

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.¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰ 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, שילדיה 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 130,507.²¹ 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.²² 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.²³ 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).²⁴ 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,²⁵ ואילו וולפסון הגיע לאומדן של 3.7 אחוזי תוצר,²⁶ 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).²⁷

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.²⁸

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".²⁹ 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.³⁰

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, על שיעור הפטור הנפשי בשיעור תלול של ארבעה אחוזים מהמחזור, כלומר כאלפיים חיילים נוספים.³¹ ב-2014 עמד שיעור הפטור הנפשי על 4.5 אחוזים בלבד,³² 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.³³

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 תכונים, שם אנחנו רואים הרבה מאוד מקומות, או יותר מקומות שיש בהם היקף שהוא משמעותי – כ-10 אחוזים מהמחזור לפעמים – שמקבלים פטור מסיבות נפשיות".³⁴

שיעורים אלה, סיכם, 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".³⁵ 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 2020.³⁶ 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 אומנותו של החילונים".³⁷ אם נוסיף לכך נתון נוסף שמסרו הקצינים לוועדת ביקורת המדינה, שלפיו כ־11 אחוזים מהגברים המגויסים בכל מחזור משוחררים ב**מהלך** 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 אי־שירות בצה"ל היו נתקלות בביקורת ובתגובות משמעותיות – כיום זה לא המצב".³⁸

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".³⁹

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".⁴⁰

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 לגיטימיות 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.⁴¹

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 אף 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.⁴² 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".⁴³ 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 סוליומן, "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,⁴⁴ ואולם לאחר מלחמת לבנון השנייה נעלמה החלטה זו כלא הייתה ומשך השירות נשאר בעינו. כך היה גם לאחר המלצות דומות של ועדת ברודט (2007).⁴⁵

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).⁴⁶ 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.⁴⁷ 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".⁴⁸ 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.⁴⁹

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 יאריך", YNET, 4 במרץ 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".⁵⁰

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 2024.⁵¹

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 – כישלון 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 18–26⁵², והגדיר סוגי שירות חליפי עבורה בעבודה חקלאית, במחנה עולים או במעברה, במוסד ביטחוני או "במוסד אחר של המדינה שנקבע על ידי השר כמוסד לצורך חוק זה"⁵³. 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"⁵⁴. 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 חרדים⁵⁵. רובן המכריע של נשים אלה באו מהמגזר הדתי-לאומי וחלקן מהמיעוטים הלא-יהודים בישראל – מגזר שגם בו הרוב המוחלט של המתנדבים הן נשים⁵⁶. 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 71 לשנת 2020, השירות הלאומי והשירות האזרחי**, עמ' 1689

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

מהם ממשיכים לשנה נוספת.⁵⁷ 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".⁵⁸ 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".⁵⁹ 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.⁶⁰ שירות זה מעורר לא פעם מחלוקת – מטענות על שירות פיקטיבי ורמאויות⁶¹ 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".⁶² 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 במארס 2018 |
| 62 | דוח מבקר המדינה 71ג, עמ' 1693 |

צבאי, הם "מפעל ענף" (כדבריו של מבקר המדינה)⁶³ 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".⁶⁴ 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",⁶⁵ ועד ימינו אלה, שבהם שיעור דוחי הגיוס על בסיס "תורתו אומנותו" מגיע ל-16 אחוזים מן המלש"בים.⁶⁶

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".⁶⁷

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".⁶⁸ 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".⁶⁹ מיד 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".⁷⁰ 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 מיידי 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;⁷¹ וודאי לא בעקרון התועלת, שכן אין צפי לגביה, ואין אפילו שום יומרה שהחוק יצליח להעלות את מספר החרדים המתגייסים לשירות צבאי.

הסכנה האמיתית: התערערות 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".⁷² 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.⁷³

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 רון-טל ב-2009; ועדה בראשות ראש אכ"א אלוף חגי טופלנסקי ב-2014.

נוסף על כך הקימו ממשלות שונות ושרי ביטחון שלוש ועדות שדנו בתקציב הביטחון – ועדת ברודט (2006), ועדת טישלר (2011) וועדת 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.⁷⁷ 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 שעיצב 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.⁷⁸ 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".⁷⁹

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" והסכם 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".⁸⁰

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.⁸¹

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.⁸² 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 2030.⁸³ (בפועל הגיע הגיל הממוצע ל־49.8 כבר בשנת 2019).⁸⁴

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".⁸⁵ 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 לידיו צעירים איכותיים, ממין אותם לתפקידים מתאימים וחוסך חלק גדול מעלויות ההכשרה. בה בעת הוא נהנה מהיכולת להציב צעירים וצעירות אלה בתפקידים שבצבאות מקצועיים ממלאים אותם אנשים 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

Consulting⁸⁶. 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־2013.⁸⁷ ולא פלא שבעוד שיעור הפורשים לגמלאות מכלל הקצינים בצה"ל הוא כ־10 אחוזים, בצבא ארצות הברית מדובר בכ־50 אחוזים.⁸⁸ 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.⁸⁹ 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".⁹⁰

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".⁹¹

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

בחוץ עולות בהרבה גם על כל שוק אחר במשק. אותם דברים אמורים גם לגבי המערך הקרבי. ספק אם מיהו 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 בחוץ, 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",⁹² ואף הצעה של תת־אלוף (מיל') אורן אבמן, לשעבר ראש חטיבת היבשה במז"י, למסד את תפקיד ומעמד המש"ק, כולל חתימה לקבע.⁹³

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 בזבז 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.⁹⁴

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 בוחבוס, "היכן נמצא בזבז בכוח האדם בצה"ל? באגף כוח האדם", וואלה! 13 בנובמבר 2011

קטורזה העריך שניתן להחליף כ־5,000 תפקידי קצינים במש״ק, כולל כאלה שיוחתמו לכמה חודשי קבע, אבל צה״ל יחסוך את תקופת הכשרתם המיותרת לקצונה, את ההטבות הכרוכות במעמד הקצין ואת השארתם 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 זניחה״.⁹⁵ הרמטכ״ל איזנקוט אמר דברים ברוח דומה בהצגת תר״ש ״גדעון״.

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 קדימה״. לפיכך המפקדים בכל הרמות הם גם אלה שבולטים במידה רבה יחסית בקרב, בפרט בצורות הקרב ההתקפיות, שהן חלק מתפיסת ההפעלה של צה״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 למש״ק, מפקד פלוגה למ״מים וכן הלאה. ברמות הגבוהות יותר נכנסים לתמונה גם תפקידי המטה, המשמשים גם הם חלק משדרת הפיקוד – קצין מבצעים, קצין אג״ם 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 (רע״נים, בדרגת סגן־אלוף) והמחלקות (רמ״חים, אלופי־משנה) הנמצאים תחת פיקודו של ראש חטיבה (רח״ט, 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 העתידית 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 בצה״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, עמ' 39

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

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, כאילוץ 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".⁹⁷ 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 לבחינת 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"⁹⁸. הכוונה הייתה להתבסס על "עם לוחם, על עתודות שיגויסו במהירות בשעת הצורך"⁹⁹. 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 2016¹⁰⁰ 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".¹⁰¹

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 שליש 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 מיידי 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".¹⁰²

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.¹⁰³ 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".¹⁰⁴

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.¹⁰⁵

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".¹⁰⁶

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".¹⁰⁷ 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 בזבז 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.¹⁰⁸

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 פנסיה 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 פנסיה גישור, שהיא פנסיה תקציבית לכל דבר".¹⁰⁹

על פי הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2020, החבות האקטוארית לגמלאי מערכת הביטחון מגיעה ל-260,857 מיליוני שקלים.¹¹⁰ 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 פנסיה הגישור, שהתקנתה בתקנות טרם הושלמה למרות שחלפו כחמש שנים מהיו שבו נחקקה בחוק, אינה כלולה בחישוב.¹¹¹ 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 לפנסיה 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,¹¹² וב-2020 הסתכמה העלות בכ-8.5 מיליארד שקלים, על פי נתונים שמסר משרד הביטחון לבית המשפט במענה לעתירה של עמותת "הצלחה".¹¹³ כדי להבהיר עד כמה הגמלאות הן נטל הולך וגובר על התקציב, יש למזג נתונים אלה עם תחשיבי הלמ"ס לגבי עלות הביטחון – הכוללים את ההפרשה הפנסיונית למשרתים אך לא את התשלומים לאלה שכבר פרשו.¹¹⁴ ב-2009 היה התשלום לגמלאות צבא הקבע 7.2 אחוזים מעלות הביטחון (לפי נתוני הלמ"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.¹¹⁵ 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 הסכם פנסיה 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 הציעו 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.¹¹⁶ 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".¹¹⁷ הוועדה העריכה את מענק הפרישה הממוצע בכמיליון שקל, סכום נמוך בהרבה מההיסכון הפנסיוני המגולם במודל הקיים של פנסיה תקציבית או פנסיית גישור.¹¹⁸ ועדת טישלר תקפה את רעיון פנסיית הגישור במילים חריפות, שכן היא "אינה הוגנת ואינה שוויונית".¹¹⁹

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 פנסיה גישור, כנהוג כיום. מסיימי שירות שאינם לוחמים ועברו את גיל 42 יקבלו מענק הוני חד־פעמי במועד סיום השירות".¹²⁰

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.¹²¹

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 לפנסיה גישור 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.¹²² 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.¹²³ 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.¹²⁴ זאת למרות שבחוק נקבע כי תקנות ראשונות יובאו לפני הכנסת עד 1 ביוני 2017.¹²⁵ 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).¹²⁶ 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, "עיכוב 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.¹²⁷ 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".¹²⁸ 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