

**שינויים מבניים:
ההון האנושי בצבא,
מודלים והשפעות**

השינויים במודל שירות הקבע כביטוי לאימוץ תפיסות ופרקטיקות ניאו-ליברליות בצה"ל

מוטי ספראי

א. רקע

ב. ניאו-ליברליזם והארגון הצבאי

ג. השינויים במודל הקבע כביטוי לחיזוק התפיסות הניאו-ליברליות בצה"ל

ד. תעדוף פנימי וחלוקה בין ליבה ופריפריה

ה. הגברת הארעיות בשירות

ו. אימוץ והחלת פרקטיקות מהשוק החופשי בתוככי המנגנונים הצה"ליים

ז. עוצמת המהלך הניאו-ליברלי בצה"ל בראייה השוואתית

ח. אתגרים שנוצרים בעקבות אימוץ התפיסות הניאו-ליברליות

במודל שירות הקבע

1. אתגר הלגיטימציה החברתית

2. אתגרי הלגיטימציה שבדיפרנציאציה

3. אתגר שימור מעמד התומכ"ל ביחידות השדה

ט. שימור השליחות המוסדית במבנים תעסוקתיים

י. דיון

א. רקע

ניאו-ליברליזם היא התפיסה הכלכלית המובילה בעולם מאז שלהי המאה ה-20, המוצגת בכלכלה המודרנית פעמים רבות כאמת שלא ניתנת לערעור. המושג תפס תאוצה בספרות החל משנות ה-90 של המאה הקודמת (Thorsen and Lie, 2009). הרווי מגדיר את הניאו-ליברליזם כתאוריה כלכלית-פוליטית המניחה שרווחה אנושית תושג על-ידי שחרור ומתן אפשרות לפרט לממש את החירויות היזמיות שלו. התאוריה עוסקת בהבניית מוסדות המדינה ככאלה המשמרים זכויות לרכוש פרטי ולשוק חופשי (Harvey, 2005).

שורשיה של התפיסה הניאו-ליברלית נטועים בתפיסות הכלכלה הליברלית שפיתח אדם סמית במאה ה-18. הכלכלה הליברלית טוענת כי עושר ושגשוג לא מגיעים מצבירת הון על-ידי המדינה אלא מהתפתחות כוח העבודה והיוזמה הפרטית של האזרחים במסגרת השוק החופשי, אשר מתאפשרים דווקא במצב שבו המדינה מפחיתה את התערבותה בשוק (Smith, 1976).

התפיסה הליברלית הייתה התפיסה המובילה בבריטניה ובארצות הברית בראשית המאה ה-19. למול תפיסה זו התפתחו שני סוגי ביקורת מרכזיים: הגישה הרומנטית יצאה כנגד ההנחה האינסטרומנטאלית של הפרט המנסה למקסם את רווחיו, וטענה כי אנשים פועלים גם מתוך אידאלים של טובת הכלל ולכן למעורבות מדינית נרחבת ישנו מקום כחלק ממימוש אותה פעילות שאיננה אינדיבידואלית ותועלתנית. מצד אחר, הביקורת הסוציאליסטית יצאה נגד ההתעלמות של הגישה הליברלית מיחסי הכוח הלא-שוויוניים המוטמעים בנקודת הפתיחה של ההון הפרטי של שחקנים שונים בחברה. מרקס הרחיב את הביקורת לא רק כלפי אי השוויון שבהון הפרטי אלא כלפי הבעייתיות שבמונח ההון הפרטי כשלעצמו שמיתרגם לסחר בכוח עבודה ולניצול מעמדו (Clarke, 2005).

הביקורת כלפי הניאו-ליברלים והתביעות המהפכניות לשינוי חברתי הובילו לאימוץ מודל מדינת הרווחה הקניסיניאנית. המשבר הכלכלי בשנות ה-70 וה-80 הוביל לתנועה חזרה לכיוון הגישות הליברליות, תוך קריאה לריסון תקציבי ולצמצום מעורבות המדינה. תנועת מטוטלת זו כונתה, החל משנות ה-90, בשם ניאו-ליברליזם.

קיים דיון נרחב באשר לדמיון ולשוני שבין התפיסות הליברליות הקלאסיות ובין הניאו-ליברליזם (Thorsen & Lie, 2009). נציין כמה מאפיינים המייחדים את הניאו-ליברליזם והרלוונטיים לארגון הצבאי.

ראשית, בעוד שהתאוריות הליברליות התייחסו לגורמי המדינה באופן עקרוני שלילי, הרי שהתאוריות הניאו-ליברליות מקנות תפקיד וחשיבות למדינה ולרגולטור, ועוסקות הרבה באופן פעולתם כגורם שלא רק שאיננו צריך להפריע לשוק החופשי, אלא אדרבה – תפקידו לתמוך בו על-ידי יצירת תנאים לשוק חופשי באזורים שבהם קיים כשל שוק.

הפעולה המשולבת של רונלד רייגן בארצות הברית, של מרגרט תאצ'ר בבריטניה ושל דנג שיאופינג בסין, אכן הובילה לכך שהפרויקט הניאו-ליברלי הובנה ככזה שאיננו מצוי בהנגדה ממסד המדינתית, אלא מובל ומקודם על ידו. ממילא, התאוריות הניאו-ליברליות רואות בגופי הממסד שחקן שאמור לפעול ולהיבנות באופן המאמץ ומקדם את התפיסות הניאו-ליברליות, ועוסקות באופן שבו מתאים עצמו הממסד לקידום הגישה הניאו-ליברלית.

שנית, בעוד שהתאוריה הכלכלית הליברלית הקלאסית הייתה שזורה באופן הדוק עם תפיסה ליברלית של דמוקרטיזציה, שוויון וזכויות אדם, טוען הרווי כי העובדה ששליטים לא דמוקרטיים כדוגמת דנג שיאופינג בסין ופינושה בצ'ילה דגלו בגישה ניאו-ליברלית, ממחישה כי הגישה הניאו-ליברלית מתמקדת בזכות ליוזמה ולקניין חופשי של בעלי הכישרון אך איננה מתיימרת בהכרח לאחוז בגישה ליברלית שלמה לגבי רוח האדם

(Harvey, 2005). הפרויקט הניאו-ליברלי מתמקד בפרקטיקות ולא באידאולוגיות כוללניות. הפרקטיקות הנפוצות שמציע מילטון פרידמן, אחד מאבות השיטה, הן דה-גולציה, הפרטה וקיצוץ דרסטי במיסים (Friedman, 1980).

שלישית, הניאו-ליברליזם חופף לתקופה שבה הפכה הכלכלה לגלובאלית. סוגיות של היחלשות המדינה, תאגידים בין-לאומיים ומבנים כלכליים רשתיים חוצי גבולות, מופיעות בתאוריה הניאו-ליברלית ולא בגישה הליברלית הקלאסית.

ב. ניאו-ליברליזם והארגון הצבאי

תורסן ולי קובעים כי בניאו-ליברליזם, המטרה הלגיטימית היחידה של המדינה היא שמירת החירויות, בדגש על הכלכליות, של היחיד (Thorsen and Lie, 2009). למול הנחה זו, נדמה שבישראל, שבה מונהג צבא העם, הנשען על עקרונות רפובליקניים (לוי, 2007), אמור הניאו-ליברליזם להיות "אויבו" של הצבא ואיום מרכזי על חוסנו ועל מעמדו.

טענת מסמך זה, כי צה"ל מאמץ תאוריות ניאו-ליברליות, איננה מובנת מאליה ודורשת הסבר והעמקה. אולם, בטרם נצלול למקרה הישראלי נבחן עוד קצת את היחס בין הגישות הכלכליות הליברליות והניאו-ליברליות ובין הארגון הצבאי.

מעניין לראות כי כבר אדם סמית, הנחשב לאב המייסד של הכלכלה המודרנית בכלל והניאו-ליברליזם בפרט, יצר זיקה בין השקעה בצבא ובין המודל הכלכלי של המרכנתיליזם שכנגדו הוא יצא. במסגרת המרכנתיליזם, מגנה המדינה על מערכת המיסוי והענקת הזיכיונות למונופולים באמצעות צבא יקר וכניסה למלחמות בזבזנות (Smith, 1976).

עם זאת, הגישות הניאו-ליברליות מקנות תפקיד לממסד בשמירת השוק החופשי ואף ביצירתו באזורים ובנסיונות שבהם מתקיימים כשלי שוק. הרווי מגדיר את תפקיד מערכות הביטחון בניאו-ליברליזם כהגנה על ערכי השוק וייצור ביטחון ושוק חופשי (Harvey, 2005).

הצבאות, כחלק מהארגונים המדינתיים, השתנו החל משנות ה-70 בכיוונים התואמים לגישה הניאו-ליברלית. אנתוני קינג עשה שימוש במונח 'הצבא הפוסט-פורדיסטי' כדי לתאר את השינויים שחלו בצבאות מהזווית הכלכלית (King, 2006). השנים שבהן החל המודל הפוסט-פורדיסטי לאפיין את ההתנהלות הצבאית חופפות לתקופת העיצוב של הניאו-ליברליזם, ובמידה רבה ניתן לראות בפרמטרים של הפוסט-פורדיזם היטל של התביעות הניאו-ליברליות לתוככי הארגון הצבאי. קינג מונה ארבעה שינויים

המאפיינים את הצבאות הפוסט־פורדיסטים:

1. קיטון ארגוני תוך התמקדות בליבת העשייה - הלחימה והעסקה בהסדרים זמניים במשימות פריפריאליות.
2. מיקור חוץ, כחלק ממגמת ההפרטה של השירות הציבורי שעליה ממליץ מילטון פרידמן. עליה מ-1% של כוח האדם המועסק על-ידי קבלן במלחמת המפרץ ל-10% עובדי קבלן מתוך כלל הכוחות במלחמת עירק.
3. מרכז - הקמת מפקדות המאחדות בין גופים, זרועות ופונקציות.
4. לחימה באמצעות רשת, הנגזרת ממהפכת המידע אך היא גם בעלת השלכות משאביות וארגוניות רבות.

יגיל לוי ממשיך ומפתח את המשמעויות של הגישה הניאו-ליברלית ביחס לצבאות, וטוען שצבאות הפכו מצבא אזרחים לצבא השוק (Levy, 2010). לוי משלב בין המודלים שעסקו בהיבטים תרבותיים וחברתיים של השינויים בצבאות, כמו בין הצבא הפוסט-מודרני של מוסקוס (Moskos, 1977) ובין המודל הכלכלי הפוסט-פורדיסטי של קינג. לוי טוען כי צבא השוק מאמץ פרקטיקות שוק כדי להתמודד עם סוגיות חברתיות, אסטרטגיות, כלכליות, פוליטיות ותרבותיות, ומדגים זאת באמצעות חקר המקרה של צה"ל, צבא שלכאורה מצוי בנסיבות שאינן מעודדות מעבר לצבא שוק, אולם המהלך לא פסח גם עליו.

ההבדלים בין צבא אזרחים לצבא שוק, לפי לוי, מסוכמים בטבלה הבאה:

הפרמטר	צבא אזרחים	צבא השוק
מערכת הערכים	מיליטריזם מעל לשוק	מיליטריזם מוכפף לשוק ולאילוצים כלכליים
מבנה הצבא	מבנה פורדיסטי	מבנה פוסט־פורדיסטי
ההיררכיה הצבאית	היררכיה אנכית	היררכיה מבוססת רשת
תרבות צבאית	ערכים מקצועיים צבאיים	אימוץ ערכי שוק על-ידי המקצוע הצבאי
המקצוע הצבאי	מקצוע מובחן של מונופול ציבורי	מיזוג של עיסוקים צבאיים ואזרחיים
מהות השירות הצבאי	שירות כחובה אזרחית ושליחות	שירות במשמעות מסחרית-עסקית
מו"מ עם המגויסים	שיח רפובליקני המתקיים גם בחברה	יחסים חוזיים המולידים התאגדות

המודל של לוי, שעיקריו פורטו בטבלה הנ"ל, והמתאר את מאפייניו של הצבא המשוקע בחברת השוק לעומת הצבאות המסורתיות, משלב בין תפיסות ערכיות של שוק להתגברות מאפיינים תעסוקתיים כביטוי לצבא השוק. משני המודלים ניתן לזקק מאפיינים שמצביעים על ניאו-ליברליזם - תעדוף והתמקדות בליבה, מיקור חוץ, אימוץ ערכי שוק במסגרת הצבא והתגברות המאפיינים התעסוקתיים והאזרחיים בעשייה הצבאית.

ג. השינויים במודל הקבע כביטוי לחיזוק התפיסות הניאו-ליברליות בצה"ל

הבחירה להתמקד בשירות הקבע כזירה לבחינת החזרה של תפיסות ניאו-ליברליות לצבא איננה מקרית. הדברים מתקשרים לטענתה של משה, באסופת מאמרים זו, לפיה בחברה הישראלית התפתחו מסגרות שיח שונות ביחס למערך החובה, הקבע והמילואים. בעוד שהשיח סביב צבא החובה ממוסגר תחת הגיונות חברתיים, הרי שהדיון סביב צבא הקבע ממוסגר תחת הגיונות כלכליים ניאו-ליברליים.

שורשי השיח החברתי הניאו-ליברלי נעוצים בגידול החד שהתרחש בצבא הקבע לאחר מלחמת יום הכיפורים. צבא הקבע שילש את גודלו תוך פחות מעשור, מ-1967 ל-1977, ובעיקר בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים. כתוצאה לוואי של מהלך זה, בראשית שנות ה-90 פרשו משרתי קבע רבים שהתגייסו באותה תקופה, לגמלאות בהיותם סביב גיל 40, כפי שהיה מקובל אז בצבא. הקפיצה בעלויות הגמלאות בעקבות כך, שהתרחשה בתקופה שבה, כאמור, חלחלו התפיסות הניאו-ליברליות גם לישראל, הובילה לביקורת ציבורית כלפי תנאי השירות הייחודיים של משרתי הקבע, בדגש על הפרישה המוקדמת. ביקורת זו נמשכת מאז ועד ימים אלה, כאשר היא מתעצמת בעיקר סביב דיוני התקציב (שוכל, 2014).

הביקורת על תנאי הפרישה מובלת על-ידי מובילי דעה מהתחום הכלכלי ונשענת על הגישה הניאו-ליברלית המעוניינת להפחית את מעורבות המדינה באמצעות צמצום המחויבות לתשלומי גמלאות על חשבון תקציב המדינה. ביקורת זו היא חלק ממהלך רחב של "הפרטת" המחויבות המדינתית לדאגה לגמלאות, מהלך שהחל בשנות ה-90 עם ההחלטה לבטל את הפנסיה התקציבית המשולמת מתקציב המדינה. מהלך זה לא פסח על צה"ל, שעבר אף הוא לפנסיה צוברת בראשית שנת 2004, אלא שגיל הפרישה המוקדם מחייב דאגה לפנסיה גישור על חשבון המדינה עד לגיל 67, ואותה פנסיה גישור ממשיכה לעמוד במוקד הביקורת הניאו-ליברלית על תנאי הפרישה של משרתי הקבע.

הפרישה המוקדמת ממשיכה להתקיים באופן עקרוני גם כיום, וניתן לטעון כי הגישה הניאו-ליברלית טרם השיגה את מטרתה, טענה שמשתקפת מן העיתונות הכלכלית המלאה בהתבטאויות המביעות תסכול מחוסר ההצלחה, לכאורה, להשפיע על מהלך זה:

"על הפנסיה של אנשי הקבע, לעומת זאת, אין למשרד האוצר שליטה. זוהי אחוזה פרטית של הרמטכ"ל שעושה בה פחות או יותר כבשלו" (ארלוזורוב, דה מרקר, 30/10/2014)

אולם, ברצוני לטעון כי בפועל, בשני העשורים האחרונים, חלו שינויים מרחיקי לכת המשקפים חדירה של דפוסים ניאו-ליברליים לתפיסות ולדפוסי הפעולה של צה"ל. בין השנים 2003-2015 התייחסו שש ועדות שונות לסוגיית מודל שירות הקבע. שלוש מהן - ועדת ברודט (2006-2007), ועדת טישלר (2011-2012) וועדת לוקר (2014-2015), עשו זאת כחלק מניתוח כולל של תקציב הביטחון, ואילו ועדת האלוף במיל' עמוס מלכא (2003), ועדת האלוף במיל' יפתח רון-טל (2009-2010) וועדת ר' אכ"א, האלוף חגי טופולנסקי (2014), התמקדו בסוגיית מודל הקבע. זאת לצד מהלכים ארגוניים נוספים, כדוגמת חלוקת הקבע לתקנים זמניים של קבע ראשוני ולתקני קבע מובהק, מעבר לפנסיה צוברת, תוספת של עילות לפיטורין ועוד. צוותים אלו היוו פלטפורמות לחדירת תפיסות ומנגנונים ניאו-ליברליים לצה"ל.

העבודה הנוכחית מתבססת על ניתוח של מקורות גלויים כדוגמת עיתונות ודוחות הוועדות הנ"ל כדי לאפשר דיון ציבורי בתהליכים. את חדירת התפיסות הניאו-ליברליות נמחיש בשלושה היבטים מרכזיים: תעדוף וחלוקה בין ליבה ופריפריה, הגברת הארעיות בשירות הקבע ואימוץ מנגנונים מעולם השוק החופשי לתוככי ניהול הצבא.

ד. תעדוף פנימי וחלוקה בין ליבה ופריפריה

קינג מונה את החלוקה שבין ליבה ופריפריה כמאפיין הראשון של הצבא הפוסט-פורדיסטי המושפע מהתפיסות הניאו-ליברליות. גם בצה"ל ניתן לזהות דפוס של תעדוף פנימי מתעצם במסגרת השינויים במודל הקבע.

המימד הבולט ביותר בתעדוף הפנימי הוא החלוקה בין לוחמים לעורפיים, חלוקה שמובילי דעה האוחזים בגישה ניאו-ליברלית תובעים באופן עקבי את יישומה:

"ואין מדובר בלוחמים. הצבא מתהדר בנוצותיהם של הלוחמים, המחרפים נפשם על הגנתה של מדינת ישראל, כסיבה לדחות כל הצעה להרעת תנאי השכר בצבא. אלא שהלוחמים מהווים כיום רק כרבע מאנשי הקבע. 75% מאנשי הקבע אינם לוחמים [...] על אף זאת הם נהנים - מתוקף היותם אנשי צבא - מתנאי שכר ופנסיה חריגים [...] האמת חייבת להיאמר: אין כל הצדקה, כלכלית או מוסרית, לפנסיה הגבוהה שמשלם

הצבא לאנשי הקבע שאינם לוחמים" (ארלוזורוב, דה מרקר, 26.05.2010).

התביעה לתעדוף בין לוחמים לאחרים אומצה על ידי מרבית הוועדות שעסקו בנושא, החל מוועדת עמוס מלכא, שיצרה דיפרנציאציה בגיל הפרישה בין לוחמים ואחרים (טמקין, גלובס, 26.08.2003), דרך ועדת רון-טל שאימצה תעדוף זה (ארלוזורוב, הארץ, 13.07.2010), וכלה בדוח ועדת לוקר (2015) שהמליץ לבטל כליל את הפנסיה המוקדמת למי שאינו לוחם, להמירה במענק חד-פעמי ולשמר את הפנסיה המוקדמת רק ללוחמים.

הדיפרנציאציה בין הלוחמים ללא-לוחמים, שהציעו הוועדות ושאר יושמה בחקיקה בעקבות ההסכם עם האוצר ב-2010, הוצגה ככזו שלא נכפתה על צה"ל אלא אומצה על ידי הדרג הבכיר כנכונה וכראויה:

"יעלון הביע בעבר הסתייגות מכך שתנאיהם של כל אנשי הקבע מוצמדים לאלו של הלוחמים. הוא סבור כי יש צורך בדיפרנציאציה" (הראל, דה מרקר, 01.09.2003).

לצד הדיפרנציאציה בין לוחמים לעורפיים, ניתן לזהות ציר נוסף של דיפרנציאציה בין קצינים לנגדים. ועדת רון-טל המליצה על חלוקה בין קצינים לנגדים כאשר גיל הפרישה לנגדים יהיה גבוה משמעותית מזה של הקצינים (שובל, ישראל היום, 04.04.2010). חלוקה זו משקפת אף היא תעדוף גבוה יותר של הקצונה, אוכלוסיית הליבה של צה"ל, למול הנגדים שאינם בתפקידי הניהול וההובלה הארגוניים.

לצד צירי החלוקה המרכזיים בין לוחמים לעורפיים ובין קצינים לנגדים, במודל הקבע ה"חדש" שעוצב בעקבות ועדת רון-טל נעשתה דיפרנציאציה בין קצינים טכנולוגים לקצינים תומכי לחימה. נושא זה יורחב להלן.

מגמת הדיפרנציאציה והתעדוף אינה משתקפת רק ביחס לגיל הפרישה ולמענקי הפרישה, אלא גם ביחס למאפיינים מרכזיים אחרים כמו השכר. לדוגמה, ועדת לוקר המליצה להחיל מודל שכר דיפרנציאלי המתעדף את אוכלוסיות הליבה, בדגש על הלוחמים ועל המקצועות המבוקשים במשק. גם במדיניות הנהוגה כיום, התמריצים לשימור כוח האדם בצה"ל, שהם מנגנונים חדשים יחסית (משנות ה-2000), מתאפיינים בחלוקה דיפרנציאלית המתעדפת את מערכי הליבה – הלחימה והטכנולוגיים.

ה. הגברת הארעיות בשירות

אחת הנגזרות של התעדוף בצבא הפוסט-פורדיסטי היא שימוש בהסדרים ארעיים יותר המאפיינים שוק עבודה משני. גם בצה"ל נעשו מהלכים בכיוון הגברת הארעיות. המהלך הבולט ביותר הייתה החלוקה בשנת 1998 בין תקני קבע ראשוני זמניים לתקני קבע

מובהק המאפשרים שירות קבוע. כך, כל משרת המוצב על תקן ראשוני ואיננו מקודם לתפקיד בתקן קבוע תוך 7 שנים - משתחרר מצה"ל.

חלוקה זו הייתה שינוי מהפכני בשירות הקבע, שכן לראשונה, היא יצרה מעמד של אנשי קבע לובשי מדים בהסדר שהארעיות בו מובנית. דוח לוקר מתייחס לקבע הראשוני במונחים המתארים שוק עבודה משני, כ"הסדר העסקה ללא קביעות ובשכר נמוך" (דוח ועדת לוקר, עמ' 33).

יתרה מזאת, השימוש בתקנים הזמניים הלך והתעצם עם השנים כך שמ-35% של משרתים בקבע ראשוני ב-1998, הגיעו בשנת 2013 לכך שיותר ממחצית ממשרתי הקבע הם בקבע ראשוני, כפי שניתן ללמוד מהתרשים הבא (ארלוזורוב, דה מרקר, 25.03.2014):



שימוש גובר והולך בהסדרים קצרי טווח בשכר נמוך הוא מאפיין של כל הצבאות הפוסט-פורדיסטיים (King, 2006). אולם, בעוד שבצבאות אחרים ניתן לזהות מגמות של מיקור חוץ כערוץ שדרכו ממומש שוק העבודה המשני, הרי שבצה"ל הערוץ המרכזי הוא של לובשי מדים בהסדר זמני. טענתי היא ששוני זה נובע ממודל "צבא העם" הנשען על צמיחתם של אנשי הקבע משורות החובה. ה"מתיחה" של שירות החובה לתקופה קצרה יחסית של שירות קבע זמני מאפשרת לצה"ל ליהנות ממרחב המיון העשיר שמייצר גיוס החובה, תוך הבניית הסדר העסקה שאיננו מייצר עלויות פנסיוניות ניכרות.

הארעיות לא עצרה בקבע הראשוני. החל משנת 2010, בעקבות מודל הקבע ה"חדש", החלו לממש עילות פיטורים גם בקבע המובהק, לא רק בשל תפקוד לקוי אלא גם בשל היעדר אופק שירות (ברקת, גלובס, 19.05.2015).

במודל הקבע הצעיר שעליו המליצה הוועדה בראשות ר' אכ"א, האלוף חגי טופולנסקי, הורחבה הארעיות בעולם הקצונה ל-7 שנים נוספות, והפרישה מוענקת רק למי שקודם לדרגת סא"ל או שתפקידו נמנה עם מספר מצומצם של תפקידי רס"ן בכירים המשמשים כסוג של מוקדי ידע (זיתון, 12.01.2016, ynet).

מעניין לציין כי צה"ל לא רק שאיננו מסתיר עובדות המתקשרות לארעיות, שלכאורה יכלו להתפרש כפגיעה בתנאי ההעסקה בצבא לעומת גופים מדינתיים אחרים, אלא הוא אף מבליט אותן ביוזמתו. לדוגמה, באתר האינטרנט הרשמי של צה"ל נאמר ביחס למודל הקבע הצעיר:

"בעוד במגזר הציבורי זכאים העובדים לקביעות לאחר חמש שנים, בצה"ל נכנסים המשרתים ל"קבע מובהק" רק לאחר שבע שנים, וגם הוא לא מבטיח את מקומם. העילות לפיטורים עד גיל 40 בצה"ל הן רחבות – החל מתפקוד שאינו מספק ועד לקיצוץ תקן. לאחר גיל 40 ישנה סמכות ייחודית לפיטורין לפרישה, כלומר לחייב משרת לצאת לפרישה מוקדמת ובכך להוציאו ממעגל העבודה [...]"

לפי המודל החדש, מבין כלל הקצינים שהתחילו שירות קבע, רק אחד מתוך חמישה משרתים יעבור לקבע מובהק ורק אחד מתוך עשרה יגיע לגיל פרישה". (<http://www.idf.il/1133-22518-he/Dover.aspx>)

מהציטוט ניתן לראות כי צה"ל רואה בארעיות סוג של בידול בינו ובין יתר המגזר הציבורי. טענתי היא כי בעבור חלק ניכר ממפקדי צה"ל לא מדובר בבידול שהוא אך ורק לרעת צה"ל. מפקדים רבים שגדלו על בסיס התפיסה הניאו-ליברלית רואים בארעיות המובנית מצב רצוי המאפשר ניהול נכון יותר של משאבים וגמישות הפעלתית המבדלת את צה"ל מהמגזר הציבורי ומקרבת אותו אל המגזר העסקי ואל מודל השוק החופשי הנשאר. ואכן, מודל הקבע הראשוני זוכה לתשבחות גם מצד גורמים האוחזים בתפיסות ניאו-ליברליות:

"זהו מודל ניהול כוח אדם חדשני, ובמונחי השירות הציבורי – גם פורץ דרך. הקביעות אינה מובנת מאליה; רק הטובים ביותר מקבלים אותה, ובינתיים הצבא נהנה מגדודים של עובדים צעירים בשכר נמוך יחסית" (ארלוזורוב, דה מרקר, 25.03.2014).

1. אימוץ והחלת פרקטיקות מהשוק החופשי בתוככי המנגנונים הצה"ליים

כמצוין במבוא, התפיסה הניאו-ליברלית מתאפיינת לא רק בתביעה לצמצום התפקוד המדינתי, אלא בחדירה לתוככי המוסדות המדינתיים מתוך מגמה להופכם לסוכנים של התפיסה (Harvey, 2005), על-ידי הבניית שווקים במקומות שבהם הם אינם קיימים.

ואכן, במסגרת השינויים במודל הקבע, ניתן לזהות אימוץ של פרקטיקות השאובות מהשוק החופשי האזרחי על-ידי מפקדים וקציני מטה, שמלמדות על עומק ההשפעה של התפיסה על המנגנונים ועל המדיניות ביחס למשרתי צבא הקבע.

נקודה ראשונה, גם אם מובנת מאליה, היא אימוץ העיקרון הניאו-ליברלי של הפחתת המעורבות הממשלתית בעולם הפנסיוני - החל בחלוקה בין קבע ראשוני וקבע מובהק, עבור דרך ההחלטה לביטול הפנסיה התקציבית והמעבר לפנסיה צוברת, וכלה בהמלצת ועדת לוקר להמרת פנסיית הגישור במענק חד-פעמי וההחלטה להחיל המלצה זו על רס"נים שלא קודמו - כל המהלכים מראים מגמה ברורה של הפחתת אחריות ממסדית לסוגייה הפנסיונית באמצעות השינויים במודל.

הן ועדת לוקר והן מודל הקבע הצעיר מסתמכים בהחלטותיהם על הנחת ההשתלבות בקריירה שנייה בשוק האזרחי החופשי כמענה לביטול הפנסיה, כך שלמעשה כוחות השוק וההשתלבות בהם נתפסים כחלופה למעורבות הישנה בעולם הפנסיוני של פורשי צה"ל.

מנגנון נוסף המשקף חדירה של פרקטיקות מעולם השוק החופשי, הוא קביעת תנאי השירות והפרישה של משרתי קבע על סמך יכולת ההמרה התעסוקתית שלהם בשוק העבודה האזרחי ולא על סמך קריטריונים צבאיים כדוגמת רמת הפעילות.

כאשר הציעה ועדת עמוס מלכא בראשית הדרך את הדיפרנציאציה בין לוחמים לעורפיים, כללו הדוברים מטעם הצבא בנשימה אחת את הטכנולוגים עם יתר המשרתים העורפיים (פריש, 23.09.2003, ynet). בעקבות מחאת מפקדים ממערך הטכנולוגים והטענה שללא פרישה מוקדמת לא יצליחו לשמר את הטכנולוגים בשירות קבע, הוגדרה קטגוריה ייחודית למשרתים מהמערך הטכנולוגי. ועדת רוך-טל כבר הגדירה מראש גיל פרישה ייחודי למשרתים הטכנולוגים שבידל אותם מיתר המשרתים תומכי הלחימה. במודל הצבא המסורתי יכולת ההמרה האזרחית לא היוותה עיקרון מארגן בבסיס המודל וטופלה באמצעים נקודתיים (מענקי תמריץ מעבר לשכר הבסיסי). החדרת שיקולים של היצע וביקוש כח אדם לבסיס מודל הקבע מלמדת על חדירת העקרונות הניאו-ליברליים לבסיס החשיבה של מקבלי ההחלטות.

מן הצד השני, נימקה ועדת רוך-טל את העלאת גיל הפרישה לנגדים "בהנחה כי השוק האזרחי אינו מחכה להם בזרועות פתוחות" (ארלוזורוב, הארץ, 13.07.2010).

ועדת לוקר המשיכה במגמה זו וקבעה כי חוקי הביקוש וההיצע במשק מהווים צידוק ומנגנון המאפשר החלת שכר דיפרנציאלי לאור רמת השכר האזרחית:

"הוועדה סבורה כי אין הצדקה לפערי השכר המשמעותיים שישנם בין משרתי קבע

במקצועות "אזרחיים", ובין מקביליהם בשירות המדינה ובמקרים מסוימים גם בשוק האזרחי. ראוי שהצבא יבחן את רמות השכר של המשרתים במקצועות אלה ויערוך התאמות נדרשות בשכרם".

מענק השחרור החד-פעמי שהציעה ועדת לוקר נשען אף הוא על יכולת ההמרה של הניסיון הצבאי במשק האזרחי:

"חלק מן התכלית של מענק סיום השירות הוא לאפשר לאלה שמשרתים בתפקידים השוחקים ביותר, שבשוק האזרחי אין לניסיונם רלוונטיות מובהקת, להשתחרר בגיל מוקדם יותר תוך ביטחון כלכלי הוגן. מנגד, משרתים להם תפקיד מקצועי, צוברים במהלך שירותם ניסיון מקצועי שישרת אותם היטב לאחר פרישתם. לכן רכיב נוסף בחישוב המענק צריך להיות אופי השירות של הפרוש, תוך התחשבות בכלל התפקידים שמילא משרת בקבע המסיים את שירותו".

נקודת הייחוס של השוק האזרחי היא מאפיין מרכזי של הצבא התעסוקתי של מוסקוס (Moskos, 1977) ושל צבא השוק הניאו-ליברלי במודל שמציע יגיל לוי (Levy, 2010).

מאפיין שלישי של השוק החופשי הוא התחרות. אמנם צה"ל איננו ארגון למטרת רווח ולכן מורכב יותר לייצר בו תחרות על שורת הרווח, אולם מודלי השירות מנסים להחיל את השפה התחרותית ביחס לקידום בשערי המיון, זאת מתוך תפיסה שהעובדה שלא כולם מתקדמים תייצר תחרות שתטייב את האיכות, וכדברי דובר צה"ל:

"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" (<http://www.idf.il/1133-22518-he/Dover.aspx>).

כך, שחרור כוח אדם ומיונו בשערים, מוצג במודל בפי דוברים משורות הצבא לא רק כאילוץ הנגזר בשל קיצוץ במכסות הפרישה, אלא כמהלך המבוצע גם "לכתחילה" מתוך רצון לעודד תחרותיות שהיא, בתפיסה הניאו-ליברלית, הכלי שמייצר איכות ומצוינות.

מנגנון רביעי המאפיין את השוק החופשי הוא סחר החליפין והיכולת לייצר חליפיות בין משאבים. במסגרת הדיון במודל השירות בתוכנית הרב-שנתית "גדעון", הוצע לייצר חליפיות בין תקני ראשוני ומובהק ובין תפקידי קצינים ונגדים ואף ובין הסדרי העסקה שונים (אזרחים, מיקור חוץ, שירות קבע ועוד). כחלק מהתוכנית הרב-שנתית הנוכחית, עובר צה"ל מניהול כוח אדם לפי תקנים למדידת עלות ההוצאה על כוח אדם (עייני בסרטון הרשמי הבא על תר"ש "גדעון"):

(<https://www.youtube.com/watch?v=ZbyBOhWkhjg>).

החליפיות בין תקנים והסדרי שירות וההתייחסות לסוגיית עלות כוח האדם כמדד המרכזי, תואמים לתפיסה הניאו-ליברלית הרואה בכוח העבודה חלק מן הטובין המוצעים במסגרת סחר החליפין בשוק החופשי.

כללו של דבר, ניתן לראות כי במסגרת המודלים החדשים צה"ל לא רק מתאים את עצמו לתביעה העקרונית לקצץ בתקציבו, אלא הוא מאמץ לתוך מנגנוניו הצבאיים דפוסי פעולה המקדמים את עקרונות השוק בתוככי מערכת הביטחון. שינויים אלו מלווים בשינוי תפיסתי בקרב המפקדים המאמצים את הנחות היסוד הניאו-ליברליות ובכך מכוננים תשתית למהלכי השינוי.

ז. עוצמת המהלך הניאו-ליברלי בצה"ל בראייה השוואתית

אחד המאפיינים המרכזיים של התפיסה הניאו-ליברלית הוא הפיכתה לסוג של אמת מובנת מאליה שלא ניתן לערער עליה ביחס לאופן שבו הדברים פועלים. ממילא, ההתפשטות של הניאו-ליברליזם מתבצעת לרוב באמצעות איזומורפיזם - תהליכי חיקוי והתפשטות רוחביים של התאוריה (Clarke, 2006).

אשר על כן, התבוננות קצרה בנעשה בצבאות אחרים בהיבטים אלו מתבקשת כדי להבין את עומק חדירתן של התפיסות הניאו-ליברליות בישראל בצירים ובמימדים שונים.

על קצה המזלג ניתן לומר כי ביחס לקריטריון של היקף הסד"כ כמדד למעורבות המדינתית בהיבט הביטחוני, הרי שהקיצוץ ביתר הצבאות המערביים עמוק בהרבה מהקיצוץ בצה"ל. מרבית הצבאות קטנו בעשורים האחרונים בשיעור של למעלה מ-50% (ז"ק וראביד, 2008; פרנקל, 2015). זאת למול קיצוץ של פחות מ-10% בהיקף משרתי הקבע בתר"ש "גדעון" (מצגת תר"ש "גדעון").

מן הצד השני, בהיבט יחסי הקידום, בצה"ל המצב מתקדם לכיוון הארעיות והתחרותיות הרבה יותר מבצבאות האחרים. למול אמירה כי בצה"ל רק 1 מ-11 יגיע לפרישה, הרי שבצבאות הזרים ערוץ העזיבה המרכזי של קצינים (למעלה מ-50%) הוא בדרך של פרישה לגמלאות. גם יחסי הקידום בצבא ארצות הברית בין הסרן לרס"ן הם של 80% קידום, ובפועל בחיל האוויר ובחלק מהזרועות האחרות יחס הקידום עולה ל-90%. לעומת זאת בצה"ל במודל החדש מציין דו"ץ כי פחות מ-20% מאלו שנכנסו לקצונה יקודמו למובהק. גם אם מנכים את אלו שמצויים בקבע מתוקף התחייבותם לקצונה בשירות החובה, עדיין המעבר בין ראשוני למובהק מייצר יחס קידום של כ-50% בראייה מטכ"לית בקצונה, ובעולם הנגדים סיכויי הקידום נמוכים עוד יותר - רק כ-1 מ-3 יקודם (מערך הנגדים בצה"ל, 2015). אלו יחסי קידום המייצרים מודל מוקצן הרבה יותר בהיבט הארעיות והתחרותיות בהשוואה למודל האמריקאי המהווה השראה לתהליך המיון והסינון בצבאות - up or out.

נקודה מעניינת נוספת בראייה השוואתית היא שבעוד שבצה"ל החלוקה בין לוחמים לעורפיים נתפסת כטבעית וכמובנת מאליה, במרבית הצבאות המערביים זכויות הפרישה הן תלויות ותק ודרגה בלבד והפריבילגיות של הקצינים הלוחמים מתבטאות בהזדמנויות שמסלול שירותם מציע להם למגוון רחב של תפקידים בכירים.

כאמור, ניתן לזהות מציאות שבה עצם ההשקעה בביטחון והמעורבות המדינתית בצבא בישראל גבוהה הרבה יותר מאשר בארצות הברית, כנראה בשל עוצמת האיום הביטחוני ומרכזיות הנושא הביטחוני בחברה הישראלית. אולם מצד אחר, בנושא פרקטיקות ניהול כוח האדם והסיכוי להגיע לפרישה ניתן לזהות חדירה של דפוסיס ניאו-ליברליים בעוצמה גבוהה יותר מאשר בצבאות האחרים שבהם הפנסיה התקציבית ממשיכה להתקיים והאופציה לבטלה באופן גורף לא עומדת על הפרק כפי שעמדה בדוח לוקר ובדוח טישלר.

ח. אתגרים שנוצרים בעקבות אימוץ התפיסות הניאו-ליברליות במודל שירות הקבע

חדירת התפיסות הניאו-ליברליות לצה"ל היא חלק ממגמה כלל עולמית של אימוץ הגישה הניאו-ליברלית באופן כמעט מוחלט. ההשלכות הערכיות והחברתיות של אימוץ התפיסה הניאו-ליברליות נידונו בהרחבה. במסמך זה ננסה לנתח את האתגרים שמציבים השינויים הניאו-ליברליים במודל הקבע בפני צה"ל ומפקדיו.

1. אתגר הלגיטימציה החברתית

דומה שהאתגר הראשון במעלה הוא גיוס הלגיטימציה החברתית למסלול שירות הקבע. השינויים המוצעים במודלי השירות מוצגים לרוב מפרספקטיבה של התייעלות כלכלית. אולם, ברצוני לטעון כי השיקול הלגיטימציוני מוביל פעמים רבות את קבלת ההחלטות גם של גורמי האוצר, האמונים לכאורה על השיקול הכלכלי.

ההוכחה הבולטת לכך היא הדחיפה של משרד האוצר למימוש הביגור לגיל ממוצע 50 בהסכם שנערך לאור המלצות ועדת רון-טל. צה"ל טען כבר אז שהמודל המוצע יקר יותר, אולם האוצר דחף למימושו. בדוח לוקר מופיע המשפט הסתום ביחס לתהליך הביגור כי: "גם משרד האוצר סבור שהתהליך לא השיג את יעדיו התקציביים" (שם, עמ' 43). מאחורי משפט זה עומדת, לטענתי, ההבנה כי ההחלטה על הביגור, יותר משנבעה מתחשיב כלכלי ספציפי נבעה מרצון לצמצם את הפער בגילאי הפרישה בין משרתי הקבע העורפיים לעובדים במשק, מתוך תפיסה כללית שהטבת הפרישה המוקדמת איננה מוצדקת ואיננה לגיטימית.

ראיית התהליכים מזווית של לגיטימציה ציבורית וחברתית מציפה את האתגר שבמודל

הצעיר המיושם בימים אלה. עיקר הביקורת הציבורית נסובה סביב עצם קיומו של גיל הפרישה המוקדם לעורפיים ולא סביב היקף הפורשים או עלות הגמלה. לשון אחר: הביקורת הציבורית היא על גיל ופחות על "גולגולות" או על "תקציב". והראיה – צה"ל עבר שינויים דרמטיים במודל הפרישה עם המעבר לפנסיה צוברת, החלוקה בין ראשוני למובהק ותהליך הביגור. מהלכים אלו, לו היו מיושמים במלואם היו מובילים לצמצום משמעותי של למעלה מ-50% בהיקף הפורשים שאינם לוחמים שזכאים לקצבה ובמשך השנים שבהם ניתנת קצבה זו – הן בשל העברת האחריות לקצבה מעל גיל 67 לקרן הפנסיה הצוברת, והן בשל ביגור גיל הפורשים העורפיים. אולם, הביקורת הציבורית לא חדלה להתקיים בעת יישום מהלכים אלו. לטענתי, נזקף הדבר לכך שבשיח הציבורי, עצם קיום הסדר הפרישה המוקדמת מקומם וזאת משיקולים של הוגנות השוואתית למול עובדים אחרים.

המודל הצעיר מציע צמצום מסוים בהיקף הפורשים ("גולגולות") בזכות שער המיון השני בין רס"ן לסא"ל, וירידה בעלות הגמלאות (בשל העובדה כי הפורשים יהיו צעירים יותר ויצברו פחות זכויות פנסיוניות). אולם, העיקרון כי קיימים משרתים – סא"לים ורס"נים מנוסים – שיזכו לקצבה בגיל צעיר אף יותר מבשנים האחרונות ממשיך להזין את תפיסת חוסר ההוגנות וההטבה הלא מוסרית כלשונה של ארלוזורוב, שעומדת בבסיס השיח החברתי הביקורתי כלפי הגמלאות.

2. אתגרי הלגיטימציה שבדיפרנציאציה

כפי שהוצג, המנגנון המרכזי שבאמצעותו התמודד צה"ל עם התביעות לשינוי מודל הפרישה היה התעדוף והדיפרנציאציה בין סוגי משרתים, החל מהחלוקה בין לוחמים לעורפיים במודל עמוס מלכא, עבור דרך החלוקה בין ראשוני למובהק ובין קצינים לנגדים, וכלה בחלוקה בין דרג הרס"ן לדרג הסא"ל.

תהליכי תעדוף אינם רק תהליכים המאפשרים להסיט משאבים לליבה, אלא הם מלווים בתהליכים סוציולוגיים של 'טיהור קטגוריאלי', כלשונו של לאטור, ויצירת אבחנות בין קבוצות (Latour, 1993). לשון אחר, הדיפרנציאציה גורמת לכך שגם הסביבה מייצרת אבחנות פנימיות רבות יותר, לא בהכרח באופנים שבהם הארגון היה מעוניין.

למשל, החלוקה בין קבע ראשוני לקבע מובהק והגידול בשיעור משרתי הראשוני, אפשרו לצה"ל להזייל את עלויות השכר ולהראות כי שכר משרתי הקבע נמוך בהשוואה לעובדים במגזרים אחרים. אולם, עצם חלוקה זו הובילה את הסביבה למקד את חיצי הביקורת בקבע המובהק, ולדרוש פגיעה ספציפית בתנאי משרתים אלו. כך, למול טענת דובר צה"ל כי:

"השכר נשחק ב-0.6%", ציטט דובר צה"ל נתונים מהדוח האחרון של הממונה על השכר במשרד האוצר, והוסיף נתונים נבחרים המראים בין היתר כי רבע מהקצינים והנגדים נדרשו להשלמה לשכר המינימום ו-47% מהמשרתים השתכרו משכורת נמוכה מהשכר הממוצע במשק, לעומת 15% בלבד בקרב שאר משרדי הממשלה". (ארלוזורוב, דה מרקר, 25.03.2014).

טוענת ארלוזורוב כי:

"כשהציבור מתייחס לשכר אנשי הקבע, הוא כמובן חושב על אנשי הקבע המובהק – אותם קצינים ונגדים הנשארים בצבא לחיים. דובר צה"ל, לעומת זאת, עושה ערבוב מכוון בין שתי האוכלוסיות, פשוט משום שהערבוב הזה מאפשר לו להציג ממוצעי שכר נמוכים בהרבה מהאמיתיים...

צה"ל ראוי לשבח על מודל הקבע הראשוני – אבל פחות ראוי לשבח על השימוש הציני שהוא עושה בנתוני הקבע הראשוני כדי לעמעם את המספרים האמיתיים של הקבע המובהק. כל ניסיון לקבל את נתוני השכר הממוצע של אנשי הקבע המובהק בלבד נתקל בסירוב מוחלט של הצבא – שם חוזרים ומדגישים כי הקבע הראשוני הוא חלק מהצבא, ולכן אין מקום לנכות אותו מהסטטיסטיקה. זאת, אף שבפועל גם הצבא מתייחס אל הקבע הראשוני כאל כוח אדם מסוג אחר, כפי שהדבר מתבטא בפערי השכר ובהטבות השכר" (שם).

ניתן לראות כי הדיפרנציאציה שהחיל צה"ל גורמת לתביעה לפרק את הארגון בעוד מגוון הקשרים.

מודל הקבע הצעיר מייצר למעשה חלוקה בעולם הקצונה בין זוטרים לבכירים יותר. עובדה זו גורמת לכך שהזכאים להטבת הפרישה שיועמדו במוקד הביקורת הציבורית הם הבכירים. מגמה זו מייצרת אתגר בעידן שלאחר המחאה החברתית שבו קיים עיסוק רב בפער המעמדי ובשכר הבכירים. ואכן לאחרונה נוכחנו בשורה של כתבות שהעמידו במוקד את שיאני השכר בקרב פורשי צה"ל. הסטת הביקורת הציבורית על אנשי הקבע, שבעבר הופנתה כלפי נגדים ומפקדים בדרגי הביניים, בעיקר לעבר המפקדים הבכירים תוך התמקדות בגובה שכרם ובתנאי פרישתם, עלולה בעתיד להציב את צה"ל בפני אתגר לגיטימיוני ביחס לאוכלוסיית הפיקוד הבכיר שלו.

אתגר לגיטימיוני נוסף שוועדת טישלר היוותה את הסנונית הראשונה שלו, הוא השלכות הדיפרנציאציה על הגדרת הלוחמים עצמם – ליבת שירות הקבע. במוקד הדיון עומדת השאלה כיצד להתייחס ללוחמים שביצעו תפקידי לחימה במהלך השירות אך סיימו אותו בתפקידי מטה שונים. בעוד שהנטייה בעבר הייתה לראות אוכלוסייה זו כלוחמת, הרי שוועדת לוקר צמצמה את ההגדרה מ-25% משירות הקבע בנתונים שהיו

מקובלים גם על מבקרי הצבא (ארלוזורוב, דה מרקר, 26.05.2010) ל-15% לוחמים שזכאים לפרישה בדוח לוקר. ועדת טישלר אף הרחיקה לכת עוד יותר בהציעה לבטל את הפרישה המוקדמת גם ללוחמים ולהמירה במענק.

אמנם לכאורה ביטל מודל הקבע הצעיר מגמה זו, ביצירת חלוקה לפי דרג ולא לפי סוג לחימה, אולם ניתן לראות בהצעות החלופיות ביטוי לתהליך של "טיהור" וצמצום הגדרת הלוחם שהוא תוצר ישיר של התעדוף הפנימי שצה"ל היה שותף לו.

3. אתגר שימור מעמד התומכ"ל ביחידות השדה

כחלק מאותו מהלך של טיהור קטגוריאלי, ניתן לזהות תהליך של שחיקה מסוימת במעמד תומכי הלחימה בשדה. אם אחרי מלחמת יום הכיפורים עמדה קבוצה זו במוקד השיח על הצורך לזכות בתגמולים ובמעמד ייחודי (ספראי, 2010), הרי שהשינויים במודל מצביעים על אתגר לשמר את הלגיטימציה לייחודיות המסלול ולתנאי השירות של אלו שאינם לוחמים אך משרתים ביחידות שדה קדמיות.

במודל עמוס מלכא הוצמדו תומכי הלחימה ללוחמים:

"גיל הפרישה המרכזי הבא יהיה, בדומה לגיל הפרישה היום, 40-42, והוא מיועד ללוחמים ולתומכי לחימה בדרגי השדה. שאר אנשי הקבע יפרשו בגיל 55". (פריש, ynet, 29.09.2003).

לעומת זאת, מודל הקבע ה"חדש" שהוחל בעקבות ועדת רון-טל יצר דיפרנציאציה בין לוחמים ותומכי לחימה. ואילו דוח לוקר הציע לבטל את הפנסיה לתומכי הלחימה (בדומה למשרתים ביחידות עורפיות) ולהמירה במענק חד-פעמי מוגדל.

שינוי זה משקף, לטעמי, תהליך נוסף של הדיפרנציאציה, המאפשר שימור של התנאים הייחודיים רק לליבה הלוחמת ומקשה על תיעדופם של אלו הנמצאים במעגלים הסמוכים להם. אמנם במודל הצעיר לא קיימת חלוקה בין הלוחמים לתומכי הלחימה, אולם השינויים במעמדם של תומכי הלחימה לאורך השנים והשוואתם לאחרים מבחינת תנאי הפרישה, מלמדת על הקושי הגובר לשמר לגיטימציה לתנאים ייחודיים לקבוצה זו.

ט. שימור השליחות המוסדית במבנים תעסוקתיים

לצד אתגרי הלגיטימציה, מייצרים השינויים במודל אתגרים גם בנוגע ליכולת לשמר שיח מוסדי-שליחותי בשירות הקבע. מוסקוס, במודל ה-I/O, יצר הנגדה בין מודל מוסדי המשקף את היותו של הצבא ארגון ייחודי בעל ערך מוסף חברתי שאיננו בר השוואה לארגונים אחרים, למודל תעסוקתי המידמה לשוק העבודה. לאור ההשוואה לצבאות זרים, ניתן לומר כי מצד אחד עדיין קיימת בחברה לגיטימציה למודל המוסדי.

הדבר מתבטא בין השאר בכך שצה"ל זוכה למעמד ייחודי ולאמון חסר תקדים בהשוואה ליתר מוסדות המדינה.

מצד אחר, בשני מימדים הקשורים למודל הקבע מאותגר המודל המוסדי; ראשית, החלוקה בין לוחמים לעורפיים בתוך לובשי המדים עלולה לאתגר את השיח השליחותי בקרב אלו שאינם לוחמים. השחיקה במעמד התומכ"ל בשדה היא ביטוי אחד לאתגרים שבפניהם עשוי צה"ל למצוא את עצמו עם השינויים במודל.

נקודה נוספת הם יחסי המיזון הגבוהים בצבא הקבע, הגורמים לכך שמרבית משרתי הקבע לא יזכו להגיע לפרישה, מצב שהוא קיצוני יחסית בהשוואה לצבאות אחרים, שבהם קיימת פעמים רבות בעיה הפוכה של היעדר מרחב מיזון. מציאות זו מעודדת בצורה מבנית את משרתי הקבע להיות במצב של עוררות תעסוקתית ובחינה של שירותם במונחים של הון תעסוקתי לשוק האזרחי.

התבוננות מזווית זו על השירות עשויה ליצור מגוון רחב של אתגרים. ראשית, במציאות של ארעיות מובנית מדווחים מפקדים על קושי גובר לעשות שימוש במונחים של קריאה לדגל. נביא לדוגמה דברים ממחקר שנערך בקרב מפקדים בדרגת סא"ל במערכים שאינם לוחמים (דולב ופדן, 2014):

"תראי [...] על בסיס כל הערכים שאני מנסה להנחיל אותם, שזו גם שליחות, לשכנע אנשים להמשיך לשירות קבע ולהתעקש איתם על הדברים האלה [...] אני מוצא את עצמי שנה מאוחר יותר נאלץ להיפרד מהם בגלל שאלות של מודל הקבע [...] מצאתי את עצמי לא חוזר על הדבר הזה שוב. זאת אומרת, מצד אחד אני מנסה לשכנע אנשים להישאר כמובן ומשקיע בזה המון מאמץ ובוחר את האנשים שאני רוצה ומציג להם אופק התפתחות, אבל מצד אחר אני יחסית ממעט להשתמש בטעונונים רגשיים בשביל לשכנע אותם להישאר [...] התרומה למדינה והחשיבות בשירות וכל מיני דברים כאלה, כשאני עלול למצוא את עצמי שנה אחרי זה אומר לו, סליחה, התקצנו, חייבים להיפרד"

ניתן לראות כיצד הארעיות המובנית מייצרת קושי פיקודי לעשות שימוש בז'רגון השליחותי הקלאסי של ה"קריאה לדגל". גם מזווית הפרט, הארעיות מייצרת חשיבות רבה לשיקולים של פיתוח אישי, התנסויות רלוונטיות ורכישת כלים. ממילא, ביצוע תפקידים תובעניים שלא בהכרח יש להם מקבילה אזרחית מיידית, עלול להתפס במודל של ארעיות מובנית כפחות אטרקטיבי.

מודל צבא השוק של יגיל לוי מדבר על הכפפה של המקצוע הצבאי לתנאי השוק; מודל שבו כל המשרתים מצויים בטווח זמן של עד שבע שנים מהצורך לממש קריירה אזרחית, המודל מעצים באופן מבני את תפיסות השוק האזרחיות בתוככי הארגון, ומחדד אזורים שבהם קיים פער בין צורכי המערכת לחוקי הביקוש וההיצע בשוק החופשי.

ניתוח השינויים במודל הקבע - אלו שהוצעו ואלו שיושמו - מלמד כי ב-15 השנים האחרונות מצוי צה"ל בתהליך של אימוץ ושל חיזוק התפיסות והדפוסים הניאו-ליברליים במערך ניהול כוח האדם בצבא הקבע. אמנם ביסודן תובעות התפיסות הליברליות קיטון מתמיד במעורבות המדינית וקוראות להקטנת משאבים של גופים כדוגמת הצבא. יחד עם זאת, הגישות הניאו-ליברליות, שאינן ממוקדות תאוריית צדק כללית אלא מאגדות בתוכן פרקטיקות כלכליות, מאפשרות גם לשחקנים בתוך הממסד המדינתי לאמץ גישות אלו מבלי להתחייב לגישות הליברליות על כל מרכיביהן.

כשמנתחים את המקרה הישראלי, קשה שלא להתייחס לקיומו של מודל גיוס החובה וצבא העם בהקשר הניאו-ליברלי: מצד אחד, ניתן לראות כי צה"ל עדיין זוכה ללגיטימציה חברתית ולהקצאת משאבים גדולה הרבה יותר משל צבאות אחרים שקיבלו על עצמם את המודל הפוסט-פורדיסטי, ומצד אחר פרקטיקות ניהול כוח האדם שלו אימצו באופן נרחב מרכיבים ניאו-ליברליים.

המודל מאפשר יצירת חלוקות בין צבא החובה והמילואים הנדונים במסגרות שיח רפובליקניות, ובין צבא הקבע המהווה מוקד של שיח ניאו-ליברלי. גיוס החובה גם יכול להסביר את החדירה העמוקה לתוככי חלוקת העבודה הפנימית המשתקפת בדיכטומיות שבין לוחמים לאחרים, לעומת צבאות זרים שבהם החלוקה הבסיסית היא בין לובשי מדים לאזרחים ולמיקור חוץ. בצבא שבו מרבית האזרחים משרתים בשירות חובה, קיימת לגיטימציה למעורבות פנימית של החברה בחלוקת העבודה מתוך תחושה של הציבור של היכרות בלתי אמצעית עם הארגון (כהן, 2006; ספראי, 2010).

לכן נראה כי ההשלכה המרכזית של התהליכים הניאו-ליברליים במקרה הצה"לי היא הגברת השונות הפנים-ארגונית והעצמת דפוסים של היררכיה ושל תעדוף פנימי. תהליך זה מגביר את המורכבות הניהולית והארגונית באופן משמעותי ונראה שלא קיימת די מודעות בסביבה החברתית להשלכות הארגוניות של תהליכים אלה.

השאלה הגדולה המרחפת בחלל האוויר היא עד מתי ניתן יהיה להמשיך לקיים ארגון אחד תוך קיום מסגרות שיח בעלות הגיונות שונים ומנוגדים בכפיפה אחת. בסופו של יום, מערך הקבע הוא השדרה הפיקודית והמקצועית של צבא החובה והמילואים. הוא צומח משורותיו ומצופה ממנו לפקד עליו ולנהל אותו. המצב הנוכחי יוצר מציאות לא קוהרנטית ולעיתים אבסורדית. לדוגמה – ייתכן מצב שבו יועסקו זה לצד זה מכוני טנקים חרדי בשירות חובה, הזוכה למעטפת ת"ש, תשלומי משפחה והקלות בשעות השירות מתוך מסגרת השיח החברתית של "צבא העם" ומשימות לאומיות, ומפקדו שבקבע, עשוי להיות נגד בקבע ראשוני המשתכר שכר מינימום שאיננו גבוה משמעותית

מהתגמולים של פקודו אך הנדרש לתכולת עבודה כפולה ומשולשת ולעומס משימות הנגזר מתהליכי קיצוץ והתייעלות מתמידים בצבא הקבע המנוהל תחת ההיגיון הכלכלי הניאו-ליברלי.

לא סביר להניח שהתפיסות הרווחות באזור מסוים לא יחלחלו למגזר אחר ויציתו מתחים וקונפליקטים בהתנהלות. הווה אומר, התעצמות השיח והמנגנונים הניאו-ליברליים בצבא הקבע עלולים בסופו של יום לזלוג לשירות החובה ולאתגר את מודל צבא העם, גם אם הציבור הרחב ומובילי הדעה בשיח הציבורי דוגלים בהמשך שימור הפיצול בין צבא החובה לצבא הקבע.

אתגר נוסף המונח לפתחו של צה"ל והמשותף לו ולכל הארגונים המדינתיים המאמצים פרקטיקות ניאו-ליברליות, הוא הקושי המובנה לייצר הגיונות ניאו-ליברליים בסביבה שאיננה תחרותית במשמעות הקלאסית של המונח. בסופו של יום, קשה למדוד את שורת הרווח ואת היקף הסחר במגזר הציבורי. ממילא, לא תמיד מובילה התחרות בארגונים אלו לאותה התייעלות ועידוד מצוינות. שיקולים מבניים, ארגוניים ופוליטיים, גורמים לכך שהדפוסים הניאו-ליברליים במגזר הציבורי נושאים גוון ייחודי שאיננו משותף לארגונים העסקיים.

למשל, את הצורך לייצר תחרותיות מחד גיסא ושמידה על מסגרות השכר והפורשים מאידך גיסא, יוצרים באמצעים של רגולציה, הגבלת מכסות ותנאים לקידום. מציאות זו עלולה להוביל לכך שבנקודות זמן מסוימות לא ניתן לקדם גם את הראויים לכך עקב היעדר תנאים, ולא ניתן לפטר את כל אלו שפחות מתאימים בשל הגנות המאפיינות עובדים ומשרתים במגזר הציבורי. במציאות זו גם השיח הפיקודי וגם החוויה של הפרט אינן בהכרח של תחרות חופשית שנתפסת כמוצדקת ולגיטימית בעולם הניאו-ליברלי, אלא של אילוצים, שרירותיות, ותהליך שיבוץ שהרוב אינם חשים שהוא הגון (ספראי, 2015).

ישנם רבים המתנגדים לעצם הגישה הניאו-ליברלית, ורואים בקשיים כדוגמת אלו שתוארו בעבודה זו אינדיקציה לצורך בשינוי התאוריה הכלכלית הרחבה ברמה המדינתית והגלובלית. אין ברצוני להיכנס לדיון תפיסתי ופוליטי זה. יתר על כן, בשל העובדה כי התפיסות הניאו-ליברליות זוכות ללגיטימציה רחבה בחברה ומעוגנות בתהליכים מדינתיים וגלובליים, כמעט מובן מאליו שאף צה"ל ומפקדיו יושפעו מהזרם רב העוצמה של התפיסה הניאו-ליברלית. יחד עם זאת, האופן הספציפי שבו תופסים בצה"ל את התביעות הניאו-ליברליות ומתאימים את הארגון אליהן, איננו בבחינת גזרת גורל. בבניית המנגנונים הארגוניים הספציפיים צה"ל הוא שחקן פעיל למול החברה, הוא איננו רק נענה לתביעות חיצוניות אלא גם בוחר באיזה אופן לתרגם וליישם את המגמות הסביבתיות בתוך הארגון. לכן נדרשת בחינה מחקרית למשמעויות ולהשלכות

של המודלים ושל המנגנונים שצה"ל בונה ומאמץ על האפקטיביות הארגונית ועל הממשקים של הצבא למול החברה.

בעת הנוכחית, דומה כי האתגר המיידי העומד לפתחם של צה"ל ומפקדיו הוא יצירה של ארגון קוהרנטי ואפקטיבי. מתוך הבנה כי צה"ל מצוי בצומת ייחודי שבין לגיטימציה רפובליקנית לתביעות ניאוו-ליברליות, בין היבטים מבצעיים להיבטים משאביים ובין הסדר גיוס החובה להסדר שירות הקבע – נדרשת מערכת של איזון ואינטגרציה של מערכות הערכים שונות ולעיתים אף סותרות.

במציאות הנוכחית פועלים שחקנים שונים בתוך צה"ל ומחוצה לו, כל אחד בתחומי אחריותו, מתוך היגיון נפרד. לאור זאת, האינטגרציה הנדרשת, ראוי לה שתיעשה על-ידי הפיקוד הבכיר, מתוך מודעות למתחים המובנים ולזיקות הפורמאליות והא-פורמאליות בין המנגנונים והמערכים הארגוניים. האינטגרציה הארגונית צריכה להיות בממשק למול שחקנים מרכזיים בחברה ולמול הציבור הרחב מתוך מגמה לייצר שוב רציונל לממשק שבין צבא, חברה וכלכלה. על רציונל זה להיות רחב, מותאם למציאות המתחדשת, מוסכם על-ידי הארגון ועל-ידי חלקים ניכרים בסביבתו וניתן לתרגום למבנים ולתהליכים ארגוניים שיסייעו בהגברת האפקטיביות הכוללת של הארגון.

מקורות

דולב, א' ופדן, כ' (2014). **השלכות השינויים במודל הקבע על דפוסי פיקוד ומנהיגות**. צה"ל: ממד"ה ובית הספר למנהיגות.

ז"ק, ד' וראביד, ג' (2008). **מודלים של צבאות זרים: מהדורה מעודכנת**. תל אביב: משרד הביטחון.

כהן, ס' (2006). **כפיפות יתר של צה"ל? שינוי במערכת היחסים בין הדרג האזרחי ובין הצבא בישראל: ההשלכות המבצעיות**. רמת גן: מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן.

לוי, י' (2007). **"מצב העם" לצבא הפרפריות**. ירושלים: כרמל.

לוקר, י', שפרן, ע', דומיניסיני, א', אקרמן, י', ברוך, ד', לוי, ע', כרמי, ר' וזילברפרב, ב' (2015). **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון. מדינת ישראל: משרד ראש הממשלה**. אוחר בתאריך 7 בפברואר 2017,

מתוך: [http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20\(2\).pdf](http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20(2).pdf).

מערך הנגדים בצה"ל (2015). דוח ביקורת מטעם מבקר המדינה.

משה, ר', בן-הדור, ב', ברוקר, ג' וריבנאי, ש' (2013). **הערכת מצב צבא חברה לשנת 2014**. צה"ל: ממד"ה.

ספראי, מ' (2010). **מדיניות ניהול כח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים: צוהר ארגוני להבנת יחסי צבא חברה**. עבודה לשם קבלת תואר ד"ר, האוניברסיטה העברית: ירושלים.

ספראי, מ' (2015). **סקר הקבע הצה"לי לשנת 2015**. צה"ל: ממד"ה.

פרנקל, מ' (2015). **פרוצדורות קידום קצינים בצבא האמריקאי**. צה"ל: ממד"ה.

שוכל, ל' (2014). **הפנסיה בצה"ל נחשפת**. ישראל היום, 23.03.2014.

- Clarke, S. (2005). The Neoliberal theory of society. In: Saad-Filho, A, & Johnston, D. (Eds.). *Neoliberalism: A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- Friedman, T. (1980). *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Harvey, D. (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.
- King, A. (2006). The post-fordist military. *Journal of Political and Military Sociology*, 34(2), 359-374.
- Latour, B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA.: Oxford University Press.
- Levy, Y. (2010). The essence of the "Market Army". *Public Administration Review*, 70(3), 378-389.
- Moskos, C. C. (1977). From institution to occupation: *Trends in military organization*. *Armed Forces and Society*, 4(1), 41-50.
- Smith, A. (1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (ed. R. H. Campbell, A. S. Skinner, & W. B. Todd). Oxford: Oxford University Press.
- Thorsen, D. E., & Lie, E. (2009). *What is Neoliberalism?* Working paper, Department of Political Science, University of Oslo.