



תא"ל (מיל') ד"ר מאיר פינקל

"שלד הצבא" נחלש משבר קצונת הקבע החמור בצה"ל

הקבע הראשוני:

התקציבים במשרד האוצר לא יתנגד להעלאת שכר הקבע הראשוני, שיחתם עם הממונה על השכר, בסכום שלא יעלה על 100 מיליון ש"ח בשנת מתוך תקציב הביטחון כאמור בסעיף 2 א', ובלבד שהסיכום יוצג לאגף ציבים במשרד האוצר.

צבירה וגובה גמלה של הסדר הפרישה המוקדם (פנסיה תקציבית ופנסיה בצוברת):

תיקון ויישום "סיכום כללי מעבר משרתי הקבע לפנסיה צוברת" (להלן – סיכום פנסיה צוברת) מיום 25 במרץ 2008: פנסיה הגישור ההודשית שתשולם להייל שפרש לא תעלה על הקצבה שלה היה זכאי לו היה פורש באותו מועד לפי הסדר של פנסיה תקציבית או לפי חוק שירות הקבע (גמלאות) באותו מועד.

משרד הביטחון יעשה את כל הפעולות הנדרשות בהתאם למתווה שיושם כאמור, כך שהחל משנת 2023 הפנסיה הממוצעת שתשולם לקצינים שיפרשו בכל שנה לא תעלה על 11.9-12 אלפי ש"ח (המשכורת הקובעת צמודה למדד השכר הממשלתי והפנסיה צמודה למדד המחירים לצרכן). מספר זה עומד על 60% מהפנסיה הממוצעת שאמורה הייתה להיות שולמת בהתאם למודל הקיים במצב יציב וללא יישום המודל האמור. תורה הצעדים הנדרשים לצורך מימוש היעד של פנסיה ממוצעת לקצינים

"שלד הצבא" נחלש

משבר קצונת הקבע החמור בצה"ל

תא"ל (מיל') ד"ר מאיר פינקל

מחקר מרכז דדו מספר 4

חשוון התשפ"ה

נובמבר 2024

אמ"ץ - תוה"ד - מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית
משרד הביטחון - ההוצאה לאור

The Extreme Crisis in IDF's Career Service
Meir Finkel
Dado center for Interdisciplinary Military Studies

מפקד מרכז דדו: תא"ל ד"ר איל פכט
עורך ראשי: סא"ל ד"ר איתי חימיניס
עורך לשון: אריה שרביט
מעצב גרפי: יהודה סלומון

תודות למעירים (לפי סדר קבלת ההערות):

תא"ל (מיל') מיכל בן מובחר רמ"ח הסגל בשנים 2009-2015;
תא"ל יורם כנפו, רמ"ט אכ"א; תא"ל דן נוימן, ראש חטיבת כוח אדם
בזרוע היבשה בשנים 2017-2020; סא"ל (מיל') ד"ר מוטי ספראי, רמ"ד
מחקר קבע בממד"ה בשנים 2010-2017; תא"ל איל פכט, מפקד מרכז
דדו; רס"ן ד"ר מידד אבידור, רמ"ד מחקר אנליטיקה בממד"ה;
תא"ל (מיל') ד"ר ששון חדד, יועכ"ל בשנים 2014-2017;
ד"ר רוני טיארג'אן, חוקר ממד"ה; סא"ל איה דולב, ראש מכון המחקר
בממד"ה; אל"ם יונית קורעין, רע"ן תכנון ובקרה בחטיבת הסגל בשנים
2021-2024; אל"ם יאיר שנקר, קצין שלישות פיקוד הצפון;
סא"ל חן צדיק, רע"ן תשלומי שכר וגמלאות במחלקת הפרט;
סא"ל זאב ריינמן, רע"ן שכר ביחידת היועכ"ל; אל"ם שרית שיף, ראשת
ממד"ה; תא"ל (מיל') יוסי מצליח, רח"ט הסגל בשנים 2020-2023;
תא"ל ליאת שבו, רח"ט הסגל; אלוף יניב עשור, ראש אכ"א;
אלוף אייל הראל, ראש אג"ת.

© כל הזכויות שמורות

למדינת ישראל - משרד הביטחון

נדפס בישראל, התשפ"ה - 2024

© All rights reserved to

The Ministry of Defense, Israel

Printed in Israel

יצא לאור באמצעות משרד הביטחון - ההוצאה לאור

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או
לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר, כל חלק
שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג בחומר הכלול בספר זה אסור
בהחלט, אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

תוכן העניינים

5	הקדמת מפקד מרכז דדו
7	מבוא
10	השלבים בהיחלשות מערך הקבע 2003-2024
14	מעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת ופנסיית גישור ב־2004 בהקשר תר"ש "קלע"
17	מודל הקבע החדש של 2010 ויישומו החל ב־2014 במסגרת תר"ש "עוז"
19	הבעיות במודל 2010, מעבר למודל הקבע "הצעיר" של 2016 ותר"ש "גדעון" והבעיות במודל 2016
24	קשיי היישום, הבעיות שהתגלו במודל 2016 ועד 2023
33	שינויים במסגרת גיבוש תר"ש "מעלות" 2023 וההסכם עם האוצר על מימושו
35	מאפייני המצב המשברי נכון ל־2022-2024 ומגבלות הניסיון לפותרו
41	ניתוח גורמי העומק למשבר
49	השפעות ארוכות טווח של המשבר
52	כיווני מענה למשבר

הקדמת מפקד מרכז דדו

על צה"ל הוטלה המשימה החיונית ביותר של דורנו: לשמור על ביטחונה של מדינת ישראל. וראויה משימה זו, שטובי צעירינו ימסרו לה כל כשרונם, מרצם וזמנם. (דוד בן-גוריון, אפריל 1950)

דבריו של דוד בן-גוריון, ראש הממשלה בשנותיה הראשונות של המדינה וצה"ל, היו נכונים אז ונכונים גם היום. מלחמת "חרבות ברזל" המחישה בצורה הברורה ביותר, שגם במשמרת שלנו דור המפקדים והחיילים הנוכחי נדרש למשימה החיונית ביותר – שמירה על ביטחונה של מדינת ישראל.

מלחמת "חרבות ברזל" מעלה לדיון מחודש סוגיות ליבה בתפיסת הביטחון של ישראל ובאופן מימושן הצבאי, ובכלל זה בהקשר בניין הכוח והפעלתו. כחלק מכך, במלחמה בא לידי ביטוי באופן ברור ההכרח בשכבת פיקוד שהיא מופת, בהון אנושי שיידע לעמוד במשימות במציונות כמו זו שניתן לראות בגבורת הלוחמים מול ההפתעה בפתיחת המלחמה, במענה לאתגרי המודיעין, ההגנה וההתקפה בשדה הקרב ובמפקדות – מול שבע זירות לאורך יותר משנה. צה"ל, בסדיר ובמילואים, מותח את יכולותיו ואת יכולת אנשיו, בסדיר ובמילואים, כדי לתת מענה למלחמה המורכבת שנכפתה עלינו, מלחמה מתמשכת וייחודית במאפייניה.

יוזמתו של תא"ל (מיל") ד"ר מאיר פינקל, לחקור סוגיות עומק בתחום מנהל כוח האדם בצה"ל, החלה עוד בשנה שלפני פרוץ המלחמה, והיא מקבלת משנה חשיבות במהלך המלחמה ולקראת התפתחויות בעתיד.

במחקר זה, שהוא חלק משורת מחקרים בנושא, מתאר פינקל את משבר הקצונה החמור בצה"ל בעת הזו במבט נוקב. הוא מתאר לפרטים כיצד ועד כמה נפגע מערך קצונת הקבע ("שלד הצבא", במילותיו) במספר מהלכים עיקריים לאורך שני העשורים האחרונים, מזהה ומנתח פערים בהשתנות צה"ל בהתאמה למהלכים אלו, ומציע שורה של צעדים משמעותיים, הכרחיים, כדי לעצור "דימום" מתמשך בתחום זה. המשבר החל בשנים שלפני המלחמה. מחקר זה טוען כי המלחמה לא תפתור אותו, ויתכן כי לאורך זמן אף תביא להחרפתו.

אתגרי ההון האנושי בצה"ל הם בעיניי מהנושאים היותר ראויים להגות צבאית ולבחינה מחקרית בתקופה זו, עת מלחמה ומאבק על זכות קיומנו כאן בביטחון ובשגשוג לדורות קדימה.

המודעות לאתגרים, וחשוב מכך – הצעדים הנדרשים כדי לתת מענים ראויים, יסודיים ורלוונטיים, הם עניין עכשווי, מפקדי הצבא. יש לטפל בהם תוך כדי המלחמה, לצד הפעולות לניצחון בה, כדי לאפשר מוכנות וכשירות צה"ל למערכה הממושכת שלפנינו ולאתגרי העתיד – הצבאיים והלאומיים.

תא"ל ד"ר איל פכט

מפקד מרכז דדו

אוקטובר 2024

תשרי התשפ"ה

**כיצד נפגע אנושות מערך קצונת הקבע ("שלד
הצבא") בשלושה מהלכים עיקריים: מעבר לפנסיה
צוברת ב־2004, מודל הקבע החדש של 2010 ומודל
הקבע הצעיר של 2016, ובשל פערים בהשתנות
צה"ל בהתאמה להם;
ומדוע רק צעדים דרמטיים יכולים לעצור פגיעה זו.**

מבוא

צה"ל מצוי בשנים האחרונות במשבר כוח אדם בתחום הקבע. יש למשבר סיבות יסודיות הכרוכות בתנאי העסקה וב"מודלי הקבע" שהשתנו בשני העשורים האחרונים ושהביאו למשבר חמור המועצם עוד יותר תוך כדי כתיבת מחקר זה בעקבות השחיקה הנגזרת מהמלחמה המתמשכת בעזה, בצפון ובשאר הזירות. אם יש תחושה כי המלחמה תפתור את בעיות מערך הקבע, כדאי להיפרד ממנה במהירות ולהכיר במציאות הקשה. פרק זה מסכם מחקר שהתמקד בקצונת הקבע, למרות שגם בתחום הנגדים¹ ישנן בעיות משמעותיות.

¹ למרות שנקטתי כאן לשון זכר מטעמי נוחות ובהתאם להחלטות האקדמיה ללשון העברית, הדברים נוגעים לכל המגדרים, בייחוד על רקע העובדה שמספר הנשים המשרתות בקבע הולך וגדל בכל המערכים ובכל המקצועות.

בפרק זה תועלינה חמש טענות עיקריות.

א. המשבר הוא תוצאה מצטברת של מגמה מכוונת וארוכת טווח המוצאת את ביטויה בהחלטות של ראש הממשלה ושל משרד האוצר. מטרת המגמה היא לצמצם בהוצאות על השכר בצה"ל. לכך נוספו הסכמות של מספר רמטכ"לים שכדי לאשר תוכנית רב-שנתית לצבא נאלצו להתפשר בתחום מנגנון כוח האדם בקבע. הדפוס החוזר הוא כריכת אישור תר"ש בשינוי במנגנון משרתי הקבע ובשכרם.

ב. את השינויים בתהליך ניתן לחלק לשלושה שלבים עיקריים: מעבר לפנסיה צוברת ב-2004, מודל הקבע החדש של 2010, מודל הקבע הצעיר של 2016. לאלה נוספו עוד מספר מהלכים מסדר גודל קטן יותר.

ג. המשבר נבע גם מקשיי ההתאמה של צה"ל למגמות במשק ובחברה בארץ ובעולם, כמו הצורך של הפרט לקבל מענה מותאם אישית לצרכיו, איזון בין עבודה לחיי משפחה ודבקותו של צה"ל בדפוסי פיקוד וניהול שחלקם אינם מתאימים יותר לפרט של ימינו. לא ניתן לפתור את הבעיה בתיקוני שכר מוגבלים או בהתבסס על הדרכים "המקובלות" שעיקרן פותחו בשנות ה-80: מתן תמריצים, מימון לימודים, פרויקטי מגורים בשכונות צבא קבע, סביבת עבודה של המשרת - כל אלה נשחקו לחלוטין.

ד. כדי לעצור את "התמוססות" ("אוסטאופורוסיס") של שלד הצבא נדרשים מהלכים דרסטיים, כמו העלאת שכר משמעותית בסדר גודל של עשרות אחוזים (30% כמספר אצבע), בעיקר בדרגים הזוטרים ובדרגי הביניים; שינוי מודל השערים של 2016; סיום תהליך הסדרת הפנסיות בחקיקה; שימור אתוס של התמקצעות באמצעות אורך קדנציות ומסלול התפתחות מקצועי בקצונה; הקטנת ה"חיכוך" הבירוקרטי בעבודות המטה בתוך צה"ל השוחקות את המשרתים במטות (תוך קיצוץ במטות), והרחבת סמכויות המפקדים בתחום זה.

ה. בהיעדר ועד עובדים למערך הקבע, ובשל העובדה שהרמטכ"ל

הוא גם ה"מעסיק" וגם "נציג העובדים", נדרש ליצור מנגנון חליף "ועד" - אולי ועדת מומחים בלתי תלויה שיינתן לה מעמד בחוק ושתהיה כפופה לסגן הרמטכ"ל, כדי ליצור איזון הנדרש בין רצונות הרמטכ"ל לצרכי "עובדיו" - משרתי בקבע. ראשית אציג את שלושת השלבים המרכזיים ב"פירוק" מערך הקבע - מה היה השינוי בהסכמים עם האוצר, על איזה רקע פנים צבאי (תר"שים) הם נעשו, ומה היו תוצאותיהם הכלליות בהקשר משרתי הקבע. אחר כך אציג את מאפייני המשבר הנוכחי ואנתח את סיבות העומק להתפתחותו. בסיום אציג את הצעתי לכיוונים עקרוניים למענה.

השליבים בהיחלשות מערך הקבע 2003-2024

משבר הקבע של אמצע שנות ה־80 ופתרונו הוצגו במחקר קודם. בתקופה ההיא, אמצע-סוף שנות ה־80, פותחו מספר כלים חדשים ובהם "מנגנון ההתקשרות הפתוחה", שאפשר למשרת הקבע להתפטר ביוזמתו ללא "ענישה" על ידי צה"ל, פרויקטי שכונות הקבע שנתנו לצה"ל יכולת החתמה ארוכת טווח של משרתים בגיל הביניים והטבות אישיות בדמות נקודות לרכישת ציוד ספורט וסיורים בחו"ל. מאז חלו עוד שינויים. במודל הקבע של 1998 בוצעה לראשונה הגדרה רשמית של קבע ראשוני, ולפיה נגד או קצין בדרגת סרן אמור להשתחרר לאחר שבע שנות שירות, אם הוא לא קודם במהלך לדרגת רס"ר או רס"ן. יש לציין כי השימוש בתנאי המעבר לקבע "מובהק" החל רק במהלך השנים של תר"ש "קלע" (2003-2006), ועילות הפיטורין נכנסו לתוקף רק בשנת 2011 (ראו בהמשך). מצב זה פגע בביטחון התעסוקתי של המשרתים; יצר צומת מיון שאפשר את שיפור איכות המשרתים (עם בעיה מתמשכת בהגדרת "איכות") ותחרות ביניהם; ריסן את העלויות התקציביות בתחום השכר בשירות ובתחום הקצבה בגמלאות עקב הגדלת השליטה באלו שהגיעו לגיל פרישה. שני שינויים נוספים שנעשו בין 1998 ל־2004 היו פגיעה כלכלית מתמשכת בתנאי הפרישה, כגון ביטול הזכאות לקצבה בגין שירות חובה.²

כרקע כללי יש לומר כי הביקורת על תנאי הפרישה הנדרשים לשינוי נשמעת על ידי מובילי דעה בתחום הכלכלי, החברתי והתקשורתי ונשענת על הגישה הניאורליברלית, ועל פיה על המדינה להפחית את מעורבותה באמצעות צמצום המחויבות לתשלום גמלאות מתקציב המדינה. לגישה זו יש מגוון השלכות על צה"ל, כגון קיצור שירות החובה שנועד להגדיל את כוח העבודה במשק ועוד. כאן אתמקד בנושא הקבע.

למרות שהכותב הוא איש קבע לשעבר ומשרת כעת כאזרח עובד צה"ל, אין כאן כוונה לנקוט עמדה שיפוטית חד־צדדית בעניין המאבק ארוך השנים בין צה"ל, שמנסה כל העת לשמר את היקף כוח האדם

² מחלקת הסגל, דרך קבע – מודל הקבע החדש: מהלכה למעשה (אוגוסט 2013).

שברשותו ואת איכותו, לבין משרד האוצר המנסה לצמצם את ההוצאה הציבורית על שכר בצה"ל. בשתי העמדות יש הגיון, ולאורך השנים נכתב לא מעט על המאבק "המלוכלך" בין הצדדים העולה לכותרות בכל פעם שמתקיים דיון על אישור תר"ש ולעיתים אישור תקציב שנתי. מרכיב מרכזי במאבק זה הוא שקיפות ניהול תקציב צה"ל: האוצר מבקש למנות מטעמו חשב לתהליך, וצה"ל מתנגד לכך. מרכיב אחר הוא הצגת האוצר את השכר הממוצע למשרתי קבע או הצגת שכר הבכירים בצה"ל בהשוואה לגופים אחרים כטענה לשכר ולתנאים המופרזים בעיני האוצר, וטענות צה"ל מנגד כי האוצר מעוות את הנתונים. האוצר מפרסם מדי כמה שנים דוח ייעודי של הממונה על השכר. הדוח עוסק בשכר במערכת הביטחון ומשווה בין משרתי צה"ל, משטרה, שב"ס, ארגונים חשאיים (מוסד ושב"כ) ועוד. למרות שהדוח מתיימר להיות אובייקטיבי, אציין כי העניין המרכזי שאותו אני מתקשה להבין בדוחות אלו, הוא כיצד ניתן להשוות בין שכר ממוצע של איש קבע ראשוני ומובהק (מיצוע של כלל המערכים - ממשרתי קבע בגדוד לוחם ועד אלה בתפקידי מטה עורפיים) מול מגזרים שונים בשירות המדינה. יש בכך כמה בעיות.

- א. כיצד ניתן להשוות בין משרת קבע ביחידות שדה (או יחידות סגורות), המבצע לצורך הדיון 16 שעות פעילות ביממה (לכל הפחות), חמישה ימים בשבוע ולעיתים נשאר במחנה בשבתות ובחגים, לשכר מקבילו במגזר ציבורי או הפרטי המועסק במשרה מלאה המבוססת על כ-8 שעות עבודה ביום. גם שוטר וסוהר עושים משמרות, אך סך שעות פעילותם החודשית אינה דומה לנגד או לקצין ביחידה מבצעית. השוואה על בסיס שכר שעתי הייתה מעלה כי משרתי הקבע בצה"ל במערכים קדמיים וגם בחלק מהאחרים, מקבלים שכר נמוך משמעותית ממקביליהם.
- ב. מיצוע של שכר משרתי קבע מכלל המערכים לכלל נתון אחד גורם להטיה כלפי מעלה, אם נקודת הייחוס היא בתחומים בני השוואה - משרתי קבע עורפיים המבצעים תפקיד במסגרת יום עבודה של "8 עד 5". השוואה זאת מתאימה הרבה יותר,

למרות שהם נדרשים ועושים יותר מכך – בפועל "8" עד "8" עם מענה לשיחות טלפון ולפניות בחופשות סופי שבוע וחגים. הנתון המשולב מסתיר את העובדה כי שכרו של משרת הקבע העורפי היה ב־2008 נמוך בכ־20% מזה של מקבילו במגזר הציבורי.³

ג. שכר אנשי הקבע בצה"ל מוצג כגבוה בכל הגילים ממקביליו במשטרה ובשב"ס.⁴ הנתון הזה מטעה, שכן מה שמשפיע על השכר הוא הוותק ולא הגיל. לכן ברור שאם בצה"ל המשרתים מתחילים את השירות בקבע בגיל 22 לערך, ובמשטרה ובשב"ס הם מגויסים בגיל מאוחר יותר, הרי שהצגה לפי גיל תראה משכורת גבוהה יותר בצה"ל. מביצוע השוואת השכר הממוצע לפי דרגה ניתן לראות בדוחות האוצר כי השכר בשאר הגופים גבוה מזה"ל במרבית הדרגות.

יש לציין כי דוחות השכר של האוצר מפרידים בין קבע ראשוני לקבע מובהק מתוך תפיסה, כנראה, כי חייל בקבע ראשוני אינו מגיע לגיל פנסיה, ולכן נכון להציגו בנפרד. האוצר אינו עושה הפרדה כזו בהציגו את נתוני השכר במשטרה ובשב"ס. בדפוס הצגה זה שכר הקבע הראשוני נמוך משמעותית (כ־60%-70% מהשכר הממוצע במשטרה ובשב"ס), ואילו השכר הממוצע של אנשי הקבע המובהק גבוה מהם בכ־10%. צה"ל טוען כי הצגה זו שגויה ביסודה, שכן ההפרדה בין קבע ראשוני ובין קבע מובהק היא מלאכותית ומגמתית, ואם כוללים את שתי הקטגוריות יחד, שכר משרת הקבע הממוצע בצה"ל נמוך בכ־10% משכר המשרתים בשב"ס ובכ־15% משכר המשרתים במשטרה.⁵ נתון נוסף שניתן ללמוד מהדוח, אף שאינו מצוין בו במפורש, הוא שחיקת שכר משרתי הקבע לאורך תקופה ביחס לגופי ביטחון אחרים. זהו רק היבט אחד של חילוקי הדעות בין צה"ל למשרד האוצר.

³ המטה הכללי/היעוץ הכספי לרמטכ"ל/לשכה. דוח הממונה על השכר בשירות המדינה לשנת 2008 – סקירה.

⁴ אגף השכר והסכמי עבודה משרד האוצר, דוח 20. דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020 (דצמבר 2021), עמ' 14.

⁵ אכ"א/מחלקת שכר/ענף תש"ג, התייחסות לדוח הממונה על השכר של שנת 2021 (מצגת, 2022).

מחקר זה מתמקד בנושא מנהל כוח האדם, והוא משלים מחקרים רבים אחרים מסוגת הקרויה צבא-חברה, שפורסמו בנושא שירות הקבע. השתנות בחברה, בשוק העבודה ובצורכי הפרט ושאיפותיו היו תמיד מרכיב שהשפיע על מערך הקבע, והשפעות אלו יצוינו לאורך המחקר. להרחבה בזווית המבט הזו רצוי לעיין במחקרו של ד"ר מוטי ספראי "השינויים במודל הקבע"⁶. אדגיש כאן עניין אחד מהותי, שהוא בחזקת "קבוע" בהקשרי הסכמי מודלי הקבע והפנסיה התקציבית (או פנסיית הגישור) של משרתי קבע, בעיקר בתחומים שאינם לחימה. לאורך עשרות השנים האחרונות התלונה המרכזית של הציבור על התנהלות צה"ל מתמקדת בעובדה שמשרתי הקבע שאינם לוחמים, ושלא שירתו ביחידות לחימה, מתחילים לקבל מהמדינה פנסיה כבר באמצע שנות הארבעים לחייהם. חוסר ההוגנות הזו, עד כדי "שחיתות" בעיני חלק ניכר בציבור, הוא לב הדיון על שירות הקבע, הוא הגורם לאוצר להמשיך ולנסות לשנות את מודל הקבע, והוא גם מציב את הרמטכ"ל בעמדה בעייתית מול האוצר והציבור, כאשר לדוגמה, הוא נדרש להציג את צורכי צה"ל מול צורכי הבריאות והחינוך. הלגיטימציה הציבורית להוצאה זו היא נמוכה בהרבה, בייחוד בהשוואה להשקעה במערכות הגנה והתקפה, ועד שסוגיה זו לא תיפתר באופן שייראה לציבור הוגן, לא יפסיקו הלחצים על צה"ל, ולא ימשיכו להשתנות המודלים.

עוד נושא רקע חשוב לענייננו הוא מה שמכונה 'יוקרת השירות' בצה"ל. אנשים נשארים בצה"ל לשירות ארוך בעיקר מתוך תחושת משמעות, שליחות, שייכות וגאווה יחידה. יש לציין כי למול שוק העבודה האזרחי המשמעות בשירות היא היתרון המרכזי של צה"ל. זה הגורם המסביר מדוע איש סיבר נשאר ב-8200 בשכר נמוך משמעותית לעומת מה שהוא יכול להרוויח בשוק האזרחי. מניעים אלה הלכו ונפגעו לאורך השנים עקב שני גורמים מרכזיים. הראשון, תחושה

⁶ מוטי ספראי, "השינויים במודל שירות הקבע כביטוי לאימוץ תפיסות ופרקטיקות ניאור ליברליות בצה"ל", בתוך (עורכים): רינת משה ורוני טיארג'אן-אור, **צבא העם בחליפות - אתגרי צבא ההגנה לישראל בעידן הניאור-ליברלי** (מערכות, 2019), עמ' 25-46.

כללית כי עוצמתה של ישראל אינה מאפשרת איום משמעותי על ישראל, "תם עידן המלחמות" ונעלם האיום הקיומי. המגמה התבססה לא מעט על תחושת ביטחון גבוהה שייצרה מערכת הביטחון במאמצים רבים, שרובם אינו נראה לעין הציבור, שבאופן פרדוכסלי הורידה את תחושת הנחיצות של צה"ל והעצימה את הביקורת על תנאי הפנסיות "המושחתים". השנייה – התגברות המגמות הניאו-ליברליות שצוינו מעלה בהקשר לצמצום הוצאות המדינה והפרטת שירותים, למיקוד בבעיות יוקר המחיה, בבריאות, באיכות סביבה, בחינוך ובעוד – המצויים כולם בתקצוב חסר.

מעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת ופנסיית גישור ב-2004 בהקשר תר"ש "קלע"

החלטה על מעבר עובדי מדינה המקבלים פנסיה תקציבית שבה העובד או המשרת מתחיל לקבל קצבה מרגע פרישתו (באותה עת בצה"ל בגיל מינימלי 42), לפנסיה צוברת שבה המשרת צובר זכויות פנסיה לפי אורך שירותו, אך מתחיל לקבלה החל מגיל 67, התקבלה בהחלטה 693 של הממשלה בספטמבר 2001.⁷ צה"ל התנגד לכך עקרונית, ודווח שעמדתו היא כי אין אף צבא שבו מתקיים מנגנון של פנסיה צוברת.⁸

ועדה בראשות אלוף עמוס מלכא שפעלה בשנת 2003, עסקה בשינוי מודל הקבע טרם יוחל השינוי על צה"ל. הוועדה הציעה מודלים שונים של שירות בהתאם לדרגה ולתפקיד תוך דיפרנציאציה בין לוחמים ושאינם לוחמים, ביגור גיל הפרישה עד גיל 55, למעט לוחמים שייפרשו בגיל 40-42, ועוד. המלצותיה התקבלו על ידי הרמטכ"ל יעלון,⁹ ותוכנן להתחיל את יישומן יחד עם קיצוץ נרחב בתקציב הביטחון. האוצר דרש קיצוץ של 4-5 מיליארד ש"ח, ואילו צה"ל טען כי לא ניתן לקצץ

⁷ מעבר עובדי מדינה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. החלטה מספר 693 של הממשלה מיום 02.09.2001.

⁸ אבי טמקין, "בין המלצות ועדת מלכא שיוגשו בחודש הבא: הארכה משמעותית בגיל הפרישה של אנשי קבע", **גלובס** (26 באוגוסט 2003).

⁹ פליקס פריש, "הרמטכ"ל הכריע: חלק מאנשי הקבע ישרתו עד גיל 55", *Ynet* (23 בספטמבר 2003).

יותר מ-3 מיליארד ש"ח ביחס לתקציב 2002 שבו כבר קוצץ התקציב בכ-2 מיליארד ש"ח. הקיצוץ נומק בירידת איום החזית המזרחית אחרי מלחמת המפרץ השנייה בתחילת 2003 יחד עם גרעון בתקציב המדינה. לקיצוץ היו היבטים בכמה תחומים ובהם סגירת אוגדה וצמצום אימונים. בתחום כוח האדם הוא כלל קיצוץ של כ-10% ממשרתי הקבע תוך הפרטת שירותים שבוצעו עד אז על ידי משרתי קבע, מעבר לפנסיה צוברת ושינוי המודלים וגיל הפרישה בהתאם להמלצות ועדת מלכא. השינויים היו חלק מתר"ש "קלע" (2003-2006), והתקבלו על ידי הרמטכ"ל יעלון.

בינואר 2004 החל יישום ההחלטה על הנכנסים לשירות קבע בצה"ל. מענה מרכזי לבעיות שצה"ל העלה בעניין זה, הייתה פנסיית גישור (פירוט בהמשך), למי שפרש פרישה מוקדמת עד גיל הגעה אל גיל הפרישה. שינוי זה הרע באופן משמעותי את תנאי החותמים לקבע החל מתחילת 2004; החליש את התלות של הפרט בארגון; העצים את הקושי לשמר כוח אדם איכותי בגילי 26-36; והכניס לשירות הקבע מאפיינים של "עבודה", בניגוד למסר של שליחות.¹⁰

פנסיית הגישור היא קצבה הניתנת ממועד הפרישה מצה"ל (שהיא בפועל פיטורין) ועד גיל היציאה לפנסיה הקבוע בחוק (67 לגברים ו-62 לנשים). היא חלק מהמענה למעבר לפנסיה צוברת ונותנת מענה לחלק קטן מקצונת צה"ל - רק לאלה שהגיעו לגיל פרישה. בפועל, בחישוב לעתיד של רובם הגדול של המשרתים, הייתה כאן החלשה משמעותית של יכולת צה"ל להשאיר את משרת הקבע בשירות עקב האפשרות שמעתה (2004) הוא יוכל לעבור למשרה אחרת במשק, שבה הפנסיה תמשיך להצטבר עד לגיל הפרישה במשק.

יש לציין כי הפיטורין של המשרתים בקבע מובהק עקב הקיצוץ, לרבות קליטה של אנשי קבע צעירים בקבע ראשוני, הביאו במצטבר את אחוז משרתי הקבע הראשוני בצה"ל מ-35% ב-1998, ל-54% ב-2013, והתהליך פגע בביטחון התעסוקתי של המשרתים, בעיקר של נגדים.¹¹

¹⁰ מחלקת הסגל, דרך קבע - מודל הקבע החדש: מהלכה למעשה (אוגוסט 2013).

¹¹ שם.

היחס המדובר בין משרתי קבע ראשוני למשרתים בקבע מובהק הוא עניין נכון בהקשר יצירת מרחב מיון במעבר בין דרגות. עוד חשוב לציין כי ההחלטה של האוצר להשית על צה"ל צמצום של מכסות הפרישה בשנת 2007 ל-850 בשנה, הביאה להעלאת גיל הפרישה הממוצע ל-49-50 ולירידה נוספת באטרקטיביות השירות. כך גם אירע כאשר ב-2011 עודכנו מנגנוני השחרור: מנגנון המאפשר עילות פיטורין גם בקבע המובהק בעילות של שינויים ארגוניים, תפקוד לקוי וגם בשל היעדר אופק שירות.¹²

ב-2008 נקבע הסכם שעדכן את פנסיית הגישור, וכך ההפרשות החודשיות משכרו של משרת הקבע גדלו יותר מהמקובל במשק: ההפרשות של משרת הקבע הן בין 5.5% ל-8.25% - גדלות במהלך השירות ושל צה"ל כמעביד בין 12% ל-14.75% בהתאמה. נקבע גם מענק ייחודי חדש בפרישה: סכום כסף חד פעמי בגובה 12 משכורות בממוצע שיופקד לקרן הפנסיה וישמש להגדלתה.¹³ הסכם זה לא יושם, והיה בפועל "אבן דרך" נוספת באי-הוודאות שנכרכה בעניין פנסיית הגישור.

הבעיה המרכזית עם המעבר לפנסיה צוברת אינה המודל עצמו אלא עיגון תנאי פנסיית הגישור בחקיקה, אשר נכון לכתובת מחקר זה, 20 שנה מאז קביעתה העקרונית, קיימת אי-ודאות ביחס לגובהה ולתנאיה, בייחוד בשאלה האם "הגדלות הרמטכ"ל" חוקיות ויכללו בחישוב שלה או לא (ראו בהמשך). מבחינת לגיטימציה חברתית שינוי השם של הפנסיה לא שינה את תפיסת צה"ל בעיני אזרחי המדינה כארגון "מושחת" וכדברי ראש אכ"א אלוף יניב עשור ביוני 2024: "מסתכלים על משרתי הקבע כשודדים, כפנסיה תקציבית מהלכת".¹⁴

¹² שם.

¹³ אגף משאבי אנוש/לשכת ראש האגף, **שליחות ותנאי שירות - הסכם פנסיה צוברת** (4 במאי 2008).

¹⁴ ירון בן גל הירשהורן, **ראש אכ"א: "מסתכלים על משרתי הקבע כשודדים, כפנסיה תקציבית מהלכת"**, **דה-מרקר** (3 ביוני 2024).

מודל הקבע החדש של 2010 ויישומו החל ב־2014

במסגרת תר"ש "עוז"

תקופה זו התאפיינה במחאה חברתית בהקשר כלכלי, ירידה בלגיטימציה של משרתי צה"ל, ביחוד של הפנסיה של המשרתים שאינם קרביים, והיעדר יציבות בתקציב המדינה שהביאה לתכנון של שלוש תוכניות רב שנתיות שלא יושמו בימי הרמטכ"ל גנץ. העבודה על מודל הקבע החדש בוצעה על ידי ועדה בראשות אלוף יפתח רון-טל והסתיימה בשנת 2010. המודל קבע העלאת גיל הפרישה בצה"ל, ובשונה מלוחמים, שלהם גיל הפרישה המינימלי נותר 42, נקבע כי גיל הפרישה המינימלי של קצינים שאינם לוחמים יהיה 45, של קצינים במערך הטכנולוגי 46 ושל שאר הקצינים והנגדים 48. נקבעה מכסת אחוזים לכל אחד מהסיווגים.¹⁵ יעד גיל הפרישה הממוצע בצה"ל נקבע ל-50, ולכן בכל מערך נדרש היה לנהל את כוח האדם בין גיל המינימום שצוין, לגילים בוגרים יותר. ב־2010 גם עודכנה מדיניות הפרישה בצה"ל, כך שניתן לפרוש מצה"ל רק אם השלים המשרת לפחות 20 שנות ותק בשירות קבע. הושאר מרווח למקרים חריגים. יישומו של המודל ארך זמן, והוא כלל הקמת טריבונל שיפוט - ועדת ערר למשרתי קבע שצה"ל ביקש לפטרם (2010); הקמת כלי של דירוג חילי אחיד לקצינים ולנגדים ככלי עזר מרכזי בהחלטה על המשך שירות או פיטורין; מנגנוני טיפוח ופיתוח נגדים שהוחלט להשאירם בקבע וסוציומטרי גם בעבור מערך הנגדים בצה"ל (2011-2012).

היישום של מודל הקבע החדש החל תוך ניהול משא ומתן עם האוצר על קיצוצי תקציב במסגרת תר"ש "עוז" בשנים 2013-2014. על הדרישות מצה"ל אמר הרמטכ"ל גנץ באוקטובר 2013:

אנו עוסקים ללא הרף בהתייעלות חסרת תקדים ורחבת היקף, כמותה - אני מרשה לעצמי לומר - לא ביצענו בצה"ל שנים רבות. התהליך מתרחש על מנת שנוכל להפנות את המשאבים המתפנים למתן מענה הולם לאתגרי העתיד [...] תקציב הביטחון המקוצץ שהשית עלינו גזרות

¹⁵ מדינת ישראל - משרד האוצר - אגף התקציבים / משרד האוצר - אגף שחר והסכמי עבודה / צה"ל, סיכום מודל הקבע החדש (16 באוגוסט 2010).

כמותן טרם ידענו, האיץ את קצב ההשתנות וחייב אותנו לקחת סיכונים שקיוויתי שנוכל לנהל בצורה שקולה יותר. לאור המסגרת התקציבית שסוכמה עלינו לפעול מהר משצפינו. אך עדיין, מציאות כזו מחייבת אותנו לקשור את ביטחוננו במשאבים ראויים".¹⁶

הדיונים הושפעו מהמלצות ועדת ברודט אחרי מלחמת לבנון השנייה, והמלצותיה להגדלת תקציב הביטחון שלא יושמו, ובהמשך מדיוני ועדת לוקר על תקציב הביטחון שהחלה בדיוניה ביוני 2014, ומצורכי צה"ל שדרש תוספת תקציב לאחר מערכת "צוק איתן". חלק מצעדי ההתייעלות היו קיצוץ של כ-10% מהיקף מערך הקבע, שתרם גם הוא לתחושות הקשות בקרב משרתי הקבע. יש לציין כי הקיצוץ בכוח האדם נדרש כיוון שלמרות שהשינויים במודל הקבע היו אמורים להביא לירידה כוללת בהיקף המשרתים, מספרם הכולל עלה מכ-38,000 ב-2008 לכ-43,000 ב-2013,¹⁷ מה שמעיד על בעיית שלטיה בהיקף כוח האדם ובניהולו בשנים אלו. בדצמבר 2014 הסתיים תהליך הקיצוץ ומצבת הקבע עמדה על 40,000 משרתים.

מזווית המבט של מנהל כוח האדם היישום כלל כמה מרכיבים ובהם: הגדרת 'מערכי פרישה' בהתאם למה שצוין בהסכם עם האוצר תוך פירוט לפי עיסוק או מקצוע, ותק בקבע בעיסוק או במקצוע, השכלה, ותק כללי בקבע (לפי רמות פעילות) והבחנה בין אלו שביצעו תפקידי מג"ד סדיר ומקביליו - לוחמים ושאינם לוחמים. לדוגמה, הוגדרו מערכים ייחודיים, כמו רופאים ואנשי התרעה באמ"ן, הוכר בוותק לטכנולוגים מוסבים מלחימה ועוד. לגבי גילי פרישה ובהתייחס ליעד הכללי של גיל ממוצע 50 נקבעו גם גילים מקסימליים לפרישה (לדוגמה, 53-54 לנגדים), ונקבע מנגנון רב-שנתי שיבגר את את הקצונה והנגדים בכל מערך. כדי לבגר את גיל הפרישה במערכים שאינם לוחמים, נקבע כי גיל הקידום לסא"ל יעלה מיידית בשנה אחת (לתומכ"ל [תומכי לחימה] שדה וטכנולוגים לגיל 35, לתומכ"ל עורפי ומטה לגיל 37), ובהמשך

¹⁶ מוטי בסוק, **הרמטכ"ל: "תקציב הביטחון המקוצץ השית עלינו גזרות שטרם ידענו", דה-מרקר** (8 באוקטובר 2013).

¹⁷ **דוח הוועדה לבדיקת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר** (2015), עמ' 33.

ידון ביגור בשנה נוספת. עוד נקבע כי כמדיניות יעלה אורך הקדנציות במערכי מטה ו'מטה שדה' ל-3-4 שנים. פותחו עזרים ממוחשבים לניהול קריירה. נקבעה הכשרת חובה מטכ"לית לדרג הרס"ן. סוכם על מתן הטבות למשרת הבוגר בהקשרים של השכלה ישימה לאזרחות, קורסים להעשרה, מעטפת רפואית ועוד. בוצעו שינויים בתהליך הליווי בשחרור ובפרישה, כולל בהשמת פורשים בשוק האזרחי.¹⁸ יש לציין כי קביעת גיל פרישה גבוה לנגדים (48) ביחס לקצינים (עם שונות לפי המערך), הייתה שלב בפגיעה בהם, שהיא משמעותית גדולה מהפגיעה בקצינים. הביגור המסיבי יצר פקק ויחסי קידום בעייתיים מאוד מראשוני למובהק בחלק מהמערכים.

הבעיות במודל 2010, מעבר למודל הקבע "הצעיר" של 2016

ותר"ש "גדעון" והבעיות במודל 2016

נושא מרכזי שהטריד את המערכת היה נושא תמרוץ כוח אדם ושימורו. ב-2013 נכתב כי מודל 2010 נשחק: מחד יש מיצוי מלא של מכסות הלימודים, הרכב והמענקים, ומאידך נעשה בהן שימוש "לצורכי איוש השורות ולא דווקא לעידוד מצוינות בתוכניות ארוכות טווח, ושימוש בכלי כמענה לפערי שכר - בדגש על אוכלוסיית הקבע הראשוני". נכתב כי נבחנו מספר חלופות לשיפור המצב תוך הבחנה בין עידוד מצוינות לעידוד שירות, והוצע "המודל המשולב" שייתן מענה הן לאיכות והן לכמות. הכללים שנקבעו היו כי היקף המתומצאים לא יעלה על 20%-25 מכלל משרתי הקבע, כדי למנוע זילות, ותוכנית התמרוץ לעידוד מצוינות תהיה בהיקף של עד 15% מהפוטנציאל, למעט לוחמים שבהם יישארו היקפים דומים למה שהיה עד אז, תתבסס על תוכניות ארוכות טווח (בממוצע לשבע שנים), לימודים אקדמאיים מלאים או יום בשבוע תוך כדי שירות, עדיפות בפרויקטי מגורים, מענק כספי, ורכב לסרנים ומימון רכב בליסינג לרס"נים - בכל התוכניות. תוכניות לשימור ההון האנושי (עד 15%) התבססו על תוכניות קצרות (1-3 שנים), יום לימודים תוך כדי שירות, מענק כספי ומימון

¹⁸ מחלקת הסגל, דרך קבע - מודל הקבע החדש: מהלכה למעשה (אוגוסט 2013).

רכב בליסינג לרס"נים בכל התוכניות. הצעות או חידושים היו מתן אפשרות למשרת לצאת ללימודים לביצוע "כפל תארים" - תואר שני בתחום נוסף על הראשון - תוך כדי שירות (אושר); "היפוך חתימה" - חלק מהגופים דרשו לאפשר לצאת ללימודים אחרי סיום תפקיד (אכ"א התנגד); נבחנה ונפסלה אפשרות להוציא משרתים להעשרה מקצועית לתעשייה או לאקדמיה בזיקה למקצוע; כן אושרה השאלת משרתים כחלק מתוכנית שירות לתעשייה או לאקדמיה לתקופה של עד שנתיים; הועלתה הצעה כי 10% מהיקף הרס"נים שלא קודמו במסלול התקני, יזכו לדרגת סא"ל אישית; ועוד.¹⁹

רמ"ח הסגל הציגה ב-2016 את הגורמים שהניעו את תהליך שינוי המודל של 2010 ובהם גורמים חיצוניים, כמו חוסר לגיטימציה ציבורית, יוקר המודל החדש (שכר קבע ועלות גמלאות שעלתה משמעותית לאור הביגור בגיל הפרישה), מינוי ועדת לוקר חיצונית לבחינת תקציב הביטחון שהציעה הצעות שאיימו על צה"ל (קיצוץ תקנים, פרישה מצה"ל רק למג"ד ומקביליו [עם פנסיית גישור], צמצום פנסית הגישור קיצור שירות החובה ועוד), ואי מימוש ההסכם מצד האוצר - אי-קבלת שיפוי ממשרד האוצר ליישום המודל המבוגר (3.7 מיליארד ש"ח לטובת עלויות הביגור - שכר הנגדים, דרגת רנ"מ לנגדים, מעטפת פרט ורווחה למשרתים המתבגרים וגמלאות), שהביא את צה"ל לפער תקציבי. בגורמים הפנימיים לצורך בשינוי נמנו: המודל שהוגדר היה יקר יותר ליישום מקודמו; חוסר יעילות (ביגור יתר, חוסר דינמיות, האטת קידומים); ב-2011 החלה "בריחת מוחות" של צעירים איכותיים בקבע ראשוני שביקשו להשתחרר ביוזמתם - הכפלה מ-2011 ל-2015.²⁰ עוד הוצג שבסקרי אנשי הקבע שנערכו בשנים 2009-2013, רק כ-20% (שונות של אחוז-שניים בין השנים העוקבות) מן הקצינים נתנו ציון גבוה לשאלה "האם צה"ל מצליח להשאיר בשירות קבע את האנשים האיכותיים". ב-2014 חלה ירידה ל-10% ועלייה ל-29% ב-2015. העלייה

¹⁹ שם.

²⁰ משתחררים איכותיים - שנתיים בקבע לחות בעת השחרור, מדורגי שליש עליון בדרוג החיילי באחת מהשנתיים האחרונות או בולטים לחיוב שלא דורגו בשנתיים האחרונות. מחלקת הסגל, **מודל הקבע הצעיר - הצגה לפו"ם אפק** (מצגת, פברואר 2016).

לא הוסברה, וייתכן שהייתה קשורה למערכת "צוק איתן" ב-2014.²¹ בעבודת מחקר שביצעו חניכי פו"ם אפק בתחילת 2019 ושהתבססה על שאלונים, פורט כי לאחר תחילת יישום המודל של 2010 התבררו בו כמה בעיות ובהן: ביגור יתר של מערך הקבע המקשה על זמינות ועמידה בעומס פיזי; גילי קידום גבוהים שהביאו קצינים בשלים לקידום לביצוע תפקידי רוחב ב"המתנה לקידום", מה שפגע באטרקטיביות המשך השירות; מרחק בין-גילי הולך וגדל בין מפקדים ופקודיהם, גם במערך השדה; סכנת סטגנציה בדרג הרס"ן; וירידה בהסתברות לקריירה שניה לפורשים ותיקים (בעיה לפרט ולמשק).²² במצגת הסברה של מחלקת הסגל נכתב כי המודל "הקודם" היה "לא אטרקטיבי, יקר ולא יעיל".²³ טענה נוספת הייתה שיישום המודל ביגר ביגור יתר את גיל המג"דים שב-2014 עמד גילם הממוצע על 34, לעומת 32 במבצע "חומת מגן" ב-2002.²⁴

דוח הוועדה לבדיקת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר משנת 2015 הציע הצעות שהיו איום חיצוני על צה"ל, ובהן ויתור על פנסיית גישור למשרתי קבע שאינם לוחמים תמורת מענק גבוה בשחרור. עבודת מטה שביצע ראש אכ"א אלוף חגי טופולנסקי, הייתה מענה של צה"ל להצעות שהוביל לוקר. היא כללה שינוי מגמה ביחס למודל 2010, ועיקרו הצעת צה"ל, הורדת משך הקדנציות והצעת גיל הפרישה.

מודל זה היה חלק מעיצוב תר"ש "גדעון" של הרמטכ"ל איזנקוט שבו במסגרת הסכם "כחלון-יעלון" הוספו מחד לצה"ל שלושה מיליארד ש"ח שנתיים לאורך 5 שנים בשנים 2016-2020, ומאידך יושם מודל קבע חדש שהיה אמור לצמצם את ההוצאה על שכר הקבע בראייה ארוכת טווח. הוא כלל הקטנת המצבה הממוצעת של צה"ל עד 2017 ל-40,000 אנשי קבע, אי-העלאת תקציב השכר מתוך כלל תקציב צה"ל, קביעת גיל הפרישה לנגדים ל-53, שער ארגוני שני (ראו מטה),

²¹ אכ"א, **אסטרטגיית כ"א לצה"ל - תר"ש גדעון** (2015) ללא תאריך מדויק.

²² יאיר כהן, שירין בן אקן, לירן מתיתיהו, **עבודת מחקר: מודל הקבע 2016 - תחושות אנשי הקבע** (פו"ם אפק, מחזור ל"ח, 17 בינואר 2019).

²³ מחלקת הסגל, **המודל הצעיר - רקע למסביר** (מצגת, 24 בפברואר 2016).

²⁴ עופר שלח, עמ' 45.

מכסות פרישה ושני עניינים שאותם אציין במיוחד, שכן הם יצרו בעיה קשה במערכת. הראשון היה קביעת גיל פרישה ממוצע בצה"ל לגיל 43 (ביחס ל-50 במודל הקודם), והיעד הוגדר שנת 2024. העניין השני קבע יעד של פנסיה ממוצעת של כ-12,000 ש"ח (תוך הצמדה למדד השכר הממשלתי) בשנת 2023 - כ-60% מגובה הפנסיה הממוצעת ללא השינוי הנדרש.²⁵ מבחינת צה"ל היו להסכם שלוש משמעויות מרכזיות: הגדלה משמעותית מיידית של תקציב לאימונים, להתעצמות (רכש אמצעי לחימה, כמו נמרים) ולקיום שוטף (כמו שיפוץ של מחנות גדודיים), צורך בקיצוץ חד ומיידי (תוך שנתיים) של כ-10% ממשרתי הקבע, שמספרם עלה שוב עקב התגברות צרכים ל-44,000, והשלכות ארוכות טווח על משרתי הקבע הנשארים (כמו הצערה והשלכותיה - ראו פירוט בהמשך), שמימושן היה אמור על פי הסיכום עם האוצר להימשך כעשור.

המודל החדש כונה "מודל הקבע הצעיר". הוא קבע מרכיב נוסף בארעיות - הפעם של הקבע המובהק - ונקבע כי קצין שלא יקודם מדרגת רס"ן לדרגת סא"ל במהלך שבע השנים (בסה"כ 14 שנים מכניסתו לקבע), יאלץ להשתחרר מצה"ל, למעט מכסה מוגבלת של תפקידי רס"ן שיוגדרו כ'רס"ן בכיר' שכונה בתוך צה"ל גם 'מוקד ידע'. וישנם לא מעט קצינים, כמו עתודאים, המתחילים את שירות הקבע בגיל מאוחר יחסית, ואצלם 14 השנים מתחילות בהתאמה לגיל זה. נקודת השחרור הכפויה השנייה הוגדרה "שער ארגוני" שני. לפי המודל הזה רק אחד מתוך חמישה קצינים שהחלו שירות קבע ראשוני יעברו לקבע מובהק, ורק אחד מכל עשרה יגיע לגיל פרישה כסא"ל או בדרגה בכירה מכך. עוד נכתב: "המודל נועד ליצור מבנה תחרותי וחותר למצוינות, בו יפנו תפקידים למפקדים צעירים ומוכשרים - דבר אשר יוביל לצבא יעיל, מתקדם וכשיר יותר [...] המודל צפוי להגדיל את כדאיות שירות הקבע ואת החתירה למצוינות בקרב המשרתים".²⁶ יש

²⁵ לשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, **עקרונות הסיכום התקציבי לתקציב הביטחון 2020-2015** (24 בנובמבר 2015).

²⁶ אתר צה"ל: <http://www.idf.il/1133-22518-he/Dover.aspx>

לציין כי האמירות מעלה אינן רלוונטיות ללוחמים, ונכונות עקרונית לקצונה תומכת לחימה.

היתרונות שפורטו במודל החדש היו: שכר אטרקטיבי, הצעת גילי הקידום, ירידה בעלויות השכר, עלייה בתפוקה וביעילות, עורות ארגונית, ועלייה בהסתברות לקריירה שנייה עקב הצעת הפרישה. החסרונות, כך נכתב, הם: ירידה ביציבות התעסוקתית ומקצועיות? (כך במקור). ההתאמות שבוצעו ביחס למודל של 2010 היו יצירת עילת שחרור חדשה "אי מעבר לבכיר", "צביעת" 900 תקני רס"ן בכיר כמוקדי ידע שבהם ממלאי תפקידים יוכלו לשרת עד לשחרורם (בפועל עקב אי-תאימות בין התקנים לבין מכסות פרישה אושרו בתחילה 724), אזרוח 524 תפקידי רס"ן, ותק מינימלי לפרישה של 15 שנים, רכב תקני לרס"ן, הרחבת לימודים תוך כדי שירות (לפירוט ראו מטה), שיפור תנאי שירות (מענק חתימה שנייה, סדרת "מולדת" לקצינים ונגדים, קתדרה לסרן-רס"ן, הרחבת אפשרויות מימוש נופש, שיפור רפואת הקבע ועוד. לאלה נוספו נושאים שנכללו תחת כותרת "העצמה" ובהם: תמריצי מרכיב איכותי, העלאת שכר סרן ורס"ל כבר בכניסה לקבע, מענק חתימה ועוד.²⁷

בנושא מדיניות הלימודים בוצעו מספר שינויים. בתחום הלימודים המלאים – שמירה על עקרון הזיקה המקצועית של הלימודים לתפקיד בתואר ראשון בלבד, כך שתחום התואר השני יישאר לבחירת המשרת; הרחבת הפטור מחובת זיקה בין תחום הלימודים ובין התפקיד; ביטול מכסות לחל"ת לצורך לימודים; הרחבת לימודי תואר שני במשרה חלקית – בחירה חופשית של אפיק הלימודים וביטול מגבלת היקף שעות הלימוד השבועיות. בנושא לימודים תוך כדי שירות ניתנה אפשרות לימודים משנת הקבע הראשונה (ולא מהשנייה כפי שהיה עד אז), בוטלו מכסות להיקף הלומדים במהלך השירות, ניתנה אפשרות ללימודים גם ברמת פעילות א' (שהייתה אסורה עד אז), נבחנה הסרת מגבלת הצינון בין סיום לימודים מלאים לתחילת לימודי תוך כדי שירות (שנתיים עד אז); צומצמה אפשרות חלוקת מלגות כך שיהיו לתואר ראשון

²⁷ מחלקת הסגל, המודל הצעיר – רקע למסביר (מצגת, 24 בפברואר 2016).

בלבד.²⁸ יש לציין כי שימור ה"מרכיב האיכותי" כלל תוכניות תמריצים למגוון גדול של אוכלוסיות – החל מ"מענק שימור הון" לנהגי בט"ש באוגמ"ר 80, ועד תוכנית "שיאים" – לימודי תוך כדי שירות במסלול ייחודי לאוכלוסיית הסייבר.²⁹

ב-2017 תוקן חוק השיקום בעקבות המלצות "ועדת גורן". הטיפול באנשי קבע, ובמקביליהם בכוחות הביטחון, שנפגעו בפעילות שאינה ייחודית לשירות הצבאי, כמו נסיעה מביתם לבסיס שבו הם משרתים, או חלו בעת השירות, עבר מטיפול אגף השיקום במשרד הביטחון לטיפול בביטוח לאומי.³⁰ זו הייתה פגיעה נוספת בתנאי משרתי הקבע.

קשיי היישום, הבעיות שהתגלו במודל 2016 ועד 2023

קשיי היישום נבעו לא מעט מהעובדה שלאחר תהליך ביגור שעמד במרכז המודל של 2010, נדרש עתה צה"ל להצעיר מהר ככל הניתן את גיל הפורשים, ובתוך כך לעבור תהליך לא פשוט בהיבט ההוגנות מול הפרט, של הודעה בטווח זמן קצר על פרישה ועם קשיי ניהול ובקרה. בעיני חלק מהמשרתים, בעיקר אלו שלפני קביעת המודל תכננו את חייהם על בסיס ידיעה כי ישרתו עוד כמה שנים קדימה, ההתרעה לפרישה בטווח זמן של שנה הייתה טראומטית. חלק ניכר מהם ערערו על כך לבית הדין.

בממד"ה נכתב ב-2017 כי הרחבת הארעיות לגיל 34 ועד קידום לסא"ל יוצרת דרג ביניים חדש בתוך הקבע המובהק – "קבע מובהק זוט"ר" בדרגת הרס"ן – ויחד עם הקבע הראשוני מדובר בשלושה דרגים. הבעיה היא ש"ייצור" דרג ביניים גורם פער מבני בין הפונקציה הארגונית הקריטית של דרג הרס"ן לבין התגמול והתנאים שלהם תזכה שכבה זו. עוד נכתב:

²⁸ מחלקת הסגל/תחום לימודים, **שינויים במדיניות הלימודים בצה"ל – הצגה בפורום מטכ"ל** (מצגת, אפריל 2015).

²⁹ מחלקת הסגל, **המרכיב האיכותי – פירוט תמריצים** (ספטמבר 2014).

³⁰ **משרד הביטחון/אגף השיקום. הכרה באנשי קבע (בעקבות ועדת גורן)** (אתר משרד הביטחון ברשת).

צמצום האחריות והמחויבות של צה"ל כלפי המשרת, לא לוותה בתהליך מקביל המייצר ציפייה ארגונית למחויבות מופחתת למשרת, אלא לעיתים הרחיבה את הדרישות ממנו לבצע יותר משימות בשל הצמצום בכ"א ובשל הצורך להוכיח עצמו מול עמיתים בתחרות על התאמתו לקידום.

ובתמצית, צה"ל הוריד את התנאים, והעלה את הדרישות.³¹

בעיות במודל ה"צעיר" זוהו כנראה כבר לאחר שנה-שנתיים. בחינת המודל בוצעה במסגרת 'צוות אדום' בראשות אלוף (במיל') יעקב איש בתחילת 2018. הצוות כתב כי נכון לתחילת 2018 המודל נראה כמו: "אוסף של כלים ואילוצים המנוהל ללא מדיניות מטכ"לית ברורה ומוכרת [למעט מסמך מחלקת הסגל מ-2016] שאיננה מייצרת הכוונה וסדרי עדיפויות בין מערכים ומשימות ואיננה מתואמת עם מהלכים נוספים בתחום כוח האדם בארגון. כתוצאה מאלו רווחות בארגון תחושות בלבול, מבוכה ואיום העלולות לפגוע ברצון להשתייך אליו". עוד נכתב בדוח איש כי המודל אינו מוכר במרבית המקומות בארגון, וכי קשיים באוכלוסיית הלוחמים ומעמדם מחייבים פעולה מיידית כיוון שהיא נפגעה ביחס לאוכלוסיות אחרות כמו טכנולוגים, מודיעין, סייבר וכדומה. המודל פוגע במערך הטכני של חיל האוויר שהיה עלול לאבד ידע עקב שינוי תמהיל כוח האדם ובמוקדי ידע במערך הטכנולוגי, בייחוד במפא"ת ובחט"ל. הדוח קבע גם: "למול מורכבות המודל ניכר היעדר מקצועיות ופגיעה בתפיסת המסוגלות הפיקודית לנהל את כוח האדם בארגון. מצב זה מקשה על צמצום חוסר הוודאות של המשרתים וייצובה של המערכת". בה בעת נכתב כי אצל חלק ניכר מהגורמים: "המודל נתפס כחיובי ומזוהות בו הזדמנויות להזרמת אנרגיה למערכת, ייצור דינאמיות, בחירה ושליטה מותאמת יותר בכוח אדם".

המלצות הצוות כללו את אלה: בניית תוכנית מדידה ויישומה; דיפרנציאציה מהותית בין מסלולי שירות, כולל החרגת הלוחמים; תיקון עמוק לחלוקת תקני רס"ן בכיר במערך הטכני-אחזקתי בחיל האוויר

³¹ אכ"א/ממד"ה/המכון הצבאי למחקר יישומי, **ארעיות קבועה: מתחים ואתגרים עם תחילת יישום מודל הקבע הצעיר** (אפריל 2017).

(50/50 רס"ן בכיר וצעיר); גידור מוקדי ידע במערך הטכנולוגי והתאמת כלים ייעודיים לגופים השונים; בניית מסלולי שירות מותאמים ביבשה לאלו שלא יקודמו לתפקיד מג"ד; הקמת גוף השמה תעסוקתית בתוך מערך הקבע; צמצום בירוקרטיה והרחבת גמישות בניהול כוח אדם. לגבי אוכלוסיית הלוחמים – מתן אפשרות לפיתוח מפקדים לוחמים באפיקים מקצועיים שיאפשרו להם תעסוקה אזרחית בעתיד (הנדסה, כלכלה, פסיכולוגיה ומשפטים); בחינת "השקעת הזמן הכפולה" המושקעת בלימודי מל"ט"ק ופו"ם והאם ניתן למזג ביניהם; חיזוק המעטפת התומכת וסביבת עבודה למפקד הלוחם ולמשפחתו; ויצירת: "כלי דירוג מותאם ללוחמים לטובת שימור עקביות ומחויבות מערכתית לפרט ולפיזור עמימות ושימור אמון בין הפרט למערכת".³² הצעות הצוות יושמו חלקית. לדוגמה, גוף השמה תעסוקתית החל לפעול רק ב-2023 (ראו בהמשך), וכלי דירוג מותאם ללוחמים לא נכנס לשימוש עד היום. דוח ביקורת של מבקר צה"ל על מוכנות כוחות היבשה שפורסם בשנת 2018, כלל עיסוק במוטיבציה לשירות קבע ארוך של מפקדים לוחמים ושל קציני תומכ"ל בדרג הנפרס. הוא התבסס על סקר שכלל אלפי אנשים. אצל המפקדים הלוחמים המוטיבציה הייתה גבוהה, והטענות היו על הקושי לשלב חיי צבא עם חיי משפחה, קושי לצאת ל"אפטר" (למרות שמפקדיהם מעודדים אותם לכך), קושי לניצול ימי חופשה, בינוניות בתוצרים ובתפוקות, הרבה מתחת ליכולת של הקצינים בשל עומס משימות והיעדר תנאים ומשאבים מתאימים, קושי להשאיר את האיכותיים ביותר (מספרי 1-3 – "רק הבינוניים נשארים"). אחוזים גבוהים של הקצינים הלוחמים טענו כי צה"ל אינו משאיר את האיכותיים בקבע (94% מהמ"פים והסמ"פים וכ-75% מהמג"דים).

רחכ"א מסר למבקרים בתגובה כי נעשות פעולות לשיפור האזיון בין התפקיד לחיי המשפחה, כגון איסור קיום ראיונות ובחני כושר בימי ישי, חופשה של שבועיים בין תפקידי מ"פ ופעולות נוספות, כמו הרחבות מכסות לימודים אקדמיים בני שלוש שנים וקיצור הוותק לקידום שכר

³² מטכ"ל/אכ"א, לשכת ראש ממד"ה. בחינת מסלול השירות 2016 – בראשות האלוף במיל' יעקב אייז (פברואר 2018).

רס"ן למ"פ מ-24 חודשים ל-18.

בקצונת תומכי הלחימה נמצא כי עקב מודל הקבע ה"צעיר" מספר החותמים חתימה שנייה נמוך מההיקף המתוכנן, וקיים גידול בעזיבת קצינים ביוזמת הפרט. מרחב המיון מסרן לרס"ן הפך לנמוך מאוד: 1:1.1 בטנ"א (טכנולוגיה וחימוש) בתפקידי שדה, ו-1:1.8 בחיל הלוגיסטיקה בתפקידי שדה והובלה. עלה נושא שאדון בו בסיום, ולפיו "מסלולי השירות החדשים [...] נתפסים על ידי קצינים רבים כמודל שיוצר "מירוץ מתמיד" לדרגה או תפקיד הבא". הנשאלים ציינו כי משך הזמן הקצר בכל תפקיד לפי המודל החדש: "פוגע ברמה המקצועית ויוצר מצב של: חוסר בשלות ובינוניות ברמת הביצוע". הקצינים ציינו כי מצב חדש זה: "יקשה עליהם בפקוד על נגדים ותיקים שיש להם ידע וניסיון מקצועי גדול, בייחוד לנוכח מדיניות ביגור גיל הנגדים". עוד טענו הקצינים כי המודל החדש פוגע במוטיבציה לשירות קבע ארוך: "בשל חוסר הוודאות שבו ולנוכח הבינוניות שהוא גוזר על הארגון (אף אחד לא רוצה להיות חלק מארגון בינוני)".

בהתייחסות החילות לדוח הוצגו פעולות בתחומים שונים ונטען כי: "לעיתים התמריצים הניתנים אינם תואמים את הצרכים העולים מן השטח ואינם אטרקטיביים". גורמי הסגל בחילות הציעו לאפשר להם גמישות רבה יותר בעניין.³³ עבודת מחקר שעשו חניכי פו"ם אפק בתחילת 2019 בחנה את השפעות יישום מודל 2016 על משרתי הקבע. היא התבססה על סקר של 204 משיבים, ובו עלה כי הרוב הבין את הצורך של צה"ל לעשות את השינוי במודל זה (בגלל ההיבט המשאבים), אולם המודל ה"צעיר" מיטיב עם הקבע הראשוני ופוגע בקבע המובהק. הובע חשש מפני השפעותיו על דמותו של צה"ל, על מקצועיותו ועל אטרקטיביות השירות. עורכי המחקר כתבו כי שנתיים לאחר תחילת יישום המודל קשה עדיין לדעת מה ההשלכות של פיטורין בגיל 35, אם הפרט לא קודם.³⁴

³³ יחידת מבקר צה"ל, דוח ביקורת מוכנות כוחות היבשה למלחמה – דוח סופי (12 בדצמבר 2018), עמ' 163-182.

³⁴ כהן, בן אקן ומתייתו, עבודת מחקר: מודל הקבע 2016.

צוות אחר של חניכי הקורס שהתבסס על סקר מבוסס שאלונים של 136 משרתים, כתב כי 70% מהנשאלים ציינו שהמודל ה"צעיר" פגע ביכולת המפקדים להשאיר קצינים בשירות קבע, בייחוד נשים שנדרשו עתה לתעדף בין משפחה לקריירה (83%); בחינת היקף החתימה השנייה (יותר מקבע מובהק) - 61% ציינו שהייתה פגיעה בהיקף זה (50% מהאל"מים, 87% מהסא"לים, 65% מהרס"נים ורק 37% מהסרנים). הוספת שער ארגוני שני צוינה ע"י 53% כפוגעת באיכות צה"ל (יותר בנשים מאשר בגברים), 60% ציינו פגיעה במקצועיות הצבא. הנתונים היו שונים מהמצב בפועל שבו בשנים 2016-2018 זוהתה עלייה בחתימה שנייה לקבע, ירידה בהיקף השחרורים וגם בשחרור האיכותיים, כנראה בעיקר עקב תוכנית תמריצים ומענקים.

אבחון ממד"ה שהוצג לפורום מטכ"ל במרץ 2019 ניתח 1680 משרתי קבע שנשאלו בשנת 2014 אם ירצו להאריך את שירות הקבע לתקופה נוספת, ובשנת 2019 נבדק מצב שירותם. שני שלישים מאלו שטענו ב-2014 כי ירצו להאריך את שירות הקבע, אכן נשארו והאריכו שירותם עד 2019. אלו שענו ב-2014 כי לא ימשיכו, עזבו כולם, ומעל שליש מהמתלבטים נשארו בשירות עד 2019.³⁵

בדוח מבקר צה"ל על "ניהול ההוצאה על שכר משרתי הקבע" מדצמבר 2021 נכתב כי בשנים 2017-2020 לא הייתה בקרה סדורה בצה"ל על יישום המודל, ולכן הגיל הממוצע במובהק הוא 36 במקום 34.1; גיל הקידום של רס"ן הוא 28.1 במקום 27.7 שנים; גיל הקידום לסא"ל הוא 37.2 במקום 35. נכתב כי סך השחרורים ביוזמת המערכת בשנים 2016-2018 עומד על 123 במקום 366.³⁶ נראה כי אכן הייתה בעיית בקרה, שכן לאור מודל 2016 צה"ל החל ב-2017 לשחרר רס"נים בהיקף גדול משנים קודמות (עד כדי פי שניים), אך בגיל ממוצע נמוך יותר (עד כדי 43.7 בשנים 2019 ו-2020) ביחס לממוצע של מעט מעל

³⁵ עדינה חסון, אפרת יעקובוביץ, ענת גולן, מודל הקבע החדש - מהם הפערים הקיימים בין "הנתונים היבשים" המוצגים בנושא מודל הקבע החדש לבין השיח המתקיים בשטח (פו"ם אפק, יולי 2019).

³⁶ יחידת מבקר צה"ל, ניהול ההוצאה על שכר משרתי הקבע - דוח ביקורת סופי 1) (דצמבר 2021).

45 בשנים 2012-2016. גם בגילי הסא"לים הפורשים הייתה הצערה ממוצעת של כחצי שנה ויותר ביחס לשנים קודמות, ובגילי האל"מים הפורשים לא היה שינוי.³⁷

נתונים אלה מראים כי צה"ל לא ניצל אישור מיוחד של האוצר שקבע ממוצע גיל פרישה חד-פעמי של 48 בשנת 2016 (צה"ל שחרר בגיל ממוצע 46), וממוצע 44-45 בשנים העוקבות שבו צה"ל עמד, אבל ההזדמנות לשחרר בבת אחת קצינים מבוגרים יותר מהממוצע, עברה.³⁸ במערכת היו באותה עת רס"נים וסא"לים ותיקים במסגרת מודל 2010, אך למרות האפשרות לשחררם ב-2016, הם הושארו במערכת, מה שביגר באופן ממוצע את גיל המשרתים והביא לנתונים שצוינו מעלה.

צה"ל תכנן שבשלב מסוים יאשר לו האוצר באופן זמני להעלות את גיל הפרישה הממוצע כדי שיוכלו לפרוש, ואכן כך קרה, אבל המצב שנוצר בשנת 2021 היה שכאשר קצינים בוגרים אלה פרשו תוך זמן קצר, נפער באחת פער גדול ממה שהיה קודם לכן - הקצינים הבוגרים יצאו מהמערכת, והקצינים שמתחתיהם היו מתחת לגיל 42. במערכת נוצר "חלל באמצע" בדרגי הסרן-רס"ן שנגרם משלוש סיבות מרכזיות: "שאיבה" כלפי מעלה עקב קידום בדרגה מוקדם מהמתוכנן; שחרור מרצון מוגברת אצל תומכ"ל וטכנולוגים עקב כמה סיבות שינותחו בהמשך, בייחוד ירידת אטרקטיביות מודל 2016 אצל הראשונים ומגבלות התפתחות בצה"ל אצל האחרים - הפרישה מתרחשת כבר בגיל 27-29 ולא בגיל 34; הקטנת פוטנציאל הזנה של הסרנים בתומכ"ל עקב סגירת שתי פלוגות בבה"ד 1 ב-2016 (בדרג זה לאורך שנים הארכת חתימה הייתה מצומצמת).

בדוח מבקר מערכת הביטחון בעניין "מודל הקבע החדש" שפורסם ביולי 2022, נכתבו דברים חמורים. התמצית הייתה כי המודל של 2016 היה בעייתי מתחילתו, הושארו בו "נושאים פתוחים" שסוכם שיידונו בהמשך ושלא הגיעו לפתרון. הראשון היה היעדר התאמה של

³⁷ מחלקת הסגל, ניתוח פרישות קצינים 2010-2021 (מצגת, ללא תאריך).

³⁸ אג"ת-חטיבת התכנון, צוות צה"ל - אוצר (צוות מודל הקבע, 30 בינואר 2022).

המודל הכללי למאפייני האוכלוסיות הייחודיות והצרכים הייחודיים. לדוגמה, עקב צורך בשימור רס"נים ותיקים בחיל האוויר בתחומי חימוש ואחזקה בהיקפים שהמודל לא אפשר, והצורך לסיים את שירותם בדיוק בגיל שבו הגיעו לשיאם המקצועי. מפקד חיל האוויר אלוף עמיקם נורקין אמר בדיון מטכ"ל ב-2022: "חיל האוויר לא מקבל את המודל הקיים הפוגע ביכולות החיל לממש את ייעודו ולהפעיל את יכולותיו. אי-התאמת המודל לצרכי חיל האוויר מחייב טיפול וקידום מול המטה הכללי. בתוך כך, הסדרת ה"שער השני" ויעדי גיל הפרישה". תשובת הרמטכ"ל כוכבי הייתה כי הוא ער למצב המתגבר שבו מצוי צה"ל - מצב המקשה עליו מאוד לעמוד במודל הקבע כפי שסוכם מול האוצר: "אך הנחייתו בנושא חדה וברורה - צה"ל עומד במודל הקבע כפי שסוכם, על אף המחירים הקשים שהדבר יביא".³⁹

נושא שני שסוכם עקרונית במעמד החתימה כי יידון בהמשך, היה היקף מכסות הפרישה שהאוצר מקצה. הדוח קבע כי על אף פער של כ-1,000 מכסות פרישה בעבור משרתים המגיעים לקריטריון פרישה, לא קיימת תוכנית מתואמת מול האוצר למתן מענה לפער. הסיבות לפער היו לטענת רמ"ט אכ"א לא רק טעות בחישוב מכסות הפרישה במסגרת גיבוש המודל, שלא אפשרה לצה"ל לשחרר מספיק אנשים שהיו במודל 2010, אלא גם אי-מימוש הפרדות מרס"נים שניתן היה להיפרד מהם בשנים 2016-2020 עקב בעיות ניהול בתוך צה"ל (ראו מעלה).⁴⁰

נושא שלישי שהתגלו בו פערים היה היקף מכסות תפקידי "רס"ן בכיר" - האוצר אישר 900 (בפועל אושר בתחילה 724). באג"ת נעשתה עבודת מטה שהגדירה צורך של 1,100 וגם מספר זה נתן מענה של 60% לחיל-האוויר ומענה חלקי בחילות הטנ"א והלוגיסטיקה.⁴¹ דוח הביקורת עסק רבות בפערי תכנון וניהול פנימיים בצה"ל ליישום המודל וציין כי לפחות מבחינת עבודת מטה הפערים הוסדרו במסגרת

³⁹ מבקר מערכת הביטחון, **דו"ח בדיקה - "מודל הקבע החדש" (מודל השירות 2016)** (14 ביולי 2022), עמ' 3, 13.

⁴⁰ שם, עמ' 18.

⁴¹ שם, עמ' 19-22.

אסטרטגיית כ"א "תנופה 2.0", וכי החל משנת 2020, עם הגעת הקצינים הראשונים לשער הארגוני השני, ניכר שיפור משמעותי בפעולות צה"ל למימוש המודל.⁴² יש לציין כי היעדר יעדי ניהול ברורים שצוינו ב"צוות האדום" ובביקורות, החלו לקבל מענה סדור יותר, כאשר משנת 2020 החלה חטיבת הסגל להוציא מסמכי מדיניות שנתיים⁴³ ופקודת תכנון שנתי שכללה מספרים מדויקים של היקף ושל גילי פורשים ומקודמים, קצינים ונגדים בכל הדרגות.⁴⁴ תמצית הדוח קבעה כך:

כתוצאה מפערים מבניים במודל ואופן המימוש החלקי, קיימת פגיעה במקצועיות ובאיכות המשרתים, גידול בהיקף הקצינים המשתחררים מיוזמתם ופגיעה בפרט ובאמון שלו במערכת. אי־מתן מענה לפערים ולליקויים שעולים מהביקורת עלול לגרום לפגיעה בעוצמה הצבאית של צה"ל ובהון האנושי, המהווה את יתרונו היחסי.⁴⁵

נראה כי נזקים ארוכי טווח נבעו משתי ההסכמות שצוינו מעלה – הצורך של צה"ל לפעול ע"פ הסכם "כחלון-יעלון" ולהוריד את גיל הפרישה הממוצע ל-43 ואת גובה הפנסיה הממוצעת לכ-12 אלף ש"ח (במחירי 2015, תוך עדכונם). צה"ל החל ב-2016 להוציא לפרישה רס"נים, סא"לים ואל"מים בגיל 42-43 ובהיקף גדול יותר, בעיקר רס"נים וסא"לים, מה שיצר ביחס למודל הקודם צורך מיידי לקדם קצינים רבים יותר. ב-2016 היקף הקידומים לתקנים בכירים (סא"ל ומעלה) היה 312, ב-2017 הוא קפץ ל-423 ונשאר על רמה זו עד 2021.⁴⁶ היקף הקידומים והצורך לשמור על גיל פרישה נמוך הביאו לצורך להצעיר את גיל הקידום לאל"ם כדי להקדים כך את גיל האל"ם הפורש. כתוצאה מכך ממצב שבו לפני הפעלת המודל הצעיר המדיניות שיושמה הייתה ביצוע שני תפקידי אל"ם לפחות לפני פרישה (אם

⁴² שם, עמ' 25, 2.

⁴³ חטיבת הסגל/ענף תכנון ובקרה, **מדיניות השחרור בשער ארגוני שני** – "אי מעבר לקבע בכיר" (30 בספטמבר 2020).

⁴⁴ חטיבת הסגל/ענף תכנון ובקרה, **יעדי ניהול משאבי כוח אדם קבע לשנות תר"ש "תנופה" – פקודת תכנון חטיבת הסגל** (4 בנובמבר 2020).

⁴⁵ מבקר מערכת הביטחון, **זו"ח בדיקה – "מודל הקבע החדש"**, עמ' 2.

⁴⁶ מחלקת הסגל (מצגת, מרץ 2022).

האל"ם לא קודם לתא"ל), הרי שכעת אל"מים נדרשו לפרוש צעירים יותר - לעיתים אחרי תפקיד אל"ם אחד. כך ממוצע הזמן בתפקיד אל"ם באוגוסט 2021 היה שנתיים-שלוש. במז"י ותק ממוצע היה 2.7, באמ"ן 2.5, ובקצה השני בחיל-האוויר היה ותק ממוצע של 1.8 שנים ובחיל-הים 1.9 שנים.⁴⁷ מצב זה יצר "אינפלציה" של כ-25% בצורך במינוי אל"מים חדשים, מ-75 בשנה בממוצע בשנים 2014-2016, ל-93 בממוצע בשנים 2021-2024.⁴⁸ הדרישה גרמה לכך שקודמו לדרגת אל"ם סא"לים שלא עשו די תפקידים בדרג הסא"ל והגיעה בשלבים מסוימים למצבים אבסורדיים - למרכזי הערכה לאל"ם הגיעו סא"לים שהיו בתפקיד הסא"ל הראשון שלהם.⁴⁹ נכון למאי 2023, 50% מהאל"מים פרשו אחרי תפקיד אחד.⁵⁰ ה"שאיבה" כלפי מעלה המשיכה למינוי סא"לים שעשו מעט מדי תפקידים בדרג רס"ן.

מאחר שהיקף עמדות רס"ן מקצועי שניתן במסגרת ההסכמים היה מצומצם ביחס לנדרש, הדבר האיץ רס"נים שכעת אופק השירות שלהם הצטמצם, להשתחרר ביוזמתם. שני וקטורים אלו הביאו ל"בור" בדרג הרס"ן שהאיץ את קידומם של סרנים צעירים למעמד קבע מובהק. כך נוצר מצב שבו הקצונה ברמות המדוברות נעשתה צעירה מדי ולא מנוסה, יכולת הפיקוד שלה הייתה נמוכה יותר מהעבר הן בתפקודי המטה והן בתפקודי הפיקוד והחניכה, והכול מול קציניהם שגם הם הפכו זוטרים יותר. השפעות תופעה הרסנית זו תתואר בהמשך כאילוסטרציה של תפקוד מחלקת מטה כיום. נוסף על הבעיות שיצר יישום ההסכמות בתוך צה"ל, הקושי האובייקטיבי להוריד את גובה הפנסיה הממוצעת לשווה ערך ל-12 אש"ח, כאשר משמעות עלייה בוותק ובעלות הפנסיה של בכירים מדרגת תא"ל ומעלה, משמעה קיצוץ מקביל של מספר רב של סא"לים, שימש כלי בידי האוצר כדי

⁴⁷ אכ"א, טבלה מרכזת אל"מים (1 באוגוסט 2021).

⁴⁸ ממד"ה, **כמויות מקודמים לאל"מים בעשור האחרון** (3 בספטמבר 2024).

⁴⁹ ראיון עם תא"ל (מיל') מיכל בן מובחר, תל אביב. 8 באוגוסט 2024.

⁵⁰ חטיבת הסגל/לשכת רח"ט הסגל. הסכם צה"ל - אוצר - משמעויות מההסכם המתגבש.

להראות כי צה"ל אינו עומד ביעדים שעליהם הסכים.⁵¹ זו מגבלה ניהולית קשה שגם פוגעת בפרט, כאשר המערכת מנהלת תוכנית פרישות תוך התבססות על קצבת הפרט.

שינויים במסגרת גיבוש תר"ש "מעלות" 2023

וההסכם עם האוצר על מימושו

סגן הרמטכ"ל אלוף הרצי הלוי עסק במשך שנה וחצי בעבודה משותפת עם האוצר כדי לגבש הסכמות בכמה תחומי תקציב. ביניהם היה ניסיון לפתור את משבר הקבע ולייצב תר"ש לאחר השנים שבהן הרמטכ"ל כוכבי לא הצליח לאשר ולתקצב את תר"ש "תנופה" באופן פורמלי, לאור הבעיות המתמשכות באישור תקציב מדינה שנתי, כל שכן רב שנתי. עם כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל אישר הלוי את מתווה התקציב לתר"ש "מעלות" לשנים 2023-2027 (אף שתכניו הסופיים בתוך צה"ל עדיין לא סוכמו סופית) יחד עם עדכונים במודל הקבע והסכמי שכר חדשים. השינויים המרכזיים יפורטו להלן.⁵²

- העלאות שכר משמעותית למשרתי הקבע לאור שחיקה במשך תקופה של מעלה מעשור, באמצעות תוספת של 1 מיליארד ש"ח לתקציב (מתוכם 170 מ"ח כמענקים חד פעמיים) בפריסה בין 2023 ל-2025.
- קיבוע פנסית הגישור (הקרויה במסמך "קצבה צוברת רעיונית") שעדיין, מ-2004, לא סוכמה סופית ולא עוגנה בחקיקה. יש לציין כי העניין לא סוכם עד למועד כתיבת מחקר זה.
- קיצור תקופת זכאות פנסית הגישור עד גיל 60, במקום גיל 67, מה שהקטין את תקופת הגישור לקצינים הפורשים לכ-16 שנים (מגיל ממוצע 44) והקטין לחצי את אורך תקופת קבלת הפנסיה

⁵¹ אגף השכר והסכמי עבודה משרד האוצר, דוח 20, דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון לשנת 2020 (דצמבר 2021), עמ' 21.

⁵² משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, **הסכם תקציב הביטחון לשנים 2023-2027** (22 ביוני 2023); חטיבת הסגל/לשכת רח"ט הסגל, **הסכם צה"ל-אוצר - משמעויות מההסכם המתגבש** (28 במאי 2023); מערכת אתר צה"ל, "עושים לכם סדר בעיקרי החלטות ההסכם עם האוצר" (22 ביוני 2023).

- לנגדים ל-7 שנים (בין גיל 53 לגיל 60). מהלך זה הקטין את האטרקטיביות של השירות בקבע, בעיקר כנגד.
- החרגת דרגי תא"ל ומעלה מן החישוב של ממוצע גיל פרישה 43, מה שיקטין במידה חלקית את הצורך בהפרשת אל"מים אחרי תפקיד אחד וירחיב גמישות בהעסקת קצינים פרופסיונאליים, חוזרי שירות ומוקדי ידע.
 - תוספת של 670 מכסות פרישה, מתוך פער מצטבר של 1,000, כדי לצמצם פערים שהצטברו בשנים קודמות.
 - לא אושרו תוספת למכסות רס"ן בכיר, גובה הגמלה הממוצעת, והיקף הקידומים בשנה.
 - סוכם על פיילוט לבחינת מודל תגמול חדש המאפשר למשרת המתוכנן להישאר עד פרישה לבחור בין הישארות במסלול פנסיוני לבין הגדלת שכר ומענקים במהלך השירות עד לסיום השירות (ללא זכאות לפנסיה גישור). הפיילוט תוכנן להיבחן על מערך חוזרי השירות (שאינם לוחמים), העתודאים בצה"ל והמשרתים במערך הכלכלי על מנת לקיים תהליכי למידה סדורים.
 - סוכם על הקמת "מנהלת שכר וגמלאות" בראשות אל"ם שתכליתה ביצוע בקרה על כלל התשלומים המבוצעים בצה"ל והכפופה פיקודית לרמ"ט אכ"א ומקצועית לחשב הכללי במשרד האוצר.
 - סוכם על הסדרה בחקיקה של הגדלות הרמטכ"ל שניתנו לאורך שנים אך לא עוגנו בחוק (כ-2500 ש"ח בחודש, בממוצע). הוחלט לקזז באופן הדרגתי ב-3% את הצמדת ההגדלות למדד - פעולה שתחסוך למדינה סכום בסדר גודל של כ-300 מיליון שקל מדי שנה.⁵³

תיקונים אלה חשובים. חלקם סוכם מול האוצר אך עדיין לא תוקף בחוקים ובתקנות, אך למרות זאת, ולמרות שהמלחמה מקשה על בחינת האפקטיביות של תיקונים שיושמו, לטענתי הסבירות שיפתרו את הבעיה הגדולה שהתפתחה לאורך שנים, נמוכה.

⁵³ יובל שדה, המדינה לא עמדה בהחלטת בג"ץ והדיון על הגדלות הרמטכ"ל חוזר לכנסת (כלכליסט, 30 ביולי 2024).

יש לציין כי במהלך המלחמה הושגו הסכמות חדשות עם האוצר, ובהן קידום מיידי של סא"לים, אל"מים ותא"לים (סה"כ 70), תוך אישור עלייה בהיקף הספ"כ בראייה של כמה שנים קדימה (אל"מים ומעלה בכ-40), הוספת 30 רס"ן בכיר, דחיית פרישות ועוד. כל זה חשוב לצורכי המלחמה אך בראייה ארוכת טווח, וכאשר מגמת העזיבה של סרנים קבועה ואצל רס"נים גדלה, הגדלת תקני סא"ל ומעלה תחרף את הבעיות של "פירמידת המיון", לרבות תופעות של פערים מוחלטים באיוש תקנים, הצערת הגיל הממוצע לקידום, ירידת המקצועיות הנלווית לכך ועוד.⁵⁴

מאפייני המצב המשברי נכון ל-2022-2024 ומגבלות הניסיון לפותרו

סקר אנשי הקבע של ממד"ה לשנת 2021 הראה ירידה בנכונות של רס"נים להאריך שירות במודל 2016, מ-59% בנובמבר 2017 ל-43% ביולי 2021, ביחס לנכונות של 72% אצל קצינים ששירתו במודל 2010. הוצגה ירידה משמעותית בנכונות המשך שירות בקרב רס"נים במערך הטכנולוגי - ירידה מ-67% ל-59% באותה תקופת זמן.⁵⁵ באפריל 2022 פורסם כי כמות הרס"נים המבקשים ביוזמתם להשתחרר מצה"ל עלתה מ-281 (2017), ל-289 בשנת 2018, ל-306 בשנת 2019, וכן הלאה: 354 ב-2020, ו-457 בשנת 2021. ראש אכ"א אלוף יניב עשור הציג בפני צמרת צה"ל את התהוות המשבר.⁵⁶ העלייה ברצון להשתחרר הייתה בעיקר בתומכי לחימה ובטכנולוגים - יותר מהוכפלה בין 2017-2021 - ואצל הלוחמים חלה עלייה של כ-30% באותה תקופה.⁵⁷ בפברואר 2023 פורסם:

לא פחות מ-613 אנשי קבע בדרגת רב-סרן עזבו את צה"ל מיוזמתם במהלך 2022, עלייה של כ-70% מאז 2020 [...] בשנה החולפת החליתו לא פחות מ-12 קצינים בדרגת סגן אלוף לעזוב את הצבא, אף שהם

⁵⁴ חטיבת הסגל, צה"ל - אוצר - משמעות הסכם "חרבות ברזל" (נובמבר 2023).

⁵⁵ ממד"ה, סקר עמדות משרתי הקבע לשנת 2021 (אוקטובר 2021).

⁵⁶ יואב לימור, "משבר כוח האדם בצה"ל מחריף: כ-1,500 קצינים בדרגת רב-סרן פרשו מאז שנת 2017", ישראל היום (4 באפריל 2022).

⁵⁷ אג"ת-חטיבת התכנון, צוות צה"ל - אוצר. צוות מודל הקבע (30 בינואר 2022).

במסלול קבע בטוח [...]. הבעיה אינה רק בקרב כוח האדם הטכנולוגי.

מתוך 613 הרס"נים שעזבו את צה"ל ב־2022 - 145 היו לוחמים.⁵⁸

באוגוסט 2023 הוצג כי גיל קצינים הממוצע בקבע ראשוני נמוך בשנה בערך מהגיל הממוצע הרצוי (24.5 במקום 25.5); כי הוותק הממוצע בקבע ראשוני עומד על שנתיים במקום 2.7 שנים; כי הוותק הממוצע בקידום לקבע מובהק הוא 4.1 שנים במקום 5.2 שנים; כי גיל הקצינים הממוצע בקבע מובהק הוא 33.2 לעומת הרצוי 35.6; ועוד. השורה התחתונה הייתה כי המפקדים צעירים יותר, בעלי ניסיון פיקודי נמוך יותר ונמצאים בחיכוך עם אתגרים פיקודיים הולכים וגדלים. בקבע ראשוני הוצג פער גדול המקשה על יצירת מרחב מיון, בדרג הרס"ן הוצג כי יש עלייה בעוזבים מרצון, וכך גם בדרג הסא"ל. בעיות דומות היו במערך הנגדים.⁵⁹

יש לציין כי לפחות חלק מהסיבות לעזיבת הרס"נים, הוא הירידה בגילם הממוצע מהסיבות שתוארו מעלה. בשנים קודמות חלק ניכר מאנשים אלו היו עוזבים בדרגת סרן - תופעה ארוכת שנים ומוכרת של אלה שהאריכו חתימה מראש לתקופה מוגבלת ולא תכננו להמשיך לשירות קבע ארוך. בשנים האחרונות, עקב הקידום המואץ, הם משתחררים כרס"נים ונספרים בקטגוריה זו.

במצגת של חטיבת הסגל מאוגוסט 2023 נכתב כי הבעיה הנוכחית נובעת מהמשך המגמות השליליות של ירידת יציבות ההעסקה, השינויים בפנסיה ושינויי המודלים, יחד עם מגמות בשוק העבודה ובחברה בכלל. סקר הקבע של 2023 הראה שביעות רצון נמוכה בנושאים כמו "מרוצה מהמשכורת", "דאגה לרווחת המשרתים", "הוגנות תהליכי האיוש", "גמישות של סביבת השירות" ו"שילוב משפחה ושירות". שביעות רצון בינונית צוינה בתחומים כמו סביבת השירות ואמצעי העבודה, ותחושת שביעות רצון גבוהה צוינה בתחומים כמו תחושת משמעות, תחושת נחיצות, ואפשרות ליוזמה. הסקר הצביע על המשך הירידה בנכונות להמשיך שירות של רס"נים - לרמות של

⁵⁸ לילך שובל, "הנתונים הקשים נחשפים: 613 רס"נים פרשו בשנה אחת", **ישראל היום** (2 בפברואר 2023).

⁵⁹ אכ"א/חטיבת הסגל, **עיקרי הערכת מצב קבע** (7 באוגוסט 2023).

37%-39. אצל נגדים בקבע מובהק חלה ירידה של 20% מ-2017 ל-2023.⁶⁰ בספטמבר 2023 נטען בהקשר השינויים במערכת המשפט כי קיים בצה"ל חשש מ"זליגה שקטה" - "עזיבה בלתי מוצהרת של אנשי קבע ועובדים, שעל רקע המצב במדינה יחליטו שלא להאריך חוזה או להקדים פרישה מתוכננת, מבלי להצהיר מפורשות על הסיבות למהלכיהם".⁶¹

סקר משרתי הקבע של ממד"ה ממרץ 2024, שנערך כחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה, הראה כי למרות עלייה בתחושת הנחיצות והשליחות והערכה גבוהה מאוד לכושר הלחימה של צה"ל כארגון, עדיין רק 38% מקציני הקבע בדרג הרס"ן מעוניינים לחתום על המשך שירות, לעומת 39% ביולי 2023 ממש ערב המלחמה - המלחמה לא עצרה את המגמה המתמשכת של הירידה בדרג הרס"ן (מ-52% בנובמבר 2017). מגמה דומה זוהתה בדרג הסא"ל - נכונות להאריך שירות של 42% במרץ 2024, ביחס ל-49% ביולי 2023, וירידה עצומה ביחס ל-59% בנובמבר 2017. בין הסיבות המרכזיות: שחיקה ועומס, פגיעה בחיי המשפחה ואכזבה מרמת השכר.

בתמצית - המלחמה לא תפתור את משבר הקבע, והיא אולי אף מחריפה אותו.⁶² יש לציין כי באופן שאינו צפוי, עקב הלחימה המתמשכת משרת הקבע נדרש לעבודה שוחקת מן הרגיל, ומרגיש בבעיה מול איש המילואים שנמצא לצידו ועושה איתו משמרות. בה בעת איש המילואים מקבל משכורת מילואים מלאה, ובזמנו הפנוי, אשר לעיתים הוא רב יחסית, הוא יכול לעבוד בעבודה נוספת או לעשות פעילויות פנאי, כאשר איש הקבע מוגבל בשני אלה. בנוסף, איש המילואים מקבל (ובצדק) הטבות ניכרות מן המדינה, שאיש הקבע אינו מקבל אותן. שירות המילואים הממושך במטות הנכיח בעבור משרתי הקבע את האופציה לתרום במסגרת המילואים ובכך להתעסק בעיקר - רק ב"חירום" - ללא העול המנהלתי של טיפול בכוח אדם,

⁶⁰ אכ"א/חטיבת הסגל, **עיקרי הערכת מצב קבע** (7 באוגוסט 2023).

⁶¹ עמוס הראל, "הצבא כבר עמד במרכז של מחלוקות ציבוריות, אך הנזק של ההפיכה גדול מכולן", **הארץ** (10 בספטמבר 2023).

⁶² ממד"ה/מכון המחקר, **הערכת מצב אנשים** (אפריל 2024).

ניהול משאבים וכדומה. מלחמת "חרבות ברזל" יצרה חלופה למימוש השליחות והמשמעות בצה"ל מחוץ לצבא הקבע. גורם נוסף לתסכול הוא שבקבע הראשוני הפער בין "התגמול המזערי" שנקבע ליום בעבור איש מילואים חסר הכנסה אזרחית, היה גבוה משמעותית משכר של קצין או נגד בתחילת דרכו.

מלחמת "חרבות ברזל" "ממסכת" את עוצמת הבעיה, שכן צה"ל משלים את הפערים באמצעות אנשי מילואים. כאשר תסתיים המלחמה תתברר מחדש עוצמת השבר, אלא אם המצב הכלכלי במשק יהיה גרוע וידחוף משרתים להישאר בצה"ל. סביר להניח שיש גם אנשי קבע הממתינים לסיום המלחמה שיבחנו איך ייראה הארגון אחריה כדי להחליט אם להישאר.

בתמצית, המודל של 2016 ובעיות במימושו העצימו את הבעיות שעלו קודם לכן, והביאו למצב הזה: תחושת הארעיות של אנשי הקבע היוצרת מצב שבו יש שני "שערי" יציאה, עם אי־הוודאות הגדולה בהחלטה בשנות ה־20 של המשרת, האם בגיל 34 יצליח להתקדם לסא"ל או ייפלט ללא מקצוע אזרחי ויידרש להתחיל קריירה מקצועית באיחור של 12 שנים, העצימה את ההתלבטות של הפרט, הקדימה אותה לתקופת הקבע הראשוני ויצרה את מה שמכונה "משבר הסרנים". במצב זה סרנים שאינם מעוניינים להמשיך ולעבור מקבע ראשוני לשני, יוצרים פערים גדולים באיוש תקני רס"ן, וכתוצאה מכך תקני רס"ן מאוישים על ידי סרנים עם פער גדול בין הניסיון שאמור להיות לרס"ן לבין זה של סרן. כנגזרת מכך תפקידי סרן מאוישים על ידי סגנים וסג"מים, ותפקידים של אלה מבוצע לעיתים על ידי חוגרים המבצעים תקופת קבע קצרה בסיום שירותם הסדיר. מצב זה משית עומס נוסף על המפקדים הנאלצים לבצע הרבה מהמשימות בעצמם או לחלופין לחנוך באופן צמוד ממלאי תפקידים המתחלפים תדיר.

נוצרה נורמה של משכי קדנציה קצרים יותר הפוגעים הן באפקטיביות במהלך הקדנציה הקצרה יותר והן בזו של תפקידי ההמשך. ברמה הארגונית נוצרה פגיעה ביוקרת השירות ופגיעה קשה במקצועיות מערך הקבע. בהקשר הרעיון לקדם תחרותיות ולהוציא לפרישה רס"נים

"עייפים", במקום רס"ן "שחוק" בגיל 40 הממתין לפרישה אחרי שקודם לדרגה זו בגיל 28, יש בעקבות המודל "הצעיר" סא"ל שחוק בגיל 40 שקודם לדרגה זו בגיל 32. נוצרה תופעה של איבוד ידע כללי במערכת עקב צמצום רס"נים ותיקים הנמצאים בתפקידי מודיעין, תקשוב, לוגיסטיקה, אחזקה, הדרכה והכשרה, מחקר ועוד.

יש לציין כי המצב הנוכחי נגרם לא רק בגלל בעיות הנובעות מהתנאים שנקבעו במודל או מבעיות ביישומו שגרמו לקשיים בהמשך, אלא גם עקב שינויים בשוק העבודה של הטכנולוגים שבקרבם נצפית עלייה משמעותית בשחרור מרצון. בתחום זה הבעיה המרכזית היא הקושי של צה"ל לתת משכורות המתחרות באלו הניתנות בשוק האזרחי ולהציע מסלולי התפתחות מקצועית.

על הבעיות במודל וביישומו נוספו מגמות כלליות, כמו קיצור שבוע עבודה במגזר הציבורי, אך לא בצה"ל – משמעות קיצור שירות היא עלייה בשכר לשעה ותנאי עבודה נוחים יותר; הרחבת היכולת לעבודה מהבית במשק; הקושי בגמישות ברוב התפקידים, וקושי במנגנוני פיתוח אישי למול צורכי המשרת. המלחמה חיזקה מחד את היבטי השליחות והמשמעות ופגעה מאידך בתחושת הגאווה של המשרתים בצה"ל כארגון, עקב כישלונו בתחילתה. השחיקה המתמשכת פוגעת אף היא ביכולת השימור של אנשי הקבע. בראייה לעתיד המלחמה לא תפתור את בעיית משבר הקבע ואולי תחרף אותו. המענים הנוכחיים (נכון ל-2024) למשבר זה כוללים את מספר מרכיבים.

- תמרוץ המשך שירות המחרף בעיות קודמות באופן ששחוק את רעיון התמריץ. הבעיה היא שבשנים 2023-2024 היקף התמריצים והמענקים הגיע לכ-400 מ"ח ויותר – בערך פי שלושה ממה שהיה עד 2022. לעיתים הפרט רואה תוספת לשכרו אך בלי שמפקדיו אמרו לו בעבור מה הוא מקבל תוספת: "הצטיינות", התמדה? רצון לשכנעו להמשיך בשירות? במצב זה העניין נתפס כתוספת שכר זמנית ומאבד מפוטנציאל האפקטיביות של כתמריץ.
- הרחבת היקף וביזור כלי תמרוץ והעצמת משרתים למפקד בדרג מח"ט ומעלה.

- מנגנוני העסקה אישיים בגופים "חזקים", כמו אמ"ן, בתחומים נדרשים, כמו סייבר ומערכות מידע שבהם צה"ל מצוי בתחרות על כוח אדם מול השוק האזרחי. אלו יוצרים מתחים פנים ארגוניים באמ"ן ובין זרועיים בצה"ל.⁶³
- הסבת עוד תקני קצונה ונגדים לתקני אזרחים עובדי צה"ל.
- שינויים שמאפשרים גמישות רבה יותר בלימודי משרתי הקבע.
- תיקוף "פירמידות הפיתוח" במערכים השונים כדי ליצור מחדש יחס מיון מתאים.
- מנגנון השמה פנימי בצה"ל שנועד לאפשר מעבר משרתים בין זרועות ואגפים, כדי למצות את המשרתים הקיימים.
- גיוס מחדש של משתחררים ופורשי צה"ל ותיקים יחסית לאיוש תקנים של קבע מובהק.
- שינויים במנהלת המגורים כך שמסגרת פרויקט הבנייה יהיה גם רכש דירות רגיל וגם הצעת דיור צבאי (בדומה לקיים בבסיסי חיל האוויר) כדי ליצור קהילות באזורים שבהם יש ריכוז של יחידות צה"ל. מרכיב זה נמצא בתכנון ועדיין לא יושם.
- תוכניות חינוך לכל הדרגים, כולל חידושים כמו "מסע מולדת" שהחל ב-2023 לדרג הסרן והשתלמות ייעוד וייחוד לדרג הרס"ן.⁶⁴
- המענים הללו אינם עוסקים בשינוי מהותי של ההסכמים עם האוצר שנתפסים כבלתי אפשריים, וגם לא בעניינים שהם תחת כותרת "תרבות ארגונית" של גופי מטה בצבא או שינויים תהליכיים. טענתי היא כי מענים אלו לא יפתרו את המשבר, וכי נדרשים שינויים עמוקים יותר (מהמעלה הראשונה), שיפורטו בהמשך.

⁶³ כמו מנגנון העסקה של "טאלנטים" באמ"ן. ביולי 2021 דווח: אמיר בוחבוט, "צה"ל ומשרד הביטחון סיכמו עם משרד האוצר על תקציב עבור שימור ההון האנושי, שיממן בין היתר את השכר והתנאים של 350 טאלנטים ו-1,300 מומחי סייבר", **וואלה** (25 ביולי 2021).

⁶⁴ אכ"א/חטיבת הסגל, **עיקרי הערכת מצב קבע** (7 באוגוסט 2023).

ניתוח גורמי העומק למשבר

הפעולה השיטתית והעקבית של ראש הממשלה ושל האוצר מול הרמטכ"ל במסגרת אישורי תקציב לתר"ש: לאוצר יש גישה עקבית מבוססת תיאוריה כלכלית ניאורליברלית, העוברת מדור לדור של פקידיו אוצר והמשותפת בינם לבין הדרג הפוליטי בראשות שר האוצר נתניהו בעת המעבר לפנסיה צוברת בשנת 2004 וראש הממשלה בשנים שבהן נקבעו מודל 2010 ומודל 2016. לאור גישה זאת הם פועלים כל העת, לא רק בתחום הביטחוני, כדי לצמצם את ההוצאה על השכר ועל הגמלאות בשירות הציבורי. הרמטכ"לים מגיעים מפיקוד על יחידות שדה, ולרוב אינם יורדים לשורש האתגרים הכרוכים בקצונת המטות בצבא, שהיקפה גדול יותר ותנאיה נמוכים משמעותית מן הקצונה הקרבית ותומכת הלחימה שאותה הם מכירים.

הרמטכ"ל מסתכל לטווח קצר יחסית ומעוניין לאשר תוכנית רב-שנתית שבמרכזה כמעט תמיד "התעצמות" - רכש אמל"ח, הקמת יחידות, התארגנות חדשה וכדומה. האוצר השיטתי "אורב" לרמטכ"ל החדש ובמסגרת הסכמים על תקציב הביטחון מבקש שינויים בהקשרי שכר וגמלאות. הרמטכ"ל מעוניין לתקן פערים בתחומי הקבע במסגרת התר"ש, אבל לעיתים הוא מתעדף תחומים אחרים, כמו התעצמות או מוכנות, ולעיתים גם מתעדף נושאים אחרים בתחום כוח אדם, כמו חובה או מילואים. לרוב שינויים במודל הקבע טומנים בחובם פגיעה אפשרית ולא תמיד ברורה, עתידית, בתנאי משרתי הקבע עשורים קדימה ביחס לצורכי ההווה הדוחקים. מאזן מומחיות ורצונות זה הביא לשחיקה מתמדת בתנאי מערך הקבע העומדת ביסוד המשבר הנוכחי. יש לציין כי תמיד התוספת הכספית או ביטול הקיצוץ בתקציב צה"ל מתרחש מיידית (יחסית), ואילו הפגיעה בתנאי משרתי הקבע היא עתידית, לעיתים בפער של עשור או יותר. דוגמה מרכזית לבעיה היא אי-הוודאות לפרט הטמונה עד היום (2024) בהיקף פנסיית הגישור ובתנאיה עם השינויים שנעשו בה בשנים 2004, 2008, 2016, ו-2023. גם לאחר 20 שנה, תנאי הפנסיה הזו אינם מעוגנים בחקיקה.

מתחים מובנים בצה"ל כאשר הרמטכ"ל הוא הן "המעסיק" והן "נציג העובדים" – והקשיים ביצירת משקל נגד לסכנת פגיעה במשרתי הקבע: באופן עקרוני עובד בשירות הציבורי, וכן עובד במקומות רבים במגזר האזרחי, מגן על זכויותיו דרך התאגדות (ועד עובדים) המגדילה את סיכוייו במשא ומתן על תנאי העסקתו מול המעסיק. צה"ל, כמו כל ארגון, מעוניין באופן עקרוני ברווחת עובדיו, התורמת לפיריון העבודה. בצה"ל אין לעובדים יכולת התאגדות והמשמעויות הנגזרות ממנה בהקשר דרישות מן המעסיק. המצב הקיים הוא שהרמטכ"ל כמפקד הצבא הוא גם המעסיק המעוניין עקרונית לצמצם את ההוצאות על השכר, וגם נציג העובדים המייצג את משרתי מערך הקבע (וגם החובה והמילואים) מול משרד האוצר. ייתכן כי הרמטכ"ל הפנימו את הביקורת הציבורית על משרתי הקבע, בעיקר בתפקידים העורפיים, ולכן הסכימו להסדרים שפגעו בתנאיהם. נוסף על כך הייתה כנראה לאורך שנים למפקדים מהשדה נטייה להתכחש לבעיות הפנימיות ולשער שתמיד יישארו מספיק קצינים איכותיים במערכי הליבה – הלחימה והמודיעין. לכן הם היו מוכנים לקחת סיכונים בתחומים האלה. הצעות לפתרון המתחים הפנימיים, לפחות באופן חלקי, יוצגו בהמשך.

הגברת הארעיות ואי־הוודאות עקב ריבוי ושינוי מודלים, בייחוד במודל 2016:

ב־2013 נכתב בממד"ה:

ברוח תיאוריית דור ה־Y קיימת הנחה סמויה בהצעה כי עבור צעירים ההזדמנות לקריירה שנייה ולשינוי היא אטרקטיבית הרבה יותר מציבות ומשירות ממושך. להבנתנו, באופן פרדוקסלי ככל שגוברים השינויים במשק לצד הבניית מסלולי השירות בקבע, כך אלו הנשארים בקבע מתאפיינים בחתירה גבוהה יותר לביטחון וליציבות, גם בעולם הקצינים ואפילו בלוחמים.⁶⁵

⁶⁵ אכ"א/ממד"ה/ענף מחקר/מדור מחקר צבא קבע, **הפרישה המוקדמת משירות קבע – בין כלכלה ללגיטימציה: הדיון ב"הצעת טישלר" לפרישה מוקדמת כמקרה בוחן** (4 באוגוסט 2013).

מחקר של ממד"ה משנת 2014 הראה כי "משיכת" הזמניות עמוק לתוך עשור המיסוד (+30) המתאפיין במחויבויות אישיות וכלכליות משמעותיות - הקמת משפחה, רכישת דירה וכדומה - עלולה להוביל לעזיבה מוקדמת לקראת סוף הקבע הראשוני מתוך שאיפה להתבסס בקריירה אחרת עד גיל 30, בעיקר בקרב נשים. מול זאת מענק כספי כפיצוי על שחרור עלול להיתפס כאינו נותן מענה לצורכי המיסוד. צוין כי אתגר הגיל מחריף במערכים טכנולוגיים ופרופסיונאליים שבהם שירות הקבע מתחיל בגיל 25-30 אחרי לימודים.⁶⁶

למרות תובנות אלו בממד"ה, ההנחה כי משרתי הקבע הצעירים אינם מעוניינים בקביעות ארוכת טווח אלא בדינמיות תעסוקתית הייתה אבן יסוד במודל ה"שערים" עם תקופת זמניות של 14 שנים וסיכוי גבוה להשתחרר בגיל צעיר. הסתבר בהמשך שהעניין נכון בעיקר לטכנולוגים, ולא למערכים אחרים.

באופן כללי, המנגנון של שני השערים סותר משמעותית תובנה מסוף שנות ה-80. במחקרי העמקה בממד"ה נמצאה "תופעה מעניינת": התנהגות קצינים עד גיל 25 שונה מהותית, בהקשר לשירות קבע, מזו של קצינים בני 28-32. הבוגרים מביעים נכונות גבוהה יותר להאריך שירות מאשר הצעירים, ויש קשר בין נכונותם להאריך שירות לבין רמת שביעות רצונם מגוון של גורמים בשירות, כגון שביעות רצון (שב"ר) מהתפקיד, מהמפקד, מתנאי השירות, משכר, מיוקרה וכדומה. לאור האמור הומלץ בסוף שנות ה-80 לא להציע לימודים ותוכניות ארוכות טווח שיעמטו את המשרת עם "תוכניותו האמיתיות" ארוכות הטווח, אלא להתקדם על בסיס תפקיד אטרקטיבי והישענות על יחסי מפקד-פקוד עד שיגיע הקצין לוותק של בערך ארבע שנות קבע, ואז להציע לו לימודים ותוכנית שירות הכוללת הטבות כלכליות בתמורה להארכת שירות תואמת.⁶⁷

התובנות לגבי ההבדל בצרכים בגילים השונים, תוקפו במחקר של

⁶⁶ המחקר מצוטט ב: אכ"א/ממד"ה/ענף מחקר/מדור מבא קבע, **מודל הקבע המשולב - אתגרים מזווית מד"ה - טיוטה להתייחסות** (15 בספטמבר 2014).

⁶⁷ מטכ"ל/אכ"א/מחלקת מדעי ההתנהגות/ענף מחקרי כ"א, **הנכונות להצטרף ולהישאר בקבע - נמ"ט** (16 ביוני 1988).

ממד"ה מ-2021.⁶⁸ במילים אחרות, גם משרתים מדור ה-Z ודור ה-Y מעוניינים בקביעות בעשור הרביעי לחייהם. תוכניות שירות עדיין מוצעות בגילים 24-25, בעיקר ללוחמים ולטכנולוגים, אבל גם לתומכי לחימה. הבעיה היא שתוכניות השירות מביאות את המשרת לגיל 30-32, כאשר בעבר עתידו בעשור הרביעי לחייו נראה היה מובטח, ואילו במודל החדש מרחפת מעליו חרב פיטורין בגיל 34. במצב זה, כאשר אי-הוודאות הצפויה בתום תוכנית השירות גדלה, יש כאלה שאינם מעוניינים להגיע לסיומה ומחליטים מראש לא לחתום עליה.

יש לציין כי החלפת מודל תוך כדי שירותו של משרת הקבע יוצרת תחושת אי-ודאות בסיסית הנוספת על תחושת הארעיות הנובעת מן המודל עצמו. דוגמה קיצונית ל"נפילה בין הכיסאות" הייתה בעקבות מודל 2016, כאשר רס"ן שהיה צעיר מדי במודל המבוגר, גילה בן לילה שהוא כבר מבוגר מדי למודל החדש. בה בעת מאחר ששירות הקבע הפך להיות הרבה יותר תעסוקתי ועם נקודות בחירה רבות – של הפרט ושל הארגון – הרי שהמשרתים הרבה יותר מודעים ועסוקים בתנאי הבסיס של העסקתם, בסיכונים של שינויים בהסכמים איתם ועוד.

עוד חשוב לציין כי נוסף על המודלים יש אחת לעשור (בערך) גל קיצוצים נרחב של כ-10% מן המשרתים (ראו תר"ש "קלע" באמצע העשור הראשון של המאה ה-21 ותר"ש "גדעון" באמצע העשור השני). תקופת קיצוץ נוספת, שתבוא "על גב" המודלים הנוכחיים, תיצור אי-ודאות עצומה בקרב המשרתים.

הפער בין רצונות הפרט ביחס למקובל כיום בחברה הישראלית ויכולת צה"ל לעמוד ברצונות אלו: הרבה נכתב על דור ה-Y (דרגי רס"ן-אל"ם כיום בצה"ל) ועל דור ה-Z המשרתים כיום בצה"ל בדרגי סרן ומטה. המיקוד כאן יהיה במשרתים ביחידות שאינן יחידות היבשה הקרביות, ושהם רוב משרתי הקבע. אלו מתאפיינים בין השאר בדרישה לגמישות רבה בחיי הפרט (כולל לימודים מגוונים, העשרה,

⁶⁸ ממד"ה, **סקר אנשי הקבע לשנת 2021** (אוקטובר 2021). 39% מהקצינים בגילים 25-29 ראו בפרישה מצה"ל וקבלת פנסיה כשיקול בהישארות בקבע. לעומתם כ-70% מהקצינים בגילים 30 ומעלה ראו בשני נושאים אלו שיקול בהישארות בקבע.

תחביבים הדורשים פנאי רב ולעיתים נסיעות לחו"ל להשתתפות בתחרויות (ספורט); בדרישה לסביבת עבודה פיזית מודרנית בהקשרי המשרד, המחשוב, המזון, אזורי מנוחה ביחידה וכדומה; ברצון לניהול זמן עצמאי ככל הניתן תוך הפרדה בין עבודה לבית, וצמצום התלות בדרישת זמינות תמידית מצד מפקדיהם; מיקוד העניין שלהם בהקשר השכר מתמקד בשכר "נטו" ולא בפנסיה עתידית.

דרישות אלו מושוות לעמיתיהם במגזר הציבורי, בעיקר במגזר הפרטי שבו משכורות הבסיס גבוהות יותר מאשר בצה"ל במערכי התומכ"ל והטכנולוגיה. נוסף על כך תנאי ההעסקה לרוב גמישים יחסית ובכל מקרה מוגבלים ל-8 שעות עבודה ביום ברוב מקומות העבודה; סביבת העבודה נוחה יחסית הכוללת לדוגמה, נושא שהיה ייחודי יחסית למשרתי הקבע וכיום נפוץ מאוד ברבים ממקומות העבודה - רכב צמוד; לימודים הפכו לנורמה בכל הדרגים וכמעט לא משמשים גורם משיכה בצה"ל. גם פערים אלו הם גורם מרכזי במשבר המתמשך. בסקירת ממד"ה על הבנות בנושא עזיבת שירות הקבע שנבעו מתוך מחקרים שבוצעו בשנים 2017-2022, הוצג כי יש ירידה משמעותית בנכונות לשרת בקבע מגיל 25 ומעלה, בעיקר במערכים הטכנולוגיים ובמערכים תומכי הלחימה. בבחינת הסיבות לעזיבתם (מה "דוחף" את המשרת מתוך הארגון הצבאי?) של אלו שצה"ל רצה להשאירם ושהוגדרו במחקר כ"קשים להשגה", עלה כי אצל הטכנולוגים הסיבה המרכזית הייתה תגמולים (עקב פער גדול ביחס לטכנולוגים בשוק האזרחי), אצל תומכי הלחימה והלוחמים, המשרתים בסביבה תובענית, השיקול המרכזי לעזיבה היה "שילוב בית ושירות", ואצל קצינים פרופסיונאליים - "שאיפות מקצועיות"⁶⁹.

דבקו של צה"ל בדוגמת השירות ה"טוטאלי", גם במטה, והשפעתו על תחושת הפרט בהקשר להערכת זמנו: נושא זה נדון בצה"ל לעייפה כבר מסוף שנות ה-90 תחת הכותרת "תרבות ארגונית", ונכתבו אין סוף הצהרות כוונות ודרכי פעולה ליישם מה שינויים בתחומים הקשורים למתח בין דרישות הצבא ממשרתיו לרצונות הפרט. לאורך

⁶⁹ ממד"ה, תקציר הבנות על עזיבה בקבע מתוך מחקרי ממד"ה (15 בנובמבר 2022).

השנים נעשו צעדים משמעותיים, כמו צמצום שבוע העבודה במטה משישה ימים לחמישה, קביעת הדממות שנתיות ועוד. עדיין, במחקר מ-2017 של ממד"ה על הסיבות לאי הארכת שירות קבע אצל קצינים שצה"ל "סימן אותם" כאיכותיים (21 קצינים שעזבו לאחר תפקיד סמ"פ ו-18 קצינים שעזבו אחרי מספר תפקידי רס"ן והיו מיועדים להתקדם לתפקיד מג"ד), נמצא שהסיבות המרכזיות הפנים-ארגוניות לעזיבתם היו תחושת עומס ושחיקה שחלקם נתפסו כלא הכרחיים, חוסר התחשבות בזמנם של הקצינים, חוסר אפשרות אמיתי לאזן חיי צבא ומשפחה, חוסר ודאות, תפל שמעבי על העיקר, ועוד גורמים של מנהל כוח אדם ובירוקרטיה.⁷⁰

כדוגמה מייצגת לרצון צה"ל לשפר את המצב אביא מדברי הרמטכ"ל כוכבי בנושא "איש חיל ואיש משפחה", ובהם הופיעה דרישה מהמפקדים "להקדיש זמן למשפחה, לצאת לחופשונים ("אפטרסים") ולהימנע מקביעת דיונים בימי חמישי בערב וראשון בבוקר". הוא גם הנחה לאפשר למשרתים לצאת מהיחידות לטובת אירועים הקשורים לילדים, כמו ימי הולדת, ימי הורים, סיום שנה ועוד. כן נאמר שיש להקפיד על ליווי הילדים באירועים מיוחדים כמו תחילת שנה, מסיבות פורים ועוד. נורמה נוספת שהדגיש הרמטכ"ל היא קיום הדממות או חופשות מרוכזות בחגים. הוא גם דרש לשחרר את המשרתים לאירועים בעלי משמעות מיוחדת בעבורם ובעבור משפחתם, כמו ימי הולדת וימי נישואין, ולצרכים רפואיים ואישיים הקשורים לאחד מבני המשפחה.⁷¹ דמיון לאמירות כאלה ניתן למצוא בדברי רמטכ"לים קודמים ומפקדים בכירים רבים. בפועל מפקדים בכירים אלו, שהתפתחו בערוץ הפיקוד שבו נדרשת זמינות מלאה, מתקשים מאוד ליישם זאת כאשר הם מגיעים לתפקידי מטה, וממשיכים בדפוסים אלו שנטבעו בהם, גם במערכות שבהן לא נדרשת זמינות כזו. כך לעיתים מפקדים דורשים מפקודיהם הכנת עבודות, מסמכים ומצגות, בלוחות זמנים שאינם מאפשרים בפועל את חיי הפרט או המשפחה שצוינו מעלה; מפקדים

⁷⁰ ממד"ה, "העוזבים שרצינו" – עיקר ממצאי המחקר (19 בנובמבר 2017).

⁷¹ ישראל היום, כוכבי לאנשי הקבע: "עליכם להיות אנשי משפחה" (21 באוקטובר 2020).

בכירים משתדלים לא להפריע לפקודיהם בהדממות אך מזמנים דיוני מטה מייד לאחר ההדממה, שמאלצים את פקודיהם להגיע לעבודתם תוך כדי ההדממה, כדי להיערך לדיונים הללו; מדיניות החופשות בין תפקידים בצה"ל אינה מאפשרת במקרים רבים עיתוי חופשה רלוונטי לחופשה משפחתית, ועוד ועוד.

נראה כי בשנים האחרונות השתפרה הסובלנות של המערכת למשרתים לעשות דברים שאינם צבאיים כדי לאפשר להם לפצות על הרחבת האפשרות לפיטורין מוקדמים – תופעה המציגה התחשבות יפה מן הצד האחד אך מדגישה את חולשת מודל 2016 מן הצד האחר. למרות זאת מצב יסודי זה, לעומת הנעשה במגזרים אחרים, מקשה מאוד על השארת כוח אדם איכותי בצה"ל, וניתן לפותרו חלקית באמצעות קביעות ניהוליות, ביקורות על מימושן ודוגמה אישית של בכירי הצבא בהקשר התאמת הדרישות ליכולת יישום ריאליות.

בעיות מזידה, בקרה ואכיפה בצה"ל: נוסף על הבעיות שפורטו בהקשר הסכמי השכר והגמלאות, בייחוד מודל 2016, וחוסר הגמישות לצה"ל הטמון בכל מגבלותיו, היו לאורך הדרך בעיות בתחומים שונים של ניהול כוח האדם: הרחבה איטית ומתמשכת של היקף משרתי הקבע שהביאה לצורך בקיצוץ חד כל כעשור; בקרה ואכיפה על גופים, כמו חיל-האוויר ואמ"ן, בהקשר עמידה בתנאי המודל; טעויות חישוב של צורכי צה"ל לפני חתימה על הסכמות עם האוצר; קושי בקביעת איכות משרתים כבסיס לקידום או לפיטורין (שדחף לפיתוח ושיפור כלי הערכה), ועוד. גם אלה תרמו להתפתחות המשבר הנוכחי.

קשיי התכלול של נושא כוח האדם בצה"ל: העיסוק בצה"ל בנושא מנהל כוח האדם מתחלק עקרונית בין שלושה גופים: אג"ת (בהשתתפות עם היוע"ל) קובע את היקפי התקנים ביחידות צה"ל בדרגות השונות, בהתאם לצורכי צה"ל ותחת מגבלות ההסכמים עם האוצר; חטומכ"א באכ"א מחליטה על היקף העתודאים והיקף הקצונה הזוטרה שמשפיע על הפוטנציאל לקבע ראשונה והלאה; חטיבת הסגל עוסקת (בסיוע ממד"ה) במיון המתאימים לקידום, באיוש תקנים ובקידום, תמריצים, לימודים ופיתוח משרתים; מחלקת

הפרט באכ"א עוסקת בענייני שכר ומעטפת פרט. כמו בכל מערכת מורכבת, יש לעיתים חוסר תאימות בין הגופים. לדוגמה, אג"ת יכול להוסיף תקנים בהיקף שקשה או לא ניתן לאייש, באמות המידה של חטיבת הסגל; חטיבת הסגל יכולה לדרוש צורכי הוצאה ללימודים, תגמול ותמרוץ שיועכ"ל ואג"ת אינם יכולים לממשם; מחלקת הפרט יכולה לקבוע מענה לפרט שאינו מתאים, או שלא יתאים לצורכי כוח האדם במערכים מסוימים, כפי שמזהה אותם חטיבת הסגל. ייתכן כי כדאי ליצור התארגנות ושינוי תהליכי שיצמצם את האפשרות לאי תאימות כאלה בין מרכיבי המערכת.

השפעות ארוכות טווח של המשבר

ירידת המקצועיות בצה"ל – התפתחות בינוניות בתפקוד כוח האדם בצה"ל עקב המשבר והשלכותיה על שחיקת ה"טובים": הצערת הקצונה בדרגי רס"ן-אל"ם מאז 2016 שתוארה מעלה, שהביאה לירידת האיכות הבסיסית של רבים מאלו שהמשיכו בצה"ל (עקב כלל הסיבות שצינו), וירידת הוותק והניסיון בשלב הקידום, גרמו מטבע הדברים לתופעה שניתן לתארה כמעגל משוב שלילי. לצורך ההמחשה נציג מחלקת מטה שבה משרתים רמ"ח בתקן אל"ם, 3 רע"נים בתקן סא"ל ו-12 רמ"דים בתקן רס"ן. בפועל בתקני הרס"ן – 3 אינם מאוישים כלל (פער מוחלט), 3 מאוישים בקצינים בדרגת סרן, 3 רס"נים "צעירים" שקודמו לאחר 4 שנים במקום 6, ו-3 רס"נים ותיקים ומנוסים, שלצורך הדיון הוגדרו כמומחים וישרתו עד גיל הפרישה. מתוך שלושת הסא"לים אחד קודם טרם זמנו ומתקשה לחנוך את פקודיו, אחד ותיק ומנוסה מספיק ומתפקד תפקוד גבוה, ושלישי "שחוק" שמונה בגיל 32 וזהו לו תפקיד סא"ל רביעי, לאחר שניסה להתמודד לתפקיד אל"ם ולא קודם. הוא מתפקד היטב ברמה האישית אך המוטיבציה שלו לשינויים ולהשקעת אנרגיה בחניכת פקודיו – נמוכה. האל"ם, לצורך האילוסטרציה, הצטיין בתפקידיו הקודמים, דרישותיו מפקודיו גבוהות ודרישות מפקדיו ממנו גבוהות. מה קורה במחלקה? הרמ"ח דורש עבודות מטה ברמה גבוהה ובזמנים קצרים מן הרע"נים, אלו מתקשים לעשות זאת או עקב פערי ניסיון וידע שלהם או עקב פערי כוח אדם מוחלטים ופערי ידע וניסיון בדרג הרמ"ד. כתוצאה מכך הרמ"דים המוכשרים ובעלי הידע והניסיון עובדים קשה יותר כדי לספק את התוצר ומתוסכלים מכך שהם מחפיים על עמיתיהם. הרע"ן נאלץ לחפות על הפערים בעצמו וגם הוא נשחק, וכך גם האל"ם. בה בעת הסרן החושב לחתום קבע, רואה את הרע"ן המתקשה לחנוך אותו או בעל הכישורים הבינוניים, את הרמ"ח הלחץ ה"מקפיץ" אותו כדי לשפר את התוצר הבינוני לפני הצגתו הלאה, והמוטיבציה שלו להמשיך בשירות יורדת.

סימולציה דומה ניתן לעשות על ממלאי תפקידים ביחידות לחימה, בתחומים מקצועיים כמו לוגיסטיקה, מודיעין, אחזקה ותקשוב, שבהם הוותק והניסיון חיוניים, וממלאי תפקידים צעירים מדי מתקשים לפקד על נגדים ותיקים, עושים יותר טעויות עקב היעדר ניסיון, ומגבירים את השחיקה של הממונים עליהם הנדרשים לחנוך אותם יותר או לתקן את טעויותיהם.

טענתי היא כי צה"ל מצוי עמוק במעגל קסמים שלילי זה. גם אם הוא יתחיל להיפתר כך שהוותק והניסיון בתפקיד יגדלו, והאיזון בין שירות וחיי משפחה ישתפר, הרי שמהלכי קיצוץ בהיקף הקבע שגדל תוך כדי מלחמת "חרבות ברזל" תוך השארת היקף משימות צה"ל ללא שינוי, יביאו בהכרח להטלת עול גדול יותר על הנשארים ולהגברת תחושת חוסר ההוגנות בשירות.

השפעת מודל "קידום או החוצה" על ריצוי מפקדים, ייפוי המציאות ועוד: לפי המודל של 2016 רס"נים בחלק ניכר ממערכי תומכי הלחימה שבהם הסיכוי לקידום לסא"ל ולפרישה מצה"ל נמוך יחסית, מצויים במאבק הישרדות מתמשך על קידומם עד הרגע שבו ייקבע האם יקודמו לסא"ל או ייפלטו מצה"ל. במצב זה של תחרותיות מוקצנת (כפי שהמודל כיוון) הם נדרשים להפגין מצוינות בעשייה, אך הם גם תלויים תלות עצומה ביחסייהם עם מפקדיהם המחליטים על קידומם או על סיום תפקידם. תלות זו גורמת במקרים לא מועטים (מסיבות פסיכולוגיות מובנות לגמרי) לריצוי מפקדים, לצמצום ביקורתיות כלפי מעלה, למזעור דרישות ובעיות כדי לא להיתפס כפקוד בעייתי, לייפוי המציאות וכדומה. מצב זה שונה מהמצב הקודם שבו רס"נים ותיקים שלא קודמו, אך שלא היו תלויים במפקדיהם לצורך המשך שירותם עד פרישה, היו מסוגלים להביע מול מפקדיהם עמדה מקצועית וביקורתית תוך חשש נמוך לעתידם התעסוקתי.

התפתחות פרקטיקת "הצמדת שכר" של שכר הלוחמים לשכר הטכנולוגים: עקב הישענותו ההולכת וגוברת של צה"ל על טכנולוגיה עילית, עלה בעשורים האחרונים הצורך בטכנולוגים בצה"ל – מהנדסים, אנשי תוכנה, סייבר וכדומה – ויחד עם זאת עלה מעמדם. ניתן לזהות

השפעה הדדית בין ה"ליבה" של הלחימה לבין זו הטכנולוגית. האחת, הלחימה, קשורה לצורך הבסיסי של ההגנה לצד ההכרה הערכית בהקרבה הנדרשת מהמשרתים. השנייה, הטכנולוגית, נשענת גם היא על הכרה ערכית ומחויבות, אך יש בה גם היבט הקשור בתחרות עם המשק. הביטוי המוקצן של התופעה הייתה הדיון הציבורי בהקשר "הטובים לסייבר" מול "הטובים ללחימה" הדפוס שהתפתח בשנים האחרונות הוא שהתחרות של צה"ל על הטכנולוגים מול המשק מובילה להשקעה בשכר טכנולוגים, ועקב הצורך לשמר את מעמד הלוחמים מעלים גם את השכר והתגמולים שלהם. התוצאה המצערת היא שעקב מסגרת כוללת להוצאה על השכר והתגמולים ליתר הצבא, בייחוד של תומכי הלחימה שנפגעו יותר מכל ממודל 2016, הולכים ומצטמצמים ופוגעים ביכולת צה"ל לשמרו ולפתחו. מכיוון שצה"ל ימשיך להישען על טכנולוגים, בעיה זו לא צפויה להיעלם.

כיווני מענה למשבר

לאור חומרת המצב נדרש תהליך תיקון אגרסיבי, שיידרש לחזור לשולחן הדיונים עם האוצר על נושאים שסוכמו בעבר, יגדיל את אטרקטיביות השירות, ימלא את השורות החסרות בממלאי תפקידים מתאימים מבחינת הוותק והניסיון, יגדיל את השארת המצוינים (ונדרש להגדיר טוב יותר מי הם) במערכת, ייתן מענה לסוגיות תקציב ולסוגיות של יחסי צבא-חברה ועוד.

מה לא יעבוד?: להבנת, רוב או כל המנגנונים שפותחו בשנות ה-80 כמענה למשבר הקבע אז, נשחקו לאורך השנים עד דק ואינם יכולים לשמש בסיס לפתרון המשבר הנוכחי. תמריצי מצוינות הפכו לתמריצים לשימור משרתים בכלל, לאו דווקא מצטיינים, כסוג של "השלמת שכר"; רכב עבודה יש לכל הדרגים והרמות, והוא נורמה בחברה הישראלית ואינו מייחד את משרתי הקבע; יש לציין כי המנגנון המבוסס על מודל 2016 לא השאיר צה"ל גמישות באף היבט של כוח אדם - הוא מגביל את היקף המשרתים בכל הדרגות, את הגיל הממוצע של הפורשים, את גובה הפנסיה הממוצעת ועוד. המודל מקשה מאוד על צה"ל להשתנות לאור צורכי הביטחון המשתנים ומחייב אותו לאישור האוצר של כמעט כל שינוי בכוח האדם.

שינוי המנגנון הבסיסי של מודל הקבע ושכר הקבע: כיווני פעולה מרכזיים צריכים להיות ב"החזרת הגלגל" אחורה במרכיבים מרכזיים במנגנון ההרסני שהתפתח לאורך שנים. מוצגים כמה נושאים עקרוניים. 1. העלאה דרמטית של שכר משרתי הקבע (מספר אצבע - 30%) כדי להפוך אותו אטרקטיבי גם לשירות קבע ראשוני, שאינו רוצה או שטרם החליט בשלב זה של חייו האם הוא מעוניין לשרת בקבע עד פרישתו. בתוך כך צריך לשפר את מתח השכר בין הדרגות, בעיקר בתומכי לחימה, שהוא נמוך מדי, גם עקב מענקים ותמריצים הניתנים לדרגות הזוטרות. המצב הקיים הוא שעליה בדרגה אינה משפיעה משמעותית על השכר, והעניין דורש תיקון.⁷²

⁷² הערות סא"ל זאב ריינמן, רע"ן שכר ביחידת היועכ"ל, לטיוטת המחקר.

2. ביטול השער השני היוצר אי־ודאות רבה בגילים 25–30 שבהם הפרט מחליט על עתידו בראייה ארוכת טווח, תוך חיזוק מנגנון הערכת המשרתים האיכותיים שימשיכו בשירות במנגנון "הרגיל" (מבוסס הערכות הקצונה והנגדים). נדרש לחזור לתובנות הבסיסיות של יצירת אפשרות לקביעות ארוכת טווח בגילים אלו, תוך אפשרות להיפרדות פיטורים בכל טווח הגילאים. זהו מרכיב מרכזי בפתרון המשבר.

3. לסכם סופית פנסיית גישור ראויה לפורשים ואולי להרחיבה גם לחלק מהמסיימים את שירותם לפני גיל פרישה. כיוון כזה נרמז בדוח הממונה על השכר משנת 2021, ובו נכתב:

רוב גמלאי צה"ל (76.5%) משתלבים בשוק העבודה. יחד עם זאת, בצה"ל לא קיים מודל שירות, המאפשר שכר גבוה בתחילת הדרך ללא פנסיה תקציבית או גישור בהמשך, ושיעור העובדים הזכאים לו הוא כ־0%. בגופים החשאיים ישנה תוכנית לאפשר לכ־17% מהעובדים מסלולי העסקה אלה ובכך להצליח לגייס מקצועות וכוח אדם נדרש.⁷³

לחלופין יש להגדיל משמעותית את השכר בכל הדרגות וצורות ההעסקה ולוותר על פנסיית הגישור, למעט, אולי, אצל הלוחמים (כפי שהציעה ועדת לוקר). מהלך כזה יסיים את תחושת אי־ההוגנות הבסיסית הקיימת בחברה אל מול משרתי הקבע שאינם לוחמים, ויוריד מסדר היום סופית את בעיית הלגיטימציה הזו. יש להצעה זו חסרון בסיסי של ניתוק מסלול השירות של הלוחמים והמשרתים ביחידות קרביות מאלו המשרתים ביחידות עורפיות. בה בעת בהצעה זו ישנה סכנה עצומה שקצינים תומכי לחימה המתחילים את שירותם ביחידות סגורות ובתפקידים תובעניים, יתפסו את שירותם כעבודה ולא כשירות, ולא יחתמו להמשך שירות כלל.

4. מנגנוני העסקה:

א. הקלת תהליך קליטת אזרחים לשירות קבע; הרחבת "אזור" תקני קבע לתקני אזרחים עובדי צה"ל, תוך שיפור תנאים

⁷³ משרד האוצר/אגף השכר והסכמי עבודה, דו"ח 21: דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הביטחון הממשלתית לשנת 2021 (דצמבר 2022), עמ' 7.

יסודי ומתן שכר מתאים לכאלו שהם פורשי צה"ל. יש מגוון תחומי הדרכה המצריכים ותק בתפקיד כדי לעשותם באופן מקצועי, ובהם לאנשים ששירתו בקבע בתפקיד וימשיכו בו כאזרחים עובדי צה"ל, יש יתרון מקצועי ניכר על קציני קבע המתחלפים כל שנתיים-שלוש. המענה הזה אינו רלוונטי ליחידות לוחמות, ויש בו גם סכנה של תנאי העסקה הטובים בעיני משרת הקבע, בייחוד בגמישות ובשילוב עם חיי משפחה, מאלו שלו, שיציבו איום על רצונו להמשיך בשירות קבע.

ב. מנגנוני העסקה גמישים בקבע: לדוגמה, מסלול שירות שמשלב שלבים צבאיים ואזרחיים, בדומה לרופאים צבאיים היוצאים למלא תפקידי רופא בבתי חולים כחלק ממסלול השירות הצבאי. מנגנון כזה מתאים לטכנולוגים (סייבר, תקשוב) בהיי-טק, למהנדסים וחוקרים שיוכלו לשלב זמן 'אזרחי' (בתעשייה או באקדמיה), לתומכי לחימה, שיצברו במקביל ידע, ניסיון (וצמצום שחיקה) בגופים אזרחיים. ניתן לעשות זאת במתכונת של שנה כל 2-3 תפקידים, או יום בשבוע ברצף (ההופכי של מילואים מבצעי בחה"א).

ג. או מזווית אחרת לגמרי - לגייס לקבע אנשים ששירתו בצה"ל עד גיל 25 והשתחררו בדרגת סרן, בגיל 33-35 לאחר שהתקדמו במקצועם האזרחי וצברו ניסיון רלוונטי, בחזרה לתפקידי רע"ן עם חתימה ל-5-6 שנים, משכורת גבוהה, אפשרות לקידום לאל"ם, או שחרור עם פנסיה צוברת.

5. פרויקטי מגורים, שהיו מרכיב מרכזי בפתרון משבר הקבע בשנות ה-80, איבדו לאורך השנים מהאטרקטיביות שלהם, אך לאור מצוקת הדיור בישראל, והעובדה שעלות דירה ממוצעת בישראל היא כ-150-160 משכורות חודשיות (כ-12.5-13 שנים), דווקא בהם מצוי פוטנציאל שנדרש לפתחו. עדיין, קיימת סתירה בין הרעיון של החתמת משרת קבע לשנים רבות קדימה בתמורה להצטרפות לפרויקט מגורים לבין הארעיות הנגזרת משני השערים הארגוניים.

מכיוון שההצעות הראשונות תלויות בהסכמים עם האוצר שקשה להסכים עליהם תוך זמן קצר, והבעיה אקוטית, ניתן להתחיל בשלב ראשון בפעולות להאטת הפרישה, כמו העלאת מכסות רס"נים ותיקים כדי לאפשר למי שרוצה ומתאים להמשיך, תוך המשך מתן התמריצים לעידוד המשך שירות למתכוונים לפרוש.

שינויים תהליכיים וארגוניים בצה"ל:

1. צמצום מטות בתחומי ניהול כוח אדם, ניהול תקציבים, רכש אמל"ח, ניהול מלאי והשברה לוגיסטיים וכדומה תוך צמצום הריכוזיות הקיימת כיום והכפילות הקיימת לדוגמה, בין אכ"א לבין חטכ"א ביבשה וגופים בזרועות האחרות ובפיקודים. לצמצום זה יש חשיבות מכמה היבטים בהקשרי כוח אדם: תחושת עצמאות של המשרתים ביכולתם למלא תפקידם ללא אישורים מיותרים (בהקבלה למערכות אזרחיות); צמצום הדרישה של המפקדים לשליטה בנתונים, שהיא מקור מרכזי לבזבז זמן במערכת ריכוזית, לדרישה לזמינות מתמדת של המשרתים ולתחושת הפגיעה והזלזול בזמנם. במהלך כזה יש גם פוטנציאל לצמצום תקני כוח אדם שיאפשר הגדלת המשאבים שיינתנו למשרתים.

2. צמצום המתחים המובנים בין ה"מעסיק" ל"נציג העובדים" בצה"ל: פתרון אחד הוא קיבוע בחוק כי נושא תנאי הקבע יהיה מרכיב מחייב בתוכניות הרב-שנתיות (בדומה למה שנעשה ב'חוק המילואים' בהקשר כשירותם). אפשרות שנייה היא ליצור מנגנון חליף "ועד", דוגמת ועדת מומחים בלתי תלויה תחת סגן הרמטכ"ל שיינתן לה מעמד בחוק, כדי ליצור איזון הנדרש בין רצונות הרמטכ"ל לצרכי "עובדיו" – משרתי בקבע. ועדת המומחים תייצג את הזרועות והאגפים עם צורכיהם בתחומי הקצונה והנגדים (לאזרחים עובדי צה"ל יש ועד). ניתן לומר כי המנגנון הקיים עושה זאת גם כך תוך הגדרות בלתי רשמיות של הרמטכ"ל את עצמו כנציג העובדים או של ראש אכ"א כנציג העובדים. אך יש בכך גם בעיות מובנות כאשר קידומו של ראש אכ"א מותנה בהמלצת הרמטכ"ל והוא נדרש לציית לו כפקוד. ייתכן שנדרש למצוא שילוב

של כפיפות חלקית כפי שקיים אצל מערך הייעוץ המשפטי לצה"ל, מערך הייעוץ הכלכלי לצה"ל, או מתאם הפעולות בשטחים.

3. דרישת אחריות מפקדים על תחום פיתוח כוח האדם ביחידתם, לא רק בהקשרי קידום או שיבוץ בתפקידים ביחידה, תוך מתן סמכויות רחבות למפקדים בתחום זה (בעיקר בתמריצים מסוגים שונים). במסגרת זו מדידת מפקדים ביכולתם להשאיר קצינים בשירות, כאמת מידה נוספת להערכה כללית ולקידום. כדי לעשות זאת נדרש להכשיר מפקדים ליצור תוכנית פיתוח אישיות למשרתים – לאבחן חוזקות וחולשות, להציע קורסים לפיתוח אישי, מסלולי שירות מותאמים תוך מעבר בין גופים בצבא וכדומה. בהיעדר שינוי כזה השארת הפרט בשירות נתפסת פעמים רבות כבעיה של "המערכת" – של אכ"א ושל הכלים שבידיו שפורטו קודם לכן. מדידת מפקדים בעניין זה תעלה משמעותית את תרומתם למאמץ. נושא זה עלה במסגרת כתיבת תורת "מנהל כוח אדם צבאי" בתוה"ד בשנת 2011 – מסמך שאף פעם לא תוקף ופורסם.⁷⁴ השינוי מחייב את השלמתו כפי שצוין בסעיפים קודמים – הורדת ריכוזיות חטיבת הסגל בתחום התמריצים (בנושא זה יש התפתחות), ושינוי במנגנון ההשמה הנוכחי שבו החיל שולט בהשמת הקצין ב"ארובה" ארגונית בלי יכולת להעבירו בין חילות, גם אם הקצין מעוניין בהעברה כזו בעדיפות על המשך שירות בחיל.

4. סביבת עבודה: עניין זה קיבל בצה"ל מענה חלקי בשנים האחרונות, בעיקר בגופים טכנולוגיים, כמו אמ"ן ואגף התקשוב המתמודדים על כוח אדם מול חברות הייטק. מכיוון שבשוק האזרחי עמדות קפה וחטיפים חינמיים כבר נעשו מקובלים גם במקומות עבודה מסורתיים, כמו בנקים, צה"ל נדרש להשתנות בקצב מהיר יותר. הקמת מתחמים כאלה עולה כסף רב, אך יחסית לתגמולים אישיים היא משפיעה על תחושה של משרתים רבים.

בשנים הקרובות, לאחר שתסתיים המלחמה, צפוי צה"ל לגדול בהיקף משרתי הקבע, כפי שהוא גדל אחרי כל מלחמה בעבר. מכיוון שבעוד

⁷⁴ אמ"ן/תוה"ד, תורה בסיסית – מנהל כוח אדם צבאי – טיוטה (אוגוסט 2011).

מספר שנים הוא יידרש שוב לקטון, רצוי לחשוב כבר כעת כיצד יהיה נכון לעשות זאת תוך מתן הדגש לעניין שימור הקצינים האיכותיים, גם אם על חשבון ההיבט הכמותי של מילוי התקנים החדשים.

לסיכום, בראייה כוללת, גודל המשבר הנוכחי דומה בהיקפו, או גדול יותר, ממשבר הקבע "הגדול" של אמצע שנות ה-80. בראייה קדימה, עוצמת האתגר ומורכבותו מחייבים מענה מערכתי הכולל עיסוק בכל סוגי הקבע וההעסקה האחרים בצה"ל, תוך שינוי מהותי בכמה הסכמים ומנגנונים שנתפסים ככאלה שאינם ניתנים לשינוי.

מחקר זה, שהוא חלק משורת מחקרים בנושא מנהל כוח אדם בצה"ל, עוסק במשבר הקצונה החמור בצה"ל בעת הזו במבט נוקב. הוא מתאר לפרטים כיצד ועד כמה נפגע מערך קצונת הקבע ("שלד הצבא") במספר מהלכים עיקריים לאורך שני העשורים האחרונים, מזהה ומנתח פערים בהשתנות צה"ל בהתאמה למהלכים אלו, ומציע שורה של צעדים משמעותיים, הכרחיים, כדי לעצור "דימום" מתמשך בתחום זה.

*

תא"ל (מיל') ד"ר מאיר פינקל הוא ראש תחום מחקר במרכז דדו ולשעבר מפקד המרכז. בשנים האחרונות כותב סדרת ספרים על המפקדות הבכירות בצה"ל.

"מחקרי מרכז דדו" הינה סדרת פרסומים עיתית ברוח הגישה המערכתית והביקורתית העוסקת בסוגיות המצויות במוקד סדר היום של צה"ל. המחקרים זמינים באתר האינטרנט של מרכז דדו.