ככל האפשר מתמרון בכוחות גדולים, ובמקרה הישראלי גם איום בנשק טילי ורקטי על העורף.

לתופעה זו השלכות כבדות משקל על הרלוונטיות של מודל כוח האדם הנוכחי של צה"ל בכל הרמות. מעל לכול היא יוצרת קושי הולך וגובר סביב המתח המובנה של מודל צבא העם: הצבא הסדיר כבר אינו בית החרושת המכשיר את עיקר הכוח הלוחם והמכריע, שהוא כוח המילואים, ועליו להגיע להישג הנדרש (המורכב מבעבר) בכוחות עצמו. בתפיסת ההפעלה המטכ"לית שפורסמה בשנת 2006 (ונגנזה לאחר מלחמת לבנון השנייה) אף נאמר במפורש כי "על הכוח הסדיר לממש כמעט בעצמו את ההישגים הנדרשים"<sup>11</sup>. מנגד, עלותה של "יחידת לחימה" – לוחמים מיומנים היודעים להפעיל מערכות מתקדמות, מערכות בלתי מאוישות, מודיעין איכותי ונשק מדויק – שתהיה אפקטיבית בלחימה הא-סימטרית מול אויב הנטמע בקרב האוכלוסייה ויורה מתוכה על העורף הישראלי – עלתה פי כמה וכמה.

מכאן המלכוד שבו מצוי צה"ל, בפרט הכוח הסדיר: היקף כוח האדם הנחוץ למימוש ההישג הנדרש קטן בהרבה מבעבר. מנגד נדרשת, בשל המקצועיות המתחייבת מפני המלחמה, תקופת שירות ארוכה של רוב המשרתים בתפקידים הנחוצים למימוש ייעודו של הצבא. צה"ל של ימינו ושל העתיד הקרוב צריך להיות צבא מקצועי – לא בהיבט של מודל הגיוס אלא במובן המילולי, בעודו ממשיך לקיים מודל כוח אדם שבו שליש מהכוח מתחלף מדי שנה, וההכשרות המתארכות לא משאירות זמן רב שבו המשרת הוא חלק מכוח אפקטיבי ללחימה.

11 תפיסת ההפעלה המטכ"לית לצה"ל, מסמך פנימי, עמ' 123

## הצורך באתוס חדש

מסמך זה מנתח את הרבדים השונים של סוגיית כוח האדם ומציע פתרונות במישור המעשי – מודלים לגיוס, שירות בסדיר, בקבע ובמילואים והיבטים כלכליים וארגוניים. ואולם רבים מאנשי הצבא בסדיר ובמילואים והמומחים שתרמו לעיצובו סבורים שחלק משורשי הבעיה טמונים במישורים ה"רכים" והמדידים פחות, ובלי התמודדות איתם גם שינויים ארגוניים מהותיים דינם להיכשל.

חלק מהשורשים האלה נטועים דווקא בהצלחה הביטחונית הגדולה ביותר של ישראל: הרחקתה של תחושת האיום הקיומי שריחפה מעל המדינה בעשורים הראשונים לקיומה, והעובדה שכבר עשרות שנים לא התרחשה בגבולותינו מערכה גדולה וכוללת שבה התנגש צה"ל עם צבאות סדירים במלחמה שנתפסה כהרחקת סכנה של ממש לגבולות ישראל ולשלומה.

בימי המלחמות הגדולות לא היה צריך להסביר את חשיבות השירות הצבאי בסדיר ובמילואים, ודמות הלוחם הייתה מהסמלים הגדולים של ישראל בעיני העולם ובעיני החברה הישראלית. כל זה תקף פחות במצב שבו המלחמה הגדולה האחרונה כנגד צבא סדיר שאיים על גבולות ישראל ושלומה התרחשה לפני כחמישים שנה. במקביל השתנו ערכיה של החברה הישראלית באופן שלא כאן המקום להרחיב בו, אך הוא מוכר לכול.

שינויים אלה העמידו את צה"ל בפני אתגר חדש: איך יוצרים תחושה של משמעות, שהיא המניע הראשון במעלה של אזרח להתגייס לתפקיד חיוני בצבא, ושל קצין להישאר בשירות קבע, בעידן שבו ההגנה על הבית כבר אינה דבר מובן מאליו, ובקרבה של חברת שפע? איך נמנעים מן המלכוד שבו הרצון לפתור בעיות כוח אדם באמצעות תגמול חומרי, כמקובל בחברה האזרחית, עלול דווקא להחליש את תחושת השליחות וההקרבה, שהיא הבסיס לנכונותו של אדם לשרת ולהסתכן? ואיך מתמודדים עם השינויים החברתיים המפליגים, המשפיעים על אופיים של המתגייסים והמשרתים, ואשר גם שוק העבודה האזרחי מתקשה להסתגל לקצב השינוי שלהם?

באסופת מאמרים שנוצרה לאחר שיח במחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל (ממד"ה) נאמר כי "הצבא והחברה נמצאים בתהליך ארוך שבו מתנהל משא ומתן מתמשך על טיב ועל אופן חלחולם של הערכים החדשים, מיקומם בתוך השירות הצבאי, מידת הבולטות

שתוענקה להם בשיח ובדיון הפומבי".<sup>12</sup> ואולם לא מדובר רק במשא ומתן בין הצבא לחברה אלא גם בשיח ערני בתוך צה"ל עצמו, שנדמה לא אחת כי הוא מתקשה לעצב לעצמו אתוס ראוי לתקופה המורכבת הנוכחית.

בצה"ל מתקיימים למעשה שלושה ארגונים שונים, שבסיסם שונה: הצבא כולו ניזון מגיוס חובה, כלומר מאנשים שלא בחרו מלכתחילה בקריירה צבאית אלא גויסו מכוח חוק ולזמן מוגבל. מתוך אלה צומח צבא הקבע, שבו משרתים קצינים ונגדים שבחרו בשירות הצבאי כמקצוע, לפרקי זמן קצרים או ארוכים. צבא החובה מבוסס על אתוס של שוויון (כולם מתגייסים, השירות הוא ערך כללי); צבא הקבע הוא ארגון מקצועי, הדומה במהותו ובאתגרים שבפניהם הוא עומד לשוק העבודה, וכדי לשמר את האנשים שהוא חפץ בהם עליו להציע להם תגמול חומרי ונפשי ראוי, כולל גמול על הצטיינות המבחין אותם מחבריהם. מתח זה יוצר את מה שפרופ' יגיל לוי כינה סתירה בין אתוס "צבא העם" לאתוס "צבא השוק".<sup>13</sup> לצד שני אלה מתקיים צבא המילואים, שהצטמקותו המספרית בעשורים האחרונים הפכה אותו למעשה לצבא מתנדבים.

איך מקיימים ארגון שבו דרות תמונות עולם אלה בכפיפה אחת, בייחוד כאשר ייעודו של צבא העם – להגן על קיום המדינה וגבולותיה – הולך ומתרחק כזיכרון ואתוס משותף? הדרך להתמודד עם מורכבות זו בעידן הנוכחי היא לעצב לצבא אתוס של ארגון מצטיין, המיטיב למלא את תפקידו ומיטיב עם אנשיו; ארגון שפעולתו משמעותית, יחסו למשרת בו נובע מסולם ערכי, יש בו מינימום בירוקרטיה ופוליטיקה פנימית ומקסימום תגמול למי שממלא היטב את תפקידו; ארגון המקיים תרבות של הערכה נכונה והימנעות מפוליטיקה פנימית, הטלת משימות ראויות וקידום מצטיינים על בסיס אמות מידה ברורות, אמירת אמת ועמידה על ערכיו גם במקום שדבר זה אינו פופולרי וכרוך בהתנגשויות פנימיות וחיצוניות. פרמטר זה – התחושה שהעובדים הם חלק מארגון מצטיין – הוא כיום יסוד קבוע בשימור עובדים בחברות המובילות במשק, הפועלות בשוק שיש בו תחרות עזה על שירותיהם של המצטיינים. ואולם ניתן לתת דוגמה ליעילותו גם מצבאות זרים. בשיחות עם מומחים עולה כי בכוחות המזוינים האמריקאיים, למשל, נהנים הנחתים מיתרון על זרועות אחרות דווקא משום שהם ממהרים יותר לשחרר את מי שאינו נתפס מצטיין דיו להמשיך בשירות. "צבא

12 רינת משה ורוני טיארג'אן־אור (עורכים), מבוא, **צבא העם בחליפות**, הוצאת מערכות, 2019, עמ' 10

13 יגיל לוי, "משבר הלגיטימציה של מודל גיוס החובה", **עדן אסטרטגי**, 25(1), 2022, עמ' 72



היבשה אומר 'הצטרף אלינו'; המארינס אומרים 'האם אתה מספיק טוב וקשוח כדי להיות אחד מאיתנו?'", אומר פרופ' נלסון לים ממכון ראנד, "ולכן יש להם את המותג החזק ביותר".<sup>14</sup> זהו כמובן גם גורם רב עוצמה במוטיבציה לשרת ביחידות עילית של צה"ל, ויש רגליים לטענה שאינו יכול להיות תקף כמות שהוא לכלל צה"ל. ואולם אותו עיקרון – רצון להיות עם המצטיינים ולשרת שירות משמעותי – תקף לגבי מוטיבציה לשירות ולהישארות בכל ארגון. צה"ל נזעק בכל פעם שמבקרים מחוץ לשורותיו ואף בתוכן מטילים ספק בהיותו ארגון מצטיין. המחקרים של ממד"ה על תחושותיהם של המשרתים עצמם אינם מתפרסמים בציבור. מי שנתן להן ביטוי מסוים היה נציב קבילות החיילים לשעבר אלוף (מיל') יצחק בריק, שהעיד כי קצינים זוטרים ובכירים העידו בפניו על מה שכינה "תרבות שקר" בצבא.<sup>15</sup> צה"ל הגיב בחריפות על טענותיו של בריק,<sup>16</sup> והדברים התגלגלו לדיון אמוציונלי שקשה היה לגזור ממנו עובדות מוצקות.

ואולם יש סימנים לכך שגם בדעת הקהל בישראל, שמטבע הדברים מתלכדת סביב הצבא ומעניקה לו מידה יתרה של אהדה ולגיטימציה, יש ספקות במידת הצטיינותו של הצבא כארגון. עדות אחת מני רבות אפשר למצוא בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו אמרו רק פחות משליש מהנשאלים שצה"ל מיטיב להתמודד עם נושאים כמו התנהלות כלכלית ותקציבית (31 אחוזים) או יחס לחיילים (25 אחוזים).<sup>17</sup>

צעיר מוכשר שהצבא רוצה לגייס לתפקיד נדרש או להשאיר בשורותיו הוא, כמעט בהגדרה, גם אדם המסוגל למצוא תעסוקה ראויה מחוץ לצבא. רק תחושה של ערכיות השירות ומצוינות הארגון תגרום לו לרצות לשרת בתפקיד תובעני או להישאר בצבא, ותהפוך את הקשיים המובנים של השירות – ריחוק מהבית, טוטליות המשימה, אפשרות הסכנה – למקור של גאווה ורצון להשתייך ולא לסיבה לעזוב. כאמור, הגדרת הדרכים להשגת יעד זה היא מחוץ לתחומו של המסמך הנוכחי. ואולם בלי הכרה בצורך החיוני להגיע אליו שום שינוי חומרי לא יעזור.

- 14 שיחה עם פרופ' Nelson Lim, מכון RAND, יולי 2022
- 15 יצחק בריק, "צה"ל שבוי בתרבות ארגונית של שקרים והולכת שולל", אתר מידה, 17 בפברואר 2022
- 16 לדוגמה, דבריו של הרמטכ"ל רא"ל גדי איזנקוט בראיון פרישה לגלי צה"ל: "אני מקווה מאוד שבריק יתנצל על הדברים שאמר", 14 בינואר 2019, <https://bit.ly/3dxq8S8>
- 17 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **סקר מיוחד: דימוי צה"ל בדעת הקהל הישראלית**, 23 בנובמבר 2021



שער שני  
המצב הקיים:  
בדרך למשבר רב־ממדי





## שירות החובה – עלייה במספר המתגייסים, ירידה בשיעורי הגיוס

באורח בלתי נמנע, מספר המתגייסים לצבא במדינה שיש בה שירות חובה כללי נגזר מגודלה של האוכלוסייה ולא מצורכי הביטחון. בישראל, שאוכלוסייתה גדלה בשיעורים נדירים ביחס לרוב המדינות המערביות, עובדה זו מביאה לצמיחה מהירה במספר המועמדים לשירות ביטחון (מלש"בים) בשנה.

לדוגמה, בראשית שנות ה־90 הביאה התפרקות ברית המועצות לגל עלייה שכמוהו לא ידענו מאז שנותיה הראשונות של המדינה. במהלך העשור עלו לארץ כמיליון איש שהיו חלק הארי בגידול האוכלוסייה בישראל, מכ־4.56 מיליון איש בשנת 1989 לכ־6.36 מיליון בשנת 2000 – גידול של 40 אחוזים.<sup>18</sup> על פי נתונים שפרסם פרופ' אבי בן בסט, שבראשית שנות ה־2000 עמד בראש ועדה שהמליצה על קיצור שירות החובה, גדלה מצבת החיילים בצה"ל מתחילת שנות ה־90 עד שנת 2011 בכ־16 אחוזים.<sup>19</sup>

שיעור הילודה בישראל הוא גבוה במיוחד – כ־3.1 ילדים לאישה, לעומת ממוצע של 1.7 במדינות ה־OECD. לעניין הגיוס חשובות גם המגמות בקרב האוכלוסיות המתגייסות – יהודים שאינם חרדים – ביחס לאוכלוסיות שאינן מתגייסות בהגדרה (ערבים) או בפועל (חרדים): בעשורים האחרונים יש עלייה מתונה אך עקבית בשיעור הילודה במגזר החילוני והדתי שאינו חרדי. זוהי "האנומליה הישראלית" – שיעור ילודה גבוה במיוחד בקרב העשירונים הסוציו־אקונומיים הגבוהים, שרובם מ"המגזר המתגייס" – יהודים שאינם חרדים. זאת בניגוד למגמות ברוב מדינות המערב.

ברור שגידול כזה, ובתוכו גידול משמעותי באוכלוסיית המלש"בים, לא היה קשור כלל לשינויים בצורכי הביטחון באותו עשור (שבו דווקא פחתה סכנת המלחמה הכוללת, המצריכה כוחות גדולים), לצרכיו של צה"ל כצבא מודרני או לאופיו של האויב שכנגדו אנחנו נערכים. בהיבט הכלכלי, הגידול במספר המגויסים גורר עלייה שנתית בהוצאות הצבא לקיום בסיסי – דמי קיום, ציוד, מזון ומקום לינה – המעיקה על תקציב הביטחון, בה בעת שמספר המתגייסים אינו תורם בהכרח לעלייה ביכולת לבצע את משימותיו האמיתיות של הצבא.

18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), **שנתון סטטיסטי לישראל 2000 – מספר 51**

19 אבי בן בסט, "שירות החובה בצה"ל", פורום קיסריה 2011, עמ' 78, <https://bit.ly/2B0TAN2>

## אומדן הגידול הצפוי במספר המתגייסים

על פי נתונים שנמסרו לצורך עיצוב מתווה השירות של תנועת "פנימה" עמד מספר המתגייסים ב-2020 על 68,700 איש.<sup>20</sup> את שיעור העלייה הצפוי במספר המתגייסים אפשר לדעת מתוך בחינה של שיעורי הילודה בישראל ובפרט בקרב האוכלוסייה היהודית, וכן מתוך נתוני שיעור המתגייסים מקרב המלש"בים, שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) וצה"ל מפרסמים אותם מדי שנה.

מה תהיה ההשפעה על מחזורי הגיוס בשנים הקרובות? בשנת 2003, שילידיה הגיעו לגיל גיוס ב-2021 (בהכללה, שכן גיל הגיוס בפועל נע בין 18 ל-20), נולדו בישראל בלידות חי 103,600 ילדים "יהודים ואחרים" – נתון הכולל גם כאלה שנרשמו כחסרי דת; ב-2007 הגיע המספר ל-112,500 וב-2012, שנתון מתגייסי 2030, היה מספר הלידות במגזר זה 130,507.<sup>21</sup> כלומר, תוך פחות מעשור טיפס פוטנציאל המתגייסים בלא פחות מ-26 אחוזים. לפיכך, אם יישמרו שיעורי הגיוס בפועל הנוכחיים מתוך המגזרים המתגייסים יגדל מספרם של מתגייסי החובה עד סוף העשור ביותר מרבע, בלי שום קשר לצורכי הביטחון, ויגיע (על פי נתוני "פנימה" שהוזכרו לעיל), לכ-85 אלף איש. אם מוסיפים לכך את הגידול מראשית שנות ה-90, צפוי צה"ל לגדול במהלך שלושה עשורים בלא פחות מ-45 אחוזים.

## משמעות העלייה במספר המתגייסים מבחינת תקציב הביטחון

מהי המשמעות הכספית של גידול זה? את עלות דמי הקיום של חיילי החובה ניתן לגזור מתוך הפרסום שלפיו עלותה של ההחלטה להעלות אותם ב-50 אחוזים החל מראשית שנת 2022 תהיה 900 מיליון שקלים בשנה.<sup>22</sup> לפי נתון זה, עלות השכר כולו תהיה 2.7 מיליארד שקלים בשנה. לכך יש להוסיף את ההפרשה לחיסכון שמקבל כל חייל עם שחרורו, כדוגמת דמי הפיקדון או תוכניות כגון "ממדים ללימודים". עלותה של הפרשה זו מעלה את סך ההוצאה בגין שכר חיילי החובה ליותר משלושה מיליארד שקלים בשנה.

ואולם עלותו הכוללת של חייל – לרבות מזון, לינה, תחבורה וכדומה, ולא כולל ההוצאות על אימונו וציודו – היא גבוהה מזה. בתחשיב של משרד הביטחון משנת 2009 הוערכה העלות הנוספת בסכום של פי שניים וחצי משכרו של חייל.<sup>23</sup> ועדת בן בסט שבחנה את שירות

20 תנועת פנימה, "מתווה שווה לכולם", עמ' 23, <https://bit.ly/3Ke6pU5>

21 למ"ס, לידות חי – מדדים עיקריים, 2002-2020

22 גד ליאור, יואב זיתון, "גנץ וליברמן סיכמו: שכר חיילי החובה יעלה ב-50% מראשית שנת 2002", YNET, 23 בנובמבר 2021

23 חנן גרינברג, "כמה עולה חייל? כמה הוא אוכל? הצעה לתחשיב", YNET, 14 במאי 2019

החובה בצה"ל הגיעה למפתח גדול עוד יותר, שלפיו עלותו האמיתית של חייל חובה, כולל הסכום שיקבל כחייל משוחרר והטבות נוספות, גבוהה יותר מפי שלושה מעלות דמי הקיום שלו (אם כי מדובר בדמי קיום נמוכים במיוחד, שהיו בתוקף בעת שנערך דוח הוועדה).<sup>24</sup> מאז עלה במידה משמעותית גם הסכום שמקבלים החיילים בעת שחרורם. אבל גם אם נניח יחס של 1:2 בלבד בין השכר לעלויות הנוספות, עלותם הכוללת של חיילי החובה – כולל שכר, דמי קיום וסכומים שישולמו להם לאחר השחרור, אבל לא כולל ציוד צבאי ואימון – תעלה בוודאות על תשעה מיליארד שקלים בשנה. לפיכך, על פי אומדן סביר העלייה בהיקף מחזורי הגיוס לבדה – אם יישמרו שיעורי המתגייסים מתוך המלש"בים – תצריך תוספת לתקציב הביטחון בסך כ-2.25 מיליארד שקלים בשנה בסוף העשור (במונחי היום), רק כדי שלחיילים האלה יהיה מקום לישון, אוכל ותשלום בסיסי המעוגן בחוק.

### עלות שירות החובה למשק

כדי לקבל אומדן של העלות האמיתית למשק הישראלי של הגידול בשיעור מתגייסי החובה, יש לאמוד את הנזק למשק בעקבות דחיית הכניסה של רבים כל כך לשוק העבודה. אומדן העלויות הכוללות של גיוס החובה למשק נעשה באמצע שנות ה-90 על ידי ועדה ממשלתית לאומדן עלויות הביטחון בראשות ליאורה מרידור, וכן בעבודה משנת 2009 של טל וולפסון באוניברסיטת העברית. ועדת מרידור העריכה את אובדן התוצר כתוצאה משירות החובה ב-1.7 אחוזים מהתוצר,<sup>25</sup> ואילו וולפסון הגיע לאומדן של 3.7 אחוזי תוצר,<sup>26</sup> שבמחירי 2021 הם למעלה מ-50 מיליארד שקלים.

ואולם, למרות שיש להביא בחשבון עלות זו במסגרת הדיון על המשך שירות החובה ואורכו, מסמך זה עוסק בהשפעת הגידול במספר המתגייסים לשירות החובה על תקציב הביטחון בלבד. לכן תידון כאן רק העלות הישירה של הגידול במחזורי הגיוס לתקציב הביטחון, שכאמור, בהערכה סבירה ובהינתן המשך שיעורי הגיוס בפועל הנוכחיים מתוך כלל המתגייסים, תעלה בכ-2.25 מיליארד שקלים עד סוף העשור.

24 דוח הוועדה לבחינת קיצור שירות החובה בצה"ל, 2006, עמ' 52

25 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת ברודט), 2007, עמ' 134

26 טל וולפסון, "נטל הביטחון והמשק הישראלי: מבט שני על הנתונים הרשמיים", המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק [עבודת גמר], 2009, עמ' 6

## הירידה בשיעור המתגייסים

אל מול העלייה הדרמטית הצפויה במחזורי הגיוס מתקיימת מגמה קבועה ומתמשכת של ירידה בשיעור המתגייסים מקרב המלש"בים. מגמה זו אומנם ממתנת את העלייה במספר המתגייסים בפועל, אך העלייה בפוטנציאל הגיוס גבוהה יותר. לפיכך מתקיים מצב שבו מחזורי הגיוס הולכים וגדלים, בעוד הירידה בשיעור המתגייסים מתוך חייבי הגיוס מחמירה מתחים חברתיים, הופכת את השירות בצה"ל מגורם מאחד לחלק מפוליטיקת הזהויות הישראלית ומעצימה מאוד את המתח סביב מודל צבא העם.

הנתונים שפורסמו ברבים מעלים תמונה ברורה: ב־1990 היה שיעור הלא־מתגייסים מבין המלש"בים הגברים 16.6 אחוזים. בשנת 2000 עלה שיעור זה ל־21.5 אחוזים מהמחזור. הסיבות לפטור מגיוס בשנה זו היו "תורתו אומנותו" (8.4 אחוזים מהמחזור), פטור מסיבות רפואיות, כולל סיבות נפשיות (שישה אחוזים), אי־עמידה בסף גיוס, כולל רישום פלילי (ארבעה אחוזים), ושהות בחו"ל (3.4 אחוזים). שיעור הגיוס בקרב נשים היה 61.8 אחוזים, כאשר למעלה ממחצית הלא־מתגייסות קיבלו פטור מטעמי הכרה דתית (20.8 אחוזים מהמחזור).<sup>27</sup>

בשנת 2006 כבר הגיע שיעור המלש"בים־גברים שלא התגייסו לצה"ל ל־26 אחוזים, מהם הוגדרו 11 אחוזים "תורתו אומנותו" (עלייה של כמעט שליש משיעורם במחזור הגיוס, למרות שברוב השנים שחלפו מאז 2000 היה 'חוק טל' בתוקף), חמישה אחוזים פטור נפשי, שני אחוזים פטור רפואי אחר, ארבעה אחוזים אי־עמידה בסף הגיוס וארבעה אחוזים שהות בחו"ל.<sup>28</sup>

לעומת זאת, בשנת 2020 הגיע שיעור הלא־מתגייסים מקרב הגברים לכשליש, כלומר כפול ממה שהיה שלושים שנה קודם לכן. על פי עדותו של ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם (רח"ט תומכ"א) בצה"ל בפני ועדת החוץ והביטחון והוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שיעור הפטור בגין "תורתו אומנותו" היה כ־16 אחוזים מהמחזור, כלומר מחצית ממספרם הכולל של הלא־מתגייסים. לדבריו, שיעור זה נמצא "בעלייה קבועה אך מתונה, המשקפת את היחס של היקף החרדים בתוך התמהיל הכללי של האוכלוסייה".<sup>29</sup> בקרב הנשים עומד

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53א לשנת 2002**

28 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים**, 24 בספטמבר 2007

29 ישיבת ועדת המשנה לכח אדם בצה"ל של ועדת החוץ והביטחון, [סרטון] 2 בדצמבר 2020

<https://bit.ly/3REa7ZF>



שיעור הלא-מתגייסות מזה שנים על יותר מ-40 אחוזים מהחייבות בגיוס בקרב הציבור היהודי, ובשנת 2020 עמד על 44 אחוזים מהמחזור.<sup>30</sup>

**העלייה החדה והבולטת ביותר היא בשיעור הפטור הנפשי, המגיע כבר ל-12 אחוזים בקירוב מהמחזור וצפוי בשנת 2023 לעמוד על 13 אחוזים, כלומר יותר מאחד מתוך כל שמונה מלש"בים.** בין 2018 ל-2020, הוסיף רח"ט תומכ"א, עלה שיעור הפטור הנפשי בשיעור תלול של ארבעה אחוזים מהמחזור, כלומר כאלפיים חיילים נוספים.<sup>31</sup> ב-2014 עמד שיעור הפטור הנפשי על 4.5 אחוזים בלבד,<sup>32</sup> כלומר בתוך פחות מעשור נרשמה עלייה של 200 אחוזים בשיעור הפטור הנפשי של גברים מצה"ל.

גם בקרב הנשים המועמדות לגיוס יש עלייה בפטור הנפשי לשיעור של כשלושה אחוזים מהמחזור, אם כי לא בשיעור כה חד – בין השאר, יש להניח, מפני שיותר מ-40 אחוזים מהנשים החייבות בגיוס אינן מתגייסות ממילא. זאת בשעה ששיעור הפטור כתוצאה מליקויים גופניים נשאר קבוע, ברמה של כ-2.9 אחוזים מהמחזור.<sup>33</sup>

רח"ט תומכ"א הוסיף וניתח את הדברים לעומקם. לדבריו, שיעור הפטור הנפשי גדל במעט בקרב החרדים – כלומר יש צעירים חרדים המעדיפים לקבל פטור נפשי ולא להיכנס להסדר המסובך של פטור כדי ללמוד בישיבה – אבל זה אינו הסיפור העיקרי. "הנתונים הם פחות או יותר דומים [בכל הארץ] [...] אנחנו גם רואים את הדברים כשאנחנו מנתחים את הנתונים, ויש לנו נתונים בחתך של תיכונים, שם אנחנו רואים הרבה מאוד מקומות, או יותר מקומות שיש בהם היקף שהוא משמעותי – כ-10 אחוזים מהמחזור לפעמים – שמקבלים פטור מסיבות נפשיות".<sup>34</sup>

שיעורים אלה, סיכום, הם "בלתי נסבלים ובלתי אפשריים. אם אנחנו לוקחים בחשבון שגם תורתו אומנותו ממשיך לעלות בקצב קבוע, אז חיבור של שני הדברים כבר יהיה למעלה מ-30 אחוזים, זה דבר שהוא סכנה לצבא העם, זה בלתי אפשרי שזה יקרה".<sup>35</sup> יש לציין בהקשר זה כי בשל נתונים קשים אלה הקשיח צה"ל בשנת 2021 את הקריטריונים למתן פטור נפשי, ושיעור המקבלים פטור זה אכן קטן בשנה זו. ואולם במקביל חלה עלייה

30 אסף מלחי, **בקיעים בקונצנזוס – אתגרי "צבא העם" ומודל הגיוס לצה"ל במציאות משתנה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 12

31 ישיבת ועדת המשנה לכח אדם בצה"ל של ועדת החוץ והביטחון, 2 בדצמבר 2020

32 מלחי, **בקיעים בקונצנזוס**, עמ' 64

33 ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 16 בדצמבר 2020, <https://bit.ly/3bVrWiS>

34 ישיבת ועדת המשנה לכח אדם בצה"ל של ועדת החוץ והביטחון, 2 בדצמבר 2020

35 ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 16 בדצמבר 2020

דרמטית בשיעור ההשתמטות משירות, שעלה בשנה זו בלא פחות מ־25 אחוזים ביחס לשנת 2020.<sup>36</sup> יש בכך כדי להעיד כי העלייה בשיעור מקבלי הפטור הנפשי אינה נובעת בהכרח משינוי באופיו של הדור הצעיר, אלא היא מהווה פתח להשתמטות משירות בהסכמה שבשתיקה של המערכת. כבר לפני כעשרים שנה הגדיר אחד מראשי אכ"א לשעבר, בשיחה שלא לייחוס עם כותב מחקר זה, את הפטור הנפשי כ"תורתו אומנתו של החילונים".<sup>37</sup> אם נוסיף לכך נתון נוסף שמסרו הקצינים לוועדת ביקורת המדינה, שלפיו כ־11 אחוזים מהגברים המגויסים בכל מחזור משוחררים **במהלך** שירותם, אנו מקבלים תמונה המעלה ספק עד כמה המונח "צבא העם" עודנו תקף: כ־45 אחוזים מן הגברים המועמדים לשירות ביטחון מדי שנה לצה"ל – כלומר לא כולל כ־20 אחוזים מן המחזור של בני אותו גיל בישראל בכלל, שהם ערבים – לא יתגייסו כלל או לא ישלימו שירות מלא. מגמת הגידול של מספרים אלה בעתיד ברורה.

חשוב לא פחות לבדוק מי לא מתגייס. כאן צה"ל אינו מספק פירוט. ואולם באורח ברור, ביישובים מסוימים, חלקם דווקא בחתך סוציו־אקונומי גבוה, ההימנעות משירות בצה"ל בדרך של קבלת פטור נפשי היא נורמה מקובלת, בשיעור דו־ספרתי מתוך כלל הגברים המועמדים לגיוס. רח"ט תומכ"א הסביר את הסיבות לכך: "יש יותר לגיטימציה חברתית לאישירות בצה"ל [...] בעבר תופעות של אישירות בצה"ל היו נתקלות בביקורת ובתגובות משמעותיות – כיום זה לא המצב".<sup>38</sup>

ראש מחלקת בריאות הנפש (רמ"ח ברה"ן) בצה"ל אמר דברים מפורשים עוד יותר: "לפחות לכאורה יש תעשייה, אני מוכן לקרוא לה תעשייה, של נותני פטורים. אני אפילו יכול לנקוב במחיר של 1,500 או 1,600 שקל, יש כאלה שגם יותר, שבו אתה יכול לקבל חוות דעת שפוטרת אותך משירות צבאי [...] ביצענו כמה חקירות כאלה על סמך מידע מודיעיני כזה, והחקירות האלה לצערי לא הצליחו להגיע למשהו פרקטי, בעיקר מכיוון שחוות הדעת האלה ניתנו על ידי רופא מוסמך, ויש קושי גדול מאוד לסתור חוות דעת של רופא מוסמך".<sup>39</sup>

36 לילך שובל, "מגמה מטרידה בצה"ל: עלייה דרמטית במספר הצעירים המשתמטים משירות צבאי", **ישראל היום**, 24 ביולי 2022  
 37 עפר שלח, **האומץ לנצח**, עמ' 196  
 38 שם  
 39 רמ"ח ברה"ן בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 16 בדצמבר 2020

רח"ט תומכ"א הוסיף כי "לצערי הרב חלק מהממליצים האלה זה גם אנשים שהיו קצינים בצבא, הם מכירים את המערכת הצבאית, והם ממליצים באותות ובמופתים שאחרי מספר מפגשים, לא מפגש אחד, שהאיש צריך לקבל פטור מצה"ל".<sup>40</sup>

### הסכנה לאובדן היתרון האיכותי

הסכנה במצב זה כפולה: קודם כול, עצם העובדה ששיעור קטן והולך של הצעירים משרתים בצבא מערערת את הסולידריות החברתית, שהיא תנאי ללגיטימיות של צבא העם. כפי שכבר צוין, היתרון המשמעותי ביותר שמקנה הגיוס הכללי לצה"ל אינו במספרים הגדולים של המתגייסים – כפי שנראה בפרקים אחרים, ספק אם צה"ל זקוק למספרים אלה – אלא העובדה שהוא קושר לשירות הצבאי שכבות סוציו־אקונומיות חזקות ובני נוער בעלי יכולות, שבמדינות שאין בהן גיוס כזה אינם נוטים להתגייס לצבא.

נתונים גבוהים קיימים כמובן בכל שכבות האוכלוסייה, ואין להם בהכרח קשר למצב סוציו־אקונומי. ואולם בלי להיכנס להטיות הקיימות בכל מערכת מיון, ברור שהתנתקות הולכת ומחמירה של שכבות מסוימות, אלה שיש להן קשרים וכסף כדי להשיג את הפטורים שעליהם דיבר רמ"ח ברה"ן, מן השירות המשמעותי ומן השירות בכלל, מרחיקה מן הצבא צעירים שאילו התגייסו יכלו להגיע לתפקידי קצונה ואף לשירות ארוך טווח.

התוצאה הסופית ברורה: מצד אחד, מספר המתגייסים הולך וגדל בקצב מהיר, שאין לו דבר עם צרכיו האמיתיים של הצבא. מנגד, שיעור המתגייסים הולך וקטן, ואיתו צונחת הלגיטימיות של הגיוס הכללי ואובדים חלק מהיתרונות שהוא מקנה לצבא. "זה לא הולך למקום טוב, ואם לא נעשה שינוי דרמטי, זה לא ילך למקום מספיק טוב", אמר רח"ט תומכ"א בכנסת.<sup>41</sup>

בקצב העלייה הנוכחי בשיעור הלא־מתגייסים, הוא צפוי לעמוד בסוף העשור על כ־36 אחוזים מהמלש"בים. שיעור זה יתרום מעט מאוד לצמצום העלויות של אלה שכן יתגייסו – תוספת העלויות יחסית להיום עשויה לרדת לכ־1.5 מיליארד שקלים – בעוד הסדקים במודל צבא העם הולכים ומתרחבים ואוכלוסיות רבות, חלקן איכותיות, הולכות ומתרחקות מן השירות הצבאי.

**ובמילים אחרות: המשך המגמה הנוכחית ללא שינוי של ממש במודל הגיוס פירושו צבא גדול ויקר הרבה יותר ואיכותי פחות – ואם לא יעשה דבר, אפילו לא איכותי דיו.**

40 רמ"ח ברה"ן בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 16 בדצמבר 2020

41 שם

## קיצור השירות – הקושי ליישם שינוי נדרש

אחד הפתרונות שהוצעו במהלך השנים לאבטלה הסמויה שיוצרים הגידול במספר המתגייסים והשינויים בצורכי צה"ל הוא קיצור שירות החובה. ואולם דווקא סוגיה זו ממחישה עד כמה קשה ליישם שינוי במודל הקיים, גם אם הרוב המכריע של גורמי המקצוע תומכים בו. לא פחות מחמש ועדות שונות בשלושים השנים האחרונות המליצו על כך; רמטכ"לים ושרי ביטחון הודיעו על קיצור השירות, הוא היה חלק מהסכמות בין משרדי הביטחון והאוצר ואף עוגן בחקיקה בכנסת. ואולם בפועל, מאז הוארך שירות החובה בהוראת שעה לשלוש שנים בשנת 1968 (חצי השנה הנוספת אף כונתה בשם שירות סדיר נוסף (שס"ן) כדי להדגיש שלא מדובר בחלק משירות החובה), הוא קוצר רק פעם אחת, ב־2014, וגם אז על התנגדותה המפורשת של מערכת הביטחון.

### ניסיונות קודמים והמלצות הוועדות השונות

ב־1993, בעקבות מסקנותיה של ועדת הרצל שפיר לבחינת שירות החובה, המליץ הרמטכ"ל בפני הקבינט לקצר את שירות החובה לגברים מ־36 ל־32 חודשים. ועדת החוץ והביטחון דחתה את ההצעה לעשות את הקיצור באורח דיפרנציאלי, כלומר רק למשרתים בתפקידים עורפיים, בנימוק שהדבר יפגע בעקרון שוויון השירות, והמהלך כולו לא יצא אל הפועל.<sup>42</sup> ועדת שפיר המליצה לקצר גם את שירות הנשים מ־24 ל־21 חודשים, ואולם גם המלצה זו נשארה על הנייר.

ב־2005 המליצה ועדה בראשות פרופ' אבי בן בסט, שהוקמה בהנחייתו של שר הביטחון דאז שאול מופז, על קיצור שירות החובה לשנתיים במהלך הדרגתי של שלוש פעימות. כפי שציין פרופ' בן בסט, "הקיצור ימומש בהדרגה (בשלושה שלבים) על בסיס תמריצי ייעול ובהתחשב במכלול המטרות והתהליכים שצוינו לעיל. כל שלושת שלבי התכנית יחוקקו בחוק אחד ובאותה עת".<sup>43</sup> המודל קבע כי הקיצור לא יהיה אחיד ויבוצע על פי צורכי הצבא, כאשר אלו ששירותם לא יקוצר, בעיקר לוחמים וחיילים במערך הטכנולוגי, יפוצו על חודשי השירות הנוסף במה שכונה "גמול התמדה", וייקבע מנגנון לפיצוי צה"ל על הוצאות אלה ועל החלפת חיילים במערך הטכנולוגי.

42 סטיוארט א' כהן ואילן סולימן, "צה"ל – מ'צבא העם' לצבא מקצועי", **מערכות**, 341, 1995, עמ' 5

43 אבי בן בסט, "שירות החובה בצה"ל", פורום קיסריה 2011, עמ' 78

בפברואר 2006 אימצה הממשלה את מסקנות ועדת בן בסט,<sup>44</sup> ואולם לאחר מלחמת לבנון השנייה נעלמה החלטה זו כלא הייתה ומשך השירות נשאר בעינו. כך היה גם לאחר המלצות דומות של ועדת ברודט (2007).<sup>45</sup>

ב־2014 קוצר שירות החובה לגברים ל־32 חודשים, במסגרת מה שכונה "חקיקת השוויון בנטל". מערכת הביטחון התנגדה לקיצור ושר הביטחון יעלון אף דרש להאריך את שירות החובה של נשים כפיצוי. הארכת שירות הנשים נכללה בהצעת החוק הממשלתית אך נפסלה על ידי הוועדה בכנסת שדנה בחקיקה (ועדת שקד).<sup>46</sup> במקביל נקבע מנגנון פיצוי לצה"ל, שיממן בין השאר חודשי שירות נוספים (שנ"ב – שירות נוסף בתשלום) לבעלי מקצועות נדרשים.

לימים הודה ראש אגף כוח האדם (אכ"א) דאז אלוף מוטי אלמוז כי קיצור שירות החובה היה חיובי מאוד לצה"ל, וועדה בראשותו אף המליצה ב־2017 לקצר עוד את שירות החובה בעשור הנוכחי.<sup>47</sup> המלצה זו לא התקבלה.

ב־2014 המליצה גם ועדת לוקר, שדנה בתקציב הביטחון, על קיצור שירות החובה על בסיס המלצות ועדת בן בסט, "עד לקיצור השירות לשנתיים ימים לבנים ובנות עד שנת 2020".<sup>48</sup> צה"ל דחה המלצה זו.

בהסכם בין משרדי האוצר והביטחון למתווה רב־שנתי לתקציב הביטחון (הסכם "כחלון־יעלון") משנת 2015 נקבע קיצור נוסף של שירות החובה לגברים, הפעם בחודשיים, ל־30 חודשים. גלגוליה של החלטה זו הביאו לשיא את ההתנהלות סביב סוגיית קיצור השירות. ראשית, למרות שהקיצור בחודשיים היה חלק מהסכם, הסבירו נציגי צה"ל כבר כשהוצג ההסכם בוועדת החוץ והביטחון כי קיצור כזה יצריך שינוי של כל מחזור החיים הצה"לי, המתבסס על שלושה מחזורי גיוס בשנה בהפרש של ארבעה חודשים זה מזה, ובהתאם לו מחושבים גם משכי הקורסים, ההכשרות והתחלופה ביחידות המבצעות של הצבא. נציגי מערכת הביטחון והאוצר אמרו במפורש כי לא נערכה כל עבודת מטה בעניין, ואף נאמר כי הקבינט יתכנס בשנת 2019 כדי להכריע אם השירות אכן יקוצר.<sup>49</sup>

44 החלטה מס. 4711 של הממשלה, 26 בפברואר 2006

45 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2007, עמ' 135

46 מורן אזולאי, "סופית: שירות הנשים בצה"ל לא יארך", YNET, 4 במרס 2014

47 יואב זיתון, "צה"ל צופה זינוק דרמטי במתגייסים ותומך בקיצור שירות", YNET, 3 בדצמבר 2017

48 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת לוקר), 2015, עמ' 41

49 כפי שמוזכר גם בהודעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 17 בנובמבר 2016, <https://bit.ly/3PN90Wf>

למרות שעבודת המטה לא נעשתה, הובא קיצור השירות לחקיקה בכנסת במסגרת חוק ההסדרים ב-2016. יו"ר ועדת החוץ והביטחון דאז ח"כ אבי דיכטר ביטא את מורת רוחה של הוועדה כשאמר: "הוועדה שמעה הרבה ניסיונות להסביר, אך עדיין לא שמעה הסבר משכנע מדוע היא נדרשת עכשיו לחוקק את קיצור השירות שיחל להשפיע על חיילים שיתגייסו ביוני 2020. אם הממשלה, באמצעות הקבינט, החליטה שנושא קיצור השירות ייבחן ב־2019, אז היא יכולה לממש את החלטתה אל מול המשרדים שבאחריותה".<sup>50</sup>

למרות זאת, בלחץ הממשלה להעביר את תקציב המדינה נחקק קיצור השירות בחוק ההסדרים בדצמבר 2016. ואולם ב־2019 הקבינט כלל לא התכנס לדון בעניין, וביוני 2020 נכנס קיצור השירות לתוקפו. לא זו בלבד שצה"ל לא נערך למימוש חוק של הכנסת, אלא שבצעד חסר תקדים הוחתמו מתגייסי אותו מחזור והבאים אחריו על מסמך שלפיו ידוע להם כי ייתכן שהכנסת תאריך חזרה את משך השירות ל־32 חודשים, ואז הם יחויבו בשירות הארוך. בסופו של דבר, לאחר יותר משנה נחקק חוק שדחה את קיצור השירות ל־30 חודשים עד 1 ביולי 2024.<sup>51</sup>

לסיכום סקירה זו ניתן לומר כי למרות שבחינת הנושא, הן על ידי הרכבים מקצועיים בתוך צה"ל עצמו והן על ידי גופים חיצוניים, העלתה פעם אחר פעם את הצורך לקצר את שירות החובה ולעבור למודלים דיפרנציאליים, התנגדה המערכת הצבאית הקיימת למימוש הקיצור ואף בלמה אותו במהלכים חסרי תקדים ובניגוד לחקיקה שהעבירה הכנסת. הפעם היחידה שבה מומש קיצור השירות (בחקיקת "השוויון בנטל" ב־2014) הייתה תוצאה של מצב פוליטי ספציפי ולא בעקבות יוזמה ממשלתית או מערכתית.

50 הודעת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 17 בנובמבר 2016, <https://bit.ly/3PN90Wf>

51 חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022

## השירות הלאומי והשירות האזרחי – נישולן מתמשך והטבות מגזריות

השירות הלאומי והשירות האזרחי בישראל, שגם בין העוסקים בדבר יש רבים שמתבלבלים ומערבים ביניהם, הם דוגמה מובהקת לכך שניסיון לפתור נקודתית סוגיות הנוגעות למגזרים הפטורים למעשה משירות עלול רק לסבך את המצב.

בניגוד למדינות כמו גרמניה, שבהן נועד השירות האזרחי להיות חלופה לשירות הצבאי עבור סרבני מצפון, בישראל הייתה לו מראשיתו מטרה אחרת לגמרי, פוליטית מיסודה: לאפשר שירות כלשהו לאוכלוסיות שקיבלו פטור משירות בהסדר פוליטי, למרות החובה הכללית של חוק שירות ביטחון.

חוק שירות לאומי נחקק לראשונה בשנת 1953 ונועד לתת מענה להתנגדות בציבור הדתי לשירות נשים בצה"ל, אחרי שהרבנות הראשית פסקה נגד שירות צבאי לנשים. החוק התייחס מפורשות ל"אשה שפוטרה מחובת שירות בטחון" והיא בת 18–26,<sup>52</sup> והגדיר סוגי שירות חליפי עבודה בעבודה חקלאית, במחנה עולים או במעברה, במוסד ביטחוני או "במוסד אחר של המדינה שנקבע על ידי השר כמוסד לצורך חוק זה".<sup>53</sup> השר הוא כל שר בממשלת ישראל שהשירות הלאומי יהיה תחת סמכותו. אורכו של השירות נקבע ל-24 חודשים, בדומה לזה של אישה שגויסה לשירות צבאי.

ואולם חוק זה לא יושם מעולם ולא נחקקו תקנות שיאפשרו את ביצועו. בשנת 1979 אף נוסף בסופו סעיף הקובע "ביצועו של חוק זה לא יחל, אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך".<sup>54</sup> רק ב-2017 נחקק חוק שירות לאומי-אזרחי, שביטל למעשה את החוק שנחקק יותר משישים שנה לפני כן.

לפי נתוני מבקר המדינה עמד מספר המשרתים בשירות לאומי ב-2020 על 17,641 איש, 82 אחוזים מהם נשים, וכ-1,200 מהם היו חרדים.<sup>55</sup> רובן המכריע של נשים אלה באו מהמגזר הדתי-לאומי וחלקן מהמיעוטים הלא-יהודים בישראל – מגזר שגם בו הרוב המוחלט של המתנדבים הן נשים.<sup>56</sup> רוב המשרתים עושים זאת במשך שנה אחת, וכשליש

52 חוק שירות לאומי, תשי"ג-1953

53 שם

54 שם

55 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 171 לשנת 2020, השירות הלאומי והשירות האזרחי**, עמ' 1689

56 תנועת פנימה, מתווה "שווה לכולם", עמ' 26, <https://bit.ly/3Ke6pU5>

מהם ממשיכים לשנה נוספת.<sup>57</sup> עלות השירות הלאומי והשירות האזרחי לקופה הציבורית עמדה ב־2020 על 756 מיליון שקלים.

בשנת 2005 הקים שר הביטחון דאז שאול מופז ועדה בראשות אלוף (מיל') דוד עברי, שבחנה את השירות הלאומי. הוועדה המליצה ליצור שירות אזרחי התנדבותי שירחיב מאוד את הפעילות הקיימת, כדי "לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ותושבי ישראל, אשר אינם נקראים לשירות ביטחון, או שהם פטורים ממנו".<sup>58</sup> הממשלה אימצה מסקנות אלה בפברואר 2007 וב־2008 הוקמה, בהתאם להמלצות, רשות שירות לאומי־אזרחי הפועלת עד היום.

בשנת 2014, במסגרת חקיקת "השוויון בנטל", נחקק חוק שירות לאומי־אזרחי. יש להדגיש כי בניגוד לשירות הלאומי, שנוסד כמסגרת התנדבותית למי שקיבלו פטור משירות, השירות הלאומי־אזרחי נועד ליצור שירות חלופי עבור האוכלוסייה החרדית בלבד. חוק זה נכשל לחלוטין בהשגת מטרותיו: מבקר המדינה קבע כי "משנת 2015 מספר המתנדבים לשירות מהחברה החרדית ירד בכ־36%, וב־2019 הוא היה רק כרבע מהיעד האחרון שנקבע".<sup>59</sup> פרט לרשות, תפעולו של מערך ההתנדבות לשירות זה מצוי בידיהן של עמותות פרטיות, המתוגמלות מקופת המדינה על כל מתנדב. בעוד מיעוט קטן של בנות השירות מבצעות שירות משמעותי בארגונים ביטחוניים, חלק הארי של השירות מבוצע בתוך החברה האזרחית ובתחומים המשתרעים מחינוך ובריאות ועד להתנדבות במוסד לביטוח לאומי או בהנהלת בתי המשפט.<sup>60</sup> שירות זה מעורר לא פעם מחלוקת – מטענות על שירות פיקטיבי ורמאויות<sup>61</sup> ועד לטענות על הטיה פוליטית והדתה בפעולתן של בנות שירות לאומי בבתי הספר. גם מבקר המדינה מצא "ליקויים הנוגעים לאחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות – פיקוח ובקרה על הפעילות במסגרת השירות ועל תנאי השירות של המתנדבים".<sup>62</sup> השורה התחתונה העולה מדוח מבקר המדינה וממחקרים עצמאיים היא ברורה: השירות הלאומי והשירות האזרחי, שנועדו להכניס לשירות משמעותי צעירים שקיבלו פטור משירות

- 57 **דוח מבקר המדינה 71ג**, עמ' 1711
- 58 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **השירות האזרחי־לאומי בישראל – סקירה וניתוח**, 15 בפברואר 2011, עמ' 2
- 59 **דוח מבקר המדינה 71ג**, עמ' 1690
- 60 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **השירות האזרחי־לאומי בישראל – סקירה וניתוח**, 15 בפברואר 2011
- 61 אריאלה שטרנבך, יהודה שוחט, "קומבינת השירות האזרחי", **ידיעות אחרונות**, 10 במרס 2018
- 62 **דוח מבקר המדינה 71ג**, עמ' 1693



צבאי, הם "מפעל ענף" (כדבריו של מבקר המדינה)<sup>63</sup> שעלותו גבוהה, אבל ספק אם הוא משיג את מטרותיו המוצהרות.

לעניינו של מסמך זה חשובה במיוחד קביעתו של מבקר המדינה כי השירות "אינו מגדיל את השוויון בנטל ולא תורם בהכרח להגברת הסולידריות והלכידות החברתית המצופה ממנו".<sup>64</sup> כישלון זה מרחיב עוד יותר את הסדקים במודל צבא העם.

לכך יש להוסיף כמה הסתייגויות עקרוניות מהשירות הלאומי והאזרחי כחלופות לשירות הצבאי: אחת מהן היא שהכנסת מתנדבים ששכרם אפסי (כשביעית משכר המינימום בישראל) לתוך מערכות אזרחיות כמו חינוך, בריאות או רווחה פוגעת בראש ובראשונה בעובדים בעלי השכר הנמוך ביותר במגזרים אלה, אנשים (ובעיקר נשים) שפרנסתם דלה ממילא. הנזק החברתי מפגיעה זו מעקר במידה רבה את התועלות המבוקשות מהשירות. ואחרון אך חשוב: השאלה אם ראוי כי מדינה שיש בה אתגרים ביטחוניים גדולים בחזית ובעורף תגייס – כאלטרנטיבה לשירות חובה בצבא – צעירים לשירות שמשמעותו אינה ביטחונית, היא שאלה ערכית-חברתית מהמעלה הראשונה. אפשר היה לדון בה כשאלה ערכית בלבד אילו היה השירות הלאומי-אזרחי סיפור הצלחה; תיאור המצב שהובא כאן מעיד שלא כך הדבר.

63 דוח מבקר המדינה 71ג, עמ' 1752

64 שם, עמ' 1732

## שירות החרדים – הציבור הכללי מרים ידיים

מיותר להציג כאן את ההיסטוריה הארוכה והסבוכה של סוגיית גיוס החרדים. אפשר רק לעמוד בקצרה על השינוי התהומי בתחום זה, מאז דיווח דוד בן-גוריון באוקטובר 1948 לוועדת הביטחון של מועצת המדינה כי "יש 400 בחורי ישיבה, שהם כולם בגיל צעיר ושאלם הם יתחייבו בגיוס יהיה צריך לסגור את בתי הישיבות, ושהם גם בארצות אחרות שוחררו מגיוס. ושהיה הסכם שהם ישוחררו"<sup>65</sup>, ועד ימינו אלה, שבהם שיעור דוחי הגיוס על בסיס "תורתו אומנותו" מגיע ל-16 אחוזים מן המלש"בים.<sup>66</sup>

הסוגיה הזו הפכה להרבה יותר מאשר מספרים יבשים של בחורי ישיבות שאינם מתגייסים. היא קו עימות מרכזי בפוליטיקת הזהויות הישראלית, תפוח אדמה לוחט המגולגל כבר שלושה עשורים בין בג"ץ לכנסת ועניין אמיתי המאיים על יציבותו של צבא העם. העתירה הראשונה לבג"ץ בעניין גיוס בני הישיבות הוגשה ב-1970 ונדחתה על הסף. עד 1977 הייתה מכסה שנתית של 800 בחורי ישיבה שהיו יכולים לקבל פטור מגיוס. ספק אם מכסה זו נשמרה בפועל, אך בהסכם הקואליציוני של מנחם בגין עם מפלגת אגודת ישראל לאחר המהפך הפוליטי בוטלה המכסה באופן רשמי. ב-1986 שוב דחה בג"ץ עתירה בעניין ("בג"ץ רסלר") אך קבע כי למספר המשתחררים משירות יש חשיבות, כדברי השופט ברק בפסק הדין: "יש חשיבות, בסופו של חשבון, למספרם של בחורי הישיבה שגיוסם נדחה. קיים גבול, שאותו אין שר ביטחון סביר רשאי לעבור. הכמות עושה איכות".<sup>67</sup>

חשוב להתעכב על כך, שכן כל דיון משפטי עתידי בסוגיות הנגזרות מפטור החרדים משירות יעסוק בהכרח בנקודה זו. פטור החרדים נשען על סעיף 36 לחוק שירות ביטחון, המעניק לשר הביטחון סמכות לפטור מלש"ב (יוצא צבא, בלשון החוק) משירות, או לקצר או לדחות את שירותו, "מטעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או כוחות המילואים של צבא הגנה לישראל, או מטעמים הקשורים בצרכי החינוך, ההתיישבות הבטחונית או המשק הלאומי, או מטעמי משפחה או מטעמים אחרים".<sup>68</sup> בפסיקותיו השונות ביחס לשירות החרדים קיבל בית המשפט את הטענה כי סעיף זה אינו מעניק לשר סמכות לפטור ציבור

65 פרטוקול משיבת ועדת הביטחון של הכנסת, 1 באוקטובר 1948

66 ישיבת ועדת המשנה לכח אדם בצה"ל של ועדת החוץ והביטחון, 2 בדצמבר 2020

67 בג"ץ 910/86 – רס"ן (מיל) יהודה רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מ"ב(2) 441 (1988)

68 חוק שירות בטחון (נוסח משולב) התשמ"ו-1986, סעיף 36

שלם משירות. בפסק הדין בבג"ץ רסלר נקבע גם כי בית המשפט יבחן כל חקיקה בעניין שירות החרדים גם על בסיס תועלתני – כלומר אם היא אכן מקדמת את השירות. שני העקרונות האלה עמדו גם בבסיס הפסיקות האחרונות של בג"ץ בעניין, כאשר לא אפשר להאריך את תוקפו של חוק טל ב־2012 ופסל את התיקונים לחוק שנעשו בכנסת ה־19 וה־20. חוק טל נפסל מטעמי חוקתיות ופגיעה בערך השוויון, וגם כי לאחר עשר שנים לא עמד במבחן התועלתני של הגדלת מספר החרדים שהתגייסו. בפסק דינה כתבה נשיאת בית המשפט העליון השופטת דורית בייניש כי החוק "פוגע בזכות לשוויון כחלק מן הזכות לכבוד האדם – אינו מקיים את תנאי המידתיות שבפסקת ההגבלה, ולפיכך אינו חוקתי"<sup>69</sup>. מייד אחר כך כותבת השופטת בייניש כי "אין ניתן לומר כי האמצעים שנקבעו בחוק מגשימים את תכליותיו ונראה כי קיימים בחוק חסמים המשפיעים על חוסר היכולת להביא להגשמתו המלאה. משכך, אין מנוס מלקבוע כי החוק אינו חוקתי"<sup>70</sup>.  
**זה, אם כן, יהיה המבחן המשפטי של כל חקיקה והסדר עתידיים בנושא גיוס החרדים, שאין ספק כי יגיעו בסופו של דבר גם לפתחו של בית המשפט: חוקתיות ההסדר במבחן זכות השוויון והתועלת הצפויה ממנו, או מבחן התועלת של חוק שכבר יושם – לגבי מספר החרדים שישירותו.**

החלטת הממשלה האחרונה בעניין גיוס החרדים מ־22 באוגוסט 2021 מאופיינת כמעט בכל הרעות החולות של הטיפול בנושא. היא מאגדת יחד את חוק הגיוס שהציגה מערכת הביטחון ב־2018, הכולל יעדי גיוס שנתיים של חרדים לשירות צבאי או לאומי־אזרחי (ואף סנקציות על תקציבי הישיבות, שחוקיותן מוטלת בספק, אם לא יעמדו ביעדים אלה) יחד עם הורדה מיידית של גיל הפטור משירות ל־21, ואז החזרתו בתוך שלוש שנים ל־22, ואז העלאתו ל־23. כל זאת בעוד ועדה מעצבת מתווה גיוס חדש לכול, שאמור להיות מוצג עד נובמבר 2022.

זהו סלט חסר עקביות פנימית, שכן הוא מטיל לכאורה על הציבור החרדי לעמוד במכסות גיוס עד גיל 21, כאשר כיום הוא רחוק מלעמוד במספרים אלה, ורוב המגויסים בפועל הם בני 22 ויותר. בדרך הוא מחסל תוכניות מוצלחות כמו שח"ר כחול וירוק (שירות חרדים בחיל האוויר ובאמ"ן), בתפקידים שיש בהם לימוד של מיומנויות עבודה נחוצות), שכל המגויסים אליהן הם בני 22 ומעלה. ההחלטה מעידה בעיקר על רצון להעביר זמן ולאחוז במקל הפוליטי משני קצותיו.

69 פסק הדין בבג"ץ חוק טל, סעיף 2, <https://bit.ly/3SNvI36>

70 שם

ספק רב אם חוק על בסיס החלטה זו יעבור את מבחן בג"ץ, שכן הוא אינו עומד אף לא באחת מן התכליות שעוצבו בפסיקות הקודמות כמבחן חוקתי: לא בעקרון השוויון, שהפגיעה בו מחמירה עוד יותר כשגיל הפטור לקבוצה אחת באוכלוסייה יורד ל־21, בעוד לאוכלוסייה הכללית הוא נשאר על 40;<sup>71</sup> וודאי לא בעקרון התועלת, שכן אין צפי לגביה, ואין אפילו שום יומרה שהחוק יצליח להעלות את מספר החרדים המתגייסים לשירות צבאי.

### הסכנה האמיתית: התערעות המחויבות לגיוס בציבור הכללי

ואולם נזק גדול עוד יותר מא־השוויון וחוסר התועלת במתווה הקיים לסוגיית גיוס החרדים עלול להיגרם לגיוס ולקונצנזוס ביחס לצבא העם בציבור הכללי. הורדת גיל הפטור לקבוצה מסוימת ל־21, שתעוגן בחוק של מדינת ישראל, עלולה לפתוח שער גדול להשתמטות משירות ואף לקריאת תיגר משפטית על שירות החובה בכלל — והפעם מצידו של הציבור המתגייס. בשני סקרים שונים שנערכו בשנת 2019 עמד שיעור התומכים בקרב הציבור היהודי במעבר למודל של צבא שכירים־מתנדבים על יותר מ־40 אחוזים — 41 אחוזים בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה ו־48 אחוזים בסקר שנערך עבור "התנועה הליברלית החדשה".<sup>72</sup> שיעורים דומים קיימים גם כשמבודדים את התשובות של הציבור החילוני והציבור הדתי־לאומי. שיעור התמיכה במעבר לצבא מקצועי עולה ככל שגיל הנשאלים יורד, כלומר הוא גבוה בייחוד בקרב שכבת הגיל של המועמדים בפועל לגיוס והמשרתים בפועל בסדיר או במילואים.<sup>73</sup>

קשה להפריד בין הגורמים לירידה במוטיבציה לשרת לבין גורמי התמיכה הגוברת במעבר לצבא מתנדבים־שכירים, אולם ברור שהאפליה הברורה בין החרדים לציבור המתגייס היא גורם רב עוצמה במגמות אלה. ברגע שהיא תונצח בחוק שלפיו — בגיל שאינו רחוק מגיל הגיוס הממוצע בציבור הכללי, ההולך ועולה מסיבות שונות (מכינות ושנות שירות, דחיות גיוס שהצבא נענה להן שכן המחזורים הגדלים מספקים את צרכיו) — ישוחרר הצעיר החרדי משירות ללא כל סנקציה, רק תגבר תופעת ההשתמטות האפורה מגיוס, שכאמור מגיעה כבר למספרים המתחרים עם אלה של "תורתו אומנותו".

אם יחוקק החוק כלשון החלטת הממשלה, יתקרב מאוד היום שבו צעיר חילוני יעתור לבג"ץ בתביעה להחיל גם עליו פטור מגיוס בגיל 21. על פי פסיקותיו הקודמות של בית

71 חוק שירות בטחון (נוסח משולב) התשמ"ו-1986, סעיף 36א'

72 אסף מלחי, **בקיעים בקונצנזוס**, עמ' 43

73 שם, עמ' 62

המשפט, תהיה לו במקרה זה התמודדות לא קלה עם יישום ערך השוויון בחקיקה כה מפלה. כך או כך, ברור שהסדקים במודל צבא העם יחמירו, וברור ששאלת החרדים, שאיתה אנו מתמודדים כבר עשרות שנים, זקוקה לפתרון יסודי ומעמיק ולא לדחיינות אין קץ ולפתרונות פוליטיים שאינם אוחזים מים.

## מודל הקבע – שינויים תכופים שהובילו למשבר

מודל שירות הקבע בצה"ל ידע שינויים רבים במהלך השנים, בעקבות תחושה מתמדת בתוך הצבא ומחוצה לו ש"משהו פה לא עובד". בין השנים 2003 ל-2015 הוקמו במערכת הביטחון לא פחות משלוש ועדות, כולן בראשות אלופים, שעסקו בשינויים הנדרשים במודל הקבע – ועדה בראשות עמוס מלכא ב-2003; ועדה בראשות יפתח הון-טל ב-2009; ועדה בראשות ראש אכ"א אלוף חגי טופולנסקי ב-2014.

נוסף על כך הקימו ממשלות שונות ושירי ביטחון שלוש ועדות שדנו בתקציב הביטחון – ועדת ברודט (2006), ועדת טישלר (2011) ועדת לוקר (2014) – שהתייחסו אף הן לשינויים נדרשים בשירות הקבע. הנתון הזה כשלעצמו, כשמדובר במשהו בעל השלכות כה רחבות ובצעדים שנדרש זמן כדי לעמוד על השפעתם, מעיד על המבוכה הקשה שבה נתונה המערכת בכל הנוגע לשירות הקבע.

ועדת מלכא המליצה שרק לוחמים יפרשו מצה"ל בגיל 40-42. לשאר ייקבעו "תחנות יציאה" שבהן תהיה זכאות שונה לחיסכון פנסיוני – צה"ל עבר ב-1 בינואר 2004 למודל של פנסיה צוברת לאנשי קבע חדשים. קצינים שאינם לוחמים שיקודמו לתפקידים בכירים ישוחררו מצה"ל בגיל 55.74 מודל זה שימש בסיס להקטנה של צבא הקבע בימי הרמטכ"ל משה (בוגי) יעלון – מגמה שהתהפכה לחלוטין לאחר מלחמת לבנון השנייה.

ב-2010 חתמו משרדי האוצר והביטחון על הסכם שבו נקבע כי גיל הפרישה הממוצע לאנשי הקבע יעלה בהדרגה עד גיל 50. הגיל המינימלי עבור לא-לוחמים יהיה 48 והגיל המינימלי ללוחמים בלבד יישאר 42.75 לכאורה, העלאה זו של גיל הפרישה הייתה אמורה להביא להקטנת מצבת אנשי הקבע בצה"ל, אך מספר אנשי הקבע גדל בקצב מואץ – מכ-38 אלף בשנת 2008 ל-45 אלף בשנת 2013.76

כאמור בדוח ועדת לוקר, "חלק מן העלייה בהיקף כוח האדם אכן התרחש במערכים הקדמיים ובמערכי השדה, אבל חלק בלתי מבוטל ממנה התרחש במערכי המטה ובמערכים המקצועיים. יתרה מזו, בתקופה זו נערך, לדברי הצבא, צמצום בסדר הכוחות של כמה

74 פליקס פריש, "הרמטכ"ל הכריע: חלק מאנשי הקבע ישרתו עד גיל 55", YNET, 23 בספטמבר 2003

75 תומר אביטל, "אושר: גיל הפרישה הממוצע מצה"ל יעלה בהדרגה ל-50", כלכליסט, 15 בדצמבר 2010, <https://bit.ly/3wnkybP>

76 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 33

מערכים מרכזיים בצבא, אך עובדה זו לא באה לידי ביטוי בירידה בהיקף כוח האדם.<sup>77</sup> הוועדה אף ציינה כי חלק משמעותי בגידול בכוח האדם היה בדרגות הבכירות, שעלות העסקת המכהנים בהן גבוהה.

ב־2015 הציג צה"ל מודל קבע חדש שעיבד צוות בהובלת ראש אכ"א דאז אלוף חגי טופולנסקי (להלן "מודל הקבע הנוכחי"). חלק מהנימוקים של צוות זה למסקנותיו היו דומים לאלה של ועדת מלכא – למשל הצורך לייחד את הלוחמים, שאליהם נוספו אנשי המערך הטכנולוגי. ואולם המסקנות והצעדים המוצעים היו הפוכים באופיים: נקבע שיש להצעיר את צה"ל, לקצר קדנציות ולהוריד את גיל הפרישה הממוצע של קצינים.

הדבר נבע מן התחושה בצה"ל שביגור צבא הקבע, על פי התפיסה שהובילה את מסקנות ועדת מלכא, הביא לתוצאה בעייתית בעיקר בדרג הלוחם: הגיל הממוצע של מפקדי השדה בתפקידים שונים עלה – בשנת 2014 עמד גילו הממוצע של מג"ד שנכנס לתפקידו ביחידה שדה על 34, לעומת פחות מ־30 – גילם של מג"דים של מלחמת יום הכיפורים, ו־32 – גילם של מפקדי הגדודים במבצע חומת מגן, רק עשור קודם לכן.<sup>78</sup> גיל צעיר יותר של מפקדים התאים, לדעת המתכננים, לטבע ולמסורת של צה"ל.

זאת ועוד, נטען כי השאתם של קצינים עד גיל פרישה מאוחר דווקא מייקרת את עלות כוח האדם בצבא. על פי החישובים שנערכו באכ"א, אשר היוונו יחד את שכרו של קצין לאורך הקריירה ואת תשלומי הגמלה המגיעים לו, גיל הפרישה שיצר את העלות הכוללת הגבוהה ביותר היה 48; מעבר לו היה הקיטון בגמלה הצפויה גדול מהעלייה הצפויה בשכר. העלות בגיל 53 הייתה דומה לזו של פרישה בגיל 43 (אז השכר נמוך יותר אבל תוחלת הפנסיה גבוהה יותר) – ומכיוון שהכוונה הייתה להצעיר את הצבא, עלתה קביעת גיל הפרישה הממוצע ל־43 בקנה אחד עם החישוב הכלכלי.

שינוי כה קוטבי בפרק זמן של כעשור בלבד ערער את היכולת לתכנן את מסלולי שירות הקבע לטווח הארוך ופגע בתחושת הביטחון התעסוקתי של המשרתים. ועדת לוקר התייחסה לאפקט של השינויים התכופים במודל הקבע במילים "השינויים התכופים בהיקף כוח האדם מערערים את הוודאות של משרתי הקבע ויוצרים חוסר יציבות במשק כוח האדם."<sup>79</sup>

77 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 13

78 אל"ם יהודה יוחננוף, "העלייה בגיל המג"דים בעידן של מציאות משתנה: סיכונים והזדמנויות", **מערכות**, 451, 21 באוקטובר 2013

79 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 34

במסגרת התוכנית הרב־שנתית "גדעון" וההסכם הרב־שנתי בין מערכת הביטחון למשרד האוצר משנת 2015 התחייב הרמטכ"ל גדי איזנקוט להוריד את מספר אנשי הקבע ל־40 אלף, והחל משנת 2017 לעבור למודל שבו הצבא מחויב לתקרת שכר קבועה (המתעדכנת מעת לעת) עבור אנשי הקבע. אין לזלזל באומץ הניהולי שמהלכים כאלה חייבו, וגם לא במחיר הפנים־ארגוני הנובע מקיצוץ של יותר מ-10 אחוזים מהקצונה. ואולם טבעו של ארגון כה גדול הוא למלא מחדש את השורות, כפי שאכן קרה בשנים האחרונות.

### **הבסיס למודל הנוכחי: הבחנה בין נגדים לקצינים, ומודל 'להתקדם או לפרוש' (Up or Out) לקצינים**

מודל הקבע הנוכחי יצר הבחנה ברורה בין קצינים לנגדים, מתוך הנחה שמדובר בעולמות שונים בהקשר התעסוקתי. לנגדים, שחלקם מהווים מוקדי ידע ייחודיים בתחומי עיסוקם וסיכויי התעסוקה שלהם מחוץ לצבא נמוכים מאלה של הקצינים, מתאימים המשך ואף העמקה של תהליך הביגור, שיאפשר להם שנות תעסוקה רבות ככל האפשר במסגרת הצבא ואף יגדיל את זכאותם לגמלאות לאחריו, ואילו בעולם קציני הקבע יש לשאוף להצערה. נוסף על כך הייתה שאיפה לאזרח במסגרת המודל החדש מספר מרבי של משרות בצה"ל, וליצור מצב שבו אזרחים עובדי צה"ל (אע"צ) פועלים לצד קצינים בחלק מתפקידי המטה והמנהלה. בצה"ל מודים היום כי שאיפה אחרונה זו נכשלה, בין השאר משום הקושי להגיע להסכמים על מעמדם של אע"צ אלה.

המודל ביחס לקצינים מתבסס על התפיסה 'להתקדם או לפרוש' – או שהם מתקדמים או שהם פורשים. נקבעו שני שערי יציאה לשירות של קצינים בצה"ל: שבע השנים הראשונות של שירות הקבע מוגדרות (מאז שנות ה־90) כ"קבע ראשוני", שאותו כינתה ועדת לוקר "העסקה ללא קביעות ובשכר נמוך".<sup>80</sup>

הקביעה שהשכר נמוך היא בהשוואה למשרתים בקבע מובהק, ולא בהכרח ביחס לשוק האזרחי: משכורתו הממוצעת של סרן בקבע ראשוני בגיל 26 בממוצע עמדה ב־2019 על 14,580 שקלים, בתוספת הפרשות מלאות לחיסכון פנסיוני – שכר גבוה יחסית לרוב הזדמנויות התעסוקה שיש לצעיר בגיל כזה בשוק האזרחי. סרן ב"דירוג צבאי־ייחודי", כלומר בשירות שדה, השתכר בממוצע 16,858 שקלים.<sup>81</sup>

80 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 32

81 משרד האוצר, הממונה על השכר, דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון בשנת 2019, עמ' 174; 240



בסופן של שנות הקבע הראשוני מגיע משרת הקבע לשער היציאה הראשון: בגיל 28, אם לא קודם לדרגת רב־סרן או רס"ר, ישוחרר מצה"ל. מי שיימצא ראוי ישרת בקבע עד שער היציאה השני, בגיל 35. שער זה יעבור רק מי שיקודם לדרגת סגן־אלוף (למעט מספר מצומצם וקבוע מראש בהסכם עם משרד האוצר של רס"נים בעלי מיומנויות נדרשות), והוא ימשיך בשירות עד גיל הפרישה המינימלי לגמלאות – 42. מי שלא יעבור את שער היציאה השני וישוחרר מצה"ל יזכה למענק פרישה, ששיעורו עומד היום על כ־500 אלף שקלים.<sup>82</sup> בהסכם כחלון־יעלון נקבע כי גיל הפרישה הממוצע לקצינים יהיה 43, כלומר שנה אחת בלבד מעל הגיל המינימלי. גיל הפרישה המינימלי לנגדים נקבע ל־47, והגיל הממוצע אמור להגיע ל־49 בשנת 2025 ול־50 בשנת 2030.<sup>83</sup> (בפועל הגיע הגיל הממוצע ל־49.8 כבר בשנת 2019).<sup>84</sup>

### תרומתה של תקופת הקבע הראשוני

מודל הקבע הנוכחי נועד בבירור להצעיר את הצבא ולהפחית את מספר המשרתים, בייחוד הקצינים, שיגיעו לפרישה מצה"ל בתנאים מלאים. באתר דובר צה"ל אף נכתב כי "רק אחד מחמישה משרתים יעבור לקבע מובהק, ורק אחד מעשרה יישאר בצה"ל עד גיל הפרישה".<sup>85</sup> כפי שכבר צוין, הקבע הראשוני הוא אולי תרומתו המובהקת ביותר של שירות החובה לצה"ל. בניגוד לצבאות שכירים־מתנדבים (צבא מקצועי), כדוגמת רוב הצבאות במערב, שבהם הצורך למשוך כוח אדם איכותי מתבטא בין השאר בחוזים ארוכי טווח ובאחוז גבוה מאוד של פורשים בפנסיה מלאה, צה"ל מקבל לידי צעירים איכותיים, ממיין אותם לתפקידים מתאימים וחוסך חלק גדול מעלויות ההכשרה. בה בעת הוא נהנה מהיכולת להציב צעירים וצעירות אלה בתפקידים שבצבאות מקצועיים ממלאים אותם מבוגרים בהרבה, בשכר גבוה בהרבה ועם אופק לפנסיה – ולשחרר אותם בגיל צעיר, ללא כל מחויבות פנסיונית ולאחר שירות שבו תרמו הרבה יותר משמשתקף משכרם.

דוח הממונה על השכר לשנת 2020 משקף זאת היטב בהשוואה בין השכר בצה"ל לשכר בעשרה מצבאות נאט"ו, שערכה עבורו חברת Lexidale International Policy

82 יואב זיתון, "תוכנית הפרישה: לא קיבלת סא"ל בגיל 35? החזר ציוד וקבל חצי מיליון שקל", YNET, 12 בינואר 2016

83 תקנות שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תנאים לפיטורים משירות קבע של נגדים שהגיעו לגיל 42 לפחות) (הוראת שעה), תשע"ח-2018

84 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**

85 תר"ש "גדעון": כך יעבור תחום כוח האדם בצה"ל מהפכה", אתר צה"ל, 2015

Consulting<sup>86</sup>. מההשוואה עולה כי בעוד בדרגות הקבע הראשוני (סג"ם – סגן/סרן) השכר בצה"ל נמוך במידה משמעותית (הן במונחי שווי כוח הקנייה [PPP] והן באחוז מהשכר הממוצע במשק באותה מדינה) משכר המקבילים בצבאות נאט"ו, הרי מהכניסה לקבע המובהק השכר בצה"ל בכל המקצועות שנבדקו מזנק הרבה מעל השכר בצבאות שנבדקו. לא פלא ששיעור המשרתים בקבע ראשוני מתוך כלל אנשי הקבע עלה מ־35 אחוזים ב־1993 ל־55 אחוזים ב־2013.<sup>87</sup> ולא פלא שיעור הפורשים לגמלאות מכלל הקצינים בצה"ל הוא כ־10 אחוזים, בצבא ארצות הברית מדובר בכ־50 אחוזים.<sup>88</sup> בהקשר של הדיון הציבורי על שכרם ותנאיהם של אנשי הקבע, שכרם הנמוך יחסית של משרתי הקבע הראשוני גם מאפשר לצה"ל להציג נתונים נמוכים יחסית של השכר הממוצע של קצינים בצבא בכלל, למרות שקצינים בקבע מובהק נהנים משכר גבוה יחסית לממוצע במשק. לסיכום, צה"ל מפיק תועלת רבה ממשרתי הקבע הראשוני, אולם בתועלת זו טמונים לא מעט מזרעי הבעיות המעיקות על מודל הקבע בהמשך: הצבא מכשיר יותר מדי קצינים, חלקם רק כדי "לקנות" חודשי שירות; הוא מקיים מבנים עתירי כוח אדם, תוך העתקה של יחסים מספריים מתפקידי שדה לתפקידים מנהליים ויצירת מטות כבדים ולא יעילים; והוא מציב את המשרתים במצב שבו רק מעטים יחסית יפסחו על שערי היציאה ויגיעו לקביעות של ממש – ולכן עולה המוטיבציה שלהם לעזוב את הארגון עוד קודם לכן.

### השלכות המודל הנוכחי על שירות הקבע

למודל הקבע הנוכחי היו מספר השלכות, חלקן לא צפויות ולא חיוביות, על שירות הקבע בצה"ל, מובהק כראשוני. בשיחות עם מפקדים ועם אנשי מערך משאבי האנוש בצה"ל עולות מספר בעיות: קושי לשמר בשורות הצבא קצינים בתפקידים שמעבר לתפקיד מפקד פלוגה (ביחידות השדה) או תפקיד מקביל ביחידות הטכנולוגיות, וכן קצינים לא־מעטים שבחרו להשתחרר בגיל 30, מכיוון שאיש לא הבטיח להם שיישארו בשירות לאחר שער היציאה השני ואכן ימשיכו עד גיל הפרישה.

צה"ל עצמו הודה לאחרונה כי הוא מתקשה לשמור בשורותיו את אנשי הקבע שהוא חפץ בהם, בעיקר בשלב שבו השירות הפוך למקצוע. קצינים שלא צוינו בשמם אף העריכו

86 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**

87 שם

88 שם, עמ' 37

כי בשנה האחרונה נרשמה עלייה מטרידה מאוד של כ־30 אחוזים במספר הקצינים בדרגת רב־סרן שעזבו את הצבא מרצונם, ולא ביוזמת צה"ל.<sup>89</sup> נציב קבילות החיילים לשעבר אלוף (מיל) יצחק בריק התייחס לבעיה במכתב ששיגר לחברי המטכ"ל ולחברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ובדוחות חסויים שחיבר ושלה לאותן כתובות. בריק טען כי השילוב של מודל הקבע החדש, עומס כתוצאה מתקנים חסרים ותרבות ארגונית לקויה מביא לעזיבה של אנשי קבע מוכשרים, וכי "גודל המשבר, יתברר עוד כמה שנים [...] הבחירה בצבא תתבסס על פשרות והשירות בצבא יהפוך לשירות של קצינים בינוניים".<sup>90</sup>

### חוסר גמישות, הצמדות היסטוריות מזיקות

מודל הקבע הקיים, כמו קודמיו, סובל מחוסר גמישות ומחוסר יכולת לפתור בעיות ספציפיות. אחת הסיבות לכך היא הצמדת שכר אנשי הקבע לשכר במגזר הציבורי: כל תוספת במגזר הציבורי, לרופאים למשל, גוזרת באופן אוטומטי תוספת לבעלי תפקיד דומה בצה"ל, אם יש בכך צורך כדי להשאיר רופאים מבוקשים במערך ואם לאו. ממילא תוספת זו באה על חשבון סך השכר המשולם לאנשי הקבע, ולכן מונעת מתן תוספות לפתרון בעיות במגזר אחר. בעיה זו מתווספת לבעיה הכללית של הקושי לייחד את המערך הלוחם משאר המערכים, שהשירות בהם אינו ייחודי כמו שירותו של הקצין הלוחם.

הממונה על השכר באוצר הביע את דעתו על הצמדה מיותרת זו בדוח באחרון על השכר במערכת הביטחון: "מערכת הביטחון מאופיינת במבנה שכר קשיח אשר מוצמד לשכר עובדי המדינה. בדו"ח זה אנו מראים כיצד הצמדה קשיחה זו, איננה נותנת מענה מספק לאתגרים הקיימים ומייצרת עיוותי שכר ועלויות תקציביות אשר לא מתורגמות לעליה באיכות השירות של עובדי ומשרתי מערכת הביטחון".<sup>91</sup>

בעיה זו מקשה על צה"ל בפרט במאבק שלו לשמר כוח אדם איכותי בדרגות הביניים, הן במערך הלוחם והן בתפקידים עתירי טכנולוגיה. אמת, שכר לבדו לעולם לא יוכל להחזיק טכנולוגים מוכשרים בצבא, בוודאי בתקופות שבהן ההיי־טק פורח והמשכורות המשולמות

89 לילך שובל, "דאגה בצה"ל: זינוק במספר הקצינים שפרשו בשנה האחרונה", **ישראל היום**, 15 בפברואר 2022

90 עמוס הראל, "נציב קבילות החיילים: משבר כוח האדם בצה"ל מדרדר את יכולותיו ופוגע במוכנותו למלחמה", **הארץ**, 15 באוגוסט 2018

91 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**, עמ' 3

בחוף עולות בהרבה גם על כל שוק אחר במשק. אותם דברים אמורים גם לגבי המערך הקרבי. ספק אם מישהו מחליט להמשיך בצבא לשירות החורג מתפקידי הפיקוד הראשוניים – עד רמת מפקד פלוגה – בשל תנאי השכר, גם אם סרן בצה"ל מרוויח היום סכום המתחרה היטב עם מה שמצפה לצעיר בן 25 בחוף, למעט כאמור בהיי־טק, ואולם חוסר הגמישות מקשה עוד יותר על האפשרות למצוא פתרונות ייחודיים לאנשים מוכשרים בתפקידים חיוניים.

### הכשרה של יותר מדי קצינים

אחת הבעיות שגורמים צה"ליים מעלים כבר זמן רב על ידי היא העובדה שצה"ל מכשיר יותר מדי קצינים, חלקם בתפקידים שאותם יכולים מש"קים בחובה או בקבע קצר למלא באותה מידה של יעילות.

במערך הלחימה הכשרת מספר רב של קצינים נובעת בין השאר מכך שבניגוד לצבאות מקצועיים שבהם השירות הוא ארוך, המש"קים בצה"ל אינם מהווים סגל פיקודי ומקצועי לאורך זמן אלא מתחלפים בתדירות גבוהה – ולכן יש צורך בקצינים שימלאו פונקציות אלה. על המודעות לכך בצה"ל יעידו אמירות כגון שהתופעה גורמת ל"זילות הקצונה"<sup>92</sup>, ואף הצעה של תת־אלוף (מיל') אורן אבמן, לשעבר ראש חטיבת היבשה במז"י, למסד את תפקיד ומעמד המש"ק, כולל חתימה לקבע.<sup>93</sup>

ואולם כשמגיעים למערך שאינו לוחם, המצב קשה בהרבה. צה"ל מכשיר קצינים כדי לקנות חודשי שירות, ומשמר בכך את המבנים עתירי הקצינים המיותרים שהוזכרו קודם. כבר לפני עשר שנים הגיש תת־אלוף יהודה קטורזה, שהיה אחראי על מימוש תוכנית ההתייעלות "עת האסיף", מסמך לסגן הרמטכ"ל דאז אלוף יאיר נווה. במסמך הצביע קטורזה על כל הרעות החולות של בזבוז משאבי כוח האדם בצבא: הכשרה של אלפי קצינים במערך שאינו לוחם לתפקידים שמש"קים יכולים למלא ביעילות, או שאינם נדרשים כלל בהשוואה לגופים אזרחיים – השוואה שיש לה מקום כשדנים בתפקידים במערך משאבי האנוש, למשל; עודפים של עשרות אחוזים במערך כוח האדם, המביאים לאבטלה סמויה ולתחושה קשה בקרב המשרתים; איחור רב בהטמעת טכנולוגיות פשוטות המקובלות בעולם האזרחי, שיאפשרו ליותר תפקידים פקידותיים המאוישים רק מפני שלצה"ל יש חיילים, וכן הלאה.<sup>94</sup>

92 חנן גרינברג, "צבא קטן וחכם 2010: צה"ל רוצה פחות קצינים", YNET, 12 במארס 2010

93 אורן אבמן, "צבא העם 2020 – פרדיגמות במציאות משתנה", אתר מערכות, 30 ביוני 2020

94 אמיר בוחבוט, "היכן נמצא בזבוז בכוח האדם בצה"ל? באגף כוח האדם", וואלה! 13 בנובמבר 2011

קטורזה העריך שניתן להחליף כ־5,000 תפקידי קצינים במשׁ"קים, כולל כאלה שיוחתמו לכמה חודשי קבע, אבל צהׁ"ל יחסוך את תקופת הכשרתם המיותרת לקצונה, את ההטבות הכרוכות במעמד הקצין ואת השאתם של חלק מהם כקצינים בכירים במערכים מיותרים ממילא. הוא פרס בפני הצבא חמש חלופות לייעול במערך זה.

כעבור חמש שנים חזרה ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון על אותם דברים ממש: ׁכמות הקצינים המוכשרים כיום בצבא גדולה מן הנדרש [...] יש מגוון תפקידים שהממלאים אותם, אינם צריכים להיות קצינים, כגון קצינים שאינם מפקדים על חיילים או שמוטת הפיקוד שלהם זניחהׁׁ<sup>95</sup>. הרמטכׁ"ל איזנקוט אמר דברים ברוח דומה בהצגת תרׁ"ש ׁגדעוןׁׁ.

### העתקת המבנה הפיקודי מיחידות השדה למטות

ביחידות הלוחמות יש מספר רב יחסית של מפקדים. הדבר נובע מהצורך בפיקוד מקרוב ברמה הטקטית, בוודאי בצבא שאחד העקרונות שלו הוא ׁהמפקדים קדימהׁׁ. לפיכך המפקדים בכל הרמות הם גם אלה שבולטים במידה רבה יחסית בקרב, בפרט בצורות הקרב ההתקפיות, שהן חלק מתפיסת ההפעלה של צהׁ"ל בכל הזמנים.

על כן מרמת מפקד הכיתה ומעלה יש יחס של מפקד אחד לארבעה או חמישה מפקדים שמתחתיו – יחס מפקד מחלקה או מפקד צוות למשׁ"קים, מפקד פלוגה למׁמׁים וכן הלאה. ברמות הגבוהות יותר נכנסים לתמונה גם תפקידי המטה, המשמשים גם הם חלק משדרת הפיקוד – קצין מבצעים, קצין אגׁם וכדומה.

ואולם ביחידות מטה ומפקדה רבות מדי בצבא מועתק המבנה הפיקודי גם למערכים הדומים בטבעם הרבה יותר למה שנהוג בארגונים אזרחיים – שבהם המבנה ההיררכי שונה בתכלית ויש בו הרבה פחות מנהלים לכל עובד או קבוצת עובדים. אי אפשר להשוות את מספר ראשי הענפים (רעׁנים, בדרגת סגן־אלוף) והמחלקות (רמׁחים, אלופי־משנה) הנמצאים תחת פיקודו של ראש חטיבה (רחׁט, תת־אלוף) לכל פירמידה היררכית של חברה אזרחית שבה מספר עובדים מקביל.

התוצאה היא מטות מנופחים ויחידות מנהליות שיש בהן עודף של קצינים, המתקדמים בסולם הדרגות, השכר והגמלה העתידיה באופן שאינו מבטא את התרומה האמיתית שלהם למערכת – לא מפני שאינם מוכשרים אלא מפני שאפשר לנהל אותה באופן יעיל בהרבה. הוועדות השונות שדנו בכוח אדם או בתקציב בצהׁ"ל העירו כולן על תופעות אלה. ועדת לוקר המליצה על ׁהקטנה משמעותית בהיקף כוח האדם בצבא ובהיקף ההוצאה

95 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמׁ 39

על השכר הנגזר מכך, תוך תיעדוף המסגרות המבצעיות והלוחמים. לשם כך יש לפעול לצמצום משמעותי של מטות ומפקדות, לשינוי מבני ול'שיטוח' מטות".<sup>96</sup>

### **הקרבה המוטעית בין גיל הפרישה המינימלי לגיל הפרישה הממוצע**

כדוגמה לשגיאה שיש לתקן העלו גורמים צבאיים את הקביעה בחוק שגיל הפרישה הממוצע של קצינים חייב להיות 43, שנה אחת בלבד מעל גיל הפרישה המינימלי. גיל זה נקבע בעיקר כדי לאפשר למערכת לעמוד ביעד של גמלה חודשית ממוצעת של 12 אלף שקלים בחודש לקצין, כפי שנקבע בהסכם כחלון־יעלון ובחקיקה שנגזרה ממנו. בפועל הוא מביא לכך שעל כל קצין מבוגר יותר היוצא לגמלאות יש לשחרר משירות מספר ניכר של קצינים בגיל 42, כאילו מתמטי ולא על פי שיקולים של איוש תפקידים במיטב האנשים. אלוף מוטי אלמוז פירט את חסרונותיו של מודל הקבע בפני ועדת ביקורת המדינה, ושאל רטורית: "האם צבא בעידן המודרני יכול להחזיק אנשים ומערכים שלמים בקבע שגיל הפרישה שלהם הוא 43? אני חושב שלמשל בכל העולם הטכנולוגי התשובה היא לא".<sup>97</sup> לסיכום, ללא תפיסה שלמה הצופה פני עתיד, מובנת לציבור ולמשרתי הקבע עצמם ונגזרת מצורכי הביטחון והאקלים החברתי והכלכלי בישראל, וללא תפיסה מעודכנת של ניהול כוח אדם ואתוס של התייעלות, צפויה מערכת הביטחון לשאת בנזק הכפול של ערעור הביטחון והמוטיבציה של אנשי הקבע, בצד לגיטימציה הולכת ופוחתת לתנאי השירות שלהם.

96 דוח הוועדה לביחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 15

97 הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול דיון מיום 17 ביוני 2020, עמ' 7, 15, 16

## המילואים – האם המערך עודנו מתאים לתפקידו המוצהר?

(נכתב בשיתוף תת־אלוף מיל' אריאל היימן, לשעבר קצין המילואים הראשי)

מערך המילואים נתפס מראשיתו כמרכיב מרכזי בסדר הכוחות ובתפיסת ההפעלה של צה"ל. ראש הממשלה הראשון דוד בן־גוריון ניסח זאת בעת הקמת המערך, בשנת 1949, במילים "בטחוננו בנוי קודם־כל ובעיקר – על חיל־המילואים"<sup>98</sup>. הכוונה הייתה להתבסס על "עם לוחם, על עתודות שיגויסו במהירות בשעת הצורך"<sup>99</sup>. הנחות היסוד והעקרונות שעל פיהם נבנה מערך המילואים הוגדרו על ידי דוד בן־גוריון, יעקב דורי (הרמטכ"ל דאז) ויגאל ידין (סגן הרמטכ"ל) כדלקמן:

- א. על העם מגן צבא העם.
- ב. השירות הוא חובה אזרחית והגיוס חייב לחול על הכול (עקרון השוויון).
- ג. מערך המילואים יהווה עיקר סדר הכוחות להכרעה במלחמה.
- ד. מערך המילואים צריך להיות מאומן ומצויד באמצעי לחימה מתקדמים.
- ה. ראוי שיינתן מעמד ויחס נאות למשרתי המילואים (בן־גוריון: "שלא יסתכלו עליהם כגבעונים, כחוטבי עצים ושואבי מים, כנחותי דרגה").
- ו. לצבא, ולמערך המילואים כחלק ממנו, נועדו תפקידים חברתיים וחינוכיים והוא שותף מרכזי בתהליך של בניין האומה.

תפיסת ההפעלה הצה"לית המסורתית נשענה על הכלל "הסדיר יבלום, המילואים יכריעו". בתפיסה זו היה על מערך המילואים, שהוא עיקר הכוח הלוחם, להעביר את הלחימה במהירות לשטח האויב ולהכריע את האויב באמצעות תמרון מחץ. הדוגמה המוחשית ביותר לתפיסה זו הייתה מלחמת יום הכיפורים, שבה לא גויס מערך המילואים מבעוד מועד, הסדיר בלם (חלקית) והגעת כוחות המילואים שינתה בצורה מהותית את תמונת הלחימה בגולן ובסיני. בשנת 2008 עבר בכנסת "חוק שירות המילואים", בעקבות ההצעה למודל מילואים אחר שהגיש צוות בראשותו של קצין המילואים הראשי דאז. החוק הסדיר לראשונה את הקשר הפורמלי והלא־פורמלי בין מערך המילואים לבין המדינה, החברה וצה"ל. הוא גם הגדיר את הצורך במערך, את כשירותו הנדרשת ואת משמעות השירות, בעיקר בזמן

98 דוד בן־גוריון, **יחוד ויעוד**, מערכות, 1980, עמ' 139

99 גבי אשכנזי, "מיצוב שירות המילואים בתפיסת בטחון מתעדכנת", <https://bit.ly/3CnLOWH>

חירום; קבע את מאפייני הגיוס ואת קביעת היקפו על ידי הממשלה; והוא עוסק בעקרונות הפיצוי והתגמול ובדרכים להקל את נטל השירות בעיקר באמצעות הפחתה במספר ימי המילואים והורדת גיל הפטור.

### **כמה והיכן משרתים כיום במילואים**

נתונים מספריים מדויקים לגבי היקף מערך המילואים אינם מפורסמים, אולם על סמך נתונים שפרסם צה"ל בשנת 2016<sup>100</sup> ניתן להעריך שלא יותר מאחוז אחד עד אחוז וחצי מתושבי ישראל משרתים במילואים, ורק כשישה אחוזים מאלה שסיימו שירות חובה משרתים שירות מילואים פעיל, המוגדר על פי חוק כשירות של 20 יום בסך הכול במהלך שלוש שנים. לשם השוואה, בשנת 1985 שיעור המשרתים במילואים היה 15.4 אחוזים מקרב בני 21–45, ותקופת השירות הפעיל במילואים עצמה הייתה ארוכה בהרבה. חיילי המילואים משרתים בשלושה מערכים:

- יחידות אורגניות שבהן החיילים והמפקדים הם אנשי מילואים. לדוגמה, גדודי/חטיבות חי"ר, שריון, ארטילריה וכן פיקוד העורף.
  - שירות כמשלימי סד"כ, כלומר המצטרפים ליחידות שונות המתבססות על כוחות הסדיר והמילואים משלימים את המסגרת. לדוגמה, פלוגות מילואים בגדודים הסדירים (חי"ר, שריון, הנדסה ועוד), טייסים ואחרים בטייסות, חיל הים, מודיעין ועוד.
  - שירות במפקדות (בשדה ובעורף) – מפקדות חטיבה, אוגדה, חמ"לים, אולמות פיקוד ("בור") ועוד.
- בחטיבות ובגדודי המילואים האורגניים, 99 אחוזים מהמשרתים הם אנשי מילואים. עם זאת, מרכיב אנשי המילואים ביחידות הסדירות מרשים ובולט. בחטיבות החי"ר הסדירות (גולני, צנחנים וכדומה) מרכיב אנשי המילואים הוא כ־40 אחוזים, ובחטיבות השריון כ־58 אחוזים.

### **ציפיות אנשי המילואים מצה"ל**

- משרתי המילואים דורשים מהצבא לעמוד ב"חוזה הסמוי" – דרישה שבמקרים רבים אינה מתממשת. מרכיבי החוזה הם:
- הבטח משמעות לפעילותי (ערכית, נורמטיבית, התנהגותית).
  - זמן רק כשצריך.

100 יוסי יהושוע, "לא כולל שירות מילואים", ידיעות אחרונות, 30 במאי 2016



- נצל את זמני.
- אמן, צייד והכשר אותי כראוי.
- כבד אותי ואל תזלזל בי.
- תן לי תנאים סבירים.
- אל תתחשבן איתי.

בסקרים שביצעה מחלקת מדעי ההתנהגות של צה"ל (ממד"ה) נמצא ששביעות הרצון והתחושות של חיילי המילואים בתחומים הבאים יורדות עם השנים: הנחיצות, הכשירות, הלכידות, הציוד והאמצעים, תגמול והוקרה. דוגמה אחת: בסקר משנת 2020 אמרו רק כ-15 אחוזים מאנשי המילואים שהשתתפו בסקר כי הם מסכימים עם המשפט "המילואימניקים מתאמנים מספיק".<sup>101</sup>

### **גודל המערך ושימור האיכות**

קצב התחלופה במילואים גבוה מאוד. בכל שנה עוזבים את המערך מספר מוגדר של חיילים. 35 אחוזים מהם משום שהגיעו לגיל הפטור ו-65 אחוזים הם כאלו שנפלטו מוקדם יותר מסיבות של אי-התאמה, רצון להשתחרר ו"יד קלה" עקב עודף המשרתים. בכל שנה מזין מערך הסדיר את מערך המילואים בערך באותו מספר של חיילים חדשים וצעירים. המשמעות היא שכל שלוש שנים מתחלף שלישי ממערך המילואים.

המערכת הצבאית מאפשרת לכל יחידת מילואים להחזיק סד"כ בסדר גודל שאינו עולה על 120 אחוזים מהתקן. הסיבה לכך היא הצורך לאמן ולצייד את כל החיילים הללו, ועלות זו גבוהה. המפקדים היו רוצים להחזיק תקן גבוה יותר מסיבות מבצעיות, כמו גם מסיבות של נוחות תפעול היחידה בשגרה ולכידותה, אך המערכת אינה מאפשרת זאת.

גודלו המספרי של מערך המילואים "על הנייר" נשמר לאורך השנים. מנגד, מספר ימי המילואים (ימ"מ) הולך ופוחת לאורך השנים. הסיבה העיקרית לכך היא חיסכון תקציבי: תקציב הימ"מ הוא תקציב פתוח, כלומר אין "כסף צבוע" למילואים, ובייחוד לא לאימוני המילואים. התוצאה היא שכאשר יש קושי תקציבי במערכת הביטחון, הקורבן הזמין הוא אימוני מערך המילואים. קיצוץ בהם יוצר חיסכון כספי מיידי, והכסף הנחסך נזיל ועומד מייד לרשות צה"ל לשימוש אחר.

101 כרמלה מנשה, "סקר בצה"ל חושף כי מרבית חיילי המילואים מאמינים שאינם מוכנים למלחמה", כאן – תאגיד השידור הישראלי, 27 ביוני 2020, <https://bit.ly/3C3IS7c>

הנזק של תופעה זו הוא רב־ממדי: כשירות מערך המילואים מוטלת בספק, כפי שיפורט בהמשך. בה בעת פוחתת הנכונות להפעיל אותו לייעודו גם בעת לחימה, דבר הפוגע קשות בתחושת הערך והמשמעות של אנשי המילואים, שהיא המניע העיקרי שלהם להמשיך במה שהפך בפועל לשירות התנדבותי. זאת ועוד, הנטל היחסי על אנשי מילואים שמספרם הולך ופוחת, רובם מפקדים מרמת מפקד פלוגה ומעלה הממשיכים להיקרא לשירות לעשרות ימים בשנה, נעשה כבד יותר ויותר.

בעבר, כאשר שיעור משרתי המילואים באוכלוסייה הכללית היה משמעותי, היה תפקיד כזה במערך יתרון גם בסביבה האזרחית, שכן הוא העיד על איכות האדם הנושא בו. כיום, כאשר מספר המשרתים שירות משמעותי מועט זהו חיסרון מובהק, למשל בקבלה לעבודה: המשרת, שייקרא להיעדר מעבודתו עשרות ימים בשנה, מתמודד מול אנשים רבים שלא יעשו זאת.

הנטל היחסי הזה הוא גורם מובהק לתופעה של קושי במציאת קצינים שיסכימו להתמנות למג"דים ומ"פים במילואים ביחידות השדה, לאור הקושי שמטיל תפקיד זה על סביבתו המשפחתית והכלכלית של המשרת. כבר לפני עשר שנים הגדיר זאת קצין המילואים הראשי דאז, תת־אלוף (מיל") שוקי בן־ענת, במילים "מי יהיה מ"פ ומג"ד במילואים? מי שאשתו תרשה לו".<sup>102</sup>

### מקצועיות וכשירות מערך המילואים

במלחמות העבר לא הטיל איש ספק בכשירותו של מערך המילואים למלא את ייעודו ככוח ההכרעה של צה"ל. בשנת 2002 עוד טען אלוף ישי בר כי "עד שנת 1988–1989 חטיבת צנחנים במילואים שהתאמנה פעם שנה הייתה טובה יותר מהמקבילה הסדירה שלה", שכן מפקדיה היו מנוסים יותר, חייליה אומנו במידה מספקת וניסיונה המצטבר היה עדיף.<sup>103</sup> מצב זה השתנה מאוד מאז.

כיום המוסכמה היא הפוכה: כשירותו הבלתי מספקת של מערך המילואים — בוודאי ביחס לסדיר ואל מול המשימות הצפויות בשדה הקרב הנוכחי — באה לידי ביטוי במספר תחומים קריטיים:

102 עפר שלח, **האומץ לנצח**, עמ' 211  
103 ברוך נבו ויעל שור, **כל העם צבא? — שירות המילואים בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 125

- הפלטפורמות השונות שבהן מצויד מערך המילואים מיושנות (טנקים, נגמ"שים ועוד), והוא אינו מצויד במערכות הטכנולוגיות המתקדמות הקיימות במערך הסדיר. גם הציוד האישי אינו באיכות גבוהה דיה, והימ"חים לא תמיד מנוהלים היטב.
- אימוני מערך המילואים אינם מספקים ואינם נערכים בתדירות המאפשרת שמירה אמיתית על כשירות.
- החיילים שמסיימים שירות סדיר ומגיעים למילואים הם בשיא כושרם הפיזי והמבצעי. הם מתייצבים למערך בדרך כלל אחרי כשנתיים (תקופת פסק זמן, נסיעה לחו"ל ועוד), כאשר כבר איבדו מכושרם, ואז הם גם נדרשים לבצע "הסבה לאחור" לכלים שאיכותם נמוכה מזו שפגשו בשירותם בסדיר.

בדוח הוועדה בראשות תת-אלוף (אז) רוני נומה, שבחנה את כשירות מערך המילואים בשנת 2013, צוין כי בכל יחידות המילואים ביבשה משתקפים פערי כשירות העלולים להקשות על הפעלת מערך המילואים במתארים התקפיים, ללא פרק של העלאת כשירות בטרם הפעלה, או לחלופין התאמת התוכניות המבצעיות לרמת הכשירות המצויה. בדוח נאמר כי "קיים פער בין האופן שבו מוצגים נתוני הכשירות בכש"ם אל מול תמונת המצב בפועל, שכן מפקדים בסדיר ובמילואים נוטים, פעמים רבות, להעריך גבוה יותר את כשירות יחידתם".<sup>104</sup>

### **שיקולים כלכליים בהפעלת מערך המילואים במשימות הביטחון השוטף**

עד אמצע שנות ה-80 היו שיקולים כלכליים חלק שולי למדי בהחלטות לגבי קריאה למילואים, גם לא בעת מלחמה. תקופות השירות היו ארוכות, שבועות אחדים בכל פעם, חלקן הגדול בפעילות ביטחון שוטף, ותקציב הביטחון נשא רק בהוצאות השירות של תקופת השירות. ב-1985 נחתם הסכם בין משרד הביטחון למשרד האוצר, שבו נקבע כי לראשונה תושת על תקציב הביטחון העלות המלאה של ימי המילואים, כולל תשלומי הביטוח הלאומי למעסיקים בגין ימי המילואים. בצד זאת נקבע כי כל חיסכון בימי מילואים יישמר בתקציב הביטחון ויופנה לפיתוח טכנולוגיות ומציאת חלופות ל"חברת כוח האדם" של המילואים. התוצאה הייתה דרמטית: ב-15 השנים שבין חתימת ההסכם לפרוץ האינתיפאדה השנייה פחת מספר ימי המילואים שניצל צה"ל בכ-90 אחוזים, תוך חיסכון של מיליארדי שקלים בעלות כוח האדם. הייתה לכך גם משמעות רבה לגבי מיקוד הקריאה למילואים במלחמה

104 מבקר המדינה, כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה, **דוח שנתי 2014**, עמ' 30

ובהכנות לה – עיקרון שעליו עמדה הוועדה שהקים קצין מילואים ראשי בראשית שנות ה־2000, שאף נוסח אחר כך בחוק המילואים.<sup>105</sup>

תהליך זה מיקד את תשומת הלב בכך שעלות הפעלת מערך המילואים גבוהה מאוד, והיא הולכת וגדלה. יש לכך מספר סיבות:

- עלות הכלים, הציוד ומרכיבי הלחימה האחרים המסופקים למערך המילואים גדלה יותר ויותר.
- עלות ימי המילואים (התשלום לחיילים ומעסיקיהם דרך הביטוח הלאומי) הולכת וגדלה עקב העלייה הקבועה בשכר במשק. זאת גם במצב שבו מספר הימים קבוע, ובוודאי אם היא גדלה (למשל לצורך הגדלת מספר האימונים).
- עלות התגמולים למערך המילואים הולכת וגדלה לאורך השנים.

### **השינויים בתפיסת ההפעלה הצה"לית ובהוצאתה לפועל במערכות האחרונות**

אנשי מילואים משמשים בתפקידים חשובים בזרועות האוויר והמודיעין של צה"ל, המבוססות על שלד של אנשי סדיר. ואולם עיקר כוח המילואים נועד מיסודו לשמש בצבא היבשה, בהתאם לצורכי המלחמות ה"גדולות" ולתפיסת ההפעלה שהוצגה לעיל.

עם השתנות טבעם של האויבים והמערכות הלכה ופחתה הנכונות להפעיל את מערך המילואים בלחימה עצמה, במערכות הקרקעיות המוגבלות שהיו בשני העשורים האחרונים. במלחמת לבנון השנייה הורכב חלק גדול מן הכוח שנכנס ללבנון בימי המערכה האחרונים מיחידות מילואים – אוגדת "נציב האש" בפיקודו של תת־אלוף ארז צוקרמן, שהייתה כולה אנשי מילואים; אוגדה 98 שאליה השתייכו שתי חטיבות של צנחנים במילואים, וכן כוחות שפעלו במסגרת אוגדה 91.

לעומת זאת, במבצע צוק איתן ב־2014 הפעיל צה"ל לא פחות מעשרה צוותי קרב חטיבתיים במרחב הצפוף של קדמת רצועת עזה. בחלקם עיבו אנשי מילואים את השלד הסדיר, וביחידות מיוחדות גויסו והופעלו מסגרות מילואים. ואולם בשבועיים של פעולה קרקעית לא נכנסו ללחימה חטיבות הצנחנים במילואים, חטיבות החי"ר המבוססות על יוצאי גולני והנח"ל וגם לא חטיבות השריון.

כל זה לא קרה במקרה. כבר בחוברת תפיסת ההפעלה המטכ"לית שהופצה באפריל 2006, פרי עבודה של צוותים בכירים במשך כשלוש שנים (ונגנזה בחטף אחרי הביקורת

105 כמפורט בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, סעיף 6

הציבורית על ביצועי הצבא במלחמת לבנון השנייה), דובר במפורש על מה שכונה "מרכזיות (ולעיתים בלעדיות) הצבא הסדיר".<sup>106</sup>

בהמשך שינה צה"ל את הרטוריקה אבל לא את הפרקטיקה: במסמך **אסטרטגיית צה"ל 2018** נאמר כי הניצחון יושג תוך "התבססות על כוחות סדירים, לצד כוחות מילואים עוצמתיים, מאומנים ומצוידים הנקראים לשירות על-פי צורך [...] כוחות המילואים הם חלק מסד"כ ההכרעה של צה"ל".<sup>107</sup> ואולם בפועל, כאמור, גם כשצה"ל נדרש לגייס כוחות גדולים יחסית הוא העדיף להסתמך כמעט לחלוטין על יחידות סדירות.

בהקשר זה יש לומר את המובן מאליו: שום דבר אינו מכריע, בהקשר של השירות במילואים, כמו שאלת המשמעות, ומשמעות בשירות צבאי פירושה בראש ובראשונה הידיעה שתממש את ייעודך בעת מלחמה. שום הטבה, שום הוקרה, שום תגמול אינם חשובים בעיני איש המילואים ואינם יכולים לשמש סיבה להמשיך בשירות, שכבר מזמן הפך התנדבותי למעשה, כמו הידיעה שכאשר ישראל תזדקק להגנה הוא ויחידתו יהיו שם. וכאשר פעם אחר פעם זה לא קורה, כאשר התוכניות האופרטיביות והאימונים – שצה"ל שיפר וייעל אותם בעשור האחרון – נשארים על הנייר ובתרגילים היבשים, השחיקה ואובדן האמון של גיסות המילואים גדולים בהרבה מכל מה שיוצרות הבעיות האחרות.

בהתאם השתנה גם השיח של מי שפוגש את חיילי ומפקדי המילואים בשנים האחרונות. התלונות על קשיי השירות, העול על המשפחה והסביבה האזרחית ועל בזבוז הזמן וחוסר היעילות בצבא לא נעלמו, אבל עיקר השיח הוא סביב השאלה "האם נבצע את הייעוד הקרבי שלנו ביום פקודה?"

106 תפיסת ההפעלה המטכ"לית לצה"ל, מסמך פנימי, עמ' 123

107 מסמך **אסטרטגיית צה"ל**, 2018, עמ' 12; 34

## גמלאות – בדרך אל הקיר

מעט מאוד נושאים הקשורים לכוח האדם בצה"ל מעוררים דיון אמוציונלי כמו נושא הגמלאות של אנשי הקבע. חוקיותן של "הגדלות הרמטכ"ל" – המנהג הרווח מאז תחילת שנות ה-60 להוסיף עוד אחוזים לזכאותו לגמלה של כל איש קבע המשתחרר משירות – אף נבחנה בעתירה לבג"ץ, שבשעת כתיבת הדברים עדיין לא הוכרעה.<sup>108</sup>

צה"ל אומנם עבר בראשית 2004 למודל של פנסיה צוברת, ולפיכך כבר במחצית השנייה של העשור הנוכחי רוב הפורשים יהיו כאלה שנכנסו לקבע במודל זה, ואולם הסכם פנסייית הגישור משאיר את הפנסיה התקציבית על כנה. היועץ הכספי לרמטכ"ל לשעבר אף אמר זאת במפורש בדיון בכנסת על הסכם כחלון יעלון: "בהסכם הזה נחתם שמהרגע שהם [פורשי צה"ל] יוצאים לפנסיה עד גיל 67 לגברים ועד גיל 62 לנשים הם יקבלו פנסייית גישור, שהיא פנסיה תקציבית לכל דבר".<sup>109</sup>

על פי הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2020, החבות האקטוארית לגמלאי מערכת הביטחון מגיעה ל-260,857 מיליוני שקלים.<sup>110</sup> כשכוללים גם את החבות שנצברה עבור עובדים פעילים היא מגיעה ל-41 אחוזים מסך כל החבות לפורשי שירות המדינה – ואולם נאמר במסמך גם כי החבות בגין פנסייית הגישור, שהתקנתה בתקנות טרם הושלמה למרות שחלפו כחמש שנים מהיו שבו נחקקה בחוק, אינה כלולה בחישוב.<sup>111</sup> אם יחשבו אותה, סביר להניח ששיעור החבות לגמלאי מערכת הביטחון יטפס להרבה יותר ממחצית מכלל תשלומי הגמלאות העתידיים של המדינה.

לענייננו חשוב הנטל שיטילו תשלומי הגמלאות על תקציב הביטחון עצמו. סעיף הגמלאות הוא מן הסעיפים הצומחים במהירות הרבה מכולם בתקציב הביטחון. ב-2009 עמד תקציב גמלאות הקבע של צה"ל (לא כולל תשלום הגמלאות לפורשי משרד הביטחון וגופי ביטחון אחרים) על 3.9 מיליארד שקלים. ב-2019 היה שיעורו 7.952 מיליארד שקלים, גידול של

108 ניצן שפיר, "בג"ץ הורה למדינה לנמק מדוע לא יבוטלו הגדלות הרמטכ"ל לפנסייית משרתי הקבע", **גלובס**, 11 בפברואר 2021

109 פרוטוקול מס' 35 משיבת הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, 21 בנובמבר 2016, <https://bit.ly/3PIqDq5>

110 מדינת ישראל, **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2020**, עמ' 338

111 שם, עמ' 108

יותר מ-100 אחוזים,<sup>112</sup> וב-2020 הסתכמה העלות בכ-8.5 מיליארד שקלים, על פי נתונים שמסר משרד הביטחון לבית המשפט במענה לעתירה של עמותת "הצלחה".<sup>113</sup> כדי להבהיר עד כמה הגמלאות הן נטל הולך וגובר על התקציב, יש למזג נתונים אלה עם תחשיבי ה"למ"ס לגבי עלות הביטחון – הכוללים את ההפרשה הפנסיונית למשרתים אך לא את התשלומים לאלה שכבר פרשו.<sup>114</sup> ב-2009 היה התשלום לגמלאות צבא הקבע 7.2 אחוזים מעלות הביטחון (לפי נתוני ה"למ"ס ובהוספת התשלום לגמלאות); ב-2019 זינק הנתון ל-10.1 אחוזים. כלומר, נטל הגמלאות על ההוצאה לביטחון עלה ביותר מ-50 אחוזים בתוך עשור.

על פי נתוני הממונה על השכר במשרד האוצר עמדה הגמלה הממוצעת לקצין בשנת 2020 על 19,404 שקלים לחודש, והשווי האקטוארי הממוצע של הגמלה לקצין על פי תוחלת החיים הצפויה עמדה על כ-8.7 מיליון שקלים.<sup>115</sup> חיסכון פנסיוני זה לאדם שיפרוש בגיל 43, הגיל הממוצע על פי מודל הקבע הנוכחי, עולה פי כמה וכמה על כל חיסכון שיצבור מי שיעבוד פרק זמן מקביל בשירות המדינה ואף בתפקידים יוקרתיים בשוק הפרטי. כאמור, המצב לא ישתנה גם כשכעיקר הפורשים יהיו בתוכנית פנסיה צוברת, בשל הסכמ פנסיוני הגישור.

ואולם הבעיה העיקרית אינה רק הנטל הכספי אלא גם ההטיה ההיסטורית – שיש לה משמעות רבה בכל הנוגע ליכולת ניהול כוח האדם של צה"ל – לכיוון הגמלאות שמהן נהנית קבוצה קטנה יחסית של פורשים. חלקם נגדים שחשוב בהחלט לשמר (ופורשים בגיל ממוצע מאוחר יותר מקצינים); ואולם רובם קצינים בדרגות גבוהות, ובוודאי רוב הנטל הכספי בגינם. בה בעת, צה"ל מתמודד עם קושי אמיתי לשמר בשורותיו קצינים צעירים במסלול הקרבי או הטכנולוגי, שהגמלה מעניינת אותם הרבה פחות מן השכר שהם מקבלים היום. עול הגמלאות וחוסר גמישות ניהולית מקשים על הצבא להגיע להסדרים שיניחו את דעתם, וכך הוא מאבד כוח אדם חיוני לטובת החיסכון המופרז של אלה שנשארים בשורותיו.

112 הצעת תקציב המדינה לשנת 2019, חוברת ביטחון – נושאים לא מסווגים, עמוד ל

113 עמירם ברקת, "עלות הפנסיה התקציבית של גמלאי צה"ל ב-2020: 8.5 מיליארד שקל", **גלובס**, 31 במארס 2021

114 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הוצאות לביטחון בישראל 1950-2019**, עמ' 30

115 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דוח על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**, עמ' 19-20

## הצעות קודמות לשינוי

במהלך השנים הוצעו גופי בדיקה שונים שינויים במודל הגמלאות לפורשי צה"ל, מתוך מטרה ברורה להקטין את העול שיוצרים תשלומי הגמלאות הן על תקציב הביטחון השוטף והן על החבות האקטוארית של המדינה לפורשים ממערכת הביטחון.

ועדת ברודט המליצה על העלאת גיל הפרישה וטענה כי הקטנת מצבת הקצינים בצה"ל כתוצאה מהארכת משך השירות והקדנציות, נוסף על הפחתת מספר השנים שבהן יהיו הפורשים בגמלאות, משום שיפרשו בגיל מאוחר יותר – יובילו בהכרח להקטנת הסכום הכולל המשולם לגמלאים.<sup>116</sup> המלצות הוועדה עלו בקנה אחד עם המלצות ועדת מלכא שקדמה לה ועם פעולתו של צה"ל באותן שנים, אולם במודל הקבע החדש שינה צה"ל את המגמה, וכיום הפרישה היא בגיל מוקדם בהרבה משהמליצה הוועדה.

הוועדה בראשות פרופ' אשר טישלר, שהקים שר הביטחון אהוד ברק, המליצה ב־2012 להציע את גיל הפרישה מצה"ל, להשאיר את פנסיית הגישור לקצינים בכירים בלבד ועבור כל השאר "לתת במקומה מענק פרישה מתאים לפורשים. חישוב המענק המתאים יקבע ע"י הערך המהוון של פנסיית הגישור הקיימת, השכר, גיל הפרישה, וההסתברויות לתעסוקה בשוק האזרחי בגילים השונים".<sup>117</sup> הוועדה העריכה את מענק הפרישה הממוצע בכמיליון שקל, סכום נמוך בהרבה מההיסכון הפנסיוני המגולם במודל הקיים של פנסיה תקציבית או פנסיית גישור.<sup>118</sup> ועדת טישלר תקפה את רעיון פנסיית הגישור במילים חריפות, שכן היא "אינה הוגנת ואינה שוויונית".<sup>119</sup>

משרד האוצר דחה את מסקנותיה של הוועדה, שכאמור הוקמה על ידי שר הביטחון ולא על ידי הממשלה, והן לא עוגנו בהסכם כלשהו.

כעבור שנים אחדות אימצה ועדת לוקר את הרעיון של מענק פרישה במקום גמלה, אך המליצה להשאיר את **הלוחמים**, ואותם בלבד, במודל של פנסיה תקציבית או גישור. על פי הצעתה, "משרתי קבע בדרגת סא"ל ומעלה שיעברו את גיל 42, יזכו באפשרות לסיום השירות בצבא בשני מסלולי תגמול אפשריים: **לוחמים** – מי ששימשו בתפקיד מג"ד, סמח"ט או בתפקידים מבצעיים דומים, ובעלי תפקיד מקביל בזרועות האוויר והים – יוכלו

116 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2007, עמ' 111

117 דוח ועדת טישלר לתקציב הביטחון, 2012, כפי שמצוטט אצל מוטי בסוק, "ועדת טישלר ממליצה: קציני צה"ל יפרשו בגיל 40 ויקבלו מיליון שקל במזומן", **TheMarker**, 19 באוגוסט 2012,

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

118 שם

119 שם



לפרוש, על פי החלטת הצבא, בגיל 42 ולקבל פנסיה תקציבית או פנסיית גישור, כנהוג כיום. מסיימי שירות שאינם לוחמים ועברו את גיל 42 יקבלו מענק הוני חד־פעמי במועד סיום השירות".<sup>120</sup>

ועדת לוקר הציעה נוסחה לחישוב מענק הפרישה, המבוססת על שנות השירות, המשכורת של הפורש בשנים האחרונות לשירותו, כפול מקדם הנגזר מאופי השירות ומבחין גם הוא בתקופות שבהן שירת הפורש במערכי הלחימה, תומכי לחימה, הטכנולוגיה והמטה, וכן הוצע מקדם מיוחד לנגדים, שסיכויי התעסוקה שלהם נמוכים מאלה של קצינים. בחישובי ההדגמה שצורפו לדוח הוועדה הגיע המענק לקצין ששירת בצה"ל 22 שנים, חלקן בתפקידי לחימה ורובן בתפקידי מטה, ומשכורתו האחרונה הייתה כ-32 אלף שקלים – כלומר סך כל זכאותו היא מן הנמוכות שיהיו לפורש – לכמיליון שקלים.<sup>121</sup>

צה"ל ומשרד הביטחון התנגדו בחריפות לדוח לוקר ולעניין הגמלאות בתוכו, ובסופו של דבר נחתם כידוע הסכם כחלון־יעלון, שהותיר את המודל הקיים על כנו. מאז, כפי שכבר פורט, המשיך עול הגמלאות לצמוח, התקנות לפנסיית הגישור טרם נחתמו והוויכוח הציבורי על תנאי הפרישה, ובתוכם "הגדלות הרמטכ"ל", הגיע עד לבית המשפט העליון וגרם לצבא ולקציניו נזק תדמיתי כבד.

## מה יקרה ב־2025?

על פי החקיקה משנת 2016 צריכה מערכת הביטחון להפחית עד שנת 2025 את הגמלה הממוצעת לקצין עד 12 אלף שקלים. ספק אם המערכת תעמוד בכך – ראש אכ"א אף אמר בדיון ועדת ביקורת המדינה שיידרשו תיקונים כדי לעמוד ביעד זה.<sup>122</sup> ראוי לציין כאן כי הסכום 12 אלף שקלים הוא במחירי 2015 – השנה שבה נחתם הסכם כחלון־יעלון. לפי חישובי האוצר, הסכום בפועל בשנת 2025 אמור להגיע לקצת יותר מ־14 אלף שקלים, וזאת בהצמדה לקצב העלייה משוער של מדד השכר של הממשלה המרכזית (שאליו מוצמדת הפנסיה הצבאית).

הסכם כחלון־יעלון נערך בחופזה וללא שיתוף גורמים רלוונטיים בכירים במשרד האוצר, כדוגמת החשבת הכללית, הממונה על השכר והממונה על שוק ההון. מבקר המדינה אף

120 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 44

121 שם, עמ' 69

122 ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 16 בדצמבר 2020

הביע על כך ביקורת חריפה בדוח ביקורת מיוחד שכתב.<sup>123</sup> הדבר גרם לכך שסעיפים חשובים בהסכם לא כובדו, ובהם קיצור השירות הסדיר בחודשיים. גם התיקון לחוק שירות הקבע בצה"ל (גמלאות), שנחקק בסוף שנת 2016 כדי ליישם את ההסכם על פנסיית הגישור, היה מלא חורים.

עד מועד כתיבת הדברים, למרות שחלפו יותר מחמש שנים ממועד החקיקה, לא נחקקו תקנות שיגרמו לחוק להיכנס לתוקף של ממש, בגלל ויכוחים מהותיים בין משרדי הביטחון והאוצר.<sup>124</sup> זאת למרות שבחוק נקבע כי תקנות ראשונות יובאו לפני הכנסת עד 1 ביוני 2017.<sup>125</sup> הדבר מעורר קושי מעשי, שכן צה"ל וגופי הביטחון האחרים כבר מוציאים לגמלאות משרתים לא רבים במסלול של פנסיה צוברת, מבלי שיהיה בסיס חוקי לפנסיה שהם מקבלים. בצה"ל אף נאמר במפורש לפורשים אלה כי ההסכם איתם הוא זמני ותלוי חקיקה, ופנסיית הגישור שהם מקבלים מוגדרת "זמנית". מספרם המועט מאוד של אלו יישאר כך עד שנת 2025, אך בשנה זו הוא צפוי לגדול במידה ניכרת, שכן קצינים שנכנסו לשירות קבע ב־2004, אז החל מסלול הפנסיה הצוברת, יגיעו לגיל 42 שהוא גיל הפרישה המינימלי.

כפי שכבר הוזכר, על פי דוח הממונה על השכר עמדה הגמלה הממוצעת לקצין בסוף שנת 2020, יותר מארבע שנים לאחר השלמת החקיקה הראשית בכנסת, על 19,404 שקלים בחודש – סכום הגבוה ביותר מ־6,000 שקלים בחודש מהסכום שהיה אמור להיות על פי התוואי המוביל לסף שנקבע בחקיקה (13,363 שקלים בחודש, על פי הצמדת 12 אלף שקלים למדד שכר שכיר בענף ממשלה מרכזית של הלמ"ס).<sup>126</sup> לא ברור איך מתכוונת מערכת הביטחון לסגור פער משמעותי זה בתוך חמש שנים בלבד, בשעה שבארבע השנים הראשונות לקיומו הגמלה הממוצעת לקצין לא רק שלא ירדה, אלא אף עלתה בשנים מסוימות בכמה מאות שקלים בחודש.

123 מבקר המדינה, **הסדרי הפנסיה במדינה – דוח ביקורת מיוחד**, 2016, עמ' 12  
124 כך למשל, עדיין אין הסכמה עד איזה גיל תשולם פנסיית הגישור; האוצר דורש שהדבר ייעשה עד גיל 60 בלבד, מערכת הביטחון דורשת שהגישור ישולם עד גיל 67  
125 הכנסת, הלשכה המשפטית, "עיקוב בהתקנת תקנות קצבת הגישור למשרתי קבע בצה"ל – סוגיות משפטיות", 7 באוגוסט 2018, עמ' 1 (מסמך שהופץ לחברי הכנסת)  
126 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דוח על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**, עמ' 22

מצב דברים זה מוביל למשבר שיתרחש, אם לא יהיה שינוי, בסוף שנת 2025. על פי התיקון לחוק, אם יעלה סכום הגמלה הממוצעת לקצין בשנת 2025 על 12 אלף שקלים (במונחי 2015), יתבטל הסכם הגישור ושר האוצר יוכל לקבוע על דעת עצמו תקנות חדשות.<sup>127</sup> מובן שמצב זה, שבו יודיעו לכל קציני צה"ל בקבע כי החקיקה שלפיה הם מיועדים לקבל גמלה מבוטלת ועלולה להשתנות באחת, הוא בלתי קביל. אבל משמעותו הכספית האמיתית של ההסכם, כפי שנגלתה לאנשי האוצר רק לאחר שנחתם, ואי־מימושם של חלקים אחרים בהסכם כחלון־יעלון גרמו לכך שהתקנות עדיין לא תוקנו, והמועד המכריע הולך ומתקרב. ראש אכ"א מוטי אלמוז הגדיר בזמנו את הדברים בפני ועדת ביקורת המדינה של הכנסת במילים "אני חושב שהגענו לשלב שבו הקיר הזה ממש פוגש אותנו. אנחנו חד משמעית בו, וצריך הכרעה של השלטון בישראל לגבי הסוגיה הזאת".<sup>128</sup> מאז חלפה יותר משנה, הכרעה אין והקיר הולך ומתקרב.

127 חוק שירות הקבע בצבא־הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985

128 ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 17 ביוני 2020, עמ' 6



שער שלישי  
פרמטרים לעיצוב המודל החדש

3



## אסטרטגיית צה"ל כמסמך מכווין לגיבוש מודל כוח האדם

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

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

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

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

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

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

130 **אסטרטגיית צה"ל**, 2018, עמ' 11

131 שם, עמ' 12

132 שם, עמ' 21

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

מאמץ הגנה פעיל וסביל בכל ממדי הלחימה, שמטרתו להקטין את הנזק לאוכלוסייה ולתשתיות חיוניות אזרחיות וצבאיות<sup>134</sup> [...] ההגנה תאפשר את רציפות הפעלת הכוח הצבאי בהגנה ובהתקפה; תגן על תשתיות לאומיות חיוניות ומוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי; ותגן על מרכזי אוכלוסייה.<sup>135</sup> מעיקרון זה נובע הצורך בהקמה וביסוס של כוח הגנה משמעותי, הן בהיבט הצבאי – הגנת הגבולות, הגנה אקטיבית בפני איומי נשק תלול מסלול; והן בהיבטים של חילוץ והצלה, שמירת הסדר בעת עימות, תגבור המערכים האזרחיים לצורך הבטחת רציפות התפקוד בעת התקפה על העורף ועוד.

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

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

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

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

133 אסטרטגיית צה"ל, 2018, עמ' 12

134 שם, עמ' 22

135 שם

136 שם, עמ' 24

137 שם, עמ' 31

138 שם, עמ' 32

139 שם



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

סדר העדיפויות במיון כוח האדם המתגייס לצה"ל:

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

קבוצה ב: שאר היחידות בצה"ל.

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

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

## עקרונ יסוד – ייחוד הדרג הלוחם

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

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

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

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

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

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

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

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

## הצורך בשירות אזרחי־ביטחוני

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

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

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

141 הצעת חוק משמר לאומי, התשפ"ב–2022

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

**מספר המגויסים הנדרש – הערכה**

על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, בשנת 2020 שירתו במשטרה 32,387 שוטרים, מתוכם 4,316 שוטרי חובה (חיילים בשירות חובה משטרתי).<sup>143</sup> זהו יחס של 2.87 שוטרים לאלף איש, המדרג את ישראל במקום נמוך במיוחד ביחס למדינות אירופה: על פי נתונים רשמיים של האיחוד האירופי, רק במדינות סקנדינביה ובפולין קיים שיעור נמוך יותר של שוטרים ביחס לאוכלוסייה, ובחלק מן המדינות השיעור עולה על זה של ישראל ב־50 אחוזים ויותר.<sup>144</sup> זאת במדינות שבהן משימותיה של המשטרה הן בעיקרן המשימות הקלאסיות, ללא העול הנוסף של שמירת ביטחון הפנים לנוכח איומי טרור מוגברים, משימות משמר הגבול ביהודה ושומרון ומאפיינים ייחודיים אחרים של עבודת המשטרה בישראל. לשם השוואה, ביוון היחס הוא 5.07 שוטרים לאלף נפש, ובצרפת 3.98.<sup>145</sup> בישראל, כדי להגיע ליחס של ארבעה שוטרים לאלף נפש יידרשו כ־37,200 שוטרים – תוספת של כ־5,000 שוטרים למספר הקיים. מדובר בכ־7.5 אחוזים ממחזור הגיוס הנוכחי לצה"ל. יחד עם המשימות האחרות של השירות האזרחי־ביטחוני ניתן להניח שהצרכים עולים אף על הגידול הצפוי במחזורי המועמדים לשירות ביטחון בשנים הקרובות – וזאת מבלי לכוון את המשרתים למשימות שאינן ביטחוניות.

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

143 משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2020, עמ' 12

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

145 שם

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

147 שם

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

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

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

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

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

## “צבא מקצועי” – אופציה תאורטית בלבד

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

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

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

### ההשלכות על איכות הצבא

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

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

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

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

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

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

בניגוד למה שנטען לא אחת, הטכנולוגיה אינה מחליפה את כוח האדם האיכותי אלא רק מעצימה את הצורך בו. כדבריו של תת־אלוף (מיל) אמיר רוגובסקי, שבתפקידו האחרון בצה"ל היה רח"ט תומכ"א באכ"א, "אין אפשרות כיום לקיים הון אנושי של תשתית טכנולוגית ללא גיוס חובה לצה"ל [...] בצבא מקצועי האליטה האיכותית לא תתגייס, לדעתי לא יהיה כמעט גיוס נשים, לא יהיה צבא מילואים, לא יהיה פיתוח של הון אנושי טכנולוגי".<sup>156</sup>

אסור להתעלם מכך שבצבאות הטרור/גרילה, שהם עיקר כוחו של האויב בגבולות ישראל, הם צבאות "מקצועיים" מעצם העובדה שקציני וחיילי חזבאללה או חמאס הם לוחמים ותיקים ורבי ניסיון, המשרתים באותם תפקידים שנים רבות. ואולם מכפלת איכותם האישית של מפקדי השדה בצה"ל עם היתרון המוחלט בעוצמה ובטכנולוגיה אמורה לפצות על כך.

## המשמעויות הכלכליות

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

154 גיורא איילנד, "תפיסת היסוד של בניין כוח האדם בצה"ל", בתוך מאיר אלרן וגבי שפר, עורכים, **השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות**, מזכר 148, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015, עמ' 17

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

156 ראובן גל, שלמה מיטל, עורכים, **מודל הגיוס לצה"ל: חלופות וחידושים**, מוסד שמואל נאמן, 2014, עמ' 12



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

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

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

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

## דוגמאות מן העולם

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

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

158 שם, עמ' 88

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Xinhua, "Germany debates reintroducing compulsory military and social service", *Xinhuanet*, 2020, July 8, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/08/c\\_139195678.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/08/c_139195678.htm)

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

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

## מדינות שבהן קיים עדיין גיוס חובה – לקחים

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

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

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

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

166 שם, עמ' 32

167 שם, עמ' 44

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

בשווייץ (שכן גוריון השתמש במודל שלה לעיצוב תפיסת צבא העם בראשית ימי המדינה) קיים גיוס חובה לגברים כתפיסה לאומית של אחדות במדינה המורכבת מקנטונים ושיש בה גיוון אתני ודוברי שפות שונות, אך משכו קצר (ארבעה-חמישה חודשי אימון) ולאחריו ממשיך המגויס לשרת במילואים כ-15 שנים נוספות.<sup>170</sup> מגויס רשאי לסרב לשרת בצבא, אולם אז הוא מגויס לשירות אזרחי ארוך יותר מהשירות הצבאי (כפי שהיה הדבר בגרמניה לפני ביטול גיוס החובה שם) ואף משלם מס – שלושה אחוזים מהכנסתו – עד גיל 37.<sup>171</sup> המחקר מציין כי גורמים כלכליים – החשש כי השירות הצבאי פוגע ביכולתן של החברות השווייצריות להתחרות – הביאו לצמצום הכוחות המזוינים לרמה המעוררת בקרב ראשי הצבא חשש לגבי מוכנותו, וכי קיומה של אופציית השירות האזרחי מקשה על הצבא לגייס לשורותיו בעלי מקצועות נדרשים, עד כדי כך שהצעות להגבלת השירות האזרחי עולות מדי פעם.<sup>172</sup>

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

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

168 *Defence Mobilisation Planning Comparative Study*, עמ' 45

169 שם

170 שם, עמ' 57

171 שם

172 שם, עמ' 67

173 שם, עמ' 70

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

## עקרונות לעיצוב המודל

### 1. על שירות החובה להיות ביטחוני במהותו

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

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

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

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

174 חוק יסוד: הצבא, 1976

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

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

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

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

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

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

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



#### 4. כלליות בגיוס, רב־ממדיות בשירות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **7. יעילות כלכלית היא קריטריון אך לא מבחן יחיד**

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

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

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

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

שער רביעי  
המודל הרב־ממדי





## תהליך המיון והגיוס

משרד הביטחון, האחראי כיום לגיוס לשירות הצבאי, הוא הגוף המתאים לביצוע תהליך הגיוס והמיון הראשוני, הן משום הבקיאות, הניסיון וכושר הביצוע המצויים בו והן כדי לקיים את עקרון העדיפות לשירות הצבאי.

בעת שהמלש"ב (גבר או אישה, השימוש בלשון זכר הוא מטעמי קיצור בלבד) יגיע לגיל המיון הראשוני, העומד היום על 17, יתחיל תהליך המיון על פי הקריטריונים הנהוגים במיון הצה"לי. בסיומו תקבע **מערכת הביטחון** לאיזו מסגרת שירות (צה"ל או השירות האזרחי-ביטחוני) יופנה המלש"ב. אם המלש"ב מגויס לצה"ל תקבע המערכת לאיזו יחידה צבאית יופנה, דבר שיקבע גם את משך השירות ותנאי השירות על פי מודל החובה החדש.

תחול חובת התייצבות למיון על כל צעיר וצעירה בגיל הגיוס. במגזרים הפטורים היום למעשה משירות – ערבים, חרדים, נשים מהמגזר הדתי-לאומי – תוגבר הפעילות לגיוס ולהתנדבות לשירות וייקבע תאריך יעד להחלפתה בחובת התייצבות ושירות לכול. לפיכך החקיקה הראשונית לשינוי חוק שירות ביטחון תהיה בהוראת שעה, שתוחלף בבוא הזמן בחקיקה קבועה. זאת מטעמים עקרוניים, וכן משום שפסקי הדין השונים של בג"ץ בעניין הבהירו שבית המשפט לא יקבל כל הסדר חקיקתי שאין בו מרכיב של חובת שירות, אלא כפתרון זמני שייבחן על פי תועלתו בפועל.

המיון וההצבה יתבצעו על פי עקרון על של התאמה לתפקיד. מגוון התפקידים בשירות הצבאי והאזרחי-ביטחוני יהיו פתוחים לגברים ולנשים כאחד, על פי העיקרון שקבעה בשעתה ועדת שגב, "האדם הנכון במקום הנכון".<sup>180</sup> **אורך השירות, התגמול ושאר הפרמטרים של השירות בכל תפקיד ייקבעו לפי התפקיד בלבד, ולא לפי מגדר או קריטריונים אחרים.** 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. תהיה חלוקה הוגנת ונכונה של ההקצאה על פי המשימה ועל פי קבוצות האיכות השונות, ואולם בתוך כל קבוצת איכות תישמר העדיפות לשירות הצבאי, כך שקביעתה של מערכת הביטחון לגבי מקום השירות של המלש"ב תהיה סופית.

180 דוח הוועדה לעיצוב שירות הנשים בצה"ל בראיית העשור הבא (ועדת שגב), 2007, עמ' 7

## שירות החובה בצה"ל

**שירות החובה הבסיסי בצה"ל לגברים יקוצר לשנתיים, בשתי מדרגות: מ-32 חודשים ל-28 חודשים עד יולי 2025, ומ-28 חודשים ל-24 חודשים עד יולי 2029**

זאת בדומה לריווח הזמנים שקבעה בשעתה ועדת בן בסט לקיצור שירות החובה, שלא מומש.<sup>181</sup> בהמשך יישקל קיצור נוסף של שירות החובה.

בשירות החובה הבסיסי ישרתו בעלי תפקידים עורפיים ומנהליים. רשימת התפקידים שיחייבו בשירות זה תיקבע על ידי צה"ל ותאושר על ידי הקבינט הביטחוני-מדיני וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. משרתים אלה יקבלו דמי קיום ותנאים אחרים על פי הקריטריונים הנהוגים היום לגבי חיילים בתפקידים אלה.

**חיילים קרביים, טכנולוגים ביחידות המודיעין והסב"ר ותומכי לחימה נחוצים ישרתו שירות ארוך יותר, במדרגות של חצי שנה (שנתיים וחצי או שלוש) ועל פי רשימת תפקידים שתיקבע על ידי צה"ל ותאושר על ידי הקבינט הביטחוני-מדיני וועדת החוץ והביטחון של הכנסת**

מלש"ב המיועד לתפקיד כזה יחתום מראש בעת גיוסו על התחייבות לשירות נוסף, כפי שהדבר נעשה היום ביחידות עילית ובתפקידים מסוימים במערך הטכנולוגי.

### שירות שמעבר לתקופת השירות הבסיסי

שירות כזה יזכה את המשרת בתגמול קבע קצר וכן בעדיפות במענקים שלאחר תקופת השירות, כדוגמת מסלול "ממדים ללימודים". זאת על פי סולם שייקבע על ידי צה"ל ויהיה ידוע מראש למשרת. חודשי השירות הנוסף יתוקצבו על פי דרישות כוח האדם בתפקידים אלה, כשם שתוקצבו בשעתם חודשי השנ"ב (שירות נוסף בתשלום) בצה"ל לאחר קיצור השירות ל-32 חודשים.

181 דוח הוועדה לבחינת קיצור שירות החובה בצה"ל, 2006, עמ' 10

מודל השירות הרב-ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל / עפר שלח

## **שירות החובה הבסיסי לנשים לא יוארך במקביל לקיצור השירות לגברים. עם סיום תהליך קיצור השירות, מדרגות שירות החובה יהיו זהות לגברים ולנשים וייקבעו על פי התפקיד בלבד**

בהתאם לכך יבוטל ההסדר הקיים בהתאם לסעיף 16א (ג) לחוק שירות ביטחון, שלפיו נשים המשרתות בתפקידים מסוימים מגויסות מראש לתקופת שירות זהה לזו של גברים, ללא תגמול שנ"ב. הסדר זה יבוטל גם בתקופת הביניים, שבה שירות החובה של גברים יהיה 28 חודשים ושל הנשים שנתיים בלבד, ובתקופה זו השירות הנוסף של נשים מעבר לשנתיים יהיה בתנאי שנ"ב.

## **תיבחן הוספת מסלול למש"קים ביחידות הקרביות, בדומה למסלול הייעודי לקצונה הנהוג כעת**

כיום קיים בצה"ל מסלול ייעודי לקצונה המיועד למשרתים בחיל האוויר, פיקוד העורף, מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), משאבי האנוש, הלוגיסטיקה ועוד.<sup>182</sup> במסלול זה עוברים המתגייסים שאותרו מראש כבעלי נתוני קצונה טירונות והכשרה ייעודית, ולאחריהן קורס קצינים, שבסיומו הם משרתים בתפקיד תוך חתימה מראש לשירות קבע. בדומה לכך ועקב הצורך במקצוע תפקיד המש"ק ביחידות הקרביות ייבחן מסלול ייעודי למש"קים, שיחתמו לשירות קבע קצר נוסף ויזכו להטבות ייעודיות. הדבר יאפשר שירות משמעותי למפקדים זוטרים, שבצבאות אחרים הם השלד המקצועי של היחידות בשגרה ובעת לחימה, ויפתח עבורם אפשרות להמשך שירות קבע שאינו בהכרח כולל קצונה. זאת גם בהתאם למטרה של הפחתת מספר הקצינים שצה"ל מכשיר מדי שנה.

## **"פרק המשימה" במסלול השירות לחרדים ולאוכלוסיות מיוחדות יישמר במתכונתו הנוכחית**

פרק זה, המיועד להכין את החיילים לחיים האזרחיים וכולל השלמת לימודים והקניית מיומנויות עבודה, יבוצע כחלק מן השירות הסדיר בכל משכי השירות, על פי קריטריונים שייקבעו בצה"ל.

182 המדריך המלא לקצונה ייעודית, אתר צה"ל, <https://bit.ly/3SJ6jYi>

## **מסלולי המכינות הקדם־צבאיות ושנות השירות ימוסדו, ובשילוב עם צה"ל יוטמעו בהם תכנים המכשירים לשירות קרבי ולקצונה**

המכינות הקדם־צבאיות קמו בשנות ה־90 כמענה לצרכים חינוכיים למתגייסים עתידיים – חיזוק הבסיס האמוני במגזר הדתי־לאומי, חינוך לערכים במכינות החילוניות, דוקיום וחיים בצוותא. עם הזמן גבר מאוד הביקוש למכינות ולשנת השירות המופעלת על ידי התנועה הקיבוצית, ובמקביל עלה מאוד מספר החניכים המתנדבים בהמשך לשירות ביחידות קרביות ומובחרות ולמסלולי הקצונה.

הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט אף ציין זאת כשביקש לבטל את הפנימיות הצבאיות, בנימוק שצה"ל מקבל ממילא את הפיקוד האיכותי שהוא זקוק לו ממקורות אחרים, ובראשם המכינות הדתיות והחילוניות.<sup>183</sup> בוגרי המכינות ושנות השירות אכן מהווים היום חלק משמעותי מהקצונה הצעירה ביחידות הקרביות, ועל פי פרסומים מהשנים האחרונות עמד מספרם על כרבע ממסיימי בה"ד 1 במסלול השדה.<sup>184</sup>

יש למסד מסלול זה תוך התחשבות בצורכי הגיוס משנה לשנה, על ידי מיסוד התמיכה במכינות בבסיס תקציב הביטחון, ובמקביל ליצור בצה"ל תוכנית מוסכמת עם ועד ראשי המכינות שתכלול תכנים ייעודיים שיוכנסו לתוכנית בכל מכינה מוכרת. בוגרי המכינות ושנות השירות שיתחייבו מראש לקצונה ביחידות קרביות יתגייסו בתנאי השירות הקרבי, ותיבחן האפשרות למענקים מיוחדים לחתימה מראש כשם שהדבר היה נהוג בעבר.

## **צה"ל יקיים תהליך ארגוני מקיף, שבו תיבחן הנחיצות של יחידות ותפקידים במסגרת תפיסת ההפעלה**

תהליך זה יתבצע על פי בחינה מקצועית של הצורך האמיתי למושג ההישג הנדרש מצה"ל בכל מתארי הלחימה, החידושים הטכנולוגיים ופיתוח מענים לא מאוישים למשימות שבוצעו בעבר על ידי חיילים, והעיקרון שלפיו צה"ל מתמקד בתפקיד הליבה שלו. במסגרת זו ועל פי המודל החדש, שבו אורך שירות החובה והתגמול עבורו נקבעים על פי התפקיד, יודגש גם ההכרח לצמצם את מספר הקצינים שצה"ל מכשיר מדי שנה, וייקבע

183 עמוס הראל, "יד ראשונה מצה"ל: פתאום ישראל החליטה שהיא לא צריכה את הנשק הכי יקר שלה", **הארץ**, 11 בדצמבר 2015

184 בה"ד 1: 27.5% ממסיימי מסלול השדה – בוגרי מכינות, מועצת המכינות הקדם צבאיות, 3 בנובמבר 2019 <https://bit.ly/3SUx6Bg>; קצינים לוחמים חדשים בצה"ל – 1 מכל 4 בוגר מכינה, מועצת המכינות הקדם צבאיות, 2 במארס 2021, <https://bit.ly/3QGjTKg>



יעד להחלפה של קצינים במש"קים בתפקידים שאינם מחייבים הכשרה לקצונה. תוצרי התהליך והמסקנות הארגוניות הנגזרות ממנו יאושרו על ידי שר הביטחון.

### **סעיף 42 לחוק שירות ביטחון יתוקן, ויבוטל ההסדר המיוחד לעיון חוזר בפטור מטעמי הכרה דתית שהושג במרמה**

בכך ישווה מעמדו של פטור כזה עם כל פטור אחר, והוא יבוטל מייד ברגע שיוכח כי אכן הושג במרמה. מהלך זה הוא אחת מהמלצותיה העיקריות של ועדת שגב,<sup>185</sup> והוא נחוץ לשינוי המצב שבו רק כ-40 אחוזים מהנשים החייבות גיוס אכן משרתות בצה"ל, וכן להגברת השוויון לא רק בין נשים וגברים בצבא עצמו אלא גם בין הנשים המשרתות לאלה שאינן מתגייסות.

**כל הסדרי השירות הפרטניים ייבחנו מחדש, ואלה שיוחלט להשאירם יעוגנו בחוק**  
 במסגרת תהליך זה ייבחנו מחדש מסלול ההסדר, כולל מספר המשרתים בהסדר והאורך היחסי של פרק השירות הפעיל בתוכו, העומד היום על 16 חודשים; מסלול הנח"ל, כולל "פרק המשימה הלאומית"; ומסלולי השירות למצטיינים בתחומים שונים ובהם ספורט ואומנויות, שאם יוחלט לבטלם במסגרת צה"ל הם יועברו לשירות האזרחי-ביטחוני.

185 דוח הוועדה לעיצוב שירות הנשים בצה"ל בראיית העשור הבא, 2007

## השירות האזרחי־ביטחוני

### **יוקם שירות אזרחי־ביטחוני במסגרת מנהלת שתוקם במשרד לביטחון הפנים**

אל השירות הזה יופנו המתגייסים שמערכת הביטחון החליטה כי לא יתגייסו לשירות בצה"ל. לאחר הקמתה וביסוסה, המנהלת היא שתפעיל את המשרתים אל מול גופי הממשלה והקהילה השונים, תוך ביטול מעמדם של הגופים המפעילים הקיימים היום בשירות הלאומי ובשירות האזרחי לחרדים.

משרד האוצר יקצה תקציב מיוחד לתהליך ההקמה של השירות האזרחי־ביטחוני, בנפרד מתקציבי משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים.

### **השירות האזרחי־ביטחוני יועד למשימות שמהותן ביטחונית, אך הגוף שצריך לבצע אותן אינו צה"ל**

היחידות שבהן יתבצע השירות יהיו המפורטות בחוק שירות לאומי־אזרחי, התשע"ד–2014.<sup>186</sup> הממשלה תוכל להרחיב את רשימת היחידות האלה באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ובלבד שיישמר העיקרון של שירות שהוא ביטחוני במהותו.

עם ביסוסו של השירות האזרחי־ביטחוני ירחיבו הגופים את פעילותם בתחומים שאינם מכוסים דיים כיום בשל מחסור בכוח אדם, ובהם שמירת הסדר, שיטור חקלאי ושמירת אדמות הלאום, הגנת הסביבה ועוד. פעילות זו תתבצע בפיקוד והדרכה מקצועית של משטרת ישראל.

השירות האזרחי־ביטחוני גם יספק כוח אדם למקרי חירום הנובעים ממגפות, אסונות טבע ועוד, ויסייע לתפקוד הרשויות האזרחיות במקרים אלה.

### **משך השירות האזרחי־ביטחוני יהיה שנתיים, ועם השלמת קיצור שירות החובה בצה"ל יהיה שווה באורכו ובתנאיו לשירות החובה הבסיסי בצבא**

פרקי משימה, אם יהיו כאלה, ייכללו בתוך תקופת שירות זו. דמי הקיום ושאר תנאי התגמול למשרתים בשירות האזרחי־ביטחוני יהיו זהים לאלה של משרתי שירות החובה הבסיסי.

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

## **במסגרת הגופים המפעילים יוקמו ויורחבו יחידות שיבצעו את המשימות החדשות שיוטלו על מגויסי השירות האזרחי-ביטחוני**

במסגרת זו יורחב משמר הגבול ויוקמו בו יחידות חדשות שיעסקו בשיטור חקלאי, שמירת אדמות הלאום וביסוס המשילות באזורים שבהם יש צורך. תוקם מסגרת סדירה לצורך שמירת הסדר באירועים נרחבים של הפרעות סדר, שממנה ייבנו עם הזמן יחידות מילואים שימלאו צורך זה בחירום וייתנו מענה גם לצרכים שיתעוררו במקרה של אסון טבע, מגפה ושאר אירועי חירום אזרחיים במהותם. משטרת ישראל תרחיב את השיטור הקהילתי והעירוני ותשלב בו את מגויסי השירות, תוך מתן מענה לצורכיהן ולאופיין של קהילות ייחודיות בציבור הישראלי.

## **ייקבעו יעדים לגבי מספר המשרתים, עד לביסוסו המלא של השירות**

יעדים אלה יאושרו על ידי הממשלה, ודיווח על העמידה בהם יימסר מדי שנה לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים של הכנסת. היעדים יביאו לידי ביטוי את ההכרח להרחיב את היקף השירות בקרב המגזרים שאינם משרתים.

## **עם הקמתו וביסוסו של שירות החובה האזרחי-ביטחוני יבוטלו בהדרגה צורות השירות החלופי הקיים (שירות אזרחי לחרדים) והשירות למתנדבים (השירות הלאומי)**

בשלב הביניים, עד לביסוסו של השירות האזרחי-ביטחוני, המיזמים השונים העוסקים בעידוד התנדבות לשירות במגזר הערבי ובגיוס במגזר החרדי ימוזגו בהדרגה לתוך מנהלת השירות.

## **משרד הביטחון יגביר את פעילות העידוד לשירות בקרב האוכלוסיות שאינן מתגייסות, והמשרד לביטחון פנים יקים פעילות כזו במגזר הערבי**

זאת מתוך הכרה שהגדלת שיעור המשרתים בקרב מגזרים אלה היא עניין הדרגתי, שיש לעשותו בתבונה ותוך שיח מתמיד עם מנהיגי ציבור ופעולות הסברה בציבור עצמו. לפעולה זו ייקבעו בחוק יעדים כמותיים ברורים, על פי דבריה של השופטת ביניש בפסק הדין בבג"ץ חוק טל: "כל עוד החוק אינו קובע אמות מידה או יעדים לביצועו, הגשמת התכליות נתונה לחסדי הרשות המבצעת, שחופשייה לבחור אם וכיצד ליישם את החוק [...] על הכנסת יהא לגבש הסדר חדש [...] [ו] ליתן דעתה לפגמים עליהם הצבענו, הנובעים, בין היתר, מכך שהחוק אינו כולל כל אמות מידה, קריטריונים ויעדים לביצועו".<sup>187</sup>

187 פסק דין בתיק בג"ץ 6298/07, עמ' 40; 45; 46, <https://bit.ly/3SKaJON>

## מודל הקבע הרב־ממדי

- מודל הקבע הרב־ממדי יישען על כמה מהנחות היסוד של מודל הקבע הנוכחי:
- על שדרת הפיקוד הלוחמת והטכנולוגית של צה"ל להיות צעירה, הן משום אופיו ומסורתו של צה"ל והן מטעמים של יעילות מבצעית וכלכלית.
  - יש לדאוג לרווחתם הכלכלית ולעתידם של הנגדים תומכי הלחימה, שרבים מהם משמשים מוקדי ידע ייחודי, ושאפשרויות התעסוקה שלהם עם שחרורם מהצבא נופלות מאלה של הקצינים הבכירים בגיל הפרישה.
  - הקבע הראשוני הוא נכס ייחודי לצה"ל, המעניק למערכת שנות שירות איכותיות בעלות נמוכה יחסית, ולמשרתים תקופת הכשרה רבת ערך לחיים האזרחיים ולשירות במילואים, או להמשך שירות בקבע.
  - יש ליצור תנאים שיאפשרו למערכת להשאיר בתוכה את המצטיינים והנדרשים, תוך מתן תגמול אטרקטיבי גם למי שישוחרר משירות קודם לגיל הפרישה.
  - יש לחזק את התחושה בתוך הארגון שיש שכר להצטיינות, שכן אם המצטיינים לא יחוו שיש הכרה בכך שהם ממלאים את תפקידם היטב, הם ימהרו לעזוב.
- שמירה על עקרונות המודל הקיים גם תמנע את המצב שתואר בפרקים הקודמים, שלפיו שינויים תכופים במודל הקבע יצרו אצל המשרתים תחושה של חוסר ודאות. בה בעת יש להכיר בצורך לשנות את המודל, לתקן עיוותים שנוצרו בו ולהתאים אותו לצרכיו המעודכנים של צה"ל, לאופיים של דורות הקצינים הבאים ולתנאי המשק הישראלי. העיקרון המנחה של השינויים צריך להיות רב־ממדיות שתקרב את צה"ל גם למקובל בשוק האזרחי, שאיתו הוא מתמודד על חלק מן האנשים שהוא חפץ להשאיר בשורותיו.

### תחודד ההבחנה בין הדרג הלוחם לבין המערכים המנהליים

בבסיס התפיסה צריכה לעמוד ההכרה שהדבר העיקרי המבחין בין צה"ל לבין העולם האזרחי הוא הלחימה. מאפייניה של הלחימה – הנכונות לסכן את החיים, האינטנסיביות והאחריות יוצאי הדופן של הפיקוד הקרבי – הם המצדיקים את מאפייניו הייחודיים של השירות בקבע במערך זה, כולל ההטבות הייחודיות הכלולות בו. לכל שאר התפקידים בצה"ל יש מאפיינים המבדילים ביניהם לבין העולם האזרחי, המצוינים לא אחת על ידי הצבא בדיונים: היכולת לדרוש מן המשרת לעבוד כל מספר של

שעות וימים; היעדר הביטחון התעסוקתי, הבא לידי ביטוי בכך שהצבא יכול לשחרר קצין משורותיו בכל עת, להעביר אותו מתפקיד לתפקיד ולמנוע ממנו את ההגנה של התאגדות עובדים. מאפיינים אלה מצדיקים את הצורך בתגמול ובתמריץ למצטיינים כדי שיישארו בשורות הצבא. ואולם אין בהם כדי להצדיק את הצמדת המערך שאינו לוחם למערך הלוחם – לא במבנה הפיקודי ולא בתנאים הייחודיים.

התפיסה 'להתקדם או לפרוש', החיונית ליצירת אווירה של תגמול למצוינות ביחידות הלוחמות, אינה מתאימה בהכרח ליחידות העורפיות ולתפקידי מטה ומנהלה. יצירת שונות בין לוחמים למי שאינם לוחמים גם תאפשר לצה"ל לבטל בהדרגה את תרבות "החשיבה הסוציאלית", שלפיה תגמול שנקבע מלכתחילה למערכים חיוניים כמו לחימה וטכנולוגיה מחלחל עם הזמן לרוחב והופך לתוספת שכל קצין מקבל אותה. זוהי תופעה שקשה להיגמל ממנה, בין השאר משום שקצינים בתפקידי שדה משרתים אחר כך בתפקידי רוחב במטה, ואז נוצר מצב ששני קצינים הממלאים תפקיד דומה זוכים לתגמול שונה, ובשל לחץ פנים-ארגוני.

### **יוארכו קדנציות בתפקידים בכירים ובתפקידים שאינם בתחום הלחימה**

התפיסה שצה"ל צריך פיקוד צעיר ויוזם נכונה, ואולם יש להבחין בין תפקידי השדה עד דרגת אלוף-משנה (כולל) לבין תפקידי הפיקוד והמטה הבכירים בצבא. הנימוקים לקדנציות של מקסימום שנתיים בתפקידים כמו מג"ד ואפילו מח"ט נכונים ורלוונטיים, אולם המשך אותן קדנציות בתפקידים בכירים יותר, שאין בהם את השחיקה של חיי השדה ויש בהם ערך מוסף נכבד לניסיון ולהיכרות עם התפקיד, היא מוטעית. הארכת הקדנציות בתפקידים בכירים תאפשר גם להפחית את התקנים לתפקידים אלו.

אותם דברים נכונים לגבי קצינים במערך שאינו לוחם, ששירותם דומה במקרים רבים לעבודה במגזר האזרחי. מקביליהם בעולם זה אינם מתחלפים בתפקידיהם כל שנתיים – שלוש, ויש ערך מקצועי רב לניסיונם בתפקיד ולעובדה שפקודיהם יודעים שהם נשארים בתפקיד (בהנחה שימלאו אותו כהלכה, כמובן). במערכים אלה יש להאריך קדנציות – דבר שיעלה בקנה אחד עם ביטולו של גיל הפרישה הממוצע האחיד ועם יצירת טבלאות דיפרנציאליות לגיל הפרישה על פי תפקידים ומערכים.

### **יצמצמו מטות ו"שיטוח" המבנה הפיקודי במערך שאינו לוחם**

צמצום המטות בצה"ל ו"שיטוח" המבנה הפיקודי במערך שאינו לוחם הם המלצות קבועות כמעט של כל הוועדות שבחנו את מצב כוח האדם בקבע,<sup>188</sup> אולם עצם החזרה על המלצות אלו רק מעידה כי אינן מיושמות בפועל. יתרה מזאת, כשמצבת הקבע מתמלאת מחדש לאחר קיצוצים כואבים – למשל בשנים 2008–2013 – הדבר קורה בעיקר בתפקידי מטה ומנהלה.

יש לציין בהקשר זה כי על פי עיבוד שנעשה באגף התקציבים באוצר לנתוני הממונה על השכר, 62 אחוזים מאנשי הקבע אינם משתייכים למערך הלוחם או הטכנולוגי בצה"ל.<sup>189</sup> שינוי המבנה הפיקודי במערכים האחרים עשוי לצמצם במידה ניכרת את מספר אנשי הקבע בצה"ל ולחסוך סכומים גדולים, שאותם יהיה אפשר להפנות לשיפור תנאיהם של המשרתים על פי התפיסה הרב־ממדית.

על צה"ל להעמיד יעדים ברורים לצמצום המטות ולהציג בפני שר הביטחון תוכנית סדורה לדילול המבנה הפיקודי במטות וביחידות שאינן לוחמות, לרמה שתקביל למבנה הניהולי של חברות בשוק האזרחי. אין הצדקה להעתקת היחס של שלושה-ארבעה קצינים מתחת לכל מפקד, כמקובל ביחידות הלוחמות, למטה שתפקידיו דומים לאלה של הנהלת חברה, שם מקובל יחס אחר לגמרי ורבות משכבות הביניים אינן קיימות כלל. במקום זאת יש ליצור מבנים גמישים, מותאמים למהות התפקיד והיחידה, ולעצב את מצבת התקנים של צה"ל בהתאם.

**תורחב האפשרות למסלולי שירות גמישים, הכוללים יציאה לאזרחות וחזרה לצבא, וכן גיוס לצה"ל של בעלי כישורים לתפקידים מסוימים לתקופות קצובות ובחוזים אישיים**

ביחידות המיוחדות של צה"ל נהוגים כבר זמן רב מסלולים מותאמים אישית לקצינים, שחלקם אף יוצאים ללימודים או לעבודה אזרחית וחוזרים לצבא לצורך מבצע או תפקיד מסוים. ברור ששונות שכזו קשה יותר ליישום בצה"ל "הגדול" (מחוץ למסגרת של יחידות אלה), ואולם יש לחזק את התפיסה שלפיה יש לאפשר רב־ממדיות, בתוך הצבא ומחוצה לו, גם במסלול הקריירה של קצינים המיועדים לתפקידים בכירים או משרתים בתפקידים ייחודיים.

188 לדוגמה, **דוח ועדת לוקר**, עמ' 35

189 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דוח על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**

במקביל יש להרחיב מאוד את האפשרות לגייס לשורות הצבא, לתקופות קצובות ובחוזים מיוחדים, אנשים בעלי כישורים מתאימים לתפקידים צבאיים, שלא טיפסו בהכרח במעלה הדרגות בתוך המערך שאליו הם מיועדים. לדוגמה, כיום נבחר בדרך כלל קצין לתפקיד ראש ענף (רע"ן) בדרגת סגן־אלוף מבין רבי־הסרנים באותו מערך. הדבר אינו מאפשר להכניס לשורות הצבא אנשים מוכשרים שרכשו מיומנות נדרשת – למשל מערך משאבי האנוש או הטכנולוגיה – בעולם האזרחי, ועשויים להיות מעוניינים לשרת תקופה קצובה בתפקיד נדרש בצה"ל. נוקשות זו, שמקורה בהעתקת התנאים הייחודיים של השירות הקרבי (שם לא יעלה על הדעת שמג"ד יהיה אדם שלא שירת כמ"פ) למערכים אחרים, פוגעת בגמישות ההעסקה ובגיוס אנשים מעולים לתפקידים נדרשים.

### תעוצב אפשרות לבונוסים כספיים וחוזים אישיים

בארגון גדול כמו צה"ל, הנשען מראשיתו על מסורת של אחידות ועל שכר הנגזר מדרגה, ותק ותוספות רוחביות נוספות, קשה ליצור רב־ממדיות של ממש ולתגמל במונחי חומריים על הצטיינות. ואולם כשם שצה"ל בונה עוד ועוד מסלולי שירות דיפרנציאליים, ובשל הצורך לתגמל נקודתית קצינים מצטיינים כדי להשאירם בשירות, על צה"ל ליצור אפשרות לבונוסים כספיים על פי שיקול דעתם של המפקדים ובאישור הרמה הממונה. אפשרות כזו גם תפחית את הצורך להעניק דרגה כדרך היחידה לתגמול וקידום.

צה"ל ניסה מודל כזה כבר לפני כעשרים שנה, כאשר כל מפקד זרוע או אגף קיבל מיליון שקלים בשנה לצורך תגמול מיוחד למצטיינים. ואולם הנוהג ספג ביקורת רבה, בין השאר בגלל טענות על הענקת כספים למקורבים.<sup>190</sup> כבר אז הסבירו בצבא שהמטרה היא להשאיר בשורותיו טכנולוגים שלא "יערקו" לשוק ההיי־טק הפרטי. בשנת 2016 החל צה"ל לאפשר למפקדים לאשר בונוסים לקצינים צעירים ולנגדים מצטיינים בסכומים של כמה אלפי שקלים.<sup>191</sup>

יש להרחיב את האפשרות הזו תוך בקרה ראויה. גם אם הבונוסים עצמם לא יהיו שיקול כספי מכריע אם להישאר בשירות, הענקתם תיצור אווירה של תגמול למצטיינים. במקביל, על צה"ל לעצב יחד עם הממונה על השכר באוצר פיילוט של חוזים אישיים, כמקובל היום בשוק העבודה הפרטי. זהו נושא מורכב, אך נדרשת חשיבה ובדיקה כזו.

190 פליקס פריש, "מחלוקת בצבא על מתן מענקים למצטיינים", YNET, 19 ביולי 2001  
 191 גילי כהן, "צה"ל בעקבות השוק הפרטי: מפקדים יוכלו לחלק 'בונוסים' לקצינים ונגדים שהצטיינו",

### **יועצם המעבר למיקור חוץ, כולל בתוך מערכת הביטחון, ויורחב אזרח תפקידים**

עולם העבודה כולו מתמודד עם מחסור בעובדים מיומנים, בייחוד בעלי ידע טכנולוגי. תופעה זו החמירה בעת משבר הקורונה, שגרם לא רק לעליית שכר משמעותית של העובדים המבוקשים אלא גם להשתנות ההעדפות שלהם – בפרט של ילידי שנות ה־2000, שעליהם יתמודד צה"ל בשנים הבאות.

מה שנכון לעולם ההיי־טק והתעשייה המתוחכמת נכון גם לארגוני ביטחון, וצה"ל בתוכם: לצעירים מוכשרים חשוב בימים אלה גם האיזון בין הבית לעבודה, הצורך להימנע ככל האפשר מבילוי זמן אינסופי בפקקים (תופעה שרק תחמיר בישראל בשנים הבאות) והסלידה מבזבז זמן מיותר בדרך אל מקום העבודה ובו עצמו.

על צה"ל לערוך בדיקה מקיפה ומעמיקה של המשימות המבוצעות היום בתוך בסיסיו, בעיקר במרכז הארץ, ולראות אילו משימות ומערכים ניתן לבצע במיקור חוץ, כולל על ידי חברות אזרחיות. גם ארגונים חשאיים בארץ ובעולם עורכים היום בדיקות כאלה וממסדים פתרונות העומדים בתנאי שמירת הסוד המחמירים ביותר.

מיקור החוץ צריך לכלול גם את קהילת הביטחון עצמה. החפיפה בין המשימות של צה"ל ושל שירותי המודיעין הולכת וגדלה, ויותר ויותר מבצעים נעשים על ידי אנשים מזרועות ביטחון שונות, הפועלים כתף אל כתף. על צה"ל לערוך יחד עם זרועות הביטחון האחרות עבודה לביטול כפילויות במערכים, וליצור הסכמים שבמסגרתם ייקנו גופי הביטחון השונים תשומות אלה מאלה.

למרות כישלונות העבר, יש לשים דגש על אזרח תפקידים גם בתוך המערכים הצה"ליים עצמם. אפשר ואף רצוי שבמטה ישרתו זה לצד זה קצין ואזרח, תוך הגדרת יסוד כי לובש מדים צריך להיות רק מי שתפקידו מחייב זאת.

### **תיקבע תוכנית אישית לקצינות ולקצינים, תוך שקיפות ושיתוף מרביים**

לצורך מחקר זה נערכו שיחות רבות עם מנהלי כוח אדם במגזר הפרטי והציבורי (כולל גופים ביטחוניים), המתמודדים עם התופעות הייחודיות של העסקה ושימור עובדים מוכשרים בעבודה שמהותה ביטחונית. זאת בתנאי התחרות הקשה על עובדים – שהפכה לתופעה עולמית עם החזרה ממשבר הקורונה – והציפיות הייחודיות של דור ה־Z, שממנו יצמחו גם קציני צה"ל בשנים הבאות.

אחד הדברים הברורים העולים מן המחקר הוא הדרישה של עובדים צעירים לשקיפות מרבית, שיתופם בתכנון הקריירה שלהם ומילוי רצונות שאינם כרוכים דווקא בקידום מקצועי



או כספי. דרישה זו יוצרת מתח מובנה עם המסורת והתרבות של הצבא וגופי ביטחון אחרים, שהם ארגונים בעלי היררכיה נוקשה שחלק מעיסוקם חסוי.

ואולם בחלק מגופים אלה, שכאמור יש להם מאפיינים מסוימים המקבילים לשירות הקבע, מתבצעות בימים אלה התאמות שמטרתן לשמר את המצטיינים והדרושים למרות מתח זה: יש הקפדה על שיתוף העובדים בתכנון עתידם; ניווד בתוך הארגון לתפקידים המרחיבים את ההשכלה ותחומי העניין של העובדים (ובמקביל מחזקים את פעולת אגף אחר בידע שהם מביאים); ושקיפות מרבית בשיקולי ההנהלה ביחס למסלול הקריירה של העובדים. חלק מהארגונים אף יוצרים תחרות פנימית בין האגפים השונים על שירותיהם של עובדים מצטיינים, למרות שקיימת לגביהם גם תחרות מצד גופים אחרים בשוק הציבורי והפרטי. צבא ארצות הברית עבר בשנים האחרונות למודל המשלב את שיקוליהם האישיים של הקצינים בתוך סך התגמול עבור הצבה במקום ובתפקיד, בעיקר בתפקידי מטה ומנהלה: מצד אחד, יש תגמול כספי מוגדל להצבה במקום המעורר קשיים משפחתיים ואחרים; מנגד מתקיים מעין מכרז שבו איש הקבע עצמו "מציע" שיקבל גמול כספי מופחת עבור הצבה במקום הנוח לו מסיבות אישיות. התוצאה, לדברי מומחים, היא מצב רצוי שבו יש שביעות רצון של משרתים ורצון להישאר בשירות, ואילו הצבא אף חוסך כסף שכן אותם משרתים מוכנים לקבל שכר נמוך יותר.<sup>192</sup>

אין הכוונה שעל צה"ל, השונה במהותו מצבא ארצות הברית, לאמץ מודל כזה בדיוק, אלא לרוח העומדת מאחורי שינויים אלה – רוח של גמישות, פתיחות ושיתוף במערכת היחסים בין הצבא לבין קציני הקבע. המערכת צריכה לשמר את היכולת להציב אדם גם בתפקיד שאינו הנחשק ביותר בעיניו, ולדרוש ממנו תפקידי רוחב או דרישות אחרות שאינן עולות בקנה אחד עם רצונותיו באותו מועד. ואולם יש להחליף ככל האפשר את החלטות השיבוץ הדרמטיות ואת הצגתן לקצין כפקודה חלוטה שאין לערער עליה בדרך של שיתוף, שקיפות והאזנה לרצונותיו.

ככל שמתאפשר יש להציג לקצינים אופק שירות הכולל יותר מתפקיד עתידי אחד, שיבהיר להם כי המערכת חפצה ביקרם ויסביר להם את ההיגיון של מסלול הקריירה שלהם, לא רק לטובת המערכת אלא גם לטובתם.

192 שיחה עם פרופ' Beth Asch, מכון RAND, יולי 2022

### יוטמעו שינויים תרבותיים, יתר פתיחות והימנעות ממיקרו־ניהול

גורמים רבים העוסקים בכוח האדם בצה"ל, לובשי מדים ואזרחים כאחד, שאיתם נערכו שיחות לצורך כתיבת מסמך זה, תלו את הקשיים לשמר בצבא כוח אדם איכותי לא בתנאים החומריים אלא בתרבות הצה"לית, שהמרחק שלה ממה שמקובל היום מחוץ לצבא הולך וגדל. מספר גורמים חזרו ועלו בשיחות:

- א. עומס כבד של משימות שאינן קשורות לליבת העבודה אלא לצרכים ביורוקרטיים.
- ב. היעדר תוכניות רלוונטיות לפיתוח מפקדים, בעיקר בזרוע היבשה, להבדיל מחיל האוויר ומאמ"ן.
- ג. מנטליות של "אפס ליקויים", המדגישה הימנעות מטעויות על פני יוזמה ומקוריות ויוצרת מיקרו־ניהול של הרמות הגבוהות.
- ד. תחושה שהצבא לא נגמל מקידום על פי היכרות אישית, כאשר המפקד הממנה מעדיף את מי שקרוב אליו ו"לא יעשה לו בעיות".
- ה. התמוססות של האתוס הצה"לי ככל שעולים בסולם הדרגות.

צריך לומר בכנות כי ארגון גדול, היררכי וביורוקרטי כמו צבא – כל צבא – אינו חממה טבעית לחשיבה מקורית ולביטוי עצמאי. דאגלס מקגרגור, בספרו הידוע על הצורך בשינוי מהותי בצבא ארצות הברית, ציטט קצינים במכללה האמריקאית לפיקוד ומטה שדיברו על מיקרו־ניהול ש"אינו מאפשר להם לעשות את עבודתם [...] שלטון על ידי פחד והטלת אימה עם מעט מאוד חניכה".<sup>193</sup> בצה"ל פרסם אלוף־משנה אמיר אבולעפיה, בהיותו מח"ט הנח"ל, מאמר שהכה גלים בשם "האומץ להביע דעה עצמאית".<sup>194</sup> העובדה שהמאמר פורסם בביטאון צבאי ראוי לשבח, אך אינה משנה מצב יסוד זה.

ואולם בעידן הנוכחי, שבו משתנה תרבות הניהול גם במגזר האזרחי וצומח דור המורגל בערכים אחרים, הקושי לשנות את תרבות הצבא מעיק עוד יותר על יכולתו של צה"ל להתמודד על האנשים שהוא חפץ להשאיר בשורותיו, שהם בדרך כלל דווקא אלה שיש להם אפשרויות מפתות מחוץ לצבא. מצב זה מחייב את הצבא להשתנות.

Douglas A. Macgregor, *Transformation Under Fire — Revolutionizing How America Fights*, Praeger, 2003, p. 203

194 אמיר אבולעפיה, "האומץ להביע דעה עצמאית", אתר מערכות, 21 באוקטובר 2010

### יעוצבו מודלים של עבודה היברידית לקציני מטה ומנהלה

יש לבדוק אילו משימות יכולים קציני צה"ל לבצע מרחוק ולאפשר מודלים היברידיים של עבודה חלקית מהבית, כפי שעשו חברות אזרחיות רבות בעקבות משבר הקורונה. ברור שקציני השדה אינם יכולים לעבור למתכונת כזו, ואולם התפיסה הרב־ממדית, שממילא תיצור מערכת של תגמול שונה למי שמשרת בתפקידי שדה ולחימה, מאפשרת גם לוותר על האחידות בנושא זה. העבודה ההיברידית תאפשר לצה"ל להקטין את שטחי המשרדים שהוא מחזיק ולחסוך בהוצאות שוטפות; ואולם ערכה העיקרי הוא הגברת היכולת להתחרות על עובדים מוכשרים, בעזרת תנאי העבודה המתאימים יותר לאופיים ולדרישותיהם.

### תשופר סביבת העבודה

מחקרים על העדפותיהם של ילידי שנות ה־2000 מעלים כי סביבת העבודה היא גורם שחשיבותו בעיניהם עולה על זו שייחסו לה דורות קודמים. על צה"ל להשקיע חלק מהכספים שייחסו בעקבות השינויים המוצעים כאן בסביבת עבודה ראויה, שאומנם לא תוכל להתחרות בזו של חברות ההיי־טק אך תעמוד בתנאים בסיסיים של רווחה ונוחות.

### יורחבו פעולות הסברה פנים־ארגוניות וישונה השיח עם הציבור

שיחות רבות עם אנשי קבע מעלות כי רובם אינם מודעים ליתרונות שמעניק להם השירות, בעיקר בהיבטים שאינם השכר ברוטו ונטו. לדוגמה, בסקר שערכה מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל (ממד"ה) בקרב קצינים באמ"ן ציינו רוב מכריע של אנשי הקבע "שכר, תנאים ותגמולים לא מספקים" כגורם העיקרי שעלול לגרום להם חוסר רצון להמשיך בשירות.<sup>195</sup> מעניין במיוחד לציין שבקרב אנשי המנהלה והמטה (להבדיל מאנשי מודיעין וטכנולוגיה) היה שיעור הלא־מרוצים מתנאים אלה למעלה מ־50 אחוזים, בעוד שניתן בקלות להראות, גם מתוך נתוני הממונה על השכר, שחבילת התגמול הכוללת שמקבלים משרתי קבע בתפקידים אלה מתחרה היטב במקובל בשוק האזרחי והציבורי כאחד. לתחושה הלא־נוחה שלהם תורמות אמירות של צמרת הצבא ומשרד הביטחון ואף של קצינים בדרגות נמוכות יותר, המבטאות מרירות כלפי כפיות הטובה של התקשורת, פקידי האוצר ולעיתים הציבור כולו.<sup>196</sup>

195 אלמוג זילברברג ולימור פומרנץ, "שיח מוסדי־תעסוקתי בארגון צבאי עתיר ידע", מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל, 2019, <https://bit.ly/3PDVOTD>

196 דוגמה אחת מני רבות: רב־סרן עמרי קאזאדו, "קשה לפספס את ההשתלחות הבלתי פוסקת באנשי הקבע", Mako, 18 באוקטובר 2021

אין ספק שבשנים האחרונות ניזוקה תדמיתו של השירות בקבע, בין השאר בגלל ביקורת בתקשורת ואף מערכונים בתוכניות סאטירה כדוגמת "ארץ נהדרת"<sup>197</sup> ואולם תלונות של הפיקוד הבכיר, שנועדו במקורן להגן על אנשי הקבע, אינן מסייעות להפגת התחושה הקשה שלהם אלא להיפך.

על צה"ל לקיים פעולות הסברה פנים־ארגוניות, מתוך ראייה פוזיטיבית המדגישה את משמעות השירות, היותו של צה"ל ארגון מצטיין והתגמול הנאות שהוא מעניק למשרתים. בחברות אזרחיות, ובהן התעשייה הביטחונית, נהוג להציג לעובדים אחת לשנה "תלוש וירטואלי", המפרט את ההטבות שאינן שכר שקיבלו במהלך השנה. מהלך כזה בצה"ל עלול להזיק, שכן ודאי שהנתונים יפורסמו בחוץ ורק יעצימו את הביקורת. ואולם יש דרכים אחרות להציג את השירות למשרתים כמעצים, חיוני, ראוי ומתגמל.

המעבר משפה של תלונות לדיבור על משמעות ותגמול ראוי צריך להיעשות גם מול הציבור הישראלי. רוב הציבור חפץ ביקרם של אנשי הקבע, חושב שההטבות שהם מקבלים נחוצות כדי להשאיר בשירות את הטובים ביותר, ומנגד אינו מעריך את התנהלותו הכלכלית של הצבא.<sup>198</sup> על הצבא ובעיקר על בכיריו להביא זאת בחשבון בהתבטאויות כלפי חוץ; תלונות ו"קיטורים" של ראשי הגוף היוקרתי ביותר בישראל אינם עוזרים לשיפור המורל בקרב המשרתים בו.

### **תבוסת הצמדת השכר בצה"ל לשכר במגזר הציבורי**

כפי שצוין, כיום צמוד שכרם של קציני צה"ל לשכר במגזר הציבורי, שם יש הטיה לכיוון תגמול על ותק, השכלה וכדומה – דברים שאינם קשורים בהכרח לחיוניות התפקיד או לצורך להשאיר בשירות את אלה שיש להם אלטרנטיבה קוסמת בשוק האזרחי. הצמדות אלה אף יוצרות תוספות אוטומטיות לבעלי תפקידים, לאו דווקא על פי צורכי הצבא, ומקטינות מאוד את מרחב הגמישות לתגמול בעלי תפקידים נדרשים. תפיסה רב־ממדית מחייבת שחיקה של הקשר האוטומטי הזה, כדי לאפשר כמה שיותר חופש בצורות ההתקשרות בין הצבא לקציניו.

197 רותם שטרקמן, "ארץ נהדרת וברלד עשו שמות בצבא, אנשי הקבע נעלבו מאוד", **TheMarker**, 2 בדצמבר 2012

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

### מודל הנגדים הקיים יימשך ויחזק

לאחר שנים רבות של תלונות על תנאי הנגדים בצה"ל, חלו בשנים האחרונות שינויים לטובה. שכר הנגדים הועלה בשנת 2017, ובשנת 2020 נע השכר הממוצע לנגדים בין 9,211 שקלים לחודש לסמל בגיל ממוצע 22 ועד כ-25 אלף שקלים לרב-נגד בכיר בגיל ממוצע 47.<sup>199</sup> גיל הפרישה הממוצע לנגדים עמד על 49.8 שנים.<sup>200</sup>

אלה אינם תנאים מפליגים אל מול השוק האזרחי, ויש לזכור כי המקצוע שרכשו נגדים רבים בצבא אינו מהווה בהכרח מומחיות מבוקשת בשוק הפרטי. לכן יש להמשיך במערך זה ביישום גישת 'להתקדם או לפרוש'. נראה שאין צורך בשינוי מהותי במודל, ויש לחזק נקודות מסוימות שיתגלה בהן צורך במהלך הזמן.

### ייקבעו יעדים מדידים להתייעלות

משמעותם של כל הצעדים שפורטו כאן היא הקטנה של מצבות כוח האדם הדרושות בקבע והשקעת הסכומים שייחסכו בתגמול הרב-ממדי למשרתים. ואולם ההיסטוריה מראה כי גם צמצום דרסטי של מספר הקצינים, לדוגמה בימי הרמטכ"לים יעלון ואיזנקוט, אינו מחזיק מעמד לאורך זמן, והמספר חוזר ועולה בשנים שלאחר מכן ואף מגיע לממדים גבוהים יותר מאשר לפני הקיצוץ.

על צה"ל לערוך עבודת מטה נרחבת ולהציג אותה לאישור שר הביטחון. יש להציג בה יעדים שנתיים להתייעלות ולצמצום בכוח אדם במקומות שהדבר נדרש. צמצום זה לא צריך להיות בשיטת "זבנג וגמרנו" אלא בתהליך מתמיד של בחינה ותיקון. ועדת לוקר המליצה בשעתה על צמצום של 11 אחוזים בתקנים בדרגות הבכירות מרב-סרן ומעלה,<sup>201</sup> אך תפיסה רב-ממדית והצורך במודל יציב מכתובים גישה אחרת: לא קביעת יעד קשיח אלא תהליך מתמיד של בחינה, תוך הצבת יעדים שנתיים בכל מערך.

### יעילותו ויציבותו של מודל הקבע ייבחנו אחת לכמה שנים, בפיקוח ועדת המשנה לכוח

#### אדם של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת

עד כה נוצרו כל השינויים במודל הקבע והשכר של צה"ל בתוך הצבא עצמו, וועדת החוץ והביטחון (באמצעות ועדת משנה לכוח אדם, שדיוניה חסויים) דנה רק בנושאים עיתיים ובאופן

199 משרד האוצר, הממונה על השכר, **דוח על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020**, עמ' 12

200 שם, עמ' 19

201 **דוח ועדת לוקר**, עמ' 35

לא סדיר. מומחים העוסקים בנושא בצבאות זרים מציינים כי אחד הגורמים החשובים ביותר ליצירת מודל קבע יעיל ויציב הוא הצגת מידע מהימן וניתוח קפדני שלו על פי פרמטרים מקצועיים הנהוגים בשוק העבודה.<sup>202</sup> בארצות הברית נהוג כי אחת לארבע שנים מביא משרד ההגנה לאישור הקונגרס את סולם השכר והתגמול בצבא.<sup>203</sup> הדבר נעשה במסגרת שיטת ממשל שונה מזו של ישראל, ואין צורך להעתיק אותו לכאן. ואולם לאור קצב השינויים יש לעגן בחוק בחינה עיתית מטעם הוועדה הממונה בכנסת.

202 שיחה עם פרופ' הווארד אש ממכון RAND, וושינגטון, יולי 2022

203 שיחה עם פרופ' אש

## עקרונות להסדרת מודל הפרישה

לתנאי הפרישה מצה"ל יש השלכות כבדות משקל הן על השירות בצבא הקבע עצמו, הן על תקציב הביטחון וההוצאה לכוח האדם בכללה והן על תדמית הצבא בציבור ובקרבת המשרתים עצמם.

המודל שיוצג כאן עונה על עקרונות היסוד של מודל כוח האדם כולו: הבחנה מהותית בין לוחמים לאלה שאינם לוחמים; גמישות מרבית ורב־ממדיות בשירות, על פי צורכי הצבא; ויצירת תנאים מיטביים להשאת המצטיינים ובעלי התפקידים החיוניים בשירות לאורך זמן.

### **יעוצב מודל המעניק ערך לכל שנת שירות בתפקיד לוחם, ורף שירות המזכה ב"מעמד לוחם" בפרישה**

ניסיונות קודמים להבחין בין הלוחמים לבעלי תפקידים אחרים נתקלו במכשול הנובע מכך שאנשי קבע ממלאים תפקידי לחימה בחלק משנות שירותם, ובחלק אחר תפקידי מטה ומנהלה. הדרך להתמודד עם מכשול זה כבר הותוותה על ידי ועדת לוקר במודל שהציגה לתנאי הפרישה: מקדם לכל שנה שבה שירת קצין בפועל בכל תפקיד, שישמש לחישוב בפועל של תנאי השירות והפרישה שלו. כך לדוגמה, בטבלה המופיעה להמחשה בדוח ועדת לוקר יש מקדמים שונים לכל שנת שירות בתפקידי לחימה (המקדם הגבוה ביותר), תומך לחימה, תפקיד מקצועי ותפקיד מטה.<sup>204</sup>

נוסף על כך ייקבע רף מינימלי של שנים, שכל מי ששירת בתפקידי לחימה, כפי שיוגדרו, מספר שנים העולה עליו יוגדר כ"מעמד לוחם" לצורך הזכאות לפנסיה גישור עד גיל 67. רק לשם המחשה, אם הרף ייקבע על עשר שנים, אזי מי ששירת בתפקידי לחימה עשר שנים מתוך סך שירותו יזכה ל"מעמד לוחם", ואילו מי ששירת פחות יזכה לשקלול שנות השירות בתפקידי לחימה לצורך מענק הפרישה המוגדל.

### **יבוטל שער היציאה הראשון, ובמקומו יעוצב מודל גמיש של העסקה לתקופות חתימה משתנות, עם מענק שחרור מוגדל**

שער היציאה הראשון בגיל 28 נקבע בעת שנוצרה תפיסת הקבע הראשוני והקבע המובהק. ואולם משנוצר שער היציאה השני בגיל 35, אין לשער הראשון כל משמעות ביחס לזכות לצאת לגמלאות. הוא מזכה למעשה רק במענק שחרור – שעל פי עדותם של בכירי אכ"א

204 דוח ועדת לוקר, נספח א, עמ' 68

אינו מהווה תמריץ המספיק להשאיר בשירות קצינים החוששים בגיל 30 שלא יגיעו לקידום הנדרש כדי לעבור את השער השני. אין בו כדי ליצור מחויבות הדדית בין המערכת למשרת. במודל רב־ממדי שבו יהיו צורות העסקה שונות, כולל חוזים אישיים וחתומה לתקופות משתנות, אפשר לחלוטין לבטל את שער היציאה הראשון. קצין שהצבא ירצה להשאירו בשירותיו והוא עצמו יבחר להמשיך, יצבור במהלך שנות שירותו זכות למענק שחרור, שייגזר משכרו של הקצין בתקופה האחרונה שלפני השחרור וממקדמי אופי השירות שצבר במהלך שנות שירותו.

את הסכום הבסיסי שעל פיו יחושב מענק השחרור יש להגדיל; הפחתת מספר אנשי הקבע בכלל, השונות בגיל השחרור והוספת המקדמים המתעדפים לוחמים ומשרתים בתפקידי מבוקשים יאפשרו זאת. במצב הקיים עומד מענק השחרור לקצין המגיע לגיל 35 ומשחרר בשער היציאה השני על כחצי מיליון שקלים. הגדלה של הסכום והצמדה למקדם תבטיח יתרון לקצין שיבחר להמשיך בשירות ככל שהצבא יחפוץ בכך.

### **שער היציאה השני, בגיל 35, יהיה רלוונטי רק למי ששירתו בתפקידי לחימה מספר שנים העולה על "רף הלוחם"**

מכיוון שבמודל הרב־ממדי יזכו לפנסיית גישור רק מי ששירתו מספר שנים מסוים בתפקידי לחימה ("רף הלוחם") או הגיעו לדרגה מסוימת (ראו בהמשך), יובטח למי שעבר את "רף הלוחם" עד גיל 35 המשך שירות עד גיל הפרישה המינימלי (42), וזכאות לפנסיית גישור מיום הפרישה ועד גיל 67.

### **תיקבע דרגה מינימלית, שמי שהגיע אליה יזכה לפרישה ולפנסיית גישור גם אם לא עבר את "רף הלוחם"**

דרגה זו חייבת להיות גבוהה מסגן־אלוף, שהיא היום רף המעבר לשער היציאה השני, והיא תיקבע במשא ומתן בין משרדי הביטחון והאוצר. מצב זה יאפשר לצבא לתגמל קצינים שהגיעו לתפקידים בכירים במיוחד בכל המערכים.

קצינים שלא הגיעו למספר שנות השירות בתפקידי לחימה המהווה את "רף הלוחם", או לדרגה המינימלית המזכה בפנסיית גישור, לא יזכו לפנסיית גישור אלא למעניק יציאה מוגדל, כמפורט בהמשך.



### **הקביעה בחוק של גיל פרישה ממוצע כללי תוחלף בפרמטרים לפי תפקיד**

גיל הפרישה הממוצע, שנקבע ל-43, גורם לתלות מאולצת וכופה הוצאה משירות של מספר קצינים בגיל המינימלי (42) כדי "לאזן" פרישה של קצין בכיר אחד שהגיע לגיל 50. יש להחליף אילוץ זה במערכת ידועה של מכסות וגיל פרישה ממוצע לפי תפקיד ודרגה, שעדיין תחייב עמידה בהיגיון המודל אך תבטל את העיוות בחוק הקיים.

### **תקציב הגמלאות ימשיך להיות חלק אינטגרלי מתקציב הביטחון**

במהלך דיוניהן של הוועדות השונות הציגה מערכת הביטחון עמדה שלפיה ראוי להוציא את תקציב הגמלאות מתוך תקציב הביטחון,<sup>205</sup> ולהחזיר אותו לסעיף התקציבי של גמלאות המדינה האחרות, שם היה עד שנת 1992.<sup>206</sup> ואולם בשל התנגדות האוצר הדבר לא קרה וגם לא ראוי שיקרה.

במישור הערכי, ההסדר המיוחד של הגמלאות במערכת הביטחון נובע מההכרה באופיו המיוחד של השירות הביטחוני, והוא חלק בלתי נפרד ממודל השירות וכוח האדם בגופים הביטחוניים. בראייה מעשית, המביאה בחשבון את עוצמתה הייחודית של מערכת הביטחון בדיוני התקציב ואת הנטייה החוזרת ונשנית להעניק לה תוספות באופן שאין דומה לו במשרדי הממשלה האחרים, מן הראוי שהעול התקציבי הגלום בהסדרי הפרישה יהיה חלק מתקציב הביטחון, כמרסן.

### **יגובש הסכם בין משרד הביטחון והאוצר, שלפיו החיסכון שיווצר מכל שינוי עתידי**

#### **במודל הגמלאות יישאר בתקציב הביטחון ויופנה למימון מודל השכר הרב-ממדי**

זוהי מתכונת מקובלת של הסכמים בין גופים אלה: כך נקבע בהסכם שחתם שר הביטחון יצחק רבין עם האוצר ב-1985 כי כספים שייחסכו מצמצום הגיוס למילואים יופנו לפיתוחים טכנולוגיים ולהתעצמות, וכך מפצה האוצר את הצבא מדי שנה במאות מיליוני שקלים על קיצור השירות ל-32 חודשים החל מ-2015. הסכם כזה ייצור לצה"ל תמריץ להתמודד עם הבעיה הלא-פשוטה הזו, שתנאי הפרישה המופלגים של מעטים מקשים עליו לפתור בעיות תגמול של צעירים יותר, חלקם בעלי תפקידים שהוא מתחרה עליהם מול השוק האזרחי.

205 שם, עמ' 45

206 דוח ועדת ברודט, עמ' 106

## המילואים – צמצום המערך ומעבר למבנה רב־ממדי

ב־2015 הורה הרמטכ"ל דאז גדי איזנקוט על צמצום מערך המילואים על ידי הפחתת התקנים לאיוש יחידות המילואים; שחרור עשרות אלפי משרתים שלא שירתו למעשה; צמצום האימונים ליחידות שלא נועד להן תפקיד של ממש בלחימה; והתמקדות בהכשרתן של היחידות המיועדות ללחימה לרמה הקרובה ככל האפשר לזו של הצבא הסדיר.<sup>207</sup> זאת בעקבות מסקנות הוועדה בראשות תת־אלוף רוני נומה, שבחנה את מצבו של מערך המילואים.

כפי שפורט לעיל, בצמצום ומיקוד אלה לא היה די. נתוני מספר המשרתים כעת והשונות העצומה בנטל בין בעלי תפקידים נחוצים – בעיקר קצינים בתפקידי לחימה – לבין הרבים שאינם משרתים עודם מחייבים התאמה של מערך המילואים לצרכיו וליכולותיו של צה"ל ומעבר למבנה רב־ממדי שיפורט להלן. יש להדגיש כי גם במבנה זה ההחלטה כי משרת מילואים משתייך לקבוצה כלשהי תהיה של צה"ל: כל חייל שישתחרר משירות סדיר יהיה מועמד לשירות במילואים, והייעוד שלו במילואים ייקבע על ידי צה"ל על פי צרכיו.

### המודל הרב־ממדי

המודל הרב־הממדי לכוחות המילואים ייצור הפרדה בין קבוצות שונות של משרתי מילואים, על פי תפקידיהם בחירום. בניגוד למצב הקיים, אופי השירות והתגמול של המשרתים בקבוצות שונות יהיו שונים מהותית אלה מאלה.

#### קבוצה א: לוחמים ובעלי תפקידים נחוצים בדרג המסתער ובסיוע ללחימה

קצינים ולוחמים המשרתים ביחידות המיועדות להשתתף בלחימה – בין שמדובר בעיבוי יחידות סדירות ובין ביחידות מילואים אורגניות בדרג המסתער – יעברו למודל הדומה בבסיסו למשמר הלאומי האמריקאי: חייל המילואים מקבל תגמול כל השנה, כולל הפרשות לחיסכון פנסיוני ושאר מרכיבים של שכר עבודה, ונקרא לשירות בהתאם לצורכי הצבא. יש לציין כי במודל האמריקאי מקבל משרת המילואים תגמול יומי העולה על זה של משרת הקבע – 200 אחוזים עבור שירות של סוף שבוע בכל חודש ובנוספים עבור שירות רצוף של כחודש למטרת אימונים – וזאת כדי לשקלל את הזמן שהוא מקדיש כאזרח לשמור על כושר גופני ולמלא את שאר דרישות הצבא. על פי טבלאות התשלום שמפרסם

207 יוסי יהושוע, "האימונים יוגברו, אלפי מילואימניקים ישוחררו", YNET, 22 במרס 2015

צבא ארצות הברית, סך התגמול היומי לאיש מילואים גבוה בכ־40 אחוזים מזה של איש הקבע באותה דרגה.<sup>208</sup>

לקבוצה זו ישתייכו חיילי מילואים ביחידות שרמת האימון וההכשרה הנדרשת בהן חורגת באופן משמעותי מהקבוע בחוק המילואים הנוכחי. כלומר, הרבה מעבר ל־45 יום בשלוש שנים. מדובר ביחידות הנדרשות להגיע לרמת כשירות ומוכנות הזזה לזו של היחידות הסדירות, וכן בלוחמים ובעלי תפקידים המעבים יחידות סדירות.

החיילים בקבוצה זו ישרתו עד גיל 35, אלא אם הם יבחרו להמשיך והצבא ירצה בהם. ביחידות השדה יחל שירותם כעבור שנתיים ממועד שחרורם מהצבא הסדיר, ולא אחרי גיל 24 (מלבד קצינים מרמת מפקד פלוגה ומעלה).

לצורך עיצוב דרג מילואים זה תיקבע מצבת תפקידים ביחידות הלחימה, המודיעין, תומכי הלחימה של הדרג המסתער ושאר היחידות הנחוצות בצה"ל, על פי תפיסת ההפעלה והתוכניות האופרטיביות.

התגמול למשרתים יהיה על פי משך השירות השנתי, עם מדרגות משמעותיות למי שנקראים לשירות לתקופות יוצאות דופן, בעיקר קצינים בדרגות השדה הבכירות. עם זאת, לא תהיה שונות בתגמול ליום מילואים על פי אופי השירות.

בצד זאת תישמר החובה לשפות כל איש מילואים על אובדן הכנסה בעין הנגרם לו בשל השירות, על פי הקריטריונים הנהוגים היום. כתנאי יסוד, מודל התגמול יהיה כזה שיאפשר לחיילים לעזוב את ביתם ועבודתם לתקופות ארוכות תוך רווח כלכלי, ובוודאי לא הפסד. סדר הכוחות (סד"כ) של היחידות בקבוצה זו יהיה 150 אחוזים מהתקן, כדי לספוג את הנשירה הטבעית ולאפשר דרגות חופש למפקדים לשחרר חיילים מקריאה לשירות מילואים פעיל במקרה ספציפי.

לקראת המעבר למודל זה יבצע צה"ל עבודת מטה מקיפה, שתבחן בקפדנות את ההתאמה בין המצבה בפועל לתקנים בכל היחידות ובכל הדרגות. תפקידי מטה לקצינים בכירים, שעוצבו כדי לשמר אותם במפקדות בשעת חירום, יבוטלו.

מפקדת זרוע היבשה תבצע במקביל עבודת מקיפה לבחינת הכשירות, הציוד והאימונים של היחידות ואנשי המילואים הנחוצים במסגרת המעבר למודל החדש, ויושקעו הסכומים הנדרשים כדי שאיש המילואים יוכל למלא את תפקידו במסגרת התוכניות האופרטיביות. חייבת להיות התאמה מושלמת בין מה שמצפים מהיחידה לבין הציוד שתקבל, פלטפורמות הלחימה, רמת האימונים שלה ועוד.

US Army, <https://bit.ly/3QLmi6A>; <https://bit.ly/3QrP3VQ> 208

התקציב לאימוני יחידות המילואים בדרג זה "ייצבע" ולא ישמש עוד מקור המקוצץ ראשון במקרה של קושי תקציבי. רמת הכשירות של היחידות צריכה להיות גבוהה תמיד ביחס לייעוד שלהן. זאת כדי למנוע את ההיסוס בהפעלת המילואים, שבלט במערכות האחרונות של צה"ל וגרם דמורליזציה קשה במערך.

### **קבוצה ב: לוחמים ביחידות שאינן בדרג המסוער**

לקבוצה זו של אנשי מילואים ישתייכו חיילים ויחידות שרמת האימון שלהם מחייבת שירות העלול לחרוג מעת לעת מחוק המילואים. מדובר ביחידות שרמת הכשירות שלהן צריכה להיות גבוהה מאוד, אך לא ברמת היחידות הסדירות. יחידות אלה מיועדות לתגבר את הכוח הלוחם במקרה של התרחבות המערכה.

יחידות אלה יצוידו ויאומנו בהתאם לייעודן. יוכנו תוכניות חירום כדוגמת "זמן יקר" להכשרה מהירה של היחידות להשתתפות במערכה, ותוכניות אופרטיביות שייעדו להן תפקיד המתאים לרמת כשירותן. בקבוצה זו יהיה סך של 120 אחוזים מהתקן.

לאנשי הקבוצה יותאם מודל שירות שאינו שונה בבסיסו מהמודל הקיים, אך הוא יחוזק בהיבטי התגמול והשמירה על זכויותיהם של המשרתים ועל המעטפת האזרחית – עבודה, משפחה – המאפשרת להם להמשיך בשירות.

הרזרבות להכשרת מערך זה בעת חירום ישוריינו בתקציב הביטחון.

### **קבוצה ג: מערכי ההגנה המרחבית והגנת העורף**

קבוצה זו תתמקד בחזית האזרחית. צורכי הגנת העורף בחירום אינם מסתכמים עוד רק בחילוץ והצלה ובקשר לרשויות המקומיות. התרחיש הקשה אך האפשרי של התקפה מסיבית של רקטות וטילים על העורף הישראלי, יחד עם התפרעויות בעורף שיקשו על גיוס ותנועה בצירים אל החזית, מחייבים כוח מילואים מיוחד בעל הכשרה וכשירות למלא משימה נחוצה זו.

מערך מילואים זה יעוצב על פי מודל טריטוריאלי, כדי להקל על אנשי המילואים להגיע בשעת חירום ליחידותיהם ולנצל את ההיכרות שלהם עם הגיאוגרפיה והמארג החברתי באזור מגוריהם. כפי שציינו גבי סיבוני וגל פרל־פינקל במאמר שהציע תפיסת הפעלה לכוחות אלה, "הגנה מרחבית הייתה אחד הרכיבים המרכזיים בתפיסת הביטחון של ישראל

מימיה הראשונים.<sup>209</sup> בעת חירום ידע מערך זה להשתלב עם משטרת ישראל (שעל פי מודל החובה המוצע תחזק במשרתי השירות האזרחי־ביטחוני), הכוח הסדיר של פיקוד העורף והגופים האזרחיים, כדי ליצור עורף איתן. המשרתים בקבוצה זו ימשיכו לשרת במילואים על פי המודל הקיים, תוך שמירה על זכויותיהם והשקעה ראויה בצידוד ואימון. עם זאת לא יידרש לאמן אותם בלחימה על פי המתאר של הדרג המסותר, שממילא אין כוונה ליישמו על יחידות אלה. בקבוצת כשירות זו ייכללו חיילים ויחידות שרמת הכשירות הנדרשת מהם ניתנת להשגה במסגרת חוק המילואים הקיים (לדוגמה יחידות פיקוד העורף, לוגיסטיקה, יחידות הגמ"ר ועוד). גם בקבוצה זו יישמר איוש של 120 אחוזים מהתקן. בה בשעה, המשרתים בדרג זה יהיו עתודה לחיזוק ולהגדלת הדרג המסותר במקרה שיחול שינוי גיאואסטרטגי מהותי, שיעלה מחדש את סבירות המלחמה "הגדולה" על פי מתארי העבר. תיבנה תוכנית למהלך כזה, כולל איתור מקורות עתידיים לביצועו.

#### קבוצה ד: "המערך המודמם"

בקבוצה זו ייכללו יחידות מודממות שיגויסו רק במקרה חירום קיצוני. היחידות הללו יהיו ללא אימונים וצידוד מינימלי (נשק במחסנים) וללא שיבוצים קרביים.

#### יגובשו תוכניות אופרטיביות ריאליות, שעל פיהן ייבנה הכוח מחדש

תוכנית אופרטיבית היא בסיס לבניין הכוח שאותו אפשר להפעיל בעת חירום. על צה"ל לעצב ולהביא לאישור הדרג המדיני תוכניות אופרטיביות ריאליות, הכוללות משימות למערך המילואים במדרגיו השונים. תוכניות אלה יקצו ליחידות המילואים תפקיד המביא בחשבון את כשירותן האמיתית ואת הנכונות להפעילן בהתאם לייעודן. אישור תוכניות אלה יהווה "דמי רצינות" של מפקדי הצבא והדרג המדיני, שיבטיח ככל האפשר לאנשי המילואים שזמנם, הנטל שהם נושאים בו והנכונות שלהם לשרת אינם מבוזבזים לשווא.

209 גבי סיבוני וגל פרל־פינקל, "גיוס והפעלה של עוצבות המילואים בתרחישי העימותים הצפויים", בתוך מאיר אלרן, כרמית פדן, רוני טיארג'אן־אור, הושע פרידמן בן־שלום, עורכים, **מערך המילואים לאן?** מזכר 183, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018, עמ' 131

**יוקצו משאבים מיוחדים לחיזוק מערך הקצונה, בעיקר בתפקידי מפקדי פלוגות וגדודים**  
ועדת נומה ומפקדי מילואים רבים בעבר עמדו על הקושי לאייש תפקידים בכירים יחסית ביחידות הלוחמות, בעיקר תפקידי מ"פ ומעלה. בתפקידים אלה נדרש מהמפקד עומס בלתי פרופורציונלי אל מול הלוחם שאינו קצין, ובוודאי מול הרוב המכריע שאינו משרת במילואים כלל. על צה"ל להוביל תוכנית מקיפה, המעוגנת בחוק, ליצירת מעטפת תומכת שלמה למפקדי המילואים – בבית, במקום העבודה ובחברה. במסגרת זו יש לבחון שוב את השיפוי למעסיקים ולאנשי המילואים העצמאים, שבתחומים מסוימים עדיין אינו ראוי, וכן צורות הוקרה שאינן כספיות.

# סיכום

צבא הוא ארגון שמרני בשל גודלו ואופי משימתו. על אחת וכמה צבא כמו צה"ל, שהוא צבא העם לא רק משום שהוא נשען על גיוס חובה. שומה עליו לשקף מכנה משותף רחב ככל האפשר ולשמר לגיטימציה מרבית לפעולתו. ארגון כזה אינו בנוי למהפכות אלא להתפתחות – גם כאשר נדרשים בו שינויים של ממש ואף כשנוצר מצב משברי.

כפי שמוזכר במחקר לא אחת, חלק גדול מן ההמלצות המרכיבות את מודל השירות הרב־ממדי הופיעו כבר בעבודותיהן של ועדות שונות. קיצור שירות החובה הבסיסי נדון כבר בשנות ה־90, והוא מוצג כמודל מפורט (אם כי שונה מהמוצע כאן) בהמלצות ועדת בן בסט; רבות מההמלצות הנוגעות לשירות הקבע הופיעו בדוחות של ועדת מלכא, ועדת ברודט וועדת לוקר. תפיסת השירות האזרחי־ביטחוני ומודל הגיוס הוצגו על ידי כותב מחקר זה ב־2015 ובמודל "פנימה" (אם כי בהבדלים משמעותיים באופי השירות החלופי). צוות מיוחד במשרד הביטחון עמל ליישם אותם במסגרת התיקונים לחוק שירות ביטחון, שטרם עוגנו בחוק, למרות שבג"ץ ביטל עוד בספטמבר 2017 את התיקונים הקודמים וקבע שנדרשת חקיקה בעניין. ההמלצות לשינוי בשירות המילואים מופיעות במאמרים קודמים של אריאל היימן ואחרים.

המסקנה הברורה מניתוח המצב הנוכחי היא שהמלצות אלה לא יושמו, ולאלה שיושמו לא היה האפקט המקווה. זאת משום שכל אחת מהן (או קבוצת המלצות הנוגעת לאותו מגזר משרתיים) עמדה לבדה ולא יושמה במסגרת תפיסה כוללת. כפי שנכתב בהקדמה, בכל הנוגע לכוח האדם מקיים צה"ל שלושה עולמות שונים זה מזה במהותם ובכוחות המניעים את המשרתיים בהם. ללא האחדה של ההיגיון שעליו מושתתים עולמות אלה, גם הרפורמות הדרושות בכל אחד מהם לא יחזיקו מעמד. זהו החידוש העיקרי במחקר זה, המגולם במודל השירות הרב־ממדי.

השיחות עם גורמים ממשלתיים, בעיקר במערכת הביטחון ובמשרד האוצר ועם בכירים בצה"ל, שנערכו לצורך מחקר זה ובמסגרות אחרות הדנות בעניין, מעלות בבירור שיש הכרה בכך שמדובר במצב העלול להגיע למשבר של ממש, ונדרש שינוי בר־קיימא. גם ההמלצות הספציפיות המופיעות כאן נבחנו מול חלק מהגורמים, והן מוכרות להם. אומר בזהירות כי אלה שנחשפו אליהן הכירו בהגיון, והן מתיישבות עם התובנות שלהם לגבי הרצוי והאפשר.

יש לציין, כי באוגוסט 2022 חתם האוצר על הסכם שכר עם המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, על פי העקרונות המופיעים בסעיפים אחרונים אלה ובמודל הקבע הרב־ממדי בכלל.<sup>210</sup> הדבר מעיד כי ארגונים ביטחוניים אחרים, המתמודדים עם בעיות דומות לאלה שאיתם מתמודד צבא הקבע, מכירים בכך שיש לערוך שינויים מרחיקי לכת כדי להתמודד עם סוגיית כוח האדם.

ישראל נתונה במשבר פוליטי מתמשך, המקשה מאוד על יישומן של רפורמות נדרשות בתחומים השונים של המגזר הציבורי. ואולם תחום כוח האדם בצבא אינו נופל במסגרת המחלוקת הפוליטית, ויש קונצנזוס על כך שלמופקדים עליו יש חופש לפעול על פי הבנתם. צה"ל גילה לא אחת התנגדות לשינויים, שאף הכריעה ברוב הפעמים את הכף: כך בביטול קיצור השירות לאחר מלחמת לבנון השנייה; בהתנגדותו לרבות מהמלצות ועדת לוקר; ובמקרה קיצוני במיוחד בסירוב למעשה לקבל עליו את קיצור השירות ל־30 חודשים, למרות שזה נחקק בכנסת. לעומת זאת, כאשר עמדה המערכת האזרחית על שלה או כאשר הושג הסכם בין הגורמים, ידע צה"ל לבצע ביעילות את עבודת המטה ואת השינוי הארגוני הנדרש: כך בהקמת מפקדת חילות השדה בשנות ה־80; בקיצור השירות ל־32 חודשים ב־2014; ובתר"ש "גדעון".

צה"ל כבר ידע תקופות קשות בענייני כוח אדם. ניסיונו בתקופות אלה וניסיונם של צבאות אחרים (צבא ארצות הברית בתקופת "הצבא החלול" לאחר מלחמת וייטנאם) מלמדים כי ככל שתיקון המצב מתאחר, כך הוא דורש משאבים רבים יותר. ההמלצות המופיעות כאן אינן מחייבות שינוי משמעותי בגודלו של תקציב הביטחון, אם בכלל. מדובר על חלוקה אחרת של המשאבים ולא בהכרח על הגדלתם – אם כי יש לגיטימציה הן בציבור והן באגף התקציבים במשרד האוצר להוצאה ביטחונית נוספת, ובלבד שהיא אכן מיועדת לשיפור הצבא. גם בחברה הישראלית ניכרת דאגה בנושא, הבאה לידי ביטוי בדיונים תקשורתיים ויוצרת מצידה תחושה בלתי נעימה בקרב המשרתים עצמם. דאגה זו יוצרת לגיטימציה ציבורית לשינוי, מעבר לאמון הבסיסי בממונים על הצבא.

הקמת ממשלה חדשה וכניסתו של רמטכ"ל חדש לתפקידו בראשית 2023 הן הזדמנות של ממש ליצור שינוי. כלל ניהולי ידוע הוא ששינויים כאלה מתרחשים לרוב בתחילת הקדנציה, לפני שהשגרה ומשימות היום־יום מקשות מאוד על יישומם. האפשרות התקציבית קיימת; בתוך שורות הצבא יש הכרה בכך שהמצב הקיים אינו יציב ומאיים להידרדר למשבר. על

210 שלמה טייטלבוים, "פנסיה מפנקת ללוחמים, שכר מפתה למתכנתים: המוסד בדרך להסכם שכר מרחיק לכת עם האוצר", **כלכליסט**, 21 באוגוסט 2022, <https://bit.ly/3cfRNqI>



הצבא עצמו, ועוד יותר מזה על המערכת האזרחית הממונה עליו – הממשלה, משרד הביטחון והכנסת כגוף מחוקק, מפקח ומאשר תקציבים – לפעול בהקדם כדי למנוע את המשבר ולהעלות את צה"ל על הנתיב הנכון.

המרכיבים השונים של כוח האדם בצה"ל – הגיוס, שירות החובה, הקבע והמילואים – עומדים בשנים האחרונות בפני שורה של אתגרים המתלכדים לכדי סכנת משבר חמור. רבים בשורות הצבא כבר מודים במציאות מסוכנת זו, אך הניסיונות השונים לתיקון לא פתרו את הבעיה. זאת בין השאר משום שניסו לטפל בחלקים שונים שלה בלי להציג מודל רציף, עקבי בהגיונו ומעודכן לצורכי השעה ולאתגרי העתיד, עבור השירות בצה"ל על כל צורתיו.

**מודל השירות הרב-ממדי** הוא הצעה לתיקון כזה: תפיסה של רב-ממדיות, גמישות והתאמה מרבית לצורכי הצבא והפרט, שתלווה את המשרתים בצה"ל מהמיון טרם הגיוס ועד היום האחרון במדים. בה בעת המודל מנסה לתת מענה לצורכי הביטחון המשתנים, לשינויים באופייה של החברה הישראלית ולסיבות שבגללן כשלו רוב הצעדים שנקטו עד היום. כל זאת תוך שמירה מרבית על מהותו ויתרונותיו של צה"ל כ"צבא העם" והתמודדות עם השחיקה, שכבר הביאה קצינים בכירים רבים לנבא כי אנחנו בדרך ל"צבא מקצועי".

היתרון האנושי הוא הבסיס לאיכותו של צה"ל וליכולתו למלא את ייעודו. התאמה ועדכון של צורות השירות והתרבות הארגונית של הצבא הכרחיים כדי לשמר ולהעצים יתרון זה. **מודל השירות הרב-ממדי** מציג הצעה מעשית, ישימה ומעוגנת בנתונים ובדוגמאות מצה"ל, מארגוני ביטחון אחרים ומהעולם באשר לדרכים לעשות זאת.

---

עפר שלח הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בשנים 2013-2019 כיהן כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועמד בראש ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח.