דר' מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
22 בפברואר 2024

הצעות לתיקון עיוותים במערכת המענקים עבור משרתי המילואים

ערן יוגב

נייר זה מציג שתי בעיות הקיימות במערכת המענקים של צה"ל לאנשי המילואים: שימוש במענקים המחושבים באופן לא רציף (מדרגות) וריבוי מענקים. הבעיה הראשונה מובילה לחוסר יעילות בהקצאת כוח-אדם בשירות המילואים והבעיה השנייה מקשה על משרתי המילואים ועל צה"ל לחשב את המענקים אליהם זכאים המשרתים ויוצרת אי-וודאות לגבי ההכנסה הצפויה. באמצעות שני שינויים פשוטים, הכוללים "החלקה" של מודל המדרגות ושילוב של שני מענקים, ניתן יהיה לצמצם את ההשפעות השליליות של הבעיות הללו.

מלחמת "חרבות ברזל" הוכיחה מעל לכל ספק את נחיצותו של מערך המילואים. כבר בבוקר ה-7.10 התייצבו משרתי מילואים במגוון רחב של יחידות במחסני החירום, ותוך זמן קצר היו מוכנים ונכונים לצאת למשימות. לא זו אף זו, כוחות המילואים היוו כוח מרכזי בתמרון הקרקעי ברצועה, במשימת ההגנה בגבול הצפון ובפעילות האינטנסיבית ברחבי יו"ש.

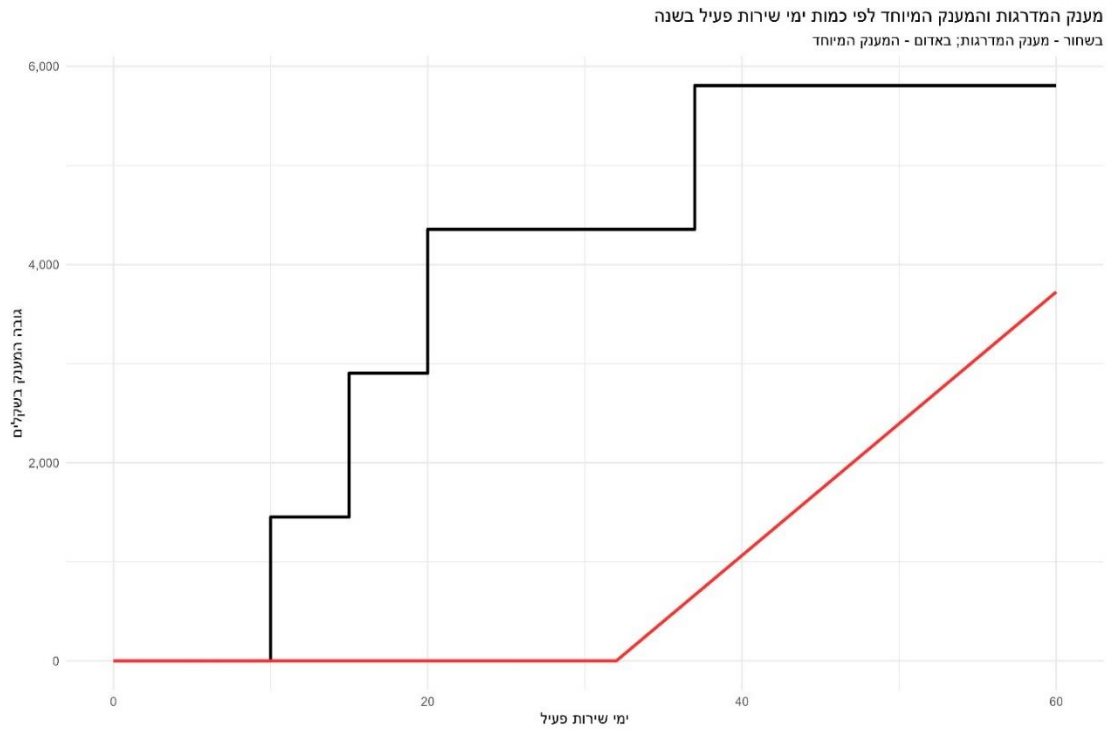
לצד נחיצותם של משרתי המילואים, העלות הכלכלית של הפעלת מערך המילואים גבוהה במיוחד. בשנת 2022 היקף התשלומים של הביטוח הלאומי למשרתי מילואים עמד על 1.6 מיליארד שקלים (שהיוו כ-1.5% מתקציב הביטחון),[1] נתון שצפוי לעלות באופן דרמטי בשנת 2023 ובשנת 2024 לאור גיוס המילואים הנרחב. על אף העלות הגבוהה, מערכת המענקים של צה"ל בעבור ימי מילואים מתמרצת חוסר יעילות בניהול כוח-האדם, כך שניתן היה לבצע את אותן המשימות תוך שימוש בפחות ימי מילואים.

[1] https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2022/Pages/miluim.aspx

בנייר זה אתמקד בשני שינויים פשוטים וקלים ליישום, שבסבירות גבוהה יביאו להתייעלות בהקצאת ימי המילואים תוך אפשרות לשמירה על מסגרת התקציב הקיימת. בשנה הקרובה, ואולי גם בשנים הבאות, צפוי שימוש נרחב במערך המילואים, בין אם בלחימה ובין אם בשגרת חירום. ייעול של מערך המילואים צפוי לחסוך משאבים רבים לצה"ל, אותם יוכל לנתב למאמצים נוספים וחשובים בתקופה מורכבת זו.

מתן מענקים בשל כמות ימי המילואים

כדי לתמרץ ולתגמל את משרתי המילואים, צה"ל מחלק מענקים שונים לפי מספר ימי המילואים. מענק אחד, אותו נכנה "מענק המדרגות", משלם 1,452 שקלים עבור שירות של לפחות 10 ימים בשנה קלנדרית; 2,904 שקלים עבור שירות של לפחות 15 ימים; 4,356 שקלים עבור שירות של לפחות 20 ימים; ו-5,808 שקלים עבור שירות של לפחות 37 ימים. במקביל, משולם "מענק מיוחד" בעבור שירות מילואים בסך של 133 שקלים ליום מילואים לכל יום בין 32-60 ימי שירות פעיל בשנה קלנדרית. בתרשים המצורף ניתן לראות המחשה של שני המענקים הללו:



נוסף על כך, ניתנים מענקים נוספים המשתנים לפי מאפיינים אישיים רלוונטיים, לרבות אופן הפעלת המילואים (חירום או שגרה), תפקיד במילואים, מקום מגורים ומצב משפחתי. מועד המענקים הללו אינו קבוע, כך שחלקם מוענקים ב-01.05 של השנה הבאה וחלקם בתאריך ייחודי למענק. לצורך הדוגמה, בזמן מלחמת 'חרבות ברזל' ניתנו המענקים הבאים: (1) מענק הוצאות אישיות על סך 1,100 שקלים למי ששירת 8 ימים ומעלה; (2) מענק משפחה על סך 2,000 שקלים למי ששירת 8 ימים ומעלה ולו ילד עד גיל 14; (3) מענק הוצאות אישיות מוגדל אשר שולם ביום ה-40 לשירות המילואים ובעבור כל 10 ימים עד לסוף שנת 2023, על סך 266/466 שקלים ליום, בהתאם לאופי שירות המילואים; (5) מענק לחימה בגובה של 100 שקלים ליום או יותר ביחידה לוחמת,

בהתאם לכמות ימי המילואים בשנת 2024; (6) מענק התמדה בסך 110 שקלים החל מהיום ה-10 לשירות מילואים בשנת 2024 (ובתנאי שלא נמצא בתעסוקה מבצעית); בנוסף, מספר מענקים לרבות מענק משפחה מוגדל, מענק כלכלת בית מוגדל, שובר חופשה ועוד.[2]

לצד הרצון הטוב לתגמל את משרתי המילואים, רצוי שלא להתעלם מחוסר היעילות הקיים במערכת התמריצים הנוכחית. ביתר פירוט, השילוב של מערכת מענקים הנקבעת לפי מדרגות ושל העובדה שהתשלום עבור שירות מילואים איננו יוצא מכיסם של המפקדים הישירים יוצר מצב בו בסבירות גבוהה כמות ימי המילואים בפועל לא תואמת את כמות ימי המילואים הנדרשת לביצוע המשימות. כמו כן, השימוש במספר רב של מענקים מקבילים מקשה על משרתי המילואים לחשב את סכום המענק אותו הם צפויים לקבל, במיוחד לאור מועדי התשלום השונים.

טרם מלחמת 'חרבות ברזל', המענק העיקרי היה מענק המדרגות, המפורט לעיל. האופן בו הוא נקבע מוביל לכך שיום המילואים עבורו עוברים למדרגה הבאה הופך להיות משתלם במיוחד. למשל, יום המילואים העשירי הוא משתלם במיוחד ושווה 1,452 שקלים יותר מיום המילואים התשיעי או מיום המילואים האחד עשר. כתוצאה מכך, חלק מהמשרתים במילואים אשר שירתו מספר ימים שקרוב למדרגה הבאה יעדיפו לבצע עוד ימי מילואים עד שיגיעו למדרגת המענק. כיוון שרוב משרתי המילואים לא יכולים לזמן את עצמם למילואים, הם יפנו למפקדיהם בבקשה לבצע ימי מילואים נוספים. לאור העובדה שהמפקדים אינם אלה שמשלמים עבור אותם ימים סביר להניח שבמידת האפשר הם יסכימו לבקשה, גם אם אין צורך ממשי בימי המילואים הללו. בפועל, נוצר מצב של בזבוז כספים והקצאה לא יעילה של משאבים.

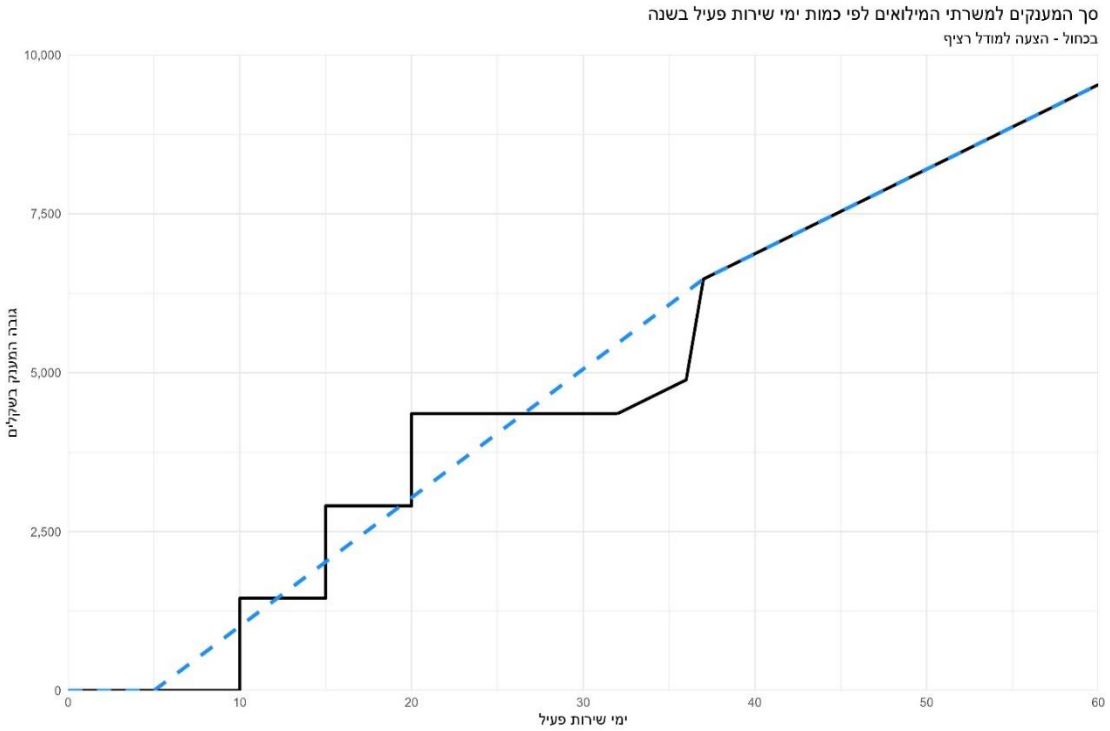
כמו כן, במקום להשתמש במנגנון בהיר ופשוט לתמרץ את אנשי המילואים, פועלים במקביל מענקים שונים, היוצרים מערכת מסורבלת ולא ברורה. מערכת מסורבלת שכזו משפיעה לרעה הן על משרתי המילואים והן על הצבא: לשני הצדדים קשה יותר לחשב את גובה המענק לו זכאי משרת המילואים לאור שירותו בשנה החולפת, מה שמוביל לאי-וודאות בנוגע להכנסה העתידית. מערכת פשוטה יותר, הכוללת מספר קטן יותר של מענקים תאפשר לחשב ביתר קלות את המענקים ולצמצם אי-ודאות מיותרת.

החלקת המדרגות ואיחוד מענקים

שינוי פשוט באופן חישוב המענקים צפוי לשפר את היעילות של הקצאת מספר ימי המילואים ולמנוע בזבוז. עיקר השינוי המוצע הוא המעבר משיטת המדרגות לשיטה רציפה ושילוב של שני המענקים העיקריים בזמן שגרה: מענק המדרגות והמענק המיוחד. במקום לתת מענק עבור כמות מינימום של ימי מילואים ומענק יומי עבור כל יום בין 32-60 ימי מילואים, המענק יחושב עבור כל יום בפני עצמו כך שסך המענק עבור 60 ימי מילואים יישאר ללא שינוי, וזאת כדי לשמור בקירוב על מסגרת התקציב הקיימת. כמו כן, התוספת למענק עבור כל יום לא תפחת מ-133 שקלים לכל יום מילואים, כך שלא נוצר מצב בו היום האחד עשר לשירות המילואים שווה פחות מהיום העשירי (בו מקבלים מענק). שיטה זו ממשיכה לתגמל משרתי מילואים על שירות מילואים ארוך, אך מונעת את אי-היעילות שעלולה להיווצר סביב הימים שנקבעו כמדרגות למענק.

[2] להרחבה ראו:
https://www.miluim.idf.il/articles-list/%D7%AA%D7%92%D7%9E%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9D

בתרשים המצורף ניתן לראות את המדרגות הנהוגות היום כמו גם מודל רציף המוצע "להחלקת" המדרגות (בבחול). כפי שניתן לראות, במודל המוצע כל יום מילואים, החל מהיום החמישי לשירות המילואים עד ליום ה-37, מוסיף 202.3 שקלים למענק. לאחר מכן, התוספת פוחתת ל-133 שקלים ליום, בדומה למצב היום.



מודל מוצע זה הוא קירוב לינארי למודל הקיים היום, הבא להחליף את מענק המדרגות ואת המענק המיוחד הניתן לשירות מילואים בעבור 32-60 ימי מילואים בשנה, אך לא את יתר המענקים. כפי שניתן לראות בתרשים, משרתים שישרתו בין 15-20 ימי מילואים בשנה יקבלו מענק נמוך במעט בהשוואה למענק הניתן היום, בעוד שמשרתים שיבצעו בין 32-37 ימי מילואים יקבלו מענק גדול במעט בהשוואה למצב היום. באופן כללי, מודל זה הוא קירוב לינארי של המודל הקיים היום המתאפיין בשמירה על מסגרת התקציב. ניתן ליישם מודלים אחרים ולא-לינאריים בהתאם למגבלות תקציב שונות, זאת מבלי לזנוח את רציפות המודל ואת התכונה שכל יום נוסף של מילואים מגדיל את המענק.

כמו כן, ראוי להתעכב על האיזון התקציבי של המודל המוצע. לאור התאמות התנהגותיות של משרתי המילואים, ובפרט התאמת כמות ימי המילואים למערכת התמריצים החדשה, ייתכן ויהיה צורך לשנות במעט את התוספת היומית למענק כדי להגיע לאיזון תקציבי מחודש. מעבר למודל החדש יהווה התייעלות עבור המערכת הצבאית – אותן משימות צפויות להתבצע תוך שימוש במספר נמוך יותר של ימי מילואים, או – לחילופין – ניתן יהיה לבצע יותר משימות תוך שימוש באותו מספר ימי מילואים.

באופן דומה לשינוי המוצע, כאשר הצבא מחליט על יצירת מענקים נוספים בשעת חירום (כפי שקרה במלחמת 'חרבות ברזל'), יש להעדיף מנגנונים רציפים על פני מנגנונים שאינם רציפים. לצורך הדוגמה, המענק עבור הוצאות אישיות מוגדלות מחולק כל עשרה ימים – עדיף היה שיחולק באופן יומי, מאותם הנימוקים שהופיעו מעלה. כמו כן, במידה והמענק עבור הוצאות אישיות מוגדלות יחושב באופן רציף ניתן לשלב אותו עם מענק הלחימה/מענק ההתמדה, מה שיוביל לפישוט של מערכת המענקים ויקל על חישוב המענק גם בשעת חירום.

נוסף על כל אלו, ראוי לציין לחיוב את 'מחשבון המענקים' שהשיק לאחרונה צה"ל באתר המילואים. מחשבון פשוט כזה מצמצם את אי-הודאות בנוגע לגובה המענקים אליהם זכאים אנשי המילואים.

לסיכום, נייר זה הציג שתי בעיות הקיימות במערכת המענקים של צה"ל לאנשי המילואים: שימוש במענקים המחושבים באופן לא רציף (מדרגות) וריבוי מענקים. הבעיה הראשונה מובילה לחוסר יעילות בהקצאת כוח-אדם בשירות המילואים והבעיה השנייה מקשה על משרתי המילואים ועל צה"ל לחשב את המענקים אליהם זכאים המשרתים. באמצעות שני שינויים פשוטים, הכוללים "החלקה" של מודל המדרגות ושילוב של שני מענקים, ניתן יהיה לצמצם את ההשפעות השליליות של הבעיות הללו.