



האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית וממשל

חוק שירות המילואים

על יחסי מדינה, צבא וחברה בישראל

עבודת גמר לתואר מוסמכת במדיניות ציבורית
בהנחיית ד"ר לימור סמימיאן-דרש

מגישה: יונת ריין-ספיר, ת.ז. 200752632

דצמבר 2016 – כסלו תשע"ז

תודות

תודה למרואיינים שניאותו לבקשתי, הקדישו לי מזמנם ופתחו לי צוהר לעולם המילואים מהזווית המיוחדת שלהם.

תודה לד"ר לימור סמימיאן-דרש, על הליווי הצמוד, ההדרכה, ההקשבה והמחשבה המשותפת, על הסבלנות והעידוד, על האתגר ובעיקר על האמונה בי ובמחקר.

תודה לחוקרים השונים העוסקים ביחסי הצבא-והחברה איתם התייעצתי, על המחשבה המשותפת, העצות הטובות, המיקוד והפרגון.

תודה לחברות ולחברים שליוו אותי לאורך הדרך, על התמיכה, הסבלנות והעצות הטובות.

תודה מיוחדת להוריי ולחותניי, שבתמיכתם הרבה אפשרו לי לחקור ולכתוב.

לאביעד אהובי, שהיה שם כל הזמן, ברגעי השפל והשיא.

ולאדם, שנותן את הכוח להכל.

תקציר

במשך שנים ארוכות היה שירות המילואים בישראל בליבת הקונצנזוס הציבורי, כחלק ממעמד הגמוני של צה"ל בחברה. עם זאת, מאמצע שנות ה-80' חלו שינויים רבים במאפייני השירות במילואים והחלה דעיכה במעמדו החברתי של המערך. בעיות שונות סביב השירות במילואים הצטברו בתקופה זו, עד שבאמצע שנות ה-90' הן מוסגרו כ"משבר המילואים" אשר השיח אודותיו רווח בציבוריות הישראלית. בשנת 2008, לאחר שהתקבלו מספר חוקים נקודתיים ותיקוני חקיקה שעסקו בסוגיות הנוגעות לשירות במילואים, נחקק חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. חוק זה הסדיר לראשונה בחקיקה ראשית ונפרדת את מירב הנושאים הקשורים במערך המילואים.

מחקר זה בוחן לראשונה את המדיניות כלפי מערך המילואים כפי שהיא עוצבה בחוק המילואים ב-2008. במחקר ביקשתי לבחון מדוע נחקק חוק המילואים בתקופה זו, אילו פערים נועד החוק להשלים וכן מדוע נבחר לארגן את ענייני המערך באמצעות אמצעי המדיניות החקיקתי. לשם כך ערכתי כ-15 ראיונות עומק עם גורמים שונים שהיו מעורים בתהליך החקיקה ועם משרתי מילואים בעבר ובהווה. כמו כן ניתחתי את החוקים העוסקים במערך המילואים ואת הפרוטוקולים מימי ההצבעה במליאת הכנסת על חוק המילואים. נמצא, כי על רקע משבר המילואים שהופיע בשנות ה-90' ומתוך מורכבויות מבניות שמודל המילואים מייצר למשרתים בו, נועד חוק המילואים להסדיר את מערכת היחסים שבין צה"ל לחיילי המילואים תוך מתן תפקיד מרכזי למערכות המדינה כגורם שלישי-מפקח על מערכת היחסים. הבחירה בחקיקה מופיעה כחלק ממגמה הולכת וגוברת של שימוש בחקיקה בישראל להסדרת תחומים שונים. כמו כן, מעורבות ישירה של המדינה בנעשה במערך המילואים ממשיכה תהליך של הפקעת המעמד האוטונומי של צה"ל בחברה. בתוך כך, החידוש המרכזי העולה מהמחקר הוא שיישוב נקודות קונפליקט ביחסים שבין צה"ל והחברה, ומערך המילואים וחייליו, חוצה את גבולות המערכת הצבאית ומוכרע בזירה האזרחית-מדינתית.

הקדמה

מחקר זה עוסק במדיניות כלפי מערך המילואים כפי שהיא עוצבה בחוק המילואים ב-2008. העניין שלי במערך המילואים ובמקומו המיוחד בחברה הישראלית התחיל עוד בשירות הצבאי. את השירות הצבאי שלי (סדיר וקבע) ביצעתי בחטיבת מילואים, אז נחשפתי לראשונה מבפנים לעולם התרבותי-ישראלי הזה. למדתי על התפקיד המבצעי של מערך המילואים וחשיבותו המכרעת לתפקוד צה"ל. כמו כן הבחנתי בזיקה שבין השירות במילואים להלכי הרוח בחברה, ולצד זאת הרוח המיוחדת, כמעט נוסטלגית, שנמצאת במילואים. מזה כשנתיים שאני משמשת יועצת של קצין המילואים הראשי (קמל"ר) לענייני ממשל. בעבודתי אני מתווכת את הבעיות שאנשי המילואים נתקלים בהם, בעיקר בסביבה האזרחית, למערכת הצבאית והמדינית. יחד עם מערכות אלה אנחנו מנסים לגבש מדיניות ולבצע מהלכים ממוקדים שייטיבו עם מערך המילואים ועם המשרתים בו.

בניסיוני לסייע באמצעי מדיניות וחקיקה לבעיות של מערך המילואים, התחלתי לשאול את עצמי, כיצד כל זה התחיל? מתי מערך המילואים הפך לפרובלמה שנדרש להסדיר? ומה הן אותן הבעיות של מערך המילואים? כשנכנסתי לעומק הדברים וקראתי בעיון את חוק המילואים, ראיתי את הפרטים הרבים בהם מתעסק החוק. אז החלתי לתהות מדוע נחקק חוק זה לראשונה שישים שנים לאחר שנוסד מערך המילואים בצה"ל? מה נשתנה במציאות המילואימנית שלפני נזקקו לחוק כה מפורט? או לחילופין, כיצד הסתדרו הדברים כל השנים ללא חוק מיוחד? תהיה מיוחדת עלתה בי לאור העובדה שגם כיום, שמונה שנים לאחר שהחוק נחקק ונכנס לתוקף, אני ממשיכה לעסוק בבעיות של מערך המילואים. אם כן, מה החוק השיג? על אילו בעיות הוא ענה ומה נותר פתוח? כלומר, מדוע עדיין ישנם נושאים שעולים וחוזרים בזירה המדינית ומעסיקים אנשי מילואים, גורמים בצה"ל ומחוקקים כאחד.

עם שאלות אלה ועם המוטיבציה להיטיב את המציאות של אנשי המילואים יצאתי למחקר. הבנתי שברצוני להרחיב את הבנתי בתחום, מתוך מחשבה שחקירת ההיסטוריה של החקיקה ותהליכי המדיניות תעמיק את האופן בו אני מנסה להשפיע על עתיד המערך ותסייע לי לפעול באופן נכון יותר.

ואכן, המחקר חשף אותי לעומקה של החקיקה, לימד אותי על התהליך הארוך שנעשה במערך ועל הדברים הרבים שעוד נותרו עומדים בעינם. ובעיקר, המחקר נתן לי את הכלי החשוב ביותר, הידע, שעל בסיסו אוכל להמשיך את הדרך שהתחילו לפניי.

תוכן עניינים

2	תקציר
3	הקדמה
6	מבוא
10	פרק א - סקירת ספרות
10	1.1 יחסי חברה-צבא בישראל
10	1.1.1 גבולות חדירים בין האזרחי לצבאי
11	1.1.2 שינויים ביחסים בין החברה והצבא
18	1.2 מערך המילואים
19	1.2.1 השוואת מערכי מילואים בעולם
21	1.2.2 יחסי החברה ומערך המילואים
25	1.2.3 מוטיבציה לשירות מילואים
25	1.3 רגולציה וחקיקה
26	1.3.1 רגולציה וחקיקה
28	1.3.2 התפתחות החקיקה הנוגעת למילואים בישראל
32	פרק ב - מתודולוגיה
33	2.1 ראיונות
35	2.2 ניתוח מסמכים
36	2.3 מגבלות המחקר
37	פרק ג – הרקע לפרוץ משבר המילואים
38	3.1 הרקע ההיסטורי להקמת מערך המילואים והאנומליות המובנות בו
40	3.1.1 שניות אנשי המילואים במערכת הצבאית
45	3.1.2 זהות כפולה של אנשי המילואים
51	3.2 שינויים בשיח הכלכלי-חברתי בישראל לאורך השנים
52	3.2.1 תמורות בסולם הערכים
55	3.2.2 דעיכת ההגמוניה של צה"ל וערעור על מודל "צבא העם"
57	3.3 שינויים בהשתתפות בשירות המילואים ובשיטת תקצוב מערך המילואים
60	3.4 שינויים בזירה הגאו-פוליטית ובמאפייני המלחמות של מדינת ישראל
65	פרק ד – הבעיות שנוצרו סביב מערך המילואים בישראל
66	4.1 ירידה במוטיבציה לשירות במילואים והגדרתה כמשבר
68	4.2 הבעיות במישור הצבאי
68	4.2.1 ירידה בכשירות המבצעית: פגיעה באימונים והציוד הלקוי
71	4.2.2 תחושת חוסר אמון הדדי וחוסר נחיצות של המערך
73	4.3 הבעיות במישור האזרחי
74	4.3.1 ירידת הערך החברתי של השירות, החלשות ההמירות וציפייה לתגמול חומרי
79	4.3.2 פגיעה בתעסוקה בשל שירות המילואים
81	4.3.3 פגיעה בלימודים האקדמיים

83	4.3.4 ירידה בתמיכה של משפחות אנשי המילואים ובעיית הביטוח
86	פרק ה – ההסדרה החוקית של מערך המילואים
87	5.1 הבחירה בכלי ההסדרה החקיקתי
87	5.1.1 ריבוי השימוש בחקיקה בישראל ככלי להסדרת בעיות
88	5.1.2 החלטות המעמד האוטונומי של הצבא בישראל ובעולם
89	5.1.3 השחקנים הפעילים בזירה והעדפת תהליך החקיקה
95	5.2 השוואת מערכי מילואים והמדיניות כלפיהם בצבאות זרים
98	5.3 חוק המילואים - יצירת משולש יחסים בין המדינה, הצבא וחיילי המילואים
102	5.4 חוק המילואים והחוקים הנלווים לו כניסיון להסדרת הבעיות של מערך המילואים
103	5.4.1 מטרת חוק שירות המילואים התשס"ח-2008
104	5.4.2 הסדרת הבעיות במישור הצבאי
109	5.4.3 הסדרת הבעיות במישור האזרחי
122	פרק ו' – סיכום ודיון
122	6.1 סיכום
124	6.2 דיון
128	ביבליוגרפיה

מבוא

שירות המילואים במדינת ישראל, שהינו שירות חובה, היה במשך שנים בבסיס הקונצנוס הלאומי. אולם, החל מאמצע שנות ה-80' וביתר שאת בשנות ה-90', לאור שינויים בחברה ובסביבה, עבר מערך המילואים שינויים רבים וחלה ירידה במעמדו הציבורי. המתח שבין השתנות הסביבה והמערך לבין מודל המילואים הצה"לי בו אזרחים משרתים לתקופות קצובות בצבא (מודל אשר לא השתנה באופן פורמלי למן הקמת צה"ל), הביאו להופעת בעיות רבות במערך המילואים הן בזירה הצבאית והן בזירה האזרחית. מכלול הבעיות מוסגרו יחד בשיח הציבורי כ"משבר המוטיבציה במילואים" או פשוט "משבר המילואים". בשנת 2008 נחקק חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן: 'חוק המילואים'), בו הוסדרו לראשונה בחקיקה ראשית נפרדת מירב הנושאים הקשורים למערך המילואים ולשירות בו. בעבודת מחקר זו בחנתי את המדיניות כלפי מערך המילואים כפי שהיא עוצבה בחוק המילואים ב-2008. זהו מחקר ראשון העוסק בחוק המילואים באופן זה, אשר בוחן את תפקידו בהסדרת היחסים שבין צה"ל ומערך המילואים, החברה והמדינה. במחקר בחנתי מדוע הוסדרה החקיקה בתקופה זו, שישים שנים לאחר הקמת מערך המילואים וצה"ל, ועל אילו חוסרים בא החוק לענות. בתוך כך ביקשתי להבין מדוע נבחר דווקא אמצעי המדיניות החוקי בו מעורבים מנגנוני המדינה. מצאתי כי חוק המילואים הופיע כניסיון להסדרת הבעיות שהרכיבו את משבר המילואים בזירות השונות, כאשר חקיקה נתפשת ככלי האפקטיבי ביותר להשפעה רחבה וכחלק ממגמה של ריבוי חקיקה בישראל במגוון תחומים. לחקיקה נמצאה השפעה על מערכת היחסים שבין צה"ל והחברה במובנה הרחב, כאשר גורמי המדינה מופיעים כגורם שלישי במערכת היחסים שתפקידם לפקח על הנעשה בין צה"ל לחייליו. חידוש מרכזי העולה מהמחקר הוא שיישוב נקודות קונפליקט ביחסים אלו חוצה את גבולות המערכת הצבאית ומוכרע בזירה האזרחית-מדינתית.

במהלך המחקר התחקיתי אחר המניעים שהביאו להופעת חוק המילואים לראשונה בתקופה זו, תוך בחינה ביקורתית של מודל המילואים המסורתי וההשלכות של השינויים בחברה ובסביבה על המערך. כמו כן פירקתי את משבר המילואים למרכיביו השונים ואפיינתי את הבעיות שהופיעו במערך המילואים, בזירה הצבאית ובזירה האזרחית. את כל אלה חיברתי לבסוף לחוק המילואים ולחוקים הנלווים לו העוסקים במערך. את החקיקה סקרתי בשתי רמות; ברמת המאקרו בחנתי את חוק המילואים כאמצעי מדיניות מתוך סל כלים אפשריים ועל רקע חקיקה דומה בעולם. ברמת המיקרו ניתחתי את החקיקה עצמה לאור הבעיות שהופיעו במערך המילואים, ככלי

להסדרתם. מתוך כך למדתי על תפקידה של החקיקה העוסקת בעניינים צבאיים במערכת היחסים שבין החברה וצה"ל.

במחקר זה נקטתי בשיטת מחקר איכותנית אשר שילבה ראיונות עומק עם ניתוח מסמכים. במהלך המחקר ערכתי כ-15 ראיונות עומק מובנים למחצה, עם גורמים שונים שקשורים לחוק המילואים מזוויות שונות: מחוקקים, קצינים בצה"ל וחברי פורומים אזרחיים שפעלו בנושא. כמו כן ראיינתי מג"דים וקצינים במילואים, כתבים צבאיים וכן חוקרים מובילים בתחום יחסי חברה-צבא. במקביל ניתחתי מסמכים מדינתיים; את החוקים העוסקים במילואים ובראשם חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 וכן פרוטוקולים מהדיונים במליאת הכנסת בימי ההצבעה על חוק המילואים (בקריאה ראשונה, שניה ושלישית). את הממצאים ניתחתי בניתוח תמטי על פיו בניתי את מבנה המחקר.

לאור המיקום של מערך המילואים בתווך שבין אזרחות לצבאיות, מחקר זה יתבסס על השדה התיאורטי של יחסי חברה-צבא בישראל והשינויים שעברו יחסים אלה, כאשר בתוכו אתמקד במקום של מערך המילואים במערכת יחסים זו. כמו כן, הנגיעה בחוק המילואים ובחוקים הנלווים לו, פותחת פתח לעיסוק בתחום המדינתי בנוגע לרגולציה ולחקיקה, אשר גם הם חלק מהמסד למחקר זה.

בפרק הראשון אסקור את הספרות המחקרית הרלוונטית העוסקת ביחסי חברה-צבא והיחסים עם מערך המילואים. מערכת היחסים מאופיינת כבעלת גבולות חדירים המאפשרים השפעה הדדית של הזירות האזרחית והצבאית האחת על השנייה. בתוך כך מערכת היחסים עברה שינויים רבים לאורך שנות קיומה של המדינה. לאחר מכן אסקור בקצרה את הספרות העוסקת ברגולציה וחקיקה, המציגה מגמה של הגברת הרגולציה בישראל לצד גידול השימוש בחקיקה. כמו כן אציג את היסטוריית החקיקה הנוגעת למילואים בישראל.

הפרק השני יעסוק בשיטת המחקר האיכותנית, אופן איסוף הנתונים בראיונות העומק ובניתוח המסמכים ובניתוחם לכדי תמות מרכזיות.

בפרק השלישי אציג את הרקע עליו צמח משבר המילואים. תחילה אציג שתי מורכבויות מובנות ביסוד מודל המילואים הצה"לי. לאחר מכן אסקור את השינויים התקופתיים בסביבה העוטפת את מערך המילואים; ראשית, שינויים בשיח הכלכלי-חברתי, מחברה קולקטיביסטית באוריינטציה סוציאליסטית לחברה אינדיווידואליסטית בראי כלכלת השוק. שנית, שינויים

באופי ההשתתפות במערך המילואים לצד שינוי בשיטת התגמול עבור ימי המילואים. שלישית, שינויים בזירה הגאו-פוליטית של מדינת ישראל ובמאפייני המלחמות במדינה, שהביאו לשינוי בתפישת האיום ובאופי העימות הצבאי.

בפרק הרביעי אבחן את משבר המילואים שהתעצב בשנות ה-90 של המאה הקודמת. את המשבר אפרק לבעיות המרכיבות אותו כבסיס לניתוח ההסדרה המוצעת בחוק המילואים. תחילה אציג את הירידה במוטיבציה לשירות ואת הביטויים שלה במציאות. לאחר מכן אבחן בין בעיות במישור הצבאי לבעיות במישור האזרחי. הבעיות במישור הצבאי נוגעות לכשירות המבצעית ולתחושת הנחיצות של מערך המילואים. הבעיות במישור האזרחי עוסקות בירידת הערך של השירות במילואים בראי החברה ובראי התגמולים. כמו כן מוצגות בעיות קונקרטיות שהופיעו במפגש בין שירות המילואים למעגלי המחויבות האזרחיים; תעסוקה, לימודים ומשפחה.

הפרק החמישי יבקש לחבר את השינויים והבעיות שהופיעו בפרקים הקודמים להסדרה שנעשתה בחקיקה. הפרק יעסוק בחקיקה הנוגעת למערך המילואים בשתי רמות, מאקרו ומיקרו. ברמת המאקרו החקיקה תיבחן ככלי מדיניות. ראשית, כחלק ממגמה הולכת וגוברת של שימוש בחקיקה להסדרת סוגיות במדינת ישראל. שנית, כמרכיב נוסף בצמצום המעמד האוטונומי של צה"ל. שלישית, החוק ייבחן לאור חקיקה מקבילה הנוגעת למערכי מילואים בעולם. בתוך כך אציג את קבוצות השחקנים שהיו פעילות בהליך ההסדרה והחקיקה; ארגונים אזרחיים של אנשי המילואים, חברי כנסת, גורמי צה"ל ועיתונאים שהעלו את הסוגיה ראש סדר היום. ברמת המיקרו אנתח את חוק המילואים ואת החוקים הנלווים לו כאמצעי להסדרת הבעיות במערך. תחילה אציג את מבנה החוק בו למדינה ניתן תפקיד מרכזי בהסדרת היחסים שבין מערך המילואים לחייליו. לאחר מכן אציג את סעיפי החוק המבטאים ניסיון להסדרת הבעיות שהוצגו בפרק הקודם.

בפרק השישי והאחרון אסכם את המחקר ואדון במספר היבטים תיאורטיים ויישומיים העולים מהמחקר. תחילה אציג את ההסדרה בחוק המילואים כחלק ממערכת היחסים שבין החברה לצבא בישראל. הבחירה בהסדרה אזרחית-מדינתית מציעה הכרעה מסוימת לכיוון האזרחי במתח שבין שתי הזירות. בתוך כך למדינה נמצא תפקיד משמעותי במערכת היחסים המשולשת שנוצרה. לאחר מכן אציג את התעצמות שיח התגמולים הצבאי שהופך למרכיב משמעותי במודל המילואים ואף עשוי להביא לשינויו. לצד אלה אציג את מגבלות החקיקה ואת הפתח שנפתח לבעיות נוספות וחדשות להתעצב, שעבורם תידרש הסדרה עתידית נוספת.

מהלך המחקר המתואר לעיל יחבר בין המורכבויות המובנות במודל המילואים והרקע למשבר, לבעיות שהרכיבו אותו ולהסדרה החוקית. כך, חוק המילואים מוצג ככלי שנבחר להסדרת המשבר במערך המילואים. החקיקה מאופיינת ככלי האולטימטיבי של המדינה להסדרת סוגיות שונות ונמצאה כמועדפת על קבוצות השחקנים. בתוך כך סעיפי החקיקה מציעים ניסיון להסדרה ספציפית של הבעיות שהרכיבו את המשבר. הבחירה בהסדרת סוגיה 'צבאית' באמצעי 'מדינתי-אזרחי' חוזרת אל השילוב הייחודי המתקיים במילואים בין אזרחות לצבאיות כמצוי בליבת היחסים שבין החברה והצבא. מתוך כך עולה הטיה מסוימת במערכת היחסים שבין הצבא והחברה וצה"ל וחיילי המילואים, לטובת הכרעות אזרחיות בנקודות קונפליקט.

פרק א

סקירת ספרות

1.1 יחסי חברה-צבא בישראל

1.1.1 גבולות חדירים בין האזרחי לצבאי

דן הורוביץ ומשה ליסק (Horowitz & Lissak, 1989) מתארים את התפתחות החברה האזרחית בישראל לאחר קום המדינה. בתוך כך הם מציגים את המתח שבין הערכים האזרחיים לערכים המיליטריסטיים בחברה דמוקרטית. לדבריהם, ישראל מאופיינת בתצורה של "עם חמוש", או בגרסתה הישראלית "אומה במדים". לפי אורי בן-אליעזר (2003) מודל זה התקיים במדינות שונות באירופה מסוף המאה ה-19 ובישראל עד אמצע שנות ה-80, ולו מספר מאפיינים חשובים. ראשית, הצבא שיך לאומה יותר משהוא שיך למדינה. שנית, מבנהו גורם לטשטוש בין האזרחי לצבאי בתחומים שונים, כך שהשיקול הביטחוני חודר למירב תחומי החיים. שלישית, לצבא השפעה רבה על הפוליטיקה. רביעית, מתקיים שיתוף פעולה בין הדרג המדיני והצבאי עד כדי טשטוש מסוים של התפקידים ביניהם.

בספרם האמור של הורוביץ וליסק (Horowitz & Lissak, 1989) ובמחקרים נוספים שלהם (Horowitz, 1987, Littwak & Horowitz, 1975, ליסק, 1991) נטען כי מודל 'האומה במדים' מייצר 'גבולות חדירים' (או 'מקוטעים' בחלק מהמקומות) בין המגזר הצבאי למגזר האזרחי עם מגוון רחב של נקודות מפגש ביניהם. גבולות אלה מאפשרים השפעה הדדית של המגזרים. מחד, מיליטריזציה של תחומים מסוימים באזרחות ודומיננטיות צבאית גם בסביבה האזרחית. מאידך, אזורו של מרכיבים שונים בצבא וקשרים עם האוכלוסייה האזרחית המונעים ממנו להפוך לכת סגורה. למערך המילואים תפקיד משמעותי בהשפעה ההדדית שבין הזירות כאשר אנשי המילואים משמשים כסוכני תרבות כפולים. בנוסף, החדירות מופיעה גם בזירה הפוליטית; מחד מעורבות של הצבא בהכרעות פוליטיות ומאידך קשרים בין מפלגות לאנשי צבא מכהנים. באופן זה נוצר טשטוש גבולות בין הפוליטי-מדיני לצבאי בתחומים שונים. במחקר זה אתבסס על תיאוריית הגבולות החדירים שבין צה"ל והחברה הישראלית. אבקש לטעון כי הגבולות החדירים באים לידי ביטוי בהשפעה של אנשי המילואים, כחיילים-אזרחים, על המדיניות הנוגעת למערך המילואים ברשויות המדינה והצבא. כמו כן, בנוגע לזירה הפוליטית-מדינית, אציג הרחבה של החדירות על ידי הגברת המעורבות הפוליטית בנעשה בצה"ל. באמצעות חוק המילואים מקבלות רשויות השלטון סמכויות הסדרה, אכיפה ופיקוח על מערך המילואים, כך שהצבא מושפע וכפוף

יותר למערכת האזרחית. בנוסף אציג כיצד חוק המילואים, כחלק מהחקיקה העוסקת במערכת הביטחון, הופכת לגורם מרכזי במערכת היחסים שבין צה"ל והחברה. הסדרת נקודות קונפליקט מוכרעות בזירה האזרחית-מדינתית על פני תהליך פנימי.

1.1.2 שינויים ביחסים בין החברה והצבא

מחקרים העוסקים ביחסים שבין החברה והצבא בישראל, מתמקדים בשינויים שעברו יחסים אלה לאורך השנים. שינוי מרכזי ראשון הוא דעיכת ההגמוניה של צה"ל בחברה הישראלית. צה"ל נהנה ממועד הגמוני בחברה שהלך ודעך החל משנות ה-80. שינוי שני, אשר נובע מתוך ירידת ההגמוניה, הוא בתמורה עבור השירות, הסמלית והחומרית. שינוי שלישי מתבטא בירידה באוטונומיה התפקודית והארגונית של צה"ל מהם הוא נהנה במשך שנים ארוכות. שינויים אלה קשורים לשינויים בחברה הישראלית ובמציאות הסביבתית המשתנה. ההקשרים החברתיים של דעיכת ההגמוניה הצה"לית מחברים תחום זה לספרות הסוציולוגית על שינויים בכלל בחברה הישראלית. מכיוון שכך, אציג תחילה בקצרה מעט מהספרות העוסקת בשינויים בחברה.

א. שינויים בחברה הישראלית

הספרות הסוציולוגית מתארת מעבר של החברה הישראלית מחברה קולקטיביסטית לחברה מערבית-אינדוידואליסטית. בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל התאפיינה החברה כחברה קולקטיביסטית, בה השותפות למען הכלל מהווה אתוס מרכזי. דפנה בירנבוים-כרמלי (Birenbaum-Carmeli, 2001) וגבריאל בן-דור ואחרים (Ben-Dor et al., 2007) טוענים כי שימת הכלל במרכז ינקה מערכי הסוציאליזם וכי שורשיה נטועים בימי הקהילות היהודיות בגולה. האתוס המשיך והשתרש בתנועה הציונית ואפיין את העליות הראשונות ואת קבוצות החלוצים בימי טרום המדינה ועם הקמתה. ברבות השנים חל שינוי באתוס החברתי שהפך יותר ויותר אינדוידואליסטי. ערכים של קידום עצמי וטובה אישית עלו על פני טובת הכלל.

קיימת מחלוקת בנוגע למועד תחילת השינוי, אך הכל מסכימים שהתהליך צבר תאוצה בשנות ה-80 והעמיק לתוך שנות ה-90. במחקר מופיעות שלוש סיבות מרכזיות לדעיכת האתוס הקולקטיביסטי. ראשית, שינויים בזירה הפוליטית-מדינית, כשבראשן המחלוקות סביב פעילות צה"ל במלחמת לבנון הראשונה ובאינתיפאדות בשטחים שפגעו בקונצנזוס הביטחוני המאחד. שנית, השינוי באוריינטציה הכלכלית; מסוציאליסטית לכלכלת-שוק שהביאה לשינוי בסולם הערכים בהתאם מסולידריות לתחרותיות. שלישית, מגמה עולמית של פוסט מודרניזם אשר

מעלה על נס את הפרט וחירותו. ביטוי מרכזי לשינוי באתוס הקולקטיביסטי מופיע בירידה במעמד הצבא כפי שאציג בהמשך (שם).

עוז אלמוג (Almog, 2001) מתאר את השינויים בחברה הישראלית כמעבר מ"הדת הלאומית" של הציונות ל"דת הדמוקרטית" כחלק מהעולם הגדול. במרכז דת הלאום עומד הקולקטיב והערכים הבולטים היו פטריוטיות, הקרבה למען הכלל והמדינה ונכונות להסתפק במועט. לעומת זאת, הדת הדמוקרטית מציבה במרכז את הפרט וחירותו וערכיה מעלים על נס שוויון זכויות, תחרותיות ויוזמה אישית. כמו כן המטרה היא למקסם את רווחת הפרט בהיבט הכלכלי ובהיבט הרגשי-חוויתי. הדת הדמוקרטית מפתחת שיח אנטי-מיליטריסטי ומוזילה את ערך השירות הצבאי שאינו הולם את ערכיה. על פניהם מקודם שיח של תרבות אזרחית ופיתוח קריירה אישית.

לואיס רוניגר ומיכאל פייגה (Roniger, & Feige, 1992) מתארים את השינוי באתוס הקולקטיבי באמצעות שינוי השיח הישראלי אודות התנדבות; משיח של 'חלוצים' לשיח של 'פראיירים'. שינוי טרמינולוגי זה מבטא לדידם שינוי בקשר שבין הפרטים לקהילה וירידה בחשיבות של מעורבות חברתית, התנדבות ועשייה למען הכלל. תרומה לחברה מוצגת כמעשה אלטרואיסטי משונה שאינו עולה בקנה אחד עם הערכים הפוסט-מודרניים העולים. על כך אבקש להוסיף את השינוי הטרמינולוגי הדומה ביחס לאנשי המילואים כביטוי לירידה במעמד המילואים; מתופעה כל-ישראלית נפוצה ('כל העם במילואים') למעשה של 'פראיירים' מעטים. הטרמינולוגיה, כמבטאת מציאות, מציגה את הירידה במעמד של משרתי המילואים בחברה ואת הירידה בערך השירות במילואים כמעשה שולי ולא חשוב.

ניתן לראות כי הספרות העוסקת בחברה הישראלית מדגישה את השינויים שעברה החברה, מחברה סוציאליסטית-קולקטיביסטית לחברת שוק-מערבית-אינדיווידואליסטית. מחקרים אלה מציינים את הירידה במעמד הצבא כביטוי לדעיכת האתוס הקולקטיביסטי. במחקר זה אטען כי משבר המילואים שהופיע באמצע שנות ה-90, צמח בחלקו על רקע השינוי הערכי בחברה ועליית 'הדת הדמוקרטית'. הירידה במעמד מערך המילואים הופיעה בהתאם לדעיכת האתוס הקולקטיביסטי. זאת, כחלק מירידת מעמדו של צה"ל אך גם כמוסד חברתי בפני עצמו המבטא עשייה למען הכלל. כמו כן, אציג את הצפת הבעיות האזרחיות במילואים כחלק ממגמת קידום הטוב האישי על פני הקרבה למען הכלל. בנוסף, השיח הציבורי אודות אנשי המילואים השתנה אף הוא לאור שינוי השיח בחברה על אתוס ההתנדבות מחלוציות לפראיירות.

ב. הגמוניה ופוסט הגמוניה

מחקרים רבים מתארים את יחסי החברה והצבא בישראל כמעבר מהגמוניה צבאית לפוסט הגמוניה. החוקרים מאפיינים את מעמדו של צה"ל בחברה הישראלית לאורך השנים כהגמוני. ישראל עוצבה מראשיתה כמדינת 'אומה במדים', בה לצבא ניתן תפקיד משמעותי בעיצוב החברה והמרכיב הביטחוני היה דומיננטי גם במישור האזרחי (פרי, 1999, בן-אליעזר, 2003, כהן, 2003). בתוך כך הושם דגש על מקומו של צה"ל כ'צבא העם' בו שותפים כל חלקי החברה בגיוס חובה אוניברסאלי (Cohen, 1995, לומסקי-פדר ובן-ארי, 2003). ברוך קימרלינג (Kimmerling, 1993) מתאר זאת כתרבות פוליטית המייצרת מחויבות טוטאלית לצבא ואינה מאפשרת צמיחה של מדיניות חברתית אלטרנטיבית. החוקרים מצביעים על דעיכה בהגמוניה הצה"לית לאחר שנים של דומיננטיות. קימרלינג (שם) סבור שההגמוניה נסדקה לקראת שנות ה-90, אז החלה לראשונה לצמוח תרבות אזרחית מתחרה. לעומתו, אורי בן-אליעזר (2003) טוען כי מלחמת לבנון הראשונה (1982) הייתה קו השבר בו הופיעה לראשונה ביקורת ציבורית נוקבת על פעילות צה"ל באופן שמסמל את שבירת ההגמוניה הצה"לית. עדנה לומסקי-פדר ואיל בן-ארי (2003) מקדימים אף יותר וטוענים שהתהליך החל מאז מלחמת ששת הימים (1967) והתעצם לאחר מלחמת יום הכיפורים (1973). מכל מקום, הכל מסכימים כי התופעה הפכה בולטת ומוחשית בשלהי שנות ה-80 ולתוך שנות ה-90.

דעיכת ההגמוניה מבטאת ירידה בחשיבות של הצבא במישורי החיים האזרחיים והפוליטיים, ורצון לייצר סדר יום אזרחי משמעותי. במקביל נעשה ניסיון לצמצם את תפקידו של צה"ל לתחום הביטחון גרידא. גם צה"ל היה שותף לכך כאשר יזם שינוי ארגוני להפיכת צה"ל ל'צבא חכם וקטן'. תכנית זו הביאה לצמצום תפקידיו החברתיים של הצבא ולביטול בפועל של מרכיבי 'האומה במדים' המקשרים בין צה"ל לחברה. המניעים לכך היו תקציביים והתאמה לצרכים האופרטיביים (Cohen, 1995, בן-אליעזר, 2003, לומסקי-פדר ובן-ארי, 2003).

לדעיכת ההגמוניה מתחברות מספר סיבות, ביטחוניות כלכליות וחברתיות, אשר הצטרפו יחד בתקופה זו. בהקשר הביטחוני, שינויים במאפייני העימותים אשר עברו ממלחמות כוללות כנגד צבאות סדורים למאבקים מוגבלים מול ארגוני טרור. דבר זה הביא לפגיעה במעמדו של צה"ל מכמה היבטים. ראשית, מאז מלחמת יום הכיפורים, שהייתה המלחמה הסדורה האחרונה, צה"ל לא הכריע אף אירוע ביטחוני. דבר זה יצר תחושה שכוחו של צה"ל נחלש וכי הוא אינו עומד בייעודו הבסיסי לנצח בקרב (Cohen, 1995, פרי, 1999, כהן, 2003). שנית, מלחמת לבנון הראשונה

ושהות צה"ל בדרום לבנון ולאחר מכן האינתיפאדה והעימותים בשטחים עוררו מחלוקת ציבורית-פוליטית בנוגע לפעילות צה"ל (פרי, 1999, בן-אליעזר, 2003, Ben-Dor et al., 2007). לצד אלה מוסיף אורי בן-אליעזר את הסכמי השלום בין חלק ממדינות ערב לישראל, אשר מייתרות במידת מה את הדומיננטיות הצבאית.

בהקשר הכלכלי הופיעו שינויים בעולם ובישראל; מגמה כלל עולמית של מעבר לכלכלה נאו-ליברלית שבישראל הופיעה בתצורת הפרטה, מעבר לכלכלת שוק-חופשי ודעיכת מדינת הרווחה. מתוך השינויים בעולם ובכלכלה המקומית נפתחה ישראל לתהליכי גלובליזציה. לפי הספרות המקצועית ישנה השפעה של תהליכי גלובליזציה על ירידה במעמד ה"אומה במדים" (למשל, Axford, 1997, Waters, 1995, Held 1995, בתוך בן-אליעזר 2003). כוחה הכלכלי של המדינה הולך ופוחת וכך גם הסוברניות שלה מכיוון שגבולות גיאוגרפיים נעשים פחות משמעותיים וכך גם הצורך האקוטי להגן עליהם (Camilleri & Falk, 1992, שם). בשל כך נחלשת הדומיננטיות של הצבא במדינה.

ההקשר החברתי, נוגע בעיקרו למעבר מחברה קולקטיביסטית לחברה אינדיווידואליסטית אשר כפי שראינו לעיל נובע מהשינויים הביטחוניים והכלכליים (Ben-Dor et al., 2007). בעוד צה"ל והשירות בו הינם מרכיב משמעותי בחברה הקולקטיביסטית, השינוי בסולם הערכים מוריד מעוצמתו של צה"ל ומעלה על פניו ערכים של חירות הפרט ונושאים אזרחיים (שם, פרי, 1999, בן-אליעזר, 2003, לומסקי-פדר ובן-ארי, 2003). בתוך כך גם השירות בצבא הופך לביטוי של ערכים אינדיווידואליסטיים עת הוא מוצג כאפשרות להגשמה ומימוש עצמיים (Cohen, 1997, כהן, 2003, פרי, 1999).

נראה כי דעיכת ההגמוניה הצה"לית היא תהליך מרכזי ביחסי החברה והצבא בעשורים האחרונים. בהמשך אציג כיצד באה לידי ביטוי דעיכת ההגמוניה במערך המילואים. במחקר זה אראה כי השינויים החברתיים בכלל ודעיכת ההגמוניה בפרט הם המצע עליו צמח משבר המילואים. כמו כן, התעוררות המחאה האזרחית על הבעיות במערך המילואים התאפשרה הודות לדעיכת ההגמוניה והאפשרות לערער על הנעשה בצבא.

ג. משטר התגמול הצבאי

יגיל לוי (2007) טוען שהעיקרון המארגן של יחסי החברה והצבא בישראל הוא התגמולים הניתנים עבור השירות. דן הורוביץ ומשה ליסק (Horowitz & Lissak, 1989) מציינים כי השירות הצבאי

מעניק תגמולים חברתיים, בלתי פורמאליים, עבור התרומה. ראשית, השירות פותח פתח לתפקידים השמורים (למעשה) רק ליוצאי צבא. שנית, עצם השירות מקנה הערכה ציבורית המהווה תגמול בלתי אמצעי בו גלומות הטבות נוספות בלתי פורמליות. שלישית, ניתן להמיר את הסטטוס הצבאי, לפחות בחלקו לסטטוס אזרחי.

לוי (2007, 2014, Levy, 2013) פיתח שני מושגים משלימים: 'המירות' ו'המשוואה הרפובליקנית' בכדי להציג את הקשר שבין השירות הצבאי לתמורה החברתית המתקבלת עבור השירות. המירות, היא היכולת של קבוצות חברתיות לתרגם דומיננטיות בזירה הצבאית ליתרונות גם בזירה האזרחית. ההמירות נשענת על אתוס של צבא שוויוני ועל הערכה ציבורית את השירות כמידה אזרחית נעלה (Levy, 2013, לוי, 2014). המשוואה הרפובליקנית היא הקשר בין הנכונות של קבוצות חברתיות להקרבה בצבא, לתגמול הסמלי המתקבל עבורה, בעיקר בדמות זכויות ומעמד חברתי. כאשר המשוואה מופרת והנטל עולה על התמורה, הנכונות של הקבוצות לשרת יורדת בהתאם והדרישה לתגמול חומרי עבור ההקרבה עולה (לוי, 2007).

עוד מתאר לוי (שם, לוי, 2014) כי על אף אתוס השוויון והגיוס לכל, בפועל קבוצות אוכלוסייה שונות, 'בלתי מתאימות', לא שרתו בצבא. הקבוצות הדומיננטיות בצה"ל עד לשנות ה-80 היו גברים-חילונים-אשכנזים ובני קיבוצים. סידור זה התאפשר הודות להטבות החברתיות והמעמדיות הבלתי פורמאליות מהן נהנו המשרתים. הפרת המשוואה ודעיכת ערך ההמירות הופיעו בשנות ה-80 משתי סיבות עיקריות. הראשונה, ככל שהצבא נתפש בעיני שאר האוכלוסייה כהזדמנות להתניידות מעמדית (לאור התגמולים), כך יורד ערכם של התגמולים החברתיים שהופכים לנחלת הכלל. הסיבה השנייה היא כלכלת השוק המתפתחת, אשר מהווה אלטרנטיבה אזרחית להשגת מעמד גבוה. כך מתייתר הצורך בהקרבה עצמית לשם השגת הטבות החברתיות ויורד ערכם של התגמולים הסמליים.

משטר התגמול הצבאי מושתת על איזון שבין ההשקעה או התרומה לתגמול. כאשר מופר האיזון שבין השירות הצבאי לתגמולים החברתיים-סמליים המופקים ממנו, עולה ציפייה מצד הקבוצות שנהנו מההטבות, להגדלת התגמול החומרי עבור השירות (Ben-Dor et al., 2007, לוי, 2014). כלומר, לשירות צבאי יש בכל מקרה תג מחיר בצדו, אם לא סמלי אזי חומרי. עליית שיח של תגמול חומרי קשורה לדעת החוקרים גם לשינוי במבנה הכלכלי-חברתי. כאשר השירות הצבאי מאבד את משקלו הערכי, הוא נתפש כגורם מעכב בשוק התחרותי. בכדי לפצות על פגיעה זו, עולה דרישה להגדלת התגמול החומרי עבור השירות על פני התגמול הסמלי. בן-דור ואחרים (שם)

מביאים לדוגמה את התחרות של צה"ל על בעלי מקצועות מיוחדים עם השוק האזרחי. בשל הקושי להשאיר אותם במערכת הצבאית מסיבות ערכיות, נדרש צה"ל להציע ערך חומרי משתלם ולהתאים את המשכורות הצבאיות ותנאי ההעסקה לאלו הניתנים בשוק החופשי.

במחקר אציג כיצד הבעיות המרכיבות את משבר המילואים מהפך האזרחי, נובעות בחלקן מתוך הפרת המשוואה הרפובליקנית ודעיכת ההמירות. בשל כך עולה הדרישה להגדלת התגמולים (בעיקר החומריים) עבור השירות במילואים. כמו כן, ראינו כי הספרות העוסקת במשטר התגמול אפיינה את התגמולים החברתיים כהטבות בלתי פורמאליות עבור השירות. במחקר זה אבקש לחדש ולטעון כי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, מאמץ באופן פורמאלי את משטר התגמולים הצבאי. ההטבות החברתיות הבלתי פורמאליות מעוגנות בחוק והופכות על-ידו להטבה רשמית עבור ההשקעה בשירות. בנוסף, מתוך הכרה בהפרת איזון התגמולים ואבדן חלק מההטבות הסמליות, מוגדלים בחוק התגמולים החומריים. כך למעשה מתוגמלים אנשי המילואים באופן כפול עבור השירות, סמלית וחומרית, שניהם על-פי חוק.

ד. צמצום האוטונומיה הצבאית

צבאות מערביים וצה"ל בכללם נהנו באופן מסורתי מאוטונומיה ארגונית ותפקודית (Rubin, 2002; Cohen & Ben-Ari, Forthcoming). עם זאת, במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 החלו הצבאות מאבדים מהאוטונומיה שלהם. גארי רובין (Rubin, 2002) מתאר את ירידת האוטונומיה של צבא בריטניה. במשך כ-100 שנים התנהל הצבא באופן אוטונומי, בתמיכת המדינה, למעט מעורבות אזרחית מצומצמת בתחומי אדמיניסטרציה וקביעת מדיניות. החל משנות ה-60 ניכרת מגמה של אזרח תחומים שונים, בעיקר בזירה המשפטית, שאושרו על-ידי הצבא והממשלה. ההסברים לחזירה זו נוגעים בכמה תחומים; ראשית, כישלונות הצבא במלחמות שפגעו במעמדו. שנית, שינויים בחברה, בה עולה שיח של זכויות אדם לכולם. שלישית, התמקצעות של חברי הועדות בפרלמנט שהפכו יותר רלוונטיים בתחום הצבאי. לבסוף התגברות כוחן של קבוצות לחץ אזרחיות שהצליחו להשפיע בתחומים שונים ולא רק בצבא. כל אלה יחד הביאו לירידת באוטונומיה הצבאית ובמובנים מסוימים גם לפגיעה במעמדו של הצבא.

בדומה לנעשה בבריטניה ובעולם, גם בישראל חלה ירידה באוטונומיה של צה"ל. דוד בן-גוריון, אשר עיצב את צה"ל ואת יחסיו עם החברה, דאג להבטיח לצבא אוטונומיה מפני החברה והפוליטיקה (Peri, 1983). כמו כן, לאורך השנים בלטה בישראל מעורבות מוגברת של צה"ל בזירה האזרחית, אשר התאפשרה הודות לגבולות החדירים בין צה"ל לחברה. כ'צבא העם' האמון

גם על עיצוב החברה הישראלית הורחבו תחומי האחריות של צה"ל והוא קיבל תפקידים רשמיים בזירה החברתית (Horowitz & Lissak, 1989, פרי, 1999). באיזון שבין החברה והצבא היה חשש שהצבא מעורב מדי בחברה האזרחית, אם כי רוב החוקרים ראו בישראל מודל ליחסים הרמוניים ולשותפות בין החברה והצבא באופן שמונע מיליטריזציה של החברה (כהן, 2005, Schiff, 1992). בשנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 העלו מספר חוקרים לראשונה חשש מפני הפיכה או התמרדות צבאית כנגד המדינה (מעוז, 1999, בן-אליעזר, 2000 מובא אצל כהן, 2005). עם זאת, נראה כי המגמה הייתה דווקא הפוכה וכי צה"ל איבד מהאוטונומיה ההיסטורית שלו לטובת יתר פיקוח ומעורבות אזרחיים בתחומו (כהן, 2005, פרי, 1999).

ביטויי הפגיעה באוטונומיה מופיעים בכל הזירות; האזרחית, הפוליטית, המשפטית ובתקשורת. בזירה האזרחית בולטת מעורבות הורים בנעשה עם ילדיהם בצבא. הדבר מתבטא בטלפונים למפקדים, קבילות ודרישה להעמדה לדין של מפקדים על תאונות (שם, שם). כמו כן התארגנויות של קבוצות לחץ אזרחיות משפיעות על התנהלות הצבא ארגונית ותפקודית. דוגמה בולטת לכך היא נקיטת מדיניות של "מינימום נפגעים" בפעילות הצבאית גם במחיר של שינוי תכניות מבצעיות, בשל החשש מביקורת אזרחית (פרי, 1999, כהן, 2003, Levy, 2011). בזירה הפוליטית ניכרת צמיחה בביקורת הפרלמנטרית על הנעשה בצבא וכן הפעלת סמכויות של הכנסת על הצבא באמצעות הוועדות והצעות חוק. למשל, בתחילת שנות ה-90 סירבה ועדת הכספים של הכנסת לאשר באופן אוטומטי את תקציב הביטחון, כפי שהיה מקובל, וביקשה מצה"ל הבהרות בנוגע לתקציב (כהן, 2005). בזירה המשפטית, בלטה הפגיעה באוטונומיה באופן מובהק. חקירת תאונות אימונים עברו מסמכות צה"ל לבתי המשפט וכן מאבקים בנושא גיוס או אי-גיוס קבוצות אוכלוסייה שונות (נשים וחרדים למשל) נידונו בבג"ץ (פרי, 1999, כהן, 2005). בתוך כך, מאז סוף שנות ה-70 החל בג"ץ להפעיל ביקורת שיפוטית על שיקולי הביטחון המוצגים בסוגיות שונות (ברזילי ואחרים, 1994, בתוך פרי, 1999). לצד אלה מציינים עמיחי כהן ואיל בן-ארי (Cohen & Ben-Ari, 2014) את ההשפעה הגוברת של עורכי-דין צבאיים על קבלת החלטות גם בתחומים שהם בליבת העיסוק הצבאי. לבסוף, בזירה התקשורתית צומצמה אחיזתו של הצנזור הצבאי ונחלשו המנגנונים המפקחים על התקשורת. גם העיתונות עצמה נעשתה יותר ביקורתית והחלו להתפרסם כתבות רבות בעלות אופי שלילי או ביקורתי על הצבא (פרי, 1999, כהן, 2005).

יגיל לוי (2010) עורך הבחנה בין שני מאפייני הפיקוח על הצבא; פיקוח על התנהלות הצבא ופיקוח על הצבאיות. לדבריו, הפיקוח על התנהלות הצבא, דהיינו על מאפייני הגיוס, התפקוד המבצעי והסדר הארגוני בצבא אכן גבר למן התקופה האוטונומית של קום המדינה. לעומת זאת, הפיקוח

על הצבאיות, המשקפת תרבות פוליטית של שימוש בכוח ומיליטריזם, דווקא דעך. כך נוצרת התחזקות של השליטה המוסדית על הצבא לצד היחלשות השליטה על התרבות הצבאית.

החוקרים מצביעים על מספר סיבות אפשריות לפגיעה באוטונומיה הצה"לית בתקופה זו. ראשית, הפגיעה באוטונומיה היא ביטוי של דעיכת ההגמוניה של צה"ל (כהן, 2003). על כן, גם היא הושפעה מהשינויים במבנה החברתי ובסולם הערכים. שנית, השינוי במבנה האיום הביא את צה"ל לפעול בנושאים טעונים, הנצבים במחלוקת פוליטית ומעוררים אי-הסכמה וביקורת בנוגע לתפקודו (כהן, 2005, Levy, 2011). לבסוף, בדומה לצבא בריטניה, העדר הצלחות צבאיות מציגות את הצבא כגוף חלש יותר שאינו עומד בתפקידו (שם).

לסיכום, נראה כי צה"ל עבר מהלך מאוטונומיה נרחבת, תפקודית וארגונית, למעורבות אזרחית בשלל תחומים. כל אלה יחד הביאו לפגיעה באוטונומיה הצה"לית כחלק מהירידה במעמד הצבא ככלל. חוק המילואים טרם נחקר בהיבט של האוטונומיה הצבאית. בניתוח החוק אטען לראשונה כי הבחירה בחקיקת חוק מיוחד למערך המילואים, כאמצעי להסדרת הבעיות במערך המילואים, היא חלק מהמגמה של ירידת האוטונומיה הצה"לית. על אף שניתן היה לחשוב שחקיקת חוק מיוחד למערך המילואים הוא דוגמה לדומיננטיות הצבאית בסביבה האזרחית, הרי שהדבר משקף תמונה הפוכה. הארגון והפיקוח על מערך המילואים מופקעים מהבלעדיות של צה"ל ומועברים לאחריות של מוסדות המדינה. כך, נחלש מעמדו האוטונומי של צה"ל, לצד דעיכת ההגמוניה והירידה הכללית במעמדו.

1.2 מערך המילואים

בתוך השדה התיאורטי של יחסי חברה-צבא, מחקר זה מתמקד במקומו של מערך המילואים ביחסים אלה. איל בן-ארי ועדנה לומסקי-פדר (Ben-Ari & Lomsky-Feder, 2011) טוענים כי יש מיעוט במחקר אודות מילואים והוא חוסה בצלו של חקר צבא החובה והקבע. לטענתם הדבר נובע מניסיון להגדיר מה ראוי למחקר, כך שמערך המילואים מצטייר כמשני למערך הסדיר. חיבור זה עוסק בחוק המילואים שהופיע על רקע שינויים ביחסי החברה והצבא ומערך המילואים. במחקר אראה כי חוק המילואים הוא שינוי מבני אחד כחלק מתהליך שינוי עמוק אותו עובר מערך המילואים בישראל.

בטרם אפנה לסקור את הספרות המחקרית בנוגע למערך המילואים בישראל, אציג מספר דגמים של מערכי מילואים בעולם. מערך המילואים בישראל שאב השראה ממקורות זרים בכדי לעצב את דגם המילואים המתאים ביותר למאפייני המדינה. על כן יש מקום להכיר התפתחות של

מערכי מילואים נוספים בכדי להבין את התמונה הרחבה יותר של תופעת המילואים בעולם, ובתוך כך לזהות מהם המאפיינים המיוחדים לישראל. מערכי המילואים במדינות השונות משתנים בהתאם לצרכים ולמציאות המשתנה. בעיקר בולטת מגמת צמצום המילואים לאחר מלחמת העולם השנייה וביתר שאת עם תום המלחמה הקרה (Lomsky-Feder et al., 2008). נקודה זו היא משמעותית לחיבור זה, שכן התהליכים שעובר מערך המילואים בצה"ל מושפעים מהזירה הבינלאומית עם התאמה למציאות הגאו-פוליטית במזרח התיכון.

1.2.1 השוואת מערכי מילואים בעולם

מעוז ואחרים (2003) ערכו השוואה בין חמישה צבאות מילואים. הצבאות אותם סקרו החוקרים הם; ארה"ב, בריטניה, גרמניה, טיוואן וסינגפור, המאפיינים שלושה דגמים להתפתחות צבאות מילואים. הראשון, דגם מסורתי-אבולוציוני, מיוצג על-ידי ארה"ב ובריטניה ומתאפיין בצבאות ותיקים אשר משתנים ומתעצבים בהתאם למציאות בשטח. דגם שני הוא הדגם ספיח המתאים למרבית מדינות מערב אירופה ומיוצג על-ידי גרמניה. המאפיין המרכזי שלו הוא קיום צבא מילואים ברמה נמוכה יחסית של מוכנות וכשירות, כנספח לצבא הסדיר. הדגם האחרון הוא הדגם ההתפתחותי, המיוצג במאמר על-ידי טיוואן וסינגפור ורלוונטי גם לישראל. דגם זה מאפיין מדינות חדשות אשר היו חשופות לאיומים קיומיים למן הקמתן ועל כן נדרשות לצבא מילואים משמעותי (שם, 75-77).

בארה"ב השירות בצבא ובמערך המילואים הוא התנדבותי. בתקופה מסוימת, בין מלחמות העולם למלחמות וייטנאם, הונהג שירות חובה בסדיר, אך גם הוא היה חלקי ובוטל בתום המלחמה. מערך המילואים מאורגן ב-7 כוחות מילואים, פדרליים ומדינתיים, נפרדים לחלוטין מהצבא הסדיר ואופן הפעלתם שונה גם כן. כוחות המילואים מהווים 40% מסדר הכוחות הכולל. היחסים בין החברה האמריקאית הינם אמביוולנטיים, אהדה לתרומה למדינה מחד וחשדנות כלפי התעצמות הכוח של הגוף הצבאי מאידך. בבריטניה השירות בצבא הסדיר היה חובה עד לשנת 1958 ובמילואים עד 1966. מאז, השירות הינו התנדבותי. מערך המילואים מהווה 52% מסך הכוחות בתיאוריה, אך המשרתים בפועל מהווים כ-18% בלבד. היחסים בין החברה למערך המילואים הדוקים וישנה תמיכה והערכה אזורית נרחבת למשרתי המילואים. כאמור, שתי מדינות אלה מאפיינות את הדגם המסורתי-אבולוציוני בו מערך המילואים הוא חלק מרכזי בצבא ומשתנה בהתאם למציאות.

צבאה של גרמניה המודרנית (לאחר מלחמת העולם השנייה) הוקם כצבא הגנתי כחלק מברית נאט"ו אל מול הגוש המזרחי. ב-1956 נקבע כי השירות בצבא ובמילואים הוא חובה למשך תשעה חודשים, כאשר ניתנה האפשרות לבחור בשירות לאומי אלטרנטיבי ארוך יותר. ב-2011 בוטלה חובת השירות. מערך המילואים מהווה 57% מסדר הכוחות הכולל. בשל ההיסטוריה הגרמנית, יחסי החברה והצבא בגרמניה מחייבים פיקוח הדוק על הצבא בשל החשש ממיליטריזציה חוזרת של החברה. לאנשי מילואים ניתן תפקיד משמעותי של מתווכים בין הצבא לאזרחים כאמצעי להגברת האמון בצבא. צבא גרמניה הוא דוגמה לדגם הספיח המאפיין מדינות מערב-אירופאיות רבות.

הדגם השלישי, ההתפתחותי, מיוצג על ידי טיוואן וסינגפור והוא גם הדגם הדומה ביותר לצה"ל. בטייוואן, הגיוס לצבא הוא גיוס חובה וכך גם השירות במילואים עד לגיל 55. מערך המילואים נועד לגבות ולעבות את המערך הסדיר הקטן יחסית כאשר הוא מהווה בין 82%-90% מהכוח הצבאי במדינה. יחסי החברה והצבא הינם זהים למערך הסדיר והקבע. לצבא ניתן תפקיד משמעותי בחינוך וגיבוש החברה האזרחית ליצירת זהות לאומית משותפת. צבא סינגפור נוסד בשנת 1965 והוא נבנה בהשראת מבנה צה"ל. מדובר בצבא סדיר קטן יחסית ולצדו צבא מילואים גדול המהווה 86% מסדר הכוחות. מערך המילואים פועל באופן אינטגרלי עם הצבא הסדיר הן באימונים והן בעת חירום. גם בצבא זה קשה להבחין ביחסים שונים בין החברה לצבא המילואים לעומת הצבא הסדיר. מכיוון שסינגפור איננה מדינה דמוקרטית היחסים הללו מוכתבים על-ידי המדינה אשר מסדירה את ההערכה הציבורית למשרתים.

כאמור, מערך המילואים בישראל דומה לדגם ההתפתחותי, אך יש בו גם מאפיינים ייחודיים המבדלים אותו מדגם זה. המערך הוקם בראשית המדינה יחד עם צה"ל במטרה למקסם את פוטנציאל כוח האדם הכשיר לשירות, באופן שיאפשר קיום משק אזורי במקביל (תמרי, 2012, גרינברג, 2001)¹. השירות במילואים הוא חובה על-פי חוק, על כל יוצאי הצבא מגיל השחרור ועד 40 (לסדירים, 45 לקצינים, ו-49 לבעלי מקצועות מיוחדים). מערך המילואים הוא חלק אינטגרלי מצה"ל, ארגונית ותפקודית, ונועד להשלים את המערך הסדיר בחירום ובשגרה. השירות הוא שנתי, לאימונים ולמשימות בטחון שוטף, וכן גיוס חירום בעת הצורך. מערך המילואים מהווה את עיקר כוחו של צה"ל, כ-75% מסדר הכוחות. במחקר אציג כיצד מודל המילואים שנוצר ב-1948 ונותר כמעט ללא שינוי במשך 60 שנים, יצר שתי מורכבויות אינהרנטיות לאנשי המילואים. אנשי

¹ סקירה מרחיבה על הקמת מערך המילואים בישראל מופיעה בפרק השלישי, כחלק מהרקע להופעת משבר המילואים

המילואים חווים שניות בתוך המערכת הצבאית ובנוסף מצויים בזהות כפולה אזרחית-צבאית. מורכבויות אלה מצויות להבנתי ביסוד משבר המילואים, כאשר לאור המציאות הסביבתית המשתנה הם הביאו את מערך המילואים לכדי קונפליקט עמוק הן בזירה הצבאית והן בזירה האזרחית.

1.2.2 יחסי החברה ומערך המילואים

ניר גזית ואחרים (2004) טוענים כי המחקר אודות המילואים בישראל מתמקד בעיקרו בזווית המאקרו-חברתית של המערך. זווית זו בוחנת את התפקידים החברתיים של מערך המילואים במערכת היחסים שבין החברה והצבא. על כך אוסיף את הספרות העוסקת בהשתנות היחסים שבין החברה ומערך המילואים. לצד זאת מתפתח מחקר מיקרו-חברתי הבוחן את מערך המילואים מהזווית של הפרטים המרכיבים אותו. לבסוף אסקור את הספרות העוסקת במוטיבציות לשירות מילואים ברמת הפרט והארגון.

א. יחסי החברה ומערך המילואים מהזווית המאקרו-חברתית

הזווית המאקרו-חברתית מסתכלת על המילואים כמוסד חברתי, ומתמקדת ביחסים ובקשרים שבין המגזר הצבאי והמגזר האזרחי בחברה (Ben-Ari and Lomsky-Feder, 1999). נקודת מבט תיאורטית-פונקציונאליסטית, בוחנת את התפקיד של מערך המילואים בהסדרת היחסים שבין הזירה הצבאית לזירות האזרחיות השונות. טרי וילט (Willet, 1978) טוען כי מערך המילואים מהווה גשר בין החברה האזרחית והחברה הצבאית. למערך המילואים בישראל מיוחס תפקיד היסטורי בוויסות היחסים שבין החברה והצבא בישראל. מנגנון גיוס המילואים מתואר ככלי ליצירת קונצנזוס סביב אתוס שירות הביטחון (Horowitz & Kimmerling, 1974). כמו כן, השירות הצבאי בסדיר ובמילואים הוא מנגנון הקובע את מידת השותפות בקולקטיב ואת התגמולים החברתיים הנגזרים מכך (לוי, 2007). דווקא על רקע טשטוש הזהויות והמעמדות במילואים, כמקום בו יש פחות חשיבות למעמד סוציו-אקונומי אזרחי מתחדדת הזיקה שבין השירות הצבאי למעמד החברתי (Horowitz & Kimmerling, 1974). כחלק ממבנה 'הגבולות החדירים' שבין הזירה הצבאית והזירה האזרחית, טוענים הורוביץ וליסק (Horowitz & Lissak, 1989) כי מעורבותם של אזרחים במאמץ הביטחוני במילואים מונע מהצבא להפוך לכת סגורה אך מבטיח כי החברה תהיה רתומה תמיד למאמץ הביטחוני. למערך המילואים תפקיד משמעותי בהשפעה ההדדית שבין הזירות כאשר אנשי המילואים משמשים כסוכני תרבות כפולים. טענה דומה מופיעה גם לגבי מערכי מילואים במקומות שונים בעולם. ארנה דניאלסון ובריט קרלסטדט

(Danielsson & Carlstedt, 2011) במחקר על מערך המילואים בשוודיה, טוענים שתומתם המרכזית של המילואים היא הטמעת הצבא בתוך החברה הרחבה, כך הצבא מתקבל באזרחות כלגיטימי יותר. מהיותם מעורים במערכות האזרחיות השונות הם נעשים מעין 'דוברים צבאיים' לשיווק הצבא.

לצד הגישה הפונקציונאליסטית, מציינים גזית ואחרים (2004) את האסכולה הביקורתית במדעי החברה, לה נקודת מבט שונה על התפקיד החברתי של מערך המילואים. מצדדי גישה זו טוענים כי המדינה מנצלת את מוסד המילואים בכדי להניע תהליכי מיליטריזציה בחברה. השירות בצבא ובמילואים משמש קריטריון לקביעת רמת השותפות האזרחית בקולקטיב של המדינה ובהתאם את חובותיו וזכויותיו של האזרח (Ehrlich, 1987, Shaw, 1984 בתוך גזית ואחרים, 2004). השירות בצבא הוא הכלי המרכזי לשותפות במדינה. באמצעותו מבטא הפרט את ההזדהות, המחויבות והנאמנות למדינה מחד, ומאידך הוא משמש כלי בידי המדינה להכיל ולהדיר אוכלוסיות מהחברה הישראלית.

ב. יחסי החברה ומערך המילואים במשבר

משבר המוטיבציה במילואים מופיע כשלב חדש במערכת היחסים שבין החברה ומערך המילואים. חוקרים שונים טוענים כי השלכות דעיכת ההגמוניה הצה"לית הופיעו ביתר שאת במערך המילואים (פרי, 1999, כהן, 2003, Ben-Dor et al., 2007). הביטוי המרכזי לכך היה בחלוקת נטל השירות שהפכה בלתי שוויונית בשל צמצום בגיוס המילואים מחד ותופעות של השתמטות מוצהרת או 'אפורה' (נייגר, 2004). באופן זה מערך המילואים כ'צבא העם' איבד ממעמדו המרכזי בהיבט של אוניברסאליות השירות (נבו ושור, בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002). בנוסף, משבר המוטיבציה יצר מתח כפול ביחסי מערך המילואים והזירה האזרחית. מתח בין מערך המילואים לממסד על אי הטיפול המספק בבעיות של המערך, ומתח בין משרתי המילואים לאלו בחברה שאינם משרתים על אי השוויון בחלוקת הנטל (Ben-Dor et al., 2007).

יגיל לוי (Levy, 2011) טוען כי שילוב של עלויות כלכליות ופוליטיות המעורבות בגיוס המילואים הובילו לדעיכת מערך המילואים, כחלק מירידת אתוס ה'אומה במדים'. בשל שינוי שיטת התגמול עבור שירות המילואים (בין צה"ל והביטוח הלאומי) עלה באופן משמעותי מחירו הכלכלי של גיוס המערך. בשל כך חל צמצום מסיבי בשימוש במערך המילואים ומקבלי ההחלטות נדרשו לבחון בזהירות כל החלטה על גיוס מילואים כולל. בנוסף, יכולת ההתארגנות של אנשי המילואים למחאות על פעילות הצבא והממשלה במלחמות ובמבצעים, העלו את המחיר הפוליטי של השימוש

במילואים. על כן הוצר מרחב השימוש במילואים בניסיון למנוע חיכוך פוליטי עם ובין המשרתים. על כך נוספת הרגישות הרבה לחיי אנשי המילואים שעלתה במהלך השנים והשפיעה על אופן הפעלת הכוחות ואימוץ אסטרטגיה של 'מינימום נפגעים' (שם, כהן, 2003).

לדעת החוקרים, אי השוויון בשירות המילואים לצד עליית 'תג המחיר' של השימוש במילואים הביא לשינוי במודל המילואים. לוי (Levy, 2011) סבור שהמערך יקטן וייהפך מקצועי יותר. אריה נייגר (2004) מציע מודל מילואים המושתת על שירות חובה קצר לכולם כאשר חלק מהמשרתים שירצו בכך ימשיכו לשירות מקצועי בשכר מלא, לעוד מספר שנים. היימן ואחרים (2004) מציעים מודל מורכב של הגדרת מכסת ימי השירות וכמות המשרתים, לצד הגדלת התגמולים עבור השירות במילואים.

נראה כי היחסים בין החברה ומערך המילואים עברו תהליך שינוי לאורך השנים. מערכת היחסים הושתתה על שותפות של החברה במאמץ הצבאי באמצעות השירות במילואים. כמו כן מערך המילואים שימש כאמצעי לוויסות היחסים בין הזירה הצבאית והזירה האזרחית וכגשר בין הזירות. משבר המילואים מבטא פגיעה בשותפות הלאומית במאמץ הצבאי, ודעיכה של מודל 'צבא העם' כאתוס מלכד מרכזי בחברה. כמו כן, עליית המחיר הפוליטי והכלכלי של המילואים מניע תהליך של שינוי מודל המילואים ההיסטורי. במחקרי אטען כי מערך המילואים ששימש באופן מסורתי גשר בין החברה והצבא מופיע בשנות ה-90' ולתוך העשור הראשון של שנות ה-2000 כבעיה חברתית שיש להסדיר. עוד אוסיף ואראה כי מודל המילואים שתואר לעיל, נשאר באופן פורמאלי ללא שינוי כמעט במשך 60 שנים (ראה גם, Horowitz, 1987) כאשר בשטח חלו שינויים רבים במערך המילואים וביחסיו עם החברה. כמו כן אבקש לטעון כי חוק המילואים מהווה צעד פורמאלי, כמעט ראשון, לשינוי במודל המילואים המסורתי. החוק מגלם שינויים במעורבות המדינה בהפעלת המילואים, מעצב מחדש את מרכיבי הגיוס ומייצר מבנה תגמולים חדש עבור השירות. כך, השינויים במודל השירות במילואים וביחסים של החברה והמערך שהופיעו בשטח, מקבלים גושפנקא רשמית. החוק שנחקק בשיתוף פעולה בין המדינה, הצבא והאזרחים-חיילי המילואים, מהווה התחלה של שינוי פורמאלי במודל המילואים שרק ימשיך להשתנות. בפרק הדיון אראה כיצד המגמות אותן מוביל חוק המילואים, המשקפות הסדרה של בעיות בפרק הזמן הנתון של סוף העשור הראשון של שנות ה-2000, מנתב את מערך המילואים לכיוונים חדשים. תהליך זה אינו יכול לשוב על עקבותיו והוא נידון להוביל את מודל המילואים לשינוי עמוק. שינויים קטנים שהופיעו באופן אנקדוטי בנושאים ספציפיים, מובילים במודע, ובעיקר באופן לא במודע, לתהליך שינוי שורשי במערך המילואים ובמודל ההפעלה שלו.

המילואים מהזווית המיקרו-חברתית

כאמור, לצד הגישה המאקרו-חברתית, צומחת גישה מיקרו-חברתית הרואה בשירות המילואים תופעה חברתית מיוחדת. לומסקי-פדר ואחרים (Lomsky-Feder et al., 2008) בוחנים לראשונה את חוויית השירות של אנשי המילואים כתופעה בפני עצמה ולא כתת-סוג של שירות צבאי. הם פיתחו מודל הרואה את חיילי המילואים כנוודים בין העולמות; האזרחי והצבאי. אנשי המילואים נמצאים בתנועה מעגלית מתמדת בין שירות לאזרחות, כך שהם נמצאים בסטטוס מתמשך של אזרח-חייל. אנשי המילואים מביאים איתם יתרונות מהשוק האזרחי לצבא, וכן יכולות וכישורים אותם הם רוכשים בצבא לטובת החיים האזרחיים. כמו כן, חיילי המילואים מאמצים ראייה כפולה של המציאות. המחויבות הכפולה יוצרת מתח מתמשך סביב התפקוד של אנשי המילואים בסביבה האזרחית ובסביבה הצבאית.

בנוסף, שירות המילואים מייצר משא ומתן מתמשך בין חיילי המילואים לצבא ולמערכות האזרחיות על דפוסי השירות (היימן, 2004, גזית ואחרים, 2004). החוקרים מתארים חוזה סמוי בין חיילי המילואים למערכת הצבאית ולחברה. חייל המילואים מתגייס ומוכן לוותר על חירותו האזרחית ואף לסכן את חייו בתמורה ליחס הוגן. מצד המערכת הצבאית הוא מצפה לשירות משמעותי, אימונים והכשרות רלוונטיים, תנאי שירות הולמים וגיוס רק בעת ולמשך הזמן הנדרשים. מהחברה הוא מצפה להגנה עליו ועל משפחתו בעת השירות ולהערכה חומרית וסמלית על שירותו.

הזווית המיקרו-חברתית בוחנת את חווית שירות המילואים של הפרטים. אנשי המילואים נמצאים בתווך שבין האזרחי לצבאי ומדלגים ביניהם. כמו כן, שירות המילואים מייצר משא ומתן מתמשך בין חיילי המילואים למערכת הצבאית והחברה. כפי שהסברתי לעיל, במחקר אראה כיצד מודל המילואים, כפי שעוצב בראשית דרכו, יוצר שתי מורכבויות למשרתי המילואים; שניות בצבא וזהות כפולה. הזהות הכפולה היא הרחבה של ההסתכלות על אנשי המילואים כנוודים בין העולמות. מודל זה מתייחס בעיקר לתנועה של אנשי המילואים הלוח ושוב בין הזירות, תוך העברת כלים ומיומנויות בין הזירות. ברצוני לטעון כי אנשי המילואים נמצאים כל העת בחוויית זהות מקבילה המופיעה במרכיבים שונים בחיים. בנוסף, ברצוני לטעון כי משבר המילואים מופיע על רקע הפרת מרכיבים ב'חוזה' הסמוי שבין אנשי המילואים צה"ל והחברה. בשל כך אנשי המילואים מבקשים להדק את היחסים ולעגן את החוזה באופן גלוי באמצעות חקיקה.

1.2.3 מוטיבציה לשירות מילואים

זווית מחקרית נוספת לחקר מערך המילואים בוחנת את המוטיבציות לשירות מילואים. סוגיית המוטיבציה לשירות נוגעת למערכי המילואים השונים בעולם; התנדבותיים ובשירות חובה. מחקרים שנעשו בארצות-הברית בחנו מוטיבציה לגיוס למילואים ולהמשך שירות (Lakhani & Griffith, 2005, Fugita, 1993). ממצאיהם הראו שהגדלת התגמול הכספי על שירות המילואים היא המרכיב המשמעותי ביותר בהינע לשירות. בנוסף, חוויות שירות חיוביות, אימונים משמעותיים וחיבור ליחידה נמצאו אף הם כבעלי השפעה משמעותית. המתח מול החיים האזרחיים המקבילים נמצא כגורם המשפיע באופן שלילי על השירות. על כן, תמיכה מערכתית במשפחות המשרתים, מורלית וחומרית, וסיוע מול מקומות העבודה נמצאה בעלת השפעה רבה גם כן. לבסוף, מאפיינים אישיים של פטריוטיות ואהבת הצבא נמצאו כמשפיעים אם כי במידה פחותה. מחקרים אלה נעשו בארצות-הברית, שם הגיוס הוא התנדבותי. בן-דור ואחרים (Ben-Dor et al., 2002) ערכו השוואה בין ארצות-הברית לישראל בנוגע לגורמים המשפיעים על המוטיבציה לשירות. במחקר נמצא כי על אף השוני במבנה המילואים, מרבית הגורמים נמצאו דומים. השוני נמצא ברקע הסוציאקונומי של המשרתים. בעוד בארצות הברית מעמד סוציאקונומי נמוך משפיע לחיוב על המוטיבציה, בשל האפשרות להגדלת המשכורת, בישראל מודל הפיצוי על השירות משפיע לרעה על השכר ומפחית את המוטיבציה לשירות לבעלי הכנסה גבוהה. במחקר של גבריאלי בן-דור ועמי פדהצור (Ben-Dor & Pedahzur, 2006) לגבי מוטיבציה לשירות במבצע 'חומת מגן', נמצא כי החוויה הצבאית והלכידות היחידתית הן בעלות ההשפעה המרכזית למוטיבציה בחירום. בן-דור ואחרים (Ben-Dor et al., 2007) מוסיפים כי ככל שהחברה נעשית יותר אינדיווידואליסטית, גם במצבי חירום לאומיים, ההיבטים האישיים הם בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על המוטיבציה לשירות ולא הרצון לתרום לכלל.

מחקרים אלה עוסקים במוטיבציה לשירות מילואים בהיבט התיאורטי. מתוכם עולה כי בדומה לשיח התגמולים האינדיווידואליסטי שחדר לשירות הסדיר, גם בשירות המילואים הוא המרכיב החשוב ביותר. מתוך כך אראה במחקר כי חוק המילואים מתכתב עם השינוי המוטיבציוני, ומנסה להתמודד עם משבר המוטיבציה בין השאר באמצעות חיזוק התגמולים החומריים. על כך אוסיף כי מעוגנים בחוק גם התגמולים הסמליים, המנסים לשמר תמיכה חברתית בשירות המילואים.

1.3 רגולציה וחקיקה

בחינת חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, נעשית במחקר בשתי רמות; ברמת המאקרו, בתוך עולם החקיקה ובהשוואה לחקיקה מקבילה בעולם, וברמת המיקרו, ניתוח של החוק עצמו. לשם

הבנת הבחירה בחקיקת חוק להסדרת בעיות מערך המילואים אסקור בקצרה מעט מהספרות העוסקת ברגולציה.

1.3.1 רגולציה וחקיקה

א. המדינה הרגולטורית

הספרות אודות החקיקה בישראל היא חלק מספרות רחבה על רגולציה. המונח רגולציה כולל את מגוון אמצעי השליטה של השלטון; חקיקה ראשית, חקיקת משנה, סובסידיות ועוד (לוי-פאור, 2016). מונח מרכזי, שנטבע בראשית שנות ה-90' על מנת לתאר את צורת השלטון רוויית הרגולציה, הוא 'המדינה הרגולטורית' (Levi-Faur, 2010). מונח זה מאפיין את צורת השלטון בארצות-הברית ובמדינות אירופה למן שנות ה-70' וה-80' של המאה הקודמת. הממשל הרגולטורי התפתח כצורת שלטון בארצות הברית בסוף המאה ה-19. מודל זה נסמך על הפעלת סוכנויות רגולטוריות מקצועיות-עצמאיות. באירופה התפתחה צורת שלטון אחרת, של מעורבות ממשלתית ישירה לאספקת השירותים השונים לאזרחים. בשנות ה-80' החלו באירופה לאמץ את השיטה האמריקאית, ובבריטניה בלטה התופעה בתקופת ממשלתה של מרגרט תאצ'ר. גיאנדומניקו מיונה (Majone, 1994) טוען שהמדינה הרגולטורית מחליפה את מדינת הרווחה שהייתה הדומיננטית עד לשנות ה-70' של המאה ה-20. שינוי צורת הממשל, תהליכי הפרטה וליברליזציה הובילו להגברת השימוש ברגולציה ככלי שלטוני מרכזי. לפי מיונה, המדינה לא מצמצמת את מעורבותה בנעשה במדינה, אלא רק את דרך הפעולה. במקום שליטה ישירה היא מפעילה אמצעי רגולציה על הסוכנויות העצמאיות, בכך היא מאזנת את כוחן ומפקחת עליהן. במדינה הרגולטורית עיקר הרגולציה נעשית בכלי חקיקת משנה ותקנות על הסוכנויות הרגולטוריות על פני חקיקה ראשית. מטרת הרגולציה היא להצר את צעדיהן של הסוכנויות, למנוע מהן להיות עצמאיות וחזקות מדי ולהגביר את השליטה של המדינה בתחומים הללו.

ישראל עברה אף היא הליכי הפרטה מואצים משנות ה-80' ואילך. עם זאת, דוד לוי פאור ואחרים (2015) מציינים כי בישראל לא אומצה שליטה רגולטורית מוסדרת על הסוכנויות שהוקמו, וכל סוכנות מתנהלת באופן שונה. ישנם תחומים עם עודף רגולציה ואחרים עם חוסר ברגולציה. המדינה, לטענתם, הפריטה את מרבית שירותיה, אך טרם החליטה באיזה אופן ברצונה לפקח ולשלוט עליהם.

ברצוני להשתמש במבנה המדינה הרגולטורית, בהשאלה, לדימוי מערכת היחסים שבין המדינה לצה"ל. אמנם צה"ל איננו סוכנות רגולטורית עצמאית, אלא גוף ביטחוני הפועל תחת ובשם

המדינה, אך ניתן ללמוד ממאפייני הפעילות של המדינה הרגולטורית גם על היחסים שבין המדינה וצה"ל. כפי שהצגתי לעיל, צה"ל פעל לאורך שנים ארוכות באוטונומיה גבוהה ברמה הארגונית והתפקודית. לצד השינויים במבנה השוק ובהשפעתם החלה להיסדק האוטונומיה של צה"ל. גם המדינה ומוסדותיה לקחו חלק בחדירה לתחומי הפעילות הצה"ליים. בכדי להעצים את השליטה והמעורבות של המדינה בסוכנות/צה"ל, מפעילה המדינה מנגנוני רגולציה שונים על מנת להצר את צעדיו ולמנוע ממנו להיות גוף חזק מדי. במחקר אציג כיצד חוק המילואים, בהקשר זה, הוא דוגמה משמעותית להפעלת סמכות רגולטורית של המדינה על מנת להתערב בתחום בו לא הייתה למדינה אחיזה כמעט. גם כאן ישנו סייג ממבנה המדינה הרגולטורית, שכן עיקר הרגולציה אינה מתבצעת באמצעות חקיקה ראשית, אך כפי שאראה בהמשך, מכיוון שישראל לא אימצה לחלוטין את המודל, יש בה מגמה של שימוש מוגבר בחקיקה ראשית. בנוסף אטען במחקר כי החוק מייצר מערכת יחסים משולשת של מדינה-צבא-חברה, כך שהיא נעשית מרכיב מפקח דומיננטי על היחסים שבין חייל המילואים והצבא.

ב. חקיקה בישראל

ממצאים אמפיריים מצביעים על ריבוי השימוש בחקיקה בישראל. איתי בר סימן-טוב (Bar-Siman-Tov, 2016), בוחן את הגידול בחקיקת משנה בישראל. מתוך הנתונים שהוא אסף על חקיקת חוקים בכנסת ישראל למן הקמתה, עולה כי עד לאמצע שנות ה-80' כמות החוקים שנחקקו היו בסדר גודל קבוע, למעט קפיצה באמצע שנות ה-70'. אך החל משנת 1985 (הכנסת ה-11) נצפית מגמה מובהקת של גידול בכמות החקיקה, של כ-100 חוקים יותר בכל חצי עשור.

אילת שקד (2016) מתארת את השימוש הגובר בחקיקה, ומביאה במאמרה שתי דוגמאות לכך. בדוגמה ראשונה היא עורכת השוואה בין הכנסת השלישית (1955-1959) שפעלה במשך 4 שנים בה עברו 13 הצעות חוק, לבין הכנסת השמונה-עשרה (2009-2013) שפעלה תקופת זמן זהה, בה חוקקו למעלה מ-500 חוקים. הדוגמה השנייה היא מהכנסת הנוכחית, העשרים, אשר ב-15 החודשים הראשונים לכינונה הועלו בה למעלה מ-1500 הצעות חוק שונות. הגם שרובן המכריע של הצעות החוק לא עוברות, הרי שניכר כי זהו כלי מדיניות מועדף. לדבריה, חוקים הם כלי שלטוני עוצמתי, אשר מגביל את חירויות הפרט. היא מעלה תהייה על הרצון והציפייה של אזרחים ושל חברי כנסת לחוקק חוקים בתחומים שונים על אף הפגיעה בחירותם. לדידה כוחות השוק הם אלו הצריכים להסדיר את הבעיות האזרחיות מבלי לערב את רשויות המדינה.

זווית אחרת לבחינת החקיקה בישראל היא הקשר שבין בג"ץ לפעילות החקיקה בכנסת. סטיוארט כהן ועמיחי כהן (2014) מציגים את מערכת הכוחות שבין בית המשפט והכנסת. לדבריהם, בג"ץ ממעט לבטל החלטות של הממשלה או של הכנסת או לקבוע במה הכנסת צריכה לעסוק. עם זאת, עצם האיום מותיר צל על פעילות הכנסת שנמנעת מראש מעימות עם בית המשפט. החוקרים רואים בחוק המילואים ביטוי להפנמה מראש של הכנסת את מעורבות בית המשפט. מאחר שחברי הכנסת והממשלה הבינו את הלכי הרוח בעניין משבר המילואים, הכנסת יזמה את חקיקת חוק המילואים 'בעל כורחה'.

ברצוני לטעון כי הבחירה להסדיר את ענייני מערך המילואים בחוק היא חלק ממגמה כללית בישראל של שימוש באמצעי החקיקה להסדרת נושאים שונים. ראשי מערכת הביטחון יכלו לבחור להסדיר מחדש את ענייני המערך בהחלטות פנימיות כגון עדכון פקודות מטכ"ל, או לחילופין לעגן תקנות במשרד הביטחון. במחקר אטען כי הבחירה בחקיקה ככלי מדיניות, על פני כלים אחרים, מבטאת את המעורבות הגוברת של הרובד המדינתי בנעשה בצבא ובמילואים. באופן זה החקיקה, ככלי מדיניות, משחקת תפקיד משמעותי במערכת היחסים שבין החברה וצה"ל ומעבירה את ההכרעות בנקודות קונפליקט לזירה האזרחית-מדינתית על פני הסדרה פנימית. כמו כן, חקיקה היא הסדרה 'נוקשה' המותירה מעט מקום לגמישות ולשיקול דעת של הגורמים המיישמים. באופן זה אראה כי יוזמי החוק מבקשים לעגן את ענייני המערך בצורה המהודקת ביותר האפשרית, בכדי להבטיח שהשינויים ישמרו ולא יבוטלו בהמשך כלאחר יד. לבסוף אציג כי חוק המילואים הופיע על רקע דומיננטיות בשיח הציבורי של משבר המילואים וציפייה להסדרה של בעיות המערך. המחוקקים הבינו את הלכי הרוח ויזמו את הצעת החוק בטרם ידרשו לכך בכפייה.

1.3.2 התפתחות החקיקה הנוגעת למילואים בישראל

כפי שציינתי במבוא, עד שנת 2008 עוגנו ענייני מערך המילואים בחקיקה באמצעות חוק שירות בטחון על גלגוליו השונים. החידוש בחוק המילואים הוא בהיותו חוק מיוחד, המסדיר את ענייני מערך המילואים בנפרד מהסדרת צה"ל כולו. על כן, אסקור עתה את עיקרי התפתחות החקיקה הנוגעת למערך המילואים.

בראשון לאוקטובר 1949, כשנה וחצי לאחר הקמת צה"ל, נכנס לתוקפו חוק שירות בטחון, תש"ט-1949. חוק זה הסדיר את כללי הגיוס והשירות לצה"ל, ובכלל זה למילואים. החוק קובע את חובת השירות במילואים, את גילאי השירות (עד 49 לגבר ועד 34 לאישה) ואת משך השירות השנתי המקסימלי (31 יום רצופים ויום אחד בכל חודש, ותוספת של שבוע למפקדים). כמו כן

נקבע אופן הקריאה לגיוס בחירות, על פיו שר הביטחון רשאי לגייס את כוחות המילואים באם הוא משוכנע שהדבר הכרחי, ועליו להביא זאת לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוך שבועיים.

במקביל, התגמול עבור שירות המילואים הוסדר באמצעות חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), תשי"ט-1949. על פי חוק זה התשלום עבור שירות המילואים הושת על המעסיק במלואו, אשר נדרש לשלם לחייל המילואים את משכורתו החודשית הקבועה מבלי לקבל על כך פיצוי. מי שלא הועסקו כשכירים- לא זכו לתגמול כלשהו. ב-1950 הוסף קריטריון לקבלת תגמול בדמות תוספת לפי המצב המשפחתי (נשואים, בעלי ילדים וכן לאלו התומכים בהוריהם), כמו כן ניתנה תוספת סמלית למפקדים מעל לדרגת רב-טוראי. ב-1952, הוחלט להנהיג שיטת תגמול חדשה, והיא הוסדרה בחוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ב-1952. לפי שיטה זו שלושה גורמים שותפים לתגמול עבור השירות; המדינה, המעסיק ואיש המילואים. על כן נוסף קריטריון נוסף לתגמול והוא רמת ההכנסה של החייל מעיסוקו האזרחי. התגמול נקבע כאחוז משתנה מתוך השכר האזרחי בהתאם למצב המשפחתי, נקבעו גם רצפה ותקרה לפיצוי וכן ניתנה תוספת על שירות ממושך שמעל לשלושה ימים (גרינברג, 2001; 104-112).

בשנת 1959 נכנסה לתוקפה גרסה חדשה של חוק שירות בטחון [נוסח משולב], תשי"ט-1959. גם כאן המילואים הוסדרו יחד עם כלל צה"ל. בחוק זה הופיעו מספר תוספות שלא היו בגרסה הקודמת של החוק. הגבלות על רצף שירות חודשי ושנתי וכן הגבלות על אופי ומשך השירות של חיילים מעל גיל 40. התייחסות לכליאה בשל עבירות צבאיות במילואים. בנוסף הורחבו הסמכויות של שר הביטחון, ביניהן הטלת חובות ומגבלות על משרתי המילואים אף בשעה שהם אינם בשירות. גם החקיקה בעניין התגמולים עברה תיקון והופיעה גרסה חדשה של חוק שירות מילואים (תגמולים) [נוסח משולב], תשי"ט-1959. תוקן כי התגמול עבור יום מילואים יהיה חלק ממשכורתו הקבועה של איש המילואים, באחוזים עולים בהתאם למצבו המשפחתי. את נטל התשלום נושאים המעסיקים, אנשי המילואים והמדינה באמצעות "קרן השוואה". כמו כן החוק קובע סנקציות ועונשים על מעסיקים שלא ידאגו לתשלום לאנשי המילואים כדין. ב-1967 נקבע כי התגמול עבור ימי המילואים יהיה פיצוי על אבדן ההכנסה והוא ישולם במלואו על-ידי המדינה באמצעות הביטוח הלאומי. נושא התגמול עבר לחוק הביטוח הלאומי, ומעוגן עד היום בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

חוק שירות בטחון עודכן בשלישית והגיע לתצורתו הנוכחית; חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. בחוק זה הוארך גיל השירות עד ל-54 לגברים והוספו הגדרות נוספות על גילאי השירות, משך השירות ואופן הקריאה לשירות. חוק זה עבר תיקונים שונים לאורך השנים, בעניין הקריאה למילואים והגדרות שונות הנוגעות למערך.

כפי שאציג בהמשך המחקר, החל מאמצע שנות ה-90 החל עיסוק רב בחקיקה להסדרת ענייני מערך המילואים. כך בכנסות ה-16 וה-17 (1999-2006) הועלו יותר מ-134 הצעות חוק הנוגעות למערך המילואים. תחילה הועלו חוקים ותיקוני חקיקה הנוגעים לסוגיות ספציפיות. בשנת 1998 תוקן חוק שירות בטחון והתווסף אליו סעיף המעניק תגמול מיוחד עבור שירות מילואים ממושך. בשנת 2002 נחקק חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, תשס"ב-2002, העוסק בביטוח חיים לחיילי מילואים הנפגעים בשירות. בשנת 2007 נחקק חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007, בו מופיעות הגדרות להתחשבות בסטודנטים המשרתים במילואים. כאמור, בשנת 2008 נחקק חוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, אשר מסדיר לראשונה את מירב ענייני מערך המילואים בנפרד מכלל צה"ל. לאחר חקיקת חוק זה נשארו נושאים המופיעים בחוקים אחרים כדוגמת הפיצוי עבור הישרות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. אך החוק מסדיר את מרכיביו המרכזיים של שירות המילואים, גם בתחומים שטרם הוסדרו בחקיקה כפי שאציג במחקר.

לסיכום, על רקע הספרות העוסקת ביחסי הצבא והחברה בישראל ובתוכם היחסים המיוחדים שבין מערך המילואים והחברה, ועל רקע התפתחות הכלים הרגולטוריים בזירה המדינתית אבקש לבחון את המדיניות כלפי מערך המילואים כפי שעוצבה בחוק המילואים. מחקר זה עוסק לראשונה בחוק המילואים כאמצעי מדיניות להסדרת ענייני מערך המילואים. במהלך המחקר אבקש לבחון מדוע נחקק חוק המילואים בתקופה זו, אילו פערים במדיניות הקיימת מבקש החוק להשלים וכן מדוע נבחר להסדיר את ענייני המערך דווקא באמצעות אמצעי המדיניות החקיקתי. נמצא כי ישנן מורכבויות מובנות במודל המילואים עבור המשרתים בו, אשר מציבות את השירות במילואים בקונפליקט מתמשך. כמו כן, ברקע לחקיקה הופיע משבר המילואים שהתעצב בשנות ה-90 והיה דומיננטי בשיח הציבורי. על כן, חוק המילואים נועד להסדיר את מערכת היחסים שבין צה"ל לחיילי המילואים ולנסות ולטפל בבעיות השונות שהרכיבו את המשבר. בתוך כך מערכת היחסים שבין צה"ל לחייליו הופכת למשולש יחסים בו למערכות המדינה ניתן תפקיד משמעותי בפיקוח והסדרת היחסים. באופן זה נמשכת מגמת צמצום המעמד האוטונומיה של צה"ל כאשר המדינה מקבלת אחיזה משמעותית בתחום שהיה עד כה ברשות הצבא. הבחירה

בחקיקה מופיעה כחלק ממגמת ריבוי החקיקה בישראל כאמצעי להסדרת סוגיות שונות, אשר בהתאם נתפשת בעיני השחקנים הפעילים כאמצעי האפקטיבי ביותר להשגת השפעה ארוכת טווח על הנעשה במערך. בנוסף, חידוש מרכזי העולה מהמחקר נוגע ליחסים שבין החברה והצבא בעניין המילואים, כאשר טשטוש הגבולות בין האזרחי לצבאי מאפשר הסדרה של סוגיה צבאית בתחום החקיקה האזרחי- מדינתי. באופן זה נראה כי יש מעין הכרעה בדואליות של אנשי המילואים לכיוון ההיבט האזרחי כזירה הדומיננטית יותר.

פרק ב

מתודולוגיה

בכדי לבחון את המדיניות כלפי המילואים בישראל, בחרתי לערוך מחקר איכותני בו שילבתי בין ראיונות עומק וניתוח מסמכים. שיטת מחקר זו הולמת מחקר זה שמטרתו היא לחשוף את הזרמים והרקע שהובילו לחקיקת חוק המילואים. כפי שטוענת נעמה צבר בן-יהושע (2001) אין מטרתו של מחקר איכותני לגלות את המציאות, שכן אין מציאות אחת מוחלטת. המחקר מבקש לחקור פרשנויות שונות של אותה המציאות, כך שנוכל לתאר ולהסביר את התופעה מתוך פניה הרבים והמורכבויות שבה. באופן זה ביקשתי ללמוד כיצד הגורמים השונים הנוגעים למערך המילואים ולתהליך החקיקה מפרשים את התהליך שקדם לחוק המילואים ואת הבחירה להסדיר אותם דווקא בחקיקה. מתוך הדברים שעלו בראיונות ובמסמכים אותם ניתחתי עלתה תמונת מציאות מרובת פנים, אשר בתוכה איתרתי נתיב מרכזי אותו אני מתארת במחקר.

בין השנים 2015-2016 ערכתי כ-15 ראיונות עומק מובנים למחצה, עם גורמים שונים שקשורים לחוק המילואים מזוויות שונות: מחוקקים, קצינים בצה"ל וחברי פורומים אזרחיים שפעלו בנושא. כמו כן ראיינתי מג"דים וקצינים במילואים, כתבים צבאיים וכן חוקרים מובילים בתחום יחסי חברה-צבא. בראיון עומק, המרואיין "מספר סיפור ומבנה נרטיב בעל משמעות עבורו, אותו הוא רוצה להעביר אלינו" (שקדי, 2003). באמצעות הראיונות ביקשתי להתחקות אחר הגורמים שהמרואיינים סבורים שהביאו לחקיקת חוק המילואים, מה החוק מחדש ביחס למצב הקודם וכן לשמוע על שינויים שהם רואים במערך המילואים ובסביבתו.

בנוסף, ביצעתי ניתוח טקסטים של החקיקה ופרוטוקולים מהדיונים במליאת הכנסת. קראתי לעומק את החוקים העוסקים במילואים. חוק שירות בטחון על גלגוליו השונים (תש"ט-1949, תשי"ט-1959 ו[נוסח משולב] התשמ"ו-1986), חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט-1949, חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם תשס"ב-2002, חוק זכויות הסטודנט תשס"ז-2007 וכמובן חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. לבסוף בחנתי את הפרוטוקולים של מליאת הכנסת מימי ההצבעה על חוק המילואים ב-31/5/2005 (קריאה טרומית וראשונה) וב-2/4/2008 (קריאה שניה ושלישית).

2.1 ראיונות

א. איתור המרואיינים

לפני שהתחלתי לערוך את הראיונות סימנתי מספר אנשי מפתח שנראו לי רלוונטיים לעניין חוק המילואים: קצינים בצה"ל, פעילים בארגוני המילואים וחברי כנסת. את חלקם הכרתי באופן אישי מעבודה משותפת בתחום המילואים ופניתי אליהם ישירות. אחרים נבחרו מתוקף תפקידם שהיה רלוונטי לנושא ואליהם פניתי במייל. למרואיינים נוספים הגעתי באמצעות שיטת "כדור השלג" (Bryman, 2001), כאשר בתום כל ראיון ביקשתי מהמרואיין להמליץ לי על מרואיינים פוטנציאליים נוספים. שיטה זו יעילה בסוג כזה של מחקר, שכן חיפשתי מרואיינים מקרב אוכלוסייה ספציפית אשר חבריה מכירים זה את זה. באמצעות מפגש עם אחד מחברי הקבוצה נפת הצוהר לחוקר לשאר החברים בה (Harrington & Boardman, 1997). ההמלצות סייעו לי להגיע לגורמי מפתח חשובים שלא שמעתי אודותם בראשית התהליך. כמו כן ההמלצות פתחו בפני את הדלת אל אותם המרואיינים שנענו לבקשה לאור ההמלצה המוקדמת. כאשר אותם השמות החלו לחזור על עצמם שוב ושוב בקרב המרואיינים הבנתי שהגעתי לרוב קהילת המחקר הרלוונטית.

מחסום מסוים בו נתקלתי היה לראיין קצינים שמשרתים כיום בצה"ל, שכן ראיונות כאלה מחייבים אישור של דובר צה"ל. עם זאת, מכיוון שהגורמים הרלוונטיים לחוק המילואים היו בעלי תפקידים בשנים שקדמו ל-2008 רובם השתחררו מצה"ל ולא נדרשתי לאישור כזה. על כן, לאחר ניסיון שנכשל מול דובר צה"ל, בחרתי לוותר על הפרוצדורה הבירוקרטית ולא לראיין בעלי תפקידים שנותרו בצבא.

ב. ביצוע הראיונות

הראיונות ארכו כשעה עד שעה וחצי, והתקיימו במועד ובמקום שהתאים למרואיינים, בכדי שתהיה סביבת שיחה מאפשרת. כל הראיונות הוקלטו ותומללו באישור המרואיינים.

הזווית הרפלקסיבית שלי כחוקרת הייתה בעלת משמעות בשיחות והייתי מודעת להשפעה האפשרית של המיקום שלי על המחקר. התפקיד הכפול שלי בשיחה בתור חוקרת אקדמית מחד, ובעלת רקע וידע בעולם מילואים מאידך השפיע על אופי הראיונות. הדבר בלט אף יותר בראיונות בהם הייתה לי היכרות מוקדמת עם המרואיין על רקע עבודה משותפת בתחום. בראיונות הראשונים מצאתי את עצמי כ'מראיינת משתתפת' (Hammersley & Atkinson, 1995) הלוקחת

חלק פעיל בשיחה. חשתי כיצד עובדה זו משפיעה על השיחה, שהתנהלה לעיתים כשיח של 'יודעי דבר' ולא אפשרה למרואיינים לספר את הסיפור במלואו כפי שהם רואים אותו. לא בכל הפעמים הצלחתי לשים לכך לב בזמן הריאיון ולבקש הבהרות במקום, בכדי לשמוע כיצד הדברים מובנים בשפה של המרואיינים (שקדי, 2003). כמו כן, אני בעצמי הרגשתי לעיתים צורך 'להפגין' את הידע שלי, והתקשיתי לעשות הזרה מהמקום של 'מומחית' בתחום, למקום של חוקרת מהצד. לאחר תמלול הראיונות הראשונים זיהיתי זאת והסבתי לכך את תשומת לבי באופן יותר מודע בראיונות הבאים.

ג. ניתוח הראיונות

ניתוח הראיונות נעשה כתאוריה המעוגנת בשדה (Grounded Theory Method). כך שיצאתי אל השדה (הראיונות) מצוידת בשאלות וכיווני מחשבה אך הנתונים נאספו בשדה המחקר על פי רעיונות מרכזיים שחזרו בראיונות ומופו כתמות (Glaser & Strauss, 1967). את הראיונות הקלטתי, תמללתי וקראתי בקריאה ראשונה רצופה. לאחר מכן סימנתי רעיונות ומשפטים על פי כמה תמות שסברתי שהן המרכזיות. בשלב זה היו בידי מספר תמות שרציתי לחבר יחד לכדי "סיפור": (1) מגמות שינוי בחברה הישראלית וביחסים עם צה"ל ובפרט בנוגע לשירות המילואים. (2) שינוי בסביבה הביטחונית ובמאפייני האיום על מדינת ישראל. (3) זהותם המורכבת של אנשי המילואים כחיילים-אזרחים. (4) משבר המילואים שהופיע בעוצמה גבוהה ברבדים שונים של החיים. (5) רצון להסדרה שורשית של הבעיות במערך המילואים. עם התמות הללו חזרתי אל הספרות המחקרית שהכרתי על יחסי חברה-צבא ומילואים ומצאתי חיזוקים לדברים וכן חידושים שעלו בראיונות. בנוסף נדרשתי לבחון ספרות נוספת הנובעת מהתמות, כך הובילו הדברים לספרות הנוגעת בשינויים בחבה הישראלית ולספרות על רגולציה וחקיקה.

שילוב של הספרות והרעיונות שעלו מהשיחות יצרו יחד את מבנה המחקר. התמה המרכזית הייתה משבר המילואים, שהורכבה מאוסף של בעיות משנה. תמה נוספת הייתה השינויים בחברה ובסביבה שהופיעו כמצע עליו צמח המשבר, בתוכם בלטו השינויים החברתיים-כלכליים והביטחוניים. החוק עצמו הופיע בראיונות תחת מסגור של "הסדרה" או "פתרון". על כן חזרתי ובחנתי את החוק בניתוח טקסטים להבנת ההסדרה שהוא מציע.

2.2 ניתוח מסמכים

א. בחירת המסמכים

מלכתחילה רציתי לנתח את הפרוטוקולים של דיוני ועדת החוץ והביטחון שעסקו בחוק המילואים בשנים 2005 ו-2008. אלא שאז נתקלתי בבעיה מנהלית שכן המסמכים הינם חסויים ולא פתוחים לציבור. בקשות מיוחדות למזכירות הוועדה ולאחר מכן ליושב ראש הוועדה באופן אישי לא הניבו מענה חיובי. על כן בחרתי לנתח את הפרוטוקולים של מליאת הכנסת בימי ההצבעה על חוק המילואים. בדיעבד נראה כי הרווח מניתוח פרוטוקולים אלה גדול מההפסד. הנאומים במליאה מאירים את מארגי הכוחות שפעלו בזירה הפוליטית להנעת תהליך החקיקה. כמו כן, חברי הכנסת כנציגי העם, משקפים את הלכי הרוח של הציבור ומלמדים על הסוגיות המרכזיות שבערו בחברה באותה עת. לבסוף דברי חברי הכנסת מאפשרים הצצה לדיונים שהתקיימו בוועדה, באמצעות התיאור שלהם אותם.

ב. ניתוח המסמכים

ניתוח המסמכים נעשה כניתוח טקסט ביקורתי, המצריך קריאה של הרובד הגלוי והרובד הסמוי. ברובד הגלוי- הבנת התמות המרכזיות, ברובד הסמוי- יש להבין את מי משרתות התמות הללו (קליין, 2010). במקביל לביצוע הראיונות החלתי לעסוק בניתוח הטקסטים, כך שהתמות נבנו בד בבד. תחילה קראתי את החוקים העוסקים במילואים ומיפיתי את הנושאים המרכזיים המופיעים בהם. לאחר מכן קראתי את הפרוטוקולים, בהם מצאתי רעיונות המזכירים את התמות שהופיעו בראיונות. הנושאים בהם עוסקת החקיקה נמצאו אף הם קשורים בתמות אלה והאירו אותן באור חדש.

בניתוח שיח ביקורתי אין הכוונה לשימוש בשיטה אחת לחקר השיח החברתי, אלא המטרה היא להגיע לפרספקטיבה ייחודית של יצירת תיאוריה, ניתוח ויישום (Van Dijk, 2001). בהתאם, קריאת הפרוטוקולים והחוקים לא נעשתה רק כקריאה ביקורתית של המסמכים לאור התמות המצופות. אלא שבאמצעות הטקסטים ביקשתי לקבל זווית נוספת לגבי תהליך החקיקה והחידוש שהוא מביא. מתוך כך יכולתי להשלים את התמונה של הראיונות ולעצב את הסיפור המלא. בעת שגיבשתי את התמות המרכזיות מהראיונות, צירפתי את שעלה מניתוח הפרוטוקולים למבנה סדור. מתוך כך שבתי אל החוקים וביקשתי לראות כיצד הם מסדירים את המשבר כפי שהופיע בראיונות ובדברי חברי הכנסת. בחוק המילואים ובחוקים הנוספים מצאתי התייחסות ממוקדת

לרבות מהבעיות שהרכיבו את משבר המילואים. כך נראה שהחוק מבקש להסדיר את אותן הבעיות גם אם הדבר מתאפשר בעומק רק באופן חלקי.

2.3 מגבלות המחקר

ההעמקה המתאפשרת באמצעות שיטת המחקר האיכותנית מאפשרת אמנם מסגרת מתאימה למחקר מסוג זה אולם היא טומנת בחובה גם בעיות מובנות. ראשית, רבים מהמרווינים היו מעורבים בתהליך החקיקה מאחת מזוויות ההשפעה, כך שהם בעלי אינטרס בהבניית הנרטיב בהתאם לעמדה אותה הם ייצגו בתהליך החקיקה. מתוך כך, הסיפור שנבנה במחקר עשוי להיות מוטה לכיוונים אותם בחרו להדגיש המרווינים. על כך מתווספת מגבלת הנגישות לחומרים הראשוניים מדיוני ועדת החוץ והביטחון שהיו יכולים להשלים את התמונה כפי שזו התקיימה בפועל בתהליך החקיקה.

שנית, "ההיסטוריה נכתבת בידי המנצחים..." הכניסה שלי כחוקרת לתוך קהילת העוסקים בחוק המילואים צמצמה במובן מסוים את שדה המחקר לקבוצת הפעילים שהגיע לקו הסיום של תהליך המדיניות שנבחר, החקיקה. השימוש בשיטת כדור השלג לא אפשרה לי להגיע לאותם הגורמים שיצאו, או הוצאו, מהתהליך ולשמוע מהם על הנעשה מחוץ לגבולות המשחק שנוצרו. על מגבלה זו ניסיתי להתגבר כאשר פניתי לגורמים אותם אני מכירה מהרקע המקצועי, אך לא יכולתי להבטיח שאינני מפספסת זווית מחקרית חשובה של אלו שביקשו להוביל קווי מדיניות אחרים.

פרק ג

הרקע לפרוץ משבר המילואים –

הקמת מערך המילואים והמורכבויות המובנות שביסודו לצד שינויים בחברה, בכלכלה ובסביבה
במהלך שנות ה-90' ואל תוך העשור הראשון של שנות ה-2000 הצטברו "בעיות" רבות סביב מערך המילואים בישראל אשר הוגדרו יחד בציבור כ"משבר המוטיבציה במילואים". הבעיות נגעו לשני הפנים של חיילי המילואים; הפן הצבאי והפן האזרחי. בכדי להבין את המשבר ואת הבעיות המרכיבות אותו יש להכיר את הרקע ההיסטורי והסביבתי שלתוכו הופיע המשבר. רקע כזה מעשיר את ההבנה של מהות המשבר, מעניק קונטקסט להתנהויות דווקא באופן שבו הוא התפתח ובתקופה שבה הוא הופיע.

בפרק זה אבקש לתאר את הרקע להקמת מערך המילואים וכן את ההקשר החברתי והסביבתי אשר בו נוצר משבר המילואים. בראשית הדברים אציג בקצרה את תהליך הקמת ועיצוב מערך המילואים. בתוך כך אבקש לטעון כי מבנה מערך המילואים המושתת על אזרחים-חיילים מייצר שתי מורכבויות אשר הינן אינהרנטיות למבנה זה. ראשונה, היא הזרות של חיילי המילואים למערכת הצבאית, המייצרת שניות שלהם בצבא. מורכבות שניה היא כפילות זהותית של אזרחים שהם גם חיילים מעת לעת, הנדרשים לגשר מחד ולהפריד מאידך בין העולמות.

לאחר מכן אציג את השינויים בסביבה החברתית-כלכלית, את אי-השוויון בנטל השירות, ואת השינוי בזירה הגאו-פוליטית. להבנתי, מתוך השיחות עם המרואיינים, שינויים אלה היו משמעותיים ברקע להתפרצות המשבר דווקא בתקופה זו. ראשית, המעבר משוק בעל אוריינטציה סוציאליסטית המאופיין בקולקטיביזם חברתי, למבנה שוק נאו-ליברלי בו חירויות הפרט עומדות במרכז הביא לשינוי בסולם הערכים החברתי ולירידה בהגמוניה הצה"לית ובכלל זה מעמד מערך המילואים. שנית, שינוי שיטת התגמול עבור ימי המילואים, אשר עברו להיות תחת תקציב הביטחון הביאה לקיצוץ מסיבי בכמות ימי המילואים. באופן זה נוצר אי-שוויון בשירות המילואים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובתוך אוכלוסיית המשרתים עצמה. שלישית, שינויים בזירה הגאו-פוליטית; מחד פיחות במלחמות כוללות ותהליכי שלום ומאידך עיסוק גובר בביטחון השוטף ועימותים מוגבלים, שינו את מפת האיומים על ישראל. שינויים אלה יצרו רצון לשינוי מודל המילואים; תקוות לצמצומו יחד עם צורך בחיזוק המערך.

החיבור בין הרקע ההיסטורי, על האנומליות המובנות בו שמייצרות בעיות מול צה"ל והחברה האזרחית, לבין השינויים שהצטברו בתקופה זו מציירים את הקרקע שעליה התפתח משבר

המילואים בתקופה זו דווקא. בפרקים הבאים אבחן את המשבר עצמו ואפרק אותו לבעיות המרכיבות אותו, בכדי להבין מדוע נושאים אלה דווקא עלו כבעיות שיש להסדיר. לאחר מכן אבחן את החקיקה שנועדה להסדיר את המשבר; מדוע דווקא בהליך חקיקתי וכיצד החוק עצמו מתמודד עם הבעיות של מערך המילואים. אך עתה אפנה לבחון את הרקע להתפתחות משבר המילואים.

3.1 הרקע ההיסטורי להקמת מערך המילואים והאנומליות המובנות בו

צה"ל ומעריך המילואים נוצרו עם קום המדינה, אך היסודות ננעצו כבר קודם לכן בתקופת המחתרות בין השנים 1938-1948 (תמרי, 2010). החלטה אסטרטגית שהתקבלה בתקופה זו, אשר נמצאה לה השפעה ארוכת טווח על מבנה צה"ל בהמשך, הייתה למצב את יתרונו היחסי של הכוח המגן של הישוב העברי על היתרון המספרי. בשל כך השאלה המרכזית שהטרידה את ראשי ארגון "ההגנה" הייתה מהו הפוטנציאל האנושי והחומרי אותם ניתן לגייס בעת מלחמה. ההבנה הייתה כי הישוב היהודי קטן מכדי להחזיק צבא סדיר גדול, כאשר אותו כוח אדם נדרש לביסוס המשק האזרחי.

בשנת 1941 טען יהושע גלוברמן, מבכירי "ההגנה", שיש לאמץ את המודל הצרפתי של ז'אן ז'ורס-צבא לאומי המושתת על גיוס חובה לכולם. צבא כזה יאפשר גיוס המוני לפרק זמן מוגבל בעת חירום ולטובת אימונים. את הכוחות ניתן יהיה לשחרר ולגייס בהתאם לצורך. מודל זה, המבטא למעשה את הרעיון של כוח סדיר ולצדו צבא מילואים מאומן, הוא המתאים ביותר לדעתו למדינות קטנות הנדרשות למצות באופן מלא את פוטנציאל הכוח הלוחם לשעת חירום. רעיון זה אומץ, ועמד בבסיס המבנה של הפלמ"ח ושל צה"ל בהמשך (שם, 59).

בסוף מאי 1948, כשבועיים לאחר הקמת המדינה, הוקם צה"ל ובכללו מערך המילואים. העיקרון המנחה נותר כבימי המחתרות, יצירת יתרון מספרי אל מול צבאות ערב הגדולים. עם זאת, מצאי כוח האדם והיקף המשאבים היו מוגבלים מכדי לאפשר גיוס של צבא המונים. על כן נבנה צה"ל בדומה למבנה הפלמ"ח, עם התאמות למציאות של מדינה ריבונית. כלומר, הגישה אותה הציע גלוברמן ב-1941 השתכללה והפכה למודל של צה"ל אשר בשל יסודות דומים לצבא שווייץ זכה לכינוי "המודל השווייצרי". המודל גורס כי עיקר כוחו של הצבא נשען על מערך מילואים ובצדו צבא סדיר קטן. הגיוס לצבא הסדיר הוא גיוס חובה לתקופת שירות ארוכה יחסית, שמטרתו היא הכשרת המגויסים, הבטחת רמת כוונות בסיסית לעת חירום ומילוי משימות של ביטחון שוטף (גרינברג, 2001). הרציונל הוא לאפשר את קיומו של צבא גדול, מודרני, מוכן למלחמה ולגיוס

מהיר, ובה בעת לצמצם את הנטל הכלכלי והחברתי על המשק והחברה בימי רגיעה (נבו ושור, בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002).

מלחמת העצמאות הייתה האירוע המכונן בו נבחן המודל של מערך המילואים. במהלך המלחמה, אשר נמשכה על פני למעלה משנה וחצי, נעשה שימוש נרחב בכוחות המילואים. מחד, זכה המודל להצלחה שכן הוא אפשר לווסת את כמות הכוחות בהתאם להתקדמות הלחימה וכן לאזן בין צרכי המשק האזרחי לצרכים הצבאיים. מאידך, השתלבותם בלחימה של אנשי המילואים לא הייתה מיטבית בחלק מהמקומות. צה"ל נתקל בקשיים באימון הכוחות תוך כדי המלחמה כך שהכשרתם הייתה חלקית. כמו כן, הופיעו קשיים בשינוע החיילים לחזיתות השונות. ניכר כי שילובם של אנשי המילואים בתוך המערך הסדיר לא צלח באופן חלק. הלקחים מהמלחמה בנוגע למערך המילואים היו בהתאם. דוד בן גוריון וראשי הצבא הסיקו כי המודל של צבא המושבת ברובו על כוחות מילואים הוא המתאים ביותר למאפייני המדינה. עם זאת, בניגוד להתנהלות במהלך המלחמה, הובן כי יש לאמן את כוחות המילואים באופן שוטף בעת שגרה כך שהמערך יהיה מוכן וזמין בכל עת (תמרי, 2010 : 97-98). בנוסף הופקו לקחים בנוגע לאופן הפעלת מערך המילואים בשעת חירום, אך הם אינם מעניינו של חיבור זה.

לאחר מלחמת העצמאות, בין השנים 1949-1951, החלו בעיצוב דמותו של צה"ל ומערך המילואים. נקבע כי חובת השירות תהיה טוטאלית; כל אזרחי המדינה, למעט מיעוט בני ישיבות חרדיות וערביי ישראל, היו מחויבים בגיוס. באופן דומה, כל יוצאי הצבא היו מחויבים בשירות מילואים במשך כחודש בשנה עד לגיל 54 לגברים ו-34 לנשים. מערך המילואים אורגן בחטיבות ובגדודים קבועים, בדומה למערך הסדיר, ונקבע כי הוא יופעל לפי הזרועות השונים (יבשה, אוויר, ים וכדומה). כמו כן, מערך המילואים הוכפף למטה הכללי של צה"ל כחלק אינטגרלי ממנו (גרינברג, 2001).

יסודות המודל שעוצבו בשנים אלה נשארו בבסיס מבנה צה"ל עד ימינו. אמנם במהלך השנים חלו שינויים בפרטי המודל (כגון גיל השחרור ממילואים, משך השירות השנתי וכדומה), אך אלה לא משקפים שינוי מהותי במבנה מערך המילואים ובתפקודו.

נוסף על האיזון שמודל זה מאפשר בין האתגרים הביטחוניים לצרכי המשק האזרחי, נמצאו למודל המילואים מספר יתרונות נוספים. ראשית, עלויות הצבא הסדיר הקטן הינן נמוכות ביחס לחלופות שעמדו על הפרק; צבא מקצועי בו משרתים חיילים בשכר מלא או צבא המונים אליו מגויסים דרך קבע אחוז ניכר מהאוכלוסייה. שנית, היקף הכוח המגן מספיק לביטחון השוטף

והוא יכול לגדול באופן מודולארי בהתאם לצורך תוך זמן קצר. שלישית, המודל משמר את הזיקה שבין העם לצבאו, ערך שהיה חשוב בהיבט של גיבוש החברה הישראלית. הדבר בא לידי ביטוי במטבעות לשון שרווחו באותה תקופה "עם לוחם", "כל העם צבא" וכדומה (גרינברג, 2001).

ברצוני לטעון כי על אף היתרונות המרובים של המודל המבוסס על מערך מילואים, הוא טומן בחובו שתי מורכבויות, או סתירות, אינהרנטיות לאנשי המילואים. המורכבות הראשונה נוגעת לחוויית השירות הצבאי, שעה שאנשי המילואים שייכים רק באופן חלקי להוויה הצה"לית. המורכבות השנייה הינה זהותית, לפיה אנשי המילואים מצויים בתודעת זהות כפולה כמצויים הן בעולם האזרחי והן בעולם הצבאי. מורכבויות אלה נמצאות להבנתי בבסיס רבות מהבעיות שהצטברו במהלך שנות ה-90 לכדי "משבר במילואים" (בהן יעסוק הפרק הבא).

3.1.1 שניות אנשי המילואים במערכת הצבאית

כאמור, לפי המודל, עיקר כוחו של הצבא נשען על מערך מילואים לצד צבא סדיר קטן יחסית. מבחינה ארגונית מבנה יחידות המילואים זהה למבנה היחידות הסדירות כאשר לכל יחידה יש מטה ומפקדה בסדיר. מבחינת מנגנון ההפעלה אנשי המילואים עוברים אימון מקצועי אחת לשנה ומשתתפים בפעילויות מבצעיות לפי הצורך. המודל מציע מציאות אוטופית לשילוב של מערך המילואים בתוך הצבא הסדיר, כך שבעת שירות פעיל לא צפוי להיות הבדל בין המערכים.

עם זאת, בפועל, החיבור בין המערכים יוצר קונפליקטים. טרי ווילט (Willet, 1978) טוען כי חיילי המילואים מהווים בעיה מבנית עבור הסדירים, מכיוון שהם גם חיילים וגם אזרחים בו-זמנית. בראיונות עם אנשי המילואים, עלתה פעמים רבות מורכבות בנוגע ליחסים שבין צבא המילואים לצבא הסדיר. חיילי המילואים אינם נתפשים כחלק אינטגרלי שלם מהמערכת הצבאית, ובמובנים רבים נמצאים פערים בין מערך המילואים למערך הסדיר. ראשית, המרואיינים הציפו תחושת זרות של המילואים בצה"ל. הם מתארים כי לאנשי המילואים הווי שונה משל הסדירים, אשר משלב בין ההיבטים האזרחיים לצבאיים. צבא הסדיר והקבע לא מבינים את המנטליות של אנשי המילואים ואת הקשיים בהם הם נתקלים במעבר בין העולם האזרחי לצבאי. שנית, אנשי המילואים חשים כי המערכת הצבאית מתייחסת אליהם כחיילים "סוג ב"; פחות מקצועיים, פחות מאומנים ופחות מעדכנים בחידושים ביחס לסביבה הטכנולוגית. על כך נכתב גם בספרות העוסקת ביחסי צבא-חברה (ראה למשל Duncan, 1997 אצל Ben-Ari & Lomsky-Feder, 2011). לבסוף, עולות טענות כי היחס הניתן לאנשי המילואים ותנאי השירות שלהם שונים מאלו הניתנים לחיילי הסדיר והקבע. כל אלה יחד מצטרפים לשייכות מורכבת של מערך המילואים לצה"ל.

הפער הראשון בין מערך המילואים ומערך הסדיר נמצא בהקשר הארגוני. אנשי המילואים מציירים את שני המערכים כשני עולמות תרבותיים שונים, אשר הם מתקשים לגשר ביניהם. כל מערך מתעצב ומתפתח בתוך עצמו; יוצר לו שפה פנימית, תרבות ארגונית נבדלת וזהות קבוצתית אשר מבחינה אותו מהמערך השני. מערך הסדיר מעצב תרבות צבאית, המושתתת על היררכיה לפי דרגות וותק, יחסי מרות נוקשים וסדר וארגון על פי פקודות. לעומת זאת, מערך המילואים מתנהל באופן יותר פתוח, ומושפע מגישות ארגון אזרחיות גמישות יותר (Lomsky-Feder et al., 2008). תא"ל מיכאל², שהיה מח"ט מילואים, מציג זאת כהבדלים מנטאליים בין המערכים, ומדגיש כי צבא הסדיר מצוי בתוך תרבות צבאית סגורה המתקשה להכיל את המרכיבים האזרחיים של אנשי המילואים:

יש יחס דואלי כלפי המילואים... אפרופו הבדלים מנטאליים שיש בין הסדיר למילואים, כמו שאמר קצין אצלנו בחטיבה "סדיר ממאדים מילואים מנגה" בהקשר הזה... יש התפתחות כל הזמן של הצבא באיזושהי תרבות צבאית במעגל סגור ומתפתחת חוסר מבינות עמוקה, שהיא לעולם תהיה קיימת בתוך המערך הסדיר לגבי מערך המילואים. ועל כן הרבה פעמים טעויות גדולות מאוד, ביחס למדיניות שאנחנו עושים. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016, דגש שלי)

תא"ל מיכאל מתאר את שני המערכים כבעלי מאפיינים שונים לחלוטין. על אף ששניהם חלק מאותו צה"ל ולמעשה מערך המילואים צומח מתוך מערכי הסדיר והקבע, הם נדמים כמגיעים משני מקומות שונים לחלוטין. הפערים הללו מקשים על ההשתלבות האורגנית של אנשי המילואים בעת השירות לצד המערך הסדיר, מה שעלול לפגוע בביצוע המשימות הצבאיות. בנוסף, כפי שמתאר מיכאל, רוב החלטות המדיניות לגבי מערך המילואים נקבעות על-ידי מערך הסדיר והקבע. מכיוון שישנו פער תרבותי ביניהם, מתקבלות לעיתים החלטות שגויות בנוגע למערך המילואים, אשר להן השפעה עמוקה על הנעשה במילואים. כלומר, פערי המנטליות אינם משפיעים רק על חוויית השירות, אלא בעלי השפעה מהותית על מערך המילואים.

סא"ל (מיל') ברוך, שהיה פעיל בארגוני המילואים, מביא דוגמה למתח שבין מערך הקבע ומערך הסדיר מהדיונים בכנסת סביב חוק שירות המילואים. בדיונים הללו, שעסקו במדיניות שתכתיב את סדר היום של מערך המילואים, הציגו שני המערכים אג'נדות שונות וציפיות אחרות מהחוק.

² כלל השמות של המרואיינים במחקר הינם שמות בדויים.

אך מעבר להבדלים המהותיים בעיצוב המדיניות, ברוך מתמקד בתחושת הזרות והניכור של אנשי המילואים ממערכת הביטחון הסדירה:

ואז בעצם התחלנו לעבוד במקביל למערכת הביטחון [על חוק שירות המילואים]... קראו בעצם לשני הצדדים, **כן אני אומר שני הצדדים, כן**, זה בציניות, כי כל פעם כשהיינו יושבים מולם היינו אומרים להם את זה, כאילו, '**אנחנו לא מצבא זר**', אנחנו צבא הגנה לישראל, אתם המפקדים שלנו, אתם האחראים עלינו, אבל אתם אנשי הקבע שיושבים במערכת הביטחון, אנחנו אנשי המילואים, ואתם במקום לייצג אותנו, אתם יושבים מולנו, ומתווכחים אתנו'. (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, פברואר 2016, דגש שלי)

תיאור זה מסמל את תחושת הזרות של אנשי המילואים ביחס לצבא הסדיר, כאילו הם מצבא זר. בהמשך לטענה של תא"ל מיכאל על חוסר הבנה מובנה של המערך הסדיר את מערך המילואים, מדגים סא"ל ברוך כיצד אנשי המילואים חשו שמערכת הביטחון לא מייצגת נאמנה את צרכיהם. אנשי המילואים נאלצים לבוא כגוף נפרד, אשר במובן מסוים ניצב אל מול צה"ל, בכדי לדאוג למערך המילואים כפי שנכון בעיניהם.

ביטוי חריג להתייחסות אל אנשי המילואים כגוף זר מביא תא"ל (מיל') ישראל, שהיה אף הוא מח"ט מילואים. ישראל מתאר מקרה בו הוא, כקצין מילואים, ניסה לקדם מהלכים מערכתיים בנוגע למערך המילואים. בשיחת מסדרון הוא שמע שני קצינים בכירים מדברים עליו ועל המהלך אותו הוא ניסה לקדם כמעשה חתרני: "וואלה, הקצין הזה, ממש גיס חמישי" (תא"ל (מיל') ישראל, מח"ט מילואים לשעבר, אוגוסט 2015). העמדה אותה מבטאים שני הקצינים היא כי מערך המילואים הוא גוף זר לצבא, המערער את היסודות של המערכת הצבאית הסדירה.

אם כן, ברמת התרבות הארגונית מערך המילואים מתנהל באופן שונה מהמערך הסדיר. הדבר מייצר פערי מנטליות בין שני המערכים וזרות של אנשי המילואים למערכת הצבאית. הזרות היא דו-כיוונית, מחד אנשי המילואים חשים זרים למערכת וכי היא איננה מייצגת אותם. מאידך, אנשי הקבע תופשים את אנשי המילואים כגורם זר שאינו משתלב עם דרכי ההתנהלות הקבועים שלהם. באופן זה נוצר מתח בין שתי המערכות שעלול להביא לפגיעה בתפקוד הצבאי המשותף.

ב. חיילים סוג ב'

תחושה נוספת שמייצרת את השניות של מערך המילואים בצה"ל היא הרגשה שחיילי המילואים הם חיילים נחותים ביחס לסדירים. מכיוון שחיילי המילואים הם אזרחים רוב השנה וחיילים רק בחלקה, הדבר עשוי ליצור פערי כשירות פיזיים ומבצעיים. כמו כן, בסביבה טכנולוגית ישנם חידושים ועדכונים באופן רציף, מה שמהווה אתגר לעדכון חיילי המילואים המגויסים מעת לעת. בשל כך נוצר הרושם שחיילי המילואים הינם חיילים מסוג ב', שאינם משתווים ביכולותיהם לחיילי הסדיר. רושם זה עומד בסתירה להנחת המוצא של צה"ל, לפיה עיקר כוחו נשען על מערך המילואים. סוגיה זו יוצרת אף היא מורכבות אימננטית בתפקוד חיילי המילואים אל מול המערך הסדיר.

צבי, עיתונאי לשעבר שעסק בתחום הביטחון, מתאר את המסר שמתקבל אצל אנשי המילואים, כאילו הם חיילים סוג ב', מעין "חברת כוח אדם" של הצבא להשלמת השורות:

אם אני לא בא, ואין לי משימות, וקוראים לי מעט, וכשאני בא אני מין חייל סוג ב' כזה... כשאתה בסוף איזה חברת כוח אדם, או איזה משהו, שאומרים לך הנה הכנסנו עשרה צוותי קרב חטיבתיים, אבל אותך אנחנו לא באמת צריכים. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

התחושה שצבי מעלה היא שמערכת הביטחון לא מעריכה דיים את חיילי המילואים ומתייחסת אליהם באופן שונה מהחיילים הסדירים ברמה המקצועית. גם כאשר הם נקראים לפעילות, לעיתים משתפים אותם במשימות רק באופן. תחושה זו מחדדת את השניות של אנשי המילואים בצבא. מחד, הם נקראים לאימונים ולתעסוקות מבצעיות כחיילים לכל דבר, ומאידך, אותה מערכת שמכשירה אותם, מפגינה חוסר אמון באותם החיילים בשעת מבחן. נדמה שהמערכת הצבאית עצמה לא מאמינה במודל אותו היא יצרה, של מערך מילואים גדול הנקרא לשירות לתקופה מוגבלת.

ג. תנאי שירות שונים

ביטוי נוסף לשניות של אנשי המילואים בצה"ל הוא בתנאים השונים הניתנים לחיילי המילואים ולחיילים הסדירים. מדובר הן בתנאי השירות בפועל, והן בזכויות ובהטבות השמורות לאנשי הסדיר והקבע ומפללות את אנשי המילואים. על אף שחיילי המילואים משמשים במהלך השירות באותם תפקידים ומבצעים את אותן המשימות כמו הסדירים, התנאים שלהם שונים.

בשיחות עם אנשי המילואים חזרה טענה בדבר הצידוד הפיזי הלקוי שניתן לאנשי המילואים. מעבר לעובדה שצידוד כזה פוגם באיכות האימונים והפעילות המבצעית, הדבר מבטא בעיניהם יחס מזלזל במילואים מצד גורמי הצבא. כלומר, המערכת הצבאית מצפה מהם להתייבב לשירות אך מקצה להם צידוד חלקי ולקוי בלבד, שאינו מאפשר לבצע את משימותיהם באופן מלא. סא"ל ברוך מביא דוגמה מהאינתיפאדה הראשונה הממחישה את הפער בתנאים הניתנים לאנשי הקבע לעומת חיילי המילואים:

אז אני אספר לך שב-87' למשל, הייתה הנחיה של דן שומרון שהיה הרמטכ"ל, שכל קצין בקריה יוצא לשבועיים מילואים באינתיפאדה. ואמרנו להם 'או.קיי, תעלו לשמור על הגג'. הם עלו על הגג, הם התפוצצו, מה זאת אומרת אין פה עמדת שמירה, אין תנור, אין חרמוניות? אז אמרנו 'לא'. תוך ארבע שעות, שני טלפונים הם עשו, הגיעה משאית מהקריה עם כל הצידוד ועם עמדות שמירה, עם תנורים, עם חרמוניות. זה רק מראה לך על הנתק בין הצבא מילואים לצבא הסדיר ואנשי הקבע. (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, פברואר 2016)

דוגמה זו, בה "בזכות" הנוכחות של קציני הקבע הגיע צידוד בסיסי לחיילי המילואים, מציירת את הפערים שבין שני המערכים. תנאים שלא מתקבלים בקרב קציני הקבע הם שגרת השירות של משרתי המילואים. השיפור בתנאים לחיילי המילואים מתבצע למעשה עבור אנשי הקבע המשרתים עמם. גם הדאגה של אנשי הקבע, כפי שעולה מסיפור זה, איננה לתנאים הניתנים לאנשי המילואים ככלל, אלא להם עצמם, שבאו לתקופה מוקצבת של שירות חד-פעמי במילואים. נדמה שהם כלל אינם מודעים לכך שכך מתקיים שירות המילואים בכל היחידות. מעבר לנתק, האווירה החזקה שעולה מהסיפור היא של זלזול באנשי המילואים אשר אינם זוכים לתנאים הראויים על מנת לבצע את משימתם הצבאית על הצד הטוב ביותר.

גם המעטפת המשלימה הניתנת לאנשי המילואים שונה מזו המוצעת למערך הסדיר והקבע. תגמול כספי, מועדוני צרכנות, הטבות שונות ובעיקר בלטה בעניין זה סוגיית הביטוח הניתן לאנשי המילואים. אנשי המילואים מחו על כך שאנשי המילואים אינם מבוטחים על-ידי המערכת הצבאית בעת שירותם. כפי שאתאר בפרק הבא, הסוגיה עלתה על סדר היום בסוף שנות ה-90' והייתה במאבק תקשורתי וציבורי במשך מספר שנים, ששיאו היה שביתה של טייסי מילואים בינואר 1999. העניין הוסדר לבסוף בחוק "תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, תשס"ב - 2002". רבים מהמרואיינים הזכירו את סוגיית הביטוח כנקודת שיא של הפערים בין

צבא הסדיר והקבע למילואים. למשל אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, תהה על הפער המשמעותי בתנאים עבור שירות זהה:

אם אני חס וחלילה לא אחזור בשלום מהמלחמה, אז למה לאשתי אין ביטוח? כאשר לאיש צוות איתי בתא הטייס יש ביטוח כי הוא בקבע. או אם הוא שריונר יש לו ביטוח כי הוא איש קבע, ואם הוא איש מילואים אין לו. למה? ממה נובע הפער הזה? (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

מנחם מתאר את ההבדל בכיסוי הביטוחי בין מערך הסדיר למערך המילואים כאבסורד. שני חיילים מתייצבים לאותה משימה צבאית יחד, מבצעים אותה באופן זהה ומסכנים את חייהם באותה מידה, אך למעשה התנאים שלהם שונים. במקרה של פגיעה או מוות, הטיפול בהם יהיה אחר, ובפרפרזה על דבריה של רות לנעמי "רק המוות יפריד ביניהם". זהו ביטוי עמוק לפער בתנאים בין מערך הסדיר למערך המילואים הנובע מהמורכבות המובנית של שילוב מערך המילואים בתוך הצבא הסדיר.

לסיכום, השניות של אנשי המילואים בתוך המערכת הצבאית הינה מובנית למודל המילואים. מורכבות זו מתבטאת בשלושה היבטים מרכזיים; תחושת הזרות של אנשי המילואים בתוך המערכת, התייחסות לחיילי המילואים כחיילים סוג ב' ותנאי שירות ומעטפת שונים ונחותים למערך המילואים. בפרקים הבאים אציג בעיות שונות שנובעות ממורכבות זו וכן בעיות נוספות אותן מבקש להסדיר חוק שירות המילואים התשס"ח-2008.

3.1.2 זהות כפולה של אנשי המילואים

מורכבות נוספת שנובעת ממודל המילואים היא הזהות הכפולה של אנשי המילואים. מודל המילואים מעצם הגדרתו קובע כי אזרחים יהיו חיילים לתקופה מסוימת בשנה. בחלופת מכתבים פנימית בין ר' אכ"א לפרקליט הצבאי הראשי ב-1949 נכתב: "אל תאמר 'אזרחים' כי אם 'חיילים בחופשת אחד-עשר חודש'" (מובא אצל תמרי, 2010: 177). כלומר, האזרחים הינם חיילים כל העת, גם אם לא בשירות פעיל. כפי שסקרתי בפרק המבוא הספרות המחקרית עוסקת במתח הזהותי של חיילי המילואים. המחקרים מתמקדים במעבר שבין העולם האזרחי לזה הצבאי ובמורכבות העולה מכך. לומסקי-פדר ואחרים (Lomsky-Feder et al., 2008), טוענים כי אנשי המילואים מצויים בשני העולמות ונודדים ביניהם. ברצוני להוסיף ולטעון כי אנשי המילואים נמצאים בחוויית זהות כפולה של אזרחות לצד צבאיות, באופן קבוע ולא רק בתקופת השירות עצמה. באופן סמנטי ניתן לראות זאת באמצעות הכינוי של אותם אזרחים, המשרתים במילואים

מעת לעת, כ"אנשי מילואים" או "מילואימניקים" גם כאשר הם בסביבתם האזרחית. דן הורוביץ ומשה ליסק (1989) בנו את תיאוריית הגבולות החדירים שבין העולם האזרחי והצבאי. לפי התיאוריה, בישראל נחצים הגבולות שבין האזרחי לצבאי כך ששתי הזירות משפיעות זו על זו. ישנה מיליטריזציה של האזרחות לצד אזרח של רבדים מסוימים בצבא. כהרחבה של התיאוריה, אבקש להראות כי הנוכחות של אזרחים שהם חיילי מילואים בסביבה האזרחית באופן קבוע, היא ביטוי לחדירת הגבולות. החיכוך בין הסביבה האזרחית לאנשי המילואים שהם חיילים לעת מצוא, מביא למיליטריזציה של אספקטים שונים באזרחות.

המורכבות הזהותית של אנשי המילואים, מתבטאת באופן ממשי בתוך שגרת החיים הפרטית של אנשי המילואים וכן ברמה החברתית. במהלך המחקר עלו שלושה היבטים שונים של הסוגיה: הראשון, המחויבות ההדדית בין חיילי המילואים וצה"ל שנמשכת גם מעבר לתקופות השירות. השני, מציג את החיבור שבין שתי הזהויות, אשר בעזרתו אנשי המילואים מהווים גשר בין העולמות. ההיבט השלישי, נוגע לכוח האזרחי של אנשי המילואים אשר נעזרים במעמד המיוחד שלהם בחברה בכדי להניע מאבקים פוליטיים. בהמשך הפרק אתייחס באופן מעמיק למעמד של המיוחד של אנשי המילואים בחברה, אך עתה אגש להציג את שלושת הביטויים של הזהות הכפולה שעלו במחקר:

א. מחויבות הדדית מתמשכת

ההיבט הראשון בו מתבטאת הזהות הכפולה של אנשי המילואים הוא ביצירת מחויבות הדדית מתמשכת בין אנשי המילואים לצבא ובין הצבא לאנשי המילואים. החוזה בין הצדדים אינו נוגע רק לתקופות השירות, אלא תקף גם בזמנים שביניהם. החובות של איש המילואים כלפי המערכת הצבאית מעוגנות בחוק ומבטאות את הרציפות החיילית שלהם גם בין תקופות המילואים. לעומתן, במשך שנים רבות, המחויבות של המערכת כלפי איש המילואים לא הייתה מוסדרת באופן מערכתי והיא הפכה לכזאת רק לאחר שאנשי המילואים התעקשו על הדדיות של המחויבות. כלומר, אם המערכת הצבאית מגדירה את אנשי המילואים כחיילים בחופשה ובשל כך מטילה עליהם חובות שונים, היא מחויבת לדאוג לחייליה אלה באותה מידה.

ביטוי מרכזי להטלת מגבלות מצד המערכת הצבאית על אנשי המילואים, מעבר לזמן השירות בפועל, ניתן למצוא בסעיף 33 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. החוק מקנה לשר הביטחון אפשרות לקבוע תקנות והגבלות שונות לאנשי המילואים גם כאשר הם אינם בשירות.

סעיפי הגבלה דומים הופיעו גם בגרסאות הקודמות של החוק (התשי"ט-1959) ולאחר מכן נקבע סעיף דומה בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

שר הבטחון רשאי, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, להטיל בתקנות חובות על יוצאי-צבא הנמנים עם כוחות המילואים של צבא-הגנה לישראל שעה שאינם בשירות, ולקבוע כי אי קיומן מהווה עבירה על פי תקנות כאמור, אם תכלית חובות אלה להבטיח את פעולתו התקינה של צבא-הגנה לישראל ולשמור על רכושו שנמסר ליוצאי-צבא כאמור. (ס' 33 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986)

על פי החוק, איש המילואים נותר כפוף למערכת הצבאית בכל מיני תחומים גם כאשר הוא איננו בשירות פעיל. באופן זה החוק יוצר הבחנה בין אזרחים רגילים לאזרחים המשרתים במילואים, ומחיל על האחרונים את חוקי הצבא גם באזרחות. אנשי המילואים מחויבים למערכת הצבאית לכל אורך שנות השירות במילואים, כאשר בתקופות השירות הפעיל רמת המחויבות עולה דרגה. גם המערכת הצבאית מחויבת לטפל באנשי המילואים מעבר לתקופות השירות, אך כאמור, במשך שנים רבות הדבר לא הוסדר באופן רשמי. אל"מ (מיל') מנחם, התייחס בדבריו לחובת המערכת הצבאית לאנשי המילואים שלה גם בשעה שהם אינם בשירות פעיל. הוא טוען שאנשי המילואים הם למעשה חיילים כל העת:

הם צריכים להבין שאנחנו חיילים שלהם, בין אם זה עם מדים, ובין אם זה בלי מדים, בין התקופות מילואים, או במילואים עצמם... אתה, אדון רמטכ"ל תפתור לי את זה כי אתה המפקד שלי גם כשאני במילואים וגם כשאני בין המילואים האלה למילואים הבאים, אתה ממשיך להיות המפקד שלי. לא ביקשתי ממך עכשיו שתדאג לי לתוספת שכר באזרחות, לא. ביקשנו ממך שתדאג לי שלא יפטרו אותי. (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

אל"מ מנחם מבקש כי המערכת הצבאית תדאג לחייליה גם בתום השירות הפעיל, בתחומים הנובעים מהשירות וביניהם פיטורים בשל שירות מילואים. כפי שחייל המילואים מוגבל באזרחותו כאשר יש לכך השפעה אפשרית על שירות המילואים, כך המערכת צריכה לדאוג לחייליה כאשר יש השפעה של המילואים על החיים האזרחיים. דברים אלה משקפים הפנמה של התפישה שביסוד מודל המילואים לפיה חיילי המילואים הם חיילים גם באזרחות.

אם כן, לחיילי המילואים ולמערכת הצבאית יש מחויבות הדדית הנמשכת לכל אורך שנות השירות. רמת המחויבות עולה כאשר חיילי המילואים נמצא בשירות פעיל ויורדת לאחר מכן ועד לגיוס הבא. חשוב להדגיש כי המחויבות לא נפסקת כל עוד איש המילואים רשום ככזה במערכת.

ב. גשר בין העולם האזרחי לעולם הצבאי

נקודה נוספת שעלתה בהקשר לכפילות הזו נוגעת למיקום של אנשי המילואים בתפר שבין העולם האזרחי לעולם הצבאי. מכיוון שהם מצויים בשני העולמות בו זמנית, נוצר מצב בו אנשי המילואים מתווכים ביניהם. בעוד הספרות המקצועית מתארת כיצד מערכות המדינה נעזרות באנשי המילואים בכדי לתווך את הצבא למסגרות האזרחיות ולייצר לגיטימציה סביבם (ראה למשל; Horowitz & Kimmerling, 1974, Danielsson & Carlstedt, 2011) במחקר זה עלה התפקיד שאנשי המילואים לוקחים על עצמם להיות גשר בין הצבאי לאזרחי, מתוך מחויבות לשני העולמות. סא"ל (מיל') ברוך, תיאר את התחושה של אנשי המילואים כי הם יכולים להוות גשר כזה. בדבריו התייחס ברוך לעניין הליכים משפטיים כנגד בעלי תפקידים בצבא. הורים לחיילים שנפגעו בתאונות אימונים החלו לפנות לבתי דין אזרחיים בתביעה לבדיקת האירועים. הליכים אלה הובילו למשבר בקרב המפקדים. לדבריו, אנשי המילואים חשו כי ביכולתם לפשר בין הצדדים מתוך הזיקה שלהם לשני העולמות:

היה הנושא של שינוי הטיפול בתאונות אימונים ומבצעים מהליך פלילי להליך פיקודי, זה היה איזה משבר מאוד גדול בין הקצינים בצבא, בעיקר בקצינים בקבע וסדיר. אבל **הרגשנו שאנחנו כאנשי מילואים יכולים לגשר** בין ההורים של החיילים שנפגעו בתאונות אימונים לבין צבא הקבע, בגלל שאנחנו גם באזרחות וגם במדים". (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, פברואר 2016, דגש שלי)

לפי סא"ל ברוך, אנשי המילואים יכולים לסייע בסוגיות שבמתח בין הצבא והאזרחים, מכיוון שהם שייכים לשני העולמות. התפקיד שמערכות המדינה והצבא הועידו לאנשי המילואים באופן לא-רשמי, מקבל חיזוק על-ידי הבחירה של אנשי המילואים לעסוק בכך באופן יזום. הזהות הכפולה הופכת לכוח בידי אנשי המילואים ולא רק למגבלה כפולה.

ג. כוח אזרחי-פוליטי

ביטוי אחר לכוח של אנשי המילואים בסביבה האזרחית שנובע מתוך הכפילות הזהותית, מופיע בזירה הפוליטית. באופן מסורתי אנשי המילואים הובילו מחאות לאחר מלחמות שנתפשו

כבעיתיות: מלחמת יום-הכיפורים (1973), מלחמת לבנון הראשונה (1982) ומלחמת לבנון השנייה (2006) (Perlinger in Ben-Ari & Lomsky-Feder, 2011). חיילי המילואים, הם אזרחים שהשתתפו בלחימה וחוזרים לאחר מכן לסביבה האזרחית, שם הם יכולים להתארגן ולפעול מתוקף החוויה הצבאית שלהם. כמו כן, רשת הקשר בין אנשי המילואים, שנמשכת גם באזרחות, מאפשרת העברת מידע בקלות ביניהם. צבי, עיתונאי לשעבר שעסק בתחום הביטחון, מציין את הכוח של אנשי המילואים בהשפעה על סוגיות פוליטיות, מתוך המקום המיוחד שלהם כמצויים בשני העולמות:

אחרי הנסיגה באוקטובר '83 מהשוף לעוואלי [בלבנון], אמר משה ארנס, שהיה אז שר הביטחון – "בגלל המילואים יצאנו מלבנון". למה? בגלל שמתחילה תופעה של מילואים שמסיימים שירות והולכים להפגין. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

צבי מתאר כי אותם חיילים שנלחמו בלבנון, חוזרים לסביבה האזרחית ומשתמשים בהווה הצבאית שלהם בכדי לקדם אג'נדה אזרחית-פוליטית. עדנה לומסקי פדר ואחרים (Lomsky-Feder, 2008) מייחסים זאת לתנועה הלוך ושוב של אנשי המילואים מהאזרחות לצבא וחזרה "נוודים בין העולמות". ברצוני להוסיף כי בתוך התנועה הזו בין העולמות, אנשי המילואים נותרים חיילים במידה מסוימת כל העת. רשת הקשר של אנשי המילואים באזרחות מחברת קבוצה חזקה, לה מכנה משותף יציב, אשר בעזרתו היא יכולה להתלכד גם בזירה האזרחית סביב הרכיב הצבאי שבזהותה. עניין זה מתקשר גם למעמד החברתי המיוחד של אנשי המילואים בו אעסוק בהמשך הפרק.

נעם, עיתונאי העוסק בתחום הביטחון, התייחס אף הוא לכוח הפוליטי של אנשי המילואים. הוא מציין את השימוש של אנשי המילואים בסטטוס הצבאי שלהם בכדי להשפיע בנושאים פוליטיים. כך הוא מתאר זאת: "היה מאבק לשינוי שיטת הממשל. [בשנים] 89-90, בחירה ישירה וזה שנכנס. חלק מהאנשים שמה היו מג"די מילואים, ומאוד נופפו בזה" (נעם, עיתונאי, פברואר 2016). מה שעומד מאחורי דברים אלה הוא שבחברה בה הצבא הוא הגמוני ובעל חשיבות מרכזית, כפי שמתאר אורי בן-אליעזר (2003), רזומה צבאי הוא כוח. אנשי המילואים "מתרגמים" את הדרגות והתפקידים הצבאיים שלהם לכוח פוליטי בעולם האזרחי. המישור הצבאי שבזהותם ממשיך איתם לעולם האזרחי, ובעזרתו הם מניעים מהלכים פוליטיים. אף מעבר לכך, ישנה הכרה, של הציבור ושל הפוליטיקאים, כי לאלמנטים הצבאיים יש מקום מכובד גם בסביבה אזרחית לחלוטין.

חוק שירות המילואים שנחקק ב-2008, ובו עוסק מחקר זה, הבשיל במידה רבה בשל המעורבות של אנשי המילואים. כפי שראינו, הכוח הפוליטי של אנשי המילואים מתחבר לכפילות שבזהותם. כמו כן, אנשי המילואים משפיעים על מקבלי ההחלטות בעזרת הרקע הצבאי שלהם. בהמשך הפרק אציג כיצד לאנשי המילואים יש מעמד מיוחד בחברה שתורם אף הוא לכוח הפוליטי שלהם.

אם כן, לאנשי המילואים יש חוויית זהות כפולה; אזרחית וצבאית, המתבטאת בכמה מקומות. ראשית, מגבלות צבאיות החלות על אנשי המילואים גם בין תקופות השירות, ומנגד מחויבות של המערכת הצבאית לדאוג לאנשי המילואים גם בשגרה. שנית, חיילי המילואים חשים כי יש ביכולתם לסייע ולתווך בין הצבא לאזרחים בסוגיות שבמחלוקת מתוקף היותם מצויים בשני העולמות. שלישית, אנשי המילואים שואבים כוח פוליטי מתוך הדומיננטיות של הצבא בישראל ומדגישים בעת הצורך את הרכיב הצבאי שבהותם. בהמשך הדברים נראה כי נקודה זו מתקשרת גם למעמד החברתי המיוחד של המילואים.

לסיכום, ראינו כי ישנן שתי מורכבויות שנובעות מעצם מבנה מערך המילואים בצה"ל; שניות בעולם הצבאי, וכפילות זהותית בעולם האזרחי. שתי סוגיות אלה יוצרות מציאות מורכבת ובעייתית לחיילי המילואים. מכיוון שמדובר במורכבויות-אנומליות מובנית נראה שאין דרך להביאן לידי פתרון. עם זאת, ניתן להתמודד באופן פרטני עם ההתגלמויות השונות שלהן אשר תוארו לעיל. בפרקים הבאים אציג כיצד חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 והחוקים הנלווים לו מסדירים חלק מהבעיות הללו וכן בעיות נוספות.

עד כה הצגתי את אופן ייסוד מערך המילואים ואת שתי ההשלכות המרכזיות של המודל על אנשי המילואים כגורם שמצוי בשורש המשבר של שנות ה-90. עתה אעבור לסקור שלושה שינויים התלויים בזמן, שהצטברו יחד בתקופה שקדמה לפרוץ משבר המילואים. הראשון הינו תהליך שינוי בשיח החברתי-כלכלי בישראל שהתחיל בתחילת שנות ה-80 והתעצם בשנות ה-90. השינוי בשיטה הכלכלית, משוק בעל אוריינטציה סוציאליסטית לשוק נאו-ליברלי, התבטא גם בשינויים בשדה החברתי. ראשית, שינוי בסולם הערכים החברתי ושנית, ירידה בהגמוניה של צה"ל ובתוך כך במעמד מערך המילואים. השינוי השני הוא בשיטת תקצוב מערך המילואים, אשר עבר לתקצוב ישיר על-ידי משרד הביטחון. דבר זה הביא לקיצוץ בסך ימי המילואים השנתיים המבוצעים וליצירת אי-שוויון בנטל השירות במילואים. השינוי השלישי הוא בזירה הגאופוליטית ובמאפייני המלחמות. מחד חדלו להתקיים מלחמות כוללות, אך מנגד הופיעו יותר עימותים מוגבלים והתעצם העיסוק בביטחון השוטף. כמו כן, החלו תהליכי שלום מול מדינות ערב והרשות

הפלסטינית. בשל כך השתנתה מערכת האיום הביטחונית על ישראל, מה שיצר רצון לשינוי במערך המילואים; צמצום המערך מחד ומאידך חיזוק שלו.

3.2 שינויים בשיח הכלכלי-חברתי בישראל לאורך השנים

בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל התאפיינה החברה הישראלית כתברה קולקטיביסטית, בה השותפות למען הכלל מהווה אתוס מרכזי. שימת הכלל במרכז ינקה מערכי הסוציאליזם ומחקרים מציינים אף כי שורשיה נטועים בימי הקהילות היהודיות בגולה. האתוס המשיך והשתרש בתנועה הציונית ואפיין את העלויות הראשונות ואת קבוצות החלוצים בימי טרום המדינה ועם הקמתה (Birenbaum-Carmeli, 2001, Ben-Dor et al., 2007). בהתאם לתפישת עולם זו, גם הדגם הכלכלי על פיו פעלה המדינה בראשיתה היה סוציאל-דמוקרטי. ברבות השנים עברו הכלכלה והחברה בישראל תפנית לכיוון תפישת עולם נאו ליברלית. קיימת מחלוקת במחקר בנוגע למועד תחילת השינוי, אך הכל מסכימים כי התהליך תפס תאוצה בשנות ה-80' והעמיק לתוך שנות ה-90'. לצד השינויים במבנה הכלכלי, כאשר המשק עבר לכלכלת שוק מערבית ונפתח באופן הולך וגובר לשווקי העולם, החלו להופיע תמורות במבנה החברתי. הערכים הקולקטיביים המנחים של תרומה למען הכלל, סולידריות ושותפות השתנו לשיח של הגשמה עצמית, קריירה וקידום (Ben-Dor et al., 2007, Birenbaum-Carmeli, 2001, Almog, 2001). פרי (1999). בחיבור לזירה הצבאית מתאר אורי בן-אליעזר (2003) כי בעשורים הראשונים של המדינה, במקביל לתקופה ה"סוציאליסטית" בכלכלה, לצבא היה מעמד הגמוני בחברה. בתחילת שנות ה-80', לצד השינוי במבנה הכלכלי ובעיקר פתיחת המשק לגלובליזציה, החלו תהליכי כרסום בהגמוניה הצה"לית שהביאו לירידת קרנו של הצבא.

בראיונות שערכתי עם אנשי מילואים ובעלי תפקידים הנוגעים למערך המילואים, קשרו המרואיינים את משבר המילואים לשינוי בשיח הכלכלי-חברתי בשנים שקדמו לו. בדבריהם בלטו שני תחומים, הנובעים זה מזה, בהם חלו שינויים שהשליכו על מערך המילואים. שינוי ראשון הופיע בסולם הערכים; מהעדפה של טובת הכלל לשימת דגש על צרכי הפרט. לדעת המרואיינים שירות מילואים הוא ביטוי לעשייה למען הכלל, ועל כן מתנגש עם הערכים המובילים החדשים של קידום העצמי. בתוך כך חל שינוי שני, של דעיכה בהגמוניה של הצבא. הדבר התבטא גם בירידה במעמד החברתי של אנשי המילואים ושינוי בתפישת צה"ל, והמילואים בפרט, כ"צבא העם".

3.2.1 תמורות בסולם הערכים

שינוי השיטה הכלכלית מופיע כהליך מרכזי בעיצוב פניה של החברה הישראלית בשנות ה-80 וה-90'. חוקרים שונים קושרים את השינוי בשיח החברתי-כלכלי לשינוי בערכים בחברה ובתוך כך לערכים המניעים לשירות בצבא. סטיוארט כהן (2003), מאבחן את חדירת השיח הכלכלי לשירות הצבאי על ידי שינוי במשוואת הגיוס; השירות בצבא, שנתפש במשך שנים כביטוי לאלטרואיזם ולאזרחות טובה, הופך כלי להגשמה עצמית ולהתקדמות אישית. עדנה לומסקי-פדר ואיל בן-ארי (2003) מתארים את העדפת ערכי הפרט על פני הכלל בחברה, תוך התחשבות גוברת בשיקולים כלכליים. בתוך כך מציינים החוקרים, בדומה לכהן, את השימוש הגובר בשיח של מימוש עצמי בצבא על פני התרומה החברתית. גבריאל בן-דור ואחרים (Ben-Dor et al., 2002) בחנו את הגורמים המשפיעים על המוטיבציה של אנשי מילואים לשרת. בתוכם נמצא כי אנשים המוצאים הזדמנות בכלכלת השוק, וכאלה בעלי ערכים אינדיווידואליסטיים הם בעלי מוטיבציה נמוכה יותר לשירות במילואים. מתוך כך מסיקים החוקרים כי ערכים אלה נמצאים בסתירה לשירות המילואים.

גם המרואיינים ציינו את המודל הכלכלי החדש כמתווה את תפישת העולם החברתית במדינה. המעבר משוק בזיקה סוציאליסטית לשוק בעל אוריינטציה קפיטליסטית, הביא לתמורות בערכים המובילים בהתאם. הערכים החדשים, סותרים במידה רבה את היציאה לשירות מילואים. אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר וממקימי ארגוני המילואים, מתאר את השינוי בשיטה הכלכלית על פי השינוי בערכים שהיא מובילה. מחברה סוציאליסטית לחברה קפיטליסטית:

החברה הישראלית עוברת אמריקניזציה, קפיטליזציה, מעבר ממש מחברה, נקרא לזה **דמוקרטיה מודרכת סוציאליסטית** פחות או יותר, **לחברה קפיטליסטית שבה איש לנפשו ואיש לעצמו**. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015, דגש שלי)

בחברה קפיטליסטית, טוען אל"מ לביא, כל אחד דואג לעצמו. ערכים סוציאליים של דאגה לכלל נותרים מאחור עם השינוי במודל הכלכלי. דברים אלה מתקשרים לשינוי במקום החברתי של מערך המילואים כמוסד, בו אעסוק בהמשך. תא"ל מיכאל מתייחס לכך באופן ישיר. תחילה הוא מתאר את השינוי במודלים הכלכליים ואת הערכים שמשתנים יחד איתם. לאחר מכן הוא מסביר כי "מילואים", כמוסד חברתי הם ביטוי לערכים של ערבות ואינם משתלבים עם ההלך החברתי-תרבותי החדש:

החברה הישראלית עברה תהליך שקוראים לו בשפה המקצועית הפרטה, קרי- המעבר **מחברה שמדברת ברוסית-סוציאליסטית, דהיינו חברה סולידרית, ערבית, עם הרבה מאוד מאפיינים של כלכלה סוציאליסטית ותפיסה של מדינה סוציאל-דמוקרטית. למדינה נאו-ליברלית קפיטליסטית, זה לא רק שינוי כלכלי, זה שינוי תרבותי עמוק, והעמקת הפערים החברתיים והכלכליים בתוכה...** ככל שהחברה הישראלית הופכת להיות יותר חברה מערבית ונורמטיבית, הייתי אומר שהחברה הרבה פחות שליוחית, מגויסת וערבית... **חברה מופרטת, שבה יש תמיכה גדולה באתוס אינדיבידואלי, היא חברה מאוד מאוד תחרותית, לעומת מילואים ששייך בעצם לא לחברה של הפרטה אלא לחברה של ערבות.** (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016, דגש שלי)

לדברי מיכאל השינוי הכלכלי בישראל הוא התגלמות השינוי החברתי-תרבותי. מחברה סוציאליסטית אותה הוא מפרש כחברה של ערבות וסולידריות לחברה קפיטליסטית-נאו-ליברלית, תחרותית, בה מעמיקים הפערים בחברה. כלומר, השיטה הפיסקלית משפיעה על תודעת האזרחים ומעצבת אותה בהתאם. מיכאל סובר כי מערך המילואים, כמודל צבאי, מושתת על ערכים של ערבות. בהתאם המילואים התאימו לשיטה הכלכלית ולתפישה החברתית הסוציאליסטית של העשורים הראשונים למדינה. מערך המילואים מתחיל להימצא באי-הלימה למציאות לאור השינוי בכלכלה והשינוי התרבותי שבה בעקבותיו.

מקום מרכזי בו בא לידי ביטוי השינוי הכלכלי והחברתי כאחד הוא בסביבת העבודה. סביבת העבודה השתנתה מאוד בהתאם לשינוי בשיטה הכלכלית. אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, מכנה זאת מהפכת ההי טק. הוא שוזר בין השינוי בשוק התעסוקה הישראלי לשינוי הערכי כנובעים זה מתוך זה. בסביבת העבודה החדשה, בולטים אותם ערכים אותם ציינו אל"מ לביא ותא"ל מיכאל לעיל, הפרט מוצב במרכז על פני הכלל:

בסוף שנות ה-80 התחילה מן מהפכה בישראל- מהפכת ההיי-טק, מהפכת אני במרכז ולא החברה. קודם כל זה אני, המשפחה שלי, זה הסטטוס שלי, ההכנסה שלי, המעמד שלי. כשדברים לפני זה נראו אחרת. לפני זה החברה הייתה במרכז, ואני, והכל נעשה לטובת הכלל לפני, ויש כאן מן מעבר מאוד חד בשנות ה-80' הוא התחזק בשנות ה-90', אם את זוכרת תקופת רבין זה היה, מהפכת ההיי-טק והחברות הענק האלה, ונמכרו חברות, הכל. כולם התחילו להתייחס אל המעמד שלך. (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

בכינוי "היי טק" מבקש אל"מ מנחם להכליל את המעבר משוק מקומי לחברות גלובאליות, פרטיות, המנסות למקסם את רווחיהן לאור הפוטנציאל "להימכר" לחברות ענק. בסביבה כזאת, הערכים של הקולקטיב נמוגים אל מול קידום המעמד האישי וההצלחה הפרטית. כך שיחד עם השינוי הערכי-חברתי ובהשפעה הדדית חל שינוי במבנה שוק התעסוקה בישראל.

תא"ל מיכאל מאפיין שינוי נוסף במנגנוני התעסוקה; מעבר מכלכלה ריכוזית בה פועלות חברות ממשלתיות גדולות, למודל משקי של ריבוי חברות פרטיות קטנות. מנגנון היציאה למילואים הותאם והשתלב עם מבנה שוק ריכוזי בו פועלות חברות גדולות. לצד התמיכה החברתית במעשה היציאה למילואים, החברות יכלו "לחפות" על האבדן הזמני בכוח אדם. לעומת זאת, בשוק פתוח ותחרותי יציאה למילואים מהווה סתירה. חברות קטנות המתחרות בשוק הגלובאלי, מתקשות להתמודד עם החוסר בכוח אדם חיוני ומנגנוני הפיצוי המדינתיים אינם מותאמים לבעיותיהם.

כל מנגנון התעסוקה מאוד השתנה... אם פעם כל המילואים היו מאוד מאוד מותאמים לזה. עבדת בחברה מאוד קואופרטיבית כמו חברת החשמל, או המשביר המרכזי או משהו כזה, ויצאת לחודש מילואים, ונסעת עם התלוש באוטובוס, ולקחת את הקידבק. וקיבלת המון מחיאות כפיים מהחברה... והצבא היה מאוד מבוסס על זה... [כיום] מנגנון תעסוקתי ותרבותי שמאוד מקשה. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

לפי מיכאל, לא רק שהחברה הקולקטיביסטית ומנגנוני התעסוקה הקואופרטיביים תמכו מצדם את מערך המילואים, אלא הצבא במידה מסוימת נסמך על כך. התפישה הנאו ליברלית שבבסיס מנגנון השוק החדש, אינה מותאמת לספוג גיוסים חוזרים ונשנים של עובדים למילואים. ואכן בפרק הבא נראה כי נקודת מפגש זו, בין עולם העבודה ליציאה למילואים, יצרה בעיות רבות לאנשי המילואים.

לסיכום, נראה כי השינוי בשיטה הכלכלית הוא אחד הגורמים לקונפליקט שמתחיל להיווצר סביב מערך המילואים. במישור הערכי, כלכלה נאו-ליברלית שמה דגש על חירויות הפרט וקידום אישי, על פני טובת הכלל וסולידריות. במישור המעשי, בו בולט שוק העבודה, המבנה הכלכלי החדש, הן של חברות גלובאליות פרטיות והן של הפרטת הקואופרטיבים הגדולים, נמצא בסתירה למעשה היציאה למילואים ומהווה כר פורה לבעיות.

3.2.2 דעיכת ההגמוניה של צה"ל וערעור על מודל "צבא העם"

כפי שתיארתי בסקירת הספרות וכן באזכורים לעיל, צה"ל זכה לאורך שנים להגמוניה בחברה הישראלית. עם זאת, מעמדו ההגמוני בחברה דעך החל משנות ה-80 ואילך. צה"ל נוסד על אתוס "צבא העם" ושימש תפקיד מרכזי בבניית הלאום בישראל. תפקידו זה מהווה נדבך משמעותי בביצורו של צה"ל כמוסד כל-ישראלי דומיננטי. השינוי הערכי שהוזכר לעיל בא לידי ביטוי בדעיכת ההגמוניה הצה"לית ובזניחת הערך של צבא העם כמבטא ערך קולקטיביסטי. יורם פרי (1999) טוען כי הירידה באתוס ההגמוני הצה"לי קשור בעליית ערכים מתחרים בחברה הפוסט-מודרנית. לדבריו ערכים אינדיווידואליסטיים, דמוקרטיים ואזרחיים עלו על פני קדושת ערך הביטחון והצבא. הצבא, שהיה הביטוי לאתוס הקולקטיבי עמד עתה בתחרות מול סולם ערכים חדש. בתוך כך הוא מתאר כי בשל גידול דמוגרפי החל צה"ל לבחון דרכים לצמצום הצבא. לדבריו, שני אלה יחד מביאים לכדי זניחת מודל ה"אומה במדים" ו"צבא העם" לטובת צבא מקצועי של חלק מהעם. גם אורי בן-אליעזר (2003) מתאר את ירידת אתוס האומה במדים וההגמוניה הצה"לית בתקופה זו ומייחס זאת למספר גורמים. ביניהם הוא מציב את השינוי הכלכלי-חברתי בישראל ובעולם כגורם מרכזי. מדיניות ההפרטה כמו גם פתיחת השוק לגלובליזציה הביאו לשינוי באורחות החיים בישראל ולהיחלשות מדינת האומה-במדים. המונח "צבא העם" בישראל מבטא את מקומו המרכזי של הצבא בבניית האומה. כחלק מירידת מעמדו של צה"ל חל ערעור בתפקידו ובמהותו של צה"ל כצבא העם.

מודל צבא העם הפך להיות שנוי במחלוקת חברתית וזירה להתעמתות בין קבוצות אוכלוסייה שונות. היו שביקשו לשמר בכל מחיר את המודל, כזה המצוי בבסיס הלגיטימציה של צה"ל ואילו אחרים טענו שיש להתקדם עם רוח הזמן ולהביא לשינוי גם בתפקידו החברתי של צה"ל (לומסקי-פדר ובן-ארי, 2003). בין אם נקבל את הגישה השוללת את מודל צבא העם או את זו המקיימת אותו, עצם הדיון מבהיר כי חל שינוי בתפישתו. המתח סביב המודל נבע גם מחלוקת נטל המילואים שנעשתה בלתי שוויונית עם הזמן. לצורך הדיון אבקש להבחין בין דעיכת מודל צבא העם בהיבט הערכי-תיאורטי לבין דעיכתו במציאות בשל חלוקה בלתי-שוויונית של הנטל. בסוגיה זו אעסוק בהמשך הדברים.

ברצוני לטעון כי הירידה בהגמוניה הצה"לית ובאתוס "צבא העם" בא לידי ביטוי באופן בולט במיוחד במערך המילואים. כפי שהצגתי לעיל, מערך המילואים ומשרתי המילואים זכו באופן מסורתי למעמד מיוחד בחברה. אך כאשר מעמדו של צה"ל מתערער, גם מעמד מערך המילואים לא נשאר כשהיה. בתוך כך, מערך המילואים, המבוסס על אזרחים-חיילים, מסמל יותר מכל את

צה"ל כ"צבא העם" (פרי, 1999). הירידה בערך צבא העם אל מול עליית ערכים מתחרים פגעה בשורש המוטיבציה לשירות במילואים שהיא העשייה למען הכלל כחובה אזרחית נעלית (Ben-Dor et al., 2007).

צבי, עיתונאי לשעבר שעסק בתחום הביטחון, מתאר את המתח סביב מודל צבא העם, כמשקף את השינוי הערכי בחברה. לדבריו, מערך המילואים כביטוי מרכזי של צבא העם, הוא המקום הראשון בו המתחים צפים על פני השטח:

חלק מהמתחים על מודל צבא העם נובעים מהשתנות ערכית של החברה. אבל קשה לדעת פה, ביצה ותרנגולת... יש מתחים עצומים על מודל צבא העם בכלל. כמו שאמרתי, אני חושב שהם גם באים לידי ביטוי קודם כל במילואים... הם התמצית של צבא העם, ולכן כל דבר שהוא יוצר מתח סביב המודל של צבא העם, הוא בא לידי ביטוי קודם כל במילואים. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

השינוי בשיח החברתי-כלכלי מייצר, לדברי צבי, את המתח סביב מודל צבא העם. מכיוון שמערך המילואים הוא ביטוי מרכזי של המודל, הוא גם המקום בו הפגיעה במודל באה לידי ביטוי באופן ראשוני ועוצמתי. משבר המילואים שנוצר בשנים אלה מסמל את הפגיעה בהגמוניית השירות במילואים. ניתן לזהות את הירידה במעמד המילואים ובתפישתם כ"צבא העם" בשינוי הטרמינולוגיה ביחס למילואים. לאורך שנים ארוכות השיח אודות המילואים הצטייר בביטוי של "כל העם במילואים" כמאפיין את הדומיננטיות הציבורית של שירות המילואים. מערך המילואים היה מוסד של הכלל, כביטוי של קולקטיב התורם את חלקו לאומה. עם ירידת ההגמוניה הצבאית ודעיכת מעמד המילואים כצבא העם החלו לכנות את אנשי המילואים "פראירים". כינוי מלגלג זה הוא ביטוי לירידת ערך השירות וערך המשרתים במילואים. בסולם הערכים החדש שירות במילואים, למען הכלל, הוא מעשה אלטרואיסטי מוזר, שאינו משתלב עם הלכי הרוח החדשים. סא"ל (מיל') ברוך, שהיה פעיל בארגוני המילואים מתאר את תהליך שינוי הטרמינולוגיה כתהליך שינוי התודעה של מערך המילואים:

אם תסתכלי על "כל העם במילואים" כן, אז היה כבוד גדול, עד שהגענו למצב ככל שהשנים חלפו שהמילואימניקים הם "פראירים", תחשבי איזה מעבר תודעתי זה עובר. (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל לשעבר בארגוני המילואים, פברואר 2016)

השיח החברתי מבטא ומייצר מציאות גם יחד. תיאורו של ברוך את השינוי בשפה המגדירה את המילואים מספר על השינוי במעמד המילואים, אך גם מתאר כיצד השפה מעצבת את תודעת אנשי המילואים ביחס לעצמם. מערך המילואים חדל להיות נחלת הכלל והשירות בו לא נתפש כמעשה נעלה אלא כפעולה שולית של מיעוט. הירידה בערך השירות והיחס למשרתים מבטאים את דעיכת ההגמוניה של צה"ל ומערך המילואים בכללו. מודל צבא העם, שהיה היסוד של צה"ל, נסדק, והמתח סביבו עולה בייחוד בכל הנוגע למערך המילואים.

לסיכום, השינוי במבנה הכלכלי מחברה בעלת אוריינטציה סוציאליסטית לחברת שוק-חופשי קפיטליסטית הובילה לשינוי בשיח החברתי-כלכלי. השינוי בא לידי ביטוי במבנה סולם הערכים בחברה הישראלית; מהעדפת הכלל להעדפת הפרט. ערכים אינדיווידואליסטיים של קידום אישי והגשמה עצמית עלו על פני ערכים של עשייה למען הכלל והקרבה עצמית. שירות במילואים מהווה ביטוי ממשי של עשייה למען הכלל ועל כן נמצא בסתירה לסולם הערכים המתחדש. בתוך כך השינוי הערכי הוביל גם לירידה במעמדו ההגמוני של צה"ל ולדעיכת מודל צבא העם. מכיוון שהשירות במילואים הוא ביטוי מרכזי של מודל זה, המתחים סביב המודל צפו ביתר שאת בנוגע למערך. הטרימינולוגיה המשתנה ביחס למילואים מהווה ביטוי ציורי של דעיכת מעמד המילואים ושל מודל צבא העם.

3.3 שינויים בהשתתפות בשירות המילואים ובשיטת תקצוב מערך המילואים

מעבר להיבט התיאורטי של דעיכת ההגמוניה וירידת הערך של "צבא העם" בחברה המשתנה, חל שינוי בפועל בהתייחסות הקולקטיבית לשירות צבאי, אשר שם בסימן שאלה את מהות מודל צבא העם. בשנים אלה התעצמו תופעות אי-השוויון בחלוקת נטל השירות בסדיר ובמילואים, וחוקרים רבים סבורים כי במילואים התופעה הייתה מסיבית וקיצונית יותר (פרי, 1999, לומסקי-פדר ובן-ארי, 2003, 2014, Levy, Ben-Dor et al., 2007). תופעות של השתמטות גלויה וסמויה ממילואים הפכו נפוצות. לצד דעיכת ההגמוניה הצה"לית והפגיעה בערך השירות, נמצא כי צמצום מערכתי של כמות ימי המילואים (ימ"מ) השנתית בשל שינוי בשיטת תקצוב מערך המילואים הוביל לחלוקה בלתי שוויונית של נטל השירות.

בראשית שנות ה-50' נקבע כי התגמול לחיילי מילואים עבור השירות יהיה פיצוי על אבדן ההכנסה בשל שירות המילואים. עד לשנת 1985 התגמול לא נכלל כחלק מתקציב הביטחון והתשלום נעשה ישירות דרך הביטוח הלאומי ומתקציבו. דבר זה הוביל לשימוש מוגבר במילואים, למשימות שונות החורגות מהמטרות לשמו הוקם מערך המילואים (דהיינו גיוס שלא לצרכי אימון, ביטחון

שוטף או מלחמה). בעקבות הסכם שנחתם בין משרד האוצר למשרד הביטחון, באמצע שנות ה-80', נקבע כי התקציב עבור תגמול ימי המילואים ייכלל כחלק מתקציב הביטחון, כסכום קבוע. באופן זה, כספים שייחסכו מצמצום השימוש במילואים יישארו בידי צה"ל ויוכלו לשמש למטרות אחרות. מחד, הדבר הוביל לייקור השימוש במערך המילואים עבור מערכת הביטחון ולהפיכתו לפחות יעיל כלכלית עבורה. מאידך, נוצר תמריץ למערכת הצבאית לצמצם את היקף השימוש במערך המילואים בכדי להשתמש בעודפי התקציב למטרות שונות (נבו ושור, בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002).

על כן, החל מסוף שנות ה-80' חל פיחות משמעותי בכמות ימי המילואים המבוצעים מדי שנה. בשנות ה-80' הגיעו סך ימי המילואים (ימ"מ) השנתיים לכ-10 מיליון ימים בממוצע, ואילו בשנות ה-90' הם הצטמצמו עד לכ-2.5 מיליון ימ"מ בשנה (שם, Levy, 2011). הפיחות בימי המילואים התבטא הן בקיצור משך השירות וצמצום הקריאה למשימות השונות, והן בהקטנת היקפי המגויסים בפועל ומענק פטור משירות מילואים לחלקים מהמערך, בהתאם לתפקידים השונים. נתונים שונים משנות ה-90' וראשית שנות ה-2000 משקפים את אי-השוויון בחלוקת נטל השירות. למשל, בן דור ואחרים (Ben-Dor et al., 2007) מתארים כי בשנת 2000 40% מהגברים הישראלים קיבלו פטור משירות במילואים, ומתוך 60% הנותרים רק כ-23% הופיעו בפועל לשירות. ברוך נבו ויעל שור (בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002) מוסיפים כי למעשה רק 12% מאוכלוסיית הגברים בגיל השירות (21-45) שירתו במילואים בשנת 2000 ורק 4% שירתו שירות משמעותי של מעל 26 ימים. נתונים אלה מצביעים על מצב של חוסר שוויון כפול; בין המשרתים לאלו שלא משרתים, ובתוך אוכלוסיית המשרתים בין אלו המשרתים שירות ארוך לאלו המשרתים ימים בודדים.

בראיונות שערכתי עלתה סוגיית אי השוויון בנטל השירות כגורם שעמד ברקע למשבר. המרואיינים השונים העלו את שיטת תקצוב המילואים כמצויה ברקע לאי-השוויון. כמו כן היו שטענו כי חוסר השוויון בשירות הוא ביטוי בפועל לכך שמערך המילואים כבר איננו צבא העם. צבי, עיתונאי לשעבר שעסק בתחום הביטחון, מתאר את הירידה בהיקף ימי המילואים בשל שינוי שיטת התקצוב. הוא מדגיש כי הצמצום לא נעשה באופן שווה לכל היחידות, אלא יצר מצב של חוסר שוויון גם בתוך אוכלוסיית המשרתים:

באמצע שנות ה-80', נחתם הסכם בין האוצר לבין מערכת הביטחון שאומר שיושבו על מערכת הביטחון לא רק עלויות השירות של יום מילואים אלא גם תשלומי הביטוח

הלאומי, שעד אז לא היו בתקציב הביטחון... התוצאה היא ירידה משנת 85' עד שנת 2000.. מספר ימי המילואים שצה"ל משתמש בהם קטן ב-90%! ... עכשיו ב-10% האלה הרי זה גם כמובן לא יורד פרופורצינאלית, אם אתה קצין מילואים בצנחנים, אתה ממשיך לעשות 30 ימי מילואים בשנה, זאת אומרת הנטל נופל על כמות הרבה יותר קטנה, שמסתכלת ימינה ושמאלה ופתאום הם לבד. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

צבי טוען שאי-השוויון בנטל השירות נובע מההסכם שנחתם בין משרד האוצר ומשרד הביטחון אשר הביא לצמצום מכסת ימי המילואים. כמו כן כתוצאה מהצמצום העומס הכבד הוטל על חלק קטן מתוך משרתי המילואים, כפי שראינו בנתונים משנת 2000. דבר זה הציף תחושות קשות בקרב המשרתים, אשר חשים כי הם נמצאים לבד במערכה. אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, מעשיר את התמונה בנוגע למשמעות צמצום ימי המילואים. לצד השינוי הטכני, חיים מציין את האתוס שרווח בחברה עד לשנות ה-80, לפיו "כל העם במילואים". לדבריו, האתוס הזה נסדק, ומשבר המילואים הציב באופן גלוי את המציאות שבה רק מעטים משרתים במילואים ועוד פחות משרתים תקופות ארוכות:

כשאני השתחררתי, כולם עושים מילואים. ומי שלא עושה אז או שהוא משקר או שהוא מתחמק. זה האתוס. שכולם עושים מילואים... זה עושה שוב בירור מסוים האם באמת כולם עושים או לא עושים... כשהנחות היסוד שהיו נכונות למשל בשנות ה-80' שכולם עושים מילואים זה לא נכון, וזה עכשיו על השולחן. רק מעט עושים מילואים. ומהמעט הזה שעושים מילואים יש עוד יותר מעט שעושים מילואים משמעותיים, כלומר אלה שמנתקים אותם 21 יום מהבית. (אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, יוני 2015)

לדברי חיים משבר המילואים הביא לדיון את המשמעות של אתוס השירות האוניברסלי, "צבא העם", במציאות בה רק מעטים משרתים במילואים. כפי שהסברתי לעיל, דעיכת התפישה של מערך המילואים כ"צבא העם" לא הייתה רק במובן התיאורטי, אלא נגעה גם באי השוויון שביטא שינוי בפועל באתוס. חברי הכנסת התייחסו בדבריהם במליאה לקשר שבין אי השוויון ולדעיכה של מודל צבא העם. חבר הכנסת איתן כבל ממפלגת העבודה, בהצבעה בקריאה טרומית וראשונה במליאת הכנסת על הצעת חוק שירות המילואים, התשס"ה-2005 מחבר בין שתי הנקודות. לדבריו, מערך המילואים כבר איננו צבא העם מכיוון שרק קבוצה קטנה מהאוכלוסייה משרתת במילואים:

מדובר בקבוצה מאוד קטנה [מערך המילואים]. מי שחושב שצבא-הגנה לישראל הוא צבא העם - אז הוא כבר מזמן לא, וזאת כבר לא פרה קדושה שאני שוחט כאן או מישוהו שוחט. יש קבוצה מאוד מצומצמת שנותנת מעצמה, ולעתים גם מקריבה את חייה, לצערנו, במציאות הקשה שבה אנחנו חיים במקום הזה. (איתן כבל, פרוטוקול ישיבה מס' 252,

מליאת הכנסת ה-16 (31/5/2005))

חבר הכנסת כבל טוען כי אתוס צבא העם איננו מתקיים עוד במציאות בה רק מיעוט משרתים במילואים. השינוי הערכי יחד עם השינוי בשטח הביאו לזניחה של האתוס עליו נוסדו צה"ל ומערך המילואים. דבר זה מחייב את הכנסת, לפי המשך דבריו של חבר הכנסת כבל, לפעול למען הטיפול במשבר המילואים.

לצד הירידה בערך השירות, שינוי שיטת תקצוב מערך המילואים הובילה לצמצום ניכר של המערך. בשל כך נוצר חוסר שוויון בחלוקת נטל השירות במילואים, כאשר רק מעטים משרתים במילואים. כמו כן, גם בתוך אוכלוסיית המשרתים נוצר חוסר שוויון בין אלו המשרתים בתפקידים הדורשים שירות ממושך, לאלו המשרתים ימים ספורים בלבד. כל אלה הביאו לתחושות תסכול בקרב וחוסר הוגנות בקרב המשרתים. הדבר התבטא במשבר במוטיבציה לשירות, כפי שיפורט בפרק הבא ובציפייה ליחס הולם מצד מערכות המדינה והצבא כלפי המשרתים במילואים. בנוסף, חוסר השוויון בשירות המילואים מתקשר לירידה בהגמוניה הצה"לית ולדעיכת אתוס צבא העם כמצוי ביסוד מערך המילואים וצה"ל. כאשר רק חלקים קטנים מהחברה משרתים עולה שאלת המשמעות של המילואים כצבא העם.

3.4 שינויים בזירה הגאו-פוליטית ובמאפייני המלחמות של מדינת ישראל

לסביבה הגאו-פוליטית ולמאפייני המלחמות נמצאו גם כן השפעה על מערך המילואים. עד לשנות ה-80' השתתפה ישראל במלחמות תכופות ותחושת איום קיומי ריחפה על המדינה. למלחמות אלה גויסו כוחות המילואים בגיוס כולל. החל ממלחמת לבנון הראשונה התאפיינו האירועים הביטחוניים כעימותים מוגבלים ועיקר הפעילות ביניהם הייתה של ביטחון שוטף. השימוש במערך המילואים באירועים אלה נעשה באופן מוגבל. בתוך כך, האינתיפאדות (הראשונה בין 1987-1993, והשנייה 2000-2004) הביאו לעלייה זמנית של השימוש בכוחות המילואים שירדה בהתאם לאירועים. החל מסוף שנות ה-70' נכנסה ישראל לסדרה של הסכמי שלום עם מדינות ערב; תחילה עם מצרים ולאחר מכן עם ירדן. כמו כן החל תהליך השלום עם הפלסטינים שעיקרו הסכמי אוסלו בראשית שנות ה-90'.

אם כן, שינויים אלה הביאו לשתי מגמות בהפעלת מערך המילואים. מחד, תם עידן הגיוס הכולל למילואים למלחמות בחזית, כך שנעשה צמצום בשימוש במערך. על כך מתווספים הסכמי השלום שהפחיתו אף הם את הצורך בכוחות מילואים גדולים. מאידך, בתקופות ביטחוניות מתוחות כגון האינתיפאדות עולה הצורך בשימוש בכוחות מילואים לתגבור הכוחות הסדירים. עם זאת, גם הגיוס לאירועי ביטחון שוטף אינו מגיע לסדרי הגודל של גיוס למלחמות כוללות. על כן, נוצרה תחושה שבמציאות הגאו-פוליטית החדשה עם השינוי בצרכי הביטחון של ישראל, אין צורך בשירות מילואים אינטנסיבי אשר פוגע בחיים האזרחיים. מתוך כך החלה מגמה של צמצום מערך המילואים, אשר בא לידי ביטוי בעיקר בקיצוץ באימונים ובתעסוקות המבצעיות. כתגובת נגד לצמצום במערך המילואים, אשר כפי שנראה בפרק הבא הביא לפגיעה בכשירות ובמוכנות של המערך, העלו גורמים שונים חשש מפני קריסה של מערך המילואים והעלו דרישה לחזק אותו.

ההשלכות של המצב הגאו-פוליטי הופיעו בדברי המרואיינים משני הכיוונים במתח שבין צמצום מערך המילואים לבין הצורך לחזק ולהגדיר את ייעודו מחדש במציאות המשתנה. סא"ל (מיל') שלומי, מג"ד מילואים לשעבר, מתאר את התחושה כי לאור תהליכי השלום ופיחות המלחמות ישראל חדלה מלהיות תחת סכנה קיומית ממשית, ועל כן יש פחות צורך להשקיע בצה"ל ובמערך המילואים: "במילים אחרות, הצבא לא מוטרד מאיזשהו איום קיומי של מדינת ישראל, לגמרי לא. זאת אומרת אין איום קיומי על מדינת ישראל" (פברואר 2016).

תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, מרחיב את דבריו של סא"ל (מיל') שלומי ומחבר זאת לתהליכים בסביבה. מיכאל מתאר את מגמת השינוי באופי הסכסוך ממלחמות קונבנציונאליות בגבולות לאופי עימות חדש. מחד הסדרי שלום עם מספר מדינות, ומנגד איום בנשק להשמדה המונית או דווקא התגברות השימוש בטרור נקודתי. מכל מקום שלושת אלה מייצרים שינוי בתפישת האיום הממשי ובהתאם בצורך האופרטיבי במערך המילואים:

השינויים ממלחמת יום הכיפורים זה תהליך שנמשך עד עכשיו, אנחנו נמצאים בתהליך של שינוי אופי העימות הצבאי, או שינוי העימות הצבאי בסכסוך הערבי-ישראלי. בעצם הסכסוך הלך לשלושה כיוונים עיקריים: כיוון אחד הוא כיוון הסדרי שזה הכיוון שלדוגמה מצרים, ירדנים, פלסטינאים... האופי השני, זה בעצם ניסיון להשגת נשק להשמדה המונית... והציר השלישי הייתי קורא לו "ציר הטרור וההתנגדות העממית" למינה. האינתיפאדות השונות, טרור המתאבדים, טרור האבנים, טרור הסכינים, טרור

הירי וכדומה... מה שעוד השתנה בחברה הישראלית זה שתפישת האיום הקיומית ירדה מאוד מתוך איזושהי הנחה נכונה או לא נכונה, בתחושה שאין בעצם מדינה שיכולה לקום מחר בבוקר, להניע את הטנקים, ולכבוש ולשטוף את מדינת ישראל כבעבר יש איום של השמדה או נזק קשה מאוד באמצעות נשק להשמדה המונית, אבל בגדול אין סכנה קיומית. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

תא"ל מיכאל מרכז הרבה מהשינויים בסביבה; הסכמי שלום, טרור ונשק בתלי-קונבנציונאלי, לציר אחד מרכזי. על אף השונות בין המאפיינים, ביחד הם הביאו לשינוי תודעתי שעל אף הסכנות אין למעשה איום ממשי יומיומי על מדינת ישראל. על כן, גם הצורך בצבא מילואים גדול, שהתאים למבנה הסכסוך הישן נראה פחות רלוונטי. מיכאל מוסיף ואומר "כשיש פחות מלחמות, האיבר הזה פחות מתפתח, השריר הזה של המלחמה הוא פחות מפותח. וגם תחושת הנחיצות" (פברואר 2016). כלומר, בהיעדר עימותים בהם מערך המילואים הוא שותף מלא, יורדת תחושת הנחיצות במערך מילואים ועל כן מצופה כי המערך יצומצם.

לצד אלו, מרואיינים אחרים ראו צורך לחזק את מערך המילואים, להבטיח שהמערך יישאר אפקטיבי ומשמעותי בצה"ל ובחברה. אלי"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, הדגיש את הצורך לשמר את מערך המילואים מוכן למשימותיו, כפי שהוא אמר: "חיזוק מעמד המילואים בהיבט של הכשירות המבצעית לעשות, להבטיח שמערך המילואים יהיה ברמה גבוהה" (אוקטובר, 2015). אלי"מ לביא מבקש לשמר את חוסנו של המערך למשימות בהן הוא כן שותף ולקראת אירועים בלתי צפויים. סא"ל (מיל') ברוך, מג"ד מילואים לשעבר, חיבר זאת להקשר של ריבוי משימות הביטחון השוטף, לצד אירועים ביטחוניים חריגים, שמחייבים שימור של המערך:

תחשבי רגע מ-95', היינו באינתיפאדה השנייה, אחרי זה מבצע חומת מגן, אחרי זה מלחמת לבנון השנייה, שלא נדבר על התעסוקות בדרך, עזה, חרמון וכו', יש כל הזמן אירועים מלחמתיים צבאיים כאלה ואחרים שמעוררים את הדברים האלו [הצורך בחיזוק המילואים]. (סא"ל (מיל') ברוך, מג"ד מילואים לשעבר, פברואר 2016)

בניגוד לקצינים ששמו דגש על תקופות הרגיעה, ברוך שם דגש על אירועי הביטחון שבין תהליכי השלום, ורואה בהם מגמה בולטת של שימוש מוגבר במערך המילואים. מכיוון שמערך המילואים לא מתוחזק דיו, הוא סבור שיש לחזק את המערך ואת מעמדו ולהתאימו למציאות של אירועי ביטחון מתמשכים.

אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, מיטיב לתאר את התחושות המעורבות שהשינויים בסביבה יצרו בנוגע למערך המילואים. הוא מתאר את השילוב של שתי המגמות, תהליכי שלום לצד אירועי שיא של התפרצויות אלימות וכיצד היחס למערך המילואים משתנה כל פעם בהתאם:

יש איזו תחושה שחוזרת על עצמה שמילואים זה דבר שהולך לדעוך, ופתאום קורה משהו, ובעקבותיו פתאום קורה משהו אחר... פתאום התקופה, האינתיפאדה הראשונה זה משהו כמו '88-'90 היא תקופה שפתאום יש קפיצה בכמות ימי המילואים... זה במקביל לתהליך השלום שבתהליך השלום יש ציפייה שכבר יעשו פחות ימי מילואים... ואחרי זה יש דעיכה. ועם הנסיגה מלבנון שזה מפנה צבא סדיר ועם, עוד פעם פעמי השלום שהם בדרך, אז באמת לא צריך מילואים. ויש ירידה שלמעשה באינתיפאדה השנייה פתאום רואים שוב שיש קפיצה למעלה... אז הבינו שצריך לעשות משהו אחר עם המילואים. (אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, יוני 2015)

תזזיתיות האירועים אותם מתאר חיים, מעלה את הבלבול שעבר מערך המילואים המנסה להבין את ייעודו במציאות המשתנה. מערך המילואים מושפע מכל שינוי במצב הגאו-פוליטי, ונדרש להתאים את עצמו למציאות. בלבול זה הוביל לחוסר הבנה לגבי מקומו וייעודו של מערך המילואים במציאות המשתנה. על כן, כפי שהוא מסכם את דבריו, הבינו שצריך להביא לעיצוב מחדש של מערך המילואים. המבנה שלו נראה לא מתאים למציאות ההפכפכה והחיוך הזה יוצר בעיות ואת המשבר כפי שנראה בהמשך.

אם כן, לצד השינוי בשיח הכלכלי-חברתי ובמודל תקצוב מערך המילואים, גם השינוי הגאו-פוליטי השפיע על מערך המילואים. על רקע דעיכת ההגמוניה הצבאית, היו שביקשו להמשיך מגמה זו ולצמצם את המערך לאור הסרת האיום הקיומי מעל מדינת ישראל. אחרים רצו להשיב את הדומיננטיות הצבאית, וביקשו דווקא לחזק את המערך לאור אירועי הביטחון השוטף המתמשכים. מכל מקום עולה כי השינוי הגאו-פוליטי השפיע על יצירת תחושה של משבר והרצון להביא לשינוי במערך המילואים. בפרקים הבאים אראה כי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, מביא לשינוי במודל המילואים באופן שמשלב בין שתי הגישות. מחד, מחזק את המערך בהיבט של גידור מאפייניו בחוק, חיזוק הכשירות המבצעית ומיצוב מעמדם של המשרתים. מאידך, החוק מצמצם באופן רשמי הן את כמות המשרתים במילואים והן את משך השירות השנתי, בכדי למנוע פגיעה מיותרת בחיים האזרחיים.

לסיכום, בפרק זה ראינו את הרקע ההיסטורי והתקופתי עליו צמח משבר המילואים. מודל מערך המילואים נוצר עם קום המדינה וענה על הצורך בגיוס מרבית כוח האדם האפשרי ולאפשר בד בבד קיום משק אזורי. מודל זה נושא בחובו שתי מורכבויות מבניות למשרתי המילואים. הראשונה נוגעת לסביבה הצבאית בה חיילי המילואים נמצאים בעמדה משנית לחיילים הסדיר והקבע. השנייה, נוגעת לכפילות הזהותית של אנשי המילואים כחיילים-אזרחים בה בעת. שתי מורכבויות אלה מופיעות כל הזמן בחוויית הישרות של משרתי המילואים ונמצאות בשורש הבעיות המרכיבות את משבר המילואים. בנוסף, בשנות ה-80' ולתוך שנות ה-90' הצטברו שינויים בחברה, בצבא ובסביבה הישראלית שהשפיעו על מערך המילואים. שינוי בשיח הכלכלי חברתי הוביל לשינוי ערכי בחברה, לירידה בהגמוניה של צה"ל ולדעיכה במערך המילואים. לצד זה, שינוי בשיטת התקצוב של ימי המילואים, מהביטוח הלאומי ישירות למערכת הביטחון, יצר מציאות של שירות בלתי שוויוני שהביא למתח רב בקרב המשרתים. לבסוף, שינויים בזירה הגאו-פוליטית הפחיתו את מרכיב האיום הקיומי מעל ישראל, לצד התחזקות העיסוק בביטחון השוטף. בשל כך עלה רצון להביא לשינוי במודל המילואים, לצמצמו מחד ולחזקו מאידך.

כפי שנראה בפרקים הבאים, רקע זה מסביר את התפרצות משבר המילואים בשנות ה-90'. כמו כן הוא מהווה את השורש להתפתחות הבעיות המרכיבות את המשבר דווקא באופן הזה. בפרק הבא אפרט את הבעיות המריבות את המשבר, בכדי להבין על מה הוא נסוב וכיצד ניתן להסדיר את המשבר. לאחר מכן אציג את החקיקה בעניין המילואים המבקשת לפתור את המשבר. לשם כך אבחן מדוע דווקא נבחר הליך של חקיקה, ומהן ההסדרות אותן מציעה החקיקה לבעיות. לבסוף אציג את המגבלות של ההסדרה על רקע המורכבויות האינהרנטיות שהוצגו בפרק זה.

פרק ד

הבעיות שנוצרו סביב מערך המילואים בישראל

בשנות ה-90' ובעשור הראשון של שנות ה-2000 התקיים שיח ציבורי דומיננטי בנוגע ל"משבר המוטיבציה במילואים". בפרק הקודם בחנתי את הרקע להיווצרות משבר המילואים, תוך הצגת המורכבויות המבניות שביסוד מודל המילואים וסקירת שינויים שהתחוללו בחברה ובצבא והובילו לדעיכה במעמד המילואים. בפרק זה אבקש להציג את המשמעות של "משבר המילואים" בזירה הצבאית ובזירה האזרחית. מערך המילואים, שלאורך שנים ארוכות היה תפקיד משמעותי כגשר בין החברה והצבא (Horowitz & Kimmerling, 1974), משנה את דמותו ומתגלם כבעיה בזירה החברתית, בזירה הצבאית ובתווך שביניהם. לשם הבנת הקונפליקט אפרק את המשבר כתופעה כוללת לרכיבים המרכיבים אותו. ברצוני לטעון כי משבר המילואים הוא למעשה הצטברות של בעיות שונות, אשר הופעתן יחד בתקופה מסוימת יצרה מסגור שלהן כ"משבר". בעזרת פירוק המשבר לגורמיו נוכל לעמוד על טיב המשבר ולקשר אותו לשינויים אותם ראינו בפרק הקודם. כמו כן, מיפוי הבעיות יסייע לבחינת ניסיון ההסדרה של המשבר באמצעות חקיקת חוקים. בפרק הבא אבחן את ההסדרות השונות בחקיקה הנוגעת למילואים בהתאם לבעיות הללו.

בפתח הפרק אציג את הירידה במוטיבציה לשירות במילואים שהופיעה בתקופה זו. כמו כן אראה את הבניית התופעה כ"משבר מילואים" בשיח הציבורי. לאחר מכן אאפיין את הבעיות השונות שהצטברו יחד לכדי משבר מוטיבציה במילואים. הצגת הבעיות תתבסס על הסוגיות שעלו בראיונות שערכתי וכן על דבריהם של חברי הכנסת אשר נאמו במליאת הכנסת בימי ההצבעה על חוק המילואים (בקריאה ראשונה ב-31/5/2005 ובקריאה שנייה ושלישית ב-2/4/2008). הבעיות תחולקנה לשניים, בעיות הנוגעות למישור הצבאי ובעיות הנוגעות למישור האזרחי. במישור הצבאי עלו שלושה סוגי בעיות; הסוג הראשון נוגע לירידה במוטיבציה לגיוס. השני, לפגיעה בכשירות המבצעית של אנשי המילואים בשל הזנחת האימונים והציוד שלהם. הסוג השלישי מתמקד בתחושת חוסר נחיצות גוברת של המילואים. במישור האזרחי עלו בעיות הנוגעות לקשיים מול הסביבה האזרחית ביציאה למילואים. ראשית, ירידת ערך התגמול הניתן למשרתי המילואים. שנית, פגיעה במקומות העבודה של משרתי המילואים בשל הישרות במילואים. שלישית, פגיעה בלימודים האקדמיים בשל השירות. רביעית, בעיה שעלתה בנוגע לביטוח הניתן לאנשי המילואים במקרה של פגיעה במילואים. לאחר שאציג את כל הבעיות אוכל לאגד אותן יחד ולהגדיר בעזרתן את משמעות משבר המילואים באופן ברור יותר.

4.1 ירידה במוטיבציה לשירות במילואים והגדרתה כמשבר

בטרם אפרק את "משבר במוטיבציה במילואים" לבעיות השונות המרכיבות אותו, אציג את הירידה במוטיבציה לכשעצמה. כאמור, משבר המוטיבציה במילואים היה דומיננטי בשיח הציבורי בשנות ה-90' ובעשור הראשון לשנות ה-2000. יורם פרי (1999) מתאר את הירידה במוטיבציה לשירות בצה"ל, ובמילואים בפרט, כביטוי המובהק ביותר לדעיכת ההגמוניה הצה"לית אותה הצגתי בפרק הקודם. עוד הוא מציג כי תחושת חוסר הגינות בחלוקת נטל השירות כמו גם הלגיטימציה החברתית הניתנת להשתמטות הן הסיבות המרכזיות לתופעה. נוסף על דברים אלה, הצגתי בפרק הקודם גורמים נוספים שהיו ברקע ליצירת המשבר.

במאמרו מביא פרי נתונים מאמצע שנות ה-90' לפיהם למעלה ממחצית חיילי המילואים היו מעדיפים שלא להתייצב לשירות, בעוד שבשנות ה-70' רק 20% השיבו כך. הירידה במוטיבציה באה לידי ביטוי בהשתמטות בצורות שונות משירות המילואים. ברוך נבו ויעל שור (בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002) מתארים עליה בבקשות לשחרור ממילואים מסיבות רשמיות מותרות (רפואיות, משפחתיות, שהות בחו"ל, תפקידים חיוניים באזרחות ועוד) ולצדן השתמטות "אפורה" של בקשות אישיות לשחרור מהמפקדים. כמו כן מתוארת תופעה של אי-התייצבות בפועל לשירות. תופעות אלה מהוות ביטוי בשטח לירידה במוטיבציה לשירות.

קציני המילואים עימם שוחחתי סיפרו על חוויותיהם כמפקדים אשר נדרשו להתמודד עם הירידה במוטיבציה, בבקשות לשחרור והתייצבות נמוכה לשירות. אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, מתאר את השינוי באווירה, בה פחות אנשים רוצים לשרת במילואים. הוא מספר כי הוא כמפקד בשנות ה-90' נדרש להתעסק עם בקשות רבות של חיילים לשחרור ממילואים, מה שלא היה בתקופות קודמות:

עכשיו בד בבד אנחנו מרגישים כמפקדים בתוך המילואים שאנשים פחות ופחות רוצים לבוא למילואים... [ב]שנות ה-90', אני מרגיש שזה לא אותו דבר. אני מתעסק, [כ]מג"ד נגיד, בהמון בבקשות של חיילים להשתחרר שלא התעסקתי איתם. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015)

הבקשות לשחרור ממילואים, אותן מתאר לביא, משקפות ירידה במוטיבציה לשירות. לביא לא מתייחס לגורמים השונים באזרחות המקשים על ההתייצבות למילואים, אלא לתופעה הכוללת של חיילים רבים המבקשים להשתחרר מחובת השירות. סוג זה של השתמטות נוגע באנשים נורמטיביים, אשר מבקשים לקבל שחרור ממילואים, אך מבלי להפר את כללי המערכת.

סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, סיפר על אחת מחוויותיו כמג"ד מילואים בה הוא הבחין באופן בולט בבעיית המוטיבציה. הוא מתאר כיצד בתעסוקה מבצעית של גדוד מקביל, הייתה התייצבות דלה של חיילי המילואים עד כדי פגיעה במשימה הצבאית:

היה גדוד צנחנים לפניי שהיו לו 700 חיילים במצבה מה שנקרא, כאילו בסך הכול חיילים שרשומים בגדוד, אבל לחרמון הוא הגיע רק עם 200 חיילים. עכשיו מה זה אומר... מבחינה מבצעית זה אומר שאם במוצב מסוים צריך 20 חיילים, הם נמצאים שם עם 15 חיילים. (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, פברואר 2016)

ברוך מתאר מקרה אמיתי בו אנשי המילואים לא התייצבו לשירות אליו נקראו, כביטוי ממשי למשבר המוטיבציה. "המשבר", לפי התיאור של ברוך, איננו רק עניין תיאורטי, אלא מהווה פגיעה ממשית בתפקוד הצבאי של מערך המילואים. חשוב להדגיש כי סיפור זה הינו רק דוגמא אחת למציאות שרווחה בתקופה זו במערך המילואים.

בשנת 1996 יצא דו"ח של מבקרת המדינה, מרים בן-פורת, אשר עסק בבעיות סביב מערך המילואים. הדו"ח אפיין את הבעיה המרכזית כירידה במוטיבציה לגיוס. כפי שנכתב: "[קיים] קושי גובר והולך בגיוס חיילי מילואים לשירות פעיל בחלק ניכר מהיחידות" (מופיע אצל פרי, 1999). אל"מ (מיל') לביא, שהיה מח"ט מילואים, מציין את דו"ח המבקר משנה זו כמקום בו הוגדרה לראשונה התופעה כמשבר מוטיבציה במילואים:

בדו"ח מבקר המדינה של בן-פורת, היא הייתה אז מבקרת המדינה, שמצאה... זה הדו"ח שלראשונה שנקב במושג המפורש שנקרא **משבר המוטיבציה של המילואים**. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015, דגש שלי)

נראה כי מבקרת המדינה הצליחה להגדיר דבר שרבים חשו, אך לא ידעו איך לכנותו. נתינת שם לתופעה ממסגרת אותה מעתה ואילך באופן מסוים. כלל הבעיות סביב מערך המילואים מוגדרות כעת כ"משבר המוטיבציה" והביטוי הופך לשגור בפי כל. בהמשך דבריו מתאר אל"מ (מיל') לביא את התפשטות הביטוי, שהפך נפוץ:

אז הייתה מטבע לשון שנקראה "משבר המוטיבציה" **כולם דיברו על משבר המוטיבציה**, מה עושים עם זה, חייבים לפעול... איך אנחנו מטפלים בבעיות של המילואים. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015, דגש שלי)

לביא מספר כי בשלב מסוים תופעת משבר המילואים הפכה למטבע לשון והייתה נפוצה בכל מקום. על אף ההגדרה הממצה, לכאורה, הבעיות המרכיבות את התופעה ממשיכות להתעצב ולהשתנות ועם הזמן התווספו בעיות חדשות. אולם מאחר שנוצרה ההגדרה הכוללת, כלל הבעיות נשאבות באופן כמעט אוטומטי תחת אותו ביטוי מוכר. בכדי לעמוד על טיבו של משבר המילואים, ברצוני לפרק את הביטוי בחזרה לגורמים המרכיבים אותו, להבין מהו בדיוק אותו משבר וממה הוא מורכב. מתוך כך אוכל לבחון את ההסדרה החוקית שנוצרה למשבר ולראות אילו מרכיבים של המשבר הוסדרו ובאיזה אופן.

מכיוון שאנשי המילואים נמצאים הן בעולם הצבאי והן בזה האזרחי, גם הבעיות שמרכיבות את המשבר במוטיבציה למילואים נוגעות לשני העולמות.

4.2 הבעיות במישור הצבאי

בספרות העוסקת במערך המילואים בישראל מתואר חוזה סמוי בין חייל המילואים לצבא (היימן, 2004, גזית ואחרים, 2004, Ben-Ari & Lomsky-Feder, 2011). על פי החוזה חייל המילואים מצפה מהצבא לשירות משמעותי כל המובנים. זאת על-ידי זימון למילואים רק כאשר יש צורך תוך ניצול יעיל של הזמן בשירות. כמו כן מצפה חייל המילואים להכשרה ולאמון מתאימים, עם תנאי שירות הולמים. לבסוף מצופה כי המערכת הצבאית תעריך ותכבד את תרומת אנשי המילואים ותשמור על עקרון השוויון בנטל. בהתאם הצבא מצפה מחייל המילואים להתייבב לשירות ולבצע את המוטל עליו, תוך ניתוקו מסביבתו האזרחית. פגיעה במרכיבי החוזה, מפרה את האיזון שבין הצבא לחיילי המילואים ומביאה לבעיות שונות ולירידה במוטיבציה.

הבעיות במישור הצבאי מתייחסות להפרה של חלקים מסוימים בחוזה הזה. ראשית, פגיעה במוכנות ובכשירות של אנשי המילואים בשל צמצום ואיכות האימונים והקצאת ציוד לקוי לחיילים. שנית, אנשי המילואים חווים תחושת חוסר נחיצות במערך, וירידה באמון, בשל שימוש מינורי במערך המילואים במשך מספר שנים. העמקת הפגיעה בשני ההיבטים האלה העצימה את חוסר המוטיבציה לשירות בקרב אנשי המילואים.

4.2.1 ירידה בכשירות המבצעית: פגיעה באימונים והציוד הלקוי

אימוני יחידות המילואים עברו החלשה כפולה החל מסוף שנות ה-80, צמצום ניכר בכמות האימונים וכן ירידה באיכות האימונים המבוצעים. באופן זה מופר חלק מההסכם שבין חיילי המילואים לצבא. הירידה בכמות האימונים של מערך המילואים קשורה בשניים מהגורמים למשבר אותם סקרתי בפרק הקודם. הראשון, צמצום היקף ימי המילואים המבוצעים מדי שנה

שהוביל לקיצוץ מסיבי באימונים. השני, שינוי במצב הגיאופוליטי שיצר תחושה שיש פחות צורך בכוחות מילואים ועל כן אין צורך להשקיע יותר מדי באימונים. בשילוב בין שני הגורמים נוצר מצב בו היחידות שכן גויסו למילואים נשלחו בעיקר למשימות של ביטחון שוטף בשטחים ופחות לאימונים (Levy, 2011). תא"ל מיכאל מציג את צמצום המילואים מסיבות תקציביות:

כל פעם כאשר התחילו להיות בעיות תקציביות בתקציב הביטחון הדבר הראשון שפגעו בו זה האימונים בכלל, ואימוני המילואים בפרט. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

תא"ל מיכאל מסביר כי קיצוץ האימונים הוא המקום המידי והנוח ביותר לצה"ל לחסוך כסף. עם זאת, ההשלכות של קיצוץ האימונים הן ארוכות טווח ומשפיעות על המוכנות של אנשי המילואים למשך שנים קדימה. בנוסף לקיצוץ בכמות המילואים, עלו תלויות על טיב האימונים שכן מתקיימים. נעם, עיתונאי העוסק בתחום הביטחון תיאר תחושות קשות בקרב אנשי המילואים בנוגע לאיכות האימונים המתקיימים:

אני חושב שבהדרגה, בעיקר אצל הקצינים, או אצל החיילים היותר מאומנים, התחיל להתפתח תסכול על רמת האימונים. התחילו לדבר על זה, לא דיברו על זה הרבה, [ואז] ב-2006 באה ההתרסקות. הגיעו גדודים לא מוכנים לקרב, מילואימניקים שלא ידעו מה לעשות, צוותי טנקים שלא ידעו איך להתמודד עם פריסת זחל. כבר שכחו ולא עושים. (נעם, עיתונאי לשעבר, פברואר 2016)

התלויות שנעם מתאר לגבי איכות האימונים לא הצליחו להשפיע על המערכת וכפי שהוא מסביר תוצאות הפגיעה באימונים התגלו ברגע האמת במלחמת לבנון השנייה ב-2006. הגיוס למלחמת לבנון השנייה הגיע לאחר שבמשך שנים חיילי המילואים לא התאמנו מספיק ואימונים שהתקיימו היו באיכות נמוכה. כמו כן למעלה משני עשורים לא נקראו אנשי המילואים למלחמה בגבולות (למעט מבצעים מוגבלים בשטחים). כתוצאה מכך הכוחות נכנסו למלחמה כאשר הכשירות שלהם לקויה, אנשי המילואים חשו לא מוכנים והביצועים שלהם במלחמה היו בהתאם. בתום המלחמה יצאו אנשי המילואים למחאה על הזנחת מערך המילואים בשנים שקדמו לה (שם).

חיזוק לדבריהם של המרואיינים ניתן למצוא בדבריו של חבר-הכנסת אריה אלדד, מסיעת האיחוד הלאומי-מפד"ל, במליאת הכנסת ביום 2/4/2008 בהצבעה בקריאה שניה ושלישית על חוק שירות המילואים התשס"ח-2008. חה"כ אלדד מבקר את הזנחת אימוני המילואים, אשר לטענתו נעשו

באופן מכוון לאור "אשליית" השלום הקרב. הוא טוען שבשל כך המילואים הגיעו בלתי מוכנים למלחמת לבנון השנייה:

אנחנו מרחק נגיעה משלום ושאר הבלים, ודאי שמקצצים בתקציבים לצבא. מי צריך צבא גדול בעידן השלום ולמה לאמן צבא מילואים ולפגוע במשק ובחיי המשפחה? **כך ניוונו את מערך המילואים ביוזעין**. לא כי לא היה כסף - ניוונו אותו כי **חשבו באמת שכבר אין בו צורך**... וודאי שאין צורך לאמן ולצייד את חיילי החי"ר והשריונאים, וכך הגענו למלחמת לבנון כפי שהגענו, עם צבא מילואים בלתי כשיר. (אריה אלדד, פרוטוקול ישיבה מס' 229, מליאת הכנסת ה-17 (2/4/2008), דגש שלי)

מתוך השקפת עולמו מדגיש חה"כ אלדד את ההיבט הגיאופוליטי שבצמצום האימונים. כפי שראינו לעיל, גם להיבטים של חסכון בתקציב היה משקל בהחלטה זו. ומכל מקום, השלכותיה אכן התבטאו בחוסר המוכנות של מערך המילואים במלחמת לבנון השנייה.

נוסף על מצב האימונים, גם מצב הציד הניתן לאנשי המילואים היה לקוי, מיושן וחסר. אנשי המילואים מתארים כי הציד שניתן באימונים היה מיושן, בחלקו מקולקל וחוסר באמצעי לחימה מספקים לאימון. הציד בתעסוקות המבצעיות היה אף הוא חלקי, ואנשי המילואים נדרשו להשלים חלק מהציד הבסיסי בכוחות עצמם ועל חשבונם. המשמעות של ציד כזה הוא חוסר מוכנות של מערך המילואים. ברמת האימונים, חוסר היכרות עם אמצעי הלחימה המתקדמים וברמת הפעילות, חוסר בציד, או ציד לא תקין לשימוש בעת חירום. סא"ל (מיל') שלומי, מג"ד מילואים לשעבר, מספר על חוויותיו הראשונות כקצין צעיר במילואים במהלך שנות ה-90. חוסר בציד, ציד שאינו מתאים והצורך לקחת ציד הביתה בין המילואים בכדי שיהיה לשירות הבא:

אני זוכר שפעם היינו נוסעים בנז-נונים כאלה [רכבים ממוגנים], ויש קסדות, אין קסדות, הקסדה לא מתאימה, השכפ"ץ תמיד קטן, המדים קטנים... פעם היינו צריכים לריב, לשמור בבית מחסניות, היינו יוצאים למילואים ולוקחים ציד למילואים הבאים... איפשהו בחומת מגן, הבינו שצריך שוב את מערך המילואים, [אבל] נגמ"שים לא הניעו, ונהגים לא היו מוכשרים. " (סא"ל (מיל') שלומי, מג"ד מילואים לשעבר, ינואר 2016)

מצבו הלקוי של הציד, כפי שמתאר סא"ל (מיל') שלומי, היה בעייתי בעיקר כאשר נזקקו לציד בזמן אמת במבצע חומת מגן. אז נוכחו לדעת שבשעת מבחן הציד לקוי, וכפי שהצגתי לעיל, כוח האדם אינו מוכשר לתפקידו.

ניתן לסכם את סוגיית חוסר המוכנות של מערך המילואים באמצעות דבריו של אל"מ (מיל') חיים. חיים מתייחס למוכנות מערך המילואים לפני מלחמת לבנון השנייה ומביא הן את מצב הציוד במחסנים והן את רמת האימונים כגורמים לחוסר המוכנות.

גם מצב הימ"חים [יחידות מחסני החירום], גם מצב האימונים. כמעט בכל חטיבות המילואים שנלחמו בלבנון השנייה היה משבר... כלומר, זה גם משבר בציוד, גם משבר באמון, מה שנתפס כמשבר במוכנות. (אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, יוני 2015)

עד כה ראינו כיצד בשל צמצום ימי המילואים והזדמנות לחסוך בתקציב הביטחון, וכן מסיבות הקשורות למציאות הגאופוליטית המשתנה, צומצמו אימוני המילואים. כמו כן ראינו כי הציוד שניתן לחיילי המילואים היה חלקי ומיושן. בסיום דבריו מחבר חיים את בעיות המוכנות לפגיעה באמון של משרתי המילואים במערכת הצה"לית, שאותה אפיין כבעיה הבאה שנוצרה.

4.2.2 תחושת חוסר אמון הדדי וחוסר נחיצות של המערך

לצד בעיית המוכנות והכשירות של מערך המילואים, צמחה גם בעיה של חוסר אמון במערכת הצבאית ותחושה של חוסר נחיצות אמיתי של המערך. כפי שצינתי לעיל, הציפיה המרכזית של אנשי המילואים מהצבא היא כי השירות שלהם יהיה משמעותי. לשם כך הם מבקשים להיקרא לשירות שעה שצריך אותם, ושהשירות יהיה מנוצל באופן מיטבי. במהלך התקופה שבין שנות ה-80 לעשור הראשון של שנות ה-2000 חל, כאמור, צמצום גדול בהיקף ימי המילואים. בשל מיעוט מופעי המילואים, עלתה תחושה שאין צורך אמיתי במערך וכי השירות במילואים "מיותר". כמו כן, בשל שינוי אופי האיום, ירדה המוכנות לקראת מלחמה כוללת, וכוחות המילואים לא נקראו לאירועי לחימה של ממש. מנגד, בתקופה זו התפרצו האינתיפאדות מה שהוביל לעיסוק מוגבר במשימות ביטחון שוטף בשטחים ויצרו שחיקה של כוחות המילואים במשימות מול אזרחים פלסטינים. בנוסף, המבצעים השונים בלבנון ובשטחים היו בהיקף מצומצם מה שלא חייב גיוס כוחות גדולים של מילואים. כך שאנשי המילואים חשו כי אין בהם צורך אמיתי למשימות צבאיות גרידא. לכך מצטרפת גם הפגיעה באימונים והציוד הלקוי, שנתפשו כביטוי לזלזול במערך המילואים, ופגעו אף הם בתחושת האמון במערכת הצבאית כפי שציין אל"מ (מיל') חיים.

תא"ל מיכאל, מתאר את המשוואה של אנשי המילואים לפיה מיעוט מילואים וצמצום האימונים מסמלים חוסר נחיצות של המערך:

הפסקת האימונים כבר בקדנציה שלי יצרה בעיות אמון לא קטנות מול המילואים ומול הסדיר... הדבר הזה [צמצום היקף ימי המילואים והאימונים] שם סימן שאלה על נחיצותו בכלל של מערך המילואים. 'צריך את זה? לא צריך את זה? אם אתה לא מאמין אותי ולא קורא לי אולי אתה לא באמת צריך אותי, ואז למה אתה מבזבז לי את הזמן?'.
(תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

מיכאל מציג כי צמצום האימונים הוביל לפגיעה באמון של משרתי המילואים במערכת הצבאית, כביטוי להפרת החוזה. ההיגיון אותו מציג מיכאל הוא פשוט, אם משהו הוא נצרך- עושים בו שימוש, אם לא, כנראה שאין בו צורך. מיעוט הקריאה למילואים מאותת לחיילי המילואים כי אין צורך של ממש בשירות שלהם. כך, גם כאשר נקראים משרתי המילואים לשירות, השירות נראה כמיותר וכבזבז זמן. נקודה זו מעמיקה את ההסתכלות על הבעיה. תחושת חוסר הנחיצות היא תוצאה של תהליך מתמשך ואינה תלויה באירוע נקודתי. הירידה בהיקף ימי המילואים וכן הצמצום באימונים היו תהליך שהלך והתעצם לאורך שנים, וביסס תודעה מסוימת בקרב אנשי המילואים. לאחר שהתפישה של חוסר נחיצות השתרשה, קריאה למילואים, גם אם מדובר באימון רציני או בתעסוקה מבצעית חשובה, נתפשת כאירוע חד פעמי שאינו מעיד על הכלל. על כן, טיפול נקודתי לא יספק ויש צורך במהלך עומק שיוביל לשינוי תודעתי.

על עניין צמצום ימי המילואים והפגיעה באימונים, נוספת סוגיית המימוש של אנשי המילואים. סוגיה זו שואבת מהמורכבות המובנית של מערך המילואים בתוך צה"ל כגוף משני. אנשי המילואים רוצים לחוש שווים לכל דבר לחיילים הסדירים. על כן, בשעה שהם נקראים לשירות, ובפרט לאירועי לחימה, הם רוצים להיות שותפים מלאים לעשייה. כאשר אנשי המילואים נשארים בצד, לאחר שכבר גייסו אותם למילואים, הדבר מטיל ספק בצורך האמיתי בהם. צבי מתאר את התחושות של אנשי המילואים בעקבות אירוע לחימתי בו הוכנסו כוחות לקרב, אך אנשי המילואים נותרו מאחור:

כשאתה בסוף איזה חברת כוח אדם, או איזה משהו כשאומרים לך הנה הכנסנו 10 צוותי קרב חטיבתיים אבל **אותך אנחנו לא באמת צריכים**. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015, דגש שלי)

המסר המתקבל אצל אנשי המילואים לאחר אירוע כזה הוא שאין בהם צורך אמיתי. הגיוס לפעילות כזו או אחרת נראה כמסגרת חלולה שאין בה כוונות רציניות ביחס למערך המילואים. סא"ל (מיל') שלומי הרחיב את תחושת חוסר הנחיצות לתחושה של השפלה. גיוס למילואים

לשירות שאינו מאורגן דיו, צמצום האימונים ופגיעה במוכנות הכללית של המערך לצד הקצאת ציוד שאינו מספק, יוצרים תחושה של השפלה ויחס מזלזל כלפי אנשי המילואים. כלומר, מעבר למסר הסמוי שמועבר על ידי המערכת הצבאית שהיא איננה זקוקה באמת למערך המילואים, חווית השירות בפועל רצופה היבטים שמשקפים זלזול במערך המילואים:

אני כחייל מילואים מרגיש מושפל אם צריכים אותי או לא צריכים אותי, אם נותנים לי עכשיו מעיל או לא רוצים לתת לי עכשיו מעיל. (סא"ל (מיל') שלומי, מג"ד מילואים לשעבר, ינואר 2016)

ההשפלה אותה מציג שלומי היא מתוך חווייתו של איש המילואים העומד בפני המערכת הצבאית והיא "לא סופרת אותו". היא לא מעניקה לו את הציוד הדרוש, לא מאמנת אותו מספיק ולא קוראת לו לשירות, וודאי שלא משמעותי.

לסיכום, בעיית האמון של אנשי המילואים ותחושת חוסר הנחיצות היא תוצר של תהליך מתמשך. במשך שנים ארוכות חל צמצום בהיקף ימי המילואים והאימונים, השירות הצטייר כלא משמעותי עם משימות נחותות מאלו של המערך הסדיר, והציוד הניתן היה חלקי ולקוי. על בסיס המורכבות המובנית שבשניות מערך המילואים במערכת הצבאית, נוצרה תחושה של חוסר נחיצות במערך המילואים ובעתיו חוסר אמון הדדי בין מערך המילואים והמערכת הצבאית. סוגיה זו עומדת בפני עצמה במתח בין מערך הסדיר ומערך המילואים. ההסדרה שמנסה להביא חוק המילואים לבעיות במערך, כפי שאציג בהמשך, נוגעת גם לבעיה זו כחלק ממכלול הבעיות. לצד העיסוק בבעיות הקונקרטיות של כשירות ומוכנות המערך, אראה כי החוק מבקש להתייחס גם למרכיב התודעתי ביחסים שבין המערכים.

4.3 הבעיות במישור האזרחי

בדומה לחוזה המתואר בין חיילי המילואים לצה"ל, אריאל היימן (2004) מתאר חוזה בלתי כתוב בין חיילי המילואים לחברה. חיילי המילואים מתגייסים למילואים ומוכנים להקריב את חייהם למען המדינה, אך מצפים בתמורה ליחס הוגן מהחברה. לפי היימן, משרתי המילואים מצפים מהחברה שתגבה את היציאה למילואים רעיונית ומעשית. מחד, הענקת משמעות ערכית למילואים ומתן יחס מכבד ולא מזלזל למשרתים במילואים. מאידך, הערכת מעשה היציאה למילואים גם באופן של מתן תגמולים חומריים וסמליים. כמו כן, אנשי המילואים מצפים לתמיכה של המערכות האזרחיות הסובבות כך שלא יפגעו משרתי המילואים מהשירות;

במקומות העבודה, באקדמיה, מבחינה כלכלית ומבחינה חברתית. לבסוף מצופה כי החברה תדאג ותתמוך את משפחתו של איש המילואים בעת העדרו (שם ; 9).

הבעיות במישור האזרחי שהחלו להצטבר בשנות ה-80' וה-90' מבטאות הפרה של מרכיבים בחוזה שבין אנשי המילואים לחברה. גם אם לאורך כל השנים לא נשמר החוזה באופן מוחלט, בתקופה זו הצטברו הדברים כך שהם הפכו לתופעה שמוגדרת כבעייתית. הפרת החוזה בתקופה זו מתקשרת לשינוי בשיח הכלכלי-חברתי בישראל, כפי שסקרתי בפרק הקודם, אשר העלה את קרנם של ערכים חדשים שפחות משתלבים עם יציאה למילואים. כמו כן דעיכת ההגמוניה הצה"לית ובתוך כך ירידה במעמד מערך המילואים, משפיעה אף היא על ירידת התמיכה החברתית באנשי המילואים (פרי, 1999)

אם כן, הבעיות שעלו בתקופה זו נסובו בעיקר על העדר תמיכה מהמסגרות האזרחיות השונות הנוגעות לחייו של איש המילואים. תחילה אציג את הירידה בערך הסמלי של שירות המילואים המתגלמת בדעיכת התגמול הסמלי עבור השירות ובציפייה להעלאת התגמול החומרי. סוגיה זו מסמלת שינוי בתפישה של מערך המילואים בחברה, מיתרון יחסי לחסרון. לאחר מכן אציג את הבעיות הקונקרטיות במעגלי החיים השונים של אנשי המילואים. ראשית, פגיעה באנשי המילואים בסביבת העבודה. שנית, קשיים של אנשי המילואים מול מוסדות אקדמיים. שלישית, קשיים של משפחות אנשי המילואים ובפרט בעיית הביטוח הניתן לאנשי המילואים בעת פגיעה בשירות. בעיות אלה מול הסביבה האזרחית של אנשי המילואים מקשות עליהם להתייבב לשירות ופוגעות במוטיבציה.

4.3.1 ירידת הערך החברתי של השירות, החלשות ההמירות וציפייה לתגמול חומרי

הסוגיה הראשונה שעברה שינוי והחלה להתגלם כבעיה היא ירידת הערך הסמלי של השירות במילואים שיצרה בעיתיות בנוגע לתגמול הניתן עבור שירות המילואים.

היציאה לשירות מילואים הינה חובה המוטלת על יוצאי צבא על פי חוק, אך יחד עם זאת המערך מושתת על רוח התנדבות ומקדש את ערך התרומה לכלל. התגמול על שירות המילואים נקבע בחוק כפיצוי (חלקי) על אבדן ההכנסה הנגרם בשל השירות (גרינברג, 2001). בפועל לאורך כל השנים ניתנו תגמולים, בעיקר סמליים, עבור השירות שאינם נכללים בגדר הפיצוי. בראיונות עלו נקודות שונות בנוגע לתגמול המשקפות דעיכה של הערך הסמלי של השירות ולעליית דרישה להגדלת התגמול החומרי. השינויים בשיח אודות התגמול הראוי עבור שירות המילואים משקפים פרובלמה מתמשכת בעניין המילואים. כאשר ערך השירות לכשעצמו אינו מספק והתגמול

הסימבולי אף הוא נשחק, השירות במילואים נתפש כבעיה שאינה "משתלמת" בעולם הערכים החברתי.

דברים אלה משתלבים עם הרעיונות של יגיל לוי (2007, 2014) אשר מאפיין את יחסי החברה-צבא בישראל לפי מודל "המשוואה הרפובליקנית". האזרחים ממלאים את חובתם למדינה ומשרתים בצבא תוך סיכון אישי ובתמורה זוכים לתגמולים סמליים וחומריים. את התגמולים הסמליים הניתנים על השירות בצה"ל מסביר לוי באמצעות המונח "המירות". המירות בהקשר הזה היא המרה של ההשקעה וההקרבה בזירה הצבאית ליתרונות בזירה האזרחית. לטענתו, עד לשנות ה-80' ההמירות עבור שירות המילואים הייתה סמלית בעיקרה. שירות במילואים, ובפרט התנדבות לתפקידי פיקוד הקנו הטבות ונקודות זכות בעולם האזרחי. עם השינוי במבנה השוק ובערכים החברתיים וכן שינוי דמוגרפי בהרכב המשרתים בצה"ל, ירד בהדרגה ערכן של ההטבות הסמליות. בהתאם, לפי המשוואה, ככל שיש ירידה בתגמולים הסמליים עולה דרישה להעלאת התגמולים החומריים.

סא"ל (מיל') שלומי, מג"ד מילואים לשעבר, מספר כי היותו בעל תפקיד במילואים סייע לו בעולם האזרחי. "זה שאני סגן אלוף ואקס מג"ד במילואים זה נחמד לי באזרחות, זה גם מאוד עוזר". הסביבה האזרחית מוצאת ערך ממשי ברזומה הצבאי של איש המילואים. סא"ל (מיל') דוד, שהיה קצין בכיר באכ"א, מתאר כי תופעה זו רווחה בעבר אך כיום לא רק שאין זה מהווה יתרון, אלא משתמע כחסרון בסביבה האזרחית:

אמרו לנו 'תקשיב, פעם הייתי בא לראיון, דבר ראשון הייתי מספר שאני מילואימניק. שאני סמג"ד, שאני מג"ד, ועשו לי כבוד. היום יש לי ראיון אני מחליף ממדים לאזרחי באוטו. וחס וחלילה לא מזכיר שאני מג"ד או משהו כזה. (סא"ל (מיל') דוד, קצין בכיר באכ"א לשעבר, פברואר 2016)

לפי דוד, שירות במילואים נתפש בעבר כבעל שווי בחברה האזרחית ובפרט בשוק העבודה, וכיום כדאי להימנע מלהזכיר עובדה זו שעשויה לפגוע במשרת המילואים בעולם האזרחי. דברים אלה משקפים את ההמירות בגרסתה המובהקת; יתרונות חברתיים הניתנים על שירות במילואים. כאמור, תמורות מסוג זה הן ברובן נחלת העבר, והתגמול עבור שירות מילואים שינה את פניו. סא"ל (מיל') דוד נוגע גם בשינוי שחל במעמד המילואים מדבר המעורר כבוד למשהו שיש להצניע. אל"מ לביא ממשיך את התמורות שחלו במעמד המילואים לאלו של מעמד הרופאים. בדבריו ניתן למצוא את השינוי הערכי-חברתי שהתרחש:

את מכירה את הביטוי, 'מכונית יד שניה שמורה מרופא'? הרופאים היו האליטה של העם. אמנם אתה עובד נורא קשה, אתה לא מקבל משכורת מי יודע מה, אבל אתה השידוך הכי טוב שיכול להיות... אתה האליטה החברתית. אתה יכול להסתפק במועט כי כבוד וכסף הם אינטרציינג'אבל (interchangeable)... כאשר הם [הרופאים] אבדו את מעמדם, את הכבוד נקרא לזה, הם כבר לא הסתפקו בנזיד העדשים שחולק להם, בתנאים שהם עובדים, והם שובתים. כן שבועת רופא, לא שבועת רופא, כן לטפל, לא לטפל, אנשים מתים בגלל זה מהשביתה, הכסף חשוב. אותו דבר קורה בעולם המילואים. כאשר בהערכה החברתית, בסטטוס החברתי, של איש המילואים, במיוחד מפקדים במילואים, הוא לא נותן פיצוי להשקעה ולמחיר, אתה מתחיל לעורר, אוקיי. אז טוב, אם אני לא מקבל כבוד אז לפחות שאני אקבל כסף. וזה בסדר, זה ההבדל בין חברה מגויסת סוציאליסטית לבין חברה קפיטליסטית. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015)

אל"מ (מיל') לביא משווה בין הירידה במעמד הרופאים, לירידה במעמד מערך המילואים. לדבריו, כפי שהרופאים דרשו העלאה בשכר לאור הירידה בסטטוס החברתי, גם אנשי המילואים מבקשים תגמולים חומריים על פני התגמולים הסמליים שקטנו. חשוב להדגיש כי תמיד הייתה ציפייה לקבלת ערך כלשהו בתמורה לשירות סמלי או חומרי. בדומה לתיאוריה של יגיל לוי, מוצגת דעיכת ההמירות הסמלית ועליית ערך התגמול החומרי על פניה. בסוף דבריו מייחס לביא את עליית הערך החומרי באופן ישיר לשינוי בערכים המובילים בחברה. השאיפה לדבריו להרוויח משהו ממשי מהמילואים, קשורה באופן ישיר לשינוי השיח בחברה. משתמע מדבריו שהמילואים כערך נעלה לכשעצמם, המייצרים מעמד חברתי מובחן, קשורים בערכים סוציאליים שהיו מרכזיים בתקופות קודמות. התגמול החומרי אליו נוטה השירות במילואים, מתקשר להלכי הרוח החדשים בחברה, הקפיטליסטיים.

נעם, עיתונאי העוסק בתחום הביטחון, מקשר את עליית שיח הזכויות והציפייה לתגמול חומרי לשינויים בזירה הגיאופוליטית. הירידה בכמות המלחמות הכוללות לצד עליית התקוות לשלום, כוננו תחושה שהחברה הישראלית חדלה להיות חברה תחת איום. במצב זה, לגיטימי לצפות לתגמול חומרי הולם על השירות ולא להסתפק בהערכה חברתית ובתגמולים סמליים:

נהיה לגיטימי להגיד אני כמילואימניק רוצה א, ב, ג. זה נהיה לגיטימי בכל מיני היבטים... זכויות, קרבות על זכויות... יצא כאילו העניין הזה של חברה במאבק תמידי, שלא יפה

להתלונן, לא יפה לשאול מה טיב העומס, לא יפה להתווכח על תגמולים, זכויות כספיות וכו', פתאום זה, הנה, סה"כ יש פה פוטנציאל לחברה נורמאלית, למה החברת מאבק, החברת הישרדות... אנחנו מבינים שצריכים ללכת לשירות, אבל אנחנו כבר לא הולכים כעדר צייתן, חייל מילואים אומר, 'בסדר, אני אלך ל-40-30 יום אם צריך, אבל תדאגו לי, אנחנו הולכים, אבל מצד שני תנו לנו את זכויותינו'. (נעם, עיתונאי, פברואר 2016)

נעם מעלה את עניין התגמול כחלק משיח הזכויות שעלה במילואים. התחושה שהחברה הישראלית נעשית חברה "נורמאלית" מאפשרת לערער על תנאי השירות (במובן הרחב של המילה) של משרתי המילואים. עניין הזכויות הוא פן נוסף, בסיסי יותר, של אותה ציפייה לתגמול חומרי עבור השירות. למעשה נקודת ההתחלה היא שלא תפגענה זכויותיו של איש המילואים, ועליהן התווספה הציפייה לתגמול נוסף עבור השירות. כאמור, נעם קושר זאת לשינוי בתחושות האיום והשאפה להפוך לחברה "רגילה". בחברה כזאת נראה לגיטימי לצפות לתגמול הולם עבור שירות במילואים.

אל"מ (מיל') חיים קושר את עליית הציפייה להטבות חומריות לסוגיית חלוקת נטל השירות במילואים. כפי שתיארתי בפרק הקודם, סוגיה זו נמצאת בין גורמי הרקע למשבר המילואים. לדבריו, כל עוד השירות הוא אוניברסאלי, אין ציפייה לתגמול מיוחד. הדרישה עלתה לאור העובדה שרק אחוז קטן מהאוכלוסייה משרתים כיום במילואים :

אם כולם עושים [מילואים] אז במילא לא מגיע לאף אחד הטבות כי זה לכולם, זה לא של קבוצה ייחודית. ולכן בגלל שכולם עושים גם לא צריך לצ'פר אותם כי אתה לא יכול לברוח מזה. והצבא מרגיש שיש לו מספיק אנשים. (אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, יוני 2015)

דברים אלה משקפים נדבך נוסף במשוואה הרפובליקנית, שלא נאמרו לפני כן באופן מפורש : כל עוד מילוי החובה האזרחית לשירות במילואים מתקיים על ידי רוב החברה, אין ציפייה לתגמול מיוחד. אך כאשר חובה זו נעשית בידי מעטים, הציפייה לתגמול עולה. צמצום מערך המילואים לא משנה רק את האתוס הלאומי של "צבא העם", אלא גם את משטר התגמול המסורתי. תא"ל (מיל') דקל, חוקר צבא ומילואים, מרחיב את היריעה בנוגע לאתוס "צבא העם" במילואים, אל מעבר לסוגיית השוויון בנטל. הוא מייחס את עליית שיח התגמול לדעיכת ההגמוניה של צה"ל ושל צבא המילואים :

לפי דעתי סיפור המילואים הוא נסדק. אז איך בכל אופן מחזיקים אותו? כי אין סידור אחר. זאת אומרת שלא תהיה ברירה, זו דעתי, שאם ירצו להמשיך להחזיק את המילואים, יצטרכו לתת גמול הולם, מה שהיום לא קיים. (תא"ל (מיל') דקל, חוקר צבא, אוגוסט 2015)

לפי דקל, לאור התמורות במודל המילואים כ"צבא העם", יידרש שינוי גם במבנה התגמול. מכיוון שהחברה הישראלית עדיין זקוקה לכוחות המילואים, הפתרון שיימצא יהיה העלאת הגמול החומרי. תובנה מעניינת שעולה מדבריו היא שהעלאת התגמול החומרי היא מגמה מתמשכת, וגם היום התמורה הניתנת איננה מספקת. בעניין זה ארחיב בפרק הדיון לאחר הצגת ההסדרה החוקית בפרק הבא.

חיבור הנקודות האחרונות מציג כיצד לאחר שנים ארוכות בהן לשירות במילואים היה ערך חברתי שהתבטא בתגמול סמלי עבור השירות, חל שינוי בהערכה החברתית למילואים ובהתאם בסוג התגמול המצופה. המרואיינים קשרו את השינוי לשינויים הסביבתיים שהוצגו בפרק הקודם כמצע עליו צמח המשבר. כל אלו יחד הופכים את סוגיית התגמול עבור השירות במילואים לבעיה שיש להסדיר. הסוגיה נמצאת במשא ומתן מתמשך בין חיילי המילואים למערכת הצבאית והמדינית בדרישה להעלאת התגמול החומרי. כאשר אנשי המילואים מצויים בתחושה שהם אינם מתוגמלים כראוי על השירות שלהם, הדבר מוביל לפגיעה במוטיבציה לשירות. כחל מהניסיון להסדיר את הבעיות נראה בפרק הבא כיצד החקיקה בנושא המילואים מתמודדת עם סוגיה זו. חשוב לציין כי גם לאחר חקיקת החוקים העוסקים בתגמול, נמשכים הדיונים ונעשים תיקונים שונים בנושא ההטבות והתגמולים.

דבריו של חבר הכנסת איתן כבל ממפלגת העבודה, במליאת הכנסת ביום ה-31/5/2005 בה הצביעו על הצעת חוק שירות המילואים בקריאה ראשונה, מסכמים את הסוגיה הזו ומחברים לפירוט של הבעיות השונות במישור האזרחי. חבר הכנסת כבל מבקש לדבר בשם כלל משרתי המילואים, אשר לדבריו מצפים לתגמול כספי הולם כפיצוי לבעיות המרובות בסביבה האזרחית:

נקודת המוצא המרכזית, ואני אומר את זה כאן בצורה הכי ברורה, ואני לא מתבייש לומר את זה, אני מרגיש שחיילי המילואים נמצאים מאחורי בעניין הזה - אנחנו רוצים תגמול הולם על ימי המילואים, כי גם התגמול שאנחנו מקבלים עבור ימי המילואים אינו מתקרב אפילו לבעיות שבהן אנחנו נתקלים. (איתן כבל, פרוטוקול ישיבה מס' 252,

מליאת הכנסת ה-16 (31/5/2005))

4.3.2 פגיעה בתעסוקה בשל שירות המילואים

היציאה לשירות מילואים מנתקת את איש המילואים מסביבתו האזרחית. מקומות העבודה של משרתי המילואים נדרשים לספוג את ההיעדרויות החוזרות של המשרתים. שיטת התגמול עבור השירות מפצה את המעסיקים וכן את חיילי המילואים העצמאיים בהחזר כספי מהביטוח הלאומי על פי גובה השכר. עם זאת, תפוקת העובד יורדת או נפסקת לחלוטין בשל היציאה לשירות מילואים ועל כך אין פיצוי. מורכבות זו של העסקת עובדי מילואים הייתה קיימת תמיד, והיא גלומה ביסוד המודל של צבא המושטת על כוחות מילואים אזרחיים. בשנות ה-80' עלתה המורכבות מדרגה והפכה לבעיה עבור המעסיקים ועבור המשרתים עם השינוי במבנה המשק. כפי שהצגתי בפרק הקודם, השינוי במבנה הכלכלי של ישראל, ובשיח החברתי-כלכלי, בא לידי ביטוי באופן ישיר בחוסר התאמה בין שוק העבודה החדש ליציאה למילואים. המעבר מכלכלה ריכוזית בה פועלות בעיקר חברות גדולות וממשלתיות, לכלכלת שוק חופשי מרובת חברות קטנות הפועלות בתחרות מקומית ובעיקר גלובלית, מקשה על חברות לספוג את יציאת עובדיהן למילואים. היעדרות העובד פירושו האטה בפעילות העסקית של החברות. כמו כן, התמחות העובדים נעשית פרופסיונלית יותר בענפים עתירי-ידע, לעומת היכולת לחפות על היעדרות בתעשיות המסורתיות. הקשיים של המעסיקים הפכו לבעיה של מערך המילואים כאשר המעסיקים החלו לנקוט בצעדים הפוגעים במילואים. בשלב גיוס העובדים מעדיפות חברות שונות להימנע מראש מהעסקת אנשי מילואים. כלפי עובדים קיימים המשרתים במילואים החלו להופיע איומים בפיטורין או לחילופין רמיזות ודרישות להימנע מהתייצבות לשירות.

תא"ל מיכאל מסביר כי הקושי הכלכלי להעסיק משרתי מילואים נוצר לאור הקיצוץ בהיקף מערך המילואים. לדבריו, כל עוד שכבה נרחבת באוכלוסייה שירתה במילואים, כל החברות נאלצו לספוג את הקשיים ולהתמודד עימם באופן אחיד. כאשר רק מעט משרתים, חברות בהן אין משרתי מילואים משיגות יתרון תחרותי ונוצרת תנועה המעדיפה להימנע מהעסקת אנשי מילואים:

וכמובן מנגנון תעסוקתי ותרבותי שמאוד מקשה... בשינוי של החברה הישראלית וכולי...
וככל שפחות אנשים עושים מילואים- המנגנון פחות מותאם, והמתחרים שלך שלא עושים מילואים. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

התיאור של מיכאל מחדד את הצד של המעסיקים אשר להם אינטרס עסקי שלא להעסיק אנשי מילואים. מצדם של אנשי המילואים מדובר בבעיה מהותית. שירות המילואים הוא חובה

המוטלת עליהם, אך בעטיה הם נפגעים בהיבט התעסוקתי. תא"ל מיכאל התייחס לעובדה שצמצום מערך המילואים יצר את הקושי עבור המעסיקים, אך מצדו השני של המטבע הוא גם זה שיוצר את הקושי עבור משרתי המילואים. צבי מתאר כיצד החלוקה הלא שוויונית של שירות המילואים יוצרת קושי לאנשי המילואים בעולם התעסוקה להתחרות מול מתמודדים שאינם משרתים במילואים:

כשאבא לי היה מ"פ במילואים בצנחנים, ועשה 30 יום בשנה אז ארבעה מעשרה עשו. כשאני עשיתי עשה אחד מעשרה. כשזה אחד מעשרה אתה, יש לזה השלכות בעבודה, אם כל בן-אדם שהמעסיק מראין עושה מילואים זה סיפור אחד, כשאתה זה [המיעוט], מתחיל להיות לך חיסרון מול מי שמתמודד מולך. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

צבי מתמקד בחסרון של משרתי המילואים בקבלה למקומות עבודה. אך גם בתוך מסגרות התעסוקה נתקלים חיילי המילואים בבעיות מול המעסיקים. אל"מ (מיל') מנחם מתאר באופן מפורט את מכלול הבעיות עימם מתמודדים אנשי המילואים בהיבט התעסוקתי. פיטורים, איום בפיטורים, עיכוב בקידום וכן התנכלויות ויחס שלילי ומזלזל:

תראו אני יוצא לעבודה אז מפטרים אותי, פשוט מפטרים אותי. המעסיק שלי לא מעניין אותו ציונות, הוא צריך לכלכל את העסק שלו, ואני זה שמניע אצלו את מכונת הדולרים, יש כזאת מכונת דפוס שמדפיסה דולרים, וברגע שאני איננו אין מי שמדפיס לו את הדולרים. מה עוד? זה גם פוגע לי בקידום בעבודה. אם המעסיק רואה שאני נמצא חודשיים בשנה במילואים... אז הוא מעדיף לקדם מישהו אחר, שבא יום יום לעבודה, וכשהוא נותן לו פרויקט הוא יודע שזה ייסגר ואין מילואים, ואין לו שום דבר שיעכב אותו. אז זה הפיטורים שלהם והיחס השונה שהם מקבלים מהמעסיק, ואפילו המעליב 'עוד פעם אתה במילואים? מה זה המילואים האלה? אתה מנסה לברוח מהעבודה?' (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

הנקודות שמנחם העלה הן מגוונות ומכילות את מגוון הפגיעות שעולות במפגש בין עולם התעסוקה לשירות המילואים. מעבר לכך, מנחם הבליע בדבריו אמירה משמעותית בנוגע למוטיבציות של שוק העבודה לעומת המוטיבציות של שירות המילואים. בעוד את שוק העבודה מניעים כסף, הצלחה ופיתוחים כלכליים, הרי שתמיכה במילואים מונעת מערכים, אותן הוא מכיל תחת הכותרת "ציונות". כלומר, ישנו מתח מובנה בין האזרחות למילואים, בין הסתכלות תועלתנית נטו לבין תפישת עולם רחבה יותר המכילה ערכים של תרומה לכלל גם ללא מטרות

רווח. הבחנה זו משתלבת עם השינוי בסולם הערכים אותו הצגתי כחלק משינוי השיח הכלכלי-חברתי כאשר מילואים משתייכים לעולם ערכים חברתי ושוק התעסוקה מונע מערכי קידום הפרט. אל"מ (מיל') לביא מדגיש אף הוא את המתח שבין המסגרות האזרחיות למערך המילואים. הוא טוען שביסוד הבעיות נמצא חוסר הערכה ותמיכה של מסגרות אלה באנשי המילואים :

אחת הסיבות העיקריות שהם לא מקבלים [תמיכה] באזרחות, הגורמים שאיתם הם עובדים, אם זה מעבידים, אם זה מרצים באוניברסיטה, כל מי שצריך לקחת בחשבון את העובדה שהם עושים מילואים, לא רואה אותם כעושים מלאכת קודש. (אל"מ (מיל'))
לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015, דגש שלי)

לביא מתאר את העדר התמיכה הכללית במשרתי המילואים. בדומה למנחם משתמע מדבריו שבכדי לתמוך, או לפחות לא לפגוע באיש המילואים נדרשת הכרה בערכים שהם מעבר לתועלת המידית. המילואים מוגדרים אצלו כ"מלאכת קודש", כלומר משהו שהוא נעלה יותר מהיום יום ועל כן צריך לחזק את העוסקים במלאכה זו. כמו כן, לביא מתחבר בדבריו לנקודת הקונפליקט הבאה שבין אנשי המילואים והמסגרות האזרחיות והיא המסגרת האקדמית.

עד כה ראינו כי אנשי המילואים נפגעים במקומות העבודה, הן בשלבי חיפוש העבודה והן בתוך מסגרות התעסוקה עצמן. מיעוט המשרתים במילואים, יחד עם שינוי השיח החברתי כלכלי, הן במובן של שינוי מבנה שוק העבודה והן במובן של שינוי סולם הערכים, העצימו את המורכבות המובנת שבין עולם התעסוקה לעולם המילואים. אל"מ לביא חיבר זאת למעגל נוסף בו נפגעים משרתי המילואים כתוצאה מהשירות, המסגרות האקדמיות.

4.3.3 פגיעה בלימודים האקדמיים

מסגרת נוספת בה חווים חיילי המילואים פגיעה היא המסגרת האקדמית. יציאה לשירות מילואים מנתקת את החייל-סטודנט מהרצף הלימודי וככל שהשירות ממושך יותר, הפערים הלימודיים אותם צובר הסטודנט מעמיקים. בנוסף, לסטודנטים חובות ומטלות אקדמיות אותן הם נדרשים להגיש מעת לעת. היעדרות מהלימודים מקשה על הגשת המטלות, הן ברמת האיכות והן בהיבט של מועד ההגשה. סטודנטים רבים נאלצים לחזור על קורסים ואף להאריך את לימודיהם בשל אי-עמידה בתנאים. דבר זה כרוך הן בעלות כספית והן ב"בזבוז" של שנה נוספת.

בדומה למורכבות בשוק העבודה, גם בסביבה האקדמית המתח עולה ככל שאי-השוויון בנשיאת נטל השירות עולה. סטודנטים המשרתים במילואים נמצאים בנקודת פתיחה קשה יותר מאלו

שאינם ועם זאת מצופה מהם לעמוד באותם התנאים. אל"מ (מיל') מנחם מתאר תחושה של משרתי המילואים כי הם נמצאים לבד מול המערכת האקדמית. באין מדיניות ברורה בנוגע לשירות מילואים, הם נתונים להחלטות עצמאיות של המרצים השונים בהתאם לרצונם הטוב.

באו סטודנטים ואמרו לנו, 'תשמע אנחנו לא מצליחים'... יש כאלה שלוקחים אותם באמצע הסמסטר למילואים, והמרצים.. אנחנו צריכים אח"כ להתחנן למרצה שיתן לנו מועד נוסף. והמרצה כבשלו. יש כאלה שנותנים, יש כאלה שלא נותנים, ויש כאלה שגם מתייחסים אלינו לא בסדר, כי אנחנו מילואימניקים. (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

חיילי המילואים מספרים כי במידה ושירות המילואים פוגע להם בבחינות או בחובות אקדמיות שונות, האפשרות לקבל מועדים מיוחדים לבחינות או להגשת עבודות תלויה בהחלטתו של המרצה. באופן זה נוצר חוסר שוויון בתנאים גם בין משרתי המילואים, שחלקם זוכים להתחשבות ואחרים לא. בנוסף, חיילי המילואים מתארים יחס בלתי ראוי לעיתים מהמרצים. יחס כזה הוא ביטוי לדברים שתיאר אל"מ (מיל') לביא, לפיהם הגורמים איתם נפגשים משרתי המילואים באזרחות אינם רואים את היציאה למילואים כמעשה נעלה, ועל כן אינם חשים צורך להתחשב ולהעניק למשרתי יחס מיוחד.

גם חברי הכנסת התייחסו לקושי המיוחד של הסטודנטים. סגן שר הביטחון, חבר הכנסת זאב בויס, ביום ההצבעה על הצעת חוק שירות המילואים ב-31/5/2005 תיאר את הקשיים של אוכלוסייה זו, במסגרת הסוגיות שבית המחוקקים מבקש להסדיר באמצעים שונים: "הסטודנט שמשרת במילואים, מסיים את תקופת שירותו הצבאי ונתקל בקשיים באוניברסיטאות, בהשלמת חומר ובעמידה במבחנים". אמנם בעיה זו היא קונקרטית לאוכלוסייה מסוימת של משרתים, בתקופה מסוימת, אך גם לה נדרש מענה מערכת. ראשית, כ-30% ממשרתי המילואים הינם סטודנטים³, וכפי שהציג זאת סגן השר בויס, באותה מליאה, הם נמצאים בליבת מערך המילואים: "בל נשכח שחלק נכבד מהלוחמים המשרתים במילואים הם סטודנטים באותו גיל שהוא "הגיל הטוב", שעליו בעצם בנוי מערך המילואים". אלו הן השנים הקריטיות להטמעת חיילי המילואים הצעירים ביחידות וזהו המסד של המערך כולו. שנית, הסדרת מערכת היחסים בין חיילי המילואים למוסדות האקדמיים, מהווה מודל לכלל המוסדות בחברה לפיה צריך להתחשב במשרתים במילואים.

³ "צו 8: הנתונים המלאים אודות משרתי המילואים במבצע "צוק איתן" אתר צה"ל 27.8.2014
www.idf.il/1133-21149-he/Dover.aspx

4.3.4 ירידה בתמיכה של משפחות אנשי המילואים ובעיית הביטוח

ההיבט המשפחתי הוא המעגל האזרחי האחרון אליו אתייחס. הקשיים עמם מתמודדים בני המשפחה בשל העדרו של איש המילואים מרובים. קושי מרכזי הוא בתפקוד היומיומי של המשפחה בזמן המילואים. בנוסף עלתה סוגיה הנוגעת לביטוח החיים של איש המילואים במקרה של פציעה או מוות במהלך שירות המילואים. ביטוח כזה משמעותו הגנה שירית על משפחתו של איש המילואים.

גיוס למילואים, בייחוד כאשר מדובר באיש מילואים בעל משפחה, מותירה את בני הבית לדאוג לטיפול השוטף ביומיום לבדם. התמיכה מבית, כפי שמציינים אנשי המילואים, היא מרכיב משמעותי ביכולת של אנשי המילואים להתייצב לשירות. כאשר רק מעטים משרתים במילואים וישנה ירידה בתמיכה הסביבתית ביציאה למילואים המתח מול המשפחה עולה. אל"מ (מיל') לביא, מציין את הירידה בתמיכה המשפחתית כמרכיב משמעותי ביצירת משבר מוטיבציה לשירות. כמו כן מתאר לביא כיצד הקושי מול המשפחה עולה כאשר חלוקת נטל השירות אינה שוויונית:

הם מקבלים פחות ופחות גיבוי, וישנה תופעה של התרסקות, זאת אומרת, בן-אדם מקבל צו, ואשתו אומרת לו: "אוי ואבוי, עכשיו אתה הולך למילואים..." אז כשהוא אומר, אבל מה אני יכול לעשות? יש צו וכולם הולכים. זה אחרת כשהיא עונה לו "מה פתאום כולם הולכים? הנה השכן שלך לא הולך, והחברה שלי הבעל שלה לא עשה מילואים כבר שנה" ואנשי המילואים מפסיקים לקבל גיבוי מהבית, ואף אחד לא יכול לדעת עד כמה העדר הגיבוי מהבית משפיע. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015)

לביא מדגיש את חשיבות הגיבוי המשפחתי ליכולת לצאת למילואים. בנוסף על הקשיים של אנשי המילואים מול בני משפחותיהם בזמן הישרות נוצר מתח בנוגע להשלכות השירות במילואים על בני המשפחה במקרה של פציעה או מוות במהלך השירות. הבעיה שעלתה בהקשר זה הייתה העדר תמיכה ביטוחית מוסדרת בחייל מילואים שנפצע או בבני משפחתו במקרה של מוות. אנשי המילואים מחו על כך שהם אינם מבוטחים על-ידי המערכת הצבאית בעת שירותם. הסוגיה עלתה על סדר היום בסוף שנות ה-90' והייתה במאבק תקשורתי וציבורי במשך מספר שנים ששיאו היה בשביתה של טייסי המילואים בינואר 1999. רבים מהמרואיינים הזכירו את סוגיית הביטוח כבעיה מהותית בהיבט האזרחי של השירות. כפי שהצגתי בפרק הקודם, סוגיה זו מבטאת באופן

עמוק את השניות של אנשי המילואים במערכת הצבאית ואת הפערים בין צבא הסדיר והקבע למילואים.

אנשי המילואים יוצאים למילואים ומסכנים את חייהם ובתמורה הם מצפים כי במידה והם יפגעו המערכת הצבאית והחברה יתמכו אותם ואת בני משפחותיהם. תא"ל (מיל') ישראל, מתאר כי לאחר שטייסי המילואים גילו כי הם אינם מכוסים בביטוח במילואים הם פתחו בשביתה, ובעקבותיהם פרצה מחאה של קצינים רבים להחיל ביטוח חיים גם על משרתי המילואים בדומה לצבא החובה והקבע. המחאה יצרה מתח לדבריו, מול המערכת הצבאית:

על הבסיס הזה הטייסים הניעו את התהליך הזה, כי הם אמרו "אנחנו לא נטוס"... והייתה שביתה, עניינים, סיפורים, לא חשוב, וממש מאבק שלנו, אני הייתי מאוד בתוך המאבק הזה, הייתי אז מח"ט מילואים במילואים, הייתי מאוד מעורב בזה, גם רגשית- כי זה נורא הרגיו אותי איך המערכת שמה לנו רגלים. איך היא לא על כל מה שאנחנו אומרים, היא אומרת כן. איך זה יכול להיות?! (תא"ל (מיל') ישראל, מח"ט מילואים לשעבר, אוגוסט 2015)

מהתיאור של ישראל עולות תחושות קשות של אנשי המילואים על כך שהמערכת הצבאית אינה דואגת להם. יתרה מזאת, גם לאחר שהתברר הפער בין חיילי הסדיר והקבע לחיילי המילואים בעניין הביטוח, המערכת הצבאית לא ששה לתקן את הבעיה. בעיה זו הייתה מוקד לדיונים רבים ולקונפליקטים, וכפי שאציג בפרק הבא היא הוסדרה לבסוף בחוק.

אם כן, אנו רואים כי אנשי המילואים נתקלים בקושי גם מול המעגל המשפחתי. ראשית, העומס שמוטל על המשפחה שעה שאיש המילואים יוצא לשירות מקשה על בני הבית להביע תמיכה ביציאה למילואים. כאשר השירות במילואים חדל להיות אוניברסלי, התמיכה פוחתת יותר ומביאה לפגיעה במוטיבציה לשירות. בנוסף, בעיה קונקרטית שעלתה בהקשר של המשפחה היא סוגיית הביטוח הצבאי של אנשי המילואים במהלך השירות. העדר כיסוי ביטוחי לאנשי המילואים פגע במוטיבציה לשירות ואף הביא לשביתה של טייסים במילואים. הסדרת הבעיה הזו, לצד הסדרת של הבעיות השונות, יוצגו בפרק הבא.

לסיכום, הבעיות של אנשי המילואים במישור האזרחי מורכבות הן משינוי בהערכה הציבורית לשירות במילואים וירידת ערך התגמול והן מבעיות קונקרטיות מול מסגרות החיים השונות. ירידת ערכו של השירות במילואים הובילה לדעיכת התגמול הסמלי עבור השירות. בשל כך נכנס

שיח של זכויות בין אנשי המילואים למערכת הצבאית ובתוך כך דרישה להגדלת התגמול החומרי הניתן עבו השירות. בנוסף, שלושת מעגלי החיים המרכזיים של אנשי המילואים יצרו בעיות שונות למשרתים שפגעו במוטיבציה והצריכו הסדרה. ראשית, פגיעה בתעסוקת אנשי המילואים בשל השירות במילואים. שנית, פגיעה בלימודים האקדמיים, גם כן בשל השירות. שלישית, קשיים של בני המשפחה בעת שירות המילואים המקשים על יציאת איש המילואים לשירות. שלושת הקשיים הללו מתעצמים כאשר השירות במילואים איננו שוויוני. בנוסף עלתה סוגיית הביטוח של אנשי המילואים. העדר ביטוח כזה פגע במוטיבציה לשירות ואף הוביל לשביתה של טייסי המילואים.

משבר המילואים היה הגדרה כוללת למכלול מורכבויות ביחסים שבין צבא המילואים לצה"ל ולחברה הישראלית שהצטברו בתקופה שבין סוף שנות ה-80' לעשור הראשון של שנות ה-2000. בפרק זה הצגתי את הבעיות של אנשי המילואים הן במישור הצבאי והן במישור האזרחי, אשר יחד הרכיבו את משבר המוטיבציה לשירות במילואים. הבעיות, כמו המשבר בכללותו, הופיעו על רקע השינויים שעברו החברה הישראלית ומדינת ישראל ואשר הוצגו בפרק הקודם.

משבר המילואים הביא להבנה שיש צורך להגדיר מחדש את תחום המילואים. התהליך שנבחר היה הסדרה חוקית של מערך המילואים, לפרטיו, ע"י המדינה. באמצעות פירוק המשבר לבעיות השונות, ביקשתי לתת נקודות אחיזה בתוך ההגדרה המופשטת של "משבר". באופן זה ניתן להבין את רכיבי ההסדרה החוקית שנעשתה בכדי לפתור את המשבר. על כן, בפרק הבא אציג כיצד החקיקה בעניין המילואים מתמודדת עם הפרובלמטיזציה של המילואים בהתאם לבעיות השונות.

פרק ה

ההסדרה החוקית של מערך המילואים; מקומה של החקיקה בישראל ובעולם, והמענה לבעיות

בפרק זה אבקש לחבר בין המרכיבים שעלו בפרקים הקודמים; המעמד המשתנה של מערך המילואים, דרך המשבר והבעיות המרכיבות אותו לחקיקה שנוצרה לבסוף. הפרק יעסוק במנגנון שנבחר להסדרת מערך המילואים; חקיקה ובראשה חוק שירות המילואים התשס"ח-2008. הבעיות שתוארו בפרק הקודם הצטברו והתעצמו במשך כשני עשורים ומוסגרו יחד כ"משבר המוטיבציה במילואים". המשבר, בייחוד לאור השיח הציבורי שנוצר סביבו, הוביל גורמים שונים, אותם אציג בהמשך, לפעול להסדרה מחודשת של מערך המילואים. מטרתו של פרק זה היא להציג את מקומה של החקיקה הנוגעת למילואים בשתי רמות, מאקרו ומיקרו. ברמת המאקרו, אבחן את החוק ככלי מדיניות, תוך בחינה של הבחירה בהסדרה באמצעות חוק והשוואת החקיקה בעולם. ברמת המיקרו, אפרק את חוק המילואים עצמו לרכיביו השונים לבחינת ניסיון ההסדרה של הבעיות שתוארו בפרק הקודם בלשון החוק.

מבנה הפרק יהיה בהתאם לחלוקה האמורה, מרמת המאקרו לרמת המיקרו. תחילה אציג מספר סיבות מדוע המנגנון שנבחר הוא דווקא חקיקה. סיבה ראשונה נוגעת למגמה בישראל של ריבוי חקיקה כחלק ממגמה עולמית של עירוב המדינה בתחומים חדשים. סיבה שנייה היא צמצום האוטונומיה של הצבא תוך מעורבות אזרחית ומוסדית גוברת בנעשה בצבא. סיבה שלישית, מתמקדת בסוגיית משבר המילואים עצמו בישראל. הגורמים שהיו פעילים בנושא; קציני וחיילי מילואים שהתאגדו לארגונים וכן חברי כנסת שהובילו את תחום המילואים בפרלמנט, חשו כי זו הדרך היחידה להביא לשינוי אמיתי במערך. חקיקה נתפשת ככלי האפקטיבי ביותר להשפעה על מדיניות, גם בתוך הצבא. לאחר מכן אציג את המדיניות והחקיקה כלפי מילואים במספר מדינות בעולם, תוך השוואה של מאפייני מערכי המילואים במדינות אלה. כך נראה כי חקיקה פרטנית למילואים היא תופעה נפוצה במדינות שונות ואיננה ייחודית לישראל.

לאחר שאחבר את מבנה מערך המילואים בישראל והחקיקה בתחום לתהליכים גלובאליים ולנעשה בצבאות שונים בעולם, אפנה לרמת המיקרו ואציג את ההסדרה בחוק של הבעיות שהוצגו בפרק הקודם. עיקר ההסדרה מגולמת בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, אך חלק מהבעיות הוסדרו עוד קודם לכן בחוקים נפרדים ובתיקונים לחוקים קיימים (חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט-1949, חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007). ראשית אציג כיצד חוק

שירות המילואים, התשס"ח-2008, מייצר מערכת יחסים משולשת בין המדינה, צה"ל ואנשי המילואים. לאחר מכן, אבחן כיצד סעיפי החוק, לצד החוקים הנלווים מתמודדים עם הבעיות שהוצגו בפרק הקודם. אופן הצגת ההסדרה יהיה בהתאם לבעיות; תחילה הסדרה הנוגעת להיבטים הצבאיים של מערך המילואים ולאחר מכן הסדרת ההיבטים האזרחיים. לבסוף אציג בקצרה את מגבלות החקיקה, שאיננה מצליחה להסדיר באופן מלא את כל בעיות המערך. כמו כן אטען כי חוק שירות המילואים ממשיך ומשמר את המורכבויות האינהרנטיות שבבסיס מבנה מערך המילואים. מורכבויות אלה ממשיכות לייצר בעיות חדשות אשר ידרשו אף הן הסדרה.

5.1 הבחירה בכלי ההסדרה החקיקתי

בטרם אציג את מנגנוני ההסדרה לבעיות שהוצפו, ובראשם חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, אבקש לבחון את השאלה מדוע נבחר דווקא מנגנון זה. הסיבות לכך קשורות זו בזו. ראשית, העצמת השימוש בחקיקה בישראל החל משנות ה-80, כחלק ממגמה גלובאלית של הגברת המעורבות החקיקתית של המדינה בתחומים שונים. שנית, מגמה של החלשות האוטונומיה של הצבא במדינה, בישראל ובמדינות נוספות בעולם. שלישית וכתוצר של שתי המגמות הללו, תחושה של אנשי המילואים, של הפוליטיקאים שהיו מעורבים בתהליך ושל גורמי צה"ל, כי רק חקיקה תוכל לפתור את הבעיות של המערך.

5.1.1 ריבוי השימוש בחקיקה בישראל ככלי להסדרת בעיות

בסקירת הספרות הצגתי את תפישת המדינה הרגולטורית כצורת השלטון בארה"ב אשר החל משנות ה-70' המאוחרות הגיעה גם לאירופה. לפי שיטה זו המדינה מצמצמת את השליטה הישירה שלה בתחומי חיים שונים באמצעות הפרטה והעברת הטיפול לידי סוכנויות רגולטוריות עצמאיות. עם זאת, המדינה לא מוותרת על מעורבותה באותם תחומים, ובמקום שליטה ישירה היא משתמשת באמצעי הרגולציה השונים לפיקוח על הסוכנויות. באופן זה נעשה שימוש מוגבר בכלים הרגולטורים. על אף שהמודל מבכר תקנות וחקיקת משנה על פני חקיקה ראשית, הרי ששיטת ממשל זו הביאה לגידול בחקיקה במדינות אלו. גם בישראל ישנה מגמה הולכת וגוברת של שימוש בחקיקה להסדרת תחומים שונים, על פני השארתם בידי כוחות השוק. נתונים אמפיריים מצביעים על מגמת גידול בחקיקה בישראל החל מאמצע שנות ה-80' של המאה הקודמת (Bar-Siman-Tov, 2016). מתוך הנתונים נראה כי החל משנת 1985 (הכנסת ה-11) ישנה תוספת חקיקה של כ-100 חוקים בכל חצי עשור. אילת שקד (2016) מדגימה את השימוש הגובר בחקיקה בישראל. היא סבורה כי ריבוי החקיקה בישראל הוא מהלך שגוי וכי יש להותיר את הבעיות האזרחיות להסדרה באמצעות מנגנוני השוק, ככל שהדבר מתאפשר.

מגמת השימוש בחקיקה באה לידי ביטוי גם בחקיקה הנוגעת לצה"ל ולמערך המילואים. כפי שהצגתי בסקירת הספרות החל משנות ה-90 החלה מגמה של העלאת הצעות חוק הנוגעות למערך המילואים. בכנסות ה-16 וה-17 (1999-2006) הונחו על שולחן הכנסת יותר מ-134 הצעות חוק העוסקות במילואים⁴.

ברצוני לטעון כי חוק המילואים שעלה לראשונה כהצעת חוק ב-2004, צמח גם הוא על רקע ריבוי החקיקה בישראל. חוק זה הוא דוגמה למנגנון התערבות של המדינה. גורמי השוק מזמינים את המדינה להסדיר את המתחים שעלו בין חיילי המילואים לצה"ל ולחברה האזרחית. הבעיות שתוארו בפרק הקודם מבטאות "כשל שוק" שנוצר במערך המילואים. על כן, האזרחים (אנשי המילואים) ומוסדות המדינה (קרי המערכת הצבאית), הזמינו את הריבון להתערב ביחסים ביניהם, מתוך הבנה שהם לא מצליחים להסתדר לבד. כמו כן, המדינה (חברי הכנסת) תמכה והובילה מהלך זה וכך זכתה לאחיזה בתחום שהיה מחוץ לשליטתה הישירה. הפיקוח על מערכת הביטחון וצה"ל מצטייר כפיקוח על סוכנות רגולטורית, בדומה לנעשה בצורת השלטון של "המדינה הרגולטורית" (הגם שצה"ל איננו סוכנות כזו במלוא מובנה). המדינה מיצבה עצמה כרגולטור בתחום המילואים שם היא נעדרת סמכות ממשית לפני כן.

5.1.2 החלשות המעמד האוטונומי של הצבא בישראל ובעולם

בנוסף לגידול בחקיקה ככלי שלטוני, ישנה מגמה עולה של התערבות בנעשה במערכת הצבאית. כפי שהצגתי בסקירת הספרות, בישראל ובמדינות נוספות בעולם ניכרת ירידה באוטונומיה של הצבא. בבריטניה (Rubin, 2002) ניכר הדבר בעיקר בירידה באוטונומיה המשפטית של הצבא שנחשף למעורבות גוברת של עורכי דין אזרחיים. בישראל, סטיוארט כהן (2003, 2005) ויורם פרי (1999) מציגים שורה של תחומים צבאיים בהם מופרת האוטונומיה הצה"לית. הם מביאים לכך סיבות שונות הקשורות בשינוי מבנה הצבא, בצמצום הבלעדיות על הידע הביטחוני, דעיכת המקצוע הצבאי, תמורות באופי העימות הצבאי וכן בשינויים בחברה הישראלית. בתוך כך הם מראים כיצד החל משנות ה-80, מעצימים הפוליטיקאים את אחיזתם בצה"ל ומגבירים את הפיקוח האזרחי על הצבא. לצד הפוליטיקאים גם בבתי המשפט חל בתקופה זו עיסוק גובר בתחומים שעד כה היו באחריותו הבלעדית של הצבא כגון שיבוץ חיילים ליחידות השונות וחקירת תאונות אימונים. צמצום האוטונומיה הצבאית הוא ביטוי קונקרטי לאחיזה אותה מבקשת המדינה להשיג בתחומים השונים.

⁴ מתוך נתוני הצעות החקיקה באתר הכנסת - <https://knesset.gov.il/laws/heb/template.asp?Type=3>

חקיקת חוק המגדיר ומסדיר את פרטי השירות במילואים, לאחר שנים ארוכות בהן ענייני המערך הוסדרו בתקנות פנים-צבאיות, הוא ביטוי משמעותי לצמצום האוטונומיה הצבאית. המדינה, כפי שאציג בהמשך הפרק, מקבלת תפקיד דומיננטי בהסדרת מבנה מערך המילואים, ומשימה עצמה כמפקחת האחראית על הנעשה בו.

ניתן לראות בדבריו של חבר הכנסת אילן רוזן, שהיה פעיל בחקיקת חוק המילואים בכנסת, את המעורבות המוגברת מצד המחוקקים בצבא. רוזן מדגיש את חשיבות הפיקוח האזרחי על המערכת הצבאית בכדי למנוע מהצבא להיות גוף חזק מדי:

אמרתי אני לא בא נגדכם, אני חושב שאתם צריכים את הפיקוח האזרחי כי אתם חזקים מידי. אם אתם רוצים לשמור על זה לאורך זמן, אתם צריכים את הפיקוח האזרחי, ואתם צריכים שהדברים שלכם יהיו שקופים, ולא שיתנהלו **מדינה בתוך מדינה**. (אילן רוזן, חבר כנסת לשעבר, פברואר 2016, דגש שלי)

רוזן מתאר את הפיקוח האזרחי כאמצעי לצמצום האוטונומיה הצבאית, שצה"ל לא יהיה כ"מדינה בתוך מדינה", אלא יוכפף לשלטון החוק האזרחי. דבריו נראים כמייצגים את הלך הרוח של הגבלת האוטונומיה של צה"ל. אמירה זו מדגישה את המעורבות הגוברת של המדינה בנעשה בתוך המערכת הצבאית ואת האחיזה אותה היא מבקשת להשיג.

ראינו אם כן, כי לצד הגידול בחקיקה בישראל כמגמה כללית, ודומיננטיות גוברת של המדינה בשוק האזרחי, ישנה מגמה של הקטנת האוטונומיה הצבאית. חקיקת חוק המילואים, המסדיר את ענייני המערך על-ידי המדינה (ולא רשויות הצבא) הוא ביטוי מעשי מרכזי לצמצום האוטונומיה הצבאית.

5.1.3 השחקנים הפעילים בזירה והעדפת תהליך החקיקה

בקידום מהלכי המדיניות והחקיקה בעניין מערך המילואים היו פעילות מספר קבוצות שחקנים. תפקידי השחקנים והדומיננטיות של הקבוצות השתנו עם התפתחות תהליך החקיקה. שחקנים אלה ביטאו את העדפתם לקדם תהליך של חקיקה כאמצעי בעל ההשפעה הרחבה ביותר. במאמרם של היימן ואחרים (2004) מתואר מודל מילואים חדש אותו הם מבקשים לעגן בחוק. הבחירה בחוק מופיעה כך: "מודל המילואים המוצע יעוגן בחוק במסגרת חוק מילואים כללי. יש לכך חשיבות רבה הן מהבחינה העניינית-חוקתית והן כהצהרה בדבר המחויבות הציבורית-

חברתית כלפי מערך המילואים" (שם, 105). כלומר, הבחירה בחוק היא גם פרקטית, אך גם משמשת כהצהרת כוונות חברתית.

עתה אפנה להציג את הקבוצות הפעילות. ראשונים היו מעורבים אנשי מילואים שהתאגדו בארגונים שונים בשנות ה-90' ובראשית שנות ה-2000. הבולטים שבהם היו; פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים (1996), פורום החפ"שים (חיילים פשוטים) (2000) ובלת"ם (2002). הארגונים הורכבו מקצינים וחיילים במילואים אשר מצד אחד דאגו לעתיד מערך המילואים, לאור המשבר במוטיבציה, ורצו לתמוך את הצבא. מצד שני הם חשו כי אנשי המילואים נפגעים בפועל, הן מהתנהלות הצבא והן מהתנהלות החברה והמדינה שאינן עושות די בכדי לסייע להם. ארגונים אלה הציפו את סוגיית משבר המילואים לראש סדר היום הציבורי, ופעלו בזירות שונות בכדי לנסות ולפתור את המשבר. ארגוני המילואים היו מבין היוזמים הראשונים של חקיקת חוק מיוחד למערך המילואים בשנת 2003 והיו מבין מובילי הצעת החוק הפרטית ב-2005 ולאחר מכן ב-2008.

התארגנות אנשי המילואים היא ביטוי לכוח שניתן לאנשי המילואים מתוקף היותם מצויים בשני העולמות. על פניו, נראה שמהלך ההתארגנות האזרחי של משרתי המילואים להנעת שינוי מדיניות הוא דוגמה קלאסית לחברה אזרחית הפועלת מול המדינה. אך התארגנות זו שונה מהתארגנויות אזרחיות רגילות בשני מובנים. ראשית, משרתי המילואים הינם חלק אינטגרלי מהצבא, אשר זקוק להם לביצוע משימותיו. כלומר, מדובר בהתארגנות צבאית-אזרחית אשר מתארגנת על הרקע הצבאי שלה. שנית, יכולת ההשפעה שלהם על גורמי השלטון שונה אף היא מהמקובל. רוב המאבקים האזרחיים צבועים בצבע פוליטי-מפלגתי מסוים ואילו אנשי המילואים אינם גוף פוליטי אחיד. הם מגיעים מכל קצווי הקשת הפוליטית ומתאחדים לשם מטרה מסוימת הנוגעת במכנה המשותף ביניהם. באופן זה נראה כי מאבקם של משרתי המילואים מציג דוגמה ייחודית של השפעה אזרחית-צבאית שלא דרך מנגנוני הפערים הפוליטיים המקובלים, אלא דווקא באמצעות ניצול הקונצנזוס המחבר את רוב חלקי המפה הפוליטית - שירות המילואים.

קבוצת שחקנים שנייה היא של חברי כנסת, אשר פעלו בזירה הפוליטית לקידום תקנות וחקיקה בעניין המילואים. בכנסת הוקמה שדולה למען משרתי המילואים, בה חברים חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה, אשר איגדה את הפעילות בנושא. אך גם חברי כנסת שלא היו

פעילים בשדולה השתתפו במהלכים אלה⁵. חברי הכנסת הביאו לשולחן הכנסת את הצעות החוק הנוגעות למערכת המילואים ובראשן את הצעות חוק שירות המילואים התשס"ה-2005 והתשס"ח-2008. לצד חברי הכנסת שהובילו מהלכים באופן פרטי, פעלו בשלב מאוחר יותר חברי כנסת בעלי תפקידים רשמיים בתחום הביטחון; שרי הביטחון, סגניהם, יושבי-ראש ועדת החוץ והביטחון וחברי הוועדה. חברי כנסת אלה הובילו את הדיונים בנושא מערך המילואים, וקידמו את העברת החוקים בתוך הממשלה.

קבוצה שלישית כוללת את גורמי צה"ל הרשמיים מאגף כוח אדם (אכ"א) וממפקדת קצין מילואים ראשי (קמל"ר). כפי שאציג בהמשך, הצבא לא יזם את פעולות ההסדרה ואף לא את מהלכי החקיקה אלא רק לאחר שהסוגיה הפכה דומיננטית בשיח הציבורי. גורמי צה"ל מהווים זרוע ביצועית של משרד הביטחון. לאחר שהובן כי יש להביא להסדרה של הבעיות במערך המילואים, היו הם אלה שהובילו את מדיניות המשרד בתחום. לצד החקיקה פעלו בצה"ל לקידום מדיניות בעניין מערך המילואים באמצעות אמנות (כגון "אמנת הסטודנט המשרת במילואים" מ-2003, ו"אמנת המעסיקים למען העובדים המשרתים במילואים" מ-2008) וכן הטבות מוסדיות (הנחות באגרות שונות למשרתי מילואים פעילים וכדומה).

קבוצה רביעית היא עיתונאים העוסקים בתחומי צבא, בטחון וחברה. קבוצה זו לא הייתה פעילה באופן ישיר בפעולות החקיקה, אך תרמה להבאת הנושא לראש סדר היום הציבורי ולהנעת מקבלי ההחלטות לפעול בנושא. מחאות אנשי המילואים כמו גם סיפורים אישיים ודיווחים על הבעיות של אנשי המילואים בהיבטים הצבאיים והאזרחיים סוקרו באופן נרחב (פרי, 1999).

בשיחות שקיימתי עם נציגים מקבוצות השחקנים הללו עלתה סוגיית הבחירה בהסדרה חוקית כפתרון לבעיות ולמשבר. הטענה המרכזית הייתה שבמצב המשברי אליו הגיע מערך המילואים, המדינה חייבת להתערב ולהסדיר את ענייני המערך בחוק. הקצינים הפעילים בארגוני המילואים הדגישו את קריאתם לחוק חוק מיוחד למערך המילואים בכדי להסדיר את הבעיות שנוצרו ופגעו בתפקוד המערך. לטענתם, זוהי הדרך היחידה להביא להסדרה אמיתית של מכלול הבעיות. סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, מסביר כי הם הבינו שהפתרון לא יכול להיות פנים צה"לי אלא זוהי אחריות המדינה בכדי שמערך המילואים ימשיך לתפקד. ללא חוק, לטענתו, הפתרונות לא יגיעו לכל החיילים וכן אין ערובה לכך שהדברים ייושמו בפועל על ידי כל גורמי הקצה:

⁵ מעיון בהצעות החוק ובדיונים במליאת הכנסת בימי ההצבעה על הצעות החוק ניתן לראות מי היו חברי הכנסת הבולטים בתהליך. עם זאת, בחיבור זה אבקש לא לעסוק במתן קרדיטים פרסונאליים למחוקקים.

יש פה בעיות שהמדינה חייבת לפתור אותם. המדינה חייבת להציע פתרונות, ולתת לאנשים האלה פתרונות כדי שיצליחו להגיע לשירות המילואים, ועצם זה שהמדינה תפתור להם, תאפשר להם להגיע למילואים, יאפשר לי כמג"ד לבצע את המשימות... [ובהתחלה] לא הכול היה בחקיקה, אבל הבנו שאם זה לא יהיה בחקיקה, זה לא יגיע עד אחרון החיילים. זאת אומרת אם זה יהיה תלוי ברצונם הטוב של מי שנמצא עכשיו בתפקיד מסוים זה לא יקרה. (סא"ל (מיל') ברוך, פעיל בארגוני המילואים, פברואר 2016, דגש שלי)

ברוך טוען שזו חובת המדינה להתערב בקונפליקט שנוצר סביב מערך המילואים ולא להשאיר זאת לטיפול פנים-צבאי. כלומר, הוא מבקש מהמדינה להתערב בתוך מערכת היחסים שבין הצבא לחייליה (הגם שהם אזרחים מרבית השנה). נדמה שהוא איננו סומך על המערכת הצבאית שתוכל להסדיר באופן עמוק את הבעיות. הדרך היחידה בעיניו לפתור את הבעיות משורשן הוא בחקיקת חוק של המדינה. כך, ההסדרה תהיה קבועה ולא תשתנה בהתאם לבעלי התפקידים המתחלפים בצה"ל. גם אל"מ (מיל') מנחם, פעיל אף הוא בארגוני המילואים, מתייחס לבחירה בחקיקת חוק. הוא סבור שחוק, מטעם המדינה, צריך להגדיר את היחסים שבין חייל המילואים לצה"ל ולהפך, ולא רק בתקופות השירות:

אמרנו שאנחנו רוצים שיהיה חוק בארץ, שיגדיר את הזכויות והחובות של חייל המילואים והמערכת לחייל המילואים, בהיותו במילואים, או בין תקופות המילואים. (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

אל"מ מנחם מוסיף על דבריו של ברוך את חשיבות ההיבט האזרחי. הוא מבקש מהמדינה להתערב ביחסים שבין חייל המילואים למערכת הצבאית לא רק בהיבטים הנוגעים לתפקוד החיילים בשירות, אלא גם בהשפעות השירות על החיים האזרחיים. מנחם ממחיש את הזהות הכפולה של אנשי המילואים שנמשכת אל מעבר לתקופות השירות. בשל כך הוא גורס שלמערכת יש חובות כלפי חיילי המילואים, ולחיילי המילואים יש חובות למערכת גם כאשר הם אינם לובשי מדים. מסיבה זו המעורבות של המדינה נראית הכרחית בעיניו, שכן לא מדובר רק ביחסי חיילים והמערכת הצבאית, אלא גם אזרחים אל מול המערכת הצבאית.

גם ברוך וגם מנחם מתייחסים לעירוב המדינה כצעד טבעי ואף מתבקש. נראה שהתפישה של שימוש בחקיקה על מנת להסדיר תחומי חיים שונים, הגם שהדבר בא על פני חירויות הפרט

השתרשה גם בנושא המילואים. אזרחים, חיילי המילואים, בוחרים להפקיע את חירות הפעולה מידיהם ולוותר על הסדרה משותפת עם המערכת הצבאית, לטובת התערבות מנגנוני המדינה.

גם חברי הכנסת, הן בראיונות והן מעל דוכן הכנסת במליאה, דיברו על חשיבות החקיקה ככלי לפתרון המשבר. חבר הכנסת אבנר יהודה, שהיה פעיל בשדולת המילואים, הציג דברים דומים לדבריהם של נציגי ארגוני המילואים על כך שחוק הוא הכלי היחידי שיכול להביא לשינוי. לדבריו "[זו] הדרך היחידה, כי רק דרך חוק אתה יכול להזיז דברים" (אפריל 2016). אך מעבר לאפקטיביות של חקיקה, בהמשך לתפישה של העצמת ההתערבות המדינתית, הדגישו חברי כנסת את חשיבות החקיקה כמימוש חובתה של המדינה לאזרחיה המשרתים במילואים. חבר הכנסת רן כהן מסיעת מרצ, בהצבעת המליאה על חוק שירות המילואים ב-2/4/2008, מתאר זאת כגילוי בגרות של המדינה:

ואני יכול לומר שחלו שינויים כל כך משמעותיים בחברה הישראלית, שבלא הסדרת נושא המילואים בחוק כפי שהוא מוצע כאן, נדמה לי שלא היינו מגלים בגרות. אני חושב שחלק מהבגרות של מדינת ישראל ביום הולדתה ה-60 הוא גם לעשות את המהלך הזה, שבא להסדיר את הנושא של המילואים בחוק. (רן כהן, פרוטוקול ישיבה מס' 229, מליאת הכנסת ה-17 (2/4/2008))

ככלל, נראה שחבר הכנסת כהן מתייחס להסדרה חוקית כחלק ממחויבויות המדינה לאזרחיה. חקיקת חוקים כסימן לתפקוד אחראי של המדינה. נראה כי המחוקקים אמצו את הפתרון של הסדרת בעיות בחברה על-ידי חקיקה. בנוסף, ההסדרה הספציפית של המילואים בחוק מתחברת לדברי כהן להשתנות של החברה בישראל. כפי שטענתי בפרק הראשון, השינויים החברתיים הביאו לשינוי ביחס למערך המילואים בצה"ל ובחברה ולהתהוות הבעיות בתחומים השונים.

סא"ל (מיל') דוד, שהיה קצין בכיר באכ"א בענף המילואים בעת חקיקת חוק המילואים, מתאר את התעוררות המערכת הצבאית לטיפול בבעיות המערך. תחילה הוא מציין כי גורמים בצה"ל הבינו שיש צורך להסדיר את ענייני מערך המילואים וכי החקיקה הקיימת לא מספקת. עם זאת, ללא העברת ההסדרה בחוק מיוחד, הטיפול בענייני המערך בתוך צה"ל לא היה מתרחש. כמו כן, לדבריו, צה"ל היה מעדיף להשאיר בידיו את האוטונומיה להחליט בתחומים שונים מבלי להיות כפופים לביקורת של גורמי המדינה:

הייתה התעוררות במובן הזה שאכ"א כל הזמן אמרו 'חבריה, יש מעט משרתים, מגיע להם משהו'. אבל אני חושב שבלי החקיקה זה לא היה קורה... מה שהוביל את הצבא, בעיקר האנשים שעסקו בזה, זה שבעיניים שלנו לא היה הגיוני שכל המילואים מופיעים באיזה פסקה, פסקה וחצי בחוק שירות הביטחון... היה דיון על גילאים, כי בעצם באותה עת הגיל כבר היה, הגיל השכיח היה 40. בסדר [לפי] בפקודות הצבא. ההבדל הוא שזה היה בפקודות הצבא, ולא בחוק... זה צו הגילאים שנכפה עלינו גם כן.

ש: מי כפה את זה עליכם?

הכנסת, אנחנו רצינו להשאיר את זה בפקודות הצבא. (סא"ל (מיל') דוד, בכיר באכ"א בעת חקיקת חוק המילואים, פברואר 2016)

לדברי דוד המערכת הצבאית הבינה שיש צורך בשינוי המדיניות כלפי המילואים. עם זאת, היא לא הייתה מסוגלת באמת לטפל בבעיות העמוקות בעצמה. הפעילות הפרלמנטרית והציבורית בנושא הביאה את צה"ל להשתתף במהלך לחקיקת חוק המילואים, אשר הפקיע ממנה את האוטונומיה שלה. כאמור, קבוצת העיתונאים דחפה מצדה לקידום החקיקה על-ידי העלאת משבר המילואים לראש סדר היום הציבורי. שיתוף הפעולה בין קבוצות השחקנים ויצירת קואליציה כזו לעניין המילואים, נקשרת למקום החברתי המיוחד של מערך המילואים כגורם חברתי מלכד ושל הכוח הפוליטי-חברתי של חיילי המילואים כפי שטוען יגיל לוי (Levy, 2011). אנשי המילואים מצליחים לגייס לעזרה את המערכות האזרחיות להסדרת המשבר אליו הגיע המערך.

אם כן ראינו כיצד ארבע קבוצות השחקנים השתתפו יחד, כל אחת באמצעות הכלים שברשותה, לפעול להסדרת בעיות מערך המילואים בחקיקה. הן חיילי המילואים, הן הפוליטיקאים והן גורמי צה"ל הבינו שחקיקה היא הדרך היחידה להביא לשינוי אמיתי בבעיות של מערך המילואים. כמובן שבקרב כל אחת מהקבוצות עלו התנגדויות להסדרה החוקית, אך הקולות התומכים גברו על המתנגדים. התחושות של גורמים אלה, משקפות הפנמה של התמונה המדינית אותה הם ראו בשדה הפוליטי. בשנים אלה הייתה עליה מסיבית בשימוש בחקיקה ככלי מסדיר מרכזי, ועל כן הוא נתפש ככלי האולטימטיבי. בתוך כך, על-ידי התערבות כזו המדינה משיגה אחיזה בתחומים שהיו מחוץ לאחריותה. בהקשר הצה"לי, מעמדו האוטונומי של הצבא נפגם והמדינה מקבלת אחיזה הולכת וגוברת בנעשה בצבא. מדברי הפעילים בקבוצות ההשפעה השונות נראה שהסדרה פנים צבאית אינה מספקת ויש צורך בהפעלת סמכות חיצונית. נראה כי בחירה בהסדרה אזרחית באמצעות חקיקה מסמלת גם מעין הכרעה בדואליות האזרחית-צבאית של חיילי המילואים. הכף

נוטה לכיוון המרכיב האזרחי כשדה בו יכולים חיילי המילואים לפעול באופן משמעותי יותר, ולא בזירה הפנים-צבאית.

5.2 השוואת מערכי מילואים והמדיניות כלפיהם בצבאות זרים

חקיקה בעניין מילואים איננה ייחודית לישראל. בצבאות שונים בעולם קיימים מספר מודלים של ארגון והפעלת מערכי מילואים; גיוס חובה או התנדבות. המדיניות המסדירה את מערכי המילואים ורמת הפיקוח המדינתי על המילואים שונות אף הן בין המדינות. בכדי להבין מהו מקומה של החקיקה בתחום המילואים בישראל, אבקש לבחון את המדיניות בעניין המילואים במדינות שונות. מעוז ואחרים (2003) ערכו השוואה בין חמישה צבאות מילואים תוך התייחסות למדיניות הנהוגה כלפיהם. הצבאות אותם סקרו החוקרים הם; ארה"ב, בריטניה, גרמניה, טיוואן וסינגפור, המאפיינים שלושה דגמים להתפתחות צבאות מילואים כפי שהצגתי בפרק המבוא. אפיון המדיניות הנוגעת למילואים להלן מתבסס על הסקירה האמורה וכן מתוך מידע משלים באתרי האינטרנט הרשמיים של הצבאות השונים ואתרי חדשות בארץ ובעולם.

בארה"ב השירות בצבא ובמערך המילואים הוא התנדבותי. שירות המילואים מופיע כבר בחוקה האמריקאית, המעניקה לקונגרס את הזכות לגייס כוחות מיליציה לתגבור הצבא הסדיר. הבסיס החוקי לגיוס כוחות המילואים מפורט בחוק האמריקני (U.S. Code) בסעיף המתייחס לכלל הכוחות המזוינים. החוק מגדיר את כוחות המילואים כתגבורת ליחידות הסדירות בעת חירום או מלחמה, מאפיין את מרכיבי מערך המילואים ומגדיר את האדמיניסטרציה, שרשרת הפיקוד והבירוקרטיה המשמשים את המילואים. עם זאת, ב-1955 נחקק חוק פדרלי נפרד למערך המילואים, חוק כוחות המילואים, Reserve Forces Act, אשר נועד להעצים את כוחו של מערך המילואים מבחינת איכות וכמות. לשם כך הוגדרה בחוק תקופת הכשרה בסיסית מינימאלית של ששה חודשים. נושאים נוספים הקשורים למערך המילואים, ביניהם זכויותיו וחובותיו של איש המילואים נמצאים תחת מכלול החקיקה של כלל הצבא. כמו כן, מדי שנה מעביר הקונגרס את ה-National Defense Authorization Act המגדיר את מדיניות הביטחון לשנה הקרובה ובכלל זה הגדרות הנוגעות למערך המילואים. יחסי מערך המילואים והחברה משלבים מדיניות של חקיקה ושל תמיכה אזרחית. מחד, ישנם חוקים העוסקים בהגנה תעסוקתית על משרתי המילואים (החוק המקיף האחרון נחקק ב-1994). מאידך, ישנו ארגון מעסיקים לאומי אשר לקח על עצמו את התמיכה התעסוקתית לאנשי המילואים.

בבריטניה השירות בצבא הסדיר היה חובה עד לשנת 1958 ובמילואים עד 1966. מאז, השירות הינו התנדבותי. המדיניות העוסקת במילואים מעוגנת בחקיקה נפרדת למן המאה ה-19. החוק הראשון, Army Reserve Act, נחקק ב-1867 וקבע הקמה של שתי מסגרות שירות למילואים. לאחר מכן, ב-1906 נחקק חוק כוחות המילואים, Reserve Forces Act, שהגדיר מערך צבאי המבוסס על יוצאי הצבא הסדיר, כגיבוי לצבא הסדיר, המאורגן באופן טריטוריאלי במושבות. כמו כן החוק קבע כי לאנשי המילואים תשולם משכורת עבור השירות. התמיכה באנשי המילואים במישור האזרחי איננה מעוגנת בחקיקה או במדיניות ממשלתית יזומה. מלבד הסברה שעורך הצבא למעסיקים בדבר חשיבות השירות, כלל פעילות ההגנה והסיוע מול מעסיקים מופעלת על ידי ארגון אזרחי בשם SABRE.

שתי מדינות אלה מאפיינות את הדגם המסורתי-אבולוציוני בו מערך המילואים הוא חלק מרכזי בצבא ומשתנה בהתאם למציאות. מערך המילואים בגרמניה הוא דוגמה לדגם הספיח. ב-1956 נקבע כי השירות בצבא ובמילואים הוא חובה למשך תשעה חודשים. ב-2011 בוטלה חובת השירות. בשל ההיסטוריה הגרמנית, הפיקוח האזרחי על הצבא בגרמניה הינו עקרון מרכזי, וכל האדמיניסטרציה הצבאית נעשית בידי אזרחים. ישנו חוק המגדיר את פעילות הצבא ובכלל זה את מערך המילואים. בתום המלחמה הקרה, ובמהלך שנות ה-90, עבר הצבא הגרמני שינוי ארגוני והחל תהליך לצמצום היקף הכוחות. ב-1994 התפרסם "נייר לבן" אשר הגדיר מחדש את ייעוד הצבא ומבנהו. גם כאן מערך המילואים נכנס תחת החקיקה הכוללת של הצבא. בתוך כך מערך המילואים הוגדר כחלק אינטגרלי מהצבא, כך שבכל היחידות ישולבו חיילי מילואים. התמיכה באנשי המילואים בהיבטים האזרחיים מעוגנת בחוקים המסדירים הן הטבות כספיות וסוציאליות והן הגנה מפני פיטורים ותמיכה מול המעסיקים.

הדגם השלישי, ההתפתחותי, מיוצג על ידי טיוואן וסינגפור והוא גם הדגם הרלוונטי לצה"ל. בטיוואן, הגיוס לצבא הוא גיוס חובה וכך גם השירות במילואים עד לגיל 55. מערך המילואים נועד לגבות ולעבות את המערך הסדיר הקטן יחסית. המדיניות כלפי המילואים מאורגנת בחקיקה, אך חסר מידע האם זוהי חקיקה נפרדת או כחלק מהחקיקה הכללית של הצבא. החקיקה עוסקת בהיקף האימונים ובמשכם. כמו כן, ישנה מדיניות המכתיבה ביטוח ממשלתי לכלל חיילי המילואים החל משנת 1998. הגנה נוספת של המדינה נוגעת לאיסור לפטר אנשי מילואים במהלך השירות, והבטחת משכורת כשל אנשי קבע במשך השירות. כלל ההגנות הללו מאורגנות על ידי המדינה.

צבא סינגפור נוסד בשנת 1965 והוא נבנה בהשראת מבנה צה"ל. מדובר בצבא סדיר קטן יחסית ולצדו צבא מילואים גדול (פי 6). מערך המילואים פועל באופן אינטגרלי עם הצבא הסדיר הן באימונים והן בעת חירום. המדיניות הנוגעת למילואים היא חלק מההסדרה של כלל הצבא. ב-1967 נחקק חוק השירות הצבאי לפיו השירות בסדיר ובמילואים הוא שירות חובה. ב-1970 נחקק חוק הגיוס שקובע כי השחרור ממילואים יהיה בגיל 40 לחיילים ו-50 לקצינים. ישנה הסדרה חוקית של מרבית מרכיבי השירות במילואים כולל בהיבטים של שכר ושל הבטחת מקומות העבודה.

כפי שראינו ישנם דגמים שונים של צבאות מילואים בעולם. דגם מסורתי-אבולוציוני, המאפיין צבאות ותיקים כמו ארה"ב ובריטניה, בהם מערך המילואים מוסדר באמצעות חקיקה מופרדת בעיקרה, אך הפעילות מול המסגרות האזרחיות ויצירת תמיכה אזרחית למילואים מתבססת על ארגונים אזרחיים. דגם שני הוא הדגם הספיח המתקיים בצבאות מערב אירופה ומיוצג כאן על-ידי גרמניה. בגרמניה בולט הפיקוח האזרחי על הצבא, והסדרת מערך המילואים מעוגנת כחלק מהחקיקה הכוללת של הצבא, גם בנוגע לתחומים האזרחיים של המשרתים. הדגם השלישי, ההתפתחותי, מאפיין מדינות כמו ישראל, אשר למן יסודן נמצאות תחת איום קיומי והשירות במילואים הינו חובה. בטיוואן ובסינגפור, אשר הוצגו לעיל, ישנה חקיקה העוסקת במערך המילואים על כל היבטיו השונים. חסר מידע לגבי מבנה החקיקה, האם הוא חלק מהחקיקה הצבאית או בחוקים נפרדים.

מתוך הסקירה הזו ניתן ללמוד שבמדינות השונות מקובל להסדיר את מערכי המילואים באמצעות חקיקה. בתוך כך נמצא מנעד רחב של דגמי חקיקה; מחקיקה רחבה וכוללת של כל תחום המילואים, דרך חקיקה ספציפית של נושאים ממוקדים והשארת נושאים אחרים לטיפול של מנגנוני השוק. כמו כן, בחלק מהמדינות החקיקה הינה חלק מחוקי הצבא הכוללים, בעוד במדינות אחרות ישנה חקיקה פרטנית למילואים, כאשר ניתן גם למצוא שילוב של שניהם. על כן, נראה שהבחירה הישראלית לחוקק חוק להסדרת מערך המילואים היא חלק מתופעה רחבה המקיפה מדינות בעלות דגמי מילואים שונים.

כפי שהצגתי בפרק המבוא, מערך המילואים עוגן תמיד בחקיקה כלשהיא, כחלק מ"חוק שירות הביטחון" על גלגוליו השונים. עם זאת, חוק זה הקיף רק מספר מצומצם של אלמנטים בשירות המילואים. נושאים רבים נותרו פתוחים להחלטות פנימיות של המערכת הצבאית במסגרת האוטונומיה הצה"לית. כמו כן, נושאים הנוגעים למרכיבים האזרחיים של השירות במילואים

נותרו גם הם באוויר ונסמכו על מחויבות החברה האזרחית למערך המילואים. משבר המילואים יצר תחושה של "כשל שוק" במערך המילואים, אשר הביא לציפייה להתערבות מדינית באמצעות חוק. כפי שנראה בהמשך, חוק שירות המילואים התשס"ח-2008 מקיף נושאים רבים ומסדיר מרכיבי יסוד בשירות המילואים שלא הוגדרו בחוקי המדינה קודם לכן. באמצעות חוק זה מאמצת ישראל מודל של מערך מילואים הנשען על חקיקה ראשית. זאת בדומה לצבאות מרכזיים בעולם הגם שהם שונים בבסיסם ואינם מושתתים בהכרח על שירות חובה.

עד כה סקרתי את החקיקה בעניין המילואים ברמת המאקרו. העמדתי את החקיקה בנושא בתוך הקונטקסט הרחב של חקיקה גוברת בעולם, וכן השוואתי את החקיקה הנוגעת למילואים במדינות שונות. עתה אפנה לבחון את החקיקה ברמת המיקרו. כוונתי בכך היא לבחון את מרכיביו השונים של חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 ואת החוקים הנלווים לו (חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007). תחילה אטען כי חוק המילואים, כאמצעי רגולטורי, מבנה מערכת יחסים חדשה בתחום המילואים ומוסיף את המדינה כשחקן שלישי במערכת היחסים הביטורלית שבין הצבא לחייליו. לאחר מכן, אבחן את סעיפי החקיקה השונים בראי הבעיות שהוצגו בפרק הקודם. לבסוף אציג את מגבלות החוק וכן אראה כי חוק שירות המילואים ממשיך ומשמר את המורכבויות האינהרנטיות שבבסיס מבנה מערך המילואים.

5.3 חוק המילואים - יצירת משולש יחסים בין המדינה, הצבא וחיילי המילואים

חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, כחוק מיוחד ונפרד העוסק במערך המילואים, מייצר מודל חדש ליחסים בין המדינה, מוסדותיה והאזרחים. כפי שראינו, המדינה הוזמנה על ידי אנשי המילואים והמערכת הצבאית לשמש כרגולטור בתחום המילואים. כמו כן, בהתאם לדברים של סטיוארט כהן (2003) על הגברת הפיקוח האזרחי על הצבא, חוק המילואים מעניק למדינה סמכויות פיקוח אקטיביות בתחום שהיה עד כה אוטונומי. באופן זה נכנסה המדינה כצלע שלישית בתוך מערכת היחסים ההדדית שבין צה"ל לאנשי המילואים.

ברצוני לטעון כי חוק המילואים מייצר מערכת יחסים משולשת בין המדינה, הצבא וחיילי המילואים. תחילה אסביר את האבחנה שאני עורכת בין הגורמים וכן אאפיין את צלעות המשולש. לאחר מכן אציג כיצד הדבר בא לידי ביטוי בחוק ומה המשמעות של מערכת יחסים זו בהסדרת המשבר שנוצר.

משולש הכוחות מתייחס לצה"ל, אנשי המילואים והמדינה כשלושה גופים שיש להסדיר את היחסים ביניהם. האבחנה בין שלשות הגורמים מתאפשרת באמצעות פירוק כפול של הגוף הצבאי. על פניו הצבא הוא מוסד של המדינה ואינו גוף עצמאי וניתן ליצור ביניהם זהות במקרים רבים. באופן דומה חיילי המילואים (לצד הסדירים) הם אלו שמרכיבים את הצבא, ובלעדי החיילים צה"ל הוא מסגרת ללא תוכן. עם זאת, במסגרת החוק הצבא מושם כגורם נפרד מהמדינה, מעין סוכנות עצמאית, הפועלת תחת המדינה ובפיקוחה. כמו כן, חיילי המילואים מוגדרים בנפרד מהמערכת הצה"לית הסדורה, והם מושאי סעיפי החוק השונים. כך נוצר פיצול של המערכת הצבאית הן מהגוף המשלח אותו והן מהתוכן הפנימי שלו. הצבא עד כה היה בשיח עם עצמו ובהתנהלות פנימית מול חייליו מתוקף היותו נציג המדינה בהיבטים הביטחוניים. חוק המילואים מבחין בין צה"ל לבין המדינה על ידי פיקוח, וכך מפקיע מידיו את הבלעדיות על חיילי המילואים ומגדיר אותם כגוף בעל קיום עצמאי.

בהגדרת הצלע המדינתית יש לשים לב לכמה רבדים. המדינה מופיעה בדמות שלוש הרשויות; המחוקקת, המבצעת והשופטת. הרשות המחוקקת, הכנסת, מובילה את החקיקה בנושא, בה היא מגדירה את מבנה מערך המילואים על פרטיו השונים. לאחר חקיקת החוק ממשיכה הכנסת לפעול במסגרת ועדות הכנסת ובפרט ועדת החוץ והביטחון, כפיקוח פרלמנטרי על הנעשה במערך המילואים. הרשות המבצעת, הממשלה, מפעילה את סמכותה בישיבות השרים ובפעולות המשרדים השונים לביצוע וקיום הגדרות החוק. לבסוף, הרשות השופטת אוכפת את ההגדרות, ויכולה להפעיל את סמכותה במידה ויש חריגות מהכתוב בחוק. שלוש רשויות אלה יחד מרכיבות את צלע המדינה במשולש ומוסמכות להגדיר, לפקח, לבצע ולאכוף את הנעשה במערך המילואים.

בטרם נחקק חוק המילואים ב-2008, הוגדרו ענייניו הכלליים של מערך המילואים בפרק ד' ב"חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986" בנושאים הבאים: גיל השירות, משך השירות השנתי, קריאה לגיוס בשגרה ובחירום והגבלות על אנשי המילואים. נושאים אלה מהווים את מסגרת הכללים הבסיסית של מערך המילואים בישראל, המגדירים באופן כללי מהו שירות המילואים ומי נמנה על חייליו. בהגדרות אלה מסתיים תפקידם של גורמי המדינה או הממשלה ביחס למערך המילואים ועובר לסמכותם הישירה והבלעדית של גורמי צה"ל. סעיף 27א באותו החוק מבהיר כי: "כללים בדבר שירות מילואים לפי פרק זה, ייקבעו בפקודות הצבא; כן ייקבעו בפקודות הצבא זכויותיו וחובותיו של יוצא צבא בשירות מילואים". כלומר, עד לחוק המילואים, היחסים בין צה"ל לחייליו במילואים היו בילטרליים ללא מעורבות מדינתית. המדינה העניקה אוטונומיה ניהולית לצבא בכל הנוגע להפעלת מערך המילואים ולטיפול בחיילים.

באמצעות חוק המילואים המדינה מקבלת על עצמה תפקיד אקטיבי בתחום בו היא נמנעה לפעול עד כה. המדינה מסמיכה עצמה להגדיר, לפקח ולאכוף את הכללים השונים הנוגעים למערך המילואים. סעיפי החוק השונים חוזרים ומדגישים את מקומה של המדינה ביחס לנעשה במערך. בסעיף 21 בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ממנה הממשלה ועדת שרים לענייני מערך המילואים שתהיה האחראית מטעמה על כלל התחומים הנוגעים למערך. ועדה זו נדרשת לתת דין וחשבון שנתיים לממשלה על פעולתה בתחום, וכן להציג זאת לוועדת החוץ והביטחון המהווה את הפיקוח הפרלמנטרי על מערך המילואים:

הממשלה תמנה ועדת שרים לעניין מערך המילואים, שבראשה יעמוד ראש הממשלה או השר כפי שיורה ראש הממשלה, ושתפקידה לבחון, בשם הממשלה, את כלל ההיבטים הנוגעים למערך המילואים, לרבות זכויותיהם של חיילי המילואים וחובותיהם והדרכים לתגמולם בתחומים שונים. ועדת השרים לעניין מערך המילואים תמסור לממשלה, אחת לשנה, דיווח על עבודתה; דיווח כאמור יימסר לוועדה. (ס' 21 (א) (ג) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

באופן זה מעצב החוק את הממשלה והכנסת כגורמי הכוח, המפקחים על הגוף המדינתי (צה"ל) שעד כה היה האחראי הבלעדי למערך המילואים. דבר זה דומה לתהליך שהתרחש ב-1976 עם חקיקת חוק יסוד הצבא. בחוק זה נקבע כי הפיקוד העליון על צה"ל נתון בידי ממשלת ישראל כקולקטיב, והשר הממונה על הצבא מטעמה הוא שר הביטחון. עד אז, הפיקוד על צה"ל הוסדר לפי פקודת צבא הגנה לישראל משנת 1948, בה לא הוגדרו חלוקת הסמכויות בין הדרג הצבאי לדרג הפוליטי (מופיע אצל Horowitz & Lissak, 1989).

הדוגמה המרכזית לפיקוח פרלמנטרי על מערך המילואים אשר חזרה בשיחות רבות ובדברי חברי הכנסת, נוגעת לפיקוח על גיוס המילואים בשעת חירום. עד לחוק המילואים יכול היה הרמטכ"ל לזמן חיילים לשירות מילואים בנסיבות חירום באופן בלעדי וללא צורך באישור מקדים של שר הביטחון, הכנסת או הממשלה. רק בדיעבד נדרש היה להביא זאת לידיעת ועדת החוץ והביטחון (לפי סעיף 29(ו) בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב] התשמ"ו-1986). סעיף 8 לחוק המילואים קובע כי גיוס חירום יקבע על-ידי שר הביטחון לאחר שקיבל אישור **מקדים** של הממשלה לכך. כמו כן, על השר לאשר את גיוס החירום בוועדת החוץ והביטחון בתוך 48 שעות:

רשאי השר, **באישור הממשלה**, בנסיבות חירום ולאחר ששוכנע שביטחון המדינה מחייב זאת – לקרוא, בצו, לכל חייל מילואים להתייצב לשירות מילואים כפי שנקבע בצו,

במקום ובזמן שנקבעו בצו, ולשרת שירות מילואים כל זמן שהצו עומד בתוקפו... שוכנע השר, כי עקב דחיפות העניין יש לקרוא לחייל מילואים לשירות לפי סעיף קטן (א) עוד לפני שניתן לקבל את אישור הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת ראש הממשלה, לקרוא לשירות בנסיבות חירום בלא אישור כאמור... צו לפי סעיף קטן (א) או (ב) יובא על ידי השר, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-48 שעות מעת שניתן, **לאישור הוועדה**, אשר רשאית לאשרו, בשינויים או בלי שינויים, לא לאשרו, או להביאו לפני הכנסת. (ס' 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502, דגש שלי)

באמצעות הפרקטיקה של פיקוח מכניסה עצמה המדינה כגורם מרכזי במערכת היחסים. בסעיף זה מסדיר החוק את נהלי הגיוס בחירום. כאמור, לפני חוק זה ההחלטה על גיוס מערך המילואים בחירום הייתה נתונה להחלטה הבלעדית של הדרג הצבאי. גורמי המדינה נדרשו רק לאשר זאת בדיעבד ומבלי יכולת אמתית להשפיע על הגיוס. בחוק המילואים מקבלת הממשלה סמכות רחבה לקבוע על מועד הגיוס בחירום, וכן מוגדר פיקוח פרלמנטרי של ועדת החוץ והביטחון על החלטה זו של הממשלה והצבא. בשעת הדחק ניתנת גמישות לקבלת אישור בדיעבד, אך המעורבות והפיקוח המדינתיות נשמרות.

בנוסף על הגדרת מבנה מערך המילואים והפיקוח עליו אל מול הצלע הצבאית, מערכת היחסים מייצרת זיקה ישירה בין המדינה לחיילי המילואים. המדינה מבינה כי היא מחויבת לדאוג לאזרחיה, המשרתים במילואים מטעמה, ואינה יכולה להשאיר זאת לטיפול הבלעדי של המערכת הצבאית. על כן המדינה לוקחת אחריות על הנעשה עם חיילי המילואים בשירות ומעבר לתקופות השירות. אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, טען כי החשיבות המרכזית של החוק היא ביצירת מערכת היחסים המשולשת הזו. בפרק הקודם הצגתי את החוזה הסמוי בין חייל המילואים לצה"ל ולחברה. לפי חיים, חוק המילואים מבטא חוזה נוסף, בין חייל המילואים למדינה המשלחת אותו :

סיבה ראשונה [לחקיקת החוק], שזו צריכה להיות הסיבה העיקרית, זה כדי להסדיר את הסיפור הזה, כלומר להסדיר את החוזה הזה בין המדינה לבין הפרט, לבין הצבא – זה **משולש. זה מדינה-צבא-אזרח**, וככה צריך לתפוס את חוק המילואים... והמשמעות של החוזה המשולש הזה שהמדינה צריכה במידה מסוימת להוביל את הצבא. זה לא רק בין הצבא לבין האזרח שלו. (אל"מ (מיל') חיים, מח"ט מילואים לשעבר, יוני 2015, דגש שלי)

חיים הבחין בכך שהחוק לא רק מגדיר את מערכת היחסים בין חיילי המילואים והצבא אלא מכניס את המדינה כגורם שלישי **בתוך** היחסים. המדינה הופכת למובילת התחום של מערך המילואים, והיא זו שמושכת את הצבא אחריה. כמו כן, ישנו "חוזה" כלשונו של חיים, בין המדינה ישירות לאזרח. בשונה מהגישה המסורתית לפיה חיילים, ובתוכם חיילי המילואים, כפופים באופן בלעדי לחוקי ונהלי הצבא, המדינה היא האחראית עליהם. ניתן להבין את המהלך הזה לאור הזהות הכפולה של אנשי המילואים שהם אזרחים בדרך כלל אך גם חיילים לעת מצוא. בשל כך, נראה מובן שהאחריות עליהם תהיה אף היא תחת דרג אזרחי ולא רק צבאי.

משולש היחסים שנוצר בחוק מהווה נדבך בהסדרה של הבעיות שהוצגו בפרק הקודם. כפי שהצגתי בסקירת הספרות, מעורבותה המוגברת של המדינה מהווה כלי ביצועי בידיה לנהל מערכות עצמאיות או עצמאיות חלקית לטובת קידום האינטרסים של המדינה ואזרחיה. באמצעות חוק המילואים מבקשת המדינה לקבל אחיזה בתחום אשר הפגין "חוסר יעילות" ואופיין כשרוי במשבר. המדינה מגדירה בחוק את מסגרת ההפעלה של מערך המילואים ומפקחת על יישום ההגדרות. כמו כן, היא מקבלת על עצמה אחריות ישירה לצרכי אנשי המילואים, בשירות ומעבר לו. כך מנסה המדינה לפתור את המשבר שנוצר במערך המילואים על ידי איזון מחדש של מערכת היחסים הקונפליקטואלית. בהמשך הפרק אציג את פרטי החוק העוסקים בהכשרת ואימון חיילי המילואים בכדי להבטיח את תפקודם הצבאי. כמו כן, אציג סעיפים אחרים בחוק המילואים ובחוקים הנלווים לו המגדירים הגנות והטבות לאנשי המילואים בתקופות שהם אינם בשירות פעיל.

5.4 חוק המילואים והחוקים הנלווים לו כניסיון להסדרת הבעיות של מערך המילואים

לאחר שראינו את מבנה היחסים בחוק, אעבור להציג את סעיפי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, והחוקים הנלווים לו העוסקים במערך המילואים (חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007). את החוקים אציג בראי הבעיות שאופיינו בפרק הקודם כך שאבחן כיצד הם מהווים ניסיון להסדרת בעיות אלה. תחילה אציג את מטרתו של חוק המילואים כפי שמוצהר בפתח החוק, כמתווה את רוח החוק. לאחר מכן מבנה ההצגה יהיה בהתאם למבנה הבעיות. ראשית, סעיפי החוק העוסקים במסגרת הצבאית של אנשי המילואים; הכשירות המבצעית ונחיצות המערך. שנית, סעיפים בחוק המילואים ובחקיקה הנלווית העוסקים בהיבטים האזרחיים; תגמול והוקרה, הגנה על מקומות התעסוקה, תמיכה בסטודנטים וסוגיית הביטוח הצבאי. לבסוף אציג סוגיות שונות פתוחות גם לאחר החקיקה, תוך התייחסות

למורכבויות האינהרנטיות שבמבנה מערך המילואים. חשוב לציין שהתאמת מנגנוני ההסדרה שבחוק לבעיות השונות היא מלאכותית בחלקה, שכן סעיפי החוק עונים כמכלול על בעיות אנשי המילואים ומנסים להתמודד עם המשבר בגדול. ההתאמה בין הבעיות להסדרות מהווה הפשטה מסוימת של החקיקה לצורך הניתוח, בכדי לאפשר הבנה של הפתרון הכולל המוצע בחוק באמצעות הפרטים.

5.4.1 מטרת חוק שירות המילואים התשס"ח-2008

מטרת חוק המילואים, כפי שמוצהר בסעיף הראשון הפותח את החוק, היא להגדיר את מבנה מערך המילואים על שלל היבטיו. באופן זה מוצגת הפרקטיקה המרכזית של החוק - הגדרה מסודרת של מאפייני השירות במילואים: היקף מערך המילואים, גילאי הפטור, מספר ימי שירות מרבי ומטרות השירות במילואים. חלק מהסוגיות הוגדרו לראשונה בחוק זה, כאשר עד אז הם נקבעו בתקנות פנים-צה"ליות או שלא תוקנו מעולם וחלק מההגדרות היו קיימות ב"חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986" ורק שונו בהן אלמנטים שונים. ההגדרות לא נוצרו כעובדה מוסכמת, אלא היו בסיס ושיח על עצם גידור המילואים על-ידי המחוקק וכן על תוכן כל הגדרה. ההגדרות נותנות מענה לחלק מהבעיות שהוצגו בפרק הקודם, ומאפשרות בעזרת ההגדרה המוסדרת לפקח ולאכוף על יישומן.

אם כן, הסעיף הראשון בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, מתאר את מטרת החוק. הגדרת מבנה מערך המילואים, אופן הפעלתו ואת זכויותיו וחובותיו של המשרת במילואים. כמו כן, חוק זה מהווה המשך לתפישה שעמדה בייסוד המערך, לפיו מערך המילואים הוא חלק אינטגרלי מצה"ל ועיקר כוחו. לבסוף החוק מדגיש כי אנשי המילואים ראויים להערכה מיוחדת על תרומתם למדינה, וכפי שנראה בהמשך גם לכך יש מקום בסעיפי החוק השונים:

מטרתו של חוק זה להגדיר את מבנה מערך המילואים של צבא הגנה לישראל, כשירותו ומטרותיו, וכן את המתווה לקריאה לשירות מילואים ואת חובותיו של חייל המילואים וזכויותיו, והכל תוך ראיית מערך המילואים כחלק בלתי נפרד מצבא הגנה לישראל המהווה נדבך מרכזי שעליו נשען הצבא לצורכי ביטחון המדינה ותוך ראיית הנמנים עם מערך המילואים כתורמים תרומה ייחודית למדינת ישראל. (ס' 1 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

הגדרה זו היא הבסיס החדש עליו מתבסס מערך המילואים. זוהי הדרך באמצעותה החוק ממצב את המילואים בצה"ל. המחוקק מדגיש כי מערך המילואים נותר חלק בלתי נפרד מצה"ל. בקביעה

זו משמר חוק המילואים את מודל המילואים בצה"ל ובתוך כך את המורכבויות הפנימיות שהוא מייצר. נדמה שבקביעה זו מבקש המחוקק להצהיר שאין כאן שינוי מבני, אלא רק הסדרה של הפרטים שבתוך מערך המילואים. אל"מ (מיל') לביא, שהיה מח"ט מילואים, מציין את מהות החוק להבנתו. הוא חוזר על כך שהחוק לא בא לשנות את תפקודו ומבנהו של המערך, אלא להסדיר את הסוגיות השונות באופן שישפיע על משרתי המילואים:

הנחת המוצא שלו [חוק המילואים] הייתה שהוא לא הולך לעשות שום שינוי בתפקוד של מערך המילואים בתוך הצבא, לא לוותר על גיוס החובה למילואים. לא לוותר על זה, וגם לא לעשות שינוי. גם הוא לא אמר, עכשיו אנחנו בכל פלוגה סדירה יהיו שלושה אנשי מילואים, או אנשי מילואים יעשו... לא. אנחנו נמשיך באותה המתכונת פחות או יותר. מה שמילואים עשו קודם יעשו עכשיו, אנחנו נעסוק בפרט או ביחידת המילואים במידה שהיא משפיעה על הפרט. (אל"מ (מיל') לביא, מח"ט מילואים לשעבר, אוקטובר 2015)

החוק, לדבריו של לביא, לא נועד לשנות את מבנה ההפעלה של המילואים, אלא לעסוק בתחומים שמשפיעים על הפרט. כלומר הגדרה של מאפייני השירות במילואים באופן שיסדיר את הבעיות שפוגעות בחיילי המילואים. בפרק הסיכום אטען כי גם אם החוק לא ביקש לשנות את מודל השירות במילואים, הרי שבפועל הוא פתח פתח פורמלי ראשון לעיצוב מודל חדש. את ההסדרות שמציע החוק לבעיות ושהביאו לשינוי במודל, אציג עתה על פי סעיפי החקיקה השונים.

5.4.2 הסדרת הבעיות במישור הצבאי

כזכור, הבעיות במישור הצבאי נגעו בתחומים בתוך שירות המילואים שהחלו להיתפש כבעייתיים והשפיעו לרעה על המוטיבציה לשרת במילואים. מדובר בפגיעה בכשירות המבצעית של אנשי המילואים ובתחושה של חוסר נחיצות וירידה באמון של אנשי המילואים. הסדרת הבעיות בתחום זה מנסה להתמודד עם המורכבות המובנית של אנשי המילואים כזרים למערכת הצבאית. הטיפול בתנאי השירות הצבאיים באופן ממוסד מסדיר את מקומם של חיילי המילואים בצה"ל.

א. הסדרת סוגיית הכשירות המבצעית

הבעיה הראשונה שעלתה במישור הצבאי הייתה רמת הכשירות המבצעית הירודה של חיילי המילואים. הפגיעה במוכנות נבעה מצמצום היקף האימונים שהובילו לאימונים ברמה נמוכה, המתנהלים באופן לא עקבי ולא סדור הפוגע בהכשרת חיילי המילואים. כמו כן דובר על איכות הציוד שניתן לאנשי המילואים שהוא חלקי ולקוי, ולא משתווה לציוד של המערך הסדיר.

בכדי להסדיר בעיה זו קובעת המדינה בחוק כי על צה"ל לדאוג לרמת כשירות מיטבית של חיילי המילואים באמצעות אימונים וציוד ראויים. לשם כך נדרש צה"ל להגדיר מהי רמת הכשירות הנדרשת מחייל מילואים וכן לקבוע מדדים לעמידה ביעדים. את רמת הכשירות נדרש הרמטכ"ל, כמפקד הצבא, לאשר מדי שנה אצל שר הביטחון, הממונה עליו מטעם הממשלה. כמו כן השר צריך להציג זאת בפני הממשלה ובפני ועדת החוץ והביטחון, המייצגת את הכנסת ומהווה פיקוח פרלמנטרי על המערך. כללים אלה מופיעים בסעיף 3, סעיפים (ג-ד) בחוק המילואים :

על צבא הגנה לישראל מוטלת החובה והאחריות להבטיח את רמת כשירות מערך המילואים והמשרתים בו באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיו; הרמטכ"ל יקבע בפקודות הצבא את הכשירות הנדרשת ממערך המילואים לצורך היערכות לשעת חירום וכן מדדים לבחינת רמת הכשירות הנדרשת כאמור, לרבות התקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות זו. רמת הכשירות הנדרשת, כפי שקבע הרמטכ"ל כאמור בסעיף קטן (ג), טעונה אישור השר; אחת לשנה יציג השר את רמת הכשירות, כפי שאושרה על ידו, לפני הממשלה ויביאה לידיעת הוועדה; רמת הכשירות האמורה אינה טעונה פרסום ברשומות או פרסום פומבי אחר. (ס' 3 (ג) (ד) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

סעיף זה קובע כי על צה"ל לקבוע מהי רמת הכשירות הנדרשת של מערך המילואים ובאיזה אופן זה ייושם. המדינה מחייבת את צה"ל, לראשונה, להגדיר באופן מסודר מה מצופה ממערך המילואים וכיצד הצבא מתכוון להכשירו לכך. בתוך כך נקבע היקף האימון המינימאלי הדרוש והבטחת ציוד מתאים למשימות המערך. לא רק שזו הפעם הראשונה שרמת הכשירות מוגדרת, אלא המדינה משימה עצמה כמפקחת על העמידה בתנאים אלו, כאשר ראשי המערכת הצבאית נדרשים לאשר אותם אל מול הממשלה ונציגי הפרלמנט. כאשר יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, צחי הנגבי, הציג בפני מליאת הכנסת ב-2/4/2008 את חוק שירות המילואים, הוא הדגיש את חשיבות הגדרת רמת כשירות המערך. הוא מתאר את הרקע לכך בתחושות של אנשי המילואים על רמת כשירות נמוכה כפי שבא לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה :

היקף מערך המילואים וכשירותו – אחד ההיבטים החשובים בכל הקשור למערך המילואים, כפי שנוכחנו לדעת במלחמת לבנון השנייה, הוא החובה לשמור על כשירות המערך ועל מוכנותו לשעת חירום... אבל שמענו לא אחת הבעת תסכול על כך שהכשירות לא הייתה כמצופה. עסקו בכך ועדות רבות, וגם הוועדה שלנו, ועדת החוץ והביטחון,

ייוחדה לכך סעיפים חשובים בדוח שלה. בהצעת חוק שירות המילואים מוצע לחייב את הרמטכ"ל לקבוע בפקודות הצבא את רמת הכשירות הנדרשת ממערך המילואים, את המדדים לקביעת רמת הכשירות ואת מספר ימי המילואים המזערי הנדרש כדי לעמוד ברמה הזאת. (צחי הנגבי, פרוטוקול ישיבה מס' 229, מליאת הכנסת ה-17 (2/4/2008))

צחי הנגבי מבטא את הבעיה שקדמה לחקיקת סעיף זה, חוסר מוכנות של אנשי המילואים וציוד חלקי ופגום. המשבר המתואר במלחמת לבנון השנייה הוא פרי הזנחה זו, אשר הביאה את המשבר לרמה של פגיעה מבצעית אמתית בתפקוד המילואים במלחמה. על כן, החוק מבקש לפתור זאת על-ידי הגדרת הכשירות הנדרשת, כך שתהיה הלימה בין הצורך במילואים בשעת מלחמה (כפי שנקבע) לרמת מוכנות המערך בשגרה.

בעזרת הגדרת כשירות מערך המילואים, תוך פיקוח שנתי של הממשלה והכנסת על העמידה בהגדרות, מסדיר חוק שירות המילואים התשס"ח-2008 את בעיית הכשירות והציוד של מערך המילואים. לגבי כל אחד מהסעיפים, שאלת היישום היא זו שתקבע האם ההסדרה השיגה את מטרתה. על מגבלות ההסדרה שבחקיקה ובתוכה בעיית היישום ארחיב בדיון בסוף ניתוח החקיקה.

ב. הסדרת הנחיצות והאמון במערך המילואים

הבעיה השנייה שעלתה בהקשר הצבאי של מערך המילואים הייתה תחושת חוסר נחיצות של המערך וחוסר אמון ביכולות המילואים. הבעיה התפתחה על רקע הקטנת היקף ימי המילואים וצמצום האימונים ובשל שינוי אופי האיום, שהוביל לכך שחיילי המילואים לא נקראו עוד לאירועי לחימה של ממש. במקביל העיסוק המוגבר במשימות ביטחון שוטף בשטחים בתקופה זו, הוביל לשחיקה של כוחות המילואים במשימות מול אזרחים פלסטינים. בתוך סבך זה של פחות באימונים מחד, ושירות במשימות שוליות ושנויות במחלוקת מאידך נוצר ערעור בקרב אנשי המילואים בנוגע לנחיצותם ולאמון שהמערכת הצבאית נותנת בהם.

הסדרה של בעיה זו ניתן למצוא בשני סעיפים שונים בחוק. הראשון, סעיף 3 (א-ב), עוסק בהגדרה של היקף מערך המילואים הנדרש לצה"ל. השני, סעיף 6, מגדיר את המטרות הגיוס למילואים. שני אלה יחד מחייבים את המערכת הצבאית לכלול במערך המילואים רק את מי שהמערכת באמת נדרשת לו ולקרוא להם לשירות רק למטרות שהולמות את ייעודו של המערך. באופן זה

מצהירה המדינה כי היא עדיין רואה חשיבות וצורך אמיתי במערך המילואים, אך מתאימה את היקפו לצרכיה המשתנים ומבטיחה שהשירות יהלום צרכים אלה באופן משמעותי.

הגדרת היקף מערך המילואים הינה חידוש משמעותי שמביא חוק המילואים. כפי שמופיע בסעיף 3 (א-ב) לחוק המילואים, ההיקף נקבע על ידי הממשלה, והיא זו שמגדירה מהם צרכי המדינה בהתאם לנמלצת מפקדי הצבא. כמו כן בידי הממשלה ניתנת הגמישות לערוך התאמות בהיקף המערך בהתאם לצורך המשתנה:

היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צבא הגנה לישראל למשימותיו בשעת חירום ייקבע בידי הממשלה, לפי הצעת השר שתינתן לאחר שהובאה לפניו המלצת הרמטכ"ל לעניין זה; היקף מערך המילואים שנקבע כאמור אינו טעון פרסום ברשומות או כל פרסום פומבי אחר. הממשלה תבחן, לפחות אחת לשנה, לפי הצעת השר, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש. (ס' 3 (א) (ב) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

לראשונה המדינה מחליטה לקבוע מהו היקף הכוחות הדרוש לה. עד לחוק זה מעולם לא נקבע מהו היקף המילואים שמדינת ישראל וצה"ל זקוקים לו. למעשה היקף המילואים נגזר מכמות האוכלוסייה בגיל השירות וגדל בהתאם לגידול הדמוגרפי. מצב זה יצר מערך מילואים גדול, אשר חלקים גדולים ממנו אינם נדרשים ועל כן גם לא נקראים לשירות בפועל. מצב זה יצר תחושה כי אין צורך אמיתי במילואים, כאשר רבים מהרשומים לא נקראים לשירות. הגדרת היקף מערך המילואים מוציאה מהמערכת באופן יזום את כל מי שאינם נדרשים למשימות המערך. או במבט חיובי קובעת כמה חיילים נדרשים לצה"ל ומי הם אותם החיילים. את החיילים האלה נדרש צה"ל לאמן ולצייד כראוי, כפי שראינו לעיל, וכן לקרוא למשימות שהולמות את ייעוד מערך המילואים ככוח זמין לשעת חירום, אשר יפורטו להלן.

לצד הגדרת היקף המערך, מגדיר החוק את המשימות אליהן מותר לגייס אנשי המילואים. לפני חקיקת החוק ניתן היה לזמן את חיילי המילואים לכל משימה צבאית, גם כאשר זו אינה עולה בקנה אחד עם ייעוד המילואים (מוכנות לחירום ותגבור הצבא הסדיר בביטחון השוטף). סעיף 6 בחוק המילואים קובע כי המטרות לשמן מותר לגייס חיילי מילואים בשגרה הן; הכשרה ואימון, ארגון כוח אדם ותעסוקה מבצעית. כמו כן החוק מאפשר לשר הביטחון לזמן חיילי מילואים בעלי תפקידים מיוחדים אך רק באישור ועדת החוץ והביטחון.

חייל מילואים ייקרא לשירות מילואים למטרות אלה בלבד: (1) הכשרה ואימון של חייל המילואים או של היחידה שאליה הוא משתייך לשם מימוש ייעודיהם בשעת חירום... (2) ארגון וניהול כוח אדם, ובכלל זה שיבוץ חייל המילואים ביחידה, אכיפת משמעת וטיפול בפרט; (3) תעסוקה מבצעית; (4) שירות בתפקידים ובמקצועות למטרה שקבע השר בצו, באישור הוועדה, לאחר ששוכנע כי אין חלופה סבירה אחרת לשם השגת מטרה זו אלא אם כן ייקרא חייל מילואים לשירות מילואים. (ס' 6 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

באמצעות הגדרת מטרות הגיוס מגבילה המדינה את הגמישות של צה"ל בגיוס אנשי המילואים, ומגינה על אנשי המילואים כך שיזמנו אותם רק בעת הצורך. כך, מנגנון זה מסייע להשבת תחושת הנחיצות של אנשי המילואים. בנוסף, בולט בחוק הפיקוח הפרלמנטרי על מערך המילואים. במידה ועולה צורך בגיוס אנשי מילואים למטרות שונות, הדבר מותנה באישור ועדת החוץ והביטחון המייצגת את נבחריו הציבור.

בראיונות שקיימתי עלתה התייחסות לסעיף זה באופן שמתכתב עם בעיית השניות של אנשי המילואים במערכת הצבאית. אנשי המילואים רואים בכך הצהרת כוונות לכך שהמילואים אינם כוח עבודה זול של צה"ל, אלא גוף ייעודי המוכן לחירום בעת שידרש, כשווה למערך הסדיר. הן תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, והן צבי, עיתונאי לשעבר שעסק בתחום הביטחון, ציינו את המעבר מתפישת המילואים ככוח אדם זול להסתכלות עליהם ככוח צבאי כשיר ללחימה. בדבריהם הם הדגישו שאין הכוונה רק בהיבט הכלכלי של עליית התגמול עבור מילואים (כפי שנראה בהמשך), אלא במובן הערכי של כוח האדם:

מה שיצא מזה שבא חוק המילואים ואמר, 'די'. וזה גם התכתב מאוד יפה עם ההפסקה של כוח מילואים זול. שני התהליכים האלה יחד הובילו לזה שצה"ל התחיל להשתמש במילואים לא ככוח עבודה זול, אלא בצורה מאוד מאוד יעילה. והחוק הזה הגדיר שהמילואים זה רק למלחמה או להכנות למלחמה. (תא"ל מיכאל, מח"ט מילואים לשעבר, פברואר 2016)

מילואים, מטרתם היא חירום והתכונות לחירום. חברת כוח אדם של הצבא צריכה לעבור מן העולם. אבל זה לא רק אל תנצלו מילואים במקום. זה לא רק יעילות כלכלית, אלא שזו ההכרה, הניסיון לשמר מה שאמרתי לך קודם: אם למילואים לא יהיה ערך שום כסף שבעולם לא יביא את האנשים. (צבי, עיתונאי לשעבר, נובמבר 2015)

השינוי המתואר הוא גם ברמה הפרקטית של ייעול הגיוס למטרות הרלוונטיות, אך גם ברמה הדקלרטיבית שאנשי המילואים אינם "כוח עבודה זול". יש להתייחס אליהם כחיילים ראויים ולשמר את תחושת הערכיות שבשירות מילואים. על כן החוק רוצה להבטיח שהם יהיו חיילים בעלי ערך אמיתי במערכת. הגדרת היקף מערך המילואים יחד עם מטרות הגיוס למילואים מהווים הסדרה מסוימת של הירידה בנחיצות ובאמון אותם חשו אנשי המילואים. כפי שהדגשתי בעניין הגדרת הכשירות והציוד לאנשי המילואים, גם כאן ההסדרה היא מוגבלת. הגדרות אלה בחוק אינן יכולות לספק הסדרה הרמטית של כל בעיות האמון ותחושת הנחיצות של אנשי המילואים. ככל שההגדרות תהיינה מיטיבות ומקיפות, תחושות אמון ונחיצות תלויות במרכיבים נוספים שלא בהכרח ניתנים להסדרה בחקיקה.

אם כן, ראינו כי חוק המילואים מגדיר מספר הגדרות יסוד במערך המילואים; לגבי היקף מערך המילואים, כשירותו ומטרות הגיוס שלו, שלא היו מעוגנות לפני כן בחקיקה. כמו כן המדינה באמצעות הממשלה והכנסת מוסמכת לפקח על יישום הגדרות אלה. באמצעות אלה מבקשת המדינה להסדיר את הבעיות שצפו במערך המילואים בהיבט הצבאי ושהשפיעו על הירידה במוטיבציה לגיוס. בכך מדגישה המדינה כי חיילי המילואים הם חלק אינטגרלי מצה"ל הראויים לתנאים וליחס דומים. לצד אלו נדרשו המחוקקים למצוא דרכים לסייע לאנשי המילואים בבעיות בהן הם נתקלו במישור האזרחי של חייהם, שנבעו בשל השירות במילואים. הטיפול בסוגיות אלה מופיע בחוק שירות המילואים וכן בחקיקה הנלווית לו.

5.4.3 הסדרת הבעיות במישור האזרחי

בהגדרת הבעיות במישור האזרחי של אנשי המילואים הכוונה לתחומים בסביבה האזרחית של אנשי המילואים, בהם החלו להצטבר קשיים למשרתים בשל השירות. הבעיות נגעו לירידה בהערכה הציבורית ובתגמול עבור השירות, פגיעה בעולם התעסוקה, בסביבה האקדמית ובמשפחות של אנשי המילואים, בפרט בהיבט הביטוחי. בעיות אלה, הביאו לירידה במוטיבציה לשירות במילואים, בכדי להימנע מפגיעה בעולם האזרחי. הסדרת תחום זה מכירה בזכות הכפולה של אנשי המילואים כאזרחים-חיילים, כאשר המדינה והמערכת הצבאית מחויבות לדאוג לצרכיהם הנובעים מהשירות, גם במישור האזרחי.

א. מיסוד ההערכה הציבורית והגדלת התגמול

הסוגיה הראשונה שעלתה בהקשר האזרחי הייתה הירידה בהערכה הציבורית של השירות במילואים וירידת ערך התגמול עבור השירות. בהתאם למשוואה הרפובליקנית ולהמירות, אותן

אפיין יגיל לוי (2007, 2014), עולה הדרישה להגדלת התגמול החומרי על פני הערך הסמלי שהיה לשירות בעבר. חוק המילואים ותיקוני חקיקה עקיפים שנבעו ממנו, מנכיחים את דעיכת ההמירות הסמלית באופן כפול; מחד, הם הגדילו באופן משמעותי את התגמול החומרי עבור השירות ומאידך, גם הביאו למיסוד ההערכה הציבורית הסמלית לשירות במילואים.

בשל שחיקת הערך הסמלי של השירות במילואים עולה הדרישה להגדיל את התגמול החומרי עצמו. הגדלת התגמול החומרי והפיצוי הכספי עבור השירות במילואים מופיעה בשלושה סעיפים שונים. סעיף 34 מגדיר תיקון עקיף לחוק הביטוח הלאומי, לפיו יוגדל הפיצוי המינימאלי עבור שירות במילואים משכר המינימום ל-68% משכר הבסיס:

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995... בהגדרה, "התגמול המזערי", במקום "שער מינימום" יבוא "68% מהסכום הבסיסי". (ס' 34 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

כפי שתיארתי ברקע על מערך המילואים, התשלום עבור שירות המילואים משולם כפיצוי על אבדן ההכנסה. הפיצוי המינימאלי עבור השירות, במידה ואיש המילואים איננו עובד או בעל משכורת נמוכה, עבר גלגולים שונים והוא נקבע כשווה לשכר המינימום במשק. סעיף זה בחוק המילואים מגדיל עוד את הפיצוי עד ל-68% משכר הבסיס במשק, אשר הינו גבוה משמעותית משכר המינימום. באופן זה גדל התשלום הכספי עבור השירות לחיילי מילואים רבים. בנוסף, סעיפים 18 ו-19 מגדירים תגמולים כספיים נוספים למשרתי מילואים העוברים מכסה מסוימת של ימי מילואים. התגמול המיוחד בסעיף 18, ניתן כבר ב-1998 בראשית המאבק הציבורי על משבר השירות במילואים. התגמול הנוסף, לפי סעיף 19, התווסף עם חקיקת חוק המילואים ב-2008:

חייל מילואים זכאי, נוסף על תגמולים אחרים שלהם הוא זכאי על פי כל דין, לתגמול מיוחד בשל שירות מילואים שביצע (בסעיף זה – תגמול מיוחד)... חייל מילואים זכאי, נוסף על תגמולים שלהם הוא זכאי על פי כל דין, לתגמול נוסף (בסעיף זה – תגמול נוסף). (ס' 18 ו-19 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

הגדלת הפיצוי על השירות במילואים לצד מתן תגמולים מיוחדים על שירות ממושך מהווה הסדרה בחוק של בעיית התגמול החומרי שעלתה בשל דעיכת ההמירות. חבר הכנסת צבי הנדל מסיעת האיחוד הלאומי-מפד"ל, במליאת הכנסת ביום ההצבעה על חוק שירות המילואים ב-2/4/2008, מסביר באופן מפורש את הגדלת התגמול החומרי כמענה לירידה בהערכה הציבורית

עבור השירות. לדבריו, הדרך לפתור את הזלזול הקיים כלפי משרתי המילואים, הוא מתן תגמול חומרי כביטוי להערכה של המדינה את המשרתים:

כנראה אנו חייבים להסביר, גם בהיבטים החומריים, שאלה המזלזלים ויושבים בבית ולא נקראים למילואים, לעתים מעזים להחציף פנים ולומר עליהם - פראירים. אז שלא יהיה אדם אחד שיחשוב שמי שעושה שליחות כל כך חשובה הוא פראיר, וכאלה שמסוגלים להגיד, כנראה מבינים את זה, רק כשיראו שיש גם תגמול, או הכרה, או לא חשוב איך נקרא לזה - אך יש לעניין הזה הבנה במדינה לרוחב כל החזית, והוא מקבל בסופו של דבר גם דבר שנקרא צ'ק. (צבי הנדל, פרוטוקול ישיבה מס' 229, מליאת הכנסת ה-17 (2/4/2008))

חבר הכנסת הנדל משקף את האטמוספירה החברתית לתוכה נכנס חוק המילואים, בה הערך הסמלי של מילואים ירד באופן דרסטי עד להפיכתו להיבט שלילי. לדבריו, בשל ריסוק ההערכה החברתית של שירות המילואים, חוק המילואים מגדיל את התגמול החומרי. זאת, לא רק בכדי לרתום את אנשי המילואים כאיזון לירידה בהערכה הסמלית, אלא בכדי להעביר מסר לכלל החברה בדבר חשיבות המעשה של יציאה למילואים. כלומר, לתגמול החומרי יש תפקיד כפול; כלפי אנשי המילואים הוא מעביר מסר של הערכה ותמיכה מדינתית, וכלפי החברה הוא מבדל את אנשי המילואים כאוכלוסייה נבחרת.

בנוסף על הגדלת התגמול החומרי, חל מיסוד של התגמול הסמלי. בפרק הקודם הצגתי כיצד בעבר השירות במילואים הקנה למשרתים יתרון והעדפה בחיים האזרחיים. בכדי לפצות על אבדן הערך הסמלי שניתן באופן בלתי רשמי עבור השירות, בא חוק המילואים וממסד את העדפת משרתי המילואים בתחומים שונים. סעיף 20 בחוק המילואים מאפשר לממשלה ולגופים ציבוריים לתגמל ולהוקיר את חיילי המילואים על פני אזרחים אחרים והדבר לא ייחשב כאפילה אסורה.

רשאים הממשלה וכן כל גוף ציבורי לקיים פעולות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם... פעולה או הוראה כאמור שהיא סבירה ומידתית לא תיחשב הפליה אסורה. (ס' 20 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח

(502

סעיף זה מקנה אפשרות להעדיף את אנשי המילואים כאמצעי לתגמול אנשי המילואים באופן סמלי שאיננו בהכרח שווה ערך כספי. על סעיף זה מתווסף סעיף 21 הממנה וועדת שרים מיוחדת, אשר תפקידה לדאוג לתגמולים בעלי ערך כלכלי וחברתי עבור משרתי המילואים:

הממשלה תמנה ועדת שרים לעניין מערך המילואים... ועדת השרים לעניין מערך המילואים תביא לאישור הממשלה הצעות לתגמול ולהעדפת חיילי מילואים בתחומים כלכליים וחברתיים, על בסיס תקציבם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. (ס' 21 (א) (ב) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

כלומר, מדובר בהעדפה של אנשי מילואים ובמתן תגמולים מגורמים ממשלתיים אשר להם ערך סמלי וחומרי כאחד. שילוב שני הסעיפים יחד מבטא העדפה של אנשי המילואים על פני אזרחים אחרים באמצעות החוק, ומייצר פורמליזציה של ההמירות הסימבולית עבור השירות. לאורך שנים שימש השירות במילואים מנוף לקידום והעדפה בעולם האזרחי, כאשר הדבר נעשה מעצמו ללא התערבות מערכתית. מאחר והמנגנון העצמי נשחק, מגיעה המערכת החוקית וממסדת את הערך הסמלי והחומרי המתקבל משירות המילואים.

בנוסף לתגמולים החומריים והסמליים, המדינה מייצרת הערכה ציבורית רשמית למערך המילואים כאמצעי להעצמת התמיכה שדעכה ולחיזוק הפן הערכי במשוואה הרפובליקנית. סעיף 22 בחוק המילואים קובע יום הוקרה לאומי למערך המילואים שמצוין מדי שנה בכנסת ובאמצעי התקשורת:

יום הוקרה למערך המילואים יצוין מדי שנה, ביום י"ח באייר או במועד סמוך לו כפי שתורה ועדת השרים לעניין מערך המילואים, בהתאם להוראות שתורה ועדת השרים האמורה. (ס' 22 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

מאחר והערך של השירות במילואים דעך וכפי שראינו, אנשי המילואים סובלים מפגיעות בזירה האזרחית, המערכת נאלצת ליזום ולהגדיר בעצמה הערכה ציבורית למילואים. יום הוקרה הוא אחד מהכלים של המדינה לייחד קבוצת אוכלוסייה בתוכה. יום זה מצוין באמצעי התקשורת השונים אשר מתווכים את ההערכה המוסדית לכלל הציבור. הכנסת מייחדת את הדיונים בוועדות השונות ובמליאה לנושאים הקשורים במערך המילואים, בכדי לקדם את עניינם בפרלמנט. בבית הנשיא מתקיים מדי שנה טקס הענקת תעודות הצטיינות ליחידות מצטיינות במילואים במעמד נשיא המדינה, שר הביטחון וראשי המערכת הצבאית.

בניגוד לדבריו של חבר הכנסת צבי הנדל שהוזכרו לעיל, חבר הכנסת אבשלום (אבו) וילן מסיעת מרצ, סבור שדווקא ההוקרה הסמלית היא החשובה ביותר. בדברים שנשא במליאת הכנסת ביום ההצבעה בקריאה ראשונה על הצעת חוק שירות המילואים ב-31/5/2005, הוא מדגיש כי ההוקרה הסמלית היא הדרך של המדינה להביע את הערכתה למשרתי המילואים:

אני באמת חושב שהדבר החשוב ביותר - גם ביום המילואים, שהיום אנחנו מציינים אותו... ובעצם בהצעת החוק... הוא לתת ביטוי לתחושת השייכות ולהעדפה המאוד ברורה של כנסת ישראל ושל הציבור הישראלי את משרתי המילואים; שלא רואים במשרתים במילואים פראירים, אלא באמת... רואים בהם קבוצה ההולכת לפני המחנה ומחזיקה על כתפיה את ביטחון ישראל לעת מלחמה. (אבשלום) (אבו) וילן, פרוטוקול ישיבה מס' 252, מליאת הכנסת ה-16 (31/5/2005)

חבר הכנסת וילן מבטא עמדה לפיה הערכה סמלית-ציבורית היא המענה לירידה במעמד השירות במילואים. זו הדרך, בעיניו, של הכנסת ושל החברה הישראלית כולה, להתגבר על הקולות שמביעים זלזול במשרתים במילואים. כפי שראינו, נראה שהמחוקקים בחרו להשתמש בשני הכלים, הן של התגמול החומרי והן של התגמול הסמלי וההערכה הציבורית. באמצעות שני אלה מנסה המדינה להתמודד עם השחיקה בהערכה הציבורית ועם הצורך הגובר בתגמול ראוי עבור השירות במילואים. כפי שהסברתי בנוגע להסדרות בתחום הצבאי, גם עיגון ההוקרה והתגמול בחוק מוגבל ביכולתו להסדיר את הבעיה. תגמולים, חומריים וסמליים, דינם להישחק עם הזמן ומקסימום התגמול בזמן מסוים הופך למינימום המצופה לאחר זמן. מגבלה זו טבועה ביסוד ההסדרה של התגמולים וארחיב על כך בדיון בהמשך.

לצד החיזוק הסמלי והחומרי זה, עוסקת החקיקה בהסדרה קונקרטית של בעיות בתחומי החיים השונים. אפנה עתה לסקור את ההגנות הממוקדות המופיעות בחקיקה בנוגע לבעיות שעלו במסגרות האזרחיות.

ב. צמצום מכסת ימי המילואים השנתית למשרתי המילואים

הסדרת הבעיות שנוגעות באופן ספציפי לשלושת מעגלי החיים האזרחיים של אנשי המילואים מופיעות בחקיקה ייעודית בכל תחום. חוקים אלה נחקקו, או הביאו לתיקון חקיקה של חוקים קיימים, באותה תקופה; במהלך שנות ה-90 ובעשור הראשון של שנות ה-2000. עם זאת, גם חוק שירות המילואים התשס"ח-2008 מתייחס בהגדרותיו לפגיעה בחיים האזרחיים של אנשי

המילואים. החוק מגדיר מכסת ימים מקסימלית לשירות, אשר צמצמה באופן משמעותי את כמות ימי המילואים השנתית. באופן זה מבקש החוק לצמצם למינימום ההכרחי את הניתוק של אנשי המילואים מסביבתם האזרחית בכדי למזער את הפגיעה במעגלים אלה. לפי סעיף 7 לחוק המילואים חייל מילואים יבצע עד 54 ימי מילואים בשלוש שנים, לעומת 37 ימים בשנה כפי שהיה בחוק שירות ביטחון התשמ"ו-1986. כמו כן, מפקדים ישרתו עד 70 ימים בשלוש שנים וקצינים עד 84 ימים:

מספר הימים המרבי שבהם ישרת חייל מילואים בשירות מילואים לא יעלה על מספר הימים כמפורט להלן, לפי העניין, במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות: (א) לגבי חייל מילואים שאינו קצין וממלא תפקיד שאינו פיקודי – 54 ימים; (ב) לגבי חייל מילואים שאינו קצין וממלא תפקיד פיקודי – 70 ימים; (ג) לגבי חייל מילואים שהוא קצין – 84 ימים. (ס' 7 (א) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

כפי שמעיד על כך סגן השר זאב בויס, במליאת הכנסת, ביום ההצבעה בקריאה ראשונה על חוק שירות המילואים ב-31/5/2005, מטרת צמצום ימי המילואים השנתיים נועדה בכדי למנוע פגיעה מיותרת בחיילי המילואים שהם גם אזרחים:

הנושא השלישי הוא קיצור מספר ימי המילואים כתוצאה מכך וההגדרה של רף הפטור... כך יש התחשבות גם בצרכים הביטחוניים, אבל מתוך ראייה של האזרחים והתחשבות בקושי שהנשיאה בעול מעמיסה על חייל המילואים. (זאב בויס, פרוטוקול ישיבה מס' 252, מליאת הכנסת ה-16 (31/5/2005))

כחלק מיצירת מערכת היחסים המשולשת, מעצימה המדינה את אחריותה לאזרחיה שהם משרתי המילואים. באמצעות הגבלת ימי המילואים השנתיים מגנה המדינה בחוק על משרתי המילואים מפני פגיעה מוגברת בסביבה האזרחית. הגבלה כזו הייתה קיימת גם בחוקים הקודמים, אך עתה מגלה המדינה התחשבות נוספת במשרתי המילואים. בדומה להסדרת התגמול, גם בעניין מכסת ימי המילואים ההתחשבות המקסימלית בתקופה מסוימת, הופכת למינימום המצופה לאחר זמן. בהמשך אראה שגם הסדרה זו מוגבלת ביכולת השפעתה ארוכת הטווח.

כאמור, הסדרת הבעיות במעגלי החיים מופיעה בחוקים שונים הנוגעים לאותם תחומים ומייחדים התייחסות למשרתי המילואים כפי שאציג להלן.

ג. מענה לבעיות במישור התעסוקתי

יציאה למילואים מתנגשת באופן מהותי עם דרישות עולם התעסוקה. כפי שראינו הבעיה מחריפה עם השינוי במבנה השוק אשר מעצים את התחרות במשק, וכן לאור אי השוויון בשירות המילואים. בעניין התעסוקה בולטות שתי הסדרות בחקיקה אשר מסייעות להסדיר חלק מהבעיות גם אם לא את כולן. חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 ותיקון לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949.

חוק המילואים מתקן באופן עקיף את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, ומגדיל את הפיצוי עבור כל יום בשירות מילואים. מטרת התיקון היא למנוע ירידה בשכר החודשי של איש המילואים בשל השירות, כפי שהתרחש טרם החוק. סעיף 34 (2) לחוק קובע כי הפיצוי עבור שירות מילואים יוכפל ב-1.4 משווי השכר היומי של משרת המילואים, בכדי לפצות על שירות מילואים בסופי שבוע. כך, השכר החודשי נותר זהה לחודשים שאינם כוללים שירות מילואים:

מי שמשרת כחוק במילואים, ישולם לו תגמול בשיעור האמור בסעיף 272, בעד ימי שירותו במילואים כמפורט להלן, לפי העניין, אף אם הכנסתו לא פחתה מחמת שירותו כאמור: (1) לגבי שירות רצוף של שבעה ימי מילואים, לרבות כמה תקופות בנות שבעה ימים כל אחת – בעד כל יום מילואים; (2) דהיתה יתרת ימי השירות במילואים לאחר חישוב התגמול כאמור בפסקה (1), שישה ימים – בעד שבעה ימים; פחתה היתרה כאמור משישה ימים – בעד סך ימי המילואים הנותרים כשהוא מוכפל ב-1.4. (ס' 34(2) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 502)

באמצעות תיקון זה מבקשת המדינה למנוע פגיעה בשכרם של אנשי מילואים ולהשוותו לשכר החודשי הממוצע בחודש עבודה סדיר.

חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה) התש"ט-1949, עוסק בתעסוקת חיילים משוחררים. חוק זה נחקק סמוך להקמת צה"ל ועניינו סיוע בקליטת חיילים משוחררים בעולם התעסוקה. בשנת 1997 עבר בכנסת תיקון לחוק ונוסף לו סעיף 41א העוסק בפיטורי אנשי מילואים בשל השירות. החוק אוסר לפטר עובד בשל שירות מילואים, במהלך השירות וכן בתקופה הסמוכה לו, אלא אם נתקבל אישור מועדת תעסוקה של משרד הביטחון. לסעיף זה נוספו מספר תיקונים בין השנים 2001-2009 אשר חיזקו את תוקפו של החוק.

היעדרותו של עובד מעבודתו, לרגל שירות מילואים, לא תיראה כהפסקה ברציפות עבודתו במפעל. לא יפטר בעל מפעל עובד בשל שירותו במילואים, קריאתו לשירות מילואים או שירותו הצפוי בשירות מילואים, לרבות בשל תדירותו או משכו... ואם פיטרו – בטלים הפיטורים. לא יפטר בעל מפעל עובד בתקופת היותו בשירות מילואים אלא בהיתר מאת ועדת התעסוקה; ולענין שירות מילואים העולה על יומיים רצופים, לא יפטרו בלא היתר כאמור גם בתקופה של שלושים ימים לאחר תום שירות המילואים; לא תיתן הועדה היתר לפי סעיף זה, אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו שבשלם יש להתיר את הפיטורים, ורק אם הוכיח בעל המפעל כי הפיטורים המבוקשים אינם בשל שירות המילואים; הועדה תיתן את החלטתה, ככל הניתן, לאחר שתובא לפניו תגובת העובד. בעל מפעל העובר על הוראות סעיף 41א(ב), דינו – הקנס הקבוע בסעיף 61א(3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. (ס' 41 לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט-1949, ס"ח 303)

חוק זה מגן על אנשי מילואים מפני פיטורים הנובעים משירות במילואים גם בתקופה הצמודה לשירות. כמו כן קבוע בחוק עונש כספי למפר חוק זה בכדי לתת לחוק תוקף מעשי. בהגנה זו דומה במידה רבה להגנה הניתנת לנשים יולדות. שתי אוכלוסיות אלה סובלות מפגיעות במקום העבודה בשל היעדרות זמנית מהעבודה. מכיוון שעובדים ועובדות אלה נמצאים במקום מוחלש ביחס למעסיק ותלויים בו להמשך העסקתם, בא החוק ומגן עליהם. אל"מ (מיל') מנחם, מתאר את התיקון לחוק שעבר בשנת 2001. התיקון הוסיף את עניין העיצומים הכספיים למעסיק שיפר הוראת חוק זו. כמו כן על המעסיק להוכיח שהפיטורים לא נעשו על רקע שירות המילואים:

מה שעשינו, הוספנו לשופט שיניים, וקבענו שהוא נותן למשל קנס של 5 משכורות, כדי להרתיע. ונתנו שמה עוד דברים. אבל הדבר הכי חשוב שעשינו זה שהעברנו את חובת ההוכחה מהחייל למעסיק. זאת אומרת חייל לא צריך לספר למה פיטרו אותו מהעבודה, למה פיטרו אותו בגלל המילואים, אלא המעסיק צריך לספר למה הוא פיטר אותו שלא בגלל המילואים. (אל"מ (מיל') מנחם, פעיל בארגוני המילואים, נובמבר 2015)

מנחם מתייחס לסמכות האכיפה של הרשות השופטת. לדבריו של מנחם התיקון מוסיף מנגנון אכיפה משמעותי לחוק בדמות הקנס הכספי. כמו כן, חיזוק נוסף שניתן לאנשי המילואים הוא בתפישת החפות שלהם בעיני החוק. החייל עצמו מוגן, כל עוד המעסיק לא הוכיח באופן אחר את הסיבה לפיטורים. המדינה מעניקה לאנשי המילואים הגנה רחבה בעולם התעסוקה ודואגת

לאמצעי אכיפה רלוונטיים לבעיות אותם היא עצמה מפעילה. באופן זה, האחריות לתעסוקת אנשי המילואים נמסרת באופן ישיר לידי המדינה ולא נשענת רק על ועדות התעסוקה של משרד הביטחון וצה"ל.

ראינו שני מנגנוני הסדרה של המדינה לסיוע בבעיות בעולם התעסוקה של אנשי המילואים: בשכר ובמניעת פיטורים. המדינה מעצימה את תפקידה בנוגע למערך ומתערבת בתחום מרכזי בו נתקלו אנשי המילואים בקושי. ברי, כי ישנן בעיות נוספות סביב עולם התעסוקה אשר אינן נוגעות רק לתחומים אלה ומקשות על המשרתים במילואים שטרם הוסדרו בחקיקה. בעיות כאלה ואחרות נוספות מצביעות על מגבלות החקיקה בהן אדון בפרק הסיכום.

ד. מענה לבעיות בעולם האקדמי

מעגל חיים נוסף עליו לקחה המדינה אחריות הוא התחום האקדמי. פעמים רבות נפגעים לימודיהם האקדמיים של סטודנטים המשרתים בלימודים בשל העדרויות ממושכות במהלך הסמסטרים או בתקופות המבחנים והגשת העבודות. על כן, בשנת 2003 נחתמה אמנת הסטודנט במילואים בין צה"ל והתאחדות הסטודנטים לראשי המוסדות להשכלה גבוהה. באמנה מתחייבים ראשי המוסדות האקדמיים להתחשב ככל הניתן בסטודנטים המשרתים במילואים תוך התייחסות לתחומים הבאים; קיצור משך המילואים, מועדי בחינה מיוחדים, דחיית הגשת עבודות, עזרה בהשלמת חומר לימודי על ידי מתן שיעורי עזר, חומרי לימוד וכדומה. כמו כן, כל מוסד אקדמי נדרש להקצות גורם שיוסמך לטפל בפניות הסטודנטים המשרתים במילואים. לאחר מספר שנים עוגנו סעיפי האמנה בחקיקה, בפרק ג' 1 ל"חוק זכויות הסטודנט תשס"ז-2007", העוסק בזכויות הסטודנט המשרת במילואים.

התאמות לסטודנטים המשרתים בשירות מילואים: מוסד יקבע הוראות בדבר התאמות

שיינתנו לסטודנטים המשרתים שירות מילואים כהגדרתו בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, לאחר התייעצות עם נציגי אגודת הסטודנטים של המוסד, ולפי כללים שקבעה המועצה להשכלה גבוהה... הכללים, התקנות או ההוראות לפי סעיף קטן (א), לפי העניין, יהיו, בין השאר בעניינים אלה: (1) תיאום בין המוסד לבין צבא הגנה לישראל בקשר לבקשה לדחיית שירות מילואים של סטודנט, לרבות מתן סיוע מינהלי לסטודנט בהגשה ובטיפול בבקשתו; (2) זכות לבחינה במועד מיוחד לסטודנט שנעדר ממועד בחינה עקב שירות מילואים או ששירת שירות מילואים ממושך... (3) דחיית המועד להגשת עבודה לסטודנט ששירת שירות מילואים בסמוך לפני מועד הגשתה... (4) השלמת חומר

ומטלות בקורס לסטודנט שעקב שירות מילואים נבצר ממנו להשתתף בלימודים... (5) היעדרות מבחינה עקב שירות מילואים, בקורס שהשלמתו נדרשת ללימודים בשנות הלימודים הבאות לתואר, לקורס אחר או לתואר מתקדם; (6) רישום מוקדם לקורסים של סטודנט האמור לשירות מילואים במועדי הרישום הרגילים; (7) קביעת גורם במוסד שירכז את הטיפול בהתאמות שנקבעו לפי סעיף זה. (פ' ג'1 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, ס"ח 320)

נראה שסעיפי החוק נוגעים בכלל ההיבטים הבעייתיים הנובעים מההתנגשות בין חובת השירות במילואים ללימודים האקדמיים של הסטודנטים. החוק ממסד סיוע לסטודנטים מטעם המוסדות בעניין המילואים, תוך התייחסות לנקודות הבעייתיות המרכזיות; היעדרויות, בחינות, עבודות ורישום לקורסים. על אף שנחתמה אמנה, כאמור, שבה הגיעו להסכמות ראשי המוסדות האקדמיים עם נציגי התאחדות הסטודנטים וצה"ל בנושאים אלה, לאחר מספר שנים הועברו פרטי האמנה לחוק. ההחלטה לעגן זאת בחוק נקשרת לטענה בראשית הפרק על הגידול בשימוש בחקיקה ככלי לעיצוב מדיניות. החקיקה מצטיירת ככלי האפקטיבי ביותר להשגת שינוי אמיתי, שתהיה לו השפעה מקיפה ומחייבת לכולם.

חוק זה מסדיר את מירב ההיבטים המהווים בעיה לסטודנטים המשרתים במילואים. עם זאת, גם במקרה זה, כמו בכל הסדרה שהיא, יוותרו בעיות ייחודיות שאינן מוכלות בהסדרה וכן עם הזמן תעלנה בעיות חדשות בהתאם לשינויים בסביבה ובמילואים.

ה. מענה לקשיים בסביבה המשפחתית והסדרת הביטוח לאנשי המילואים

מעגל החיים האחרון שזוכה לתמיכה מצד המדינה הוא המעגל האישי-משפחתי. צמצום מכסת ימי השירות השנתיים שתוארה לעיל נועדה להקל על הבעיות של אנשי המילואים בסביבה האזרחית, ובכלל זה לצמצם את הקשיים של בני משפחות משרתי המילואים. עם זאת, גם בתקופות שירות קצרות נותרו משפחות אנשי המילואים עם קשיים מרובים בשל היעדרות איש המילואים מהבית. אך סיוע ישיר למשפחות בתקופת השירות במילואים טרם הוסדר בחקיקה או במנגנון סיוע אחר.

ההגנה החוקית הקיימת למשפחות המשרתים נוגעת לסוגיית הביטוח אותה תיארת בהרחבה בפרק הקודם. חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, נחקק לאחר מאבק ממושך של משרתי המילואים, ששיאו בשביתה של טייסי המילואים. החוק מסדיר

לראשונה ביטוח חיים לחיילי מילואים במקרה של פציעה או מוות. עד אז המערכת הצבאית והמדינה הסתמכו על ביטוח החיים האזרחי של איש המילואים, במידה והוא רכש כזה באופן פרטי. סעיף 1 לחוק זה מתאר את מטרתו של החוק, להעניק קצבה לחיילי מילואים שנפגעו במהלך השירות או לבני משפחותיהם במקרה של מוות:

חוק זה מטרתו להבטיח תשלום קצבאות לחיילי מילואים שנפגעו בתקופת שירותם עקב שירותם ולבני משפחותיהם של חיילי מילואים שנספו עקב שירותם, במקרים שחיילי המילואים או בני משפחותיהם אינם זכאים לקצבה מקופת גמל, או שזכאותם לקצבה מקופת גמל פחותה מזכויותיהם לפי חוק זה, והכל בהתאם להוראות חוק זה. (ס' 1 לחוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, ס"ח 400)

שאר סעיפי החוק עוסקים בגובה הקצבה ובתנאים לקבלתה במטרה לדמות את התנאים לאלו הניתנים לאנשי הקבע. מעבר להגנה המהותית של ביטוח לאיש המילואים ולבני משפחתו, חוק זה מנסה להתמודד בזעיר אנפין גם עם סוגיית הזרות של אנשי המילואים בצה"ל ביחס לחיילי הסדיר והקבע. החוק מבטא הפנמה, בנוגע לסוגיה זו, שחיילי המילואים הם חיילים לכל דבר ועל כן המערכת הצבאית מחויבת לדאוג לבטח אותם כמו את החיילים הרגילים.

באמצעות חוק המילואים והחוקים הנלווים לו, ראינו כיצד המדינה מנסה להתמודד עם הבעיות שעלו במישור האזרחי. חוק המילואים מעגן את ההערכה החברתית למערך המילואים בחוק. החוק ממסד את התגמול הסמלי למשרתים ומעצים את התגמול החומרי. כמו כן, החוק המבקש למזער את הפגיעה בעולם האזרחי על-ידי צמצום למינימום ההכרחי את מספר ימי הישירות השנתיים. בעזרת החוקים הספציפיים שתוארו לעיל, מתמודדת המדינה באופן ישיר עם הפגיעה בכל אחד ממעגלי החיים האזרחיים של המשרתים. חוקים אלה מבטאים הכרה בסטטוס הזהותי המיוחד של אנשי המילואים, כחיילי-אזרחיים. לצד הטיפול בתחום הצבאי, המדינה לוקחת אחריות על התחום האזרחי כחלק ממכלול ההסדרה של בעיות מערך המילואים. ייתכן שדווקא התערבות המדינה בתחום שהיה עד כה תחת אחריותו המלאה של הצבא, היא זו המאפשרת את הכלת הזהות האזרחית כחלק ממנגנון ההסדרה.

כפי שהדגשתי לכל אורך הניתוח, הגם שהחקיקה מנסה להתמודד עם מגוון הבעיות שהרכיבו את המשבר, דינה של ההסדרה להיות חלקית; להשאיר סוגיות פתוחות וכן לפתוח חדשות. כמו כן, המורכבויות המבניות שביסוד מערך המילואים נותרות על כן ומשאירות את מערך המילואים עם מתח פנימי שנדון לייצר בעיות מתמשכות.

לסיכום, פרק זה עסק בניתוח החקיקה בעניין המילואים, בדגש על חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, בשתי רמות; מאקרו ומיקרו. ברמת המאקרו ראינו כי הסדרת הבעיות שעלו במערך המילואים הם חלק ממגמה כוללת בישראל ובעולם. גידול מסיבי בשימוש בחקיקה בישראל, גם כאשר החקיקה פוגעת בעקרונות המשטר הליברלי ועקרונות כלכלת השוק. החקיקה מוצגת כאמצעי להעצמת כוחה של המדינה בתחומים שפועלים באופן עצמאי. באופן דומה ניכר כי צה"ל, לצד צבאות נוספים בעולם, סובלים מירידה במעמד האוטונומי שלהם. החקיקה בהקשר זה מהווה דוגמה משמעותית לצמצום האוטונומיה. בתוך כך, השחקנים הפעילים בהובלת חקיקת חוק המילואים הפנימו את השימוש בכלי זה ועל כן ראו בו את הפתרון האולטימטיבי להסדרת הבעיות. בנוסף, הצגתי את החקיקה בעניין מערך המילואים בישראל בהשוואה לחקיקה בתחום המילואים במדינות שונות בעולם. מהשוואה זו נלמד כי במדינות העולם ישנה הסדרה חוקית של מערכי המילואים ברמות מיקוד שונות ובמגוון צורות חקיקה.

ברמת המיקרו ניתחתי את חוק המילואים על סעיפיו השונים. תחילה אפיינתי את יחסי הכוחות המעוצבים בחוק, כמשולש יחסים בין המדינה לצבא ולאזרחים-החיילים, כאשר המדינה היא שחקן חדש בזירה. החוק בהיבט הזה מעגן באופן גלוי את 'החוזה הסמוי' שהסדיר את מערכת היחסים בין החברה והצבא לצה"ל. לאחר מכן הצגתי את מטרת חוק המילואים כמתווה את רוח החוק. המדינה מגדירה את מבנה ופעילות מערך המילואים, כאשר היא האחראית על ביצוע, פיקוח ואכיפת החוק בעזרת הרשויות השונות. לבסוף, בחנתי כיצד סעיפי החוק השונים מתמודדים ומסדירים את הבעיות שהוצגו בפרק הקודם. הסדרת הבעיות במישור הצבאי ביטאו ניסיון להתמודד גם עם בעיית הזרות של אנשי המילואים במערכת הצבאית ולהכיל אותם כחלק אינטגרלי מצה"ל. הסדרת הבעיות במישור האזרחי, שהופיעו בחלקן בחוקים הנלווים לחוק המילואים, סימלו הכרה של המדינה בזהות הכפולה של אנשי המילואים כחיילים-אזרחים. ייתכן כי הסדרת תחומים אזרחיים גרידא, המתנגשים עם השירות במילואים, מתאפשרת הודות למעורבות של מערכות המדינה ביחסים שבין הצבא לחיילי המילואים.

הסדרת הבעיות במערך המילואים, ככל שתהיה מקיפה ותיגע בנקודות המתח, בהכרח לא תביא לפתרון של כלל הבעיות במילואים. ההסדרה יכולה לפרק את המשבר למרכיביו השונים ולתת מענה לנקודות ספציפיות, אך הזרעים של הבעיות הבאות שיצופו כבר נטמנו וחלקם נובעים דווקא מהסדרות אלה. משבר המוטיבציה במילואים כפי שהתגלם בשנות ה-90' ובעשור הראשון של שנות ה-2000, קיבל מענה מסוים באמצעות החקיקה ובעיקר הפסיק להצטייר כ"משבר". עם

זאת, חלק מהבעיות נותרו על כנן, בעיות אחרות לובשות צורה חדשה ובעיות חדשות כבר מתחילות להיוולד.

נקודה נוספת נוגעת להסדרת השינויים במערך המילואים לאור השינויים בחברה הישראלית. החוק מעצב את מערך המילואים כשירות של חלק מהאוכלוסייה ולמעשה מביא להכרה פורמלית בחלוקה הלא שווה של נטל השירות. אוכלוסיית המשרתים זוכה לתגמולים חומריים וסמליים באופן שמאמץ באופן רשמי את המשוואה הרפובליקנית ואת ההמירות על התרומה. בכך מופנמים במערך המילואים שני היבטים משמעותיים מהשינוי החברתי. הערך הקולקטיבי של השירות המשותף במילואים מומר בשירות של חלקים קטנים מהאוכלוסייה. כמו כן, העשייה החברתית איננה עומדת בפני עצמה והיא מחוזקת על ידי תגמולים חומריים. אלה תואמים את השיח הכלכלי-חברתי הדוגל במקסום רווחי ורווחת הפרט על פני התרומה לכלל.

במגבלות החקיקה ובהשלכות החקיקה על מודל המילואים ועל שינויי הערך המילואים לאור השינויים בחברה אבקש לדון בפרק המסכם.

פרק ו' סיכום ודיון

6.1 סיכום

מחקר זה בחן את הופעת חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, בהיבט הזמן ובהיבט התוכן. לשם כך ערכתי ראיונות עם בעלי תפקידים שהיו מעורים בחקיקת החוק; חברי כנסת, גורמים בצה"ל ונציגי ארגוני המילואים וכן עם גורמים בעלי עניין במערך המילואים; קציני מילואים, עיתונאים וחוקרי צבא-חברה. בנוסף ניתחתי את חוק המילואים וחוקים נוספים העוסקים במערך המילואים שקדמו לחקיקת החוק ואת הפרוטוקולים של מליאת הכנסת מימי ההצבעה על הצעות החוק ב-2005 וב-2008. באמצעות אלה ביקשתי לבחון מה עמד ברקע לחקיקת חוק המילואים ומדוע נחקק חוק זה, העוסק בפרטי מערך המילואים, שישים שנים לאחר הקמת המערך? על אילו בעיות היסטוריות ומבניות במערך המילואים בא החוק לענות? בתוך כך רציתי להבין מדוע נבחר דווקא כלי המדיניות החקיקתי, וכיצד החוק משרת את המטרה שלשמה הוא נחקק?

משבר המילואים, שהופיע והתעצם בשנים שקדמו לחוק, היווה גורם מרכזי בהנעת החוק. המשבר הופיע על רקע שינויים בחברה הישראלית, בכלכלה, בערכים ובמציאות הגאו-פוליטית וכן מתוך מורכבויות המובנות במודל המילואים של צה"ל. המשבר, שהתפתח לאורך שנים ארוכות, התגלם בדמות בעיות קונקרטיות הן בזירה הצבאית והן בזירה האזרחית. החוק נמצא ככלי המתאים והאפקטיבי ביותר להסדרת הבעיות, כחלק ממגמה כללית של שימוש מואץ בחקיקה ובתוך תהליך של צמצום האוטונומיה הצה"לית ומעורבות גוברת של מוסדות השלטון בנעשה בצה"ל. החוק והחוקים שקדמו לו מבקשים להסדיר את הבעיות שהרכיבו את המשבר באמצעות מענה ישיר ועקיף לבעיות. בהמשך הדיון אטען כי המשבר יצר סל של בעיות שנגעו להיבטים קונקרטיים בתקופה הנדונה. הסדרת בעיות מסוג מסוים פותחת פתח להיווצרות בעיות חדשות שתידרשנה לפתרון עתידי, ואולי אף הסדרה של אותן הבעיות שכבר הוסדרו בחוק מזווית חדשה.

הפרק הראשון בחן את הרקע למשבר המילואים. תחילה סקרתי את הרקע ההיסטורי של הקמת מערך המילואים. מודל המילואים שנבחר, על פיו אזרחים משרתים שירות שנתי ומוכנים לגיוס בחירום, מייצר שתי אנומליות עבור משרתי המילואים. ראשית, לאנשי המילואים מעמד משני בצבא, שם הם נתפשים כגורמים חיצוניים למערכת וכחיילים סוג ב' המקבלים תנאי שירות שונים. שנית, אנשי המילואים נמצאים בחוויית זהות כפולה של אזרחים-חיילים, מתוך מחויבות הדדית וכבעלי תפקיד חברתי לגישור בין שני העולמות, מה שמקנה להם כוח אזרחי-פוליטי.

לאחר מכן בחנתי שינויים בחברה הישראלית שלטענתי, יחד עם המורכבויות המבניות, הם שהובילו במידה רבה לפרוץ המשבר. שינוי ראשון הוא במבנה החברתי-כלכלי של ישראל שהשפיע על סולם הערכים החברתי ופגע בהגמוניה של צה"ל בחברה. שינוי שני הוא בשיטת תקצוב המילואים בתוך מערכת הביטחון. זו הביאה לצמצום מסיבי בהיקף ימי המילואים, אשר יחד עם ירידת ערך השירות הובילו לאי-שוויון בחלוקת נטל השירות במילואים. שינוי שלישי הופיע בזירה הגאו-פוליטית; מחד קץ המלחמות הכוללות לצד חתימת הסכמי שלום עם מדינות ערב, ומאידך עיסוק גובר בביטחון השוטף ואירועי לחימה ממוקדים, שינו את מפת האיומים על ישראל ואת הצורך במילואים ובהחזקתם. על רקע אלו הופיע משבר המילואים שביטא בעיות שונות של מערך המילואים, שלהבנתי הניעו את תהליך החקיקה.

בפרק השני בחנתי את משבר המילואים לגופו באמצעות פירוק המשבר לבעיות המרכיבות אותו. הירידה במוטיבציה לשירות הופיעה על רקע בעיות בזירה הצבאית ובזירה האזרחית. בזירה הצבאית הופיעו תלונות על רמת המוכנות של המערך לחירום בשל פגיעה באימונים וציוד חלקי ולקוי הניתן למשרתים. כמו כן העלו אנשי המילואים תחושות של חוסר נחיצות וחוסר אמון של המערכת בכוחות המילואים ובאופן הדדי של המשרתים במערכת הצבאית. לצד אלו הופיעו בעיות בזירה האזרחית שהקשו על התייצבות החיילים לשירות. מתוך דעיכת ערך השירות, ירד ערכם של התגמולים הסמליים שניתנו למשרתים. בשל כך השירות במילואים נתפש כפחות מתגמל מה שהעלה את הציפייה להגדלת התגמול החומרי. כמו כן, מעגלי החיים הסובבים את השירות במילואים החלו לבוא בהתנגשות עם היציאה לשירות מילואים. הופיעו קשיים מול מעסיקים, מוסדות אקדמיים ומול המשפחות של אנשי המילואים, שם גם בלטה סוגיית ביטוח החיים למשרתי המילואים כבעיה בפני עצמה. מיפוי הבעיות מסייע לבחינת הסדרת המשבר באמצעות החקיקה, לבחינה פרטנית של המענה בחוק.

בפרק השלישי הצגתי את מקומה של החקיקה הנוגעת למילואים בשתי רמות, מאקרו ומיקרו. ברמת המאקרו, בחנתי את החוק ככלי מדיניות - מדוע נבחרה דווקא חקיקה להסדרת הבעיות של משבר המילואים. ראשית, החוק הופיע על כחלק ממגמה גוברת של הסדרת בעיות בחברה באמצעות חקיקה. שנית, במקביל הופיע תהליך של כרסום האוטונומיה הצה"לית ומעורבות גוברת של המדינה בנעשה בצבא. חוק הוא כלי ביצועי מרכזי של הכנסת להתערבות בנעשה במערך המילואים. שלישית, הגורמים שהיו מעורים בחקיקת החוק תיארו כי הם חשו שזהו הכלי האפקטיבי ביותר להשפעה רחבה על הנעשה במילואים. בנוסף לאלה בחנתי את החקיקה הנוגעת למילואים במדינות נוספות, בהם יש דגמים שונים של שירות. מצאתי כי חקיקה בעניין מילואים

היא תופעה עולמית, המתקיימת בתצורות שונות של חקיקה; כללית או פרטנית. לאחר מכן עברתי לרמת המיקרו של חוק המילואים והחוקים הנלווים לו. נראה כי החוק מייצר מערכת יחסים משולשת בין המדינה לצבא ולאזרחים-חיילים, תוך מתן תפקידי פיקוח למדינה על הנעשה בין צה"ל לחייליו. בפרטי החוקים זיהיתי מעין מענה ישיר ועקיף לבעיות שהרכיבו את משבר המילואים אשר ניתן לראות בו ניסיון להסדרה של המשבר. עם זאת לחקיקה יש מגבלות שונות אשר מותירות חלק מהסוגיות פתוחות וכן הן פותחות פתח להיווצרות בעיות חדשות.

6.2 דיון

א. הסדרת ענייני מערך המילואים בזירה האזרחית-מדינתית - היבטים תיאורטיים

במהלך המחקר בחנתי את הופעת חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, כאמצעי להסדרת המדיניות כלפי מערך המילואים. במחקר הראיתי כי החוק הופיע על רקע משבר המילואים וניתן למצוא בסעיפי החקיקה ניסיון להסדרת הבעיות שהרכיבו את המשבר. ברצוני להוסיף נדבך תיאורטי על המהלך הארגוני הזה. בסקירת הספרות הצגתי ספרות מרכזית המתארת טשטוש גבולות בין המרחב האזרחי למרחב הצבאי ביחסים שבין החברה והצבא בישראל. בתוך כך מערך המילואים והשירות בו מייצגים את ערבוב התחומים כאשר חיילי המילואים נודדים בין העולמות באופן מתמשך. על כך הוספתי במחקר זה את הכפילות הזהותית של אנשי המילואים כחיילים-אזרחים בה בעת, המקיימים שילוב ייחודי שבין חיים אזרחיים מלאים לשירות תקופתי בצבא. ברצוני לטעון עוד כי הבחירה בהסדרת ענייני מערך המילואים, כסוגיה **צבאית**, דווקא באמצעי **אזרחי**, חוק, היא ביטוי נוסף לשילוב הייחודי המתקיים במילואים בין אזרחות לצבאיות, כרכיב המצוי בליבת היחסים שבין החברה והצבא. כלומר, הגבולות החדירים שבין האזרחות לצבאיות בישראל, מאפשרים לסוגיה צבאית 'לחצות את הגבול' ולהופיע כסוגיה אזרחית אותה יש להסדיר באמצעות מנגנוני השלטון האזרחי. היבט זה מעצים את הדואליות של משרתי המילואים כפרטים וכמוסד חברתי.

זאת ועוד, ניתן לראות בבחירה בחקיקת חוק אזרחי מעין הכרעה בעניין המיקום של מערך המילואים בתפר שבין האזרחי והצבאי. ההסדרה בחוק המילואים ממקמת את השיח אודות מילואים כחלק מהזירה האזרחית ומעצימה את ההיבט האזרחי שבמערכת המילואים. מעבר לזליגה בין הגבולות באופן שממשיך את החדירות בין הצבאי לאזרחי, נראה כי מערך המילואים מקבל הטיה משמעותית לכיוון האזרחי. יישוב נקודות קונפליקט במערכת היחסים שבין הצבא לחיילי המילואים מופקע מהבלעדיות הצבאית ומוכרע בזירה האזרחית-מדינתית. באופן זה ניתן

לראות במשולש היחסים מדינה-צבא-חיילי מילואים, אותו הצגתי במחקר, רובד עמוק נוסף. לא רק שהמדינה מתקבלת כשחקן שלישי במערכת היחסים ומפקחת עליהם, אלא היא מתווספת כמשקולת אזורית נוספת ביחסים ומטה את הכף לטובת המרכיב האזרחי. זהו עוד נדבך בדעיכת האוטונומיה הצבאית, כאשר מעתה השירות במילואים מתקיים כשיח אזרחי מול רשויות המדינה ולא כשיח צבאי אל מול מערכת הביטחון וצה"ל.

ב. שיח התגמול הצבאי ושינוי במודל המילואים המסורתי

סוגיה נוספת שעולה מניתוח חוק המילואים נוגעת למשטר התגמול הצבאי. כפי שהצגתי בסקירת הספרות, יגיל לוי (2007) טוען כי זהו העיקרון המארגן של יחסי החברה והצבא בישראל. היחסים מושתתים על איזון שבין ההשקעה לתגמול המצופה עבורה, תגמול סמלי או חומרי. מאחר וחלה דעיכה בערך התגמולים הסמליים, עלו בהדרגה התגמולים החומריים. גם חוק המילואים העצים את התגמול החומרי עבור השירות. באופן זה התגמול המצופה עבור ההשקעה גדל עם הזמן, כאשר רמת ההשקעה לא בהכרח עולה ואולי אף יורדת לאור הצמצום בהיקף ימי המילואים. כך, התגמולים וההטבות המקסימאליות של היום יהפכו למינימום המצופה בעתיד, אז תידרשנה הגדלה נוספת של התגמול והרחבת סל ההטבות. כלומר שיח התגמול הולך ומתעצם והופך להיות מרכיב דומיננטי אף יותר במערכת היחסים.

ברובד העמוק יותר של יחסי החברה והצבא, הגדלת ערך התגמולים מהווה שינוי באופי היחסים שבין צה"ל לחיילי המילואים. המחויבות לשירות כערך נעלה מומרת בשיח כלכלי על גובה התגמול המגיע לחייל עבור השירות. כך היחסים אינם מושתתים רק על זהות במטרות כמחויבות לשירות עבור המדינה, אלא נוסף רובד משמעותי של מקסום תועלות אישיות מהשירות. כמו כן, מודל המילואים המושתת על אזרחים נועד לאזן בין צרכי הביטחון של המדינה למגבלות הכלכליות של החזקת צבא מקצועי גדול. ככל שהתגמולים עבור השירות הופכים משמעותיים יותר, הם מייקרים את עלות החזקת המערך ומשפיעים על יכולת ההפעלה שלו ועל כדאיות המודל. כל אלה עשויים להביא לשינוי להלכה ולמעשה, לפני שהדברים מוכרעים בקרב מקבלי ההחלטות בהליך סדור (זאת בדומה לדברים שהצגתי בסקירת הספרות, ראה: נייגר, 2004, היימן ואחרים, 2004 ולוי, 2014).

מחקר זה עסק בהסדרה של משבר המילואים באמצעות החקיקה ברמה האוטופית. כלומר, הצגתי כיצד חוק המילואים מהווה הסדרה של הבעיות השונות במערך המילואים כמענים אל מול בעיות. בפועל המציאות איננה כה מובהקת, והחקיקה לא משנה את המציאות כמטה קסם. לחקיקה ישנן כמה מגבלות אשר מייצרות מציאות מורכבת במערך המילואים גם לאחר תום תהליך החקיקה. העיסוק היומיומי של גורמי מערכת הביטחון וארגוני המילואים בבעיות של אנשי המילואים כיום, שמונה שנים לאחר חקיקת החוק, היא עדות לכך שהחוק לא העניק פתרון סופי לבעיות.

המגבלה הראשונה היא היקף החקיקה ויכולת ההעמקה בסוגיות המורכבות. חקיקה מטבעה אינה יכולה לגעת בכל התחומים הסבוכים ובחירה בפעולה אחת בהכרח מותירה היבטים אחרים מחוץ לחוק. לאורך סקירת המענה החוקי הזכרתי בעיות שלא זכו למענה בחוק המילואים. לדוגמה, הקשיים של משפחות אנשי המילואים הנדרשים להתמודד עם יציאת המשרת למילואים לא הוכלו בחוק. החוק, כל חוק, ככל שיהיה מקיף ומעמיק, מותיר סוגיות פתוחות אותן ידרשו המערכות להסדיר בחקיקה נוספת או באמצעים אחרים. באופן זה, נותרים שיירים לא פתורים של משבר המילואים שברבות הזמן עשויים להתגבש יחד למשבר הבא.

מגבלה שניה נוגעת לטיב הבעיות של מערך המילואים. הבעיות, כפי שהצגתי במהלך המחקר, נובעות ברובן מתוך האנומליות המובנות שבמודל המילואים. השניות של אנשי המילואים בצבא והזהות הכפולה שלהם כאזרחים-חיילים יוצרת בעיות בשתי הזירות. אנומליות מטבען אינן נפתרות, אלא נותרות בעינן ולובשות צורה בהתאם למציאות המשתנה. כפי שהצגתי בפרק הקודם, ההסדרה בחוק המילואים נוגעת לבעיות שעלו לאור משבר המילואים אשר שיקפו את רוח התקופה. הכפילות הזהותית של אנשי המילואים נמשכת גם לאחר הסדרת חלק מהבעיות מול מוקדי התעסוקה והמוסדות האקדמיים ולא כל שכן מול המעגל המשפחתי, שכאמור בעיות רבות טרם הוסדרו בתחום זה. כמו כן, הזרות של אנשי המילואים במערכת הצבאית תשמר כל עוד המערך ממשיך לפעול במתכונתו הנוכחית. הגדרת רמת הכשירות המבצעית, התאמת הציווד לזה של הסדיר ועוד כהנה וכהנה הסדרות לא יגשרו על פערי התרבות שבין שני המערכים. החקיקה מוגבלת ביכולתה להסדיר את המורכבות שמובנית בשורש היחסים וכן תלויה במגבלות הזמן שבו היא הופיעה.

מגבלה שלישית, נוגעת ביישום של החוק. החוק מגדיר סמכויות פיקוח של המדינה על הנעשה במערך המילואים, כאמצעי להסדרת הבעיות בעיקר במישור הצבאי. אם זאת, על אף הצהרת הכוונות שבחוק, גורמי צה"ל אינם ששים להכפיף עצמם למערכות המדינה ומצליחים לשמור על סטטוס קוו של "עסקים כרגיל" תוך ניסיון לשמר היבטים מהמעמד האוטונומי של הצבא. לדוגמה, סעיף 3 בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, קובע כי על צה"ל להגדיר מהו היקף הכוח הנדרש לו במילואים וכן להגדיר את רמת הכשירות של המערך לעמידה במשימותיו. סעיף זה הינו חידוש משמעותי המופיע בחוק, אשר קובע לראשונה כי מערך המילואים לא יהיה נגזרת של הגידול הדמוגרפי ו כי האימונים לא יהיו בתעודף תקציבי משני לאחר אימוני הסדיר, אלא שההחלטות תנבענה מתוך התאמה לצרכי המערך ויעודו. בפועל, שמונה שנים לאחר חקיקת החוק, צה"ל מעולם לא קבע את סדרי הכוחות ואת רמת הכשירות. נראה כי גם הכנסת, כמפקחת על התחום, לא הפעילה את מלוא סמכותה לאכיפת סעיף זה. באופן דומה, יישום החוק על-ידי הגורמים האזרחיים הנוגעים במערך המילואים, תלוי במידת שיתוף הפעולה והאכיפה שרשויות המדינה מפעילות. על כן חקיקה, אוטופית ככל שתהיה, לא יכולה להבטיח כי השינויים הרצויים יתבצעו וההיבט היישומי הוא שקובע בפועל את טיב החקיקה ואת מידת השפעתה.

המגבלות אינן באות לבטל את החידוש שבחקיקת חוק המילואים ואת המהלך שהחוק מייצר כהכרה פורמאלית בשינויים שעובר המערך. החקיקה הביאה להסדרה של סוגיות רבות שהופיעו במשבר המילואים ונראה כי מערכת היחסים שבין צה"ל לחייליו, וכיום גם ביניהם לבין המדינה, הועלתה על מסלול חדש. המגבלות באות להסב את תשומת לב העוסקים בדבר לצורך שעודנו קיים להמשיך ולעסוק בבעיות המערך ובהתאמת מודל המילואים למציאות המשתנה. הזנחה של המערך, מתוך מחשבה שהבעיות כבר טופלו, עלולה להוביל למשבר חדש במילואים.

מחקרי המשך יוכלו להרחיב את העיסוק במגבלות החקיקה כפי שעולה ממחקר זה ולבחון אותם לאור תהליכי הסדרה מאוחרים יותר. בתוך כך מעניין יהיה לראות כיצד והאם הזירה האזרחית ממשיכה להיות המוקד להסדרת ענייני המערך, ובאיזה אופן הדבר משפיע על התפתחות היחסים שבין הצבא והחברה ובין צה"ל לחיילי המילואים.

- Almog, O. (2001). Shifting the Centre from Nation to Individual and Universe: The New 'Democratic Faith' of Israel, *Israel Affairs*, 8: 1-2. p. 31-42.
- Bar-Siman-Tov, I. (2016). Temporary Legislation, Better Regulation and Experimentalist Governance: An Empirical Study, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2807564>.
- Ben-Ari, E. & Lomsky-Feder, E. (1999). *The Military and Militarism in Israeli Society*. Albany: State University of New York Press. p. 1-34.
- (2011). Epilogue: Theoretical and Comparative Notes on Reserve Forces, *Armed Forces & Society*, 37: 2, p. 361-371.
- Ben-Dor, G., Pedahzur, A., Canetti-Nisim, D., Zaidise, E., Perliger, A. & Bermanis, S. (2007). I versus We: Collective and Individual Factors of Reserve Service Motivation during War and Peace, *Armed Forces & Society*, 20: 10. p. 1-28.
- Ben-Dor, G. & Pedahzur, A. (2006). Under the Threat of Terrorism: A Reassessment of the Factors Influencing the Motivation to Serve in the Israeli Reserves, *Israel Affairs*, 12: 3, p. 430-438.
- Ben-Dor, G., Pedahzur, A. & Hasisi, B. (2002). Israel's National Security Doctrine under Strain: The Crisis of the Reserve Army, *Armed Forces & Society*, 28: 2, p. 233-255.
- Birenbaum-Carmeli, D. (2001). Between Individualism and Collectivism: The Case of a Middle Class Neighborhood in Israel, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 21: 11-12, p. 1-25.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Cohen, A. & Ben-Ari, E. (Forthcoming). Legal Advisors in the Armed Forces: Military Lawyers in the Israeli Defence Forces as Mediators, Interpreters and Arbiters of Meaning during Operations.
- Cohen, S. A. (1995). The Israel Defense Forces (IDF): From a "People's Army" to a "Professional Military"- Causes and Implications, *Armed Forces & Society*, 21: 2, p. 237-254.
- (1997). Towards a New Profile of the (New) Israeli Soldier. In Efraim Karsh (ed.) *From Rabin to Netanyahu: Israel Troubled Agenda* (p. 77-114), London: F Cass.
- Danielsson, E. & Carlstedt, B. (2011). The Swedish Reserve Officer: Filling Vacancies or Using Competences, *Armed Forces & Society*, 37, p. 284-300.
- Ehrlich A. (1987). Conflict, War and Social Change, C. Creighton, M. Shaw (eds.) *the Sociology of War and Peace* (p. 121-142), London: McMillan.
- Ferguson, J. (2006). The Anti- Politics Machine. In A. Sharma & A. Gupta (eds.). *The Anthropology of the State. A Reader*. p. 270-286. Oxford: Blackwell.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (1995). *Ethnography: Principles in practice*. London: Routledge. p.1-22.

- Harrington, C. & Boardman, S. (1997). *Paths to Success: Beating the Odds to American Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Horowitz, D. (1987). Strategic Limitations of "A Nation in Arms, *Armed Forces & Society*, 13: 2, p. 277-294.
- Horowitz, D. & Kimmeerling, B. (1974). Some Social Implication of Military Service and the Reserves System in Israel, *European Journal of Sociology*, 15, p. 76-262.
- Horowitz, D. & Lissak, M. (1989). *Trouble in Utopia: The Overburdend Policy of Israel*, Albany: State University of New York Press.
- Glaser, B., Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative Research*. New York: Aldine.
- Griffith, J. (2005). Will Citizens Be Soldiers? Examining Retention of Reserve Component Soldiers, *Armed Forces & Society*, 31: 3, p. 353-383.
- Kimmerling, B. (1993). Patterns of Militarism in Israel, *European Journal of Sociology*, 34, p. 196-223.
- Lakhani, H. & Fugita H. H. (1993). Reserve/Guard Retention: Moonlighting or Patriotism? *Military Psychology*, 5: 2, p. 113-125.
- Levi-Faur, D. (2010). Regulation &Regulatory Governance, *Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Papers Series*, Working Paper No. 1.
- Levy, Y. (1998). Militarizing Inequality: a Conceptual Framework, *Theory and Society* 27: 6 p. 873-904.
- (2011). The Decline of the Reservist Army, *Military and Strategic Affairs*, 3: 3, p. 63-74.
- (2013). Convertible Sacrifice- A Conceptual Proposition, *Sociological Perspectives*, 56: 3, p. 439-463.
- Levy, Y., Lomsky-Feder, E. & Harel, N. (2007). From "Obligatory Militarism" to "Contractual Militarism"— Competing Models of Citizenship, *Israel Studies*, 12: 1, p. 127-148.
- Littwak, E. & Horowitz, D. (1975). *The Israeli Army*. Penguin Books, London.
- Lomsky-Feder, E., Gazit, N. & Ben-Ari, E. (2008). Reserve Soldiers as Transmigrants, *Armed Forces & Society*, 34: 4, p. 593-614.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* 17, p. 77-101.
- Peri, Y. (1983). *Between Battles and ballots: Israeli Military in Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roniger, L. & Feige, M. (1992). From Pioneer to Freier: The Changing Models of Generalized Exchange in Israel, *European Journal of Sociology*, 33: 2, p. 280-307.
- Rubin, G. R. (2002). United Kingdom Military Law: Autonomy, Civilianisation, Juridification. *Modern Law Review* 65, p. 36-57.
- Schiff, R. (1992). Israel as an Uncivil State, *Security Studies*, 1, p. 636-658.
- Shaw, M. (1984). Introduction: War and Social Theory. In M. Shaw (ed.) *War, State and Society* (p. 1-21), New York: St. Martin's Press.

Van Dijk, T. A. (2001). Critical Discourse Analysis. In Schiffrin, D., Tannen, D. & Hamilton, H. (eds.) *The handbook of Discourse Analysis*. p. 352-369. Oxford: Blackwell Publishers.

Willet, T. C. (1978). The Military Infra-Structure of Contemporary Canada: The Case of the Militia, in: Louis A. Zurcher and Gwyn Harries-Jenkins (eds.), *Supplementary Military Forces: Reserves, Militias, Auxiliaries* (p. 121-142), Beverly Hills, CA: Sage.

חומרים בעברית

בן-אליעזר, א. (2003). החברה הצבאית והחברה האזרחית בישראל: גילויים של אנטי מיליטריזם ונאו-מיליטריזם בעידן פוסט-הגמוני, בתוך: מ. אלחאגי וא. בן-אליעזר (עורכים), *בשם הביטחון*, (עמ' 29-76). חיפה: אוניברסיטת חיפה.

גרינברג, י. (2001). *עם לוחם: הנחת היסוד למערך המילואים, 1949-1950*, באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

היימן, א. (2004). מערך המילואים, צה"ל והחברה הישראלית- עבר, הווה ועתיד, *מערכות*, 394, עמ' 4-12.

היימן, א., נייגר, א., שלח, ע., מונק, ב., צידון, ד., לוי, י., בן-אליהו, ה. ובן-ארי, א. (2004). קווי יסוד למודל מילואים אחר, *מערכות*, 394, עמ' 95-107.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2002). *כל העם צבא? שרות המילואים בישראל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 9-32.

כהן, ס. (2003) היחסים המשתנים בין החברה לצבא בישראל, בתוך: מ. אלחאגי וא. בן-אליעזר (עורכים), *בשם הביטחון*, (עמ' 103-123). חיפה: אוניברסיטת חיפה.

(2005). לקראת כפיפות יתר של צה"ל? שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לצבא בישראל, *מערכות*, 404, עמ' 8-21.

כהן, ע. וכהן, ס. (2014). *יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל*, תל אביב: ידיעות אחרונות.

לוי, י. (2007). *מצב העם לצבא הפריפריות*, ירושלים: כרמל.

(2010). *מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאות*, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס – האוניברסיטה העברית.

(2014). צה"ל בין סולידריות לקונפליקט – "צבא העם" נגד גיוס החובה, סדרת מאמרים לדיון, האוניברסיטה הפתוחה, 28, עמ' 1-28.

לוי פאור, ד. (2016) האודיסאה של המדינה הרגולטורית: ממושג רזה וחד-ממדי למושג עבה ורב-ממדי. בתוך: בלנק, י, לוי-פאור, ד. וקרייטנר, ר. (עורכים), *מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות*, (עמ' 23-45). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן.

לוי-פאור, ד., גדרון, נ. ומושל ס. (2015). הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה, בתוך: גל-נור, י. פז-פוקס, א. וציון, נ. (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל*, (עמ' 439-479). ירושלים: מכון ון ליר.

לומסקי-פדר, ע. ובן-ארי, א. (2003), מ'עם במדים' ל'מדים שונים לעם' ניהול שונות תרבותית וחברתית בישראל, בתוך: מ. אלחאגי וא. בן-אליעזר (עורכים), *בשם הביטחון*, (עמ' 255-285). חיפה: אוניברסיטת חיפה.

ליסק, מ. (1991). הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי של ישראל, *עיונים בתקומת ישראל*, 1, עמ' 191-210.

מעוז, ז., דיאטלוביצקי, נ. ושקד, ד. (2003). *מערכי מילואים בצבאות מודרניים: ניתוח השוואתי*, תל אביב: בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל-אביב.

- נייגר, א. (2002) מודל חדש לצבא המילואים, *מערכות*, 383, עמ' 34-41.
- פרי, י. (1999). יחסי חברה-צבא בישראל במשבר, *מגמות*, 4, עמ' 375-399.
- צבר בן-יהושע, נ. (2001). מבוא: ההיסטוריה של המחקר האיכותני, השפעות וזרמים. בתוך נ. צבר בן-יהושע (עורכת). *מסורות וזרמים במחקר האיכותני*. (עמ' 13-28). לוד: כנרת, זמורה-ביתן, דביר.
- קליין, ע. (2010). ניתוח שיח ביקורתי של טקסט עיתונאי. בתוך ל. קסן, ומ. קורמר-נבו (עורכות). *ניתוח נתונים במחקר איכותני*. (עמ' 230-254). באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.
- שקד, א. (2016). מסילות אל המשילות, *השילוח*, 1, עמ' 37-55.
- שקדי, א. (2003). *מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני-תיאוריה ויישום*. תל אביב: הוצאת רמות. עמ' 69-79.
- תמרי, ד. (2010). *האומה החמושה: עלייתה ושקיעתה של תופעת המילואים בישראל*, בן-שמן: מודן.

מסמכים מדינתיים

- חוק שירות בטחון, התש"ט-1949
- חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשי"ט-1959
- חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986
- חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002
- חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007
- חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008
- פרוטוקול ישיבה מס' 252 של הכנסת ה-16, 27-68 (31/5/2005)
- פרוטוקול ישיבה מס' 229 של הכנסת ה-17, 92-131 (2/4/2008)

אתרי אינטרנט

- אתר הכנסת, רשומות חקיקה- <https://knesset.gov.il/laws/heb/template.asp?Type=3>
- אתר צה"ל, נתונים אודות שירות המילואים ב'צוק איתן'- www.idf.il/1133-21149-he/Dover.aspx