

"מאחורי הקלעים" של הגידול בכוח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים ניתוח המנגנונים הארגוניים

ד"ר מוטי ספראי¹ ופרופ' איל בן-ארי²

בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, צה"ל עבר גידול מאסיבי בסד"כ שלו, הרבה מעבר לגידול הדמוגרפי המתון (יחסית) של האוכלוסייה היהודית בישראל. זו בניגוד למגמה בצבאות המערב שצמצמו את הסד"כ שלהם. הגידול המאסיבי של צה"ל, בכוחות המילואים ובמשרתי הקבע, חייב בניית מנגנונים ודפוסי פעולה חדשים, וביניהם מתן אוטונומיה יחידתית, ייסוד השלישות והטמעתה בתוך היחידות, הסבת כמויות גדולות של חיילים במקצועות שונים למקצועות לחימה, ועוד. המאמר סוקר את הגורמים ואת ההשלכות של הגידול בסד"כ צה"ל אחרי מלחמת יום הכיפורים, וגם מסביר איך תפקיד צה"ל בתוך החברה הישראלית השתנה כתוצאה מצמיחתו, ומהדרישות כלפיו לאחר המלחמה.

מבוא

התקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים התאפיינה בגידול מאסיבי ומהיר של צה"ל. אמנם נתוני סד"כ צה"ל הינם חסויים וכן קיימים פערים בין ההערכות השונות, אולם לפי כלל הפרסומים הזרים והאקדמיים מדובר בגידול חד וחסר תקדים. קיימת הערכה כי מערך המילואים גדל באותה תקופה מבחינת היקף כוח האדם בכ-81%, והגידול במספר משרתי הקבע הוערך ב-72% (Gal, 1986). מבחינת מספר העוצבות הלוחמות, טוען ון קרפלד שמספר העוצבות הלוחמות יותר מהכפיל את עצמו בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים (Van Crevled, 1998). במספרים מוחלטים, מדווח וולד על גידול במהלך שנות ה-70 מ-75,000 ל-180,000

¹ ד"ר מוטי ספראי הוא ראש היחידה למדידה ולהערכה במכללת הרצוג ויועץ לרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).

² פרופ' איל בן-ארי הוא חוקר במכון כנרת ע"ש רב-אלוף דן שומרון ז"ל במכללה האקדמית כנרת.

במצבת כוח האדם הסדיר, ומ-225,000 ל-370,000 במצבת כוח האדם במילואים. מספר האוגדות המשוריינות גדל במהלך שנות ה-70 כמעט פי ארבע – מ-3 ל-11. כאמור, מרבית הגידול נעשה בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים, וספציפית – במהלך שנת 1974, שבה גדלה מצבת כוח האדם הלוחם בכ-25% בתוך פחות משנה (ולד, 1987; ראה נספח המפרט התפתחות כוחות היבשה).

גידול זה הינו מפתיע מכמה היבטים. ראשית, הוא מצוי במגמה הפוכה לתהליכי הקיטון המאסיביים שאיפיינו את צבאות המערב באותה העת (Van Doorn, 1975). למעשה, מאז ועד היום כמעט כל הספרות המחקרית עוסקת בתהליכי קיטון צבאיים, ומאמר זה הוא יוצא דופן בניסיון לבחון תהליך הפוך. שנית, הגידול בכוח האדם לא נשען על תשתית של גידול דמוגרפי חד – היקף הילודים היהודים מאמצע שנות ה-50 עד אמצע שנות ה-60 עלה בצורה מתונה בלבד (פייטלסון, 2013) כך שהגידול לא יכול להיזקק לשינוי דמוגרפי. גם גלי העלייה מאמצע שנות ה-50 ועד לאותם שנים לא ייצרו תשתית לגידול חד ומהיר שכזה. ובהמשך לכך, בעוד הגידול ההיסטורי בצה"ל וצבאות המערב נשען בעיקרו על שירות חובה (the draft), כאן נשען הגידול על אנשי מילואים וקבע.

הגורם המרכזי שאפשר את הגידול נעוץ ככל הנראה בלגיטימציה חברתית רחבה לתהליך זה. מאורעות מלחמת יום הכיפורים ערערו את תפיסת היתרון האיכותי הישראלי שעומדת בבסיס תפיסת הביטחון (Maoz, 2006). ערעור זה הוביל לתחושה של איום קיומי, ולתובנה כי יחסי הכוחות הורעו מאוד בשנים שקדמו למלחמה. אדן (1985) טוען כי יחסי הכוחות מבחינת חיילים היו 1:1.6 לטובת מדינות ערב במלחמת ששת הימים, והורעו ל 1:3.1 במלחמת יום הכיפורים. לאור זאת הוחלט על גידול מאסיבי בסדר הכוחות של צה"ל. תפיסה זו הובילה לגידול עצום בכוח אדם ובתקציב, ולמגוייסות חברתית לטובת התהליך שהתבטאה בלגיטימציה להקצות משאבים רבים לצבא, ובנכונות לשירות מילואים ממושך ולחתימה לשירות קבע (ספראי, 2010).

זאת ועוד, עצם הגידול הארגוני היה חלק מתהליך שיקום הלגיטימציה החברתית של הצבא בעקבות המלחמה, שכן העשייה האינטנסיבית שאפיינה את הגידול אפשרה לצה"ל להפגין יכולות ולשדר מסר של השתנות ושל השתכללות (Safrai, 2019).

מאמר זה מתבסס על התשתית המחקרית שנבנתה בעבודות קודמות של ספראי שהתמקדו ביחסי צבא-חברה, ומנסה לפרש אותה מהפרספקטיבה הפנים-ארגונית. זאת על-ידי ניתוח המנגנונים הארגוניים ודפוסי הפעולה הפנים-צבאיים שאפשרו גידול מאסיבי ומהיר שכזה. כלומר, לא עיסוק בשאלה למה גדל הצבא אלא עיסוק בשאלה איך ובאיזה אופן בוצע הגידול בהיבטים הארגוניים.

עיקר העיסוק בגידול הארגוני נעשה עד היום מפרספקטיבה של נטל תקציבי, תוך ראייה ביקורתית של הגידול ככזה הממוקד במפקדות העורפיות (ולד, 1987).

אולם גם ולד מודה כי בשנים הראשונות לאחר המלחמה היה גידול חד בסדר הכוחות הלוחם, וכי מספר האוגדות המבצעיות יותר מהכפיל את עצמו בשנים שלאחר המלחמה. כך, גם אם לווה הגידול בהיבטים של חוסר יעילות ושל סרבול ארגוני, עדיין יש מקום לבחון מהם המנגנונים שאפשרו את אותו גידול בכוח האדם במילואים ובקבע בהיקפים ובמהירות חסרי תקדים.

המנגנונים שאפשרו את הגידול בכוח האדם

על סמך ניתוח ארכיוני של חומרים מלשכת ראש אגף כוח האדם ושל פרסומי עיתונות אזרחיים וצבאיים, ניתן להצביע על שישה מנגנונים ארגוניים שאפשרו את אותו גידול מהיר בהיקף הכוחות. נתמקד בכמה מנגנונים שאפיינו את שירות המילואים, ונסיים במנגנון שאפיין את צבא החובה:

אוטונומיה יחידתית בתחום כוח האדם תוך פיקוח רופף

אחד הלקחים הארגוניים המרכזיים של מלחמת יום הכיפורים היה הצורך לתת ליחידות אוטונומיה ניהולית מסוימת (כלומר מרחב עצמאי מסוים לקבל החלטות ללא התערבות חיצונית), ובכך לבזר את ניהול המשאבים שהיה ריכוזי מאוד לפני ותוך כדי המלחמה. יצויין כי הווקטור המרכזי של האוטונומיה היחידתית היה דווקא בתחומי הלוגיסטיקה, שם הובילו לקחי המלחמה והכשלים בימ"חים ובמערכי הרכבים המגויסים, להבנה כי כל עוצבה נדרשת לנהל את משאביה באופן אוטונומי כדי שתוכל הן לענות על צרכיה היחודיים והן לבקר ולנטר את תהליכי השינוי שהיא עוברת.

תחום כוח האדם התאפיין בריכוזיות גבוהה יותר, אולם גם בו זוהתה מגמה של מתן אוטונומיה גוברת למפקדי היחידות. הקמת חיל השלישות הפרוש ביחידות קידמה מהלך זה. לענייננו. ביחידות המילואים ניתנה למפקדי היחידות אוטונומיה נרחבת מבעבר בסוגיות של הסרת מגבלות של תקנים לגיוס, ומתן סמכות למפקדי יחידות המילואים לקבוע אלו חיילים ישובצו באיזה תפקיד.

במציאות זו הפכו מפקדי יחידות המילואים לסוג של "יזמים ארגוניים", הפועלים בדרכים יצירתיות, א־פורמאליות ולא שגרתיות לגיוס כוח אדם. כך למשל, ניתנה להם סמכות עצמאית מסוימת לשכנוע כוח אדם קיים בתפקידים לא ליבתיים, כדוגמת עובדים כלליים, לקחת על עצמם תפקידים משמעותיים יותר, לבנות סגלים פיקודיים חדשים על בסיס החיילים הקיימים ביחידות, גיוס חיילים ליחידות מתוך מאגרי מילואים ארציים, ועוד כהנה וכהנה.

ביטויים לרוח היזמות, למאמצים וליצירתיות שנדרשו אליה מפקדי צה"ל ניתן לראות בתקשורת של אותה תקופה גם בדברי הרמטכ"ל:

"אנחנו מעוניינים ללכת על העניין הזה אפילו בקבלנות. אנחנו מוכנים שקבוצה של צנחנים ואנשי חי"ר, מפקדים מנוסי קרבות, יתגייסו עכשיו לחצי שנה ויעבירו

שנים או שלושה קורסים של מפקדי פלוגות" (ידיעות אחרונות, 28/6/1974).
ואם זו הרוח במטה הכללי, הרי שבשטח הרפרטואר של דפוסי הפעולה והיוזמות המקומיות היה מגוון לאין ערוך.

האוטונומיה היחידתית בתחום כוח האדם משקפת כמובן גם אוטונומיה כלל-צבאית חסרת תקדים - בשנים שלאחר יום הכיפורים נהנה צה"ל מרמת שיא של אוטונומיה ומהעדר פיקוח אזרחי. כמעט ולא הובעה התנגדות לשום דרישה צבאית - משאבית או מבצעית. זה הרקע להבנת העובדה שהאוטונומיה היחידתית התאפשרה ללא לחצים חברתיים חיצוניים אלא מתוך דינאמיקה פנים-צבאית שבה ניתן למפקדים חופש פעולה כל עוד גדלות המסגרות הצבאיות. יחד עם זאת, יצוין שבתחומים מסוימים, כמו בהסבת צוותי טנקים בחודשים שלאחר המלחמה, בנושא זה הופקו במטה הכללי דוחות שבועיים עם בקרה שמית על תהליך ההסבה.

לאוטונומיה בתחומי גיוס כוח האדם ישנם שורשים היסטוריים שכן היא חלק מהמורשת התרבותית של הפלמ"ח. תופעות של גיוס עצמאי של חיילים שלא דרך לשכות הגיוס רווחו במלחמת העצמאות. גם במלחמת יום הכיפורים, לא נעדר מקומן של תופעות אלה. עדות לכך קיימת בדיון באגף כוח האדם: קציני שלישות שאלו האם "חטיפת" חיילים ומסגרות בין יחידות היא ביטוי להעדר משמעת (א"צ, 1977/163/27), וכן בנספח המשמעת לוועדת אגרנט מתוארים מקרים של "חטיפת" חיילים שלא על דעת הפיקוד העליון (נספח המשמעת לדו"ח אגרנט, עמ' 27).

לאור זאת ניתן לומר כי מתן אוטונומיה יחידתית בתחומי כוח האדם אפשר למסורת תרבותית ולכוחות ארגוניים לבוא לידי ביטוי בעוצמה רבה ולאפשר למפקדי המילואים לעמוד במשימת הגידול באופן שהוא לכאורה מרשים. ברור שהגדרת סדר הכוחות נעשה בצורה מרוכזת במטה הכללי, אולם המימוש המהיר התאפשר בזכות הרצון הפיקודי בשטח להגדיל את הטריטוריה היחידתית ולפעול לשם כך במגוון של דרכים.

שירות מילואים פעיל (שמ"פ) ממושך לצורכי בניין כוח

יצירתיים ככל שיהיו, מפקדי צה"ל לא יכלו, במציאות של יציבות דמוגרפית, להכפיל את סדר הכוחות הלוחם ללא ביצוע הסבות המוניות של כוח אדם לתפקידי לחימה ותומכי לחימה נחוצים. המנגנון הארגוני שאפשר את עשרות אלפי ההסבות המקצועיות בקרב חיילי מילואים בשנים שלאחר המלחמה היה שירות המילואים הממושך.

בתפיסת הביטחון הישראלית, שירות המילואים מבוסס על רעיון של מוכנות לקריאה מחד גיסא, ועל הכרעה מהירה מאידך גיסא שתוחמת את שירות המילואים לתקופה קצרה. המתרחבות בגבולות ושהייתם של כוחות צה"ל במצרים ובסוריה בחודשים שלאחר המלחמה ייצרה מצב חסר תקדים שבו משרתי מילואים שירתו במשך למעלה מחצי שנה ברציפות. דפוס זה של שירות מילואים ממושך נמשך גם

בשנים שלאחר המלחמה, כך שביחידות מילואים רבות חודשיים-שלושה של שירות מילואים ברצף היו דבר שבשגרה.

תקופות המילואים הממושכות נוצלו פעמים רבות לצורכי הסבות מקצועיות אינטנסיביות מתפקידים עורפיים לתפקידי לחימה. משאב זה אפשר לצה"ל בכלל ולמפקדי יחידות המילואים בפרט לבצע במסגרת המשאבים העומדים לרשותם שינוי ארגוני רחב היקף בהיקף ובמאפייני כוח האדם. כך בתקופה שנמשכה שנים ספורות הפכו משרתי מילואים באלפיהם ללוחמים ולתומכי לחימה ברמת האוגדות, וזאת מבלי להידרש לגיוס לקבע או להסתמכות על הכשרה וניסיון קודמים.

רבים מקרב המוסבים שירתו במערכים עורפיים כדוגמת הג"א, ובמסגרת תהליך הגידול הוסבו מקצועית והוצבו מחדש ביחידות לוחמות. מכאניזם ארגוני משלים להארכת השמ"פ היה החזרת חלק מהפטורים משירות למאגר המשרתים במסגרת מבצע גיוס שנערך באותם שנים. במבצע זה שונה החוק כך שהתאפשר זימון מחדש של כאלה שקיבלו פטור משירות צבאי ללשכת גיוס ייעודית. ללשכה זו נקראו לצורך בחינה מחודשת של המצב למעלה מ-100,000 פטורים משירות ביטחון בגילאי חובה ומילואים, וכשירותם נבחנה מחדש. אמנם רובם מצאו את עצמם פטורים מחדש או ביחידות עורפיות כדוגמת הג"א, אך מיעוטם (קרוב ל-10,000 איש) הוצבו ביחידות מילואים אורגניות.

הגמשת קריטריונים והסרת חסמים ארגוניים לצורך הגידול

שירות המילואים הפעיל, גם אם נמשך כחודשיים ומעלה, לא אפשר ביצוע הכשרות ללחימה בהיקף הזמן והתכנים שאפיינו את הכשרות הצבא הסדיר. לשם כך, נדרש צה"ל להגדרת קריטריונים מקלים יותר בהכשרות לתפקידים השונים, וכן להסתפק במשך זמן הכשרה קצר יותר, ולעיתים אף בדרישות מבצעיות וגופניות פחותות (שהרי מדובר במשרתי מילואים בוגרים) בכדי להסמיך את החיילים לביצוע תפקידם החדש.

הצורך להגמשת קריטריונים לא נעצר בהכשרות חיילים, משום שהגדלת המסגרות חייבה הקמת סגלים פיקודיים כמעט יש מאין. לשם כך נדרשה בניה של הסמכות מזורזות לפיקוד ולקצונה גם במערך המילואים. אחד הביטויים הבולטים לכך היה שיעור המוסבים לקצונה בשלב מאוחר - לאחר סיום שירות החובה. מקרב הקצינים שהתגייסו לשירות חובה בשנת 1970 - שנתון שעמד במרכז תהליך הגידול - כ-30% מהקצינים ביצעו את ההכשרה לקצונה לאחר סיום שירות החובה - כמשרתי מילואים, או כנגדים בקבע שעברו הסבה לקצונה. השיעור הלך ופחת כך שמקרב הקצינים מגויסי 1975 רק 20% ביצעו הכשרה מאוחרת, ומקרב הקצינים מגויסי 1985 רק כ-10% ביצעו הכשרה מאוחרת לקצונה. זהו מנגנון שראשיתו בצבא המילואים, ובהמשך הוא חלחל והשפיע על צבא הקבע.

אותם מגויסים בשלב מאוחר התאפיינו בקב"א ממוצע נמוך באופן יחסי: 52.1

לעומת 54.1 בקרב היוצאים לקצונה בשירות הסדיר מקרב שנתון גיוס 1970. הפער בין נתוני המיון הראשוני של הקצונה המאוחרת לעומת הקצונה בשירות הסדיר הלך והצטמצם עם השנים ככל שקטן היקף הקצונה המאוחרת. הווה אומר, הגידול הארגוני חייב מהלך של ויתור על קריטריוני מיון ופתיחת שורות הקצונה והפיקוד.

שינויי קלסיפיקציה ביחידות ובתפקידים

מפקדי יחידות המילואים ניצבו בפני דילמה לא פשוטה בניהול המתח שבין כמות לאיכות. מצד אחד, הם נדרשו להסבות מזוזות שהיו כרוכות בויתור מסוים על סטנדרטים אישיים, מקצועיים ומבצעיים. מצד שני, הם נדרשו להגיע לרמה מבצעית אפקטיבית, ולא תמיד כוח האדם שהועמד לרשותם ותהליך ההסבה אפשרו להם להגיע לרמה מספיקה. לשם כך, החלה להיבנות מערכת קלסיפיקציות שחילקה את יחידות המילואים עצמן לפי רמות שונות של מקצועיות וכשירות.

הביטוי הבולט ביותר בזיהוי רמת המבצעות של יחידות המילואים היה האמל"ח. לדוגמה, סוג הטנקים שעומד לרשות העוצבה או החטיבה לימד על רמת כשירות הכוח ("שוטים" לעומת "שרמנים" ו"טירנים") וסוגי המשימות שיכלו להתאים לו. אולם, גם ביחידות חי"ר שבהם הבדלי האמל"ח היו פחות בולטים, התפתחו סיווגים ליחידות חי"ר לעומת חיר"ם (חי"ר מיוחד), כך שליחידות החי"ר המיוחד נותב כוח האדם המקצועי יותר, המפקדים המנוסים יותר וכדומה.

יחידות העילית, גם אם הן לא הוגדרו ככאלה, נשלחו לפעילות המבצעית המורכבת, איישו את גזרות הבט"ש הבעייתיות, ומאוחר יותר נקראו ללחימה במסגרת מלחמת שלום הגליל. במצב זה ניתן לחשוב על היחידות ה"פחות נחשבות" למעשה כסוג של "מילואים של המילואים".

גם ביחס לדפוסי ניהול קריירה נעשתה אבחנה בין פיקוד על יחידות מילואים טובות יותר ופחות. אבחנות שכאלה התקיימו במידה מסויימת גם לפני מלחמת יום הכיפורים, אולם הגידול המאסיבי ייצר פערים כה גדולים בין המצב הפורמאלי והמוצהר ובין המציאות בשטח, כך שנדרשה היררכיה ברורה הרבה יותר ורחבת היקף בתוך מערך המילואים הלוחם.

מבחינה ארגונית, אותה היררכיה אפשרה למפקדי היחידות לעמוד ביעד הגידול הכמותי תוך מתן ביטוי לפערים בכשירות שנוצרו בעקבות תהליך הגידול המהיר ורחב ההיקף.

מיצוי פנימי של כוח אדם בצבא החובה

אמנם צבא החובה איננו עומד במוקד ניתוח זה, אולם חשוב לדעת שגם בו חלו שינויים מרחיקי לכת שאיפשרו גידול בסד"כ במציאות דמוגרפית מורכבת. הגידול במערך חיילי החובה היה מתון באופן יחסי לזה של המילואים, אולם גם בו נצפו מהלכים של שינוי משמעותי במנגנון הארגוני הקשור להגמשת קריטריוני הגיוס

- הורדת סף הפטור מגיוס לבנים תוך הקטנה דרמטית בהיקף הבנות שלא גויסו בשל נתוני איכות. עד למלחמת יום הכיפורים כרבע משנתון נתון של בנות לא גויס ביוזמת צה"ל על רקע נתוני מיון נמוכים, אך בעקבות השינוי בקריטריונים לאחר 1973 רק אחוזים בודדים לא גויסו מסיבה זו.

במערך החובה לווה הגידול בהיקף המגויסים לא רק בהורדת סטנדרטים ובהתמודדות עם כוח אדם בעל קשיים רבים יותר (התמודדות שהובילה באותה העת להקמת מערך המקא"ם - מערך קידום אוכלוסיות מיוחדות, הידוע בכינוי "נערי רפול" על שם הרמטכ"ל רב אלוף רפאל איתן שכיהן בתפקיד החל משנת 1978 והיה הרוח החיה מאחורי הקמת המערך), אלא גם בשינוי עמוק בתפיסת אופן המימוש של "צבא העם" במסגרת שירות החובה. אם בעשורים הראשונים למדינה הביטוי האולטימטיבי של "צבא העם" היה הקצאת חיילים לטובת משימות בינוי אומה כדוגמת הטיפול בעולים החדשים או בשכבות מצוקה, הרי שבעקבות מלחמת יום הכיפורים וצורכי הגידול בכוח האדם, דחה צה"ל בקשות רבות של גופים אזרחיים להקצות לו כוח אדם כפי שהיה נהוג בעבר, והתמקד בקליטת כלל שנתון הגיוס בשורות הצבא כביטוי האולטימטיבי למימוש עיקרון "צבא העם", כלומר גיוס רחב מכל השכבות החברתיות.



תמונה 1: רא"ל רפאל (רפול) איתן ז"ל קידם את המקא"ם, שידוע גם בשם "נערי רפול" (אתר צה"ל)

הבנה זאת, כי הביטוי העכשווי להיותו של צה"ל צבא העם הפך ליכולת להכיל מגוון רחב של אוכלוסיות וחיילים בעלי קשיים ואתגרים שונים, חלחלה לחלק ניכר מיחידות הצבא ומהמפקדים, דבר שהוביל לפיתוח פרקטיקות של שימור ושל טיפוח

כוח אדם שלא היו מרכזיות בצה"ל עד אז. הקמת מערך המקא"ם מהווה אולי את גולת הכותרת הארגונית של השינוי בתפיסת צבא העם כצבא שבו לכל מלש"ב ומלש"בית יש מקום בשורותיו. אולם, מעבר למבנה פורמאלי זה, תפיסת ההכלה ייצרה אוסף של פרקטיקות נוספות בשטח שבמרכזן עמד הטיפול בפרט. ביניהן ניתן לציין את מערך בריאות הנפש, את חיל החינוך בכלל ומערך המקא"ם בפרט, את חיל השלישות שהוקם באותם שנים ושחלק ניכר מעיסוקו התמקד בתמיכה בגיוס, מיצוי ושימור של החיילים המתקשים בעת שירותם. במידה רבה, חיל השלישות שהוקם באותה תקופה (1977), מיצב את עצמו כמי שעסוק בטיפול באוכלוסיות השוליים. וכדברי ר' אכ"א באותה תקופה (1976-1978), האלוף רפאל ורדי ז"ל:

"בטובים מבין המתגייסים מטפל המפקד - כך הם פני הדברים ואל נכחד. בבעייתיים - השליש" (דורון, 1982).

דוגמה לפרקטיקות של הכלה ניתן גם לזהות במערך הקבע, שבו נתמך הגיוס בשיח שייצר חלוקה ברורה בין לוחמים לאנשי מקצוע. בעוד שביחס ללוחמים נשמר השיח של השליחות ואתוס ההקרבה האידאליסטי, הרי שביחס לתפקידים מקצועיים במערכי האחזקה והתמיכה השונים נאמר בצורה מפורשת כי התמריצים החומריים הם הגורם שבלעדיו לא ניתן לאיש תפקידים אלו.

השיח על אודות התמלוגים החומריים משקף אף הוא הבנה כי לשם הרחבת השורות נדרשות פרקטיקות של הרחבה קונספטואלית ומעשית ביכולת ההתמודדות עם אוכלוסיות מגוונות.

דיון ומשמעויות

בעבודה זו הושם דגש על הזווית הפנים-ארגונית של תהליכי הגידול בכלל, ובמערך המילואים בפרט. אולם, כפי שהודגש לעיל, לתהליכים הארגוניים קדמה ביקורת חברתית משמעותית שלא ניתן לנתק אותה מהתהליכים הפנים-ארגוניים. בחלק מהמקרים אף תורגמה ביקורת זו למנגנונים ארגוניים ספציפיים. הביקורת החריפה ביותר בתחומי כוח האדם שאיתה התמודד צה"ל היתה סביב סוגיית אי השוויון בחלוקת הנטל. שירות המילואים הממושך שפגע בעיקר במשרתים ביחידות הלוחמות, ופתיחת האוניברסיטאות בשלהי דצמבר 1973, המחישו תוצאה בלתי מכוונת של הגדלת הצבא: תודעה שישנם רבים שאינם נאנקים תחת עול המילואים ועושים לביתם, בעקבות כך עלה גל חסר תקדים של ביקורת על חלוקת העומס והנטל בין המשרתים באופן לא שוויוני.

תגובתו הראשונית של צה"ל היתה כי תמיד ישנם מקצועות נדרשים לעומת כאלה שלא, וכי הדרך להתמודד עם התופעה איננה באמצעות יצירת שוויון אריטמטי מלא אלא באמצעות עתודות כוח אדם במקצועות הנדרשים שיקלו במקצת על הנטל במקצועות הרלוונטים מבלי שייצרו שוויון מלא בין כלל המשרתים, וכדברי נציג אגף כוח האדם באותם ימים:

"לעולם לא נצליח להגיע לידי שוויון מוחלט ואריתמטי במספר ימי המילואים שיחויבו בהם אנשי המילואים. תמיד יש מי שהוא בעל תפקיד רציני ואחראי, אשר מטבע הדברים יגויס לתקופה ארוכה יותר" (א"צ, 1978/119/227).

אולם, בסופו של דבר, למרות התנגדותו בראשית הדרך, בחלק מהמקרים נענה צה"ל לקולות המבקרים וביצע שינויים במבנה כוח האדם. הקמת הלשכה לגיוס מפוטרם ובחינת כלל הפטורים בגילאי סדיר ומילואים שצה"ל התנגד לה בשלב ראשון, היוותה ביטוי להיענות לדרישה החברתית לדאגה לשיוויון בחלוקת הנטל. התביעה לכלול במעגל הנושאים בנטל משרתי מילואים השוהים בחו"ל זכתה אף היא למענה ארגוני מסוים בדמותם של נספחי אגף כוח אדם בשגרירויות בארצות-הברית ובאירופה, למרות האתגרים המשפטיים שהקשו על בניית מערך גיוס בטריטוריה של מדינה זרה.

באופן כללי, ניתן לראות כי המנגנונים שנועדו לתת מענה ישיר לביקורת החברתית, כדוגמת הלשכה לגיוס מפוטרם, היו קצרי טווח ולא הותירו את חותמם על דפוסי הפעולה הארגוניים לאורך שנים. דווקא תהליכים ארגוניים בתחום עולם המילואים כדוגמת בניית היחידות החדשות והסבות כוח האדם הטביעו את חותמם לשנים ארוכות, גם לאחר ששכחו הדי השיח החברתי הביקורתי. עובדה זו מלמדת כי לצד ההתמקדות הרווחת בספרות האקדמית בממשקי צבא חברה בניתוח מלחמת יום הכיפורים, נכון להעמיק גם בתהליכים הפנים-ארגוניים בכדי להבין את האופן שבו מעוצב מודל שירות המילואים.

ניתוח המנגנונים הארגוניים שאפשרו את הגידול מאפשר לנו להציע קריאה אחרת של האירועים מזו הרווחת בקרב הציבור והחוקרים. מי שעיצב את השיח ביחס לגידול הארגוני בעקבות מלחמת יום הכיפורים היה כאמור אל"ם עמנואל ולד. בספרו "קללת הכלים השבורים" הוא מנתח את הגידול במונחים של סרבול, חוסר יעילות והסתאבות ארגונית עד כדי שיתוק מבצעי. עיקר הדגש שלו הוא על הגידול בהיקף המפקדות שהוביל לבירוקרטיות יתר בארגון הצבאי.

עיקר ניתוחו של ולד מתבסס על נתונים משנות ה-70 המאוחרות עד לראשית שנות ה-80. הוא איננו מרחיב את הדיבור על תהליך הגידול המהיר והחד בשנתיים שלאחר המלחמה – תהליך שכאמור ראוי לתשומת לב בפני עצמו.

מחקר זה איננו בא לשלול את טענותיו של ולד לגבי הסרבול והסיאוב. ייתכן שהדינמיקה הארגונית של הגידול הובילה לכך בסופו של דבר. אולם, שורש הניתוח הינו לא הסרבול והעורפיות אלא התוצאות הבלתי מכוונות של אוטונומיה יחידתית תוך פיקוח רופף.

הנתונים מראים כי למודל ארגוני זו היתה עוצמה רבה, ובמידת מה, לא נשלטת – היקף הגידול, עשרות אלפי הסבות תוך חודשים ספורים, בניה מואצת של כוחות – כל אלו לא היו מתאפשרים ללא מתן מרחב פעולה ודרגות חופש למפקדים בשטח, מהמגד"ד ועד למפקדי אוגדות המילואים. הגידול כלל מרכיבים רבים של יזמות

ארגונית תוך הפגנת יכולות גיוס ורתימת כוח אדם משמעותיות. תחום כוח האדם הינו אחד מהתחומים שמתאפיינים לאורך השנים בתהליכים ריכוזיים, במיוחד סביב המאבק על האיכויות ומדרג השיבוץ במסגרת שירות החובה. ניתוח התקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים מלמד על עוצמתו של המודל האוטונומי שביזר חלק ניכר מהמשימות לדרגי השטח. לא ניתן היה לנבא את עוצמתו של מודל זה באמצעות רדוקציה למרכיביו השונים. הווה אומר, ניתוח של הקצאת המשאבים וההנחיות שניתנו, לא נותן הסבר מספק מדוע דווקא במקרה זה נעשה התהליך הארגוני בקצב ובעוצמה כאלו, שכן פעמים רבות הנחיות ברורות ומשאבים לא מועטים שניתנו לטובת שינויים ארגוניים בצה"ל ובצבאות אחרים לא הובילו בהכרח לפעולה כה אינטנסיבית. נראה שהתהליך שזים המטכ"ל הוביל לפרץ של עשייה לא מבוקרת על השלכותיה השונות - חיוביות ושליליות.

לאור ניתוח זה, סביר לשער כי בשלב שבא לאחר הגידול המהיר החלה לעלות התחושה של צורך בגידול במפקדות מעצם האתגרים המעשיים של שליטה בהיקף יחידות כזה גדול. כמו־כן, קיימת נטייה טבעית של מפקדים להגדיל את המפקדות הסדירות על חשבון כוחות מילואים בשל הזמינות הרציפה ותחושת המענה שנותנות מפקדות אלה שכן בכינוסן אין צורך בצווי גיוס ובהתמודדות עם אילוצים חברתיים רחבים.

נקודה שנייה שיש לתת עליה את הדעת היא משמעותו המבצעית של הגידול. העובדה שמאז מלחמת יום הכיפורים לא התנסתה ישראל במלחמה כוללת רחבת היקף, הובילה לכך שלמעשה בממדים מבצעיים רבים, הגידול שלאחר מלחמת יום הכיפורים נותר מבחינה מבצעית "על הנייר". במהלך שנות ה־70 וה־80 נעשתה כאמור חלוקה של היחידות לרמות שונות של היררכיה מבצעית, כך שמלוא המשמעות של הגידול לא נבחנה מעולם שכן היו אלו המסגרות האיכותיות יותר שהופעלו. גלי הקיצוצים שעברו על צה"ל מאז סוף שנות ה־80 והשינויים הדרמטיים באופן הפעלת מערך המילואים החל משנות ה־90 אפשרו לצה"ל לסגור חלק מהעוצבות שהוקמו בחופזה ולשמר את היחידות הכשירות יותר בסד"כ. כלומר, לא מן הנמנע שלו היה צה"ל נדרש לבחון את המסגרות שהוקמו בחופזה במבחן מבצעי אמיתי, הייתה נחשפת ברבים חולשתה של שיטת הגידול המהיר והיה מתגלה שבממדים רבים הגידול היה "וירטואלי".

אולם, יחד עם זאת - בפן הכלכלי הגידול לא היה וירטואלי כלל. תקציב הביטחון הכפיל את עצמו באותם שנים ויש המייחסים את ההידרדרות הכלכלית והאינפלציה בראשית שנות ה־80 לאותו גידול תקציבי. בצורה זאת קבע הגידול מסגרת משאבית שליוותה את צה"ל שנים רבות.

הפרקטיקה של קביעת מסגרת שמלווה את הארגון לשנים רבות מאפיינת מאוד את מערך כוח האדם, ובמיוחד את צבא הקבע. לפי נתוני דיווחי "המאזן הצבאי" (The military balance) צבא הקבע גדל מ־11,500 משתתפים בשנת 1973 ל־33,500

משרתים בשנת 1974. מספר המשרתים המשיך לעלות בכמה אלפים בשנים שלאחר מכן. בשנת 2017 צה"ל פרסם שבמסגרת תר"ש גדעון הוא עומד להתייצב על 40,000 משרתי קבע - נתון זה ממחיש עד כמה הגידול שבעקבות מלחמת יום הכיפורים ייצר מסגרת מחייבת שהתוותה את גודל הצבא לשנים רבות.

יחד עם זאת, לאורך השנים ביצע צה"ל שינויים רבים בתוך המספר הקבוע יחסית של משרתי הקבע - מספר המהנדסים יותר משילש את עצמו, היקף משרתי המילואים גדל באופן יחסי, ומערכי תומכי לחימה קלאסיים, כדוגמת הלוגיסטיקה, החימוש וכוח האדם, חוו קיטון משמעותי. כמו-כן, חל גידול יחסי בשיעור הקצינים על חשבון קיטון בהיקף הנגדים - תהליך מעניין בפני עצמו שלא כאן המקום להרחיב במשמעויותיו. אולם המסגרת שבתוכה חלו כל השינויים הללו היא מסגרת כוח האדם בצבא הקבע - מסגרת שהגודל שלה נקבע והותווה בשנים המעצבות שלאחר מלחמת יום הכיפורים. יחד עם זאת, מאז שנות ה-80 ניתן לזהות מגמה הפוכה לזו של ולד המתמקדת בהסטה מתמדת של מסגרת התקנים הנתונה בצבא הקבע לכיוונים המשקפים את הצורך המבצעי ואת סדר העדיפויות הארגוני שהתהווה ושהתעצב לאורך השנים.

ואם נחזור לספרות המחקרית בנושא הגודל הארגוני, אכן רוב הזמן היא עסוקה בקיטון אולם, מאמר זה מלמד על העוצמה הגדולה שקיימת בתהליכים ארגוניים המתעצבים בחלון זמנים צר של לגיטימציה חברתית לגידול במסגרות ובכוח אדם. מצד אחד תהליכים אלו הינם חפוזים ועלולים להוביל לבניית מסגרות "חלולות", אולם מצד שני, בהיבט המשאבי, יש לתקופת גידול את הפוטנציאל לקבע את המסגרת הארגונית והמשאבית באופן שיגדיר את המסגרת של הפעילות הצבאית בתחומי בניין והפעלת הכוח למשך עשורים רבים של התייעלות ושל קיטון ארגוני. יש לסייג ולומר כי ניתוח זה מאפיין את המציאות המשאבית הישראלית שבה הקיצוץ היחסי במשאבי הצבא נעשה בדרך של שימור מסגרת תקציב נומינלית במציאות של גידול ריאלי בתקציב המדינה. מדיניות זו, שהותוותה על-ידי גורמים מדינתיים שונים, כדוגמת ועדת ברודט לאחר מלחמת לבנון השנייה, מאפשרת את אותה היצמדות למסגרות קיימות שעוצבו בתקופת הגידול הארגוני שלאחר מלחמת יום הכיפורים. בצבאות המערב לאחר המלחמה הקרה, קיימת מציאות של קיצוץ חד גם במונחים נומינליים בהיקף כוח האדם והתקציב, תהליך שייצר שינויים מסדר גודל שני ולא אפשר הישענות על מסגרות ועל היקפי כוח אדם שנקבעו בעבר.

שימור מודל צבא העם הישראלי על גיוס החובה שלו, הינו הכוח המניע והמאפשר שימור של גודל סד"כ כנגזרת מגודל האוכלוסיה. גם אם שיעור הקבוצות המשרתות קטן באופן יחסי באוכלוסיה, ברמה הנומינלית קיימת יציבות ואף גידול מתון בהיקף המגויסים - תהליך המקרין על יציבות הסד"כ גם בצבא הקבע.

לעומת זאת, שירות המילואים הפך לסלקטיבי יותר ויותר ולכן קשה לזהות בו את טביעות האצבע של הגידול המאסיבי בעקבות מלחמת יום הכיפורים. כך נוצר

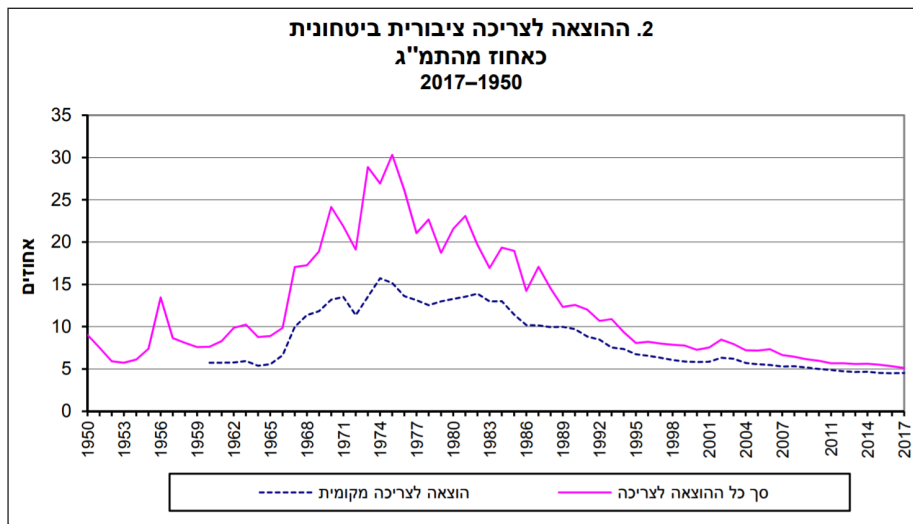
מצב מעניין שגידול שהרציונל שלו נשען בזמנו על סד"כ המילואים במציאות של דמוגרפיה יציבה, משתמר במידה מסוימת דווקא בצבא הסדיר הכולל את חיילי החובה והקבע.

את אותם תהליכים ניתן לזהות גם בתוך אגף כוח האדם עצמו, שהתפתח וגדל במקביל לצה"ל ונדרש לתת מענה ניהולי לאתגרים שיצר הגידול המהיר. חיל השלישות, שכאמור נוסד באותן שנים, היווה אחד ממנועי הצמיחה המרכזיים של האגף עצמו. חיל השלישות היה הזרוע המרכזית שנתנה מענה לגידול הן כנגזרת מהגידול בסד"כ צה"ל שהצריך הקצאת כוח אדם שלישותי לעוצבות השונות, והן בהתפתחות של מגוון מקצועות בתוך החיל – מקצועות שרבים מהם התמקדו במתן מענה לאוכלוסיות ייחודיות באמצעות סגלי הת"ש, או באמצעות סגלי החינוך והפסיכולוגים שהשליש היה הגורם שאחראי על תיאומם ועל הפעלתם ביחידות. בראשית הדרך עיקר הגידול במצבת השלישים ואנשי הצבא העוסקים בכוח האדם היה בעוצבות המילואים, בהלימה למגמת הגידול הכלל-צה"לית. הפרקטיקות שהתפתחו בחיל השלישות ביחידות הקצה השפיעו על דפוסי הפעולה שהתפתחו במטכ"ל-אכ"א. עם הצמצום בהפעלת מערך המילואים עבר כובד המשקל של העשייה בתחומי כוח האדם בחזרה למטה הכללי. שם המשיכו לפתח מנגנוני גיוס, מיצוי, שליטה וטיפול הממוקדים בקבוצות ואוכלוסיות ספציפיות – תפיסה שהתחזקה מאוד בתרבות הגמישות והיזמות שאפיינה את מערך המילואים באמצע שנות ה-70. מנגנונים אלו סייעו בידי אכ"א לתת מענה לסוגיות שעלו החל משנות ה-90 כדוגמת שילוב נשים ומיצויין בשירות, קליטת עלייה והתמודדות עם תנודות במוטיבציה של המגוייסים.

נספח

אינדיקטורים להתפתחות צבא היבשה 1982-1973				
	1973	1982	השינוי	השינוי באחוזים
כלל היבשה	325	494	169	52%
קבע	16	25	9	56%
חובה	62	74	12	19%
מילואים	247	395	148	60%
אוגדות	7	17	10	143%

אינדיקטורים להתפתחות צבא היבשה 1982-1973 (תקינה באלפים). מעובד על פי עמנואל ולד, צה"ל אחר - חלק ב - דמדומי העוצמה, 1984, עמ' 33-45.



ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתמ"ג, מתוך: הוצאות לביטחון בישראל 1950-2017 (2019). מעובד על פי עמנואל ולד, צה"ל אחר - חלק ב - דמדומי העוצמה, 1984, עמ' 33-45.

רשימת מקורות

- אדן, א' (1985). "איכות וכמות במלחמת יום הכיפורים". בתוך: צ' עופר וא' קובר (עורכים). **איכות וכמות: דילמות בבניין הכוח הצבאי**. תל-אביב: מערכות.
- דורון, א' (1982). "חיל השלישות". בתוך: י' ארז וא' כפיר (עורכים) וי' שיף (עורך ראשי). **צה"ל בחילו: אנציקלופדיה לצבא וביטחון (כרך 15)**. תל-אביב: רביבים.
- **הוצאות לביטחון בישראל 1950-2017**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019. אוחר מתוך: https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2019/1758/h_print.pdf
- ולד, ע' (1987). **קללת הכלים השבורים**. ירושלים: שוקן.
- ספראי, מ' (2010). "מדיניות ניהול כוח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים: צוהר ארגוני להבנת יחסי צבא-חברה". חיבור לשם קבלת תואר ד"ר. האוניברסיטה העברית.
- פייטלסון, י' (2013). **התהליכים הדמוגרפיים בארץ ישראל**. (2013-1800) ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית.
- Gal, R. A (1986). "Portrait of the Israeli Soldier". New-York: Greenwood Press.
- Maoz, Z (2006). "Defending the Holy Land: A Critical analysis of Israel's Security and Foreign Policy". Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Safrai, M. Z (2019). "Legitimizing military growth and conscription: The Yom Kippur mechanism". *Armed Forces and Society* 45(3). Pp. 491-510.
- Van Creveld, M (1998). "The Sword and the Olive: A Critical History of the Israeli Defence Force". New-York: Public Affairs.
- Van Doorn, J (1975). "The decline of the mass army in the west. *Armed Forces and Society*", 1(2). Pp. 147-157.