

תפיסת היסוד של כוח אדם בבניין צה"ל

גיורא איילנד

כללי

מאמר זה בוחן את תפיסת היסוד של מבנה צה"ל מנקודת המבט של ראש אגף התכנון (להלן: אג"ת) בצה"ל לשעבר. יש להבחין בין אג"ת לבין אגף כוח אדם (אכ"א). האחריות על תכנון כוח האדם היא של אג"ת, האחריות על הביצוע היא של אכ"א. בצורה יותר רחבה, אגף התכנון בצבא אחראי על ניהול המשאבים העומדים לרשות הצבא: תקציב, תשתיות וכוח אדם. ככזה יעסוק המאמר בנושא מזווית הראייה של תכנון המשאב האנושי. ארבע סוגיות יידונו במאמר זה: הראשונה – בחינת המודל הקיים, שהוא לדעתי מודל הכרחי; השנייה – שאלת תכנון כוח האדם על ידי הצבא. השלישית – שאלת הגיוס לכול; והרביעית – למי שייך המשאב האנושי? האם המשאב הזה שייך לצה"ל, הבוחר את מי הוא רוצה ואת מי לא, או שמא הוא שייך לגורם אחר, או אולי בחלקו הגדול הוא נחלתו של צה"ל, אך הוא גם אמור לשמש לצרכים לאומיים אחרים. כדי לפתוח בדיון מהסוג הזה יש להגדיר את המשאב האנושי ולהבין מה ההנחה בצה"ל לגבי אותו תחום. ישנם שני עקרונות: הראשון – ככלל מגייסים את כולם. הסיבה לא לגייס היא אי-התאמה, אך נקודת המוצא היא שלצבא יש אפשרות לבחור לגייס את כולם. העיקרון השני והחשוב לא פחות הוא שבניית כוח האדם נעשית תוך הסתכלות בריזמנית הן על הניצול של המשאב האנושי בשירות הסדיר, והן תוך בחינתם של צורכי מערך המילואים. ניתן להסביר זאת דרך הצורך המבצעי: מדי כחמש שנים עורך צה"ל הערכת מצב מחודשת לגבי התפיסה, הצרכים והעדיפויות. במסגרת זו יש בחינה יסודית של מבנה הכוח של צה"ל – גודל הסד"כ (סדר הכוחות) הלוחם והרכבו. לצורך זה נערכות סימולציות שבוחנות כמה אוגדות הצבא צריך ואם, למשל, ניתן לפצות על הירידה במספר האוגדות באמצעים אחרים. בין גורמי הכוח השונים קיימת תחלופה מסוימת, אם כי לא מלאה. כך למשל יש תחלופה בין מטוסי קרב למטוסים לא-מאוישים, או בין מסוקי הקרב לטנקים. ניתן לבנות תמהילים שונים, אולם אלה צריכים להתבסס על תרחישים סבירים שמדינת ישראל יכולה להיקלע אליהם, ביחס

לחזיתות השונות ולסוגי העימות. רק אז ניתן לקבוע מהו הסד"כ המינימלי ההכרחי "לתרחיש החמור הסביר". סימולציות אלה מאפשרות להגיע למסקנות לגבי היקף המינימלי של הכוח הלוחם בים, באוויר וביבשה, ביחס להרכבו המדויק וביחס לאמצעים הנדרשים לתמוך בו, בדגש על רמות מלאי של חימוש וחלקי חילוף.

השירות הסדיר

כשהצבא בוחן את המשימות השונות מתברר כי כוח האדם הסדיר לא יכול לעמוד אפילו במחצית מהן. כלומר, מי שתומך בויתור על צבא המילואים או על מודל "צבא העם" ותומך במודל של גיוס על בסיס התנדבותי, מתעלם מהגודל המינימלי ההכרחי לצה"ל. הגודל המינימלי ההכרחי, נכון להיום, מכתוב גיוס של כל מי שצה"ל באמת רואה לנכון לגייס לשירות הסדיר, תוך הסתכלות על צורכי המילואים שמערך זה צריך להזין. היחס האופטימלי, לפחות ביבשה, הוא של אחת לשלוש או אחת לארבע (שלוש חטיבות מילואים יכולות להיות מוזנות על ידי חטיבה סדירה אחת). מבנה זה מבוסס על יעילות מרבית, באופן שהמסלול של החייל בסדיר יבטיח שלא יאלץ לבצע הכשרה מיוחדת לשירות במילואים. הקו המנחה נעשה, אפוא, בשני שלבים: קביעת הכוח הלוחם המינימלי ההכרחי, ובהתאם – קביעת התמהיל הנכון ביותר בין הכוח הסדיר לבין מערך המילואים. יודגש כי המערכת היעילה ביותר בתחום הצבאי היא אוגדת מילואים צה"לית. אין בעולם מודל יעיל מכך במונחים של עלות-תועלת. מדובר באוגדה שבזמן מלחמה תדע לעשות בדיוק מה שאוגדה בסדיר יודעת לעשות, או כל אוגדה אחרת בעולם. עד כאן בצד התועלת. בנוגע לעלות – במודל הצה"לי עלות האחזקה של אוגדת המילואים היא מינימלית משום שהמסה העיקרית – 90-95 אחוזים מהמשרתים בה – הם אנשי מילואים שאינם זוכים לתשלום כאשר הם אינם משרתים בפועל. הווה אומר, העלות היא של גרעין קטן של כוח סדיר, שמחזיק את האמצעים של האוגדה כולה.

יש אם כך שתי סיבות למודל "צבא העם": הסיבה הראשונה שהוסברה עד כה מתייחסת לגודל המינימלי של הסד"כ הנדרש, ויצירת אופטימום במעבר בין הסדיר למילואים. הסיבה השנייה היא איכותית. היתרון הגדול של צה"ל טמון ביכולת הבחירה שלו. הוא רשאי לבחור מי יתגייס ומי לא, ולאן יוקצו החיילים. מרחב בחירה זה משמעותי ויוצר הזדמנויות לייצר איכויות שאינן קיימות במקומות אחרים, בהשוואה לצבאות אחרים בעולם, למשל האמריקאים באפגניסטן או הצרפתים במאלי, או במקרים אחרים של צבאות מקצועיים. למרות הניסיון והמקצועיות של החיילים בצבאות אלה, אנו עדים לבעיות באיכות הפיקוד הזוטר. היתרון הגדול של צה"ל טמון באיכות הפיקוד הזוטר. אפשר להמחיש זאת באמצעות הדוגמה הבאה: מאה אנשים מתגייסים לפלוגה ב'גולני' והשלושים הטובים ביותר מתוכם נעשים מפקדי כיתות.

מתוך אותם שלושים, העשרה הטובים ביותר יגיעו כנראה לקורס קצינים. את קורס הקצינים יסיימו רק שבעה שהם כנראה הטובים מבין העשרה. מתוכם יחזרו ארבעה להיות מפקדי מחלקות. מן הסתם, הטוב מביניהם יהיה גם מפקד פלוגה. במצב שבו מפקד הפלוגה הוא לפחות באופן תיאורטי הטוב מבין מאה, ניתן ליצור איכות גבוהה מאוד בשירות הסדיר, ומאוחר יותר גם במערך המילואים.

בסיכומי של דבר יש במודל הנוכחי בצה"ל יכולת בחירה שאינה קיימת בצבאות אחרים. היכולת לגייס את הטובים ביותר ולשלוח אותם למסלולים שבסופם יהיו קצינים קיימת בזכות העובדה שכופים עליהם את הגיוס. הרי חלק גדול מאותם קצינים מצטיינים כלל לא היו מתגייסים לולא היה קיים שירות חובה. המערכת הנוכחית מאמצת את הטובים ביותר ומאלצת אותם להיכנס למסלולים הללו. על היתרון העצום הזה צריך יהיה לוותר במעבר ל"צבא מקצועי" בנוסח המקובל במערב. בהשוואה בינלאומית, הגנרל הישראלי אינו טוב יותר ממקבילו בעולם, אך מפקדי המחלקות, הפלוגות והגדודים בצה"ל טובים יותר, כנראה, מהמקבילים להם בעולם. לגבי תהליכי התכנון בצה"ל, ניתן לראות כי ב-10-15 השנים האחרונות נעשים ניסיונות להניע תהליכים חדשים בצבא הסדיר ובצבא הקבע, בהצלחה חלקית. בתחום שירות החובה – הצבא מעוניין לגייס את המועמדים לשירות לא רק בשם עקרון השוויון בנטל, אלא גם משיקולים אחרים כמו המשאבים שעומדים לרשותו. הרי לצבא יש צורך גבוה בלוחמים, צורך נמוך יותר בתומכי לחימה וצורך נמוך עוד יותר במקצועות המנהלה. ההיצע שונה במידה מסוימת, או אפילו הפוך. לכן, הצורך הוא להעביר כמה שיותר מגויסים מתפקידי מנהלה לתפקידי תומכי לחימה, ומתומכי לחימה לתפקידי לחימה. ככל שיהיו יותר מסגרות לוחמות בסדיר כ"שיניים" של צה"ל, תהיה לצבא יותר עוצמה, המערך הסדיר יהיה חזק יותר, ואז במידה מסוימת נוכל להקל על חיילי המילואים, אם לא במובן של עצם קיום המערך או הורדת גיל השחרור ממילואים, הרי לפחות במובן של תעסוקה מבצעית חסכונית יותר.

הצבא ניסה ב-10-15 השנים האחרונות להניע תהליכים בתחום זה, בין היתר, גם דרך שירות הנשים בצה"ל – מקור כוח אדם שלא נוצל כהלכה במשך שנים. ככל שפתחו יותר מקצועות לחיילות בתפקידים של תומכי לחימה, אשר יצרו הזנה של תומכי לחימה שמחליפים לוחמים, נוצר מצב שהלוחמים יכולים לחסוך ימי מילואים. זהו תהליך נכון, אך הוא קורה לאט מדי. באג"ת הוצבו בעבר יעדים לתהליך זה אך אלה מומשו באופן חלקי מאוד, מסיבות שונות. למשל: הקלות שבה חיילים יכולים כיום להשתחרר משירות קרבי מסיבות רפואיות – שלא תמיד מצדיקות שחרור כזה – הקשתה על צה"ל לממש יעדים אלה. עם זאת, היעד המוביל בתחום ניצול כוח האדם בשירות החובה נותר על כנו: להעביר מספר מרבי של חיילים לתפקידים משמעותיים יותר, ולנצל בצורה המיטבית את כוח האדם שבאופן מסורתי לא נוצל עד כה.

שירות הקבע

בתכנון כוח אדם באג"ת נושא הקבע אינו בעיה של משאבי אנוש, משום שיש מבחר גדול של אנשים. הבעיה היא כספית. אג"ת מנסה לאתר את האופטימום בין חמישה סוגים של כוח אדם: האחד הוא כמובן שירות הקבע המובהק; השני הוא קבע ראשוני, השלישי הוא אזרחים עובדי צה"ל; הרביעי – אנשי מילואים; החמישי – יועצים שעובדים במיקור חוץ (outsourcing). נקודת המוצא בתכנון האופטימום מבחינה כספית היא שהקבוצה היקרה ביותר מבין ארבע האוכלוסיות האלה היא שירות הקבע המובהק. לכן קיים מאמץ מתמשך להקטין את סד"כ הקבע המובהק, ולהמיר את התקנים שלו לכוח אדם אחר.

בהיבטים רבים צה"ל עובד בצורה נכונה ויעילה יותר מאשר מערכות אזרחיות אחרות בישראל. זאת, גם בגלל התכנון המערכתי, הבא לידי ביטוי במודל ניהול כוח אדם בשירות קבע. מודל זה קיים עוד מתקופת כהונתו של האלוף שלמה ינאי כראש אג"ת. יש הבחנה חדה כתער בין שלושה מושגים, כאשר עוסקים בתכנון כוח אדם: המושג הראשון הוא שיא כוח אדם, השני הוא התקן והשלישי – האיוש. המושג שיא כוח אדם מייצג את המספר המרבי של אנשים ששייכים לקבוצה מסוימת, למשל בעלי דרגה מסוימת, שניתן לשלם להם משכורת. לדוגמה, אם קובעים כי בחיל האוויר יהיה שיא של מאה סגני-אלופים, זה אומר שלחיל האוויר מותר לשלם משכורת למאה סא"לים, או פחות. הדבר היחידי שחשוב מבחינת אג"ת הוא בדיקה שמצבת כוח אדם הממוצעת קטנה מהשיא/שווה לשיא. מתוך אותם מאה, כשמונים לפחות ממלאים תפקידים תקינים, למשל מפקדי טייסות או ראשי ענפים. מדובר בשמונים איש ולא במאה, משום שתמיד יש כאלה הנמצאים בחופשת לימודים, בחפיפה או בחופשת מחלה, או כאלה הנושאים דרגות אישיות, או בכל מצב שאינם מאיישים תקן ספציפי. לכן חשוב לא לתקן את כל מאה האחוזים, כי אז תהיה חריגה מהשיא – חריגה שגורמת חריגה מהתקציב. למודל זה ארבעה יתרונות:

- א. הבטחה שלא תהיה חריגה תקציבית, כאשר סך התקנים נמוך תמיד מהשיא – דבר שמאפשר גמישות.
- ב. יחסי המטה הכללי עם הזרועות. מודל זה מאפשר ביזור סמכויות, כאשר המטכ"ל שולט בתהליך באמצעות דיונים קבועים שבהם הוא בודק את מצב השיא מול מצבת כוח האדם בפועל. למשל, חיל האוויר רשאי במודל זה, וללא קבלת אישור מהמטכ"ל, לתקן עוד כוח אדם ולהגדיל את מספר התקנים מ-80 ל-81, כל עוד הוא יודע להתייעל ומבטיח שלא תהיה חריגה מהשיא, שנותר מאה.
- ג. תכנון ארוך-טווח. לצורך הדוגמה: אם יש שיא של מאה סא"לים בחיל האוויר ושיא של מאה סא"לים בכוחות היבשה. כאשר מגבשים תוכנית רב-שנתית חדשה והמטכ"ל רוצה (לדוגמה) לתת עדיפות לחיל האוויר, ניתן לקבוע כי תוך חמש

שנים כוחות היבשה ירדו באופן לינארי משיא של מאה לשיא של תשעים, בעוד השיא של חיל האוויר יישאר מאה.

ד. תמריץ להתייעלות. אם יש לזרוע שיא של מאה בדרגה מסוימת, הרי מותר לה לשלם משכורות למאה אנשים ולא יותר. מה קורה אם בפועל המצבה הממוצעת קטנה יותר? החיסכון שנוצר עקב כך בהוצאה על כוח אדם נותר בתקציב הזרוע, שיכולה להמיר אותו לשימושים אחרים.

למרות שמודל זה מתקדם, הוא לוקה בחסר בשעת מימוש. כאשר נבחן את נושא התייעלויות הצבא בתחום חיילי הקבע, נראה כי קיימות בעיות לא קלות בהבחנות, במתודולוגיה ובהנחות המוצא. לצה"ל יש מתודולוגיה עקרונית נכונה אך הוא אינו מתייעל בצורה מספקת, משום שהוא מקובע בהנחות יסוד מסוימות. לדוגמה, כאשר מתבוננים במבנה של אוגדה בצה"ל, ניתן לומר כי היא דומה ושווה לרוב האוגדות ברוב צבאות העולם. מבנה של אוגדה ביבשה מאופיין בשני עקרונות: שרשרת פיקוד מלאה – מפקד אוגדה – מח"ט – מג"ד – מ"פ – מ"מ – מ"כ, ומוטת שליטה צרה. למשל, למפקד פלוגה יש שלושה מפקדי מחלקות, שכל אחד מהם מפקד על שלושה מפקדי כיתות. יש הצדקה והיגיון למבנה הזה, ולכן אנו רואים אותו בכל צבאות העולם. אולם צה"ל לקח את המבנה הנכון של האוגדה והשליך אותו גם על כל המפקדות העורפיות. כך ניתן למשל לראות בעורף אלוף-משנה שמתחתיו שלושה סגני-אלופים, כלומר, מוטת שליטה צרה. המפקדות העורפיות רבות יותר וגם יקרות יותר, ועל כן אין סיבה שבגוף מסוים יאמצו המפקדות העורפיות את המודל הקרבי. ברוב המפקדות העורפיות אין הצדקה למבנה הבזבזני הזה. ההעתקה של המודל האוגדתי הלוחם אינה רלוונטית.

סיכום

הגישה של צה"ל שקובעת שירות לכול, שירות מילואים ויחס הזנה אופטימלי בין סדיר למילואים – היא המודל הנכון. העלות של כל מודל אחר תהיה גבוהה יותר. אין זו רק שאלה עקרונית-ערכית, אלא שאלה של יעילות או אפקטיביות מבצעית שניתן להפיק מתקציב נתון. למרות זאת, יש כמה סוגיות המחייבות עיון מחודש ותיקון. למשל, יש חשש מגיוס המוני של חרדים לצבא משום שהוא עלול לייצר לחץ על הצבא, למשל – להקמת מסלולי שירות שהתועלת בהם תהיה נמוכה ומחירה גבוה. אם בונים למתגייס חרדי מסלול ביחידה עורפית ללא תורנויות ושבטות, ומדובר כנראה באב לשלושה ילדים שהמשכורת שלו תהיה בהתאם, אז בשורה התחתונה התועלת שבו תהיה נמוכה יחסית לעיקרון של "גיוס לכול".

נושא טעון אחר הוא הרעיון שכולם צריכים לשרת ולתרום – אם לא בצבא אז בשירות לאומי – כולל חרדים וערבים. במדינה דמוקרטית, לא נכון לקחת בני 18 ולשלוח אותם בכפייה לעבוד בבתי חולים או עם קשישים. אין זה נכון – וגם כמעט

לא קיים במדינות אחרות. הדבר ייצר צורך במנגנוני אכיפה קשים לאנשים שיהיו חסרי מוטיבציה להתגייס או להצטרף לשירות האזרחי. וכן: כל פשרה בעניין זה, בין אם בגיוס לצה"ל ובין בהשתלבות בשירות אזרחי, תגרור עלות שתהיה גבוהה יותר מהתועלת. נציין גם כי במסלול כזה אנשים אחרים שמוכנים אולי לעבוד בעבודות השירות הללו בשכר נמוך לא יוכלו לעשות זאת, כי המשרות יהיו מאוישות על ידי משרתי השירות הלאומי. אין לכך הצדקה, ואם מה שחשוב הוא הקטנת מספר תלמידי הישיבות כדי שיותר אנשים ישרתו בצבא, אזי אפשר לעשות זאת בדרכים פשוטות יותר במקום בכאלה שיובילו להתנגשויות, ושבסיכומו של דבר לא ייצא מהם שום דבר טוב. הדרך הפשוטה ביותר לעניין זה היא הגבלת מספר שנות התמיכה לבחורי ישיבות לשלוש שנים – כמספר שנות השירות בצבא. לאחר מכן, בחור הישיבה יאלץ לצאת לשוק העבודה. מודל כזה יביא אנשים רבים לשירות בצבא, מבלי להתעמת עם אף אחד. סביר להניח כי מנגנון כזה יתאים יותר למדינה בכלל, ולצבא בפרט.