

עיון מחודש ברעיון ה"הפיכה במהופך"

השפעת הקבוצות האזרחיות על הצבא - מערך המילואים בצה"ל

אל"ם (מיל') אופיר קבילו

לשעבר רמ"ח מילואים בזרוע היבשה, דוקטורנט באוניברסיטת בראילן

תקציר

מערך המילואים הוא נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון של ישראל מיום הקמת המדינה ועד ימינו. משנת 2000 עבר מערך המילואים שינויים ותהפוכות שהושפעו ממגוון גורמים, פנימיים בצה"ל וחיצוניים לו. חקיקת חוק המילואים ב-2008 הושלמה לאחר תהליך ארוך בצה"ל ובכנסת, והושפעה מאירועים כגון מלחמת לבנון השנייה ומחאת משרתי המילואים. המאמר בוחן האם בתהליך חקיקת חוק המילואים ב-2008 ניתן לזהות השפעה של קבוצות אזרחיות על תוכנו של החוק ומהי המשמעות של מעורבות זו על פעילות הצבא. הטיעון המרכזי הוא שקבוצות אזרחיות השפיעו על חקיקת חוק המילואים בשנים שקדמו לחקיקתו ובמהלך חקיקתו. את השפעת הקבוצות האזרחיות על חקיקת חוק המילואים אדגים באמצעות הרעיון של סטיוארט כהן שנקרא "הפיכה במהופך" (כהן, 2005, 8-21). המאמר מדגים את רעיון "הפיכה במהופך" על בסיס פעילות העמותה למען משרתי המילואים לנוכח מעורבותה בתהליך חקיקת חוק המילואים, וזאת על בסיס ניתוח מסמכים רשמיים של העמותה במהלך השנים בהשוואה לחוק המילואים בתצורתו הסופית.

מילות מפתח: צבא העם, אומה חמושה, מילואים, קבוצות אינטרס, חקיקה

A Re-examination of the Concept of "Coup in Reverse" – The Effect of Civilian Groups on the Army – The IDF Reserve System

Abstract

The reserves have been a central pillar in the security concept of the State of Israel from the inception of the state to today. In the year 2000 the reserves underwent changes and transformations that were influenced by a number of factors, both internal military factors and external ones. The legislation of the Reserves Law of 2008 was completed after a long process in the IDF and the Knesset, and was influenced by events such as the Second Lebanon War and the protest by reserve soldiers.

The article examines whether the legislative process that led to the Reserves Law of 2008 reveals the influence of civilian groups on its content, and the ramification of this influence on the activity of the army. I shall illustrate the influence of civilian groups on the enactment of the Reserves Law by means of the idea proposed by Stuart Cohen which he called an "Coup in Reverse" (Cohen, 2005, 8-21). The article illustrates the idea of "Coup in Reverse" on the basis of the activity of the "Amuta for Reserve Soldiers" in the legislative process that led to the enactment of the Reserves Law.

מבוא

מערך המילואים הוא נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון של ישראל מיום הקמתה, ומצוי בממשק שבין הצבא לחברה הישראלית וככזה משפיע על צה"ל ועל החברה בישראל ומושפע מהם. בשל מרכזיותו והשפעתו נגזרות נחיצותו וחשיבותו.

משנת 2000 עבר מערך המילואים שינויים ותהפוכות שהושפעו ממגוון גורמים, פנימיים בצה"ל וחיצוניים לו: שינויים ומגמות בחברה הישראלית (פיחות בתפיסת האיום בציבור, התחזקות השיח הכלכלי והחברתי, סוגיות בחלוקת הנטל); אירועי לחימה שמערך המילואים השתתף בהם לצד תהליכים פנים צה"ליים הכרוכים בהתייעלות ובצמצום; ושינויים במאפייני הלחימה (עימותים מוגבלים, לחימה בתווך האורבני ואירועי לחימה קצרים יחסית). חקיקת חוק המילואים ב-2008 הושלמה לאחר תהליך ארוך בצה"ל ובכנסת, והושפעה מאירועים כמו מלחמת לבנון השנייה ומחאת משרתי המילואים. האווירה בקרב הציבור ובקרב משרתי המילואים חייבה שינוי עמוק, באופן שבו צה"ל ומדינת ישראל התייחסו למערך המילואים ולמשרתים בו.

המאמר בוחן האם בתהליך חקיקת חוק המילואים ניתן לזהות השפעה של קבוצות אזרחיות על תוכנו של החוק, ומהי המשמעות של מעורבות זו על פעילות הצבא? הטיעון המרכזי הוא שקבוצות אזרחיות השפיעו על חקיקת חוק המילואים בשנים שקדמו לחקיקתו ובמהלך חקיקתו. את השפעת הקבוצות האזרחיות על חקיקת חוק המילואים אדגים באמצעות המאמר שפרסם ב-2005 פרופ' סטיוארט כהן, שחוקר את תחומי יחסי צבא-וחברה, דיפלומטיה ותולדות הצינונות, תחת הכותרת "כפיפות יתר של צה"ל - שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לצבאי בישראל", ובו הרעיון שנקרא "הפיכה במהופך" (כהן, 2005, 8-21). ביסודו, רעיון זה גורס כי בהתערבות של קבוצות אזרחיות בעלות אינטרס בסוגיות צבאיות ובפעילות המערכת הצבאית, יש סיכון עד כדי מניעת היכולת מהמערכת הצבאית לממש את ייעודה. כלומר, בישראל מתקיים מצב שבו למרחב האזרחי השפעה על המרחב הצבאי, וייתכן שהשפעה זאת תגיע למצב של התערבות מזיקה. המאמר מדגים את רעיון "הפיכה במהופך" על בסיס פעילות העמותה למען משרתי המילואים, לנוכח מעורבותה בתהליך חקיקת חוק המילואים, וזאת על בסיס ניתוח מסמכים רשמיים של העמותה במהלך השנים בהשוואה לחוק המילואים בתצורתו הסופית.¹

רעיון "הפיכה במהופך" והמערכת הצבאית

במאמרו "לקראת כפיפות יתר של צה"ל?", כהן (2005) מתייחס לשאלה האם יכולה להתרחש הפיכה של הקצונה הבכירה ותפיסת השלטון מהדרג המדיני. כהן מקבל את הטענה שלפיה ייתכן שמערכת היחסים בין הדרג האזרחי ובין הדרג הצבאי אכן פגומה, ונכון למועד כתיבת מאמרו אף הייתה במשבר חסר תקדים. עם זאת, הוא קובע כי אין לעלות על דעת הפיכה צבאית בישראל. לעומת זאת, הוא סבור כי מקורו של האיום הממשי על האיזון הנדרש בין הדרג האזרחי לצבא עומד בצד האזרחי של המשוואה הרבה יותר מאשר בצד הצבאי שלה. לדבריו, מה שמתממש הוא תהליך של הרחבת ההתערבות האזרחית בתחום הצבאי (2005, 9). כלומר, בשונה מן הטענה הרווחת - שישראל היא מדינה שבה הצבא משפיע באופן בולט על התחום האזרחי - האיום האמיתי על האיזון בין הדרג האזרחי לצבאי נובע מתהליכים ושינויים דווקא

¹ הפרוטוקולים של דיוני ועדת החוץ והביטחון שעסקו בחוק המילואים תחת חיסיון ועל כן ההתבססות היא על מסמכי העמותה למען משרתי המילואים, ולהם תודתי על שיתוף הפעולה.

בצד האזרחי של המשוואה. שינויים אלה יבואו לידי ביטוי בהרחבת ההתערבות האזרחית בתחום הצבאי ביתר שאת, לדעת כהן, ועשויים גם להקרין לרעה על יכולתו של צה"ל למלא את תפקידו. הרחבת ההתערבות האזרחית בצבא נובעת משינויים בחברה הישראלית. מלחמת לבנון הראשונה והאינתיפאדה הראשונה מסמנים את תחילת הפיחות במודל "האומה במדים", ואת הסדקים הראשונים בהגמוניה של צה"ל בחברה הישראלית. גורם נוסף שהביא להיחלשות "האומה במדים" הוא השינויים הכלכליים שהתחוללו בעולם כולו, ולא פסחו על ישראל, ובכלל זה התוכנית הכלכלית לייצוב המשק שהונהגה ב-1985 שבעקבותיה חל שינוי כלכלי קיצוני בישראל (בן-אליעזר, 2006, 35). השינויים החברתיים והכלכליים משנות ה-90 של המאה ה-20 משקפים התרחבות של הפער בין מרכזיותו של צה"ל בחברה הישראלית ובין התחזקות כוחה של החברה האזרחית. שינויים נוספים שהשפיעו על ירידת ההגמוניה של צה"ל נעוצה בשינויים בתפיסת האיום, וכן שינוי באופן שבו החברה בישראל תופסת את הצבא והשירות בו. מתוך כך למעשה מתרחש התהליך שכהן מכנה "הפיכה במהופך".

הרעיון בא לתאר מצב שבו הצבא "לא רק שאינו חושב כלל לכפות את רצונו על הזרועות האזרחיות של הממשל, אלא הוא מוכפף לחלוטין לרצונות האזרחיים ולמגמותיהם" (כהן, 2005, 9). באופן מילולי, פירוש המונח הוא שלא מדובר בהפיכה צבאית או במיליטריזציה של החברה האזרחית, אלא באזרוח הצבא. המשמעות היא שאין מדובר רק בהכפפת הפעילות של הצבא לדרג האזרחי כנהוג במדינות דמוקרטיות. "הפיכה במהופך" מתרחשת כאשר החברה האזרחית מרחיבה את התערבותה לתחומים הנחשבים צבאיים מקצועיים, ועליהם החברה האזרחית אינה נוהגת לפקח באופן הדוק כל כך. העמקת ההתערבות והאקטיביזם האזרחי ואיבלימתו, עלולים לגרום ל"הפיכת מצב רצוי של כפיפות הצבא לחברה האזרחית למצב של שעבוד הצבא" (שם). מצב זה של שעבוד הצבא לחברה האזרחית יכול לגרום לפגיעה באוטונומיה המקצועית של הצבא, עד כדי כך שיכולתו לבצע את תפקידו המקצועי תינזק קשות. דוגמה לכך ניתן למצוא בדבריו של הסוציולוג הפוליטי פרופ' יגיל לוי בהתייחס למדיניות צה"ל למניעת נפגעים בקרב המשרתים בו. לדבריו הצבא איבד הרבה מן האוטונומיה המקצועית שלו כאשר הורים חזקו את כושר המיקוח שלהם מולו, תחת תביעתם לחקור ולהעניש את האחראים לתאונות אימונים ותאונות מבצעיות. יתרה מכך, הפיכת השכול לסוגייה פוליטית העלתה את סף הרגישות של הצבא ושל הדרג הפוליטי לחללים (לוי, 2010).

שלא כמו כהן, החוקרים ברק ושפר טוענים לקיומה של רשת ביטחונית לא פורמלית בעלת עוצמה רבה, המעורבת במידה מכרעת בפוליטיקה, בחברה, בכלכלה ובתרבות ומשפיעה באופן ניכר ובמידה זהה על סוגיות מרכזיות בתחומים האלה. שני החוקרים סבורים כי בכוחה של הרשת הביטחונית לעשות יד אחת ולהשפיע על קביעת המדיניות במגוון רמות ותחומים של החיים הציבוריים בארץ (ברק ושפר, 2008). עמדה זו, להבנת, אינה עולה בקנה אחד עם עוצמות התהליכים בחברה הישראלית והתחזקותם של קבוצות אינטרס בשיח עם הממסד הצבאי. פרופ' אודי לבל מביא כמה דוגמאות כגון: תביעה של תנועות שייצגו חילונים, כי מודל הגיוס הצבאי בישראל המעניק פטור לאוכלוסיות דתיות (חרדים) אינו חוקי ועליו להיפסק; תביעתם של ארגונים פמיניסטיים שעתרו לבג"ץ, ושם נקבע כי מפקדי הצבא אינם עצמאיים

בשיקול הדעת בנוגע לקבלת מועמדים או דחייתם לקורסים צבאיים, ונכפה על הצבא לגייס גם נשים לקורס הטיס בחיל האוויר (לב, 2008).

גם לוי אינו מסכים עם עמדתו של כהן. לטענתו הכניסה לזירה של שחקנים חוץ־מוסדיים מתרחשת במקום, שבו קבוצות חברתיות חשות שפונקציית התיווך של המערכת הפוליטית הממוסדת אינה מצליחה להכיל את האינטרסים המשמעותיים שלהן. פונקציית התיווך נפגעה בדמוקרטיה עם שקיעתה של המערכת המפלגתית המסורתית, בד בבד עם התפשטות מעורבות המדינה בהסדרת תחומים, שקודם היו מסורים לכוחות השוק ולחברה האזרחית. לכן הפכה המדינה ליעד לתביעות של קבוצות רבות, תביעות ששוב לא תווכו באמצעות המערכת המפלגתית (לוי, 2010).

תהליך זה דרבן את הופעתן של תנועות חברתיות במחצית של המאה ה־20. הופעה זו של הפוליטיקה החוץ־מפלגתית בישרה על הופעתו של הפיקוח החוץ־מוסדי. לוי מתאר את הפיקוח הנ"ל כפעולה של שחקנים מחוץ לביורוקרטיה של המדינה, בדרך כלל קבוצות אינטרס, תנועות חברתיות וארגונים פועלים במרחב הציבורי ומטרתם להתמקח עם הצבא ואף לרסנו - באופן ישיר או באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים. בשל כך מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא והדרג הפוליטי המפעיל אותו מצטמצם. לוי מוסיף כי הפיקוח החוץ־מוסדי מתפתח כאשר הפיקוח המוסדי אינו יעיל דיו. שתי התנועות - הפיקוח החוץ־מפלגתי והפיקוח החוץ־מוסדי - מיקדו את פעולתן במאמץ להשפיע על אופי ההפעלה הפוליטית של הצבא (לוי, 2010, 55).

לוי טוען, בניגוד לטענתו של כהן, כי המושג "כפיפות יתר" כפי שמוצג על־ידו מקצין את תמונת המצב, ונכון לתפוס את הפיקוח על הצבא כתהליך דיפרנציאלי ולא אחיד. לדבריו, יש תחומי פעולה שונים של הצבא המפוקחים באופנים אחרים וברמות שונות של עוצמה. לוי מביא כמה דוגמאות לתחומים שנותרו כמעט מחוץ לתחום הפיקוח החוץ־מוסדי: תורת הלחימה, הרכב הגייסות, חימוש ותקציב. בנושאים אלה מתקיים דיאלוג אינטימי בין הצבא ובין הממשלה, עם רמת מעורבות מוגבלת של ועדת חוץ וביטחון (לוי, 2010, 103). בהתייחס לאמירתו של לוי, בשל מעמדו של הממסד הצבאי בקרב מקבלי ההחלטות והציבור בישראל והיותו נטול פניות, אמין ומקצועי בהצגת עמדתו, הוא שותף פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיות בהקשר של תהליכים מדיניים עם מרכיבים ביטחוניים משמעותיים (מיכאלי, 2008, 130). על כן, מעורבות הכוחות החוץ־מוסדיים באים במטרה להשפיע על היבטים "רכים" בתוך הצבא שיש בהם השפעה דרמטית יותר על מאפייני פעילותו, ובאמצעותו על החברה הישראלית. לבל כותב כי שלל רפורמות אזרחיות מאפשרות לזהויות חדשות לתבוע את חלקן בניהול הצבא הריבוני עצמו, כמו תנועות הכופות על הצבא למנות מפקדים על־פי שיקולי זהות (מגדר, אתניות, דת) ולא על־פי שיקולים מבצעיים (2008, 250).

תפיסות אידיאולוגיות של קבוצות אינטרס שונות ייתכן ובמידה מסוימת מייצגות אינטרס של צה"ל, לעומת קבוצות אחרות שלא, כאשר צה"ל מהווה את מרחב ההשפעה על־מנת לקדם תפיסות אלה. יש לומר בזהירות כי ייתכן שגם לצה"ל יש אינטרסים סמויים בהתערבות של קבוצות אינטרס בתהליכים

מסוימים התואמים את האינטרסים שלו, על־מנת להפעיל לחץ על הדרג המדיני. מעין סוג של שותפות אזרחית-צבאית. במידה מסוימת השותפות הזאת התקיימה בתהליך חקיקת חוק המילואים ב־2008. רעיון "הפיכה במהופך" מאפשר לבחון השפעה חיצונית של קבוצות אינטרס שונות על הצבא. כוחו של רעיון זה הוא ברלוונטיות לעת הנוכחית, ולנוכח התפתחויות חברתיות המשפיעות על צה"ל. בצה"ל נדרשת ההבנה כי תהליך הכרוך במעורבות של קבוצות אינטרס הנמשך זמן רב במגוון תחומים חברתיים, בכוחו להשפיע באופן דרמטי על עיצוב הצבא כששליטת המערכת עצמה על התהליך מוגבלת. במאמר זה אשתמש ברעיון ה"הפיכה במהופך" על־מנת להדגים את תהליך ההשפעה על מערך המילואים, אך ניתן על בסיס אותו תהליך לבחון כל קבוצת אינטרס ואופן השפעתה על הצבא.

דרכו של חוק המילואים והשפעותיו

חוק המילואים מבטא את שיאו של תהליך ארוך שנים במערך המילואים. זהו חוק ייחודי המשקף במידה רבה הסדרה של מרכיב צבאי בהקשר האזרחי שלו. כלומר, היותו של מערך המילואים מבוסס על "צבא העם", מחייב הסדרה של הפעלתו ובנייתו גם בראייה אזרחית ולא רק בהיבטים הצבאיים. פעולתו של המערך הוסדרה עד חקיקת חוק המילואים במסגרת חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

כבר ב־29 ביולי 2003 פרסמה העמותה למען משרתי המילואים, שאז נקראה "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים", מסמך תחת הכותרת "חוק המילואים במדינת ישראל". במסמך פורטה הצעה לקידום חקיקה ראשונה של חוק המילואים, שהתבססה באופן עקרוני על חוק המילואים בבריטניה. באותה שנה הוקמה ועדה בראשות קמ"ר לשעבר, תא"ל (מיל) אריאל היימן, שמטרתה הייתה להגדיר קווי יסוד למודל מילואים אחר. הרקע למהלך זה כפי שהיימן מתאר, היא התובנה כי יש פער עמוק בין האתוס למציאות ובין המצוי לרצוי, וכי יש צורך לבחון את מודל המילואים הקיים מראשית ימי המדינה ולהתאימו למציאות של אותן שנים. עוד כותב היימן כי עלה צורך לאמץ מודל שישקף מערכת יחסים חדשה בין משרת המילואים ובין המערכת השלטונית, החברתית והצבאית (היימן, 2018). ב־ארי וריין (2020, 15) טוענים כי הצבא התנגד להתערבות של קבוצות אזרחיות ביחס למערך המילואים, ורק לאחר שיזמו הצעת חוק הצבא הביא הצעה משלו על־מנת להתמודד עם התהליך שהחל בקבוצות האזרחיות.

ב־29 במרס 2004 התכנסה בכנסת ועדה ציבורית מייעצת לחוק המילואים. העקרונות המנחים שהוצעו לחוק המילואים התמקדו בהגדרת היחסים בין הצבא למשרת המילואים; בתגמול ובביטוחים שונים; בהקלה בעומס השירות; בהסדרת תחום הציוד, בדומה לסדיר; ובהסדרת מנגנוני הפיצוי השכרי מול ביטוח לאומי. הוחלט כי החוק יגובש לנוכח המודל הבריטי.²

² איתן כבל, הכנסת, "סיכום פגישת וועדה ציבורית מייעצת לחוק המילואים מיום: 29.3.2004", 2004/3/30. ארכיון המדינה, תיק חוק המילואים, גל-10/62895.

לאחר שאושר מודל המילואים עלידי הממשלה, הקים שר הביטחון שאול מופז ועדה בראשות אבישי ברוורמן כדי לבחון את המודל כפי שהוצע עלידי קמל"ר. במרס 2005 הוועדה הציגה בפני הממשלה את דוח הוועדה שכותרתו "הרפורמה במערך המילואים", בצירוף הצעת חוק; במאי 2005 הוגשה הצעת החוק לכנסת שאושרה בקריאה ראשונה והועברה לדיון בוועדת החוץ והביטחון, אולם לפני שסיימה הוועדה את הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית פוזרה הכנסת. מסקנותיה של הוועדה מהוות במידה רבה את הבסיס לחוק המילואים. בסיכום הוועדה נכתב כי ייחוד שירות במילואים לעיתות חירום ובהתכונות למצב זה בלבד, לצד קביעת אמות מידה למערך המילואים בהיבטי כשירות וקריאה לשירות עם פיצוי ותגמול, יחזקו את אתוס השירות במילואים כחובה אזרחית (ברוורמן, 2005, 7). יש להדגיש כי עמדת הוועדה הקדימה את המציאות שבה נתקל מערך המילואים במלחמת לבנון השנייה, בהיבט של צמצום אימוני המילואים בשנים שקדמו למלחמה ובכך פגעו בכשירותם. מרכיב תקדימי נוסף היה הצגת הצורך בפיצוי ובתגמול המשרתים במילואים. מדובר היה באמירה ברורה כי מי שמשרת במילואים יתוגמל ויפוצה בגין שירות המילואים, כלומר, היבטי התגמול והפיצוי יקבלו מעמד מוסדר בחוק עצמו וייצרו לגיטימציה לקידום סוגיות האלה המעמיקות את השיח הכלכלי. עוצמתו של שינוי זה הוא בהפקעת הסמכות המוחלטת מידי צה"ל, והסדרת הדברים בחקיקה שיש בה כדי לבקר ולהגביל את השימוש של צה"ל במערך המילואים.

היחס להצעה מצד "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים" היה שלילי, כפי שבא לידי ביטוי במסמך שכותרתו "אתם הנבחרים והאחרים פטורים" (2005) ויועד לרמטכ"ל ולשר הביטחון. במסמך נכתב: "המודל הזה, שהומצא על ידי צוות הקמל"ר הקודם, פוגע פגיעה ערכית חמורה בערך השירות, בשוויון בשירות ובצדק החברתי בישראל".

במהלך 2006 החלה בחינה נוספת של העקרונות, שבאו לידי ביטוי בהצעת החוק, זאת מתוך כוונה להתאימו למציאות הביטחונית ולצורכי צה"ל שלאחר מלחמת לבנון השנייה. הגורם המניע לעיסוק מחודש בחוק המילואים היה מלחמת לבנון השנייה ומחאת משרתי המילואים, כפי שבאה לידי ביטוי בסיום הלחימה. עדות לכך ניתן למצוא בדבריו של ח"כ לשעבר אבשלום וילן בדיון במליאה שבו אושר חוק המילואים: "צר לי - אני אומר את זה לפרוטוקול, שידעו - אילולא מלחמת לבנון השנייה ומה שעברנו בה כולנו ומה שהתגלה לגבי מערך המילואים, ספק אם היינו מגיעים לרגע הזה" (הכנסת, 2008, 102).

ב-30 באפריל 2007 הפיץ "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים" מסמך מפורט הכולל הערות לתזכיר החוק. המסמך הופץ לכלל שרי הממשלה וחברי הכנסת. במסמך, שכותרתו "הערות לתזכיר חוק המילואים" נכתב כי:

הצעת החוק לוקה בפגמים רבים: הן ברעיון העומד בבסיסה והן בדרך יישומו, עד כי היא מסיגה לאחור את איש המילואים באופן משמעותי לעומת המצב הקיים

[...] הצעת החוק אינה יכולה לזכות בתמיכה ציבורית ובתמיכת הפורום, ויש לקחת עובדות אלה בחשבון (עמ' 1).

אין ספק כי אמירות אלה שיקפו את הלך הרוח של הפורום כלפי הצעת החוק. יתרה מכך, העובדה שהמכותבים היו שרים וח"כים בלבד, סימנה שצה"ל מחוץ לתחום ואינו שותף בשיח על חוק המילואים, לפחות מבחינת העמותה. עמדת צה"ל ביחס לחוק המילואים ב-2006 הייתה שונה דרמטית מיחסו להצעה שהוגשה ב-2005. הבסיס להצעת החוק שגיבש צה"ל ב-2006 היה המסד שאליו התייחסו העמותות, על-פי עופר כהן:

ראינו שיש הזדמנות, אחת, להסביר להם שצבא המילואים חיוני, שתיים, להסדיר את המילואים שעד חקיקת החוק [...] הוזכר באיזושהי שורה בחוק שירות הביטחון [...] הבנו שיש גם הזדמנות לדבר פעם ראשונה על "מיעוט משרת" ולחוקק את זה בחוק [...] מספיק עם האמירה הזאת של צבא המילואים וכולם בצבא העם, לא כולם עושים מילואים, אז דיברנו על מספר קטן של משרתים פעילים, הכנסנו לראשונה את המושג "משרת פעיל". ראינו בזה הזדמנות לשים את ההטבות, הריאליות, שהמדינה גם יכולה לעמוד בהוצאה שלהן.³

מתוך הדברים עולה כי גם לצה"ל היה אינטרס בקידום החקיקה בנושא מערך המילואים, מתוך כוונה להסדיר את הפעלת המערך ואת ההיבטים של תגמול למשרתים במילואים. כלומר, בנקודת זמן מסוימת התלכדו האינטרסים של צה"ל ושל עמותות המילואים. אומנם כל גורם ראה לנגד עיניו את האינטרסים שלו, אך ברור היה, בעיקר לצה"ל, כי נדרשת הסדרה של הפעלת מערך המילואים - לא עניין של מה בכך במערכת הצבאית, ובעיקר באמצעות חקיקה. ב-6 במאי 2007 החליטה הממשלה לאשר באופן עקרוני את טיוטת חוק שירות המילואים התשס"ז-2007 (החלטה 1628). בהחלטה נכתב כי ח"כ וילן וחברי הכנסת האחרים יתחייבו להתאים את הצעת החוק שלהם לזו של הממשלה ולתמוך בהצעת החוק, כדי לקדם ולהתניע שוב את תהליך החקיקה.

חוק שירות המילואים התשס"ח-2008 אושר בכנסת ב-2 אפריל 2008. במסמך רשמי של הכנסת "הצעת חוק המילואים - סוגיות ערכיות בגיוס בררני" (2006, 1) נכתב כי חוק המילואים מגלם לראשונה מסגרת חוקית נפרדת למערך המילואים, כאשר מטרתה לעגן בחקיקה את מודל המילואים החדש שעיקריו "ייעוד צבא המילואים לשעת חירום, קיצור שירות המילואים, מתן פיצוי ותגמול הולמים יותר על שירות המילואים וגיוס בררני על-פי צורכי הצבא". מהלך זה הסדיר את הפעלת מערך המילואים, את אופן הפיקוח האזרחי על הצבא בהקשר מערך

³ שם, עופר כהן, 2020/11/22.

המילואים ואת ההיבטים של תגמול והוקרה. בראייה רחבה יותר המדינה הגדירה לצה"ל באופן ברור את המצופה ממנו בעיסוק במערך המילואים - ביטוי עמוק לפיקוח של המדינה על הצבא. לחקיקת חוק המילואים הייתה השפעה בכמה היבטים הנוגעים ליחסי הגומלין בין הכנסת לצה"ל, ובין צה"ל למשרת המילואים:

הפיקוח הפרלמנטרי. מרכיב משמעותי הבא לידי ביטוי בחוק הוא הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון על יישום החוק. יתרה מכך, בחוק יש מספר סוגי צווים המאפשרים חריגה מהחוק באישור של ועדת החוץ והביטחון, ואלה ניתנים לתקופה מסוימת שאינה עולה על שלוש שנים. מעורבות הוועדה באישור הצווים השונים, מחייבת את צה"ל ואת מערכת הביטחון להציג בפני המחוקק הסברים בנוגע לכל בקשה לחריגה. המשמעות היא, שצה"ל נדרש לבחון עד כמה הבקשה החריגה נדרשת ומה נעשה על מנת לצמצם את היקף הבקשות החריגות בשיח מול המחוקק. למשל, במקרה של צורך מבצעי בהפעלת גדודי למילואים לתעסוקה מבצעית יותר מפעם אחת בשלוש שנים, כאשר מתקיימת הביקורת של ועדת החוץ והביטחון על צה"ל באמצעות אישור כל חריגה מלשון החוק בהקשר זה. המשמעות היא הידוק הפיקוח של המחוקק על צה"ל וצמצום האוטונומיה שממנה נהנה צה"ל בשנים קודמות.

מוכנות המערך המילואים למלחמה. החוק עוסק באופן מובהק בכשירותו של מערך המילואים כאשר החוק מטיל באופן חדמשמעי את האחריות לכשירות המערך על צה"ל. אחריות זו מחייבת את צה"ל לנקוט צעדים, ולהקצות תקציבים לטובת אימון המערך ושמירה על כשירותו ואף לקבוע זאת בפקודות הצבא. כלומר, המחוקק מקבע בחוק את האחריות של צה"ל לפעול ולהכין את מערך המילואים לשעת פקודה, על בסיס קביעת קריטריונים של היקף הזימון לשירות מילואים ואימונים (בחוק זה מנוסח כ"הרמות המזעריות"). יתרה מכך, באחריות הצבא להציג זאת לממשלה ולדווח לוועדת החוץ והביטחון. המשמעות היא שבמידה ויהיה עימות צבאי עתידי, ואם ומערך המילואים לא יהיה כשיר, החוק מגדיר את אחריותו של צה"ל למצב זה. בכך המחוקק כופה על צה"ל לעסוק בכשירות המערך כל העת ולדווח בהתאם.

הפעלת מערך המילואים. חוק המילואים מסדיר את משך השירות המותר, היקף הימים המותרים בשירות מילואים בשנה וסוג מטרות הקריאה שבגינן ניתן לקרוא למשרתי המילואים. הסדרה זאת מגדירה באופן חד וברור את העובדה כי מערך המילואים נמצא בשני מצבים: מתכונן למלחמה או נלחם. ההסדרה מצמצמת באופן דרמטי את היקף הקריאה של משרתי המילואים, וכנגזרת מכך ניתן לזהות העמקה בסלקטיביות בקריאה לשירות מילואים מאחר שהחוק ממקד את המותר בקריאה לשירות מילואים. בהיבט מערכתי יש לכך יתרונות רבים מבחינה תקציבית ומבחינת הפרט, כאשר הדבר מתיישב עם הציפייה להקלה בעומס השירות במילואים. מצד אחר, הדבר הביא לצמצום מהותי בהפעלת המערך וכנגזרת מכך לירידה בהיקפו.

תגמול והוקרה. חוק המילואים מסדיר באופן ברור כמה מרכיבים העוסקים בתגמול הכספי והתגמול השכרי בגין שירות המילואים. חקיקת חוק המילואים ב-2008 מבטאת את העמקתו של שיח אחר עם מושגים חדשים. מול השוויוניות ניתן לזהות מושג חדש - הוגנות. אם בעבר התפיסה הרווחת בציבור

הרחב הייתה שבצה"ל מתקיימת שוויוניות, נראה כי משנות ה-2000 קיים כרסום מסוים במושג זה. נראה כי עיקרון השוויון בצה"ל הוא אידאה: "השירות הצבאי - הסדיר, ויותר ממנו שירות המילואים - כבר מזמן איננו שוויוני, שכן עיקר הנטל נופל על כתפיו של ציבור הולך וקטן" (הכנסת, 2006, 6). פרופ' ברוך נבו ויעל שור מביאים מתוך דבריו של סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף משה (בוגי) יעלון, שהתבטא בנושא הכרסום בשוויוניות. "אנחנו נמצאים בכיוון של משהו שנקרא לו 'אליטה משרתת', אבל לא אמרנו את זה בפה מלא, לא הצהרנו בפומבי וגם לא נתנו גיבוי במרכיבים השונים. נתנו לזה גיבוי בתוך הצבא אבל לא מחוצה לו [...] היה ברור לנו שככל שנגדיל את העומס על משרתי המילואים, כך תחמיר סוגיית איהשוויוניות בחלוקת הנטל" (נבו ושור, 2002, 140). מנגד, ניתן לטעון שתהליך זה של צמצום היקף המשרתים אינו נוגד את תפיסת צה"ל בראייה כוללת.

לחוק המילואים יש השפעות מרחיקות לכת על מערך המילואים. שינויים אלה משפיעים על הפעלתו ועל כשירותו המבצעית של המערך. צה"ל אמנם יזם את תהליך החקיקה ב-2006, אולם ליוזמה זאת היה רקע של תוצאות מלחמת לבנון השנייה ומחאת משרתי המילואים בסיום הלחימה, כך שהיוזמה הצה"לית לתחילת הנעת תהליך החקיקה לא הייתה נטולת אינטרס והשפעות חיצוניות להחלטה. כמו כן, אמנם צה"ל התניע את תהליך החקיקה, אך בפועל שמט את השליטה על תכנון של החוק ושחק במידה רבה את האוטונומיה שהייתה לו בתחום הטיפול במערך המילואים כאשר שם תחתיו בקרה של המחוקק ושל הממשלה. מכאן שכוחו של צה"ל, הגם שזים תהליך חקיקתי, מוגבל בהשפעתו על המחוקק ועל תוצאותיו.

רעיון "הפיכה במהופך" - העמותה למען משרתי המילואים וחקיקת חוק המילואים

עלמנת להדגים את רעיון "הפיכה במהופך" וכיצד הוא בא לידי ביטוי בהקשר למערך המילואים, אעמיק בפעילות העמותה למען משרתי המילואים לנוכח העובדה כי מדובר בעמותה הוותיקה ביותר הנוטלת חלק פעיל בדיונים רבים במסגרת הכנסת, שדולת המילואים, גופים ממשלתיים שונים ואף מול צה"ל. נדרש תחילה לעמוד על משמעות הביטוי "החברה האזרחית". החוקרת פרופ' יעל ישי (2003) מצביעה על כך כי חשיבותה של החברה האזרחית נובעת בעיקר מתרומתה המשוערת למדינה, לקהילה וליחיד. החברה האזרחית נראית חיונית למי שתומכים במדינה חזקה ויעילה, לתומכים בחיים קהילתיים תוססים ולתומכים בקידום רווחתו של היחיד. ניתן לסמן ארבעה סוגי ארגונים: קבוצות אינטרס, תנועות חברתיות, תנועות שורשיות/עממיות וארגוני מתנדבים.

מהן קבוצות אינטרס? "בקבוצות האינטרס מאוגדים בעלי עניין על בסיס כלכלי, תעסוקתי, מקצועי או שיוכי" (ישי, 2003, 29). פרופ' ברוך קימרלינג (1995) מרחיב את ההגדרה וכתוב "קבוצת אינטרס היא ארגון של שני אנשים או יותר, הפועלים כדי לממש מטרה משותפת ולהשפיע על המדיניות הציבורית", כאשר הקריטריון המבחין בין קבוצות אינטרס לקבוצות משניות הוא מידת הפוליטיות של הקבוצה. קימרלינג (1995) מסווג את קבוצות האינטרס לארבעה סוגים, עלפי רמת המיסוד הארגוני שלהן: קבוצות אינטרס אקראיות, קבוצות אינטרס לא מאוגדות, קבוצת אינטרס ממוסדות וקבוצות אינטרס מאוגדות (עמ' 86-85). מתוך עולם התוכן של "הקבוצות האזרחיות" ניתן לסווג את עמותות המילואים לסוגיהן כקבוצות

אינטרס, מאחר שאלה עונות להגדרה של בעלי אינטרס מאוגדים, בעלי עניין על בסיס כלכלי, תעסוקתי, מקצועי או שיוכי, הפועלים כדי לממש מטרה משותפת ולהשפיע על המדיניות הציבורית. את העמותה למען משרתי המילואים ניתן לסווג כקבוצת אינטרס מאוגדת מאחר שהיא עונה להגדרה של קבוצה עם מבנה ארגוני סדור, שמטרתה המוצהרת לפעול לקידום האינטרסים של חבריהן.

שנות ה-90 של המאה ה-20 סימנו את תחילתו של שינוי בסביבת הפעולה של צה"ל ויצירת אתגר חדש עבורו באופן ההתמודדות עם המשרתים במערך המילואים. בשנים אלה חל פחות במעמד השירות במילואים, והוטל ספק בנחיצותו של המערך תוך פגיעה מתמשכת בכשירותו. הפיחות ותחושת הנחיצות תורגמו בקרב חלק ממשרתי המילואים כ"משבר מילואים". בעקבות מגמה של פיחות במעמד מערך המילואים החלו להתארגן תנועות חברתיות שונות שעסקו במערך המילואים (נבו ושור, 2002, 19). תנועה חברתית מרכזית שהחלה לפעול מאמצע שנות ה-90 הייתה "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים"⁴ שהוקמה ב-1996 תחת האמירה "לחשוב מילואים".

ב-2012 התאחד "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים" עם פורום החפ"שים וכיום הם נקראים "העמותה למען משרתי המילואים". במסמך שנמסר לרשם העמותות "העמותה למען משרתי המילואים - ע"ר תעודת זהות" (2018) מתוארות מטרותיה של העמותה: לשמור על חוסנו של מערך המילואים; לקיים מעקב, בדיקה ושמירה על מילוי הוראות חוק המילואים; להגן על הנמנים על כוחות המילואים ומשפחותיהם; דאגה לתנאי שירותם; לייצג את משרתי המילואים מול גורמים שונים. מתוך הדברים ניתן ללמוד כי העמותה תופסת את תפקידה כמייצגת של משרתי המילואים מול צה"ל, הממשלה והמחוקק ואף כגוף פיקוח על המערכת הצבאית, שאותו ניתן להגדיר כפיקוח חוקימוסדי. פעילות זאת מאפשרת להדגים את רעיון "הפיכה במהופך".

כפי שצוין קודם, כבר ב-2003 דרש "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים" להתחיל בתהליך חקיקה של חוק ייעודי עבור מערך המילואים. יש לראות בכך את ראשית הצירים לתחילת תהליך התערבות העמותה למען משרתי המילואים בסוגיית חוק המילואים. כפי שניתן ללמוד מהטבלה הבאה, דרישות העמותה משתקפות באופן בולט בנוסח החוק שהתקבל בסעיפים שונים.

⁴ צה"ל - מחלקת מדעי ההתנהגות (2001): הקבוצה כללה עם הקמתה כ-300 מג"דים ומח"טים במילואים. לאחר אסון המסוקים בפברואר 1997, הצטרפו לפורום טייסי חיל האוויר במילואים. עמ' 12.

טבלה 1: השוואת מרכיבים בין הצעת חוק שירות המילואים 2007 ובין דרישות העמותה למען משרתי המילואים וכפי שמופיע בחוק המילואים 2008

מס'ד	חוק המילואים שהוגש לקריאה ראשונה בכנסת (7 במאי 2007)	דרישות העמותה למען משרתי המילואים לשינויים ותיקונים בחוק המילואים	חוק שירות המילואים – התשס"ח-2008 (לשון החוק)	מהות השינוי
1	"היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות צבא הגנה לישראל לשעת חירום ייקבע בידי הממשלה, לפי הצעת השר אשר תינתן לאחר שהובאה לפניו המלצת הרמטכ"ל לעניין זה; היקף מערך המילואים [...] הממשלה תבחן, מזמן לזמן, לפי הצעת השר, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש שנקבע לפי הוראות סעיף קטן (א) ⁵	"סעיף 3 כשירות מערך המילואים והיקפו - א. כללי - הסעיף חייב לכלול הוראה כספית בצד ההמלצה בעניין הכשירות וההיקף [...] לפיכך יש לקבוע בחוק חובת שריון סכום נפרד בתקציב הביטחון עבור מערך המילואים" (פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 5)	"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 [...] הממשלה תבחן, לפחות אחת לשנה, לפי הצעת השר, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש שנקבע לפי הוראות סעיף קטן (א) ⁶ ."	לא הוגדר תקציב לפי בקשת העמותה. כן הוגדר כי לפחות פעם בשנה יבחן היקפו של מערך המילואים לפי הצעת השר
2	"הרמטכ"ל יקבע בפקודות הצבא את הכשירות הנדרשת ממערך המילואים לצורך היערכות לשעת חירום וכן את	"ס"ק 3(ב) – הניסוח הנוכחי מקנה כוח רב לצבא. מוצע להוסיף לסעיף את המילים: "כמו כן ייקבע בפקודות	"רמת הכשירות הנדרשת, כפי שקבע הרמטכ"ל כאמור בסעיף קטן (ג), טעונה אישור השר; אחת לשנה יציג השר את רמת הכשירות,	השינוי ביחס להצעת החוק ובקשת העמותה כי רמת הכשירות הנדרשת תוצג אחת לשנה.

⁵ סעיף 3(א) בהצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, הכנסת, 2007, עמ' 585.

⁶ סעיף 3א' בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 502.

	<p>כפי שאושרה על ידו, לפני הממשלה ויביאה לידיעת הוועדה"⁸</p>	<p>המועד לעדכון הכשירות הנדרשת ומשכי השירות כאמור. פקודות הצבא האמורות יועברו לעיון שר הביטחון וראש הממשלה בטרם ייכנסו לתוקף. (פורום מג'דים מח"טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 5)</p>	<p>התקופות המזעריות של שירות מילואים הנדרשות לשם שמירה על כשירות ז'⁷</p>	
<p>מטרת הקריאה לתעסוקה מבצעית הושארה אך הצו החרג הניתן לצה"ל הוגבל ולא יעלה על שלוש שנים.</p>	<p>"(2) חייל מילואים לא ייקרא לשירות מילואים למטרת תעסוקה מבצעית כאמור בסעיף 6(3) יותר מפעם אחת במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות; ואולם רשאי השר, אם שוכנע כי קיימים צורכי ביטחון המצדיקים זאת, לקבוע בצו, באישור הוועדה, כי ניתן לקרוא לחייל מילואים למטרת תעסוקה מבצעית יותר מפעם אחת במהלך תקופה כאמור, הכול כפי שיקבע בצו; צו לפי סעיף קטן זה יינתן לתקופה</p>	<p>"סעיף 6(3) – אם אחד התפקידים של איש המילואים בשגרה הוא ביצוע בט"ש, אז אין טעם בחקיקת חוק זה [...] מוצע שרק בתקופות יוצאות דופן (עימות חלקי, למשל) תהיה ועדת החוץ והביטחון רשאית לאשר שירות מילואים בתעסוקה מבצעית בתדירות מוגבלת [...] הדרך היחידה לשנות את המצב היא לקבוע כי</p>	<p>"חייל מילואים לא ייקרא לשירות מילואים למטרת תעסוקה מבצעית כאמור בסעיף קטן (א)3 יותר מפעם אחת במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות; ואולם רשאי השר, אם שוכנע כי קיימים צורכי ביטחון המצדיקים זאת, לקבוע בצו, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי ניתן לקרוא לחייל מילואים למטרת תעסוקה מבצעית</p>	<p>3</p>

⁷ סעיף 3(ב) בהצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, הכנסת, 2007, עמ' 585.

⁸ סעיף 15ב' בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 503.

	<p>שלא תעלה על שלוש שנים, וניתן להאריכו לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים בכל פעם¹⁰.</p>	<p>קריאה לתעסוקה מבצעית היא החריג ולא הכלל". (פורום מג'דים מח'טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 6-7).</p>	<p>יותר מפעם אחת במהלך תקופה כאמור, הכל כפי שיקבע בצו⁹</p>	
<p>בקשת העמותה נענתה וכל חייל מוגדר כמשרת מילואים אלה אם הוחלט אחרת, וזאת בניגוד לכוונה המקורית שהייתה הפוכה.</p>	<p>"יוצא צבא, שנמצא כשר לשירות ביטחון לפי חוק שירות ביטחון ושאינו בשירות סדיר, יימנה עם מערך המילואים, אלא אם כן קיבל פטור משירות ביטחון לפי הוראות סעיפים 36 או 36א לחוק שירות ביטחון".¹²</p>	<p>"הגיוס הסלקטיבי המוצע בחוק נוגד את הגיוס השוויוני – הגיוס השוויוני על פי חוק שירות הביטחון היה ערך חשוב בישראל מאז הקמתה [...] לגיוס חיילי מילואים על פי סלקציה צה"לית ומתן פטור גורף לכל החיילים לאלפי חיילים שצה"ל יחליט שאינו בהם תהיה השפעה קריטית על המוטיבציה לשרת גם בסדיר וגם במילואים..." (פורום מג'דים מח'טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 1).</p>	<p>"יוצא צבא שנמצא כשר לשירות ביטחון לפי חוק שירות ביטחון ושאינו בשירות סדיר, יימנה עם מערך המילואים אם קבע הפוקד, בצו, כי הוא מתאים לשירות מילואים וכי הימנותו עם מערך המילואים נחוצה"¹¹</p>	<p>4</p>

⁹ סעיף 6(ב) בהצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, הכנסת, 2007, עמ' 587.

¹⁰ סעיף 7(ג)(2) בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 504.

¹¹ סעיף 4(א) בהצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, הכנסת, 2007, עמ' 585.

¹² סעיף 4 בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 503.

<p>מהות השינוי: במקור היה מדובר על תגמול מיוחד, כלומר תגמול אחד. בפועל בחוק חוקקו שני תגמולים: "תגמול מיוחד" המשולם עלידי צה"ל ו"תגמול נוסף" המשולם ע"י רשות המיסים (תקציב שהוגדר עומד על 300 מיליון שקלים).</p>	<p>"(א) חייל מילואים זכאי, נוסף על תגמולים אחרים שלהם הוא זכאי עלפי כל דין, לתגמול מיוחד בשל שירות מילואים שביצע (בסעיף זה – תגמול מיוחד); תנאי הזכאות לתגמול המיוחד, לרבות משך תקופת שירות המילואים המזכה, וכן שיעוריו ודרכי ביצוע התשלום, ייקבעו בפקודות הצבא.¹⁴</p> <p>(א) חייל מילואים זכאי, נוסף על תגמולים שלהם הוא זכאי על פי כל דין, לתגמול נוסף (בסעיף זה – תגמול נוסף).</p> <p>(ב) תשלום התגמול הנוסף יתבצע על ידי רשות המיסים בישראל בדרך שקבע השר בהסכמת שר האוצר.¹⁵</p>	<p>"תגמול הולם – הצעת החוק אינה נוקבת ולו בתגמול הולם אחד לחיילי המילואים. מאחר שאנו יודעים שתוספות תקציביות מחייבות אישור משרד האוצר, הרי שאי הכללתן באופן מפורש בחוק, במסגרת המאבק הנוכחי, תביא לכך שלא נזכה לאישור הטבה אחת אפילו בשנים הקרובות. שריון תקציב לתגמול הולם [...] היא מחויבת המציאות אפוא" (פורום מג'דים מח"טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 4)</p>	<p>"(א) חייל מילואים זכאי, בנוסף לתגמולים אחרים שלהם הוא זכאי על פי דין, לתגמול מיוחד בשל שירות מילואים שביצע (בסעיף זה – תגמול מיוחד); תנאי הזכאות לתגמול מיוחד, לרבות משך תקופת שירות המילואים המזכה, וכן שיעוריו ודרכי ביצוע התשלום, ייקבעו בפקודות הצבא.</p> <p>(ב) מימון התגמול המיוחד יהיה מאוצר המדינה וייוסף לבסיס תקציב הביטחון..."¹³</p>	5
--	--	--	---	---

¹³ סעיף 17(א) (ב) בהצעת חוק שירות המילואים, התשס"ז-2007, הכנסת, 2007, עמ' 592.

¹⁴ סעיף 18(א) בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 509.

¹⁵ סעיף 19(א) (ב) בחוק שירות המילואים, תשס"ח-2008, הכנסת, 2008, עמ' 509.

		<p>"גובה ואופי תגמול מערך המילואים לא מוגדר בחוק – התגמול המוצע הוא כללי מידי וכפוף לפקודות צה"ל ולתקציב הצבא, ואינו מוגדר כהוקרה של המדינה. כך ייווצר מנגנון שלמעשה ימסמס את התגמול לפי מצבו התקציבי של צה"ל"</p> <p>(פורום מג'דים מח'טים וטייסים במילואים, 2007, עמ' 1).</p>		
--	--	--	--	--

מהטבלה מסתמנת בבירור השפעת העמותה למען משרתי המילואים על תהליך חקיקת חוק המילואים. פעילות העמותה הובילה, תחילה, למהלך חקיקת חוק ייעודי למערך המילואים, ובהמשך השפיעה על תוכן סעיפי החוק העוסקים בהיבטים של הפעלת המערך, כשירותו ותגמול משרתי המילואים. בחלק זה של המאמר אתעמק בשני סעיפים מתוך הטבלה כדי לשפוך אור על ההשפעה שהייתה לחקיקה על צה"ל, ועל המשמעויות הנגזרות מכך בהקשרים של הפעלת מערך המילואים. הסעיף הראשון והשני בטבלה עוסקים בהיקפו ובכשירותו של מערך המילואים - סוגייה צבאית הקשורה למוכנות מערך המילואים למלחמה, על אחת כמה וכמה בשנים שלאחר מלחמת לבנון השנייה. במהלך הדיונים על חקיקת החוק הציגה העמותה דרישה מרכזית, שלפיה "יש לקבוע בחוק חובת שריון סכום נפרד בתקציב הביטחון עבור מערך המילואים". בחוק המילואים אין אזכור של התקציב, למעט הקביעה שאחת לשנה יביא הרמטכ"ל לאישור הממשלה את היקף המערך ואת כשירותו, ובהמשך יציג את הדברים בפני ועדת החוץ והביטחון. בנושא זה, עמדת העמותה למען משרתי המילואים התקבלה באופן חלקי מאוד, אך בכל זאת נרשם לזכותה הישג משמעותי: פיקוח של הממשלה ושל ועדת החוץ והביטחון על הצבא. החוק מגדיר תהליך בקרה של הממשלה והמחוקק על

היקפו וכשירותו של מערך המילואים, ובכך יש שחיקה באוטונומיה של צה"ל שעד חקיקת החוק לא נדרש כלל בתהליך מסוג זה.

עם זאת, ראוי להתעכב על השאלה מה הייתה המשמעות של קבלת הצעתה של העמותה להגדרת תקציב ייעודי בחוק לטובת כשירות מערך המילואים אילו התקבלה? משמעות ראשונה ותקדימית הייתה כי צה"ל היה מאבד את האוטונומיה שלו על סעיף תקציבי כבד-משקל, הכרוך בעלויות כספיות בסכום של מעל מיליארד שקלים בשנה.¹⁶ כיום צה"ל מנהל את תקציב האימונים של מערך המילואים, ובאפשרותו לשנות ולתעדף את היקף התקציב לאימונים כחלק ממכלול שיקולים, למשל ביחס לתקציב הנדרש להתעצמות או לאור צורך בקיצוץ תקציבי כולל בצה"ל. אילו עמדת העמותה התקבלה והתקציב היה נקבע מראש בחוק, היה צה"ל מאבד את האוטונומיה לנהל את תקציבו על-פי סדר עדיפות שיקבע הרמטכ"ל. במקרה כזה, צה"ל היה נדרש לגדר תקציב של מעל מיליארד שקלים עבור אימוני מערך המילואים - לעיתים במחיר של קיצוץ בתוכניות או במרכיבים אחרים בצה"ל, לא בהכרח לפי סדר העדיפויות שהגדיר הרמטכ"ל בתוכנית הרב-שנתית. זוהי פגיעה דרמטית באוטונומיה של הצבא, והתערבות חיצונית בהחלטות ובשיקולים צבאיים-מקצועיים לחלוטין. יתרה מכך, החלטה זו תחייב הקמת גוף ביקורת חיצוני לצבא, שיעסוק בניהול התקציב המיועד לאימונים; זהו פתח להתערבות נוספת של גורמים מחוץ לצבא בשיקולים צבאיים, כמו מודל האימונים הנדרש והיקף התקציב לכל אימון. המשמעות הדרמטית ביותר של מצב כזה היא התקדים שבו ניהול תקציב הצבא נתון להחלטה ולהשפעה של גורמים חיצוניים. כלומר, אילו התקבלה הצעת החוק כלשונה, היה זה ביטוי מובהק למודל "הפיכה במהופך": התערבות אזרחית גסה במערכת השיקולים של הרמטכ"ל, באמצעות תעדוף תקציבי המוכתב מבחוץ. אפשר להבין מדוע נקט צה"ל עמדה של התנגדות מוחלטת להגדרת תקציב ייעודי לטובת אימון מערך המילואים.

לסעיפים אלה בחוק ששוננו או עוצבו ברוח עמדת העמותה למען משרתי המילואים - שנראה על פניו כי הם מוצדקים, לפחות עלפי תפיסת קבוצת האינטרס - יש השפעה מרחיקה לכת על צה"ל, עד כדי התערבות דרמטית בהיבטים מבצעיים ומקצועיים. חוק המילואים צמצם במידה רבה את האוטונומיה של צה"ל, אך לא עד כדי פגיעה בייעודו כפי שרעיון "הפיכה במהופך" מתאר. עם זאת, יש לראות בהתרחשות הדברים תמרור אזהרה, שכן אילו התקבלו כל דרישות העמותה ועוגנו בחוק המילואים הייתה הפגיעה בצה"ל עלולה להיות חמורה. הדוגמאות שתוארו נותנות משנה תוקף לטענתי בדבר מעורבות קבוצות אינטרס בענייני הצבא וחדירתן לתחום הצבאי-מקצועי, באמצעות קיום משא ומתן ושיח של "שווה בין שווים" עם המחוקק, לעיתים עד לכדי כפייה של כיווני פעולה על צה"ל.

בדברים של בן ארי וריין (2020) המתייחסים לחוק המילואים, ניתן למצוא רובד עמוק יותר של השפעה. לדבריהם החוק משקף צמצום נוסף של המרחב האוטונומי שבו הצבא פועל בהקשר למערך המילואים,

¹⁶ עלפי המוסד לביטוח הלאומי, ב-2019 שילם המוסד בגין ביצוע ימי מילואים סכום של 1,162,000,000 שקלים. המוסד לביטוח לאומי, מנהל כספים ובקרה, מאזן ודין וחשבון כספי: ליום 31 בדצמבר 2019 (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2020), 25.

מרחב שבפועל צומצם עלידי פעילות של עמותות המילואים, כאשר יצרו דרך חדשה של רגולציה אזרחית לשליטה על הצבא (עמ' 16). כלומר, עלמנת להשפיע על הצבא ולהצליח לפעול מול הצבא השתמשו בכלי החקיקתי, ובכך הכריחו את חברי הכנסת לבקר את פעילות צה"ל בהקשרים הנוגעים למערך המילואים. תהליך זה מתכתב עם הרעיון של פיקוח אזרחי חוץ-מוסדי כפי שלוי טוען: הפיקוח החוץ-מוסדי מתפתח כאשר הפיקוח המוסדי אינו יעיל דיו. שתי התנועות, הפיקוח החוץ-מפלגתי והפיקוח החוץ-ממסדי, מיקדו את פעולתן במאמץ להשפיע על אופי ההפעלה הפוליטית של הצבא (לוי, 2010, 55). ד"ר קובי מיכאל מתאר זאת כמנגנון המסדיר או המארגן של יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי שמשמעותו אמצעי להתוויית כללי משחק, הקובע את החוקים לכל השחקנים, וכאמצעי להתוויית העקרונות של הנשיאה באחריות והפעלת סמכות (2008, 123).

מדברים אלה ברור שלא רק שחברי העמותה רואים בעצמם מייצגים ולוחמים לגיטימיים למען זכויותיהם של משרתי המילואים, אלא שגם המחוקק מקבל עמדה זאת. מעורבותם בתהליך, יחד עם מעורבותו של המחוקק, משפיעים באופן ישיר על התנהלותו של צה"ל ועל יכולתו לעשות שימוש במערך המילואים. מעניין שצה"ל אינו משמש כשחקן במשא ומתן זה בין משרתי המילואים ובין המחוקק. הוא נתפס ככלי ביצועי בלבד, וככזה שצריך לקבל את תכתיבי המערכת האזרחית ללא עוררין. בן ארי וריין (2020) מתייחסים למקומו של צה"ל בתהליך חקיקת חוק המילואים והשפעתו, ומתארים אותו ביחס לפעילות העמותות והפוליטיקאים כשולי באופן יחסי (עמ' 12). אמירה זו מחזקת את הטענה כי בכוחן של קבוצות אזרחיות כדי להחליש את כוחו של הצבא בשיח מול המחוקק, ואף לצמצם את מרחב השפעתו והאוטונומיה שלו במרכיבים מסוימים.

פעילות העמותה למען משרתי המילואים במסגרת ייזום חקיקת חוק המילואים, לצד השפעה על ניסוחם של סעיפים בחוק המילואים ולבסוף במאפייני השיח מול המחוקק, מצביעות על מאפייני ההשפעה המשמעותית של גורמים חיצוניים על המערכת הצבאית ברוח רעיון "הפיכה במהופך":

שינויים כאלה באופי החזירה של גורמים אזרחיים לתחומים שנתפסו עד עתה כצבאיים לחלוטין, מבהירים את הרקע לרגישותו הגוברת של צה"ל להתערבות מצד גורמים אזרחיים. השינויים האלה מבליטים עד כמה נשחק אותו מרקם של מערכות היחסים השיתופיות, שבזמנו הרשים כל כך את החוקרים. אף-על-פי-כן השינויים האלה כשלעצמם אינם מסבירים כראוי את חוסר יכולתו של הצבא לעצור את התהליך או אפילו למתן אותו (כהן, 2005, 15).

לנוכח השינויים במרקם היחסים בין צה"ל לארגונים אזרחיים והשפעתם על המרחב האוטונומי של הצבא, נשאלת השאלה: מה בכוחו של צה"ל, בעת הנוכחית, לעשות עלמנת למתן את אותן השפעות של קבוצות אינטרס ובפרט בהקשר למערך המילואים? שאלה זו היא רבת משמעות עבור צה"ל בראייה רחבה, מאחר שהיא מחייבת שינוי באופן ניתוח המגמות החברתיות וזיהוי ההשפעות של קבוצות שונות על צה"ל בקשת רחבה של תחומים. זיהוי המגמות יחייב את צה"ל ל"הערכות מצב חברתית" המבוססת

על תהליכי ניתוח ומעקב ארוכי טווח משולבים עם מכוני מחקר והאקדמיה, זאת תוך גיבוש מדיניות ומנגנונים להתמודדות איתם באופן מושכל המצמצם את ההשפעה החיצונית על המערכת הצבאית.

סיכום

מערך המילואים מתפתח ומשתנה במרוצת השנים במקביל לשינויים בחברה בישראל. המציאות הביטחונית מיום הקמת המדינה ועד ימים אלה משפיעה באופן טבעי על מרכזיותו של הצבא בחיי המדינה והחברה בישראל. ממלחמת לבנון הראשונה חברו יחדיו מספר גורמים, שהביאו לפיחות הדרגתי במודל של "האומה במדים" ו"צבא האומה", ולעלייתם של שני עקרונות מארגנים: צבאי ואזרחי, המעידים כי החברה הישראלית איננה עוד חברה מגויסת כפי שהייתה (בן אליעזר, 2006, 34).

תהליך חקיקת חוק המילואים הוא שיאו של שיח בין קבוצות אינטרס שונות, ובכלל זה העמותה למען משרתי המילואים, ובין צה"ל והכנסת, בנושא מערך המילואים. העמותה למען משרתי המילואים מיקדה את פעילותה בתהליך החקיקה בהשפעה על המחוקק ולא על צה"ל. ההבנה כי היכולת להשפיע על המערכת הצבאית טמונה בשיח מול המחוקק יש בה בכדי לגרור את צה"ל לשדה החקיקתי, שם השפעתו מוגבלת.

צה"ל מצוי בשיח קבוע עם החברה בישראל, ומושפע באופן ישיר מתהליכים בתוך החברה. בהיותו "צבא העם", אין ביכולתו להתעלם או למנוע את מעורבותן של קבוצות אינטרס שונות בתהליכים בצה"ל. עם זאת, על צה"ל להיות ער למשמעויות הנגזרות מאותן השפעות חיצוניות ולפעול למתן את השפעותיהן. הגם שלכאורה אין בפעילות העמותה למען משרתי המילואים מרכיבים היכולים לפגוע במימוש ייעודו של צה"ל, יש בפעילותם פוטנציאל השפעה על תהליכים בצה"ל היכולים להגביל את מרחב פעילותו, או לכפות על צה"ל תהליכים שאינם עומדים בקנה אחד עם צרכיו.

השפעתה של העמותה למען משרתי המילואים על חוק המילואים מתבהרת באמצעות הרעיון של "הפיכה במהופך". ניתן לראות כי העמותה השפיעה על תוכנם של סעיפי החוק בהיבטים של תגמול, הפעלה וקריאה לשירות מילואים, ובמידה רבה על רוח החוק ועצם קיומו. במהלך תהליך החקיקה יצרה העמותה בפועל ערוץ "עוקף צבא", וניהלה שיח ישיר מול הרשות המחוקקת. במובן זה, העמותה (כגוף אזרחי) התערבה בכשירותו, בהפעלתו של מערך המילואים ובתגמולים שיקבלו המשרתים במערך זה. בפועל זאת התערבות חיצונית של אזרחים במערכת הצבאית, באופן המבטא במובנים רבים את רעיון "הפיכה במהופך".

טענה זאת מתכתבת עם אמירתו של לוי בדבר כניסה לזירה של שחקנים חוץ-מוסדיים, המתרחשת במקום שבו קבוצות חברתיות חשות שפונקציית התיווך של המערכת הפוליטית הממוסדת אינה מצליחה להכיל את האינטרסים המשמעותיים שלהן (2010, 55). על כן ניתן לקשור את רעיון "הפיכה במהופך" במידה רבה להתחזקות תהליך הפיקוח האזרחי החוץ-מוסדי, שיצר מרחב לגיטימי להשפעות חיצוניות וביקורת על הצבא ועל תהליכים בו. יש לראות ברעיון "הפיכה במהופך" מרכיב

משלים בתפיסת הפיקוח האזרחי החוקי-מוסדי, אך משמעויותיו דרמטיות יותר. רעיון "הפיכה במהופך" מבטא את פוטנציאל ההשפעה הקיים על המערכת הצבאית מצד קבוצות אינטרס שונות. הסכנה נעוצה בהצטברות תהליכים בעלי פוטנציאל השפעה על המערכת הצבאית, שייכתן שבהתממשותם יהיה כדי להגביל את מרחב הפעולה של צה"ל. מערך המילואים מהווה נדבך מרכזי בתפיסת מודל "צבא העם", ואבן יסוד בהיבטים חברתיים וערכיים של סולידריות ושליחות, ובהיבט של ביטחון ישראל בראיה לאומית. על כן, גם בעתיד צה"ל יהיה חשוף לתביעות שונות מצד המחוקק, משרתי המילואים וקבוצות אינטרס שונות.

מקורות

- בן-אליעזר, א'. (2006). החברה הצבאית והחברה האזרחית בישראל. ב- מ' אלחאג', & א' בן אליעזר, בשם הביטחון - סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה (עמ' 76-29). חיפה: אוניברסיטת חיפה ופרדס הוצאה לאור.
- ברוורמן, א'. (2005). הרפורמה במערך המילואים – מסקנות והמלצות. ירושלים: הוועדה לבחינת רפורמה במערך המילואים.
- היימן, א'. (2018). מערך המילואים - עבר הווה ועתיד: הרהורים בחלוף עשר שנים לחקיקת חוק המילואים. ב- מ' אלרון, כ' פדן, ר' א' טיארג'אן, & ה' פ' בן שלום, מערך המילואים לאן? (עמ' 23-34). תל-אביב: המכון למחקיר ביטחון לאומי.
- הכנסת. (2008). חוק שירות המילואים, תשס"ח-2008. חוק שירות המילואים, תשס"ח-2008. ירושלים, ירושלים, ישראל: כנסת ישראל.
- הכנסת. (2 אפריל 2008). פרוטוקול הדיון בכנסת השבע-עשרה "הישיבה המאתיים-ועשרים-ותשע של הכנסת השבע-עשרה". ירושלים, ישראל: הכנסת.
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע. (8 מאי 2006). הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס בררני. הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס בררני. ירושלים, ירושלים, ישראל: כנסת ישראל.
- המוסד לביטוח לאומי - מינהל כספים ובקרה. (2020). מאזן ודין וחשבון כספי: ליום 31 בדצמבר 2019. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- העמותה למען משרתי המילואים. (אפריל 2018). העמותה למען משרתי המילואים – ע"ר תעודת זהות", MIL-227.
- ישי, י'. (2003). בין גיוס לפיוס - החברה האזרחית בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל.
- כבל, א'. (30 במרץ 2004). סיכום פגישת וועדה ציבורית מייעצת לחוק המילואים מיום: 29.3.2004. הכנסת. ירושלים: ארכיון המדינה, תיק חוק המילואים, גל-10/62895.
- כהן, ס'. (2005). לקראת כפיפות יתר של צה"ל - שינוי מערכות היחסים בן הדרגה האזרחי לצבא בישראל. מערכות, עמ' 8-21.

כהן, עופר (22 בנובמבר 2020), ראיון עם אלוף משנה במילואים כהן עופר. (א' קבילן, מראיין).

לבל, א'. (2008). בלי בג"ץ ובלי בצלם. ב- ג' שפר, א' ברק, & ע' אורן, צבא שיש לו מדינה ? (עמ' 245-275). ירושלים : הוצאת כרמל.

לוי, י'. (2010). מי שולט על הצבא ? - בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות. ירושלים: הוצאת מאגנס והאוניברסיטה העברית בירושלים.

מזכירות ממשלת ישראל. (6 במאי 2007). החלטה 1628 של הממשלה ה-31 "מילואים". מילואים. ירושלים, ישראל: ממשלת ישראל .

מיכאל, ק'. (2008). כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע. ב- ג' שפר, א' ברק, & ע' אורן, צבא שיש לו מדינה ? (עמ' 146-121). ירושלים: הוצאת כרמל.

מתוך התעודה על רישומה של העמותה לפי חוק העמותות, התש"ם 1980. (17 אפריל 2012). העמותה למען משרתי המילואים (ע"ר) מ-17 באפריל 2012. רשם העמותות.

נבו, ב', ושור, י'. (2002). כל העם צבא ? - שרות המילואים בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים. (14 בפברואר 2008). הערות לתזכיר חוק המילואים 2007. העמותה למען משרתי המילואים.

פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים. (29 יולי 2003). חוק המילואים במדינת ישראל. ישראל.

פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים. (4 אוגוסט 2005). אתם הנבחרים והאחרים הפטורים [...]. ישראל: העמותה למען משרתי המילואים.

פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים. (30 אפריל 2007). הערות לתזכיר חוק. ישראל: העמותה למען משרתי המילואים.

פורום מג"דים מח"טים וטייסים במילואים. (6 מאי 2007). הערות לתזכיר חוק המילואים 2007. ישראל: העמותה למען משרתי המילואים.

צה"ל, מחלקת מדעי ההתנהגות. (15 יולי 2001). מילואים, צבא וחברה - ניתוח מגמות בסביבה החברתית של מערך המילואים. ישראל: צה"ל - מחלקת מדעי ההתנהגות.

קימרלינג, ב'. (1995). בין מדינה לחברה - סוציולוגיה של הפוליטיקה - כרך ב'. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

שפר, ג', וברק, א'. (2008). "הרשת הביטחונית" בישראל והשפעתה. ב- ג' שפר, א' ברק, & ע' אורן, צבא שיש לו מדינה ? (עמ' 44-16). ירושלים: הוצאת כרמל.

Ben-Ari, E', & Rein-Sapir, Y'. (2020). The Israel Reserve Law: The Duality of Reservists and Transformed Military Autonomy. *Armed Forces & Society*