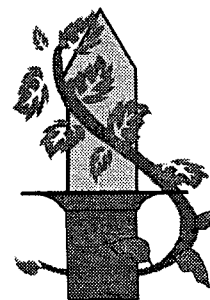


אזרוח תפקידים בצה"ל

ד"ר ארז סברדלוב*

הצבת אזרחים בתפקידים, שהשפעתם על פעילותו הייעודית של צה"ל מועטה, צופנת תועלות רבות: העלאת קרנם של לובשי המדים, היצע גבוה של בעלי מקצוע, משך תפקידים ארוך וחסכון כלכלי



* אל"ם (מיל' ד"ר)
ארז סברדלוב היה
ראש ממד"ה
ומשמש יועץ
לפרוייקט "אביב
נעורים"

רקע

יש להבהיר בתחילת הדברים, כי אזרחים משרתים בצה"ל בתפקידים חשובים ורבים זה שנות דור. אולם המציאות היא שרובם המכריע של תפקידי האזרחים כיום הינו בעל אופי מסוים מאוד מצד המהות: אלה הם תפקידים על "רצפת הייצור" במרכזי שירות לוגיסטיים של אט"ל או תפקידי ניהול בדרג זוטא או בינוני בעלי אופי טכני ביסודם. לעומת זאת, באגפי המטכ"ל, ביחידות מטה בזרועות ובחילות, ביחידות מקצועיות מתוחכמות ובבסיסי הדרכה היקף הפעלת אזרחים בתפקידים מן המניין הינו כמעט זניח, אף שיש פה ושם יוצאים מן הכלל. אין אנו עוסקים כאן איפוא בעיקרון מהפכני או חדש מן ההיבט המנהלי או המשפטי; כל כוונתנו היא לגבש דרכים להחיל את האזרוח על מגוונים נוספים ומגוונים ובהיקף רחב בהרבה מן הקיים.

הפן הכלכלי של האזרוח, שבו נעסוק בקיצור המתחייב ממגבלות גיליון זה, הינו חשוב, אך אין הוא הקובע. אנו מייחסים לתועלות האיכותיות, האתיות והתדמיתיות חשיבות מרכזית שהייתה מצדיקה את מגמת האזרוח שתתואר להלן, גם אילו לא היה קיים כל רווח תקציבי בגינה לצה"ל.

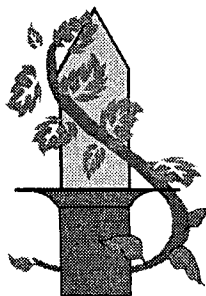
הזכות והחובה ללבוש מדים

ברור כי ישנם עיסוקים שהם במהותם חלק אינטגרלי של תפקוד הצבא, ונושאים חייבים – גם זכאים – ללבוש מדים. ישנם תפקידים אחרים – חלקם חשובים ויוקרתיים ביותר – שאינם בהכרח כאלה. ברמה האתית עולה כאן השאלה: אילו הם התפקידים בצה"ל המקנים לממלאיהם את הזכות ללבוש מדים וליהנות עקב כך ממלוא הפריבילגיות החברתיות והכלכליות הקשורות במעמד החייל, ומהו הרציונל המקנה זכות זו. לנושא זה חשיבות גם בסוגיות יסוד נוספות הצריכות להעסיק את צה"ל, ושחורגות מתחום מאמר זה.

"אזרוח" מטלות צבאיות שונות הינו תהליך שתכליתו להביא לכך שחלק מן המשימות והתפקידים בצה"ל יתבצע בידי אזרחים או ארגונים אזרחיים במקום על-ידי לובשי מדים. המחשבה היא, שתהליך כזה יכול לקדם את צה"ל בכיוון הגשמת שלוש מן המטרות החשובות שלשמן מתקיים תהליך "אביב נעורים":

1. **שיפור איכות הביצוע:** משכי התפקיד של אזרחים ארוכים יחסית, וכך ניתן לצה"ל ליהנות מניסיון צבור ומידע רבים יותר, ועקב כך – מרמה מקצועית גבוהה יותר.
2. **חסכון כלכלי:** בתפקידים ובמקומות מסוימים עלותו של אזרח, המחליף לובש מדים, או של גוף אזרחי המבצע מטלה במקום חיילים, נמוכה יותר.
3. **שיפור תדמית:** התרבות מספרן של משרות צבא הקבע לאורך השנים פגעה – כך חושבים רבים – בתדמית החיצונית והפנימית של שירות הקבע כשליחות חברתית וכסמן של איכות מקצועית גבוהה מאוד.

עם זאת עשוי האזרוח לעורר שורה של בעיות אתיות, ארגוניות, סוציולוגיות, מקצועיות ומשפטיות – שאותן יש לשקול היטב כאשר בוחנים את אפשרויות האזרוח. התחורר כי לא נכון לבחון את אסטרטגיית האזרוח רק כשאלה של כדאיות כלכלית או נוחות פונקציונלית-ארגונית, מכיוון שהיא כרוכה גם בשאלה האתית הרחבה של "מיהו חייל". כרקע הכרחי לענייננו, יש אם כן לבחון את שאלת היסוד הנגזרת מכך – אילו תכונות צריכות להיות טבועות במהותם של תפקידים או של משימות בשירות הצבא, כדי שינבע מהן ההכרח להתבצע על-ידי לובשי מדים.



הארוך (כפי שאכן ניתן בפועל לחוש – כך נדמה – בשנים האחרונות). זיהוי אותם אמירה וסמל שנרצה לייחס למדים הוא המפתח להגדרת הקריטריונים לחיוב המדים.

עיקרי תפיסת האזרח

מהי אותה הבחנה שעליה דיברנו לעיל? על פי התפיסה שפותחה ב"אביב נעורים", הקו המנחה העיקרי בשאלה אם תפקיד תקני מסוים מקנה זכות מוחלטת ללבישת מדים הוא מידת הקירבה וטיב הזיקה של ממלאי התפקידים ושל המשימות עצמן לפעילות הייעודית של צה"ל, כלומר לליבת הפעילות שלו. מובן כי יש לפרוט תפיסה זו לקריטריונים ברורים ומעשיים, ובהם נעסוק בקצרה בהמשך המאמר.

קיים קריטריון-אב ראשי, או אם נרצה, קו מנחה ערכי ואתי ראשוני, שממנו נגזרים לדעתנו הקריטריונים האופרטיביים. ניתן לנסח

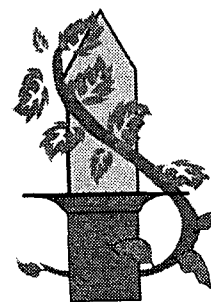
עד למאה ה-20 עסקו אנשי הצבא ברובם המכריע בלחימה או במקצועות הסיוע הקרבי והמנהלתי שתמכו בה באורח ישיר. כלומר, הרוב עסק בליבת הפעילות הצבאית. הלבשת צבאות ההמונים של העת החדשה במדים ועיטור המפקדים בדרגות נבעו מצרכים תפקודיים של ניהול הקרב: השגת לכידות פנימית וסימולה כלפי חוץ, יצירתה של תחושת אחדות והשתייכות, אכיפת משמעת, הסוואה, הבחנה בין ידיד לאויב, נוחות לוגיסטית ועוד. בצבא מודרני המצב שונה בתכלית: גדול מאוד חלקו הכמותי של הסקטור העוסק בהספקת שירותים, שזיקתם לפעילות הליבה של הארגון – לחימה – עקיפה ולעיתים רחוקה מאוד. פעולתם של ספקי שירותים אלה נושאת למעשה אופי אזרחי לכל דבר. גם אורח חייהם של אנשים אלה אינו שונה מהותית מאורח חיים אזרחי. במציאות הישראלית פועלים ממילא במשק האזרחי אנשים רבים וחברות המספקים למעשה

המדים צריכים, לדעתנו, לסמל הבחנה יסודית כלשהי בין לובש המדים לבין מי שאינו לובש אותם ולבטא אמירה כלשהי לגבי ההבדלים ביניהם מבחינת מחויבותם החברתית

קריטריון ראשי זה, בזהירות הראויה, כך: כאשר ממילוי של תפקיד משתמעת או מסתמלת – ולו באופן תיאורטי ומרוחק – אפשרות שנושא יידרש לנטילת סיכון פיזי אישי מיוחד בשליחות החברה או לחלופין, כאשר איכות מילוי של תפקיד משפיעה מהותית, ולו בעקיפין, על סיכון מיוחד שנוטלים לובשי מדים אחרים – כי אז נקנית בכך הזכות המוחלטת לבעל התפקיד ללבוש מדים. הדגש הוא על סיכון שהוא מובחן ושונה מהסיכונים שנוטלים כלל אזרחי המדינה מעצם חייהם בה. (כל אזרח החי במדינת ישראל נחשף, בעת מלחמה, באופן פסיבי להתקפות אויב המכוונות לעורף האזרחי; אולם מובן כי בכך לא תיקנה הזכות ללבוש מדים על-ידי כל אדם.)

אל ניבהל לחשוב כאילו אימוץ ההבחנה הנ"ל יביא לצמצום קיצוני של מספר התפקידים בשירות הקבע. ההגדרה רחבה מאוד, בייחוד

שירותים לצה"ל – במישרין או בעקיפין, באופן בלעדי או במשותף עם לקוחות אחרים (אזרחיים). לדוגמה ניתן לציין את אנשי התעשיות הביטחוניות וחברות אזרחיות הנותנות שירותי תשתית לצה"ל. זיקתם התפקודית של אזרחים אלה לצה"ל ולמשימותיו הייעודיות אינה פחותה, לעיתים קרובות, מזיקתם של לובשי מדים רבים, ולעיתים היא אף גבוהה יותר. המדים צריכים, לדעתנו, לסמל כלפי הסביבה הפנימית והחיצונית של הארגון הצבאי הבחנה יסודית כלשהי בין לובש המדים לבין מי שאינו לובש אותם ולבטא אמירה כלשהי לגבי ההבדל ביניהם מבחינת מחויבותם החברתית. מציאות שבה מספר רב של בעלי תפקידים, שהבחנה זו אינה תקפה לגביהם, לובשים מדים ונהנים מן הזכויות החברתיות והכלכליות השונות הכרוכות בכך היא מזיקה. היא יוצרת זילות מסוימת של המדים ופוגעת בתדמיתו של הצבא בטווח



בחלקה השני. עוד ייאמר, ובהדגשה רבה, כי אין כוונתה של תפיסת האזרח שפותחה לבוא ולסמן תפקידים בשירות הקבע כ"תפקידי אזרח בלבד", כלומר כאלה שאותם יורשו, כביכול, הגופים לאיש בכל זמן רק באזרחים. גישה זו תהיה פשוט בלתי סבירה מבחינת מערכת ההכשרה, הקידום וניהול כוח האדם בצה"ל. הסיבה: חלק גדול מאותם תפקידים, שאומנם אינם מחייבים בעיקרון שאיש צבא ימלאם, יהיו חייבים להמשיך ולהתקיים כאופציה פתוחה בפני לובשי מדים. זאת כיוון שההתנסות בהם מקנה ידע, מיומנות וניסיון שהם רלוונטיים ולעיתים מהותיים לביצוע תפקידים עתידיים בהמשך מסלול השירות, אשר אינם ניתנים לביצוע אלא על-ידי לובש מדים.

העיקרון בתפיסה המוצעת הינו לזהות ולסמן את כלל התפקידים בכל חיל, זרוע או גוף מטה, אשר אינם מחייבים שנושאם יהיה לובש מדים (בהתאם לקריטריונים שנמנה להלן) ושאותם ניתן לבצע על-ידי אזרחים מבלי לעורר על-ידי כך קשיים ניהוליים, תפקודיים או אתיים כלשהם (אנו מכנים תפקידים אלה "בני אזרח"). הכוונה היא, כי לאחר מיפוי זה יחויב כל גוף להגיע בתוך מספר שנים למצב, שבו בכל זמן נתון יהיה חלק מוגדר (בדרך כלל בסביבות 10%) של התפקידים בני האזרח בגוף מאויש בפועל על-ידי אזרחים.

מיון תפקידים לשם הערכת תמהיל האזרח האפשרי

על מנת לבנות רקע מושגי להגדרת התבחינים לאזרח תפקידים ומשימות בצה"ל מוצעת להלן חלוקה של תפקידי שירות הקבע בצה"ל למעין "שכבות". להגדרת השכבות נוסף גם תיאור קצר של ההנמקה שביסוד החלוקה. נדגיש כי השכבות אינן מהוות "קבוצות זרות" זו לזו באופן מוחלט, שכן ייתכנו בהחלט תפקידים המקיימים בו זמנית תכונות המגדירות יותר מקבוצה אחת. עם זאת, "תחום החיתוך" בין השכבות הינו קטן יחסית לגודלן.

הגדרת השכבות השונות היא כדלקמן:

1. **ליבה מבצעית: מכלול התפקידים העשויים לחייב את ממלאיהם ליטול סיכון אישי**

חריג נוכח פני אויב בעת מלחמה או בפעולות ביטחון שוטף.

קבוצה זו של תפקידים ומשימות מוגדרת על פי התבחין העמוק ביותר להוויית החייל. בהגדרה נכללים כמובן כל המשתייכים לשדרות הפיקוד המבצעי והלחימה בצה"ל, כולל במקצועות הסיוע ללחימה (לוגיסטיקה, מודיעין שדה וכו').

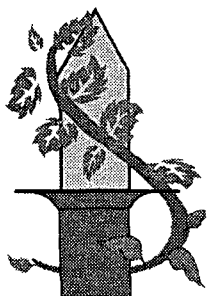
2. **ליבה מסייעת: מכלול תפקידי הסיוע המקצועי-טכני והמבצעי למכלול הליבה המבצעית.**

אלה הם תפקידים במערכי הפיקוד, התכנון המבצעי, הקשר המבצעי, מודיעין לדרגיו, שליטה ובקרה יבשתית, אווירית וימית, תחזוקת כלים וציוד בדרג ב', ג' ובחלק מדרג ד', תפקידי מנהלה מסוימים. גם שכבה זו מובחנת, כמובן, באחריות המיוחדת והגבוהה שלה. איכות תפקודם של הנושאים בתפקידי שכבה זו משפיעה מהותית בזמן אמת על רמת הסיכון האישי שחשופים לה חיילים בצה"ל בעת מלחמה או בפעולות בט"ש וכן על סיכויי ההצלחה בניהול קרבות.

3. **ליבה מעצבת: תפקידים שהנושאים בהם מעצבים את האיכות ואת הרמה של החיילים המשתייכים לאחת משתי הליבות הראשונות.**

שכבה זו כוללת את כל תפקידי ההדרכה (בכל החילות והזרועות) וכן תפקידי מיון, שיבוץ ותכנון כוח אדם, שנושאייהם אחראים – לפחות כחלק מתפקידם – על הבאת חיילים המשתייכים לשתי הליבות הראשונות לרמת מיומנות מקצועית שמעבר לרמה טכנית-מנהלתית בסיסית. רמת מיומנות זו משפיעה, אם כי בעקיפין, על מידת הסיכונים שאליהם ייחשפו החיילים המודרכים. מדובר בשכבת תפקידים, שאיכות מילוים משפיעה מהותית על הישגי הצבא במגע עם האויב.

4. **ליבה ניהולית: תפקידי ניהול, ארגון, תכנון ובקרה של פעילויות הליבה השוטפות.** ממלאי התפקידים במסגרת השכבה עוסקים בתקצוב שוטף, בתכנון פעילויות ההדרכה, בארגון היחידות, בהצטיידות שוטפת, בתכנון ובהקצאת כוח אדם, בתחקור ובהפקת לקחים, בפיקוח על נהלים ועוד.



9. תמיכה אזרחית: מכלול התפקידים שעניינם במתן שירותי פרט.

כלל התפקידים שעניינם סיפוק צורכי הפרט שהם אזרחיים ביסודם, קרי, אינם מיוחדים לתפקודם הצבאי דווקא של חיילים. אלה התפקידים הקשורים בנושאים כגון אמרגנות ובידור, תרבות וספורט, שירותי פנאי, ייעוץ משפטי, דת, השכלה וחינוך, עיתונות ותקשורת. גם אחזקת רכב צבאי "לבן", כביסה וגיהוץ וכיו"ב כלולים כמובן בהגדרה של שירותי הפרט.

על פי הצעתנו, כל התפקידים שבארבע שכבות הליבה (מבצעית, מסייעת, מעצבת, ניהולית) יהיו, כמובן, תפקידים צבאיים – ללא כל תפקידים או משימות מאזרחיים. לעומת זאת, בחמש שכבות התמיכה יש אפשרות ומקום, לדעתנו, לצאת לאזרח עמוק, יחסית.

עיקרון חשוב של התפיסה המוצעת הוא זה האומר כי יש ליצור מגוון רחב של תפקידים בני אזרח בשלוש רמות: רס"ן, סא"ל ואל"ם. בשוליים ייתכנו גם מעט מאוד תפקידי תא"ל שיהיו בני אזרח. יצירת מארג רחב ועמוק של תפקידים הפתוחים לאזרחים תיצור מרחב משמעותי לניעות רוחבית ואנכית של אזרחים בין תפקידים, וכך צפוי להתקיים מתח פעילות חיובי ובריא אצל קהילת האזרחים שיצטרפו לשירות. כך תתאפשר השארת הטובים לאורך זמן ומניעת "היתקעות" של אזרחים בתפקידים במשך פרקי זמן ארוכים (ראו להלן).

הטיעונים המקובלים נגד אזרח תפקידים

הטיעונים המקובלים נגד אזרח תפקידים הם:

1. חוסר אטרקטיביות לאנשי מקצוע טובים. על פי טיעון זה, שכרו של אזרח בתפקידים מקצועיים בשירות צה"ל (בעיקר בתפקידי מטה) יהיה נמוך ובלתי אטרקטיבי לאנשי מקצוע טובים.

2. "היתקעות" לזמן ארוך של אזרחים בתפקידיהם. תופעה זו אכן קיימת. הטיעון מניח, כי מדובר הרבה פעמים באנשי מקצוע שאינם פוריים ואינם יעילים, אך למרות זאת לא ניתן מסיבות מנהלתיות להעבירם מתפקידיהם.

5. תמיכה לוגיסטית: תפקידי תמיכה לוגיסטית ומנהלתית בפעילות השוטפת של צה"ל.

מדובר בכל התפקידים והמשימות במערכים המספקים תמיכה רוחבית לכלל מתקני צה"ל על אנשיהם. הם כוללים את התפקידים ואת המשימות המתבצעים על-ידי מרכזי אט"ל בהקשר של הפעילות היומיומית של צה"ל (אחסון, הובלה והחזקה של ציוד לסוגיו, מזון, תרופות, דלק) וכן את הגופים המספקים תמיכה שלישותית ורפואית, תשלומים, מרכזי מחשוב ותקשורת וכיו"ב.

6. תמיכה תכנונית: תפקידי תכנון ארוך טווח, ניהול פרויקטים ארוכי טווח וכן חלק מן המחקר בתחומי הטכנולוגיה, המודיעין, הארגון, החברה והמדינה.

מדובר בכל התפקידים שלהם השפעה קטנה על היכולת המבצעית השוטפת ועל פעילויות הליבה השוטפות. השפעתם העיקרית היא על אופיו, על יכולותיו ועל מבנהו העתידיים של צה"ל – כאשר השפעה זו היא עקיפה וארוכת טווח בדרך כלל. הם כוללים, בין השאר, חלק גדול מתפקידי פיתוח האמל"ח, מחשוב מערכות, מחקר בתחומי הסוציולוגיה, ההיסטוריה, הפסיכולוגיה, הרפואה והנדסת האנוש.

7. תמיכה בפיתוח ובאחזקה של מערכות מידע.

מכלול התפקידים הקשור לפיתוח מערכות תוכנה ניהוליות, לוגיסטיות ומבצעיות ולאחזקתן. מדובר בשדה רחב מאוד של משימות טכניות רחבות היקף, שהמומחיות העיקרית בו מצויה כיום בשוק האזרחי בשל המגמות הכוללות של עידן המידע.

8. תמיכה בסיסית: מכלול התפקידים הממוקדים במתן "שירותי מתקן".

התפקידים האלו מאופיינים בהיותם נותני התמיכה הטכנית-סיביבתית המאפשרת את עצם תפקודם של בעלי התפקידים מהשכבות הקודמות, אך השפעתם על איכות ביצועיהם של ממלאי תפקידים אלה הינה שולית ועקיפה. כלולים בשכבה זו תפקידים רבים ומגוונים: החזקה, ניהול, אבטחה, אחסון, נשקיה, בינוי, כיבוי אש, מזון, שירותי ת"ש, ח"ן, רפואה דרג א', פיקוח טיסה, וכו'.



3. **פערים במערכת הזכויות והחובות בין אזרחים לבין לובשי מדים באותו מקום שירות.** רבים מצביעים על הקושי להפעיל אזרחים "ללא חשבון" בזמני לחץ, משום שהם נהנים ממערכת נפרדת של זכויות סוציאליות. למשל: מערכת זו מגבילה לפעמים את היכולת לדרוש מהם עבודת שעות נוספות.

הזוטרים והבינוניים. לעיתים קורה שאורך הקדנציה הטיפוסי של הממלאים תפקיד מקצועי מורכב הוא מסדר גודל הזמן הדרוש לרכישת עצם המיומנות לביצועו. איכות ביצועם של התפקידים בצורה זו תהיה נחותה משמעותית מזו שתושג על-ידי אזרח שימלא את התפקיד במשך זמן כפול או אף יותר מזה. על כן לא כל ישיבה משך זמן רב בתפקיד מסוים נוגדת את

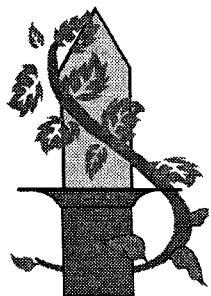
כיום מאגר ההיצע הפנימי בצה"ל לתפקידים ברמת רס"ן וסא"ל, שמחייבים ידע ניהולי וטכנולוגי מודרני, הוא צר ולא מספיק. גישת האזרח תהפוך את כלל העובדים במשק למאגר ההיצע של מועמדים לתפקידים.

למיטב שיפוטנו, הטיעון בדבר חוסר האטרקטיביות הוא חסר אחיזה מוכחת במציאות. כך, למרות דימויים שגורים, השירות הציבורי בישראל מאכלס אלפי אנשי מקצוע, שחלקם מאיכות גבוהה, בדרגות שכר וברמות תפקוד שונות. אנו מוצאים אותם במשרדי ממשלה, במוסדות ציבור, בחברות ציבוריות. אין לנו כל סיבה להניח מראש, כי היצע כוח האדם שיעמוד לרשות המערכת יהיה איכותי פחות מכוח האדם הצבאי המשרת אותה בפועל. כיום, למשל, מאגר ההיצע הפנימי בצה"ל לתפקידים ברמת רס"ן וסא"ל, שחלקם הניכר מחייב ידע ניהולי וטכנולוגי מודרני, תכום וניסיון מקצועי ייחודי, הוא צר ולא מספק. הוא כולל בעיקר קצינים שהתנסו בתפקידי שדה שונים, שהם אומנם חשובים ורציניים, אך לא בהכרח מקנים כישורים מיטביים לתפקידים הללו. גישת האזרח תהפוך את כלל העובדים במשק למאגר ההיצע של מועמדים לתפקידים.

אשר לבעיית ה"היתקעות" בתפקידים – יש לשים לב לכך, שאותה תכונה, המוצגת כאן באור שלילי, מהווה מזווית אחרת דווקא את אחד היתרונות הגדולים של אזרח התפקידים, קרי: היכולת להשאיר אדם מקצועי זמן ארוך יחסית בתפקיד, וכך ליהנות מצבירת הניסיון, הידע והמיומנות תוך כדי מילוי התפקיד. תנועת כוח האדם בצבא מאופיינת מסיבות ידועות במשכי תפקיד קצרים – בעיקר בתפקידים בדרגים

טובת המערכת: במקרים רבים היא דווקא סוד השגת האיכות. ישנם תפקידים רבים, שרמת ביצועם אינה נפגמת גם לאחר משך שירות ארוך. אולם גם במידה שיש בתכונה הנ"ל יסוד שלילי, היא מאפיינת בדרך כלל אזרחים בתפקידים בכירים, לעיתים בכירים מאוד, אזרחים כקצינים במדים, כך שהסוגיה לא בהכרח נקשרת לעניין אזרח התפקיד. נכון הוא שפתרונות האזרח שעלינו להציע צריכים מראש להיבחר על פי הקריטריון של צפי נמוך ורגישות מעטה לתופעה של משך ישיבה ארוך עד גזמה בתפקיד.

כך או כך, נזכור כי התפיסה המוצעת מדברת על מיהול וריבוי תפקידים בכל הרמות, כך שתייותר יכולת ניעות רבה גם לאזרחים במערכת. בכך, בניגוד למצב כיום, תיפתחנה דרכים רבות להימנעות מ"היתקעות" בתפקידים. אשר לבעיית הזכויות הסוציאליות והמעמד המשפטי – המגבילה לכאורה את היכולת למצות את כישוריו של המשרת האזרח – גם טענה זאת נראית לנו לא מוכחת כלל. הניסיונות (המעטים אומנם, אך האינדקטיביים בהחלט לעניין זה) עם האזרחים המשרתים בשנים האחרונות לא חשף כל בעיה כזאת. שילוב של סינון ושל מיון כוח אדם אזרחי עם הסדרים משפטיים מיוחדים (כמו למשל חוזים אישיים) יכולים להבטיח כי לא תהיה בכך מגבלה של ממש.



במשרות חלקיות תהיה יותר קלה הן מבחינת הביקוש למשרות חלקיות והן מן הבחינות האתיות, הנוהלית והמשפטית.

אולם ההבדלים העיקריים הם במרכיבי העלות המשקית הכוללת. העלות העיקרית כאן היא העלות הפנסיונית, והיא גבוהה בהרבה בהעסקת קצין/נגד מאשר בהעסקת אזרח. היא נובעת בעיקרה מכך שקצין מקבל מן המדינה פנסיה לאורך תקופה ארוכה בכ-20 שנה במוצע (בין גיל 45 ל-65) מזו שיקבל אזרח. על פי הערכה מקורבת שביצענו, ערכו המהוון של ההפרש בעלות הפנסיונית בין קצין לאזרח הינו בסדר גודל של עשרות אחוזים. גם מענקי הפרישה הם גדולים יותר משמעותית. בהוצאות השיקום החיסכון קטן, שכן עיקר התפקידים שבהם נוצרות הוצאות אלה אינם אלה שאותם נמליץ לאזרח. גם החיסכון במרכיב ההוצאה הגלום בהתחייבות של משרד הביטחון כמבטח של המשרתים בצבא אינו משמעותי, אם נניח כי גם האזרח יצטרך לקבל, נוסף על שכרו השוטף, מרכיב כלשהו של ביטוח מנהלים. לכאורה, אין בחיסכון זה תמריץ לצבא, מכיוון שמחיסכון זה נהנה המשק כולו, אך לא הצבא במישרין. אולם צה"ל איננו יכול להתעלם בשיקוליו מן המבט הלאומי הרחב. בסופו של דבר, תשלומי הפנסיה משולמים מתוך תקציב המדינה וינגסו בעתיד, בשיעור הולך וגדל, במשאבים שיוכל האוצר לתת למשרדי הממשלה, בהם גם משרד הביטחון, ובתוכו צה"ל.

ההיבט התדמיתי של האזרח

מהלך של צמצום רחב במספר לובשי המדים תוך החלפתם באזרחים צפוי לזכות, למיטב הערכתנו, להערכה ציבורית. צפויה העלאת קרנו ויוקרתו של הצבא, שכרוכים יהיו בה, בסופו של דבר, גם "רווחים קשים" שונים (למשל, ריכוך התנגדויות לתביעות תקציביות שונות של הצבא וכיו"ב). על הצבא לאמץ את הגישה המבוטאת בתחילת המסמך, ולפיה הזכאות למדים מסמלת ערך אתי מסוים, ולהוכיח כנות בגישתו אל הערך ואל הסמל. כך תוחזר במהלך זמן מסוים יוקרה מסוימת שהייתה למדים, ונדמה כי אבדה להם. גיבוש תפיסה ערכית מוצקה בדבר המשמעות החברתית-ציבורית של לבישת המדים וצמצום

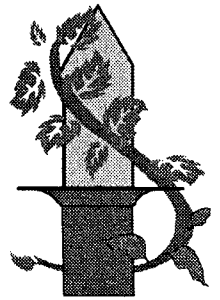
הפן הכלכלי של האזרח

יש להבחין בין שני מרכיבים בעלות הקשורה להפעלת כוח אדם בצה"ל:

1. **עלות ישירה לצה"ל:** שכר שוטף, תנאי שירות, מזון, לבוש וכלל ההוצאות המשתנות בגין השירותים האישיים השונים. זו עלות שבה נושא צה"ל ישירות מתקציבו.
2. **עלות לתקציב המדינה:** עלויות הפנסיה התקציבית, הפרישה וכן עלויות מיוחדות, כגון: שיקום, הסדר הביטוח הפנימי ועוד. בעלויות אלו נושא תקציב הביטחון הכולל או תקציב המדינה, ולכן אינן מהוות כוח מניע משמעותי בהחלטותיו השוטפות של הצבא.

אשר לעלות לצה"ל, גם אם שכרו השוטף של אזרח דומה לזה של קצין/נגד באותו תפקיד – עדיין תהיה עלותו הישירה לצה"ל נמוכה יותר, ובאופן משמעותי, בשל חיסכון בהוצאות על תנאי שירות ושירותים שונים אשר מקבלים משרתי הקבע, ואילו אזרחים עובדי צבא אינם מקבלים.

ניתן לחסוך עלויות עקיפות גם על-ידי כך שתקן התפקיד שעליו יוצבו חלק מהאזרחים יהיה נמוך יותר מזה שהיה מתבקש לו הוצבו בו קצינים במדים. הסיבה: תקני תפקידים בצה"ל נוצרו לעיתים לא רק משום מהותם האמיתית, אלא כמענה ללחצים סוציולוגיים פנימיים. לחצים אלה נוצרים בין השאר בגלל הבולטות החיצונית של סימני הדרגה בצה"ל – תופעה שאינה נוגעת לאזרחים. מרכיב נוסף של העלות לצה"ל – ולהערכתנו הוא גדול למדי – מקורו בחוסר יכולתה של המערכת להעסיק לובשי מדים במשרות חלקיות. במהלך האבולוציה הארגונית הטבעית של צה"ל נוצרו לעיתים תקנים ותפקידים מסביב למטלות חדשות, שגם כאשר הן חיוניות, הרי אינן מצריכות בהכרח משרה מלאה. כיוון שהמערכת אינה גמישה – היא יכולה להקים משרה שלמה חדשה או לא להקימה כלל – הרי היא מפסידה בעקיפין באותן משרות שקיומן הכרחי, אך יכלו להתבצע על-ידי אדם במשרה חלקית. אנו צופים כי הפעלת אזרחים, בפרט בעלי השכלה גבוהה,



מספר לובשי המדים למינימום הנגזר ממנה
ישקמו את הדימוי הציבורי של לובשי המדים
כאוכלוסייה מובחרת. דימוי זה נשחק בהדרגה
נוכח מצב שבו לובשי מדים רבים אינם נתפסים
בציבור כמי שאופי עבודתם שונה מזה של עובד
מדינה מן השורה. מצב זה גם יפעל לחיוב גם
בתוך הצבא פנימה, יגביר את המוטיבציה ואת
העבודה מתוך תחושת שליחות. לנקודה זו אנו
מייחסים חשיבות גדולה במיוחד.

