

רכיב כוח האדם

בפרק זה נסקור בקצרה שינויים והסכמות שחלו לאחרונה במודלי השירות של חיילי חובה, משרתי קבע וחיילי מילואים, ההשלכות של המלחמה על מודלים אלה והנגזרות התקציביות מכך.

בחודש יוני 2023 הגיעו משרד הביטחון ומשרד האוצר להסכם רב־שנתי לתקציב הביטחון לשנים 2023–2027. אחת ממטרות ההסכם הייתה "שילוב יכולות המשק לשם הגנה על מדינת ישראל בזירה הביטחונית־צבאית, בד בבד עם הבטחת הצמיחה הכלכלית". מטרה נוספת הייתה לאפשר יציבות תכנונית ותקציבית כמענה לאיומים המתגברים ולאתגרי תקציב המדינה. במסגרת ההסכם זה היו מספר נושאים הקשורים לענייני כוח האדם בצבא.

שירות החובה

אחד המאפיינים של שירות החובה הוא שהיקפו של הצבא הסדיר מושפע מאוד מהדמוגרפיה, שכן הגידול הטבעי של האוכלוסייה גורר גידול באוכלוסיית המועמדים לשירות (מלש"בים), ואם אין שינוי במדיניות הגיוס הצבא הסדיר גדל בהתאם. מנגד ברור כי צורכי הצבא אינם בהכרח פונקציה של הדמוגרפיה, ועל כן חשוב מעת לעת לבדוק מחדש את הפרמטרים של שירות החובה, לרבות אורך השירות, מידת האחידות בשירות וסוג האוכלוסיות שמתגייסות. מדינת ישראל יוצאת דופן בפן הדמוגרפי, שכן שיעור גידול האוכלוסייה בה הוא כ־2% בשנה – הגבוה ביותר ב־OECD ואחד הגבוהים בעולם. מכאן שגם אוכלוסיית בני ה־18 גדלה בהתאם, וללא שינוי מדיניות גם מצבת כוח האדם בצבא הסדיר אמורה לגדול בשיעור דומה מדי שנה (ראו נספח 5). אל מול תהליך סטיכי זה עומדים צורכי כוח האדם של הצבא והעובדה שקיימת שונות גדולה בצרכים אלה בין תפקידים שונים. כמו כן ברור כי לאורך השירות יש השלכות משקיות כבדות משקל, שכן בישראל הצעירים מגיעים לשוק העבודה בגילים מאוחרים (הרבה יותר מאשר במדינות אחרות) ויש לכך עלות משקית כבדה, כמו גם עלות אישית. בשני העשורים האחרונים הלכה והעמיקה התובנה שלאור שיקולים אלה יש מקום לקצר את משך השירות ויש לעשות זאת באופן דיפרנציאלי, על פי השונות בצרכים האמיתיים של צה"ל. תובנה זאת הובילה להסכם חשוב בין משרד הביטחון למשרד האוצר במסגרת תקציב 2023–2024, אשר קבע כי משך השירות יקוצר ותהיה דיפרנציאציה הן במשך השירות והן בתגמול החיילים, כדלקמן:

1. משך השירות לגברים ממחזור גיוס יוני 2024 ואילך יעמוד על 32 חודשים.
2. שר הביטחון רשאי לקבוע תקנות לשחרור חיילי חובה גברים לאחר 24 חודשי שירות, בתנאים מסוימים (השירות יוגדר עדיין כשירות צבאי מלא).
3. דמי הקיום לחייל המשרת 32 חודשים יעלו החל מהחודש ה-24 לשירות, כשהתגמול לחיילים בקטגוריה של לוחם יהיה גבוה יותר מזה של שאר המשרתים.
4. משך שירות הממוצע לגבר יעמוד על 29.1 חודשים בשנת 2026. הממוצע יקטן בהדרגה עד 28 חודשים בשנת 2030.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדלו צורכי כוח האדם של צה"ל, ועל כן הסיכום הנ"ל נדחה. לאחרונה הגיש משרד הביטחון תזכיר לתיקון חוק שירות ביטחון שבו מוצע להאריך את שירות החובה לגברים ל-36 חודשים, ולצד זה להסמיק את שר הביטחון לקבוע בצו שירות מקוצר של לא פחות מ-28 חודשים בתפקידים מסוימים, והמשרתים תקופה ארוכה יותר יקבלו תגמול נוסף.²⁹

לאור הצורך המידי בהגדלת כוח האדם בשירות הסדיר, אין ספק כי הארכת השירות כעת היא הפתרון הזמין הסביר ביותר, וגם הפחות יקר הן תקציבית והן משקית.³⁰ ואולם יש להיזהר מאוד מלהפוך אותו לעובדת קבע, הן מכיוון שאין לדעת כיום מה יהיו איומי הייחוס והמצב הגיאופוליטי הכולל שבפניהם תעמוד מדינת ישראל ביום שאחרי המלחמה, והן מכיוון שההיגיון שהוביל להסכם האוצר-ביטחון מיוני 2023 עודנו תקף. על כן אנו מציעים ועומדים בתוקף על כך שתיקון זה ייעשה כהוראת שעה לתקופה מוגבלת לפחות עד שתגובש התוכנית הרב-שנתית הבאה, ושהמתווה שהוסכם בין המשרדים על קיצור השירות והדיפרנציאליות יישאר כיעד שיש לחזור אליו בהקדם, ואף כמחויבות מפורשת שכך יהיה.³¹

מעבר לכך המלחמה המחשה ביתר כי את שאי-השוויון בשירות החובה אינו יכול להימשך, לא רק בשל חוסר ההוגנות והפגיעה בערכי היסוד במצב אנומלי זה אלא גם מכיוון שכאמור הצרכים גדלו לפחות לעת הקרובה, ועל כן מתבקש למצות את פוטנציאל הגיוס ולהחיל אותו על אוכלוסיות נוספות. הדברים אמורים בפרט לגבי החברה החרדית, כאשר השבר

29 תזכיר חוק שירות הביטחון, התשפ"ד 2024, כפי שפורסם על ידי צה"ל ביום 8 בפברואר 2024.
 30 על פי הכלכלן הראשי של משרד האוצר, עלות של חודש שירות של חייל מילואים היא בממוצע 48 אלף ש"ח, ואילו עלות חודשית של חייל בשירות סדיר היא רק 27 אלף ש"ח, ראו: <https://tinyurl.com/rf7r77mb>.
 31 ראו: שלח, ע', הימן, ת' וספרן גיטלמן, ע' (2024, 25 בפברואר). חוק הגיוס: כשלים בהצעות הקיימות והמלצות לחקיקה הרצויה. פרסום מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

העמוק שנגרם בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר עשוי להוות הזדמנות לפריצת דרך בהקשר זה, אם כי הקשיים הם גדולים מאוד, לרבות מפאת שיקולים פוליטיים.³² במהלך המלחמה הוכח גם מעל לכל ספק שנשים יכולות לשרת בהצלחה בכל תפקיד, לרבות בתפקידים הקריביים המתגרים ביותר. מכאן ולאור הנכונות והרצון הרב של נשים בשירות משמעותי בכל תפקיד אפשרי, יש לפעול כדי לאפשר זאת באופן מיידי ובכך להרחיב את מאגר כוח האדם הזמין לצה"ל למילוי הצרכים הדחופים.³³ ברור כי השתלבות מוגברת של נשים בתפקידי לחימה, הרחבת מעגל הגיוס לאוכלוסיות נוספות והגידול הדמוגרפי יתרמו להגדלת כוח האדם הזמין לצה"ל, ועל כן יאפשרו חזרה מהירה לקיצור השירות. העלות התקציבית של הארכת השירות כפי שמציע משרד הביטחון מוערכת בחצי מיליארד ₪ בשנה, בעיקר בגין הגדלת השכר מהחודש ה-29 לשירות.

שירות הקבע

שירות הקבע בנוי משני רבדים: הקבע הראשוני, הכולל קצינים בדרגות סרן ומטה ונגדים בדרגת רב-סמל ומטה, ומהווה את עיקר הכוח; הקבע המובהק, הכולל קצינים בדרגת רב-סרן ומעלה (לרוב מגיל 28) ונגדים בדרגת רב-סמל ראשון ומעלה. בהתאם לסיכום בין משרד הביטחון לאוצר, גיל הפרישה הממוצע לאנשי הקבע המובהק יעמוד החל משנת 2025 על 43 לקצינים ו-53 לנגדים. מצבת משרתי הקבע עברה טלטלות רבות במהלך שני העשורים האחרונים: היא קטנה עד שנת 2006 במסגרת יישום תוכנית 'קלע', אך לאחר מלחמת לבנון השנייה עלתה שוב. בשנת 2012 אושרה תוכנית לצמצום של אלפי משרתי קבע במטרה לפנות מקורות להתעצמות, ואכן משנת 2014 נרשמה ירידה משמעותית בקטגוריה זאת.³⁴

במסגרת ההסכם בין המשרדים נכללו מספר שינויים למודל הקבע בצה"ל, לרבות גיבוש מסלול תגמול מיוחד, שבמסגרתו משרתים יוכלו לבחור בין מסלול תגמול הכולל פנסיה

32 יש להתייחס גם להרחבת השירות הלאומי והאזרחי כך שיהיה מותאם לחברה הערבית, לנשים דתיות, לחרדים שבכל זאת לא יתגייסו לצבא וכדומה.

33 שרביט ברוך, פ' (2022). פתיחת כלל תפקידי הלחימה בצה"ל לנשים. עדכן אסטרטגי, 25(1), 106-101. במאמר מצוין כי בשנת 2022 היוו הלוחמות 17% מכלל הכוח הלוחם בצבא, וכי כיום פתוחים בפני נשים 86% מהתפקידים בצה"ל; אתר צה"ל (2020, 8 במרס). נשים פורצות דרך בהיסטוריה צה"ל. נכון ל-2019 מהוות הנשים 39% ממשרתי החובה (כולל הכשרות וקבע זוטרי ללא ימ"לים). שיעור הלוחמות זינק בחמש השנים האחרונות ב-160%, ו-18% מכלל המשרתות הן במקצועות א16.

34 הצעת תקציב לשנות הכספים 2023-2024 ודברי הסבר: משרד הביטחון – נושאים לא מסווגים.

גישור (המודל הנוכחי) למסלול עם תגמול גבוה יותר, אך ללא זכאות לפנסיית גישור. כמו כן הוסכמו ענייני פנסיה ושכר שונים.

בעקבות המלחמה והצרכים המידיים שעולים ממנה יידרש גידול ניכר במצבת כוח האדם בקבע, הן בקבע ראשוני והן בקבע מובהק. מהשיחות שקיימנו עולה כי סוכם בין האוצר למשרד הביטחון על תוספת מיידית של כ-2,500 אנשי קבע,³⁵ אשר להערכתנו כרוכה בתוספת תקציבית של כמיליארד ₪ בשנה.³⁶

שירות המילואים

חוק שירות המילואים מ-2008³⁷ עיצב תפיסה כוללת לבניין הכוח, הפעלה, פיצוי, תגמול והוקרה של הנמנים עם מערך המילואים; הוגבר הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון וצה"ל בתחום זה; גיל הפטור משירות מילואים נקבע על 40 לחוגרים ו-45 לקצינים; הוסדרה הקריאה במצב חירום (צו 8); הוקל עומס השירות לתקופות של שלוש שנים, בדגש על התעסוקה המבצעית: חוגר – עד 54 יום; מפקד זוט – עד 70 יום; קצין – עד 84 יום.³⁸ בפרספקטיבה היסטורית, מאז העברת האחריות התקציבית על ימי המילואים מהמוסד לביטוח לאומי לצה"ל חלה ירידה תלולה במספר ימי המילואים השנתי שבוצעו בפועל: מ-10 מיליון ב-1985 לכשני מיליון ב-2018.³⁹ הייתה זו התפתחות דרמטית שמנעה בזבוז משאבים יקרים ואפשרה למשק לצמוח.

בפרוץ מלחמת חרבות ברזל זומנו כ-250 אלף אנשי מילואים, מתוכם אוגדת מילואים משורינית לגזרת הדרום, אשר שולבה באופן מלא בתמרון הקרקעי בעזה, ועוד כוחות רבים ליהודה ושומרון ולגבול הצפון. חלק גדול מכוחות המילואים גויסו לתקופות העולות בהרבה על האמור בחוק במילואים – לארבעה חודשים ויותר. בדצמבר 2023 הכריזו שר הביטחון ושר האוצר על תוכנית סיוע למשרתי המילואים הכוללת תגמולים ומענקים, מענה

35 יהושוע, י' (2024, 1 במארס). **צה"ל דורש תוספת מיידית של 7,000 חיילים: "לא פוליטיקה, חייבים צבא גדול"**. Ynet.

36 ההיקף שיידרש "ביום שאחרי" ייקבע בתר"ש הבא – כלל לא ברור אם המספר שסוכם בין המשרדים יהיה תקף אז.

37 **אתר צה"ל (ל"ת). חוק שירות מילואים.**

38 שר הביטחון רשאי לקבוע תקופות שירות ארוכות יותר בתפקידים נדרשים, שלא יעלה על 108 ימים בשלוש שנים.

39 קבילו, א' (2022). **כשירות מערך המילואים בצה"ל – הפרדיגמה ושברה. מערכות, 4.**

לעצמאים ומעסיקים, מעטפת משפחתית וכלכלית ומעטפת משלימה, בעלות כוללת של תשעה מיליארד ש. התוכנית עוגנה בהחלטת ממשלה ב־7 בינואר 2024.⁴⁰

לגיוס מילואים מסיבי לתקופה כה ארוכה יש השלכות כלכליות מרחיקות לכת, ובראשן אובדן תוצר מידי ואף פגיעה בצמיחה העתידית, פגיעה בעסקים קטנים, בריחת משקיעים וכדומה. להערכת בנק ישראל העלות השבועית של היעדרות חיילי מילואים מעבודתם בגין המלחמה הגיעה בנובמבר 2023 לחצי מיליארד ש לשבוע.⁴¹ מעבר לכך לגיוס מילואים יש כמובן עלות תקציבית כבדה: האוצר מעריך שעלות תגמולי מילואים ל־100 אלף חיילי מילואים מגיעה ל־70 מיליון ש ליום,⁴² ובתוספת עלויות קיום הסכום מגיע ל־100 מיליון ש ליום.⁴³ מכאן שעלות המילואים בשנת 2023 הסתכמה ביותר מ־10 מיליארד ש.⁴⁴

חשוב לציין שהן היקף כוחות המילואים שגויסו למלחמת חרבות ברזל והן משך השירות הרצוף היו חסרי תקדים, בוודאי מאז מלחמת יום הכיפורים. מעבר לעלויות המשקיות והתקציביות שפורטו, עומס השירות על מאות אלפי המילואימניקים בגיל 21–50 (ואף מבוגרים יותר) גובה גם מחירים משפחתיים, אישיים, בריאותיים וחברתיים כבדים, אשר קשה לאמוד אותם בשלב זה. אין ספק כי במבט לעתיד יש להיזהר מאוד מהכבדה נוספת בנטל שירות המילואים (על אף זמינותם המיידית לכאורה) ולהעדיף ככל האפשר להביא את כוח האדם הנחוץ ממקורות אחרים. בהקשר זה נציין את המאמר המקיף של אריאל היימן,⁴⁵ שבו פירט את האתגרים בהמשך הלחימה על שירות המילואים. הוא טוען שיש להישען יותר על הארכת שירות החובה ועל הקמת מסגרות מילואים לוחמות חדשות, על בסיס החזרה לשירות של חיילים בעלי פטור משירות בגיל 22 עד 45. היימן גם מתריע על כך שהישענות יתר על מערך המילואים עלולה לפגוע במוטיבציה של אנשיו, להביאו אל מעבר ליכולותיו ולפגוע בשיעור המתגייסים בהמשך.

40 החלטה מספר 1226 של הממשלה מיום 7.1.24.

41 בנק ישראל (2023, 9 בנובמבר). [ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר בבנק ישראל: העלות הכלכלית של היעדרויות מהעבודה במהלך מלחמת "חרבות ברזל"](#), הודעה לעיתונות.

42 עלות יום מילואים נעה בין 310 ש ל־1,600 ש. ראו [אתר הביטוח הלאומי, קצבאות והטבות, מילואים, תגמול](#).

43 פילוט, א' (2023, 22 בדצמבר). [הפיל שבחדר: כיצד יתמודדו באוצר ובצה"ל עם עלויות העתק של המילואים? כלכליסט](#).

44 לשם השוואה, עלות תגמול מילואים בשנת 2022 הסתכמה ב־1.7 מיליארד ש בלבד – ראו [אתר מפתח תקציב](#).

45 היימן, א' (2023, 26 בדצמבר). [מערך המילואים במלחמת ה־7 באוקטובר: אתגרים להמשך הלחימה](#), פרסום מיוחד. המכון לחקר ביטחון לאומי.

ואולם המגמה המסתמנת היא הפוכה: בפברואר 2024 פורסם תזכיר חוק שירות המילואים,⁴⁶ שעל פיו תתאפשר קריאתם של אנשי המילואים לפרקי זמן ממושכים יותר והעלאה ניכרת של גיל הפטור ממילואים. שוב, צעד זה טומן בחובו סיכונים רבים, לרבות הקצנה באי־השוויון בנשיאה בנטל השירות, כמו ההצעה לתיקון חוק שירות ביטחון שמאריך את שירות החובה (שני התיקונים מהווים בעצם חבילה אחת). אם בכלל, יש לבצע את השינוי באופן זמני על בסיס הוראת שעה ולא תיקון חוק, תוך הדגשת הזמניות של המהלך. אם השינוי המוצע להארכת שירות המילואים יצא לפועל אנו מעריכים את עלותו בשני מיליארד ש"ל לשנה, בתקווה שזו תלך ותקטן עם הקמת הכוחות הסדירים במקום המילואים.

46 משרד המשפטים (8 בפברואר). [תזכיר חוק שירות המילואים](#) (תיקון מס'...), התשפ"ד-2024.