

"הוגנות סלקטיבית" – הכשל המערכתי בגיבוש התגמול והמעטפת התומכת במשרתי המילואים

ד"ר אופיר קבילו
אוניברסיטת בר אילן

תקציר

בעקבות מתקפת הטרור של חמאס ב-7 באוקטובר 2023, פתחה ישראל במלחמה ברצועת עזה וגייסה עשרות אלפי חיילי מילואים לשירות ממושך. היקף גיוס כזה חייב גיבוש מענה ומעטפת תומכת, אשר סופקו חלקית, בעיקר לנוכח התמשכות הלחימה. את חיילי המילואים עוטפים מעגלי חיים המשפיעים על המוטיווציה שלהם לשירות, והמעטפת התומכת בהם אינה בגדר "תגמול" גרידא, אלא פיצוי על המחירים שהם נדרשים לשלם בעצם שירותם. חוק המילואים (2008) מסדיר לראשונה את מרכיבי התגמול וההוקרה לחיילי המילואים וכן את תנאי הפיצוי השכרי והתגמול. למרות הגידול שחל בהיקף התגמולים במהלך השנים בעקבות החוק, יש כשל עמוק בחוק במתכונתו הנוכחית. במאמר זה אטען כי ישראל אינה אווזת בתפיסה סדורה של מעטפת התמיכה בחיילי המילואים ובני משפחותיהם בזמן שגרה וחירום ואינה מגדירה לה מודל פעולה מתקצב, בשל הלקונה בחוק המילואים. במסגרת המאמר אציע מודל לגיבוש המעטפת והתגמולים למשרתי המילואים, המבוסס על "סל שירותי הבריאות".

מילות מפתח:

מילואים, היבטים כלכליים ביחסי צבא-חברה, הוגנות, מענקים, חוק המילואים.

"Selective Fairness" – The Systematic Failure to Formulate Remuneration and Supporting Services for Reserve Soldiers

Abstract

In the wake of the attack by Hamas on October 7, 2023, the State of Israel engaged in a war in the Gaza Strip, and tens of thousands of reserve soldiers were called up for lengthy service. A call-up of this extent requires formulating a response and supporting services, mainly due to the continuing fighting. Reserve soldiers are encompassed by life circumstances that affect their motivation to serve, and the services that support them are not simply "remuneration" but compensation for the price they pay for serving. The Reserve Law (2008) regulates for the first time the elements of remuneration for reserve soldiers, and also the conditions for salary compensation and remuneration. Despite the increase in the extent of remuneration over years thanks to the law, there remains a deep flaw in the Reserve Law as it stands. I maintain that the State of Israel does not have a clear concept of the supporting services for reserve soldiers and their families in routine and emergency times, nor does it define a model of action because of a lack in the Reserve Law. I propose a model for formulating the services and remuneration for reserve soldiers based on "The Basket of Health Services".

מבוא

בבוקרו של 7 באוקטובר 2023 ניצבה מדינת ישראל בפני אירוע מלחמתי חסר תקדים בעוצמתו ובמורכבותו, שבאה לידי ביטוי בהיקף הנפגעים מקרב האזרחים והחיילים, בחומרת האירועים ובעוצמת הכישלון בהגנה על אזרחיה. ישראל התעוררה למלחמה שאת אדוות השפעתה אנו חשים גם בימים אלה. לגיוס לתקופות שירות ממושכות יש השלכות כלכליות ואישיות על משרתי המילואים ועל חייהם האזרחיים. לפי פרסום של המכון הלאומי למחקרים אסטרטגיים (ינואר 2024) גויסו כ-295 אלף חיילי מילואים. ב-5 ביוני 2024 החליטה

ממשלת ישראל (החלטה 1828 של הממשלה ה-37) לגייס בצו 8 מספר מרבי של 350 אלף חיילים לשירות מילואים עד 31 באוגוסט 2024. זהו היקף גיוס חסר תקדים של כוחות מילואים, הן מבחינת מספר החיילים הן מבחינת משך השירות.

הפעלת מערך המילואים במלחמה בהיקפים כאלה ובמיוחד בנסיבות הגיוס הללו חייבה קידום של הטבות, תגמולים ומעטפת תומכת למשרתי המילואים כהוקרה ופיצוי עבור המשרתים במילואים בתקופה מורכבת זאת, בשירות מסכן חיים, תוך הקרבה אישית ומשפחתית. המענה למשרתים הכרחי ואף מחויב המציאות, במלחמה ובשגרה.

בדיון על תגמול עבור שירות צבאי, מקובל לעסוק בשני סוגי תגמול – חומרי וסמלי. תגמול חומרי מבוסס על תשלום כסף וטובין (הכשרה מקצועית, השכלה, דיור, שירותי בריאות). תגמול סמלי מבוסס על מעמד ויוקרה הנגזרים מעצם שירותם של לובשי המדים בצבא, ממאפייני תפקידם ועיסוקם בצבא, ממידת הקרבתם ומדרגתם הצבאית. כל אלו מומרים בתגמולים בעלי ערך בחברה האזרחית, כגון זכויות אזרחיות, חברתיות ופוליטיות, ובתגמולים שאינם פורמליים. התגמול אינו רק למגויסים עצמם אלא בעיקר לרשת החברתית שאלה הם משתייכים, ולפיכך קבוצות חברתיות שונות מצפות לתגמולים שונים וחותרות להפיק סוגים שונים של תגמולים סמליים, בהתאם להעדפותיהן (לוי, 2007, 2015).

לפי לוי (2015), צבאות מודרניים מושתתים על משטרי תגמול, כלומר סדר הבנוי על תגמול המשרתים בפועל בעבור הקרבתם בצבא. לוי מוסיף כי צבאות תמיד מתגמלים חיילים באופן המועיל להם בחייהם האזרחיים. לתגמול החומרי יש ערך ממשי בחיים האזרחיים, שכן הוא מבוסס על תשלום כסף וטובין, ואילו ערכו של התגמול הסמלי תלוי במשמעותו החברתית והתרבותית (לוי, 2007, עמ' 27).

מאז שנחקק חוק המילואים ב-2008, לא גיבשה ישראל תפיסה כוללת למענה הנדרש למשרתי המילואים. בשנים האחרונות היא מספקת להם בעיקר מענה תגובתי, הבא לידי ביטוי בהחלטות ממשלה המתבססות על מרכיבים שאין להם בהכרח השפעה של ממש על צורכי משרתי המילואים.

היעדר תפיסה סדורה של מענה ארוך טווח למשרתים במילואים הוא כשל מתמשך, שכן העיסוק במשרתי המילואים צריך להתבסס על מעטפת מובנית ומקיפה המתקיימת למשך שנים ומותאמת לצרכים המשתנים של חיילי המילואים, בשגרה ובמלחמה. היעדר תפיסה כוללת זו משקף במידה רבה גם את היחס של ישראל למערך המילואים במשך שנים רבות; בעת חירום, לנוכח הפעלה נרחבת של כוחות המילואים, המדינה "נזכרת" בנחיצותם ובתרומתם.

במאמר זה אטען כי התנהלות צה"ל וממשלת ישראל בהקשר של סוגיית התגמולים והפיצויים למשרתים בעת מלחמת "חרבות ברזל" מוכיחה כי ישראל אינה אווזת בתפיסה סדורה של מעטפת התמיכה בחיילי המילואים ובני משפחותיהם בשגרה וחירום, ואינה מגדירה לה מודל פעולה מתוקצב בשל הלקונה בחוק המילואים. בשל כך התקבלו החלטות ממשלה שכוונתן להיטיב עם משרתי המילואים ובני משפחותיהם, אך בפועל אינן מבוססות על תפיסה סדורה הנותנת מענה לצורכי משרתי המילואים המשרתים תקופות ממושכות ובמספר סבבים בשנה לנוכח הצרכים המבצעיים. התנהלות זאת, המייצגת הסתכלות קצרת מועד, באה לידי ביטוי במלחמת "חרבות ברזל".

יש להדגיש כי התייצבותם של חיילי המילואים לשירות, בשגרה ובמלחמה, אינה נובעת מתגמול כזה או אחר, אלא מתחושת שליחות, מאיכותם האנושית וממחויבותם לחבריהם, ליחידתם, לצה"ל ולמדינה. התגמולים והמעטפת התומכת הם חלק מהמרכיבים בשימור משרתי המילואים במערך ובחיזוק חוסנם וכשירותם בשגרה

ובחירות. התמשכות הלחימה תחייב את צה"ל לתהליכים נוספים בהיבטי בניין הכוח ושימור "אורך נשימה" של הסד"כ הלוחם. במאמר זה אתמקד במרכיב אחד מכלל האתגרים הרובצים לפתחו של מערך המילואים.

"אזרחייל" במערך המילואים – המשמעות בראי הפרט

מערך המילואים של צה"ל נוסד עם קום המדינה ומהווה נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון של ישראל, המושתתת על מודל צבא העם. מודל צבא העם הוא התשתית למערך המילואים, ונועד לגשר על הפער הכמותי בין היקפו של הכוח הסדיר של צה"ל ובין היקפם של הצבאות הסדירים של מדינות ערב. הכוח הסדיר של צה"ל ממלא משימות של ביטחון שוטף בתקופות שגרה, ומשמש בסיס לצבא המילואים. בזמן מלחמה, יחידות המילואים נושאות בעיקר הנטל בלחימה. הן שירות החובה הן שירות המילואים מבוססים על נכונותם של האזרחים לשרת את המדינה. ייחודו של מערך המילואים בעובדה שהוא נמצא בתווך שבין צה"ל, החברה הישראלית והמדינה. תהליכים המתרחשים בחברה משפיעים על צה"ל בכלל ועל מערך המילואים בפרט.

לפני שאעמיק במרכיבי התגמול וההוקרה, יש להבין את מעגלי ההשפעה הפועלים על חיילי המילואים בישראל, ומשפיעים על המוטיווציה לשירות במילואים כמו גם על שחיקתה. במידה רבה, המעטפת התומכת את חיילי המילואים אינה מספקת תגמול אלא פיצוי על המחיר שהם נדרשים לשלם בעצם שירותם. בתרשים 1 מפורטים גורמים המשפיעים על חיילי המילואים במהלך שירות המילואים ובין תקופות השירות, בזמן שגרה ובמלחמה. הגורמים השונים המשפיעים על חייל המילואים קשורים במקום עבודתו ובנכונותו לשחררו לשירות מילואים, וכן במוסד לימודיו כסטודנט ובתמיכה הניתנת לו כדי שלימודיו לא ייפגעו. על חייל מילואים משפיעה גם המערכת הצבאית והאופן שבו היא תופסת את נחיצותו או האופן שבו היא מתייחסת לכשירותו, למשל בהיבט של היקף האימונים והציוד שהוא מקבל כחייל לוחם בהשוואה לחייל הסדיר. גם למחוקק ולממשלה השפעה על חיילי המילואים, בעיקר באמצעות צעדים הננקטים כדי לתמוך במשרתי המילואים, כמו חקיקה המבטיחה הגנה במקרה של תקופת שירות ארוכה, או סיוע כלכלי לחיילי מילואים שעסקיהם נפגעו בעקבות המלחמה. בהיבט האישי, חייל המילואים מושפע כמובן ממשפחתו ומהקהילה שבה הוא חי, ובפרט מסוג ומידת התמיכה בו ביציאה לשירות המילואים.

תרשים 1 – מעגלי ההשפעה על חייל המילואים



חייל המילואים, כפרט, משפיע על מעגלים אלה ומושפע מהם, ומגוון גורמים עשויים להניע אותו לשרת או לא לשרת במילואים. מבחינת הנכונות והמוטיווציה לשרת במילואים, יש להבחין בין שירות בשגרה לשירות בחירום. פשוט יחסית להבין את המוטיווציה הגבוהה לשירות מילואים בשעת חירום, כפי שראינו במלחמת

"חרבות ברזל", מכיוון שהיא מושפעת מרגשי לאומיות ופטריוטיות, ומתחושת דחיפות כי מדובר ב"מלחמה על הבית". נבו ושור עוסקים בהיענותו של הפרט להתייצבות בעת קבלת צו לשירות מילואים, או בסירובו, ובמידת המוטיווציה של הפרט לשרת במסירות ובתפוקה מלאה לכל אורך תקופת שירות המילואים. אלה נקבעות על פי "שיקול הכוחות המוטיבציוניים": מצד אחד, פועלים על הפרט גורמים חיוביים מגבירי מוטיווציה ומצד שני, פועלים עליו גורמים שליליים הפוגעים במוטיווציה שלו לשרת במילואים (נבו ושור, 2002, עמ' 15).

עבור הפרט, ההתייצבות לשירות מילואים משמעותה לעזוב את משפחתו וחבריו, את שגרת חייו, את מקום עבודתו או את מוסד לימודיו. היציאה לשירות מילואים מחייבת היערכות של כל הסובבים את חייל המילואים למשך תקופת היעדרו. המשפחה נדרשת להיערך להיעדרות האב או האם, והנטל לרוב נופל על בת הזוג או בן הזוג, שעלולים להיפגע מכך בעקיפין במקום עבודתם. שנדרש לתת מענה להיעדרותו של אותו עובד שיצא לשירות מילואים, אם באמצעות עובד מחליף לתקופה הנדרשת ואם באמצעות עיכוב בפרויקטים או במשימות. אם החייל גם סטודנט – הוא יידרש בהמשך להשלים מבחנים, חומרי לימוד ומטלות אקדמיות. נוסף על כך, יש גם קשיים פיזיים הנובעים מתנאי השירות וממאפייני המשימה – אימון דורש לעיתים מאמץ גופני, משימת תעסוקה מבצעית כרוכה לעיתים במתח או בהשתתפות באירוע מלחמתי, המגביר את הדאגה והחשש של משפחות חיילי המילואים. השפעות אלה מורגשות בחברה הישראלית בעוצמה מאז 7 באוקטובר 2023, בייחוד לנוכח היקף חללי צה"ל; מ7 באוקטובר 2023 עד 16 בדצמבר 2024 נהרגו 816 חיילים, מהם 276 חיילי מילואים. אלה היקפים גדולים במיוחד, שלא הכרנו בעשורים האחרונים.⁴

בכתבתו "מילואים אדירים" (2024) מביא שדה עדות של חייל מילואים שהגדוד שלו שירת ברציפות מ7 באוקטובר עד אמצע פברואר, וגויס שוב בתחילת מאי 2024: "למרות ההפוגה, זה מרגיש כמו רצף אחד ארוך. אני סטודנט ומבחינתי השנה הזאת הלכה לפח. איכשהו הצלחתי לסיים את הסמסטר הקודם, עם הלשון בחוץ, ועכשיו אני מפספס עוד חצי סמסטר וזה עוד יותר קשה. הפעם אנחנו קבוצה קטנה יותר של סטודנטים שעדיין מגויסים, וזה משאיר אותך באוויר ללא תמיכה. הקושי בנושא הזה עצום". באותה כתבה, שדה מביא עדות נוספת של לוחם במילואים בשם ליאור: "המון אנשים יוצאים לאפטרס כדי לעבוד קצת, רק לתחזק משהו [...] הסבלנות של המעסיקים וגם של החברה פה נגמרת, במיוחד עצמאים שכבר לא יכולים לספוג עוד פגיעה כלכלית. זה קשה. וכשאתה אומר לאנשים שאתה במילואים הם אומרים לך: 'מה, אתה עדיין עושה? זה עוד קורה? לא נגמר הבלגן?'. אתה כבר לא הגיבור שהולך לקרב, אלא הפראייר שטוחנים אותו עוד ועוד". דוגמאות אלה אכן משקפות את קצה המורכבות האישית והתעסוקתית הכרוכה בשירות מילואים. באופן טבעי, המורכבויות משתנות מחייל לחייל וקשורות בגורמים רבים, אך כל חיילי המילואים ומשפחותיהם עוברים תהליך מורכב ומתמשך בשגרה, ועל אחת כמה וכמה בזמן מלחמה.

תא"ל (מיל) אריאל היימן, קמל"ר לשעבר, כתב על "החוויה הסמוי" בין חייל המילואים לצה"ל: "חיילי המילואים מביאים איתם לשירות נכונות, מסירות ורצינות. חייל המילואים חש שהוא מקריב קורבן כבד משקל בעצם שירותו – בעוזבו את משפחתו, את עבודתו או את לימודיו ובנכונותו לסכן את חייו. כל שדורש חייל המילואים בתמורה הוא התייחסות דומה – רצינית כהתייחסותו שלו – מצד המערכות השונות" (היימן, 2004, עמ' 8–9). כלומר המערכת הצבאית חותמת על "חוויה" עם חייל המילואים: החייל מקריב בשביל לשרת במילואים, גם

⁴ על פי אתר צה"ל (2024) ולאחר עיבוד של כותב המאמר.

במובנים משפחתיים ומקצועיים, ומצפה שצה"ל מצידו יכין אותו לשעת פקודה, יגבש מעטפת שתתמוך בו, בצבא ומול מוסדות המדינה, ויוקיר אותו על שירותו הצבאי. בתמורה, הוא יתייצב לכל משימה. חוזה זה הוא אחד המרכיבים במוטיווציה של חייל המילואים, בשגרה ובחירום. במרוצת השנים השתנה אופיו, ונעשה ממוקד בעיקר בצורך לשמר את כשירותו של חייל המילואים ולהכינו לשעת פקודה. מעמד של "אזרחייל" בישראל כרוך במורכבויות רבות. מחויבות חייל המילואים ונכונותו לשרת ולתרום עלולות לפגוש סביבה שאינה תומכת באותו שירות, ולעיתים יופעלו עליו לחצים רבים. לפיכך יש חשיבות מכרעת לחוזה של המדינה עם חייל המילואים, ובפרט להבטחת מעטפת תומכת עבורו.

המסגרת החוקית לתגמול משרתי המילואים

חוק שירות המילואים, התשס"ח-2018 נועד להתמודד עם שני אתגרים: שימור כשירות מערך המילואים ומוכנותו למלחמה, והתאמת אופן הפעלת מערך המילואים למציאות החברתית בישראל ולצורכי הפרט.

בסקירה על חוק המילואים ב-2015 (קבילו, 2015) טענתי כי החידוש העיקרי בחוק הוא בביטוי תפיסה כוללת לניהול מערך המילואים, החל בבניין הכוח על מרכיביו, עבור בהפעלת המערך בשגרה ובחירום, תוך קביעת מטרות ויעדים לשירות, וכלה בנושאים העוסקים בפרט – פיצוי, תגמול והוקרה.

החוק מסדיר לראשונה את מרכיבי התגמול וההוקרה לחיילי המילואים. תנאי הפיצוי השכרי והתגמול שנקבעו מסמנים קפיצת מדרגה. הסדרה זאת בחוק באה לידי ביטוי בעדכון השכר המזערי המשולם לחייל המילואים ומרכיבי התגמולים למשרתי המילואים (תגמול מיוחד, תגמול נוסף). החוק אף מתיר למוסדות הממשלה ולכל גוף ציבורי לקיים פעילות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם במסגרת "הבחנה מותרת" של משרת המילואים, בשל תרומתו הייחודית ורבת הערך. חשיבותה של ההבחנה המותרת באפשרות לקדם תהליכים מול מוסדות מדינה לטובת תמיכה במשרתים במילואים. אפשר לומר כי עיקרו של מרכיב זה בחוק הוא הצהרתי. בהיבט ההוקרה, חוק המילואים מעגן את קיומו של יום ההוקרה למערך המילואים, שמועדו הרשמי ל"ג בעומר.

חקיקת חוק המילואים מביאה לידי ביטוי את העמקתו והתעצמותו של שיח ההוגנות לעומת מושג השוויוניות. בעבר רווחה בציבור הרחב התפיסה שבצה"ל יש שוויוניות, אולם שנים חל כרסום מתמיד בתפיסה זו, והוא בא לידי ביטוי בהיקף המשרתים במילואים ביחס לגודל האוכלוסייה. נראה כי עקרון השוויון בצה"ל הוא אידאה: "השירות הצבאי – הסדיר, ויותר ממנו שירות המילואים – כבר מזמן איננו שוויוני, שכן עיקר הנטל נופל על כתפיו של ציבור הולך וקטן" (גולדשמידט, 2006, עמ' 6).

משימת הביטחון שבשירות המילואים הוטלה במשך השנים על כתפיה של קבוצה מצטמצמת והולכת בחברה. אומנם ב"חרבות ברזל" נחשפנו לרוח ההתנדבות ואחוזי ההתייצבות היו גבוהים, אך בהסתכלות ארוכת שנים זוהי קבוצה מצומצמת. צמצום מספר ימי המילואים מוביל לצמצום מספר המשרתים הפעילים ומכביד בעיקר על הלוחמים במסגרות הגדודיות. ככל שקבוצת המשרתים קטנה יותר, הנטל עליה גדל ומכאן שיש צורך במעטפת רחבה יותר של מענה לצורכיהם. מעטפת זו היא הביטוי המעשי למושג ההוגנות כלפי המשרתים במילואים. תא"ל (מיל) דני ון בירן, קמל"ר לשעבר, מחזק את האמירה על המעבר לשיח של הוגנות ועל ביטוי

בחוק: "מי שחושב שבאים לשירות מילואים בגלל כסף, או שכסף יגרום לשיפור אחוזי ההתייצבות למילואים, טועה לדעתי [...] אבל הוא [הכסף] יתרום לשיפור תחושת ההוגנות, וזה דבר שאנחנו מחויבים לתת לאנשים" (נוימן, 2008, עמ' 13). כלומר כסף אינו הגורם המרכזי שבגללו מתייצבים חיילי המילואים לשירות, אך "כסף" במובן של תגמול יש בו כדי לשקף הוגנות כלפי המשרתים במילואים.

הכרסום בשוויוניות מעצים את השיח על הצורך בהוגנות כלפי הפלח באוכלוסייה שנעשה ל"נבחרת משרתת". לדבריו של האלוף משה (בוגי) יעלון, בעת שהיה סגן הרמטכ"ל: "אנחנו נמצאים בכיוון של משהו שנקרא לו 'אליטה משרתת', אבל לא אמרנו את זה בפה מלא, לא הצהרנו בפומבי וגם לא נתנו גיבוי במרכיבים השונים. נתנו לזה גיבוי בתוך הצבא אבל לא מחוצה לו" (נבו ושור, 2002, עמ' 140). הדרך להשיג הוגנות היא ליצור מערכת של תגמולים. ראש אכ"א לשעבר, אלוף גיל רגב, אמר כבר ב-2002 כי אי אפשר להשיג שוויון, ואם רוצים הוגנות, יש להשיג אותה באמצעות תמריצים. אי אפשר להחזיר את הגלגל לאחור. לדבריו, לצורך כך הצבא יאלץ להגיע להחלטות לנוכח שיקולי עלות ותועלת. בה בעת, יש לחזק במידה ניכרת את חיילי המילואים בהיבט החברתי והמשפחתי, ולפצותם על הפגיעה הכלכלית הנגרמת להם, כדי להחזיק במיעוט של משרתי המילואים הנושא על כתפיו את הביטחון הלאומי (נבו ושור, 2002, עמ' 99). בחוק המילואים מגולמת התפיסה של ויתור על עקרון השוויוניות והמרתו בעקרון ההוגנות. ההנחה כי אי אפשר להשיג שוויון במערך המילואים – בשל אילוצים של תקציב, כוח אדם וצורך בהתייעלות – מחזקת את המסקנה שיש לפצות ולתגמל את המשרתים לטובת הוגנות.

מתן תגמולים לקבוצה חברתית מובחנת מערער באופן בולט על אתוס צבא העם. גם בתוך מערך המילואים נוצרת הבחנה בין קבוצות – חלק מחיילי המילואים יקבלו תמלוגים רבים מאחרים, ומפקדים בדרג הגדודי יקבלו יותר ממקביליהם בדרגים עורפיים. בשם ההוגנות נוצרת דיפרנציאליות, על חשבון הקולקטיביות – בתהליך המערער את מודל צבא העם, המשקף שוויון ביסודו (ספיר, 2012, עמ' 11).

חוק המילואים מנסה לאזן בין כמה מטרות. האחת, הענקת תגמול סמלי וביטויי הוקרה כפיצוי לאוכלוסייה המשרתת. השנייה, שמירה על ערך השליחות ועל אתוס צבא העם, גם אם רק מיעוט מהעם משרת במילואים. השלישית, הוגנות ביחס למיעוט משרת ונבחר במציאות של חוסר שוויון. בעת שכהן כסגן הרמטכ"ל תמצת האלוף בני גנץ (לימים הרמטכ"ל ה-20 של צה"ל) את עיקר משמעותו של החוק: "החוק הזה הוא ביטוי נכון למחויבות שלנו כלפי מערך המילואים [...] הוא מחבר באופן שלם בין הרצון לתגמל את המערך לבין השאיפה של המדינה לשמור על כשירותו" (שנפלד וסרוסי, 2010, עמ' 30).

התגמול והמעטפת למשרתי המילואים – תמונת מצב

למרכיב הפיצוי השכרי והתגמול שלושה חלקים: פיצוי שכרי בגין אובדן הכנסה עקב שירות מילואים; תגמולים לחיילי המילואים שלא בגין אובדן הכנסה, כגון מענקים או הקלות כספיות; וחוקים והחלטות בתחום המעטפת התומכת לחיילי המילואים, במטרה להגן עליהם בזמן השירות ובעקבותיו. החלוקה הכרחית, מכיוון שלכל מרכיב השפעה מסוימת על המשרתים במילואים, ולשלושתם יחד השפעה מצטברת. הוקרת משרתי המילואים היא מרכיב משלים וחשוב לפיצוי השכרי, והתגמול מביא לידי ביטוי את החשיבות של ההיבטים הרכים בשירות המילואים.

הפיצוי השכרי, התגמול והמעטפת התומכת למשרתי המילואים

פיצוי שכרי בגין שירות מילואים. לפיצוי השכרי משמעות מכרעת עבור חייל המילואים – בעבר, בהווה ובעתיד. פגיעה בשכר ובמקום העבודה בעקבות שירות מילואים משפיעה על המוטיווציה להמשיך לשרת. השינויים וההתאמות שנערכו במהלך השנים בתחום זה הכרחיים כדי להבטיח כי חייל המילואים לא ייפגע בעקבות שירות מילואים.

כבר עם הקמתו של מערך המילואים בתחילת דרכה של המדינה, עלה הצורך בפיצוי חיילי מילואים על אובדן הכנסה בגין שירות מילואים. כך אמר ראש אכ"א דאז, אלוף שמעון מזא"ה, בדיון בישיבת המטכ"ל בדצמבר 1949: "כאשר קוראים איש לחדש והאיש מפסיד חדש עבודה – וחדש עבודה היום משתלם ב-60–70 לירות במוצק – ויש לו משפחה, אין אתה יכול להתעלם מזה" (גרינברג, 2001, עמ' 104).

ההכרה בצורך לפצות את חייל המילואים על הפסד הכנסה בעקבות שירות מילואים פעיל, הצורך בתמיכה בפרנסת משפחתו והחשש מפני פגיעה מורלית והשתמטות בקרב חיילי המילואים – כל אלה הובילו למסקנה שהכרחי לפצות את אנשי המילואים בגין שירות מילואים פעיל.

חוק החיילים המשוחררים שנחקק באפריל 1949, זמן קצר לאחר תום מלחמת העצמאות ועוד בטרם נקבעו יסודות מערך המילואים, עסק בפיצוי. החוק דן בעובדים קבועים בלבד, כך שרק מקצת מחיילי המילואים שנקראו לשירות היו זכאים לשכר ממקום עבודתם בעבור תקופת השירות. יתרה מכך, החוק הגביל את תשלום השכר ל-12 ימים בלבד בשלושה חודשים, והעול הכלכלי של יישום החוק הוטל על המעסיקים (גרינברג, 2001, עמ' 104).

בתחילת 1950 גיבשו במטכ"ל שיטת תגמול של חיילי מילואים בשירות פעיל, שהושתתה על המצב המשפחתי. לפי מודל זה נקבע שכר יסוד לרווק ותוספת לאישה, לילדים ולהורים שעול פרנסתם מוטל על חייל המילואים, וזאת לנוכח חשש כי שלילת התמיכה בהורים תביא להתמרמרות בקרב הציבור, לכרסום במוטיווציה ולפגיעה בהתייבבות לשירות מילואים (גרינברג, 2001, עמ' 105).

בשלב זה אומצה גישה חדשה וכוללת לאופן תשלום השכר לחיילי המילואים, ולפיה ישתתפו בנטל הכלכלי שלושת הגורמים המרכזיים במשק: המדינה, המעסיקים והעובדים. ב-1951 גובשה שיטת תגמול חדשה לחיילי מילואים בשירות פעיל בהתייעצות עם התאחדות בעלי התעשייה ועם ההסתדרות הכללית של העובדים, ובהסכמתן. השיטה החדשה הונהגה מ-1952 והייתה מיועדת לשכירים בלבד. שרת העבודה דאז, גולדה מאיר, הובילה את חקיקת "חוק שירות מילואים (תגמולים)". הקריטריונים לתשלום בשיטת התגמול החדשה היו מצבו המשפחתי של איש המילואים ושכרו במקום עבודתו האזרחי (גרינברג, 2001, עמ' 110–111). החוק קבע שהמימון לתשלום בעד כל יום מילואים יהיה מתקציב המדינה, והמקורות למימון התגמול יגויסו מהמעסיקים, באמצעות הקמתה של "קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים".⁵ שיתוף כלל המעסיקים במימון התגמול לחייל המילואים נועד למנוע פגיעה בעובדים שכירים שנקראו לשירות מילואים, בדרך של פיטורים או קושי להתקבל לעבודה. עם הקמתו של המוסד לביטוח לאומי ב-1954 עברה "קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים" לניהולו השוטף.

⁵ בס' 12(א) לחוק שירות מילואים (תגמולים), התשי"ב-1952, שהעלתה גולדה מאיר, נקבע כי "כל מעביד חייב לשלם לקרן השוואה 1.5% משכר העבודה ששילם לעובדיו", השיעור לא יהיה קבוע ושר העבודה יהיה רשאי לשנותו בהתאם למצב הקרן ולצפי התשלומים.

התקדמות נוספת באופן חישוב הפיצוי לחיילי המילואים הוסדרה בפרק י"ב לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה–1995. במסגרת סעיפים 271–273 לחוק נקבע כי המשתנה היחיד שלפיו נקבע תגמול המילואים הוא שכר העבודה הרגיל של העובד בשלושת החודשים הקלנדריים שקדמו לחודש שבו החל שירות המילואים. בחישוב התגמול אין התחשבות במשך השירות או בתמהיל ימי השירות (ימי עבודה או מנוחה) (צדיק, 2010, עמ' 1). בחוק המילואים התשס"ח–2008, ובתיקונים שהוכנסו בעקבותיו בחוק הביטוח הלאומי, נקבע כי הפיצוי בעבור שירות מילואים ייקבע גם על פי משך השירות. חוק המילואים אף הסדיר את העלות המינימלית לערך יום מילואים לחייל מילואים. במלחמת "חרבות ברזל" הוחלט להעלות את ערך היום המינימלי והוא נקבע על 310 שקלים (לשם השוואה, ערך יום מילואים מינימלי לפני המלחמה היה שווה ערך ל-215 שקלים).

כמענה לעצמאים המשרתים במילואים, גובש מודל נוסף של פיצוי שכרי בעבור שירות מילואים, שלא נכלל בחוק המילואים. ב-2017 הגיעו משרד הביטחון והמוסד לביטוח לאומי להסכם על תשלום הפיצוי לעצמאים המשרתים במילואים, הכולל תוספת של 25% לערכו הכספי של יום המילואים, בהתאם להכנסתו של כל משרת מילואים המוגדר עצמאי. העיסוק בעצמאים המשרתים במילואים הוא ביטוי נוסף למענה שהותאם לקבוצה ספציפית במערך המילואים, שנפגעת כלכלית מעצם השירות.

דרך נוספת של צה"ל ומשרד האוצר לתגמל את חיילי המילואים, כמרכיב משלים לפגיעה בשכר בעקבות שירות מילואים, היא הקמת קרן סיוע לחיילי מילואים ששירתו במהלך אירוע מלחמתי. זוהי דוגמה נוספת לפיצוי שכרי, והפעם בשעת חירום, הנובע מההבנה כי חייל מילואים נדרש להיות ממוקד במשימתו הצבאית ולא להיות טרוד בהישרדות כלכלית. סביר להניח שהפיצוי שהעניק הצבא לא כיסה את כל ההפסדים שנגרמו לחיילים, אולם פרט לעזרה הכלכלית שהוא מספק, יש חשיבות עקרונית למענה של המדינה לסוגיות כלכליות הנוגעות לחיילי מילואים.

פיצוי שכרי בעבור שירות מילואים הוא סוגיה רגישה, בשל השפעתו הרבה על ביטחונם הכלכלי של חיילי המילואים. מעניין כי המורכבות והחשיבות של סוגיית הפיצוי השכרי בעבור שירות מילואים אינן תלויות תקופה – הן נוכחות בשיח הציבורי כבר מקום המדינה. עובדה זו מעידה על החשיבות של מעטפת כלכלית ומענה לחיילי המילואים, ביו היתר כדי שיוכלו להתמקד במשימתם בשעת חירום.

תגמולים לחיילי המילואים

התגמול למשרתי המילואים בא לידי ביטוי במגוון תצורות ובאמצעות מוסדות מדינה, ובכלל זה משרדי הממשלה וצה"ל. היקף התגמול נקבע לפי מספר ימי המילואים של החייל ובא לידי ביטוי בתגמול כספי או בהטבות ממשלתיות. בפן הסמלי, התגמולים משקפים הוקרה מהמדינה ומצה"ל על השירות במילואים, וניסיון לבטא הוגנות כלפי מי שתורם יותר לביטחון המדינה.

תגמולים כביטוי לשינויים בהלך הרוח החברתי הופיעו ב-1998, עם הכנסת תיקון לחוק שירות ביטחון. בתיקון הוגדר לראשונה "תגמול מיוחד" – תגמול כספי נוסף לפיצוי השכרי, שנועד לפצות אנשי מילואים על עצם שירותם, ולא רק על אובדן שכר. השיח הציבורי בנושא המערך וכשירותו התעצם לאחר מלחמת לבנון השנייה. בעקבות המלחמה והאווירה הציבורית ששררה לאחריה, החליטה ממשלת ישראל לתגמל את אנשי המילואים שהשתתפו במלחמה בהיקף של שמונה ימים לפחות ב"תגמול מיוחד" (ספיר, 2012, עמ' 9–10). לראשונה ניתן תגמול נוסף בגין שירות מילואים במלחמה, מלבד התגמול הרגיל בגין אובדן שכר. תופעה זאת התקיימה גם במלחמת "חרבות ברזל", עם מתן מענקים לחיילי המילואים במהלך המלחמה.

חוק המילואים הסדיר את מרכיבי התגמולים למשרתי המילואים: תגמול מיוחד – החוק מותיר על כנו את התגמול הקיים ומחייב את צה"ל להמשיך ולתגמל בו חיילי מילואים בשירות פעיל; ותגמול נוסף – תגמול חדש שנקבע לראשונה במסגרת החוק וישולם על ידי רשות המיסים. תנאי הזכאות לתגמול הנוסף, משך תקופת שירות המילואים המזכה ושיעור התגמול, נקבעו בהתאם למספר ימי המילואים ששירת החייל באותה שנה.

במרוצת השנים התווספו תגמולים אשר התבססו על החלטות פנימיות של צה"ל, ובהם תגמול מפקדים במילואים מעל 60 יום בשנה, תגמול חיילי מילואים "מוחרגי גיל" אשר נקראו לשירות מילואים בשל המקצוע שלהם במסגרת צו מוחרגי גיל, לימודים אקדמיים למפקדים במילואים ועוד.

הרחבת התגמולים התבססה על קידום החלטות ממשלה. בשנים 2008–2024 התקבלו 12 החלטות העוסקות בקידום הטבות ומעטפת תומכת למשרתי המילואים. בבחינת החלטות אלה עולה כי הן עוסקות גם במשפחת משרת המילואים. קידום החלטת ממשלה הוא תהליך פשוט יותר מחקיקה, ולכן ניכרת התגברות בשימוש בכלי זה לקידום הטבות למשרתי המילואים.

טבלה 1 – ריכוז החלטות ממשלה בנושאי תגמולים ומעטפת תמיכה במשרתים בשנים 2008–2024

מספר החלטת ממשלה	שנה	דוגמאות להטבות מתוך החלטת הממשלה
2896	2008	הטבות למשרתי מילואים במשרדי הממשלה
1392	2010	סל הטבות לחיילי מילואים
3272	2011	הגדלת מלגת פר"ח לסטודנטים
4712	2012	הגדרת משרת מילואים פעיל; הטבות ממשלתיות; מועדון בהצדעה
1962	2014	הקמת קרן הסיוע לחייל מילואים בעקבות מבצע "צוק איתן"
1447	2016	מפקד מילואים פעיל; הרחבת הגדרת משרת מילואים פעיל
2607	2017	תגמול מיוחד למפקדים (חצי נקודת זיכוי); הנחה בתשלום ארנונה; זכאות לכפל הנחות במחיר קרקע; פטור מתשלום אגרות; סיוע לעצמאים
4097	2018	כניסה חופשית למוזאונים; הכרה בהכשרת מפקדים לגמול השתלמות
1441	2022	תגמול מיוחד למפקדים (נקודת זיכוי); סבסוד נופש למפקדים; מפקדים – רכישת ציוד; הקמת מאיץ טכנולוגי עסקי; זכויות סטודנטים
620	2023	מענק שנתי לטובת תשלומי משק בית; מימון קייטנות
1023	2023	מענק משפחה; קרן סיוע
1226	2024	מענק הוצאות אישיות מוגדל; מענק משפחות מיוחדת; טיפול זוגי; טיפול נפשי משלים; מלגת סטודנטים; שובר חופשה; מענק לחימה; מענק התמדה

החשיבות בקידום החלטות ממשלה נובעת גם מההיבט של תפקיד המדינה בטיפול במשרתי המילואים, אשר יבוא לידי ביטוי לא רק דרך צה"ל, אלא דרך מוסדות מדינה אחרים. חשוב שחייל המילואים יפגוש בחיי היומיום את המעמד שלו כמשרת מילואים פעיל הזכאי להטבות מהמדינה. גישה זאת מבטאת הוגנות כלפי משרת המילואים.

המעטפת התומכת במשרתים במילואים – חקיקה משלימה

המעטפת התומכת במשרתים במילואים נועדה להבטיח כי שירות המילואים לא יפגע בשלל היבטים של חייהם האזרחיים, ובאה לידי ביטוי בסדרה של חוקי מדינה. חשיבותם בהגנה על הפרט ועל בני משפחתו מול

מוסדות המדינה ומול המעסיקים, בשגרה ובחירום. בין החוקים שנחקקו בתחום זה: חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949 – מטרתו להבטיח כי חיילים הנקראים לשירות מילואים לעיתים תכופות, כפי שקרה בראשית דרכה של המדינה, לא יפוטרו עקב שירות המילואים; חוק הארכת מועדים, התשל"ה-1974 – מטרתו להבטיח הגנה למשרתים במילואים בשעת חירום, שבשל השירות אין ביכולתם לעמוד בהתחייבויות, בחוזים ובתשלומים שהם מחויבים להם מכוח חוק או מכוח צו בית משפט. באוקטובר 2023, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", העבירה הכנסת הוראת שעה⁶ של "חוק דחיית מועדים, התשפ"ד-2023"; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 מבטא אפיק נוסף להגנה על המשרתים במערך במילואים מפני אפליה במקום העבודה על רקע שירות המילואים; חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002 – מטרתו להבטיח תשלום קצבאות לחיילי מילואים שנפגעו בתקופת שירותם ועקב שירותם ולבני משפחותיהם של חיילי מילואים שנספו בשירותם; חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007 הותאם למערך המילואים. ב-2008 התקבל תיקון לחוק, הכולל התייחסות פרטנית למשרתים במערך המילואים במסגרת זכויות הסטודנטים; תיקון לחוק עבודת נשים (תיקון מס' 58), שהתקבל ב-2017 מספק מעטפת לבני ובנות זוג של חיילי מילואים, וקובע כי הם יוכלו לאחר בשעה אחת בתחילת יום העבודה או לצאת שעה אחת לפני סוף יום העבודה, החל ביום הראשון לשירות המילואים. המענה שמספקים החוקים מקיף ביותר וכולל קבוצות רבות מקרב משרתי המילואים.

הוקרת המשרתים במילואים – מרכיבי הוקרת המשרתים במילואים: היבטים סמליים

תא"ל (מיל') הושע פרידמן בךשלו, שכהן כקמל"ר, עסק באתגר הגלום בהוקרת משרתי המילואים. לטענתו, משרתי המילואים הם קבוצה מוערכת ואיכותית הזקוקה להוקרה בולטת מצד צה"ל ולמעמד בצמרת החברה הישראלית. הוא מוסיף כי ההוקרה צריכה להיות, בין היתר, סמלית, ולהעלות על נס את מאמציהם של המשרתים ושל בני משפחותיהם ואת הקרבתם. ההוקרה צריכה להגיע משלל גורמים כמו המשפחה עצמה, המעסיקים, מוסדות אקדמיים וגורמי ממשל (פרידמן בךשלו, 2018, עמ' 42-43). ביטויי ההוקרה הם מרכיב חשוב בשיח עם משרתי המילואים, והם מבטאים, יותר מכול, את ההיבט הרך של מהות השירות במילואים, כגון תחושות רעות ושליחות.

חוק המילואים הסדיר כמה היבטים של הוקרת המשרתים במילואים. סעיף 20 בחוק קובע כי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים רשאים לקיים פעולות או הוראות שיש בהן כדי לתגמל את חיילי המילואים, או להביע הוקרה כלפיהם (חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, עמ' 509). כלומר החוק מאפשר לגופים ממשלתיים לקדם ביטויי תגמול והוקרה למשרתים במילואים ומעודד אותם לכך, כל עוד אין בכך אפליה אסורה. החוק מאפשר "הבחנה מותרת" של קבוצת חיילי מילואים מקבוצות אחרות באוכלוסייה. כלי זה של הבחנה מותרת אפשר קידום של תהליכים בתחומים הנוגעים למשרתי המילואים, ויש בהם כדי לבטא הוגנות כלפי המשרתים במילואים. עם זאת, אף שנוצר מרחב לעשייה ולקידום תמיכה במשרתים במילואים, אין בכך חובה והדבר נתון להחלטה נקודתית של משרדי הממשלה. נוצר מצב שבו יש צורך לעודד ולקדם באופן יזום הטבות לחיילי המילואים במשרדי ממשלה.

⁶ הוראת שעה היא חקיקה הנקבעת לתקופה מוגבלת. בדרך כלל חקיקה נקבעת בהוראת שעה כדי לאפשר לבחון את יישומה עד לקביעת הסדר קבע. מתוך אתר הכנסת – <https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/temporary-order.aspx>

עוד נכתב בחוק כי יום הוקרה למעורר המילואים יצוין מדי שנה, ביום י"ח באייר (ל"ג בעומר). ניכר מסעיף זה כי המדינה מייחסת חשיבות רבה להוקרת המשרתים במילואים. הוקרת המשרתים מצד הציבור היא מרכיב חשוב בתפיסת הנחיצות של משרתי המילואים והם זקוקים לה. תרבות של הוקרה צריכה להיות מוטמעת בחברה, וביטוי ההוקרה צריך להיות יום יומי. להוקרה יש גם השלכות על המוטיווציה לשרת במילואים. צה"ל ומשרד הביטחון מקיימים מופעי הוקרה לכבוד המשרתים במילואים, ובכלל זה טקס יחידות מצטיינות במילואים בראשות נשיא המדינה; טקס חיילים וקצינים מצטיינים במילואים בראשות הרמטכ"ל; וטקס "מגן שר הביטחון" המוענק למקומות עבודה ולמוסדות אקדמיים המקדמים משרתים במילואים ותומכים בהם. בשנים האחרונות וגם בחודשי המלחמה צה"ל משקיע תקציב בקמפיין פרסומי להבעת הוקרה למשרתים במילואים.

שלושת המרכיבים הללו ממחישים את המורכבות בגיבוש מענה מקיף ומותאם למשרתים במילואים לנוכח המציאות המשתנה והצרכים המתגברים בזמן שגרה ובמלחמה. צורכי המשרתים מתפתחים ומשתנים עם השנים, ובה בעת מתחוללים בחברה הישראלית שינויים, בין היתר בשל נסיבות מבצעיות כמו מלחמת "חרבות ברזל" והתארכותה. צה"ל ומדינת ישראל נדרשים להתאים כל העת את המענה למשרתי המילואים על שלל היבטיו (שכר, תגמול, הוקרה, מעטפת תומכת ועוד), אך נכון יותר להיערך לכך מראש ולא להגיב בתקופת מלחמה, באמצעות מענים שלא בטוח שמסייעים למשרתי המילואים בטווח הארוך.

הכשלים במודל הקיים והצעה להסדרת תהליך לגיבוש מעטפת תמיכה במשרתי המילואים – מתגובה לתכנון, בשגרה ובחירום

הכשלים במצב הקיים

למרות הגידול בהיקף התגמולים במהלך השנים, יש כשלים עמוקים במצב הקיים. את הכשל הראשון אפשר לתאר כ"נחיצות סלקטיבית". משנות ה-90 של המאה הקודמת נכתב רבות על שקיעתו של מערך המילואים. אם בעבר שררה התפיסה ש"הסדיר יבולו והמילואים יכריע", דרוק (2021) מתאר כי במהלך שנים השתרשה התפיסה לפיה "המילואים יאפשר לנצח", שכן לדעתו מערך המילואים הלוחם ביבשה יופעל למגוון משימות ובהן החלפת הסדיר בגזרות הביטחון השוטף, משימות הגנה בחזית הלחימה, לחימה התקפית בעקב הכוחות הסדירים ולחימה במקביל לכוחות הסדירים בחזית (עמ' 7). תפיסה זו שחקה במשך השנים את נחיצותו של מערך המילואים, ובעיקר של היחידות הלוחמות ביבשה. השקפה זאת השפיעה גם על אופן קידום תהליכים ונושאים הקשורים למעטפת התומכת ותגמול המשרתים. הלך הרוח שלפיו חיילי מילואים אינם נחוצים הוביל באופן טבעי לגיבוש מענים ומעטפת תומכת מוגבלת ולא מספקת עבור המשרתים במילואים, בני משפחותיהם, מעסיקיהם ועוד. במובן מסוים, זהו ביטוי לחוסר הוגנות כלפי משרתי המילואים שכן ההטבות והתגמולים קשורים לאירועים מלחמתיים נקודתיים ואינם תוצר תהליך סדור של גיבוש מעטפת מקיפה. יש להדגיש כי מלחמת "חרבות ברזל" שמטה לחלוטין טענה זאת, בדבר "המילואים יאפשר לנצח", מערך המילואים הוא המנצח, ולראיה היקף הפעלת המערך הלוחם ביבשה בצפון ובדרום, לתקופות ממושכות, בלב ליבה של המלחמה.

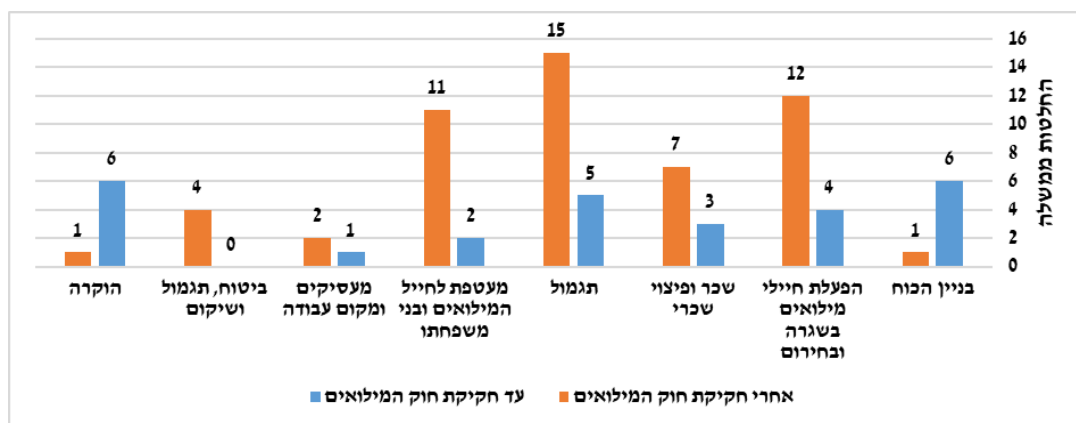
הכשל השני קשור בפער המובנה בחוק המילואים בקידום היבטים של תגמול והוקרה. החוק מתיר למוסדות הממשלה ולכל גוף ציבורי לקיים פעילות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם במסגרת "הבחנה מותרת" של משרת המילואים, לאור תרומתו הייחודית ורבת הערך, במימון שמקורו בתקציבי משרדים ממשלתיים. שלושה פערים מרכזיים בחוק בהקשר זה: הראשון, קידום הטבות עבור משרתי המילואים קשור ברצון הטוב של משרדי ממשלה, ותלוי בנכונות אנשי המשרד לפעול לטובת מטרה זו; השני, משרדי ממשלה מתנים קידום הטבות במקור תקציבי חיצוני (כמו משרד האוצר או משרד

הביטחון), ואם לא נמצא מקור כזה, אין למשרדי הממשלה אינטרס ונכונות לקדם הטבות – מצב שחיילי המילואים לא תמיד מבינים, ושיוצר מתח בינם ובין המערכת הצבאית המייצגת אותם; השלישי, והחשוב ביותר, הוא שהחוק במתכונתו הנוכחית מעודד גיבוש פתרונות זמניים וקלים במקום מענים מערכתיים בעלי השפעה רחבה יותר על משרתי המילואים ובני משפחותיהם.

הכשל השלישי קשור לתהליכי חקיקה המקשים על יצירת מענים מערכתיים למשרתי המילואים ולבני משפחותיהם. דוגמה לקושי בקידום חקיקה אפשר למצוא בפיצוי השכרי לעצמאים המשרתים במילואים. כיום התגמול מבוסס על הסכם בין צה"ל למוסד לביטוח לאומי, ולא על תיקון חוק ביטוח לאומי. הקושי בקידום חקיקה נעוץ בעובדה כי תהליכי חקיקה עלולים להימשך שנים ועל כן, לרוב, קידום הטבות ותגמולים למשרתי מילואים מתמקד בקידום החלטות ממשלה – תהליך מהיר יותר. במחקר על אודות החלטות ממשלה בנושאי מילואים בשנים 2000–2017 עולה בבירור כי לאחר חקיקת חוק המילואים התקבלו יותר החלטות ממשלה בנושא מילואים (53) מאשר בשנים שלפני כן (27) (קביל, 2021), כפי שאפשר לראות בגרף 2. גם בניכוי החלטות ממשלה העוסקות בגיוס חירום (12), מספר ההחלטות שהתקבלו לאחר חקיקת חוק המילואים הוא 41, לעומת 27 בלבד לפני החקיקה.

גרף 1 – ניתוח מאפייני החלטות הממשלה בנושא מילואים (כולל החלטות על גיוס חירום של חיילי

מילואים) בשנים 2000–2017, על פי קטגוריות, לפני חקיקת חוק המילואים ב-2008 ולאחריה



לאחר חקיקת חוק המילואים ניכר גידול במספר החלטות הממשלה ושינוי במאפייניהן: רוב ההחלטות עסקו בתחומים הנוגעים לתגמול הפרט, כגון פיצוי שכרי ומעטפת לחיילי מילואים, והסתמנה ירידה בעיסוק בהיבטים של בניין הכוח. נראה כי זהו הצורך המרכזי של חיילי המילואים שגורם לטעון טיפול לאחר חקיקת החוק. ההסבר להבדלים אלה נעוץ בהבדל בין חקיקה להחלטות ממשלה: חקיקה היא תהליך ארוך ומסורבל, סיכויו להיכשל גדולים, הוא תלוי בגורמים רבים וקשה להביא אותו לכדי השלמה. החלטות ממשלה הן ערוץ פעולה קל, נוח ומהיר יותר. חברי הקואליציה מנהלים את תהליך קבלת החלטות הממשלה, ובסופו מציגים בישיבת ממשלה הצעת מחליטים מטעם שר הביטחון. הליך זה מקל את קידום ההחלטה ביתר משרדי הממשלה. חוק המילואים מעודד גיבוש כיווני פעולה לטובת משרתי המילואים באופן הזה. לעומת זאת, החלטות ממשלה אינן מאפשרות קידום מענים מערכתיים ומקיפים יותר הכוללים תקציב ועל כן על אף היותן אמצעי נוח, החלטות ממשלה אינן יעילות כמו חקיקה והשפעתן מוגבלת.

הכשל הרביעי קשור בעלות התקציבית הגבוהה של קידום הטבות למשרתי המילואים, הנובעת מגודלו של מערך המילואים ומההיקף הנרחב של הפעלתו. אומנם בזמני שגרה היקף הפעלת מערך המילואים מצומצם

ביחס לזמני מלחמה, אך גם בזמן שגרה יוגדרו לעיתים כ-120 אלף חיילי מילואים כ"משרתי פעילים". על פי סא"ל אבישג סבג, רע"ן תכנון מילואים בצה"ל, ב-1 במאי 2024, במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", חולקו לחיילי מילואים תגמולים כספיים בסכום כולל של ארבעה מיליארד שקלים (בן גל הירשהורן, 2024), אלפי שקלים לכל חייל מילואים; סכום חסר תקדים.

ארבעת הכשלים מחזקים את טענתי כי ישראל אינה אווזת בתפיסה סדורה ומתקצבת של מעטפת התמיכה במשרתי המילואים ובני משפחותיהם בזמן שגרה וחירום לנוכח הלקונה בחוק המילואים. תהליך קבלת ההחלטות, ההתבססות על החלטות ממשלה בלבד ללא מענים מערכתיים והקצאת מרבית התקציב לתגמולים כספיים נקודתיים ולא למענים מערכתיים, מוכיחים כי אין לישראל תפיסה כוללת של מעטפת לטובת משרתי המילואים.

יש לבדוק על התגמולים הכספיים הישירים שנקבעו ושהוקצו למשרתי המילואים, אך הם אינם מספקים מענים מערכתיים שיאפשרו את רציפות הפעלת כוחות המילואים לטווח ארוך. מענה מערכתי מהמדינה יכול לבוא לידי ביטוי, לדוגמה, בשיפוי מעסיקים של משרתי מילואים על בסיס מנגנון שישמר את האינטרס של מעסיק לשמור לעובד את מקום עבודתו. אפשר לקדם מגוון מענים מערכתיים בתחום המיסוי, החינוך, הדיור ועוד. אך במצב הקיים אי אפשר לקדם מענים מערכתיים, שכן חסר מנגנון לתכנון ולתקצוב תוכנית אסטרטגית של מעטפת תומכת למשרתי המילואים ולבני משפחותיהם.

מענה מערכתי לסוגיית תגמול והמעטפת למשרתי המילואים – הצעה

כדי להתמודד עם הפערים והכשלים נדרשת חשיבה אחרת על גיבוש המודלים והמענים הנדרשים. אפשר ליצור מנגנון סדור לגיבוש מענים מהירים עם תקצוב סדור. בבסיס המודל המוצע עומדת תפיסה שלפיה סוגיית התגמול והמעטפת למשרתי המילואים אינה רובצת לפתחו של צה"ל בלבד, אלא עליה להיות באחריות המדינה.

המודל המוצע לגיבוש המעטפת והתגמולים מבוסס על מודל "סל שירותי הבריאות" בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, הקובע בין היתר את השירותים הרפואיים שלהם זכאים מבוטחי קופות החולים בישראל. באתר משרד הבריאות (2024) מוסבר כי כדי לקיים ולשמר תשתית בריאות רחבה עבור תושבי ישראל, יש צורך בעדכון כל תחומי שירותי הבריאות, כפי שהוגדרו בחוק במסגרת סל הבריאות עם חקיקתו. החוק קובע מנגנון המאפשר עדכון, הרחבה ושינוי של סל שירותי הבריאות מעת לעת, בהתאם להתפתחויות טכנולוגיות, במסגרת סדרי העדיפויות של הממשלה בתקציב המדינה. במהלך השנים התעורר הצורך לגבש מנגנון שיסייע לממשלה בגיבוש החלטות בנוגע לטכנולוגיות מסוימות שיש להוסיף לסל שירותי הבריאות בגדר התקציב. לפיכך הוחלט להקים ועדה ציבורית מיוחדת – "הוועדה הציבורית להרחבת הסל" (להלן: ועדת הסל).

בוועדה חברים אנשי מערכת הבריאות ממגוון תחומים. מבנה זה של ועדה, הכולל הן אנשי רפואה ואנשי מערכת הבריאות, הן נציגי ציבור משלל תחומים, נקבע במטרה להבטיח כי החלטות הוועדה יתקבלו מתוך ראייה חברתית-ציבורית כוללת ותשומת לב להיבטים ציבוריים הקשורים לסוגיה המורכבת שבפני הוועדה, וזאת לצד נקודת מבט מקצועית-רפואית ובהתחשב במסגרת המשאבים שהקצתה הממשלה לסל הבריאות. המודל של ועדת הסל יכול לשמש בסיס לגיבוש תהליך דומה, להכללת מרכיבים של מעטפת תמיכה ותגמולים למשרתי המילואים מטעם המדינה. ייתכן שיידרשו התאמות, אך מנגנון שכזה יכול להתקיים במסגרת ועדה

ציבורית בראשות אלוף (מיל) – "הוועדה הציבורית לגיבוש המעטפת התומכת והתגמולים למשרתי המילואים ולבני משפחותיהם". ועדה זו תפעל תחת שר הביטחון, תקבל פניות, בקשות והצעות מעמותות, ממשותי מילואים וממשרדי ממשלה, תדון בהן ותגבש על בסיסן הצעה. יש להדגיש כי לוועדה יקבעו "גבולות גזרה" ביחס לתגמולים מסוימים, שייכללו במתווה הוועדה ויבטיחו למשרתי המילואים ודאיות. הוועדה תגיש לרמטכ"ל ולשר הביטחון מתווה שנתי או דרשנתי של "הטבות ותגמולים למשרתי המילואים ובני משפחותיהם". מודל זה יתקצב בקביעות במסגרת תקציב המדינה.

למודל המוצע כמה יתרונות. ראשית, תהליך גיבוש התגמולים והמעטפת התומכת יהיה שקוף ופתוח לרעיונות של שלל גורמים, ובכלל זה חיילי המילואים עצמם ובני משפחותיהם. שנית, הקצאת תקציב ייעודי לנושא תאפשר מיקוד בגיבוש תהליכים המספקים מענה מקיף וממשי למשרתי המילואים. שלישית, ישראל תקבל אחריות על התמיכה במשרתי המילואים ובבני משפחותיהם. רביעית, המודל יאפשר התוויית ערוצי פעולה בזמני שגרה וחשוב מכך, בזמן חירום, כאשר נדרשים מענים מערכתיים מהירים.

המודל המוצע מחייב הליך חקיקה להסדרת פעילות הוועדה ותקצוב שנתי מטעם המדינה במסגרת תיקון חוק המילואים, נוסף על תקצוב במצב חירום. בכוחו של המודל לחולל שינוי עמוק באופן שבו המדינה מתייחסת למשרתי המילואים ויתרה מכך, לבטא הבנה של חשיבות ונחיצות משרתי המילואים ולענות על הצורך בגיבוש מענים אשר ישמרו את המוטיווציה והתפקוד של חיילי המילואים לאורך זמן, תוך התחשבות בצורכיהם במשך השנים, ולא רק במלחמה.

סיכום

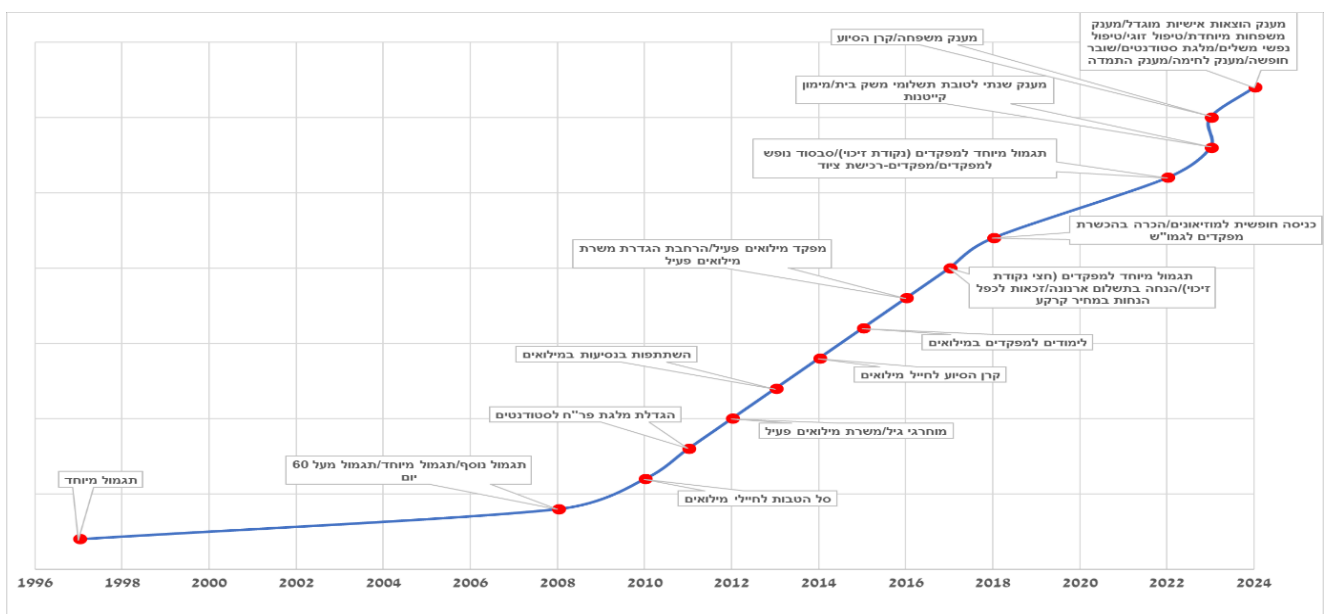
במאמר זה סקרתי את המורכבות הכרוכה בשירות מילואים ברמת הפרט, ואת השפעת השירות על מעגלי החיים של חיילי המילואים בתקופת שגרה ועל אחת כמה וכמה בתקופה של מלחמה ממושכת. ישראל קבעה מסגרת חוקית לקידום הטבות ומעטפת תומכת במשרתי המילואים במסגרת חוק המילואים, ואפשרה את קידומן של הטבות לטובת משרתי המילואים מתוך הבנה כי זוהי אוכלוסייה ייחודית שיש לנהוג בה אחרת. סוגיית התגמול והמעטפת התומכת למשרתי המילואים נולדה עם קום המדינה, והתפתחה במהלך השנים הן באמצעות חקיקה הן באמצעות החלטות ממשלה. הגם שבמשך השנים התקבלו החלטות ממשלה ונחקקו חוקים שקידמו את ההטבות למשרתי המילואים, במודל הקיים כשלים מובנים.

התנהלות צה"ל וממשלת ישראל בהקשר של סוגיית התגמולים והפיצויים למשרתיים במילואים במלחמת "חרבות ברזל", הוכיחה כי ישראל אינה אווזת בתפיסה סדורה של מעטפת תמיכה במשרתי המילואים ובני משפחותיהם בזמן שגרה וחירום ואינה מגדירה לה מודל פעולה מתקצב, בשל הלקונה בחוק המילואים.

ב-14 בינואר 2024 התקבלה החלטת ממשלה 1295, הקובעת כי בתקציב 2024 יוקצו תשעה מיליארד שקלים ליישום הצעדים המפורטים בהחלטת ממשלה 1226, הנוגעים למענקים ומעטפת תומכת למשרתי המילואים. יותר מכול, החלטה זאת משקפת את הפער במודל הקיים לגיבוש מעטפת תומכת במשרתי המילואים. עצם העובדה כי נדרשת החלטת ממשלה בינואר 2024 בנוגע למלחמה שהחלה באוקטובר 2023, כשחיילי מילואים מגויסים באלפיהם ומתמודדים זה חודשים עם קשיים הנובעים משירות מילואים ממושך, משקפת את החוסרים במענה למשרתי המילואים ולבני משפחותיהם, ואת הפער המובנה במצב הקיים בכל הקשור לגיבוש מעטפת תומכת. למעשה, המצב החוקי הקיים לא אפשר יצירת מענים מערכתיים המביאים בחשבון את התמשכות המלחמה ואת היקף הפעלת מערך המילואים למשך חודשים רבים.

תהליך התפתחות מעטפת התמיכה והתגמולים במשך שנים, כפי שמופיע בתרשים 2, משקף את היעדר התכנון ואת טיבם התגובתי של המענים, בעיקר בתקופות של מלחמה, כמו לאחר מלחמת לבנון השנייה (הכנסת "התגמול הנוסף" כתגמול חדש במסגרת חוק המילואים, התשמ"ח-2008). אפשר להתרשם בו גם מהיקף המענקים שאישרה ממשלת ישראל במלחמת "חרבות ברזל". עם השנים הסתמנה התווספות של תגמולים כמו תגמול למפקדים במילואים או מעטפת לבני ובנות זוג. תהליך זה היה צפוי שכן המחוקקים, כאמור, השאירו פתח לקידום הטבות למשרתי המילואים באמצעות ועדה ייעודית. יתרה מזאת, לנוכח ההתמקדות בקידום החלטות ממשלה, הכרוכות בתהליך מהיר יותר, המענים מבוססים בעיקר על תגמולים כספיים ולא מספקים מענים מערכתיים, שכן אלה מצריכים תהליכי חקיקה מורכבים וממושכים וכרוכים בקשיים חוקתיים הנוגעים לשוויון הזדמנויות ולשוויון זכויות.

תרשים 2 – התפתחות המעטפת והתגמולים בשנים 1997–2024 – אילוסטרציה



מלחמת "חרבות ברזל" חיזקה את החשיבות בשימור מערך מילואים כשיר ומקצועי ל"תעודת ביטוח" של צה"ל ומדינת ישראל לשעת מלחמה. שימור המערך, על האיכות האנושית שהחברה הישראלית פגשה במהלך המלחמה, מחייב גם תהליכים לחיזוק המעטפת התומכת במשרתי המילואים ובבני משפחותיהם.

מקורות

- בן גל הירשהורן, (2024, 3 במאי). "כל שירות המילואים של 2024 כבר פרוס בפני". *The Marker*, <https://www.themarker.com/weekend/2024-05-03/ty-article-magazine/.highlight/0000018f-38c1-d9c3-abc7-7af50ab50000>
- גולדשמידט, ר' (2006, 8 במאי). הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס ברזני, התשס"ו–2006. כנסת ישראל, מרכז המידע והמחקר.
- גרינברג, י' (2001). עם לוחם: הנחת היסודות למערך המילואים 1949–1950. מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- דרוק, ד' (2021). "המילואים יבלום" – השינוי בתפיסת הלחימה של צה"ל. מרכז דדו. <https://bit.ly/3rOov7f>
- היימן, א' (2004). מערך המילואים, צה"ל והחברה הישראלית – עבר, הווה ועתיד. מערכות, 394, 4–12.
- החלטה 1828 של הממשלה ה-37 "אישור צו גיוס המילואים לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח–2008" (05.06.2024). <https://www.gov.il/he/pages/dec1828-2024>
- החלטה 1295 של הממשלה ה-37 "הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת 'חרבות ברזל'" (14.01.2024). <https://www.gov.il/he/pages/dec1295-2024>
- חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט–1949, ס"ח 3216.
- חוק שירות מילואים (תגמולים), התשי"ב–1952, ס"ח 91.
- חוק הארכת מועדים, התשל"ה–1974, ס"ח 755.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, ס"ח 1469.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, ס"ח 1522.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח–1988, ס"ח 1240.
- חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב–2002, ס"ח 1843.
- חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז–2007, ס"ח 2097.
- חוק שירות המילואים, התשס"ח–2008, ס"ח 2152.
- חוק עבודת נשים (תיקון מס' 58), התשע"ז–2017, ס"ח 2647.
- חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חחה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד–2023, ס"ח 3141.
- לוי, י' (2007). מצבא העם לצבא הפריפריות. כרמל.
- לוי, י' (2015). המפקד האליון: התאוקרטיזציה של הצבא בישראל. עם עובד.
- המכון למחקרי ביטחון לאומי (2024, 3 בינואר). מלחמת 'חרבות ברזל' – פילוח כוחות המילואים. אינסטרקטור. https://www.instagram.com/p/C2cdNSpl8XC/?igsh=MWN2Z2FydWJiajV3dw&img_index=1
- משרד הבריאות (2024, 29 בפברואר). ועדה ציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות. <https://www.gov.il/he/departments/Units/vsal-committee-unit>
- נבו, ב' ושור, י' (2002). כל העם צבא? שירות המילואים בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נימין, נ' (2008, 1 ביוני). החוק החדש שם את מערך המילואים במקום אחר. במחנה, גיליון מיוחד למערך המילואים, 12–13.
- ספיר, ל' (2012). בין הסימבולי לחומרי – התבוננות בסוגיית הפיצוי והתגמול למשרתי המילואים [מסמך פנימי]. מערך מדעי ההתנהגות בצה"ל.
- פרידמן בן-שלום, ה' (2018). מערך המילואים: "היהלום שבכתר צבא העם": התאמה ורלוונטיות במציאות משתנה. בתוך מ' אלרן, כ' פדן, ר' טיארג'אן-אור ור' פרידמן בן-שלום (עורכים), מערך המילואים לאן? (עמ' 35–43). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- צדיק, ע' (2010, 11 בפברואר). ניתוח תגמול מילואים לעובדים בשירות המדינה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MIM/50c08d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_50c08d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_7840.pdf
- צבא ההגנה לישראל (2024, 15 ביוני). חללי המלחמה. <https://www.idf.il/%D7%A0%D7%95%D7%A4%D7%9C%D7%99%D7%9D/%D7%97%D7%9C%D7%9C%D7%99-%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%94/%9C%D7%99-%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%94>
- קבילו, א' (2015). איגרת בנושא: סקירה בנושא חוק המילואים [מסמך פנימי]. צבא ההגנה לישראל.
- קבילו, א' (2021). מערך המילואים בצה"ל – בין שיוויון להוגנות: השפעות קבוצות אינטרס על מערכות צבאיות וחסות הגומלין ביניהן [עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן].
- שדה, י' (2024, 23 במאי). מילואים אדירים. כלכליסט. <https://newmedia.calcalist.co.il/magazine-23-05-24/m01.html>
- שנפלד, י' וסרוסי, נ' (2010). צריך לשמור על מערך המילואים. אנחנו לא חיים בשוויצריה. במחנה, 17, 28–31.