

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 הבקאות, 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".¹⁸⁰ **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.¹⁸¹ 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.¹⁸² 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 ולשנות השירות המופעלות 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.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

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 למימוש 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 במרץ 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 יושווה 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,¹⁸⁵ 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 מעמדן 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–2014.¹⁸⁶ 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".¹⁸⁷

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 יחושו 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 האחד ועם יצירת טבלאות דיפרנציאליות לגיל הפרישה על פי תפקידים ומערכים.

יצומצמו 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,¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰ כבר אז הסבירו בצבא שהמטרה היא להשאיר בשורותיו טכנולוגים שלא "יערקו" לשוק ההייטק הפרטי. בשנת 2016 החל צה"ל לאפשר למפקדים לאשר בונוסים לקצינים צעירים ולנגדים מצטיינים בסכומים של כמה אלפי שקלים.¹⁹¹

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", **הארץ**, 7 באוגוסט 2016

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.¹⁹²

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".¹⁹³ בצה"ל פרסם אלוף־משנה אמיר אבולעפיה, בהיותו מח"ט הנח"ל, מאמר שהכה גלים בשם "האומץ להביע דעה עצמאית".¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶

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".¹⁹⁷ ואולם תלונות של הפיקוד הבכיר, שנועדו במקור 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 אחרות, 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.¹⁹⁸ על הצבא ובעיקר על בכיריו להביא זאת בחשבון בהתבטאויות כלפי חוץ; תלונות ו"קטורים" 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 47.¹⁹⁹ גיל הפרישה הממוצע לנגדים עמד על 49.8 שנים.²⁰⁰

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,²⁰¹ אך תפיסה רב-ממדית והצורך במודל יציב מכתבים 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, בפקוח 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.²⁰² בארצות הברית נהוג כי אחת לארבע שנים מביא משרד ההגנה לאישור הקונגרס את סולם השכר והתגמול בצבא.²⁰³ 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 ובקרב 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, שימש 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.²⁰⁴

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

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

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 וחתימה 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 ומשוחרר 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,²⁰⁵ ולהחזיר אותו לסעיף התקציבי של גמלאות המדינה האחרות, שם היה עד שנת 1992.²⁰⁶ 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 שייווצר 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.²⁰⁷ 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.²⁰⁸

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 המסתער

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".²⁰⁹ 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 גיאוגרפי־מבטי, 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.