

מילואים: בעיית שיח של כלכלנים ושל אנשי צבא¹

המודל הנוכחי של צבא המילואים חייב לעבור שינוי מרחיק לכת הן משום שצה"ל נזקק פחות ופחות לאנשי מילואים, והן משום שהנכונות לשרת במילואים הולכת וקטנה. הפתרון הרצוי הוא שמעט אנשי המילואים שלהם נזקק צה"ל יזכו ליחס נאות ולתגמול משמעותי. המצוקה התקציבית של מערכת הביטחון והתמורות הטכנולוגיות והאסטרטגיות מחייבות לתמחר באופן כלכלי את כוח האדם בצה"ל, ובכלל זה את המשרתים במילואים

שואל ברונפלד

מבוא

שיקולים כלכליים היו המחולל ההיסטורי של מוסד המילואים בעולם ובישראל. הרצון לגייס את מרב המשאבים הלאומיים בעת מלחמה, מצד אחד, והרצון למזער את גודל הצבא הסדיר בימים שבין מלחמות, מצד שני, הם ההיגיון שהביא להקמתם של צבאות המילואים.

המתח בין שני הרצונות האלה הוא בעיה כלכלית, הקיימת בתחומים רבים נוספים, שבהם היקף הפעילות נתון לשינויים אקראיים

ומחזוריים. כך, למשל, נאלצות חברות החשמל להתמודד עם הצורך להבטיח את הספקת החשמל בתקופות שיא בביקוש. ההוצאה הקבועה הכרוכה בהקמת תחנות כוח היא גבוהה מאוד, ומשמעות הדבר היא בזבוז כלכלי בתקופות שבהן הביקוש לחשמל הוא נמוך.

הפתרונות של חברות החשמל לבעיה זו הם בעיקר בתחום הכלכלי-הנדסי: תעריפים שונים לשעות גיאות ושפל, שימוש בטורבינות גז המופעלות רק בתקופות של ביקוש יתר והקמת רשתות בין-אזוריות ובין-מדינתיות להולכת זרם (ואפילו בורסות למסחר בחשמל).

לעומת זאת, הצורך הכלכלי שהביא ליצירתו של צבא המילואים אינו יכול להיפתר רק בעזרת רעיונות כלכליים והנדסיים, שכן, כפי שנראה להלן, לפתרונות הכלכליים האפשריים לצרכים המבצעיים יש גם השלכות חברתיות ואידיאולוגיות שונות מאוד.

הצבא הפרוסי היה הראשון בעת החדשה שעשה שימוש בכוחות מילואים. לאחר התבוסה ביינה (1806) הוא הנהיג גיוס חובה לשלוש



שנים, שלאחריהן היה כל חייל מועבר למשך שנתיים לחיל המילואים. הקמתו של צבא המילואים הייתה ביטוי חשוב של המעבר ל"צבאות ההמונים", שהתרחש במחצית השנייה של המאה ה-19 (בעיקר אחרי הניצחונות של פרוסיה על אוסטריה ועל צרפת), ושהיו לו השלכות צבאיות וחברתיות מרחיקות לכת.²

תיאור מפורט של המתח העצום בין צורכי הביטחון לבין היכולת הכלכלית לאחר תום מלחמת העצמאות מופיע בספרו של יצחק גרינברג. המחבר מצביע על

שיקולים כלכליים היו המחולל ההיסטורי של מוסד המילואים בעולם ובישראל

ההחלטות החשובות שקיבל דוד בן-גוריון בשנים 1948-1949, שמיסדו את המבנה של שירות המילואים, ושמאפיינו העיקריים מצויים איתנו עד עצם היום הזה.³ גרינברג מבלט את השיקולים המרכזיים, שעלו בדיונים שקיימו הממשלה והמטכ"ל באותן שנים, ושבו לידי ביטוי בתורת הביטחון הלאומי:

- המשאבים שניתן להקדיש לביטחון הם מוגבלים, ויש הכרח למצוא איזון הולם בינם לבין הצרכים האזרחיים. לכן יש לבסס את צה"ל על כוח סדיר קטן ועל כוח מילואים גדול.
 - תורת הלחימה ותוכניות מבצעיות חייבות להביא בחשבון כי עוצבות המילואים הן עיקר הכוח הלווחם.
 - "כל העם צבא" – שירות החובה ואחר כך שירות המילואים חייבים להקיף חלקים גדולים של העם – הן מטעמים של חלוקה שוויונית של הנטל והן בגלל חשיבות השירות לחינוך הפרט ולגיבוש התודעה הלאומית. את מכלול השיקולים, שעיצבו את דמותו של צה"ל מאז שנות ה-50, ניתן להציג בתרשים בעמוד הבא.
- התרשים אמור לבטא את המתח בין שלושת קודקודי המשולש, שכן לכל "משיכה" לכיוון מסוים יש השלכות כבדות על שני הקודקודים האחרים, ובכך גם על גודל הכוח, על תורת הלחימה ועל מבנה הכוח.

מתוך התרשים עולה כי צה"ל אמור לייצר את התפוקות הביטחוניות, הנדרשות בהתחשב במצב המדיני והצבאי ועל-פי תורת הביטחון הלאומי.

את המערכת הצבאית מאפיינים גודל הכוח, תורת הלחימה ומבנה הכוח (הזרועות והאמל"ח, מספר אנשי הצבא ואופן גיוסם).

עיצובו של צה"ל הושפע משתי קבוצות אילוצים:

1. האילוצים החברתיים והאידיאולוגיים

שני שיקולים מרכזיים הנחו את האבות המייסדים, ובגללם נדרש חלק מהותי מכוח האדם לשרת במילואים:

- שאיפה לשוויון בנטל.
- תרומת השירות הצבאי לחינוך הפרט ולגיבוש התודעה הלאומית.

2. האילוצים הכלכליים

האילוצים המקרו-כלכליים מתבטאים בראש ובראשונה במידת הזמינות של שתי התשומות העיקריות של המערכת הצבאית: כוח אדם וכספים לרכישת אמל"ח. למחירים של התשומות השונות - מגויסי חובה, אנשי קבע ומילואימניקים, מטבע חוץ והקניות המקומיות - יש חשיבות רבה (ברמת המיקרו-כלכלה), כפי שנראה בהמשך.

המאמר יעסוק בקשרי הגומלין שבין השיקולים הצבאיים לבין השיקולים הכלכליים והחברתיים על רקע ההתפתחויות

מעמיק של המתח שבו נתון מודל המילואים הנוכחי מצוי במאמרו של אל"ם (מיל') אריה נייגר, שהוא גם מהדוברים הבולטים של קציני המילואים.⁶

הבנה מעמיקה של המצב ניתן לקבל מרב-שיח שהפיק "פרויקט צבא-חברה", המשותף לצה"ל ולמכון הישראלי לדמוקרטיה. ברב-שיח, שהתקיים ב-2002, השתתפו ראשי צה"ל, בכירי משרד האוצר (בהווה ובעבר) עיתונאים ואנשי משק, ובמהלכו עלו ונידונו הפנים הרבות של שירות המילואים במאה ה-21.⁷ כפי שנראה להלן, לא פחות חשוב הוא רב-שיח נוסף, שנערך במסגרת הפרויקט ושעוסק בשירות החובה, שכן גם הוא רלוונטי מאוד לעניין המילואים.⁸

דוברים רבים ברב-שיח הציגו והסבירו את המתח שנוצר בין מודל המילואים הקלאסי, שיסודותיו הונחו בשנות ה-50, לבין המציאות שהשתנתה במהלך חצי המאה שחלפה, ובעיקר בשנות ה-80 וה-90. במהלך השנים השתנה בהדרגה מודל המילואים, כפי שהוא מופעל למעשה, וכפי שקורה רבות בחיים הציבוריים, הדרג המדיני והדרג הצבאי נאלצו להיגרר אחרי ההתפתחויות בשטח.

השינוי המרכזי הוא התחדדותו של אי-השוויון בנטל, ככל שהדבר נוגע למילואימניקים. לשאלה "כל העם הצבאי?", שהוצבה ככותרת לרב-שיח, ניתנה תשובה ברורה: לא בא'

המטרה:

ייצור תפוקות ביטחוניות

- תורת הביטחון הלאומי
- צרכים מבצעיים

אילוץ 2:

- שיקולים חברתיים ואידיאולוגיים
- "כל העם צבא" - שוויון בנטל
- התרומה החברתית של השירות

אילוץ 1:

- מגבלת המשאבים
- מאגרי כוח אדם
- משאבים כספיים לרכישת אמל"ח

רבתי. אי-השוויון מתחיל הרבה לפני פרק הזמן, שבו אמור אזרח להצטרף למערך המילואים; הוא מתחיל כבר כאשר האזרח הוא בחזקת "מועמד לשירות הביטחון. ואין הכוונה רק לאיגיוסם של בחורי ישיבות, אלא גם לכך שאין ממצים את מלוא הפוטנציאל של מחזורי הגיוס.

ההתפתחויות בעשורים האחרונים גרמו לכך שאל עשרות אלפי המילואימניקים,⁹ שהוזכרו ברב-שיח כחיוניים להפעלת צה"ל, יש להתייחס למעשה כאל מתנדבים. במקביל, על צה"ל להיערך למזעור השימוש במילואימניקים למשימות שאותן יכולים לבצע חיילי חובה, אזרחים עובדי צה"ל או ספקים חיצוניים.

הגורמים העיקריים לירידה בהיקף השירות במילואים - ולפיכך לגידול באי-השוויון בנטל - הם ברובם ברוכים: ● שיפור המצב האסטרטגי באזור בעקבות הסכמי השלום שנחתמו עם מצרים ועם ירדן והיחלשות הצבא הסורי.

בתקופה האחרונה. דגש מיוחד יושם על ההיבטים הכלכליים של המילואים ברמות השונות: רמת המילואימניק, הרמה הלאומית והרמה הצה"לית.

השינויים הצפויים בצה"ל לאחר המלחמה בעיראק והרצון להקטין את הגירעון בתקציב המדינה מחייבים בדיקה חדשה - גם כלכלית - של גודל הכוח ושל מבנהו.⁴ שימוש בתמחור נכון של שלושת המרכיבים של כוח האדם בצה"ל - חובה, מילואים וקבע - יכול לסייע למהפכה, הנמצאת רק בתחילתה.

שירות המילואים במאה ה-21 - תמונת מצב

בשנים האחרונות, ובעיקר מאז החלה האינתיפאדה השנייה, עולה עוצמת השיח הציבורי העוסק במילואים.⁵ התקשורת מדווחת על תסכולם של מילואימניקים, הממסד הביטחוני מגיב לטענות, וגם הכנסת הפכה לבמת דיונים בנושא. ביטוי

קריסת ברית-המועצות והניצחון האמריקני בכוויית תרמו אף הם להקטנת האיומים האסטרטגיים.

- במקביל המשיך צה"ל להשקיע סכומים משמעותיים ביצירת טכנולוגיות צבאיות חדשות והכניס לשירות אמצעי לחימה מתקדמים ויקרים בעלי "תפוקות" מדהימות, המקטינים את הצורך בכוח אדם. ביטוי חשוב להתפתחות זו הוא הגידול במספר התחומים המחייבים התמקצעות רבה יותר, ושלא ניתן לאיישם במילואימניקים.
 - הגידול המהיר של האוכלוסייה, שהביא לגידול בשיעור של 50% במחזורי הגיוס בהשוואה לשנות ה-80.¹⁰
 - הלחץ התקציבי לחסוך בימי מילואים.
 - מן הראוי להזכיר שני גורמים נוספים, שהם פחות מבורכים: במהלך התקופה ירדה המוטיווציה, והתרופפו הערכים, ושוב אין זו בושה לא לשרת. נחלש הרצון לפעול לטובת הכלל, וגדלה הנטייה של האנשים "לעשות לביתם".
 - לקחיה של הפתעת יום הכיפורים ויכולות הטק"ק שבידי מדינות עוינות הצביעו על הבעייתיות שביישום תו"ל, שבה יש לעוצבות המילואים תפקיד כה מרכזי.¹¹
- כל ההתפתחויות האלה מאפשרות כיום לשמור על רמת

הביטחון הדרושה תוך גיוס חלקים הולכים וקטנים מהעם למילואים - וגם לשירות חובה.

הפיכת המילואים לשירות התנדבותי דה־פקטו היא בעלת משמעויות רבות. בראש ובראשונה היא מבליטה את חוסר השוויון בנטל, שכן רק קבוצה מאוד קטנה נושאת בנטל הכלכלי והאחר הכרוך

בשירות במילואים. היא גם מחייבת את צה"ל לחשוב מחדש על הטיפול באנשי המילואים במטרה להגביר את המוטיווציה להתנדב ולהמשיך לשרת.

במאמר מוסגר ייאמר כי הפיכת השירות לעניין התנדבותי מתפתחת בהתמדה גם בשירות החובה, שכן 20% ממחזורי הגיוס של הנוער החילוני אינם מתגייסים כלל, ו־20% נוספים נפלטים במהלך השירות.¹²

נתונים אלה, שאינם כוללים את הנוער החרדי, מדגישים כי השיקולים החברתיים והאידיאולוגיים, שעיצבו את תפיסת המילואים מאז שנות ה־50, שוב אינם רלוונטיים בשנות ה־2000: גיוס המילואים שוב אינו אמצעי לחלוקת הנטל, אף כי יש עדיין מי שמשלמים מס שפתיים לנושא (ראו, למשל, את דו"ח ועדת שפיר מ־1993).¹³ נוסף על כך, איש כבר אינו רואה במילואים אמצעי לגיבוש תודעה לאומית ולחינוך הפרט.

לא לאורך זמן ניתן יהיה להישען על המודל הקלאסי של המילואים, כאשר, מצד אחד, אין צורך בכל המאגר הפוטנציאלי, ומצד אחר יש עדיין חשש להודות כי למעשה מדובר בשירות התנדבותי.

מאמר זה נכתב במאי 2003, בעת שהניצחון האמריקני בעיראק החל להאיץ חשיבה חדשה לגבי תורת הביטחון הישראלית. מהתבטאויות של מומחים אסטרטגיים עולה כי

יהיה על צה"ל לצמצם את היקפו ולשנות את הרכבו, כך שיהלום את האפשרויות התקציביות, מצד אחד, ואת המציאות החדשה ואת הטכנולוגיות החדשות, שהוכחו במלחמה נגד עיראק, מצד אחר. במילים אחרות, בשני העשורים האחרונים הובילו האילוצים הכלכליים את השיח על המילואים, ואילו בשנים הקרובות צפוי כי תורת הביטחון והערכים המבצעיים יאפשרו להקטין את המתחים, שמאיימים לקרוע את מודל המילואים הקלאסי. אם צה"ל של השנים הבאות אכן יקטן - כדרישתו של משרד האוצר - יקטן הצורך במילואימניקים, אך גם יחריף אי־השוויון בנטל מבחינת מי שעדיין יצטרכו לשרת.

כפי שיוסבר להלן, שימוש בכלים כלכליים יכול לסייע לביצוע שינוי המבנה בצה"ל, הצפוי בשנים הקרובות. בשנים הקרובות יצטרך צה"ל להנהיג מודל חדש לשירות המילואים. המודל שהציע אריה ניגר הוא אפשרות אחת, אך ייתכנו אפשרויות נוספות.

בשלב הזה אין טעם להיכנס לפרטי המודל החדש. אפשר להסתפק בעובדה שהנחת היסוד שלו תהיה שיש לראות במילואימניקים מתנדבים, ושהמוטיווציה שלהם לשרת תהיה תלויה הן ביחס והן בתגמול שיוענקו להם.

אין לדאות באמור כאן הערכת חסר של הקושי לבצע את המהפכה הדרושה. בבריטניה ובארה"ב נהוג שירות מילואים התנדבותי מקדמת דנה, ומדינות אחרות במערב עוברות לצבא סדיר המורכב רק ממתנדבים, אך מכאן אין להסיק כי מהפכה בישראל תהיה עניין פשוט וקל. הקושי העיקרי נובע מהשמרנות

המאפיינת צבאות, ולכן הם מתקשים לבצע מהפכות "בהתנדבות". הקטנת הסד"כ של זרוע היבשה יכולה להקל על בעיית המילואימניקים, אך בכך אין די. הפתרון המלא מחייב החלפת מילואימניקים לא קרביים בחיילי חובה ו"קבע קצר" וכן "אזרוח" שירותים שונים.

אספקטים כלכליים

השנים האחרונות התאפיינו בשיח אלים למדי בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר, וקשה למשקיף מהצד למצוא את ידיו ואת רגליו בוויכוחים ביניהם (מה גם ששני הצדדים מיישמים בשקידה רבה את העיקרון "בתחבולות תעשה לך מלחמה"). מהם איפוא האספקטים הכלכליים של שירות המילואים הנוכחי ושל המודל החדש - מודל המתנדבים?

רמת המילואימניק

הפיצוי עבור שירות המילואים הוא עדיין נמוך מדי ופוגם במוטיווציה של המשרתים. בשנים האחרונות חלה אומנם התקדמות בנושא, אך עדיין קיים פער משמעותי בין ההפסד הנגרם למילואימניק ולמעבידו לבין התקבולים מהביטוח הלאומי. בעיה זאת הייתה פחות חמורה בתקופה שבה שירתו רבים במילואים, אולם כעת, כשמדובר במתי מעט, אין זה צודק שהמשרתים יסבלו גם מהבחינה הכלכלית. יתר על כן,

הפיכת המילואים לשירות התנדבותי דה־פקטו מבליטה את חוסר השוויון בנטל, שכן רק קבוצה מאוד קטנה נושאת בנטל הכלכלי והאחר הכרוך בשירות במילואים

ככל שקטן משקלם של המשרתים בכלל האוכלוסייה, העלות של פיצוי הוגן הולכת ופוחתת גם היא.

האופן הטכני שילבש התגמול הוא פחות חשוב, ולענייננו אין זה משנה אם ייבחר המודל של אריה נייגר, של ה"נשיונל גארד" האמריקני או של ה"טרטוריאל ארמי" הבריטי. העיקרון שצריך להנחות את שיטת התגמול הוא שלא זו בלבד שלמילואימניק ולמעסיקו לא ייגרם הפסד כלכלי בגין השירות, אלא שהתגמול אף יהיה בבחינת תמריץ. התמריץ חשוב במיוחד למילואימניקים צעירים – סטודנטים ואחרים – הנמצאים בראשית דרכם האזרחית, והכנסותיהם נמוכות. בעניין הזה אין תמימות דעים בין משרד האוצר לבין שאר המערכות. ח"כ מוסיק רז הציע להצמיד את התגמול של המילואימניקים לשכר הממוצע במשק (כ-7,000 שקל)

המערכות האזרחיות נוגע לחלקו של הביטחון בתוצר המקומי. זהו ויכוח לגיטימי על הקצאת מקורות ("תותחים או גרביים"), ואין זה המקום לצלול לים העמוק הזה. די אם תוצג הרלוונטיות של תמחור שירות המילואים לגבי מדידת חלקו של הביטחון בתוצר.¹⁴

במשך שנים רבות טענו הכלכלנים כי מדידת המחיר הכלכלי של כוח האדם בצה"ל מוטית כלפי מטה, ולפיכך משקל הביטחון בתוצר הוא גבוה יותר מזה המשתקף בסטטיסטיקות הרשמיות. הדברים נטענו בראש ובראשונה ביחס לעלותם של משרתי החובה, אך הטענה הייתה נכונה גם לגבי המילואימניקים. עוד טענו הכלכלנים כי כל עוד התשלומים למילואימניקים באים מתקציב הביטוח הלאומי ולא מתקציב הביטחון, אין לצה"ל תמריץ לנהוג בחסכנות בקריאה למילואים.

מילואימניקים בשנות ה-50



מהפך חשוב בתחום זה אירע ב-1984 ואחר כך ב-1995, עת החלו לראות בתשלומי המוסד לביטוח לאומי למילואימניקים חלק מתקציב הביטחון. אולם, כפי שנאמר בסעיף הקודם, תשלומי הביטוח הלאומי עדיין אינם מכסים את מלוא העלות של המילואים, שכן הם אינם כוללים את התשלומים הסוציאליים שמשלם המעביד (שיעורם מגיע ל-25% מהשכר), הם מוגבלים בתקרה, והם אינם משולמים בגין קריאות קצרות. התפתחות חשובה בהקשר זה אירעה ב-1995 עם פרסום דו"ח הוועדה לאומדן עלות הביטחון למשק הישראלי (להלן דו"ח ועדת מרידור).¹⁵ בוועדה השתתפו כלכלנים ממערכת הביטחון, ממשד האוצר ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

במקום לשכר המינימום (כ-4,000 שקל), והפער בין שתי השיטות מגיע להוצאה שנתית בגובה של מאות מיליוני שקלים.

במשרד האוצר גורסים כי טיפוח המוטיווציה של המילואימניקים יכול להיעשות בדרכים אחרות, שהן יותר יעילות ופחות יקרות. על-פי גישה זו די אם יתרחש שיפור ביחס למילואימניקים ובתנאי השירות שלהם: תנאי מגורים, מקלחות, ציוד, חדרי אוכל, הימנעות מבזבז זמן והקטנת הניכור מצד אנשי הקבע. במילים אחרות, לפי גישת האוצר, יצירת מוטיווציה היא מומחיתו של צה"ל, וחזקה עליו שיעשה את המלאכה כהלכה, אך יש לסייע לו בצד החומרי. לדעתו, קשה להצדיק את גישת האוצר, שעל-פיה צריך המילואימניק גם לסבול כלכלית מהשירות. לכן במקביל לשיפור היחס יש להסיר את המכשול הכלכלי כגורם להקטנת המוטיווציה.

ובראשה עמדה ד"ר ליאורה מרידור, אז מנהלת מחלקת המחקר בבנק ישראל. הממצאים העיקריים של הוועדה היו כי הערכת החסר החמורה ביותר קשורה לעלות של מגויסי החובה – זו מחושבת לפי העלות של "החזקתם" ולא לפי הפסד התוצר הנגרם למשק עקב האיחור בכניסתם למעגל התעסוקה. גם עלות המילואימניקים מוטה כלפי מטה מהסיבות שתוארו לעיל, אך שיעור ההטיה הוא "רק" כ-25%. לסיכום, עלות כוח האדם – חובה, מילואים וקבע – מהווה כ-40% מתקציב הביטחון, ולכן תמחור נכון של עלויות כוח האדם יגדיל את משקל הביטחון בתוצר – תוצאה סטטיסטית שמערכת הביטחון מאוד לא אוהבת. יש מקום לחשוב שזו הסיבה העיקרית לכך שעד עצם היום הזה מתומחרות עלויות כוח האדם שלא לפי עקרונות מדידה כלכליים, אלא לפי ההוצאה התקציבית הכרוכה בהחזקת כוח האדם. ההטיה בתמחור היא גדולה מאוד לגבי מגויסי החובה, היא משמעותית לגבי המילואימניקים וקטנה לגבי אנשי הקבע.

העיוותים הנגרמים ברמה הצה"לית בגלל תמחור לא

הרמה הלאומית

אחד מסלעי המחלוקת הכבדים בין מערכת הביטחון לבין

הרמה הצה"לית

כלכלנים מתקשים לשכנע בני־שיח שאינם כלכלנים בחשיבות התמחור הנכון של גורמי ייצור, ולכן לא ניכנס לשורשו של העניין.¹⁶ הדוגמאות לקושי רבות ובאות לידי ביטוי בוויכוחים – שלא תמו – על המחיר הראוי שיש לגבות מהחקלאים עבור מים ומהתעשיינים עבור סולר, על שיעור המיסוי שיש להטיל על העסקת עובדים זרים, על גובה הריבית שיש להעניק לכספיהן של קרנות הפנסיה, על שיעור המיסוי שיש להטיל על חלקי חילוף לרכב ועוד ועוד.

על־פי דו"ח ועדת מרידור, מוטים תחשיבי צה"ל בשיעורים הבאים: הטיה כלפי מטה בשיעור 25% בעלות המילואימניקים והטיה גדולה עוד יותר בעלותם של מגויסי החובה. הטיית אלה מייפות את נתוני ההוצאה על הביטחון. לכאורה מדובר בעניין קוסמטי בלבד, אבל למעשה גורמות

ניצול יעיל יותר של ימי המילואים.¹⁷ קשה מאוד למשקיף מהצד להצביע על הדרכים הספציפיות שבהן מעוות תמחור פגום את מבנה הכוח, את גודלו ואת תורת הלחימה. עם זאת די בעובדה שתמחור נכון הביא לירידה במספר ימי המילואים בשנות ה־80 וה־90 כדי להצביע על חשיבותו הגדולה. מכאן שתמחור נכון יכול להביא ליותר ביטחון בתקציב נתון, ובכך חשיבותו יתר על כן, התמורות במצב האסטרטגי ובטכנולוגיות הצבאיות ממילא מחייבות שינויים גדולים בתורת הביטחון ובמבנה של צה"ל, ושימוש בתמחור נכון יכול לסייע רבות לביצוע השינויים הנדרשים.

להלן כמה דוגמאות להשפעות הברוכות של תמחור נכון של עלויות כוח האדם:

- מתברר שצה"ל, כמו ארגונים כלכליים בסקטור העסקי, החל לגלות את יתרונות מיקור החוץ (הפרטה ואזרוח פעילויות).

מילואימניקים באינתיפאדה



- הוחל בגיוס ל"קבע קצר" של נהגים, של חובשים ושל צלפים ובהגדלת מספר הפלוגות של משמר הגבול.
 - נבחן מודל השירות של אנשי הקבע שאינם נמנים עם יחידות השדה.
- דוגמאות אלה אינן עדיין מהסוג ובהיקף המשנה את אופיו של צה"ל, אך הן ממחישות הלכה למעשה כי תמחור נכון מביא לשינוי בדפוסי העבודה – שינוי החוסך תקציב ומאפשר להפיק יותר ביטחון מתקציב נתון.

סיכום

מוסד המילואים נוצר ככורח כלכלי, אך ב־50 השנים האחרונות השתנו מאוד הגורמים הבסיסיים שעיצבו את צה"ל: גודל האוכלוסייה, הטכנולוגיות הצבאיות, הסביבה האסטרטגית והערכים החברתיים.

בתנאים ששררו בשנות ה־50 לא היו אלטרנטיבות של ממש למודל שנוקבע, והוא שירת היטב את הצרכים הלאומיים בשנות ה־60 וה־70. בשנות ה־80 וה־90 השתנו מאוד הגורמים הבסיסיים, ועלו אלטרנטיבות למודל הקלאסי של המילואים. דחיפה גדולה לחשיבה חדשה באה בשנים האחרונות בעקבות הניצחונות האמריקניים בכוויית ובעיראק ובעקבות השלכותיה של האינתיפאדה. דיון רציני במודלים חלופיים – בעיקרה מעבר למודל של מתנדבים – מתחייב מטעמים מבצעיים, כלכליים ובעיקר משיקולים של צדק חברתי.

השינויים בגורמים הבסיסיים מחייבים את צה"ל להשתנות בהתמדה, ותהליך השינוי יכול להסתייע בתמחור נכון של התשומות הצבאיות לסוגיהן.

השפעת השתנותם של הגורמים הבסיסיים על שירות

הטיות אלה לקבלת החלטות שגויות על מבנה הכוח, על גודלו ועל תורת הלחימה.

ואכן, שיפור השיטה לתמחורם ולתקצובם של המילואימניקים מאז 1985 הביא לירידה דרמטית במספר ימי המילואים. מולי בן־צבי מצביע על כך שבמהלך שנות ה־80 וה־90 ירד מספר ימי המילואים באופן דרמטי: מ־10 מיליון בשנה ל־4 מיליון בלבד. הוא מייחס את הירידה לשינויים שחלו בשיטת התמחור: ראשית, רישום ההוצאה בתקציב הביטחון; שנית, קביעת עלות יותר מציאותית ליום מילואים.

אלה נתונים מדהימים, האמורים לשמח כל כלכלן, אך לדעתי "הכלה יפה מדי". מרבית הדוברים, שהתייחסו לתופעה ברב־שיח, המעיטו בתרומתם של גורמים נוספים שפעלו בתקופה הנידונה לצמצום ימי המילואים – ובעיקר השינויים במצב המדיני־צבאי והגידול במחזורי הגיוס. עם זאת אין ספק שהשינוי בתמחור השפיע באופן מהותי על

המילואים הייתה מורכבת: הם הביאו להקטנת הצורך באנשי מילואים, מצד אחד, ולהקטנת הנכונות לשרת, מצד שני. אך עדיין נותר צורך חיוני בשירותם של כמה עשרות אלפי לוחמים. הבעיה של צה"ל היא כפולה: איך לעודד את הגרעין החיוני של הלוחמים במילואים להמשיך לשרת (בעיית המוטיבציה), ואיך לצמצם את גיוסם של אנשי המילואים שאינם לוחמים ולהסתדר בלעדיהם (בעיית ההתייעלות). תמחור מלא ונכון של עלות המילואים יכול לסייע להשגת שתי המטרות.

הקולות העזים העולים מהשטח מצביעים על כך שיש להתייחס לאנשי המילואים כאל מתנדבים ולפצות אותם ואת מעבידיהם על מלוא העלויות הכרוכות ביציאה למילואים ואף להוסיף תמריצים – בהתאם לאורך השירות ולקושי שבו. כמו כן יש הכרח לשפר את תנאי המגורים, את המקלחות, את הציוד של המילואימניקים וכל אשר נדרש על מנת לשמור על מוטיבציה גבוהה.

שיפור המוטיבציה יושג לא רק באמצעות שיפור ההיבטים החומריים של השירות אלא גם באמצעות שינוי הגישה של אנשי הקבע כלפי אנשי המילואים, כך שתוחלש התחושה של "הם" (אנשי הקבע) ו"אנחנו" (המילואימניקים). בגלל ההיקף הקטן, יחסית, של אנשי המילואים תהיה העלות של השיפורים הנזכרים לעיל נמוכה באופן יחסי, וניתן יהיה לקזזה מהחיסכון שיושג בעקבות התמחור הנכון של התשומות הצה"ליות.

האמור לעיל קשור באופן הדוק למדיניות השימוש במגויסי החובה, שלגביהם הערך "צבא העם" אמור, עדיין, להיות בתוקף. ניצול יעיל יותר של מחזורי הגיוס (ואין הכוונה רק לגיוסם של נערים חרדים) יכול לתרום רבות להורדת הצורך במילואימניקים – בוודאי באלה מביניהם שאינם במקצועות הלחימה.¹⁸ במקביל יש להרחיב ולהעמיק את מיקור החוץ, שגם הוא מקור חשוב לחיסכון, אם עלותו של כוח האדם הצה"לי מתומחרת נכון. מיקור החוץ יכול ללוש צורה של העברת פונקציות שלמות לביצועם של גורמים אזרחיים ויכול לבוא לידי ביטוי גם בהעסקת אזרחים בתפקידים שאינם מצביעים טהורים.

ההידרדרות המשקית, שהחלה בסתיו 2000 – בעקבות האינתיפאדה והמשבר הכלכלי העולמי – מגבירים את הלחץ על מערכת הביטחון, והיא נדרשת להתייעל ולחסוך. תמחור נכון ומלא של עלויות כוח האדם הצה"לי הוא תנאי להתיעלות כזאת, ותעיד על כך הירידה התלולה במספר ימי המילואים: בשנות ה-80 וה-90. נוסף על כך, התמחור הנכון והמלא הוא גם תנאי להעלאת שביעות הרצון של מתי המעט שעדיין מוכנים לשאת בעולו של שירות המילואים.

בשנים הקרובות צפויה מהפכה בתו"ל, בגודל הכוח ובהרכבו, ושימוש בכלים כלכליים יכול לעזור למערכת הביטחון לבצע את המהפכה. הצבת מחירים ריאליים לכוח האדם הצה"לי – חובה, מילואים וקבע – תעמיד את המבנה החדש על יסודות מוצקים בדרכים רבות ומגוונות. כך, למשל, תגדל הכדאיות של השקעות במו"פ ביטחוני, שיכול לחסוך כוח אדם בפעילות בט"ש. כך, למשל, ניתן יהיה להאציל למפקדות נמוכות יותר החלטות שיש להן היבטים תקציביים ועוד ועוד.

אולם בכך אין די. חוסר היעילות בניצולו של תקציב הביטחון – ככל שהוא נוגע למילואימניקים – קיבל חשיפה ציבורית רחבה, שכן מדובר בקבוצת אוכלוסייה גדולה ואיכותית.¹⁹ אין סיבה להניח שבעיות דומות אינן קיימות בתחומים רבים אחרים, שאינם חשופים לבחינה ציבורית. תמחור נכון של עלויות הוא סגולה לשימוש יעיל במשאבים שהמדינה מעמידה לרשות צה"ל, ובכך יכולים כלכלנים לסייע.

הערות

1. המאמר מתבסס על עבודה סמינריונית שהוגשה לדב תמרי בתוכנית ללימודי ביטחון באוניברסיטת תל-אביב בשנת 2002.
2. תיאור תמציתי של השינויים במבנה הצבאות האירופיים, שחל במעבר מצבאות המשטר הישן לצבאות ההמונים, ראו אצל Eliot Service, *Citizens and Soldiers - The Dilemmas of Military Service*, Cornell University Press, 1985, עמ' 45-49. תיאור מקיף של תרומת המילואים במלחמות ישראל ראו אצל אהוד עילם, "אתגרים צבאיים, כלכליים וחברתיים של מערך המילואים בצה"ל", **מערכות**, גיליון 383, מאי 2002.
3. יצחק גרינברג, **עם לוחם – הנחת היסודות למערך המילואים 1949-1950**, המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2001, בעיקר הפרק השני.
4. אמנון ברזילי, "המהפכה בעיראק שיכנעה את צה"ל – הגיע הזמן למהפכה טכנולוגית", **הארץ**, 6 במאי 2003.
5. עמוס הראל, "מג'דים למופז: המילואים במצב של פיצוץ", **הארץ**, 11 ביוני 2001.
6. אריה ניגר, "מודל חדש לצבא המילואים", **מערכות** 383, מאי 2002.
7. ראו: **כל העם צבא? שירות המילואים בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2002 (להלן: "רבי-שיח").
8. **החחה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2002.
9. נתוני גיל רגב. ראו **רבי-שיח**, עמ' 116. נראה שבעקבות לקחי המלחמה בעיראק והשינויים במבנה צה"ל יקטן גודלו של גרעין הלוחמים החיוניים.
10. יעקב ליפשיץ, **כלכלת ביטחון – התיאוריה הכללית והמקרה הישראלי**, מכון ירושלים לחקר ישראל ומשרד הביטחון, ההוצאה לאור, 2002, עמ' 250.
11. סטיוארט א' כהן, "מגבלות השימוש בכוחות המילואים: לקחי מלחמת יום הכיפורים", **מערכות**, גיליון 366-367, אוקטובר 1999.
12. **החחה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה**, עמ' 63. נתונים אלה מצביעים על הצורך בבחינה מעמיקה של מודל שירות החובה: משך השירות, סוגי ההכשרה, שילוב בנות בתפקידים שונים וכו'.
13. **ניצול מיטבי של כוח האדם בצה"ל בתוכנית רבי-שנתית**, דו"ח הוועדה בראשות אלוף (מיל') הרצל שפיר, יולי 1993.
14. אני שותף לדעתו של מורי, פרופ' יצחק בן-ישראל, כי "נטל הביטחון" הוא מושג טעון מדי, וכי עדיף להשתמש במושג ניטרלי, למשל, משקל הביטחון בתוצר. בן-ישראל גם טוען כי החשבונאות הלאומית אינה נתנת ביטוי לתרומתו של הוצאות הביטחון לתוצר של הסקטור העסקי, למשל בענפי ההיי-טק.
15. **דו"ח סיכום של הוועדה לאומון עלות הביטחון למשק הישראלי**, אפריל 1995.
16. דיון מעמיק בחשיבות התמחור הנכון של כוח האדם הצבאי ראו אצל ליפשיץ, פרק שביעי.
17. **רבי-שיח**, בעיקר עמ' 158-161.
18. אין להתעלם מהאפשרות כי תמחור נכון של חיילי החובה יביא ללחץ לעבור לשיטת גיוס סלקטיבית, דבר שאינו פשוט כלל ועיקר. ייתכן כי המערכת תיאלץ להירש לעניין זה אם ימשכו המגמות הנוכחיות של השתמטות משירות חובה. ראו את דבריו של גיל רגב, **החחה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה**, עמ' 56-67.
19. עמיר רפפורט, "משימה למילואימניקים: לכתוב שירים למפקד", **ידיעות אחרונות**, 2 בספטמבר 2002.

