

# מערך המילואים - עבר הווה ועתיד: הרהורים בחלוף עשר שנים לחקיקת חוק המילואים

## אריאל היימן

### כללי

מערך המילואים הוא מרכיב מרכזי בכוחו ובחוסנו של צה"ל. נדמה שאין דיון או מאמר, נאום של רמטכ"ל, של שר ביטחון או של אחרים על נושא המילואים שהמשפט הזה לא נאמר בו. ואכן ההיסטוריה הרחוקה או הקרובה של מדינת ישראל מוכיחה זאת. מערך המילואים השתתף מאז קום המדינה ועד היום בכל המלחמות והמבצעים וכן בתעסוקות המבצעיות. חלקו במערכות האלה היה משמעותי ביותר, ויעידו על כך ספרי ההיסטוריה והארכיונים כמו גם הרשימות של מקבלי הציונים לשבח, ולהבדיל רשימות הנופלים. ייעודו של מערך המילואים, כפי שנקבע כבר בעת הקמתו בראשית שנות ה-50 של המאה הקודמת, הוא לשעת חירום, למלחמה כוללת, כמו גם למבצעים המתרחשים בעצימות נמוכה יותר. חוסנו וכן מעמדו של מערך המילואים בצה"ל ובחברה הישראלית עברו עליות ומורדות. מאז ומתמיד התגלו קשיים בהפעלת המערך ובטיפול בו הן מהפן הצבאי והן מהפן האזרחי. אך בכל קריאה לשירות, ובעיקר בעיתות חירום, ההתגייסות הייתה תמיד מלאה, והמחויבות למדינה ולחברה של חייל המילואים הבודד ושל מערך המילואים בכלל הייתה דוגמה ומופת.

בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת הועמד חוסנו של מערך המילואים בסימן שאלה. החלו להופיע יותר ויותר טענות של אנשי המערך על כך שהמערכת אינה עומדת בתנאי "החוזה הסמוי" שקיים בין הצבא והחברה הישראלית לבין מערך המילואים. התלונות, שהיו סימפטום של הבעיה, התמקדו בעיקר בנושאים הבאים: מחסור בציוד ובאימונים, תנאי שירות קשים, תגמול שאינו הוגן, תחושות זלזול של המערכת, פגיעה בלימודים ובמקומות העבודה ואפליה בביטוח של אנשי המילואים.

אחד הפתרונות לירידת החוסן של כל ארגון הוא פעולות לחיזוקו בעזרת מנופים חיצוניים וחדשים. כך נעשה כדי לפתור את המשבר שאליו נקלע מערך המילואים:

מונה קצין שיטפל בבעיות המערך, ועצם מינויו שימש מנוף להנעת מהלכים נוספים. בתחילת שנות האלפיים, בעקבות יוזמה של סגן הרמטכ"ל דאז, משה (בוגי) יעלון, ושל סגנית שר הביטחון, דליה רבין, הוחלט למנות קצין מילואים ראשי בדרגת תת-אלוף (הראשון היה כותב שורות אלו). תפקידו, אחריותו וסמכותו של הקצין לא הוגדרו מראש בבירור, אך הוחלט שהוא יהיה כפוף לשר הביטחון בכל הנוגע להיבטים האזרחיים של השירות ולרמטכ"ל – בכל הנוגע לעיסוק בהיבטים הצבאיים.

בעקבות ניתוחי עומק שנעשו במפקדת קצין המילואים הראשי התגבשה התובנה כי קיים פער עמוק בין האתוס למציאות ובין המצוי לרצוי וכי יש צורך לבחון את מודל המילואים הקיים מאז ראשית ימי המדינה ולהתאימו למציאות, דהיינו לאמץ מודל שישקף מערכת יחסים חדשה בין המשרת במילואים לבין המערכת השלטונית, החברתית והצבאית. היה ברור ששינוי שכזה לא יכול לבוא מצה"ל לבדו, וכי יש חשיבות קריטית לכך שתכנון השינויים יתבסס גם על מערכות השלטון, החברה והצבא. התובנות והמודל שהתגבש בתהליכי החשיבה והתכנון נבחנו עם מומחי תוכן, כמו מפקדי יחידות המילואים בסדיר ובמילואים, הקצונה הבכירה בצה"ל, גורמים אזרחיים במשרד הביטחון, אנשי האוצר ואחרים.<sup>1</sup>

### **תהליך החקיקה של חוק המילואים**

לצורך החשיבה וההבניה מחדש של מודל המילואים בצה"ל הוקמה ועדה חוץ-צבאית שמטרתה הייתה להגדיר קווי יסוד למודל מילואים אחר.<sup>2</sup> במהלך 2003 קיימה הוועדה כ-20 פגישות שבהם נלמד חומר רקע על מערכי מילואים בצבאות זרים ועל מערך המילואים בצה"ל, בדגש על סביבת הפעולה הצבאית, החברתית, הארגונית, הכלכלית והאסטרטגית שלו. בסופו של התהליך הוצג המודל בפני המטה הכללי בראשותו של רב-אלוף משה יעלון ובפני שר הביטחון שאול מופז. למרות הסתייגויות שונות אושר המודל על ידי שר הביטחון, ועדת השרים למערך המילואים והממשלה כולה.<sup>3</sup>

לאחר שאושר מודל המילואים הקים שר הביטחון ועדה בראשותו של פרופ' אבישי ברוורמן<sup>4</sup> כדי לבחון את המודל שהציעה הוועדה שבראשה עמדתי ולגבש עקרונות למתכונת חדשה שתעוגן בחוק. במרס 2005 הביאה הוועדה בפני הממשלה את הדו"ח שכותרתו הייתה "הרפורמה במערך המילואים" בלוויית טיוטת חוק. במאי 2005 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת, וזו אישרה את החוק בקריאה ראשונה ושלחה אותו לוועדת החוץ והביטחון להכנתו לקריאה שנייה ושלישית. בטרם סיימה הוועדה את עבודתה התפזרה הכנסת. מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 הביאה את המערכת לבחון מחדש את חוק המילואים, ועלה הצורך לשנות כמה נקודות. החוק אושר בכנסת באפריל 2008.<sup>5</sup> ניתוח מדוקדק של החוק מובא במאמרה של יונת ריין-ספיר בשער ב. עיקרי החוק מובאים בנספח של המאמר הנוכחי.

## חשיבותו של חוק המילואים

חוק המילואים מסדיר לראשונה את הקשר הפורמלי והלא-פורמלי בין מערך המילואים בכלל, וכל חייל מילואים בפרט, לבין המדינה, החברה וצה"ל. זה אינו רק חוק, זו גם אמנה חברתית בין המדינה המגייסת לבין הפרט הנקרא לשירות מילואים. לכן מדובר בחוק שיש לו גם חשיבות היסטורית וערכית וגם חשיבות מעשית לשימור יכולותיו של מערך המילואים למען השמירה על הביטחון ועל החוסן הלאומי. בחוק המילואים ישנה בשורה אמתית, שכן הוא מגדיר את משמעות השירות, בעיקר בזמן חירום, ואת ההתכוננות אליו באימונים ומקל על נטל השירות באמצעות הפחתה בימי המילואים והורדת גיל הפטור. כמו כן מוגדרים בו הכשירות הנדרשת מאיש המילואים ומיחידתו ועקרונות הפיצוי והתגמול של המשרת במילואים. איש המילואים מכיר בדרך כלל רק חלקים מסוימים מחוק המילואים: בעיקר את החלק העוסק בגיוס למילואים (מספר הימים, גיל הפטור וכדומה), בתעסוקה המבצעית, בפיצוי ובתגמול. אך לחוק יש חשיבות רבה מאוד בכמה נושאים נוספים:

1. קביעת ייעודו של המערך ומאפייני הגיוס.
2. קביעת היקפו של מערך המילואים על ידי הממשלה בהתאם לצרכים הלאומיים.
3. הסדרה פורמלית של כשירות מערך המילואים.
4. קביעה שהסמכות לקריאה בעת חירום מוטלת על הממשלה כולה ולא רק על שר הביטחון כבעבר. בכך – בקריאה בעת חירום או בעת מצב מיוחד – מובאים בחשבון גם שיקולים כלכליים וחברתיים ולא רק שיקולים ביטחוניים.

חוק המילואים חזק ושיפר את חוסנו של מערך המילואים ובכך הביא לשיפור המוכנות של צה"ל לאתגרים הצפויים כמו גם להקטנת החיכוך בין השירות במילואים לבין המשפחה, מקום העבודה ומקום הלימודים של המשרת במילואים. הצורך ברפורמה ובחוק נובע מהצורך הביטחוני המתמשך ומהשינויים החברתיים והמבניים שעוברים החברה הישראלית וצה"ל. מדינת ישראל זקוקה למערך המילואים כדי לממש משימות ביטחוניות – בעיקר בעת חירום – משום שהמערך הסדיר קטן מדי (כ-75% מחיילי צה"ל הם אנשי מילואים). ישראל היא מדינה קטנה מכדי להחזיק באופן קבוע בצבא מקצועי בגודל העונה על צרכי הביטחון שלה, ולכן, כל זמן שיש עליה איומים חיצוניים, היא זקוקה למערך מילואים חזק ומשמעותי.

משרתי המילואים הם מיעוט בחברה הישראלית, מיעוט שהוא נבחרת, אשר הקריאה למילואים בעבורם היא "קריעה" מהמשפחה, ממקום העבודה וממקום הלימודים ומלווה לעיתים בסיכון חיים. בשל כך אנשי המילואים הם קבוצה ייחודית מאוד בחברה הישראלית, אשר ראוי שתקבל הכרה והוקרה אמיתיים. חוק המילואים תורם תרומה משמעותית לכך.

## מימוש חוק המילואים

רכיבים רבים ומשמעותיים בחוק המילואים כבר מומשו. הנושאים המרכזיים שמצויים בליבת החוק מטופלים ומיושמים. יחד עם זאת ישנם נושאים בחוק שלא מומשו. מדובר בנושאים הבאים:

1. היקפו של מערך המילואים אינו מאושר על ידי הממשלה, ובוודאי שהיא אינה בוחנת את היקפו מדי שנה.
2. אשר לכשירות של מערך המילואים: צה"ל עסוק בניסיון לקבוע מדדים ברורים לכשירות המערך. היא נבחנת בחלק מהיחידות, ובעיקר אלה ה"מיוחדות", אך לא בכולן. בכל מקרה, רמת הכשירות אינה מובאת בפני הממשלה כנדרש בחוק.
3. הפיצוי והתגמול: הסוגיה הזאת מעסיקה מאוד את אנשי המילואים. ישנם נושאים רבים שבהם חל שיפור ניכר בשנים האחרונות, לשיעור רצונם של אנשי המילואים. לעומת זאת, ישנם נושאים שהובטחו ושומושו רק בחלקם, או שלא מומשו כלל, בעיקר בתחומים האזרחיים.

## מערך המילואים, צה"ל והחברה הישראלית – 2018

מערך המילואים של צה"ל ב-2018 דומה בתחומים רבים למערך המילואים כפי שהכרנו אותו בעבר, לפני 10 או 30 שנה, אך שונה מאוד בתחומים אחרים. להבדלים האלה יש משמעויות רבות – בעיקר בנוגע לעתידו של המערך ולדרך הטיפול בו. הסיבות לשירות במילואים – הן של החייל והן של המערכת – לא השתנו באופן מהותי. המילואימניק מגיע למילואים מארבע סיבות עיקריות:

1. **ערך השירות ותחושת השליחות**, קרי ההבנה בצורך לשרת וההכרה בחיוניות המשימה.
  2. **לכידות היחידה**. מערך המילואים הוא ישות חברתית-אנושית, קהילה לכל דבר ועניין, בעיקר ברמת הפלוגה והגדוד. לסולידריות ולקשר הבין-אישי יש השפעה עצומה על המוטיבציה לשירות.
  3. **מיצוי אישי והגשמה עצמית**. השירות מאפשר לחיילים – ובעיקר למפקדים – לממש ערכים חברתיים שונים כמו התנדבות, תרומה לקהילה ומיצוי אישי, בעיקר בתחום של מנהיגות ושל הובלה.
  4. **החובה לשרת מכוח החוק**. אומנם ידוע לחיילי המילואים כי כל מי שירצה יוכל להפסיק לשרת, אך עם זאת חיילי המילואים מציינים לחוקי המדינה, ולכן הקריאה לשירות על פי חוק עדיין מביאה להתייצבות. להערכתך, אם ישונה החוק, והשירות יהיה כולו בהתנדבות בלבד, רבים מאוד לא יתייצבו.
- הקושי של חייל המילואים לשרת שירות משמעותי לא השתנה גם הוא בעשרות השנים האחרונות. חלק ממרכיביו של הקושי הזה הופכים להיות בעייתיים אף יותר:

1. **הקושי לעזוב את הלימודים** באוניברסיטה או במכללה.
  2. **הקושי לעזוב את מקום העבודה.** השירות במילואים מביא לעיתים לאיומים בפיטורים ולקשיים נוספים כמו פגיעה בסיכויי הקידום. ראוי להבדיל בין עובדים בשירות הציבורי, ששירות מילואים מזכה אותם בהערכת המערכת, לבין עובדים במגזר הפרטי או עצמאים שנתקלים לא אחת בקשיים ובאי־שביעות רצון מעצם יציאתם למילואים.
  3. **הקושי לעזוב את המשפחה.** הקושי הזה הולך וגדל משתי סיבות: הסיבה הראשונה היא שהתא המשפחתי נמצא היום בלחץ גדול יותר מאשר בעבר הן בגלל קצב החיים האינטנסיבי והן משום שהרבה יותר נשים עובדות כיום. הסיבה השנייה היא שמספר המשרתים הוא קטן יחסית, ומשפחת המשרת הופכת להיות יוצאת דופן. כתוצאה מכך הקושי לתפעל את התא המשפחתי הולך וגדל לא רק משום שבאופן אובייקטיבי מדובר היום במטלה קשה יותר מבעבר, אלא גם משום שאשת המשרת וילדיהם מסתכלים סביבם ורואים שהם כמעט לבד בנטל הזה.
  4. **הקושי הפיזי בשירות** שכרוך לא פעם בסיכון עצמי. זהו נתון שמצוי כל הזמן ברקע ומאיים באופן קבוע.
  5. **דילמות מוסריות ופוליטיות.** אומנם חיילי המילואים יודעים ברובם להשאיר את תפיסתם הפוליטית מחוץ לשירות המילואים, אולם כאשר המשימות אינן בתחום הקונסנזוס, מתגלים קשיים. לדוגמה, ישנם אנשי מילואים שמתקשים להשלים עם הצורך לשמור על תושבים ועל מבנים במאחזים בלתי חוקיים ביהודה ושומרון או להתמודד עם תושבים פלסטינים, ואילו אנשי מילואים אחרים מתקשים לעיתים לאכוף את החלטות הממשלה ובתי המשפט על תושבים יהודים בשטחים. הקושי הזה הולך וגדל עם הזמן לא משום שהדילמות נהיות מסובכות או קשות יותר, אלא בעיקר משום שההקצנה הפוליטית והחברתית הולכת וגדלה ומקשה על מציאת קונסנזוס בנוגע לשירות.
- החברה הישראלית משתנה הן ביחסה למערך המילואים והן מבחינות רבות אחרות. החברה הופכת להיות יותר חומרנית, תחושת האיום הקיומי הולכת ופוחתת, התא המשפחתי והפרט מקבלים לרוב עדיפות על שיקולי הכלל והמדינה. המתגייסים כיום – ובשנים הקרובות – למערך המילואים הם בני דור ה-Z שגדלו לעולם טכנולוגי, שערכיו שונים מערכי הדורות הקודמים ואפילו מהערכים של מי שמבוגרים מהם בשנים ספורות בלבד. השינויים באופי המתגייסים יביאו לשינוי משמעותי באופיו של מערך המילואים. מנגד, צה"ל ואנשי המילואים הוותיקים מעוניינים לשמר את מערך המילואים כפי שהוא היום, וחלקם אף מביט בערגה למערך כפי שהיה בעבר. אנו מצפים שמערך המילואים ימשיך להיות מתנדב, מתעלה מעל לשיקולים אישיים, ובכך שונה מהמתרחש בחברה הישראלית. המצב הזה מביא למתח מובנה בין הצרכים

והרצון של המערכת הצבאית ושל המפקדים במערך המילואים לבין השינויים בחברה הישראלית ובאופי המתגייסים למערך המילואים.

גם מארג היחסים בין מערך הקבע ומערך המילואים אינו פשוט כלל ועיקר. קונקרטי, לדעת רבים ממשרתי המילואים קיים פער ניכר בין המילים היפות (והכנות מאוד) הנשמעות מפי הרמטכ"ל וקצינים בכירים במפגשיהם עם אנשי המילואים וביום ההוקרה למערך המילואים לבין החוויות שעוברים חיילי המילואים ובעיקר המפקדים הפוגשים באנשי הקבע. המילואימניק מבין יותר ויותר שבעבור איש הקבע, אידיאליסט ככל שיהיה, הצבא הוא גם מקום עבודה וגם מקום להתפתחות, לקידום ולהישגים. המילואימניק אינו כזה, והוא חש כיום ששיקוליהם של אנשי הקבע נובעים במקרים רבים מהרצון לקידום עצמי או לקידומה של המערכת. יתרה מכך, המפקדים במערך המילואים רואים לעיתים בצבא הקבע ארגון שדואג לעובדיו ולכן מעדיף לטפל קודם כול בעצמו ובאנשיו ולא באנשי המילואים שנחשבים למובנים מאליהם.

שינוי משמעותי נוסף הוא באווירה הציבורית כלפי מערך המילואים. האווירה הזאת עודדה בעבר את השירות במילואים, אך כיום ההתייחסות השתנתה: היא פחות מעודדת לגיוס, ובמקרים מסוימים היא אף מעודדת להשתמטות משירות. החברה הופכת להיות ניטרלית בעניין הזה, אם לא אדישה לסוגיית המילואים. ניכרת ירידה במוניטין של מערך המילואים. חייל שמתגייס לשירות סדיר ביחידה מובחרת מתוגמל חברתית על כך. כשהוא משרת במילואים, גם ביחידה מובחרת, הוא כבר אינו מתוגמל רגשית וחברתית באותה המידה, אם בכלל. השירות במילואים, שהיה בעבר מובן מאליו, מוערך ומתוגמל רגשית, הופך בהדרגה להיות "שמורת טבע" חברתית ייחודית. על הרקע הזה ראוי שנבחן גם את הצורך של צה"ל בחיילי המילואים. צה"ל זקוק להם משום שמערך המילואים הוא מרכיב משמעותי מאוד בסדר הכוחות. צה"ל, עכשיו ובעתיד, אינו יכול לצאת למבצע משמעותי או למלחמה, אפילו מוגבלת כמו "צוק איתן", ללא מערך המילואים. על אף שאוגדות המילואים לא נלחמו ברצועת עזה ב"צוק איתן", צה"ל היה זקוק ליחידות מילואים שלמות כדי להחליף את היחידות הסדירות בפעילות השוטפת ביהודה ושומרון או לאורך קו הגבול בצפון. נוסף על כך, היחידות הסדירות כוללות כיום מרכיב מילואים משמעותי: פלוגות מילואים לוחמות במסגרת גדודים סדירים, ואנשי מילואים ממלאים תפקידים שונים במפקדות של היחידות הסדירות. כך, למשל, מפקדה של חטיבת חי"ר סדירה כוללת מספר רב של אנשי מילואים. צה"ל זקוק ליחידות המילואים גם בעיתות שגרה: הן מחליפות את היחידות הסדירות ומשחררות אותן משגרת התעסוקה המבצעית כדי שיתאמנו. נוסף על כך ישנם לא מעט חיילי מילואים שממלאים תפקידים ביחידות העורפיות ובמפקדות שלהן.

בכל מקרה, בשנים האחרונות משרתים במעריך המילואים פחות חיילים. יש לכך כמה סיבות:

1. האוכלוסייה הולכת וגדלה, ולכן גם אילו היה מעריך המילואים נשאר באותו הגודל, החלק היחסי של המשרתים במילואים היה קטן.
  2. לאור השינויים במרחבי העימות הקטין צה"ל את הסד"כ של מעריך המילואים, ויש היום פחות יחידות מילואים לוחמות. באחרונה שיחרר הצבא את החיילים שבשירותם הסדיר עסקו בתפקידים שאין בהם צורך במעריך המילואים, בעיקר בתפקידי עורף.
  3. חוק המילואים מגביל את קריאת אנשי המילואים לשירות שאינו למטרות חירום או התכוננות אליו או תעסוקה מבצעית. כך, למשל, צה"ל אינו מגייס יותר חיילי מילואים לתפקידים עורפיים או כדי לשמור על יישובים ועל מתקנים.
  4. הצבא חוסך ימי מילואים מסיבות כלכליות ולכן מפחית את הקריאה של אנשי מילואים לשירות. נוסף על כך, משיקולים של התייעלות כלכלית קבע הצבא שביחידות המילואים יהיה מספר מוגבל של חיילים מעבר לתקן. בהקטנה הזאת של מעריך המילואים טמון מסר נכון וחיובי שצה"ל קורא לחיילי המילואים רק כשהוא באמת צריך אותם, ויש בכך גם מסר של חיסכון ושל התייעלות. עם זאת, הקטנת ההיקף הופכת את דילמת "הפראייר המשרת" למשמעותית יותר. את הדילמה הזאת ניתן לפתור רק אם המערכת תטפל נכון בחיילי המילואים במגוון של דרכים ושל אופנים שיפורטו להלן.
- על אף כל השינויים האלה ממשיכים צה"ל ומפקדיו לדבוק במודל של "צבא העם". המונח הזה, המופיע תדיר בנאומיהם של מנהיגים צבאיים ואזרחיים, הפך בשנים האחרונות להיות דהוי אם לא חלול. ניתן להתווכח מהי ההגדרה הנכונה ל"צבא העם": האם "כל העם משרת" (כבר מזמן לא), האם כל מרכיבי החברה הישראלית משרתים (גם זה לא) או האם "כל העם" נקרא לשירות על פי חוק (כבר מזמן לא נכון פורמלית ולחלוטין לא נכון מעשית). נדמה שכל בר דעת מבין שצה"ל כבר מזמן אינו "צבא העם". לסיכום, נדמה שחשוב יותר שנבין את הצורך לטפל נכונה במעריך של אנשי המילואים, שהם שיעור נמוך ביותר מהחברה הישראלית, שאינה מגויסת כבעבר, שחשיבותו רבה ושיש צורך עמוק לשמר אותו בעתיד הנראה לעין.

### מבט לעתיד

השינויים שעוברים החברה הישראלית וצה"ל בכלל ומעריך המילואים בפרט מביאים לכרסום מתמשך במעמדו של מעריך המילואים. ברוב המקרים, כאשר מובחן כרסום בעוצמתו וביכולותיו של גוף או של ארגון, מנסה המערכת האחראית להם לחזק אותם בדרכים שונות. במעריך המילואים ננקטו, בין היתר, המהלכים הבאים: נחקק חוק

המילואים, היה גידול משמעותי בכמות ובאיכות האימונים, נעשו פעולות כדי לחזק את הלכידות של יחידות המילואים, שופר התגמול למשרתים במילואים, ושופר ציוד החיילים. למרות זאת נראה כי נמשך הכרסום במעמדו של המערך – בעיקר בגלל הגורמים הסביבתיים ולא בגלל המתרחש בתוך המערך. נראה שאנחנו חוזרים במידת מה למשבר שהתחולל במערך המילואים בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת ובתחילת שנות ה-2000. לכן כדי למנוע משבר עתידי צריכה המערכת להמשיך להפעיל כוחות שיבלמו את הכרסום בחוסנו של המערך. התובנה הזאת חשובה משום שנטייתם של גופים, ובעיקר של גופים גדולים, היא לא לעשות שינויים לפני שמתחולל משבר. התוצאה היא שהשינויים מתרחשים רק בעקבות משבר. נראה שמערך המילואים אינו מצוי כעת במשבר, וגם לא נראה שצפוי משבר כזה בעתיד הקרוב. עם זאת, אסור לנוח על זרי הדפנה, וחשוב למנוע משבר עתידי על ידי פעולות נוספות של תחזוק המערך. דוגמה לאתגר עכשווי של מערך המילואים הוא הקושי לגייס מפקדים ברמה גבוהה לתפקידי מ"פים ומג"דים. למרבה הצער, המפקדים הפוטנציאליים אינם חשים מחויבות לשמש בתפקידי פיקוד. קשה לגייס את הטובים ביותר, ובדרך כלל יש לא יותר ממועמד אחד לתפקיד. הסיבה: המפקדים במילואים מציבים בדרך כלל את מקומות עבודתם ואת צורכי משפחותיהם לפני התפקיד הצבאי. זו בעיה שניתן להתמודד איתה – אם המדינה תשכיל ליצור די כלים לתמיכה באוכלוסייה הייחודית הזאת.

אמצעי נוסף שניתן לנקוט הוא להגביר את אמון המילואימניקים במערכת. ניתן לעשות זאת, בין היתר, באמצעות מערכות אימונים משוכללות, ציוד משופר, תמיכה של הגורמים האזרחיים ותגמול מוגדל (אך לא כזה שיביא למצב שבו חיילים ירצו לשרת במילואים כדי להרוויח כסף). אחד הכלים שבהם משתמשת כיום המערכת כדי לתמוך באנשי המילואים הוא קיום טקסים ואירועים שבהם מושמעות מילות הוקרה והערכה למפקדים ולחיילי המילואים. אולם מילים לעולם אינן יכולות לבוא ללא מעשים. עוצמת המילים נשחקת עם הזמן, ולכן יש צורך לתחזק את העוצמה ואת המוניטין של מערך המילואים בדרכים מעשיות נוספות.

אחת הבעיות הנוספות שתעמוד בפני צה"ל בעתיד היא הפער המקצועי בין המערך הסדיר למערך המילואים. ככל שהצבא ומערכתיו נהיים טכנולוגיים יותר, כך הולך וגדל הקושי של מערך המילואים לשמור על מקצועיות. את הצורך בהכשרות ממושכות פותר הצבא הסדיר באמצעות הארכת משך השירות בתפקידים מיוחדים (כמו טייסים, חובלים, מ"פים ולוחמים ביחידות מיוחדות). הפתרון לצורך באימונים רבים כדי לשמור על כשירות ולצמצום הפער המקצועי בין מערך המילואים למערך הסדיר יכול לבוא על ידי הגדלה משמעותית של מספר ימי המילואים. אולם הגדלה כזאת מנוגדת לחוק, וספק אם אנשי מילואים רבים היו מצליחים לעמוד בכמות ימי המילואים הנדרשת. נוסף על כך, הציוד הקיים במערך המילואים טוב פחות מאשר זה הקיים

במערך הסדיר – למרות שיפור משמעותי מאוד בשנים האחרונות. הפערים האלה צפויים רק לגדול בגלל מורכבותן של המערכות הצבאיות.

מהסיבות האלה ומסיבות חברתיות ופוליטיות נוטה הצבא שלא להכניס לשדה הקרב אוגדות מילואים (כפי שקרה, לדוגמה, ב"צוק איתן"). אולם יש בכך משום עצמת עיניים, מאחר שכיום יש חיילי מילואים בכל גדוד טנקים ובכל מפקדת חטיבה. כלומר, הפערים המקצועיים ניכרים לא רק בין אוגדה סדירה לאוגדת מילואים, אלא הם קיימים גם בתוך היחידות הסדירות.

התהליכים והמגמות שתוארו – האי־שוויון בנטל, הקושי לשמור על מקצועיות סבירה של מערך המילואים, אורך השירות הנדרש בתפקידים הטכנולוגיים הקריטיים, התהליכים המתקיימים בחברה הישראלית, והשינוי באופי המתגייסים – מביאים למסקנה שמודל המילואים הנוכחי, שעבר שינוי לפני כעשר שנים, יצטרך לעבור שינוי נוסף בעתיד הנראה לעין.

צה"ל צועד בצעדי ענק להיות צבא מקצועי. יש לכך בעיקר שתי סיבות: השינויים בחברה הישראלית ובעיקר השימוש ההולך וגדל בטכנולוגיות מתקדמות, מה שמחייב לגייס חיילים לשירות חובה ממושך, הרבה מעבר לשירות הרגיל, שעומד היום על 32 חודשים ואמור להתקצר עוד בעתיד. התהליך הזה יהיה נכון גם בנוגע למערך המילואים, שאנשיו יצטרכו להתאמן הרבה יותר. אחד הפתרונות האפשריים הוא שחלק ממערך המילואים – בעיקר החלק הלוחם והחלק הטכנולוגי – יהיה במסגרת שדומה למשמר הלאומי בארצות־הברית, שבו חייל המילואים מקבל משכורת כל השנה, והוא נקרא לשירות בהתאם לצורכי הצבא. יחידות המילואים האחרות – במיוחד אלה שעוסקות בשמירה על הביטחון השוטף ועל הגבולות – יוכלו להישאר במתכונת הנוכחית ולפעול על פי המודל הקיים היום.

מפקדי הצבא נאחזים במודל צבא העם, שהוא מודל עם אתוס חשוב, אך הוא אינו מתאים יותר בעת הנוכחית. בחינת התהליכים שתוארו לעיל הכרחית לצורך שמירת איכותם של מערך המילואים ושל צה"ל בכלל. אם בחינה כזאת לא תיעשה, תהיה זו עצמת עיניים והתכחשות לצורך האמיתי.

## סיכום

אנו עומדים בפתחה של תקופה שבה ייאלץ הצבא לנקוט מהלכים שיביאו לשינוי נוסף במערך המילואים הן עקב ירידת חוסנו של המערך ובעיקר עקב השינויים שמתרחשים מחוצה לו. בסופו של התהליך יהיה מערך המילואים בחלקו צבא מקצועי או מקצועי למחצה, ואילו חלקו האחר יהיה דומה למודל הקיים כיום. עד שהתהליכים האלה יבשילו, ימשיך צה"ל לקרוא לחיילי המילואים לשירות ולאימונים. צה"ל מחויב לשימוש מדוד בקריאה לאנשי מילואים כדי שאלה ירגישו תמיד כי כל קריאה לשירות

היא הכרחית. צה"ל גם חייב לטפל באנשי המילואים במהלך השירות בצורה ראויה ולסייע להם כך שהפגיעה בשגרת חייהם תהיה קטנה ככל האפשר – בחיי המשפחה, בלימודים ובקריירה המקצועית. ואילו החברה הישראלית צריכה להעריך ולהוקיר את חיילי המילואים, לתמוך בהם ולהתייחס אליהם בכבוד רב מאוד.

ויש גם דברים שהם מעבר לכל חוק: למערך המילואים מקום חשוב באתוס של החברה הישראלית – אתוס הנתינה של הפרט למען הכלל, אתוס "צבא העם" והאתוס של הישראליות האמיתית במובנה הרחב. אין בחברה הישראלית עוד רבים כאלה שמוכנים לעזוב את ביתם מדי שנה למשך כמה שבועות, להתנתק מהחיים האזרחיים ואף לסכן את חייהם. זוהי דוגמה ומופת לנתינה ולהתנדבות, וכל מי שהוא חלק מהחברה הישראלית חייב לאמץ את הערכים האלה אל ליבו בכל עת ובמיוחד בימים האלה.

## הערות

1. אריאל היימן, "מערך המילואים, צה"ל והחברה הישראלית – עבר, הווה ועתיד", **מערכות**, גיליון 394, מאי 2004, <https://bit.ly/2JM87Pw>
2. חברי הוועדה היו פרופ' אייל בן ארי, פרופ' יגיל לוי, פרופ' דני צידון, מר עופר שלח, עו"ד אריה נייגר, סא"ל הדס בן אליהו, מר בועז מונק. יו"ר הוועדה היה כותב שורות אלה.
3. המודל והמלצות הוועדה סוכמו במאמר שכתבו חברי הוועדה: "קווי יסוד למודל מילואים אחר", **מערכות** 394, מאי 2004, <https://bit.ly/2sWjuKr>
4. אלה היו חברי הוועדה: סגן הרמטכ"ל אלוף דן חלוץ, ד"ר יוסי בכר מנכ"ל משרד האוצר, אלוף (מיל') שלמה ינאי, דוד ברודט, עו"ד אשר חלד, אל"ם (מיל') עו"ד אריה נייגר, עו"ד צביה גרוס, היועצת המשפטית של משרד הביטחון. מרכז הוועדה היה תא"ל אריאל היימן, קצין המילואים הראשי.
5. במקביל להצעת החוק הממשלתית הועלתה הצעת חוק פרטית שאותה גיבשה השדולה למען מערך המילואים בכנסת. את ההצעה הגישו כמה חברי כנסת בראשות אבו וילן, איתן כבל ודני יתום. במהלך תהליך החקיקה אוחדה הצעת החוק הפרטית עם הצעת החוק הממשלתית.

## נספח: עיקרי חוק המילואים

1. **ייעוד מערך המילואים:** מערך המילואים נועד באופן בסיסי למצב חירום בלבד. חיילי המילואים ייקראו לשירות מילואים במצבי חירום, במצב מיוחד (להלן), לצורכי אימונים והכשרה ולפעילות ביטחון שוטף מוגבלת.
2. **מאפייני הגיוס:** שירות המילואים יבוסס על חובת גיוס לכל יוצאי השירות הסדיר. הצבא יציב למערך המילואים, מתוך המסיימים את השירות הסדיר, רק את הנדרשים לו למילוי משימותיו בחירום, וזאת על בסיס מדיניות וקריטריונים ברורים.
3. **היקף מערך המילואים:** היקף מערך המילואים, ארגונו ומספר חיילי המילואים במערך ייקבע בהחלטת ממשלה, בהסתמך על הצעת מערכת הביטחון. הממשלה תבחן, לפחות אחת לשנה, את הצורך בשינוי היקף המערך.
4. **כשירות מערך המילואים:** על צה"ל מוטלת החובה להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים על ידי מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים, כל יחידה על פי

משימותיה. הצבא יגדיר מדדים ואמות מידה לכשירות מערך המילואים. רמת הכשירות תוצג על ידי צה"ל, תאושר על ידי שר הביטחון ותובא אחת לשנה בפני ממשלת ישראל וועדת החוץ והביטחון.

5. **מצבי גיוס:** מוגדרים שלושה מצבי גיוס: חירום, מיוחד ושגרה.

א. **מצב חירום** – קריאה במצב חירום תיעשה על ידי שר הביטחון ובאישור הממשלה. אם המצב מחייב קריאה מיידית, זו תיעשה באישור ראש הממשלה, והממשלה תאשר זאת בתוך שבעה ימים. בנוסף, נדרש אישור של ועדת החוץ והביטחון בתוך 48 שעות מהקריאה.

ב. **מצב מיוחד:** הוא מצב ייחודי בלתי שגרתי, שיוגבל בזמן, המצריך שימוש ביכולות הקיימות במערך המילואים שאין להן אלטרנטיבות סבירות אחרות. הקריאה לשירות מיוחד לא תעלה על 25 יום. הקריאה תיעשה באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון בדומה לנדרש בקריאה למצב חירום. דוגמאות למצב מיוחד הן הקריאה של יחידות מילואים במבצע "צוק איתן", קריאת יחידות מילואים עקב תקופות מתוחות הדורשות גיוס כוחות נוספים לפעילות ביהודה ושומרון או לאורך הגבולות וכו'.

ג. **שגרה:** הקריאה במצב זה היא בהתאם לנוהלי הצבא הרגילים, תוך מתן הודעה מראש על קריאה לשירות מילואים, אפשרויות לשחרור החיילים בהתאם לנהלים כמו ולת"ם וכו'.

6. **משך השירות השנתי:** מכסת השירות של חייל מילואים תהיה עד 54 ימים בשלוש שנים (18 יום בממוצע שנתי), ושל קצין – עד 84 ימים.

שר הביטחון יכול לאשר העלאת מספר הימים התלת-שנתי לחיילים לעד 108 ימים כאשר יש צורך בתקופות הכשרה ואימון ארוכות יותר, לשם שמירה על רמת הכשירות הנדרשת (יחידות מיוחדות, טייסים ועוד) או במקרים שבהם משרתים החיילים בתפקידים שבהם יש חוסר בכוח אדם. אישור השר תקף לשלוש שנים.

7. **גיל הפטור:** גיל הפטור משירות מילואים לחוגר הוא 40 ולקצין – 45. שר הביטחון רשאי, באישור ועדת החוץ והביטחון, לקבוע תפקידים שגיל הפטור מהם יהיה עד 49. אישור הוועדה הוא לשלוש שנים. חייל או קצין מילואים יכולים להתנדב לשירות מעבר לגיל הפטור, בכפוף לאישור הצבא.

8. **ביטחון שוטף:** יחידות המילואים ייקראו לבט"ש פעם בשלוש שנים לפרק זמן שלא יעלה על 25 יום. פעילות הביטחון השוטף חשובה הן במתן אפשרות ליחידות הסדירות להתאמן והן לצורך גיבוש מבצעי וחברתי של יחידות המילואים. השר, באישור ועדת חוץ וביטחון, יכול לאשר חריגה מכך במצבים מיוחדים. דוגמה לכך היא גיוס מהיר של גדודי מילואים לצורך החלפת הגדודים הסדירים אשר שירתו ביהודה ושומרון ונקראו ללחימה ברצועת עזה במהלך מבצע "צוק איתן".

9. **חריגי שירות:** פעילויות שנעשו בעבר על ידי חיילי מילואים ייעשו על ידי גורמים אחרים. למשל, שמירה בבתי כלא נעשית כולה על ידי שירות בתי הסוהר ולא גם על ידי חיילי מילואים כבעבר. שמירת יישובים לא נעשית יותר על ידי חיילי מילואים וכדומה. יחד עם זאת, ניתן לקרוא לחיילי מילואים לשירות בתפקידים אחרים גם אם אינם לצורך התכוננות למצב חירום, אם התפקידים מצריכים שימוש ביכולות שאין להם תחליף סביר אחר. למשל, בודק במבדקים לסיירת, דובר שפה ייחודית בחיל המודיעין ועוד. רשימת החריגים תאושר לפחות פעם בשלוש שנים על ידי ועדת החוץ והביטחון.

10. **פיצוי ותגמול:** פיצוי הוא תשלום שמטרתו החזרת מצבו הכלכלי של המשרת במילואים לקדמותו על ידי החזר אובדן ישיר שנגרם לו עקב שירות המילואים (שכר ונוספים) וזאת מתוך הכוונה ששירות המילואים לא יגרום לנזק כלכלי לחייל המילואים. הפיצוי נקבע על פי השכר שהחייל מרוויח בחייו האזרחיים ולפיכך שני חיילי מילואים העושים אותה פעילות במילואים ייתכן שיקבלו פיצוי שונה, כל אחד על פי שכרו באזרחות. ראוי לציין שהפיצוי לחיילי המילואים נקבע עוד בחוק שירות הביטחון בשנות החמישים של המאה ה-20.

התגמול הוא שיפור מצבו של המשרת הנובע מתרומתו לצה"ל ואינו קשור להכנסתו כאזרח. התגמול מהווה הטבה ותמריץ חומריים וכן ביטוי להערכת המדינה את המשרתים במילואים. חוק המילואים מגדיר את התגמול המיוחד ותגמולים נוספים באופן כללי בלבד ומשאיר בידי הצבא לקבוע אותם באופן ספציפי. גובה התגמול נובע מסוג השירות שמשרת החייל, ממספר ימי השירות השנתיים ומרצף השנים שבו החייל משרת במילואים.

11. **נושאים נוספים:** חוק המילואים עוסק בכמה נושאים נוספים שלא נפרטם כאן כמו: יציאה לחו"ל, התנדבות לשירות מילואים, שירות מילואים במסגרת ביטחונית שאיננה צבאית (למשל משמר הגבול, יחידות של משרד ראש הממשלה), ועדת השרים לעניין מערך המילואים ויום ההוקרה למערך המילואים.