

מודל חדש לצבא המילואים

תחושות חריפות של אפליה ושל קיפוח ותופעות של חוסר מקצועיות ושל חוסר משמעת הן רק שתיים מהבעיות הקשות שמאפיינות כיום את כוחות המילואים. על הבעיות האלה ניתן להתגבר באמצעות מודל חדשני, שבו אנשי מילואים מתמידים נהנים מתנאים של אנשי קבע

אל"ם (מיל') אריה נייגר

מבוא

המודל של שירות המילואים בצה"ל נקבע מייד לאחר תום מלחמת העצמאות¹ ומאז לא השתנה. על-פי החוק, חייב כל יוצא צבא בשירות מילואים עד גיל הפטור, ואינו זכאי לתגמול, אלא רק לפיצוי מהביטוח הלאומי. זהו מודל שאבד עליו כלח. 53 שנים אחרי שנקבעה חובת השירות, התבדתה ההנחה כי תישאר כללית. יותר מ-80% מימי המילואים בשנה מבוצעים על-ידי פחות מ-20% מאנשי המילואים. מספר משרתי המילואים בפועל אינו עולה על 10% ממספר אזרחי ישראל בגיל צבא. בשיח הציבורי התקבלה הדעה שאי-השוויון בנטל המילואים הוא תוצאה של השתמטות רחבה, הנובעת מאובדן של תחושת הלכידות ושל ההתגייסות הלאומית שאיפיינו את שנותיה הראשונות של המדינה.²

הטענה הרווחת היא כי הפכנו לחברה חומרנית, שבה אנשים מעדיפים לעשות לביתם במקום להירתם למשימות לאומיות. אבל ההסבר הזה אינו מספק. גם אם אכן חציר העם, אי-השוויון נובע בעיקר מהעובדה שהרכבו ומבנהו של

צה"ל מחייבים התאמה בין המשרתים לבין תפקידיהם הצבאיים. לא כל אדם מתאים לשירות צבאי בכלל, ולא כל מתגייס לשירות מתאים לכל תפקיד. יש תפקידים שמטבעם הם תובעניים יותר מאחרים, כאשר הפער הגדול ביותר מצוי בין לוחמי היחידות הקרביות לבין אלה שאינם לוחמים. זהו פער שמתחיל בשירות החובה וממשיך ומתרחב לתוך שירות המילואים. מדובר באי-שוויון מבני, שאם יתוקן רק על-ידי הנהגת שינויים בצה"ל, ייפגעו כושרו ואיכותו. ליצירת מודל מילואים שוויוני ובר-קיימא צריך איפוא

למצוא נקודה ארכימדית הנמצאת מחוץ לצה"ל, אצל המחוקק.

בניגוד למיתוס האופף את ימי הבראשית של קום המדינה, הרי דווקא מייד לאחר תום מלחמת העצמאות חוותה המדינה אכזבה רבה מדעיכתה של רוח ההתנדבות לשירות הצבאי. נכזבה הציפייה כי רבים מהמגויסים יישארו בצבא מתוך התנדבות, ותחת זאת התחוללה עזיבה המונית, שרוקנה את צה"ל מכוח אדם מקצועי וממפקדים מנוסים. כה חמורה הייתה התופעה הזאת, עד כי חמישה חודשים אחרי שחוקק לראשונה חוק שירות הביטחון, נאלצה הממשלה לתקנו כדי למלא את החסר.³ כשהביא בן-גוריון את הצעת התיקון לכנסת, ביקש להחזיר למציאות את אלה שהלינו (כבר אז) על אובדנה של רוח ההתנדבות. "לצער, עלי לציין שאפילו בימי המלחמה, בעצם ימי הקרבות, לא הייתה כמעט התנדבות; נתגייסו רק אלה שנתחייבו על-ידי צווים, מחוץ למעטים יוצאים מן הכלל".⁴

בן-גוריון האמין בחשיבותה של ההתנדבות, אבל היה מציאותי. הוא הבין כי משנסתיימה מלחמת העצמאות, "פנה זיוו של צבא הגנה לישראל",⁵ ולכן כבר אין לסמוך רק על רוח ההתנדבות, ויש צורך בחוק שיחייב שירות צבאי. כל זה לא בא לומר שדבר לא השתנה מאז בחברה הישראלית. אבל אם השירות בצה"ל הושתת מלכתחילה על חובה ולא על התנדבות, אזי הירידה ברוח ההתנדבות כשלעצמה אינה יכולה להסביר את הפער בין מספר המשרתים בפועל לבין פוטנציאל המשרתים על-פי החוק הן בסדיר והן במילואים.

בניגוד למיתוס מקובל נוסף, הרי רוב אלה שאינם משרתים במילואים עושים זאת ברשות החוק ואינם משתמטים. גם אם ייעשה מאמץ עליון, והמטרה הצבאית תפשוט על קיני המשתמטים, כך שכל מי שאין לו פטור חוקי

יותר מ-80% מימי המילואים בשנה מבוצעים על-ידי פחות מ-20% מאנשי המילואים

בעבר - מח"ט צנחנים במילואים



ייאסף לשירות, לא יתרחבו שורות המילואים ביותר מכמה אלפי חיילים בסך הכול (שספק אם לא יזיקו יותר בצבא מאשר בהיותם בבית).

תיאור הבעיה

כבר היום פטורים משירות חובה יותר ממחצית הישראלים: ערבים, חרדים, בנות דתיות, מי שנמצא לא כשיר בגופו או בנפשו, בעלי רקע עברייני, צרכני סמים וכיוצא באלה נערים ונערות, שהצבא אינו רוצה בהם – ובצדק. מתוך אלה שגויסו, ואפילו סיימו שירות חובה, מספר המשרתים בפועל במילואים יורד משנה לשנה, משנתון שחרור אחד למשנהו. המעגל הראשון של

הלא משרתים כולל את מי שקיבלו פטור פורמלי מסיבות בריאותיות, נפשיות או אחרות. גם אם הנתונים שמביאים החיילים המשוחררים בפני ועדות הפטור למיניהן כוזבים, הרי הפטור חוקי, ואי אפשר לצמצם את הקבוצה הזאת בלי לפגוע באמות המידה המקצועיות המנחות את הרופאים, את קציני בריאות הנפש ואת ועדות הרווחה העוסקים בכך. יתר על כן, מעגל הפטור החוקי מקיף גם אלפי אנשי מילואים כשירים לחלוטין בשל עיסוקיהם בשירות המדינה, כמו שוטרים, אנשי שירותי הביטחון, כבאים ואפילו נהגי שרים. לאלה יש אומנם פטור חלקי בלבד, אבל השפעתו ניכרת בהגברת הנטל על שאר משוחררי צה"ל, שמבצעים שירות מילואים מלא.

מסביב למעגל הפטורים כדין נמצאים ה"בלתי מתאימים", שלא זכו לסטטוס הפורמלי של פטור. אלה אנשים שהיחידות מוותרות על שירותם, משום שהטיפול בהם מחייב להשקיע זמן ותשומת לב העולים בהרבה על התועלת שניתן להפיק מהם. לקבוצה הזאת שייכים אנשים בעלי בעיות נפשיות גבוליות שלא פנו לקב"ן, חסרי משמעת כרוניים, טרדנים ושאר תפוחים רקובים, שהיחידה האורגנית מעדיפה לשמוט. להלכה ניתן לצמצם את המעגל הזה על-ידי שיפור תהליכי ההשמה מחדש של הבלתי מתאימים ומיצוי יכולותיהם במסגרות אחרות. אך למעשה רבים מה"בלתי מתאימים" הם אכן כאלה, והצבא לעולם לא יוכל למצות מהם יכולות משמעותיות כלשהן. כל יחידה נושאת על עצמה גיבנת של "בלתי מתאימים", השוכנים במשך שנים



בן גוריון: "לצער, עליי לצוין שאפילו בימי המלחמה, בעצם ימי הקרבות, לא הייתה כמעט התנדבות; נתגייסו רק אלה שנתחייבו על-ידי צווים, מחוץ למעטים יוצאים מן הכלל"

ארוכות במצבה שלה במעין לימבו רישומי, עד שהם עוברים את כל הליכי הפטור והגריעה ומשחררים לגמרי.

להערכת, רוב אלה המוגדרים כ"בלתי מתאימים" הם אכן כאלה, אלא שמספר הבלתי מתאימים בפועל גדול ממספר אלה שזכו בתואר הזה באופן רשמי. צה"ל קובע את מידת התאמתם של המתגייסים על-פי הנתונים שלהם בגיל 17. זה יהיה מנוגד לחלוטין לניסיון החיים של כל אחד מאיתנו להניח שמה שהיה נכון לנער בן 17, יהיה נכון גם בגיל 47 או אפילו 37. לא זו בלבד שאף אחד לא נעשה צעיר מיום ליום, גם נטיות הלב משתנות עם השנים. כוחות הלכידות, המאפיינים במיוחד קבוצות של גברים צעירים, מאבדים מעוצמתם

כשהחיל הופך להיות בעל משפחה, הטרוד בבעיות פרנסה ומטופל בילדים. גם מי שהיה חייל נלהב בעת שירותו הסדיר, מאבד בהדרגה את העניין שיש לו בצבא, והקסם שהילכו עליו סמלי הצבא מתפוגג. ככל שגדלה אי ההתאמה, כך נדחק איש המילואים הכשיר יותר ויותר אל מעגל הלא משרתים למעשה, לעיתים תוך עצימת עיניים של מפקדיו הישירים (ולעיתים בעידודם). טבעי שלמעגל הזה יגיעו המשתמטים, אבל יש בו גם הרבה חיילים וקצינים נורמטיביים, שפשוט אין מה לעשות בהם, כי הם כבר לא מתאימים מקצועית או מנטלית. מעטים הם הקצינים שמתאימים לשרת במשך 20 שנה כמפקדי מחלקות בח"ר. ומה נעשה במ"מ בן 40, שלא קודם לתפקיד מ"פ או לאיש מטה מקצועי? לפעמים ישאירו אותו ביחידה כעל-תקני או כעוזר אקראי למשימות שונות. שירות מלא הוא כבר לא יעשה.

אילוצים תקציביים גרמו לצה"ל להגביל את מספרם של ימי המילואים (ימ"מ), וכתוצאה מכך הוא נאלץ לוותר על קריאה של אנשים הזמינים לשירות על-פי החוק. התוצאה היא שיחידות נאלצות בשנים מסוימות לוותר על שירותיהם של אנשים פעילים וכשירים לחלוטין. רק לעיתים נדירות ייקרא מי ששוחרר מהסיבה הזאת לשירות חלופי. לתוך הפער שבין מספר חיילי היחידה לבין התקן לגיוס נדחקים המשתמטים האפורים, בעלי הבעיות האישיות, המשוחררים אד-הוק על-פי קריטריונים נזילים, המשתנים מיחידה ליחידה.

עיקר אי-השוויון נמצא דווקא בתוך אוכלוסיית הכשירים



כל יחידת מילואים אורגנית מתקיימת מבחינה חברתית סביב ליבה המורכבת ממילואימניקים בעלי תחושת שליחות ועניין מקצועי

והתחשבות רבה יותר במצבו - גם בנסיבות שהתחשבות כזאת אינה אפשרית. מנגד קטנה נכונותו להכפיף את עצמו לכללי המשמעת הצבאית.⁷ הקיפוח הוליד תסכול, שמצא פורקן בהתארה גנויות חוץ-צבאיות, כמו "פורום המג"דים" ועמורת שונות, שסדר יומן צמח בעיקר על רקע אי השוויון בשירות. בצד טענות צודקות צמחו גם טרוניות בלתי סבירות, שמוצאות עצמן בתקשורת, אשר ככלל מפרגנת לאנשי המילואים, אבל אינה מסייעת להם להפריד בין עיקר לטפל.⁸ כל אלה יצרו אווירה ציבורית הפוגעת במעמדו של הצבא בהיותו המוציא לפועל של

והמתאימים שבין אנשי המילואים, ובהם גם כאלה שהם בעלי מוטיבוציה גבוהה. זהו אי-שוויון שמתחיל בבקו"ם: יש מקצועות צבאיים שנחוצים יותר במילואים, או שמטבעם כרוכים בשירות תובעני, יחסית למקצועות אחרים. התעסוקה המבצעית הפכה את אוכלוסיית הלוחמים למבורקשת במיוחד, ולכן מי שסיים מסלול שדה בסדיר, ישרת יותר - ובתנאים קשים יותר - ממי ששירת בסדיר כאיש מנהלה או כבעל מקצוע טכני. אי-אפשר להסב כל אחד לכל תפקיד. מי שלא התאים להיות לוחם בהיותו

בסדיר, קרוב לוודאי שלא יתאים להיות לוחם כאיש מילואים. הפער הזה אינו קיים רק בין קרביים ללא קרביים. ככל שצה"ל מתקדם יותר מבחינה מקצועית, נדרשת התאמה רבה יותר של אדם לתפקידו, וזו נקבעת גם על בסיס הכשרתו בסדיר.

מחירו של אי-השוויון

"עלינו לעשות חוקים שיחולו על כולם במידה שווה. רק לחוקים אלה יש תוקף מוסרי" - אמר בן-גוריון בשנת 1950 והתכוון לחוק שירות הביטחון.⁶ מאז, כידוע, גדל אי-השוויון, והצטמק בסיסו המוסרי של החוק. בהעדר בסיס מוסרי איתן, התערערה היכולת לאכוף אותו - לא רק במובן של מלחמה במשתמטים, אלא גם כחוק שאמור להעניק בסיס למשמעת ולציות הצבאיים. התוצאה הבולטת ביותר של אי-השוויון היא

המילואימניק האופייני אינו שש אלי הישגים מקצועיים בצבא ואינו מוטרד בשאלה האם הוא בכלל מתאים לשירות, אפילו אם הוא מכיר בחשיבות הלאומית של השירות במילואים

תחושת הניצול ("הפראייריות") של המשרתים במילואים. אף שהמנצל בהקשר הזה אינו צה"ל, אלא עמיתיו האזרחיים שאינם משרתים, חש איש המילואים מרירות, שאותה הוא מפנה אל אנשי המנגנון הצבאי, שעיימו הוא נפגש (שבחלקו מורכב מאנשי מילואים כמותו). תוך כדי כך צונח סף הרגישות שלו לכל תקלה, אי-סדר או יחס לא נאות. הוא חש שהוא מהבודדים שנושאים בנטל, ולכן תובע יחס טוב יותר

אי-השוויון.

פחות בולטת מתחושת הקיפוח, אבל מזיקה לא פחות, היא תופעה הפוכה, לכאורה: רבים מאנשי המילואים דווקא חווים את השירות כהתנדבות. החוויה הזאת אינה בהכרח שקולה לתחושת שליחות, אלא נובעת מההרגשה שבהעדר תמורה עבור השירות, הם יכולים להשתחרר בלי קושי. (בדרך כלל זו תחושה מדומה, מפני שהחוק הוא חוק, ולא בכל נקודת זמן יש לאיש המילואים אפשרות להשתחרר). לצידם יש, כמובן, כאלה - בעיקר בקרב המפקדים - שעושים חלק ניכר משירות המילואים ממש בהתנדבות. אבל בין שזו תחושה מדומה ובין שהיא אמיתית, העובדה שאיש מילואים רואה את עצמו מתנדב גובה מחיר מהצבא, שכן התנדבות אינה תחליף למחויבות ולמקצועיות. המתנדב מתנדב משום

שזהו צו מצפוני, ואם מצפונו יורה לו ללכת למקום אחר - לשם הוא יילך.⁹ העדר המחויבות לשירות נוגע לא רק לעניינים עקרוניים, אלא גם פוגע בשגרה. מי שמתנדב לסעוד חולים בבתי-חולים, יעשה את זה כשהדבר מתאים לו, וכשלא יתאים לו, ידחה את מעשה ההתנדבות ליום אחר. זהו הרבה פעמים הלך הרוח של איש המילואים שפונה למפקד בבקשת שחרור משירות ספציפי או סתם מאחר להתייצב ליום

מילואים בשל עיסוקים אזרחיים, שהם דחופים יותר מבחינתו.¹⁰

זה לא יכול לעבוד כך בשום ארגון מקצועי; בוודאי שלא בצבא. גם איש הקבע הוא מתנדב – במובן זה שהשירות נעשה מרצונו – אבל מרגע שהצטרף לשירות הקבע, הוא מפנים את חוקת הארגון ואת האתיקה המקצועית שלו. עובדה היא שבכל הקשור לסדר ולמשמעת, מילואימניקים

אינם מתנהגים כמו סדירים. זה נשמע טבעי, אבל יהיה זה מדויק יותר לציין שיותר משמילואימניקים נוהגים שלא על-פי אמות מידה של צבא סדיר, הם אינם נוהגים על-פי אמות המידה של ארגונים מקצועיים אזרחיים, ובכלל זה מקומות העבודה שלהם. שאלתי את עצמי פעמים רבות, איך זה שפקיד הבנק, שמגיע בכל בוקר ב-8 בדיוק לסניף, אף פעם

אינו מתייצב בזמן למילואים; ואיך זה שעורך־הדין, שמקפיד להופיע בבית־המשפט בבגדי ייצוג נקיים ומסודרים, מסתובב במילואים בצורה מרושלת. התשובה היא, שרוב אנשי המילואים אינם חשים הזדהות עם התפקיד הצבאי שלהם ומתייחסים לשירות כאל פנאי (מאולץ) ולא כאל עבודה.

העדר המחויבות הארגונית פוגע לא רק במשמעת, אלא גם במקצועיות. המילואימניק האופייני אינו שש אלי הישגים מקצועיים בצבא ואינו מוטרד בשאלה האם הוא בכלל מתאים לשירות, אפילו אם הוא מכיר בחשיבות הלאומית של השירות במילואים. צה"ל מצידו אינו נותן לאנשי המילואים שום תמריץ לשמור על רמתם המקצועית. לאיש המילואים הטיפוסי יש תמריץ שלילי לשמור על כשירות מקצועית, שכן ככל שיהיה טוב יותר, כך הוא מרחיק את עצמו מחוף המבטחים של "איההתאמה". צה"ל גם ממעט להציב דרישות מקצועיות מחייבות בפני המילואימניק – בין השאר משום שאין לו היכולת להביא אותו לרמה הנדרשת ולאכוף כשירות.

יש, כמובן, יוצאים מן הכלל. יש כאלה המפצים על הירידה ביכולת האובייקטיבית שלהם באמצעות כישורים אחרים ועל־ידי מידה רבה של מאמץ ושל השתדלות. יש כאלה המשמרים את כושרם ומצליחים לדבוק באורך חיים שאינו מפריע לשירות הצבאי ואינו מופרע על ידו. ישנם, כמובן, אלה שהשירות במילואים משמר אצלם חוויה ראשונית של נעורים ושל תחושת שייכות לחבורה מצומצמת של חברים, וישנם גם מילואימניקים בעלי תחושת שליחות ועניין מקצועי. כל יחידת מילואים אורגנית מתקיימת מבחינה חברתית סביב ליבה המורכבת מאנשים כאלה, אך אלה אינם הרוב. השעטנז של חובה שאינה נאכפת עם תחושה מדומה של התנדבות יוצר דפוס התנהגות מיליציוני, שלמרות ההווי החינני, שסובב אותו לעיתים, הוא בא על חשבון המשמעת

והרמה המקצועית.

התופעה הזאת מנוגדת לתהליכים שעוברים על הצבא הסדיר. מאז שבקע מביצת המחטרות, עובר צה"ל תהליך של התמקצעות. התהליך הזה קיבל תאוצה חזקה במיוחד אחרי מלחמת של"ג. ייתכן שהמלחמה הזאת חוללה חשבון נפש מקצועי והובילה לתהליכי לימוד, ביקורת ובחינה של הידע הצבאי. גם ייתכן שזוהי התפתחות טבעית של תהליך שהבשיל באותה עת. עובדה היא שבערך מאותה תקופה התחזקה ההכרה שהשירות הצבאי הוא לא רק שליחות אלא גם מקצוע. בעקבות זאת הוגבה הרף המקצועי לקידום קצינים; קצינים נשלחו לרכוש השכלה אקדמאית ולהשתלמויות בחו"ל; טופחו המכללות, והתרחבה מערכת ההשתלמויות לקצונה הבכירה.

מהבחינה המקצועית גדל הפער בין אנשי הצבא הסדיר לבין אנשי המילואים ככל שקציני הקבע רכשו השכלה ופיתחו יכולות חשיבה ומיומנויות צבאיות, ואילו המילואימניקים נשארו במקום

הלימוד חולל תהליכי חשיבה חדשים ושיכלל את השפה המקצועית הצבאית. בתוך כך התעצבו אצל הקצונה הסדירה זהות מקצועית ותחושת שייכות, שנבעו מהעובדה שיותר ויותר קצינים החליטו מלכתחילה לקשור את גורלם עם השירות הצבאי למשך פרק זמן ארוך. לעיצובה של תחושת השייכות תרמו לא רק ההתפתחות המקצועית, אלא גם שיפור הסביבה החומרית. תנאי השירות, השכר וההטבות האחרות לקציני צה"ל עודדו התמדה ותיגמלו קידום ורכישת ידע מקצועי ואקדמאי. מפקדי המילואים, לעומת זאת, נותרו מאחור הן מבחינת תנאי השירות האישיים והן מהבחינה המקצועית.¹¹

מהבחינה המקצועית גדל הפער בין אנשי הצבא הסדיר לבין אנשי המילואים ככל שקציני הקבע רכשו השכלה ופיתחו יכולות חשיבה ומיומנויות צבאיות, ואילו המילואימניקים נשארו במקום. אילו המציאות גרמו לצה"ל להתייחס לידע המקצועי של מפקדי המילואים כפי שהוא מתייחס לכומר הגופני של לוחמי המילואים: לא שמישהו פיקפק אי פעם בחשיבות של שני אלה, אבל המציאות היא שבמבנה ההתנדבותי והלא מקצועי של מערך המילואים אין לצה"ל יכולת ממשית להשפיע עליהם. אפשר להתנות מינוי של מ"פ או של מג"ד במעבר קורסים רלוונטיים (קורס מ"פים וקורס מג"דים), אבל מעבר לקורסים האלה (שכבר צומצמו מאוד כדי להתאימם למגבלות הזמינות של אנשי המילואים) כמעט שאין נתיבים נוספים להמשך ההשתלמות ופיתוח הידע של אנשי המילואים.

הפער הזה בין משרתי הסדיר למשרתי המילואים עובר דרך כל שדרות הפיקוד. במודל הנוכחי קשה לתקן את התהליך של היווצרות הפער הזה, משום שכאשר השירות של מפקדי המילואים מושתת בפועל על התנדבות, קשה לחייב השתלמויות מקצועיות ושמירה על רמה מקצועית. יתרה מזו: התלות בהתנדבות לצורך קיום תפקידי הפיקוד

במילואים גרמה לכך שעם השנים ניתן משקל יתר להקרבה האישית במקום ליכולת המקצועית והפיקודית. המגמות הסותרות בין התהליכים העוברים בעולם המילואים לעומת הצבא הסדיר מעוררות את השאלה עד מתי יוכלו שור וחמור לחרוש יחדיו.

קווים לדמות מודל המילואים הרצוי

המודל המוצע צריך לקום מתוך הכרה בקיומן של שלוש מגבלות הקשורות זו בזו: המגבלה הראשונה היא דרישות הסד"כ, שאינן מאפשרות להשתית שירות מילואים על התנדבות בלבד. המגבלה השנייה נובעת מהראשונה: מהרגע שיש הכרח לקיים גרעין של שירות כפוי, אין דרך מעשית להבטיח שוויון מלא בחלוקת הנטל. המגבלה השלישית היא תקציבית. גם אם נבקש להמתיק את גולות אי-השוויון באמצעות תגמול כספי, ספק אם ניתן יהיה להשיג את כל המשאבים הכלכליים הנחוצים כדי לתת פיצוי כספי מלא על אי-השוויון. נוכח המגבלות האלה צריך הפתרון המוצע להשיג את היעדים הבאים:

1. להקטין במידה הניתנת להשגה את תחושת הקיפוח הנובעת מאי-השוויון בשירות. את היעד הזה ניתן להשיג על-ידי מתן פיצוי כספי למשרתים. חייבת להיות זיקה בין גודלו של הפיצוי לבין אופיו של השירות.

2. לעודד את המתאימים לצבא להתמיד בשירות – לא רק משום שנשירה של אנשי מילואים מקטינה את הסד"כ הזמין, אלא משום שלצבא

המילואים חשיבות עליונה בשימור הידע הארגוני בצה"ל. זה נכון במיוחד ביחס למפקדות של יחידות השדה, המושתתות – גם ביחידות הסדירות – על אנשי מילואים, שהכשרתם נעשית בעיקר תוך כדי התפקיד, וחשוב מאוד לשמר אותם בשירות רצוף לאורך זמן. ככלל, צה"ל משקיע מאמץ ומשאבים עצומים בהכשרת כל חייל לתפקידו, וככל שהשירות של חייל המילואים קצר יותר, כך קטן החזר ההשקעה. ההתמדה חיונית גם ליצירת לכידות ביחידות הלוחמות האורגניות. תחלופה רבה מדי של אנשים – אפילו אם נשמר הסד"כ – פוגעת בכשירותן.

3. לחזק את ההיבט המקצועי של שירות המילואים. זה יכול להיעשות על-ידי חיזוק הזהות הארגונית של איש המילואים, שיתייחס לשירות לפחות כמו אל מקום העבודה שלו – תוך כדי יצירת זיקה חזקה מזו הקיימת היום בין הרמה המקצועית והכשירות של איש המילואים לבין מעמדו בצבא.

הצעה למודל של צבא מילואים בישראל

שירות המילואים יחולק לשתי תקופות. בתקופה הראשונה

("מילואים-חובה") יהיה חייב כל משתחרר צה"ל, ללא יוצא מן הכלל, לשרת במילואים במתכונת הקיימת היום. בתום תקופת החובה יוכל איש המילואים להתנדב לתקופה שנייה ("מילואים-קבע"), כפי שיתואר בהמשך.

תקופת החובה לא תעלה על חצי התקופה הקבועה היום. זה יהיה שירות מילואים קצר, אך אינטנסיבי. ממילא בסביבות גיל 35 מתחילה ירידה תלולה בכושרו הפיזי והמקצועי של איש המילואים הממוצע. (ירידה כזאת אינה חלה בהכרח על מקצועות מיוחדים או בתפקידי פיקוד מתקדמים. לאלה אתייחס בהמשך). במקביל לירידה בכושרו של איש המילואים גם מסתמנת עלייה בסיבות לפטור – במיוחד מסיבות רפואיות ואישיות. זהו גם השלב בחייו של איש המילואים הממוצע, שבו העניין שלו בצבא יורד, והמחויבות שלו לחייו האזרחיים עולה באופן המשבש את זמינותו לשירות. קיצור השירות ייתן אופק סביר של השקעה לאיש המילואים. הרבה אנשי מילואים צעירים, יחסית, שחווים קשיים זמניים בשירות, מתחלחלים נוכח המחשבה שכן יצטרכו לסבול כמעט 30 שנה ומשתדלים להשיג פטור או לקנות לעצמם סטטוס מילואים נוח, יחסית, כבר בגיל צעיר. אם אפשר יהיה לראות את הסוף, תגדל הסבילות לשירות, ויקטן המניע לחפש פטור מוקדם.

מניין התקופות צריך לעודד התמדה. לשם כך לא תחושב תקופת המילואים-חובה באופן כרוניולוגי בלבד, אלא באופן מצטבר. הכוונה היא שאיש המילואים יחויב בביצוע

של מספר מינימלי של שנות שירות מלאות (למשל 10 שנים מיום השחרור או עד גיל 35). אם שוחרר משירות בשנה מסוימת, יצטרך להשלים את שהחסיר בשנת שירות נוספת. צורת חישוב כזאת תאפשר, למשל, להתחשב בסטודנטים, שעיקר הקושי שלהם בשירות מרכז במהלך שנות הלימודים. כדי לא לפגוע בעקרון החובה לא יוכל איש המילואים לשמוט שנה לפי בחירתו; דחייתה של שנת השירות תיעשה על-פי כללי פטור אחידים.¹²

לב המודל המוצע הוא שיטת התגמול. רצוי מאוד שהמשרת במילואים הזכאי לכך יקבל שכר, שחלקו ישולם באופן שוטף, וחלקו יצטבר וישולם בצורת מענק עם פרישתו מכוחות המילואים או יבוא לידי ביטוי בזכויות הפנסיה. בכל מקרה, התגמול הפשוט, הצודק והיעיל ביותר יהיה בכסף ולא בהנחות ובפטורים למיניהם, דוגמת הפחתת המס השולי למשלמי מס הכנסה, הפחתת שיעור הריבית שמשלמים לוקחי משכנתאות והנחות בשכר הלימוד. השימוש באמצעים האלה הוא מפתה, משום שאלה נתפסים כתגמולים שאינם מכבידים על אוצר המדינה. זו, כמובן, טעות, כי כל טובת

רצוי מאוד שהמשרת במילואים הזכאי לכך יקבל שכר, שחלקו ישולם באופן שוטף, וחלקו יצטבר וישולם בצורת מענק עם פרישתו מכוחות המילואים או יבוא לידי ביטוי בזכויות הפנסיה

בדרישות של כשירות מקצועית. אין מקום לחלק הטבות לאנשי מילואים מייד לאחר שהם משתחררים משירות סדיר, בטרם הוכיחו מחויבות מינימלית לשירות המילואים. (הטבות כאלה הן בעצם סוג של מענק שחרור. למשל, אם סטודנט מקבל הנחה בשכר הלימוד עוד לפני שעשה לפחות מספר תקופות של שירות במילואים, הרי מדובר בהטבה שממצה את האפקט המעודד שלה בתוך זמן קצר מאוד. כך גם כל ההטבות האחרות, שאינן צמודות לשיטת מינימום כלשהי).

לשם כך ניתן לקבוע שהזכאות לתגמול תינתן רק למי ששיג את הסטטוס "איש כוחות המילואים" (אכ"ם). הסטטוס הזה יוענק למי שעשה מינימום של שנות שירות מלא בתקופת המילואים - חובה או למי שהתחייב מראש לשירות מילואים - קבע. למשל, אם שירות המילואים - חובה ייקבע ל-10 שנים, תחולק התקופה לשתי תקופות בנות 5 שנים כל אחת. בתקופה הראשונה יהיה התגמול כפי שהוא היום, כלומר מבוסס על הביטוח הלאומי בלבד. לאחר חמש שנים יזכה איש המילואים המתמיד למעמד של אכ"ם, ויהיה זכאי לתגמול נוסף, שיכלול שני מרכיבים: הראשון, תוספת מקצועית על-פי תפקידו ודרגתו, שתשולם לו בכל שנה בגין שנת המילואים

הקודמת. השני, חיסכון למענק שחרור לפי זכויות שיצטברו מדי שנה, כדרך שנצברות זכויות בקרן השתלמות (ובאותו טיפול עקרוני של מס הכנסה). מענק השחרור ישולם לאיש המילואים כאשר יגיע לגיל הפטור, ובתנאי ששירת שירות מילואים מלא ביתרת התקופה השנייה. הטבות נוספות (הנחות בשק"ם, תלושי ביגוד וספרות וכו'), אם יוחלט להעניקן, יינתנו רק לבעלי מעמד של אכ"ם. הצעירים יותר יצטרכו לחכות. בכל מקרה, גובה התגמול של אכ"ם - החובה יהיה נמוך בהרבה מזה של אכ"ם - הקבע.

בתום תקופת המילואים - חובה, אם לא המשיך לתקופת הקבע, ייפסק שירותו של האכ"ם. הוא ייגרע מיחידתו, ותחול עליו רק חובת רישום לצורכי התייצבות בשעת חירום. אכ"ם שירצה בכך ימשיך לשרת (ואם זה אפשרי - במסגרת אותה היחידה), בתנאי שיימצא מתאים על-ידי

הנאה כזאת ממומנת למעשה במלואה על-ידי המדינה. הבעיה היא שכל תגמול שאינו בכסף אינו שוויוני, משום שהוא מטיב עם מי שיכול ליהנות ממנו, וזאת בלי שום זיקה לשירות הצבאי. הנחות במס הכנסה מתגמלות את בעלי ההכנסות הגבוהות, שכן בעלי ההכנסות הנמוכות פטורים בלאו הכי מתשלום מס הכנסה, או שהם משלמים שיעורי מס מינימליים; הנחות במשכנתאות מתגמלות רק את מי שלקחו משכנתאות, והנחות בשכר הלימוד מתגמלות רק את הסטודנטים. יש בכך כדי לפגוע במטרה העיקרית של הרפורמה המוצעת: ביטולן של תחושות הקיפוח ואי-השוויון בקרב אנשי המילואים.

השכר יהיה דיפרנציאלי - בהתאם לאופי השירות של איש המילואים. כשם ששכרם של אנשי הקבע נקבע על-פי הדרגה, ההשכלה ואופי השירות, כך אין שום סיבה שהתגמול לאנשי המילואים לא יהיה מבוסס, ככלל, על אותם הפרמטרים. (בשיטה הקיימת היום של פיצוי על-ידי הביטוח הלאומי אין שום זיקה בין התקבול לבין אופי השירות. גובה התקבול נקבע אך ורק לפי גובה הכנסתו של איש המילואים במקצועו האזרחי. כתוצאה מכך מקבל מפקד הפלוגה בשטחים, שהוא סטודנט בחייו האזרחיים, הרבה פחות כסף תמורת כל יום

מילואים מאשר איש עסקים אמיד, שאת שירות המילואים שלו כפקיד הוא עושה בבסיס עורפי ליד ביתו). השתלמויות מקצועיות ישדרגו את התגמול - כשם שהדבר מקובל במקומות עבודה אזרחיים רבים וגם בשירות המדינה ובצבא. גובה השכר שישולם בפועל הוא עניין לבדיקה כלכלית מקיפה תוך התחשבות באפשרויות התקציב. בתקרת שכר המילואים יכולים להיות התנאים הניתנים לאנשי הקבע (בעיקור תוספות הוותק). אך בשום מקרה אינני ממליץ להסתפק בתשלום "סמלי" או בתשלום אחר, לא כספי, שנועד "להביע את הכרת העם בתרומת לוחמיו", כביכול.¹³

שיטת התשלום של התגמול צריכה להיות כזו שתעודד התמדה. לשם כך יש צורך ליצור מנגנון, שייצור זיקה בין ההתמדה של איש המילואים לבין גובה התשלום שהוא מקבל. כמו כן ניתן לקבוע שמתן ההטבות מותנה בעמידה

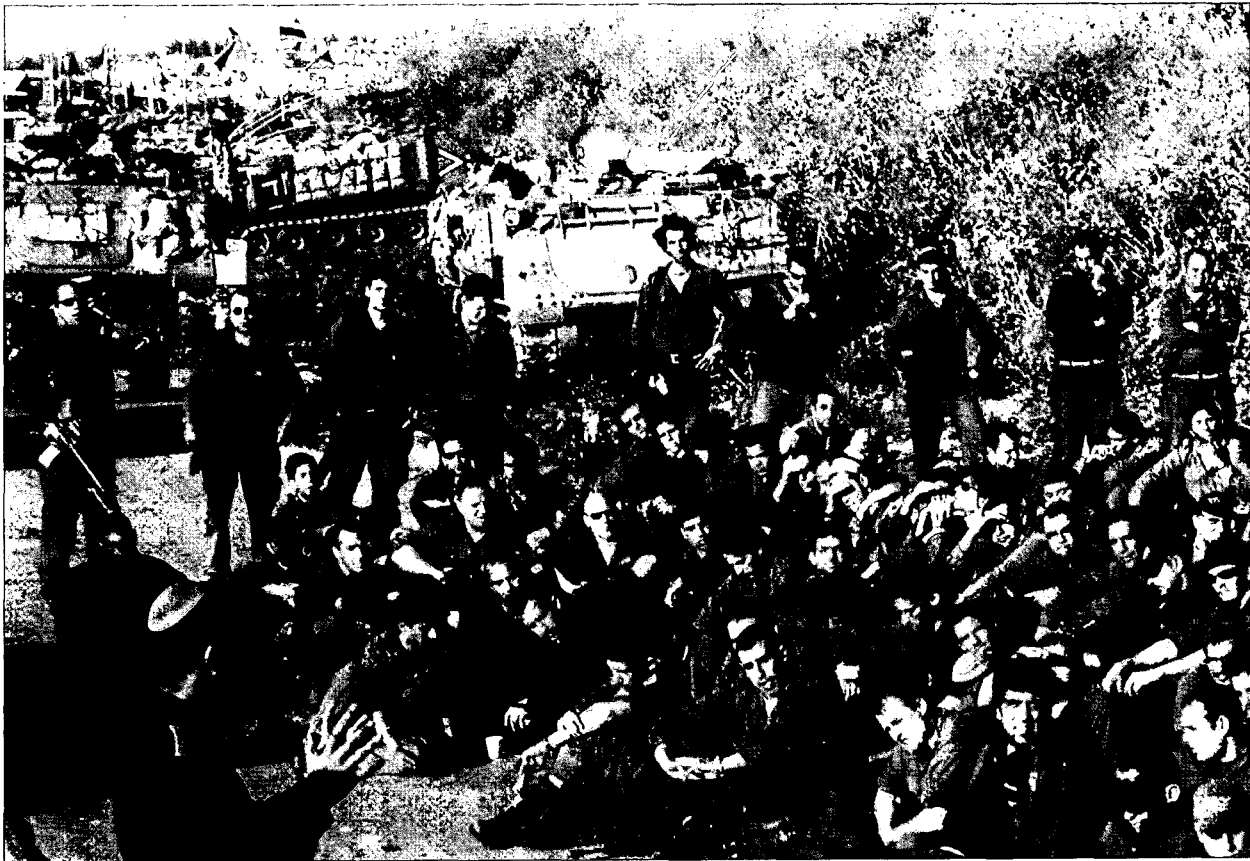


שלוש הערות לסיום

א. האם זהו המשך הציונות באמצעים אחרים? הרעיון לתת כסף תמורת שירות צבאי משגר צינה בעצמותיהם של רבים, החרדים להשחתת ערך השירות והפרכתו של צבא המילואים, חס וחלילה, לצבא של שכירי חרב. זוהי חרדה שאין בה ממש. תשלום שכר אינו שולל תחושת שליחות. כל מערך שירות הקבע של צה"ל מבוסס על שכר, והעובדה שמפקד גדוד סדיר משתכר יותר ממפקדי הפלוגות שלו אינה הופכת אותו לשכיר חרב ואינה משבשת את הסמכות שלו או את מחויבותו למקצוע. דווקא מתוך הצבא הסדיר שמעתי את החשש שמא יהפוך

הצבא לשירות במסגרת מילואים-קבע. מהשלב הזה ייקבע שכרו על פי הפרמטרים המקובלים בשירות הקבע, כגון ותק, הכשרה, דרגה ואופי השירות (לאו דוקא באותו השיעור בדיוק). השתלמויות מקצועיות ועמידה בדרישות כשירות יהיו תנאי לשדרוג זכויותיו של אכ"ס-קבע.

אכ"ס-קבע יתחייב לשרת מספר מינימלי של ימים בכל שנה – עד גיל הפטור. נוסף על השכר יצבור אכ"ס-הקבע זכויות פנסיה, שאותן יוכל לממש, אם ימשיך ברציפות עד תום התקופה. (כל עוד אי-אפשר לקבוע את תקופות השירות מראש, יש לאפשר מספר מוגבל של שנות חסד, כלומר שנים שבהן החמיץ איש המילואים שירות שנתי בלי לפגוע



כוחות מילואים של צה"ל בתדריך לפני כניסה לטו"ר-כרם - אפריל 2002

התשלום את השירות הצבאי "לעוד מקום עבודה". הלוואי שכך יקרה. זה בדיוק מה שהמודל המוצע רוצה להשיג. קבלת שכר ראוי תיצור זיקה מקצועית לשירות ותסלק, לפחות אצל חלק, את האווירה המיליציונית. מקום עבודה אינו מילה נרדפת לאתר בטלה ורישול. רוב אזרחי המדינה, המקיימים חיים נורמטיביים, קמים בבוקר בכל יום, מגיעים לעבודה בזמן ומשתדלים לבצע את תפקידיהם בהצלחה. גם ללא נטל הציונות על כתפיהם מבצעים רופאים ניתוחים, פקידים מקבלים קהל בבנק, ומכונאים מטפלים במכוונות. השכר אינו

בזכויותיו). איש אכ"ס-קבע, שישוחרר משירות מחמת אי-התאמה או שהפסיק לשרת במילואים מיוזמתו, יאבד את זכויותיו לפנסיה.

צה"ל יוכל לחייב חייל מילואים לשרת מעבר לתקופת המילואים-חובה כדי להשאיר בשירות בעלי תפקידים חיוניים, אם מספר המתנדבים לא יספיק. אבל מבחינת התגמול יהיה מעמדו של מי שחויב להמשיך לשרת במילואים מעבר לתקופת החובה הבסיסית כשל אכ"ס-קבע שהתנדב לתפקידו.

מקלקל אותם. אם יקבלו אנשי המילואים שכר, תהיה הצדקה מוסרית (ולא רק אפשרות חוקית) לתבוע מהם משמעת והישגים.

ב. מאין יבוא הכסף? הפתרון המוצע יעלה כסף, אבל יישומו יכול להיעשות בצורה כזאת, שההפרש בין עלות מערך המילואים היום לבין עלות המודל המוצע יהיה קטן, יחסית. חלק מהמשאבים לתגמול יתפנה משינוי השיטה הקיימת. השימוש באנשי מילואים יצטרך להיות יעיל יותר. יוקטן מספר ימי המילואים, ויצומצם מנגנון הטיפול בהם. משאבים נוספים יבואו מהגדלת התוצר, הנובעת מצמצום ימי המילואים, וגם מניצול נכון יותר של בעלי מקצועות לא צבאיים.

אם יהיה הפרש, הדרך הצודקת ביותר לממנו תהיה להטיל את העלות על כתפי מי שאינם משרתים במילואים, כך שמי שמשרת יקבל תגמול לפי מעמדו בצבא, ומי שאינו משרת, ישלם לפי מעמדו באזרחות. השיטה הזאת מפצה על המצב שבו חלק מתושבי ישראל משלם עבור ביטחון (בשירות מילואים), ואילו כל האחרים מקבלים את שירותי הביטחון האלה בחינם.¹⁴ היטל מילואים למימונו של שירות המילואים יוטל על כל מי שאינו בעל סטטוס של "חבר בכוחות המילואים" (ושאינו משרת בשירות חובה). צריך להדגיש כי ההיטל הוא מס רגיל ואינו עונש על השתמטות, חלילה. לכן ישלמו אותו גם בעלי פטורים מכל סוג וגם אנשי הקבע, כשם שהם מממנים במס ההכנסה שלהם את כל צורכי המדינה.

ג. השטן אורב בפרטים. ככל שחשבתני על המודל המוצע כאן, הבנתי כי יישומו לא יהיה פשוט. שינוי השיטה הקיימת יחייב התמודדות עם הרבה בעיות משפטיות, כלכליות וגם צבאיות מקצועיות, שהמסגרת המצומצמת של המאמר הזה אינה מאפשרת אפילו את התחלת הדיון בהן. הוא יחייב הטלת הגבלות על שיקול דעתם של מפקדי המילואים בכל הנוגע לשחרור ועלול לטלטל לא מעט את עולם המושגים החברתי של רוב יחידות המילואים. בהחלט ייתכן שמתוך העיסוק באותם הפרטים יתברר כי אין תחליף למודל הקיים, ויש לשמר אותו על מגרעותיו, אבל הדיון באלטרנטיבה למודל הקיים חשוב כשלעצמו. נשאר רק לקוות כי לפחות מתוך העיסוק הציבורי בפרטים יחזור העיקר להיות מובן מאליו: הצורך במודל מילואים בר-קיימא.

הערות

1. חוק שירות הביטחון, תש"ט - 1949
2. מיום שעלה הנושא, התייחס צה"ל במבוכה כלפי תופעת ההשתמטות. נטיית ליבם של מפקדי השדה (ובהם גם מפקדי המילואים, שהם אנשי מילואים בעצמם) הייתה לגמד או להסתיר את העובדה שקיימת בעיה של מוטיווציה, בעיקר על-ידי דיווחים מובלטים על שיעורי התייצבות גבוהים של אנשי מילואים. ההכחשה נבעה מחשש שהדבר יתפרש כעדות לחוסר מנהיגות ואולי גם מחשש לפגיעה ביוקרת צה"ל, מתוך הנחה ששיעורי התייצבות הם מבחן לקמוס למעמדו הציבורי של הצבא. ההכחשה הייתה מיותרת. מוטב היה להציג את הבעיה מתוך הבנה שאינה רובצת לפתחו של

הצבא דווקא.

3. חוק שירות הביטחון (תיקון), תש"י - 1950. התיקון האריך את שירות החובה של הבנות משנה לשנתיים וצימצם את האפשרות להמיר חלק משירות החובה בהכשרה החקלאית.
4. דוד בן-גוריון, **ייוחד וייעוד**, מערכות, התשל"ב, עמ' 95
5. שם, עמ' 71
6. שם, עמ' 97
7. בכל השנים שבהן הייתי מג"ד ומח"ט מילואים לא היה מקרה אחד שבו נתבקשה תגובה משמעתית לעבירה שביצע איש מילואים, ושבו הוא - או מליצי יושר מטעמו - לא העלו על נס את העובדה שהנ"ל הוא "מהיחידים שעוד משרתים היום במילואים". הטיעון אינו מדויק ולא תמיד עזר, אבל ניתן להניח שהוא עמד לנגד עיניו של אותו איש מילואים לא רק כשנוכח כי ישנה אפשרות שיענש, אלא גם בעת שביצע את העבירה.
8. פרשת הביטוח לטייסים ולחיילי המילואים היא דוגמא לרגישות יתר כזאת. בבסיסה עומדת טענה הראויה להישמע, אך בפועל מדובר בבעיה שלא הייתה קיימת בתודעתם של אנשי המילואים ולא הייתה בעבר גורם בנכונות להתגייס. ערכה הסמלי הפך אותה לעילת מאבק בין אנשי המילואים לבין צה"ל, ללא שום יחס למשקלה הסגולי האמיתי.
9. סרבנות השירות בשטחים ניזונה, לדעתי, מתחושת ההתנדבות המדומה, המאפיינת את העדר הזיקה הארגונית. אף שסירוב כזה הוא, לכאורה, עבירת משמעת צבאית, במהותו הוא דווקא סוג של מרי אזרחי, משום שמלכתחילה הסרבן הטיפוסי לא הפנים ממש את משמעויות החובה החוקית לשרת. הסירוב נתפס איפוא כאופציה קלה, יחסית, להבעת עמדה ערכית בעניין פוליטי (לעומת העלות שיכולה להיות כרוכה, למשל, בסירוב "אזרחי" לשלם מיסים במסגרת התארגנות פוליטית או בשביתה ממושכת).
10. כבר הרמב"ם עמד על מגבלותיו של הרצון הטוב בשמירה על צורכי הציבור: "כופין בני העיר זה את זה לעשות חומה, דלתים ובריח לעיר". משנה תורה לרמב"ם, ספר קניין, הלכות שכנים, פ"ו, א'. כלומר, האכיפה, ולא המעשה, היא עצמה המצווה. ללמדנו שביטחון והגנה הם עניינים חשובים מכדי להשאירם לרוח ההתנדבות של הציבור.
11. הפער בין תנאיהם של אנשי המילואים לבין תנאיהם של אנשי הקבע מחריף את תחושת הקיפוח של המילואימניקים. הסיבה: לתחושת אי-השוויון "האזרחי" נוספת גם התחושה של אי-שוויון "צבאי". הדרישה להשוות את תנאי ביטוח החיים של אנשי המילואים לתנאיהם של הטייסים נובעת מהתחושה של אי-שוויון צבאי.
12. זה יעלה את השאלה כמה ימי שירות יזכו את איש המילואים-חובה בשנה לצורך מניין השנים. הדבר יחייב לקבוע מכסת מינימום, שלא תהיה בהכרח של ימים, אלא של שיעור ההתייצבות. למשל, ניתן לקבוע שמכסת המינימום עבור חייל ביחידת שדה תהיה לפחות 80% מימי השירות שנקצבו ליחידתו. אם החייל ישרת את המינימום הזה, יתחשב לו אותה השנה כשנת שירות.
13. תשלום כזה נקבע בסעיף 33 לחוק שירות הביטחון, שנחקק ביוזמתו של ח"כ רענן כהן. הסעיף הזה קובע כי יש להקצות לצה"ל מדי שנה 30 מיליון שקל לחלוקה בין המשרתים במילואים. החלוקה - כך קובע החוק - היא בגובה של 100 שקל לכל יום מילואים מעל ל-21 ימי המילואים הראשונים בכל שנה. לא ברור האם בכך יצא העם ידי החובה להכיר תודה למשרתי המילואים ככוונת המחוקק. ספק אם התשלום הזה הביא לשינוי בגישתם של אנשי המילואים לשירות באופן שתיקן את בעיות היסוד שתוארו לעיל.
14. שיטה דומה קיימת בשווייץ, שם קיימת חובה כללית לשרת במילואים. שווייצרי שאינו עושה שירות מילואים משלם מס הכנסה בשיעור גבוה יותר מהשיעור שמשלם מי שמשרת במילואים.

