

צבא המילואים שוקע¹

יגיל לוי

מידי ל"ג בעומר נחגג ברוב הדר יום ההוקרה לחיילי המילואים וראשי הצבא והמדינה מעלים על נס את תרומתם של אנשי המילואים לביטחון המדינה. בשנת 2011 אף נלוו לאירוע זה טונים צורמים – המשך המחאה של ארגוני המילואים על הפער בין התחייבויות המדינה למימושן, מחאה של אנשי מילואים שהושמעה בעת ביקור הנשיא והרמטכ"ל באימון בצאלים ודיון סוער בכנסת. לבל נטעה, מערך המילואים של צה"ל, בעבר התשתית העיקרית של הכוח הצבאי, נמצא בפרשת דרכים כשהפיקוד הצבאי עצמו והדרג המדיני אינם יודעים כנראה באמת כיצד לעצבו מחדש. אבקש לטעון כי השילוב של עלויות פוליטיות ועלויות כלכליות גבוהות הכרוכות בהפעלתו של מערך המילואים מאיץ את שקיעתו כחלק מצעידתו לעבר מודל של צבא מילואים מקצועי.

האמרת העלויות של מודל המילואים

מודל המילואים של צה"ל הוא מודל יקר, פוליטי וכלכלי. בראשיתו זה היה דווקא מודל זול: האתוס של אומה מגויסת הבטיח כי אנשי המילואים ימלאו את תפקידיהם בצייתנות פוליטית מלאה. בה בעת, שירות המילואים היה זול מהבחינה הכלכלית ככל שהמעבידים או אנשי המילואים נשאו בעיקר העול של הפיצוי למשרת על אובדן השתכרותו, בטרם התעצבה מערכת הפיצוי המלאה של הביטוח הלאומי, בעיקר לאחר 1967.

העלויות הפוליטיות עלו לאחר 1967. מצומת 'ההמתנה' ערב מלחמת ששת הימים, עת תססו אנשי המילואים לנוכח היסוסיה של הממשלה לצאת למלחמה, החלה לחלחל לתודעתם של מקבלי ההחלטות המודעות לעלות הפוליטית של גיוס המילואים. אנשי המילואים הם בעלי פוטנציאל למיקוח פוליטי, הן משום שהם 'אזרחים מחוילים' החיים בשני עולמות בעת ובעונה אחת,² והן משום מיקומם הטבעי במעמד הבינוני – אם במקור (שכן הם משקפים את צבא החובה

כרופ' יגיל לוי הוא חבר סגל האוניברסיטה הפתוחה

של העבר, שבו היה ייצוג גבוה יותר למעמד הבינוני) ואם כתוצאה של מוביליות חברתית. עלות פוטנציאלית זו (עלות כלכלית היכולה להיתרגם לפוליטית ערב בחירות 1973) נמנתה עם השיקולים המכריעים בהחלטה להימנע מגיוס המוני ערב מלחמת יום הכיפורים. זאת, על רקע גיוס הסרק היקר של חלק ממערך המילואים חודשים מעטים קודם לכן, מחשש להתקפה מצרית, מהלך אשר עורר ביקורת על הצבא.³ הימנעות זו מגיוס המילואים עיצבה כזכור את תוצאות המלחמה.

התארגנויות שונות של אנשי המילואים לאחר 1973, ממוטי אשכנזי ועד ל'שלום עכשיו', תרמו להפקעת המונופול על קבלת החלטות צבאיות מידי האליטה הפוליטית ולהרחבה של גבולות השיח הפוליטי באופן ששחק בהדרגה את מרחב החופש של הממשלה בקבלת החלטות צבאיות ומדיניות. תהליך זה התעצם לאחר מלחמת לבנון הראשונה. התארכותה של המלחמה, הרחבת מטרותיה וההיגררות למלחמת התשה ממושכת הזינו התארגנויות חדשות של אנשי מילואים, המשולבות לראשונה בסרבנות סלקטיבית ומאורגנת, ובמרכזם 'שגבול' ו'חיילים נגד שתיקה' לצד 'שלום עכשיו' הותיקה. פעולות המחאה שחוללו תרמו תרומה מכרעת לנסיגה החד-צדדית של צה"ל מלבנון בשנת 1985. זאת, שנתיים לאחר שהממשלה הורתה על נסיגה חלקית מאזור ביירות ומהרי השוף לנהר האוואלי; 'יצאנו מלבנון בגלל המילואימניקים' (כלומר מחאתם), אמר שר הביטחון משה ארנס.⁴

משלב זה הפנימו מקבלי ההחלטות את התובנה כי לפריסה של אנשי מילואים עלות פוליטית ניכרת המביאה לצמצום מרחב החופש של קבלת ההחלטות הפוליטיות. על רקע זה, משפרצה האינתיפאדה הראשונה בשנת 1987 והתפתחו לחצים של מפלגות הימין השותפות לממשלה, להורות לצבא לדכא את ההתקוממות האזרחית בכוח, בעוד השמאל שולל זאת, התייצב הרמטכ"ל דן שומרון מול הממשלה. הוא הכריז שלהתקוממות יש פתרון מדיני אך לא צבאי. בכך ביקש הרמטכ"ל למתן את אופי המשימות של הצבא בדיכוי ההתקוממויות. לצד אולי גם שיקולים אחרים, שומרון ביקש למנוע את התפוררות הצבא, שבו שירתו באותה עת חיילים משמאל ומימין בצורה מאוזנת למדי, ובעיקר כאשר פריסת הצבא בשטחים נשענה באופן משמעותי על כוחות המילואים, 'בוגרי לבנון'. קביעתו מיתנה, קרוב לודאי, התנגדות פוטנציאלית של החיילים משורות השמאל, בכך שהעניקה לתפקודם משמעות של מהלך זמני והכרחי שאינו מביא הכרעה – זו תושג על שולחנות הדיפלומטים. הריסון הצבאי סלל את הדרך לנסיגה חלקית משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה בדמות הסכמי אוסלו. יתר על כן, ראש הממשלה יצחק רבין העיד, כי החשש שמא בעת מלחמה לא הסכמית תיכשל הממשלה לממש גיוס מלא של מילואים, מילא תפקיד בהחלטתו לעלות על נתיב אוסלו.⁵

מחאת המילואים גילמה חלק מהרגישות החברתית הגוברת לחללים צבאיים. בטאו זאת היטב 'חיילים נגד שתיקה', ארגון של חיילי מילואים משוחררים שהפגינו מול ביתו של ראש הממשלה מנחם בגין במחאה על מלחמת ההתשה הלבנונית, ונשאו שלטים ועליהם מספר החללים המעודכן. רגישות זו הביאה את הצבא לעיצוב מדיניות של מניעת נפגעים המצמצמת את העמדתם של חיילים תחת סיכון ואף נמנעת מביצוע משימות עתירות סיכון. זאת, בדומה לתהליכים דומים שפקדו את צבאות המערב בעיקר מאז מלחמת וייטנאם.

מרכיב אחד של מדיניות זו היה להרחיק את אנשי המילואים מזירות הלחימה הרגישות. אכן, מלחמת הגרילה לתוכה שקע צה"ל בלבנון בשנים 1985–2000 הושענה על הכוחות הסדירים. ההישענות על הסדירים גם צמצמה את הסיקור העיתונאי על הנעשה בזירה זו, כפי שהעיד ממקור ראשון משה (צ'קו) תמיר ממפקדי הכוחות בלבנון.⁶

כך גם באינתיפאדה השנייה. אל ליבת הלחימה הוטלו חיילי המילואים בעיקר ב'חומת מגן', רק לאחר שהלגיטימציה של הלחימה נבנתה על בסיס לחימת הסדירים במהלך כמעט שנתיים. גם אם שיעורי ההתייצבות היו גבוהים, הרי שבאופן לא מפתיע, מחאת המילואים על אופי המשימות ועל חלוקת הנטל והתגמול, שבה והתעוררה כשהמבצע הסתיים, בעת שעדיין התנהלה 'מלחמה על הבית', כפי שלחימת הצבא בפלסטינים צוירה בשיח הציבורי. למשל, החלטת הממשלה להארכת מכסת המילואים (מ־30 ל־37 יום) לאחר מבצע 'חומת מגן', עברה, אך רק לאחר התנגדות ובהמשך נבלמה הצעה להארכה נוספת.⁷

מרכיב אחר של מדיניות מניעת הנפגעים קבל ביטוי בעיצובה של תורת הלחימה. מאז שנות התשעים, הצבא השעין את תורת הלחימה החדשה על טכנולוגיה, ועיצב אותה על בסיס 'אש מנגד', שעיקרה העתקת האש – בשונה מהגייסות – אל שטח האויב, בהבדל מתפיסת הלחימה המסורתית עד שנות השמונים. התורה בוססה על רכישת יכולת גבוהה של השמדת מטרות באמצעות אש אווירית וארטילרית, עם דגש על חימוש מדויק וללא כניסה הכרחית של כוח יבשתי לשטח האויב. במבצעי 'דין וחשבון' ו'ענבי זעם', נגד חזבאללה של שנות התשעים, יושמה לראשונה התורה החדשה, והיא השתכללה במלחמת לבנון השנייה ובמבצע 'עופרת יצוקה'. בדומה ל'מהפכה בעניינים צבאיים' (Revolution in Military Affairs) שקידם צבא ארצות הברית בשנות השמונים, התורה החדשה של צה"ל נועדה בין היתר לחסוך בנפגעים באמצעות שימוש אינטנסיבי בטכנולוגיה (דוקטרינה של 'הלם ומורא'), כך שניתן יהיה לקצר את משך הלחימה ולהביא להכרעה מהירה בהתחשב באילוצים הפוליטיים החדשים.

גישה זו באה לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה, המבטאת נקודת שבר משמעותית ביחסי הצבא עם אנשי המילואים, שנבטה על תשתית משברית

מוקדמת, כפי שיובהר בהמשך. הלחימה הושענה בתחילה על הפצצות מהאוויר כהפעלה של 'אש מנגד'. המילואים גויסו רק לאחר 16 ימי לחימה.⁸ ההיסוס לגייסם ביטא את העלות הפוליטית הכפולה בה כרוך הגיוס: החשש כי מחיר דמים גבוה, בעיקר של חיילי מילואים, עלול לשחוק את התמיכה הציבורית בפעולה צבאית, ולפגוע בלגיטימיות של הממשלה והצבא,⁹ לצד ההבנה כי מרגע בו גויסו המילואים, מצטמצם חופש הפעולה של הממשלה. כך התבטא הרמטכ"ל דן חלוץ, שניסה לשכנע את הממשלה לצאת למבצע יבשתי כולל ולא מדורג בסוף המלחמה: "אין פה דרכי ביניים – נעשה חצי, נעשה רבע, נעשה שליש בשביל לרצות חלק מהמאווים שלנו... זה הכל או לא כלום, מן הטעם שיש גם אנשים מאחורי המוכנות הזאת ויש סד"כ מילואים שיושב דרוך ומוכן, ואיננו יכולים להחזיק אותו כפות תחת 'תמתינו, תמתינו'.¹⁰ במילים אחרות, יש כאן הד למורשת תקופת ההמתנה של 1967, שמשעותה שהממשלה אינה יכולה להרשות לעצמה המתנה ממושכת העשויה לעודד תסיסה של אנשי המילואים.

עלות פוליטית זו אכן התגלתה כרלבנטית לאור המחאה של אנשי המילואים לאחר המלחמה. אנשי מילואים חברו להורים שכולים ולקבוצות אחרות שמחו על תפקודו הלקוי של הצבא במלחמה. המחאה תרמה להגבהת חסם נוסף בפני יכולת הצבא לסכן את חייליו, דרך גיבוש הציפייה שהממשלה תימנע מלסכן חיילים לשווא. סיכון כזה מתקיים בנסיבות שבהן אין לממשלה יכולת פוליטית להשלים את המשימה הצבאית, גם אם צדקת המשימה אינה מוטלת בספק פוליטי, ובנסיבות שבהן אין לממשלה יכולת לבצע את המשימה בשל אי-מוכנות הצבא. לא בכדי, אומדן גבוה של הרוגים, ובהם אנשי מילואים רבים, היו בין השיקולים המרכזיים שהנחו את הממשלה לדחות את הפעולה היבשתית בעזה לאורך זמן. היא אישרה זאת רק משבשלו התנאים להפעיל מדיניות אש שתקטין את חשיפת חיילי צה"ל לסיכון על חשבון הגברת הסיכון של אזרחי עזה.¹¹ לפינוי יישובי עזה בשנת 2005 כמעט ולא נקראו מילואים, ומשימה זו, השנויה במחלוקת פוליטית חריפה, הוטלה על חיילי החובה והקבע.

המחשה עדכנית לעלות הפוליטית הכרוכה בפריסת מילואים נתן גדוד מילואים ששירת בשנת 2011 בגבול ישראל-מצרים. חיילים וקצינים בגדוד הבהירו בתחילת שירותם למפקדי הגזרה שלא ישתתפו בנוהל 'החזרה חמה', הנוהל המסמיק את חיילי צה"ל ואת שוטרי מג"ב להחזיר מבקשי מקלט (כמו פליטים מסודן) למצרים ולמוסרם לשוטרים המצריים לאחר תשאול קצר, המוודא שאינם מבקשי מקלט מדיני אלא מסיגי גבול. אנשי המילואים פעלו כך משהבינו כי המוחזרים צפויים להתנהגות אלימה מצד המצרים. מפקד החטיבה המרחבית נענה לבקשת החיילים והורה כי בעת שירות הגדוד בגזרה לא יבוצע בה הנוהל השנוי במחלוקת, נוהל המבוצע תדיר כאשר גדוד 'קרקל' הסדיר מוצב בגזרה.¹² זוהי המחשה כיצד אנשי

מילואים יכולים להשפיע, גם אם זמנית, על הגבלת מרחב הפעולה העצמאי של הצבא.

מחאות אנשי המילואים חידדו עוד לפני מלחמת לבנון השנייה את התחושה שנוצר 'משבר מילואים', כפי שכונתה תופעה זו מאז שנות התשעים. תחושת המשבר המריצה את הממשלה, בלחץ ארגוני המילואים ובעידוד שדולת המילואים שקמה בכנסת, לאשר רפורמה במודל הגיוס. גיבושה החל בוועדה בראשות קצין מילואים ראשי, תא"ל אריאל היימן, נמשכה ב'ועדת ברוורמן'; ומוסדה בחקיקתו של 'חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008'. החוק הגביל את סמכות המדינה לגייס אנשי מילואים והכפיפה לכללים מוגדרים יותר מבעבר. בין היתר נקבע כי חייל מילואים לא ייקרא לשירות מילואים למטרת תעסוקה מבצעית יותר מפעם אחת במהלך תקופה של שלוש שנים רצופות (סעיף 7, ג', 2), בעוד גרסאות קודמות של הרפורמה גלמו הגבלה משמעותית עוד יותר. הוראה זו ביטאה את העלות הפוליטית של פריסת המילואים מעצם הקביעה כי התעסוקה המבצעית תתבסס על כוחות הסדיר בעוד פריסת מילואים היא חריג.

העלות הפוליטית של מערך המילואים האמירה במשולב עם העלות הכלכלית. הנסיגה הראשונה מלבנון אפשרה לממשלה להסב את מערך המילואים לבררני בחלקו, לאו דווקא בהחלטה מפורשת ומודעת. כחלק מהקיצוץ העמוק בתקציב הביטחון בשנת 1985, הוחלט על העברה הדרגתית של תקצוב ימי המילואים מהביטוח הלאומי לצבא. קודם לכן העלות של ימי המילואים, בעיקר הפיצוי למשרת על אבדן השתכרותו, לא הועמסה על תקציב הביטחון, ולכן מערך המילואים נוהל בעיקרו במנותק משיקולים כלכליים של מערכת הביטחון. בעקבות ההחלטה תומרץ הצבא לחסוך בימי המילואים, ולהשתמש בחיסכון למטרות אחרות. נוסף על המשמעויות התקציביות, ניהול מערך המילואים הוכפף לכלליה של כלכלת השוק, ולראשונה הודבק 'תו מחיר' כלכלי לשירותם של אנשי המילואים. התוצאה הייתה קיצוץ ניכר בימי המילואים, והקלה של נטל השירות. להמחשה: הבסיס התקציבי של שנת 1985, טרם השינוי, היה 10 מיליון ימי מילואים לשנה. עקב הקיצוץ ירדה צריכת ימי המילואים לכ-3 מיליון, נכון לשנת 2006.¹³ מגמת הירידה הורגשה גם בשנים שבהם מערך המילואים הושקע בלחימה, בעיקר בשתי האינתיפאדות.

אולם צמצום הצריכה של ימי המילואים הגדיל את אי השוויון בחלוקת נטל השירות, ככל שהצבא איתר תחליפים לדרג המנהלה אך לא לדרג הלוחם. כשליש ממשרתי המילואים נשאו ב-80% מהנטל, נכון לראשית שנות ה-2000, ורק 10% מחייבי הגיוס (כלל חייבי הגיוס הם כמחצית מהגברים בישראל בגילאי הגיוס למילואים) ביצעו מדי שנה שירות מילואים העולה על 10 ימים.¹⁴ כלומר, אחוזים בודדים משתתפים במה שפעם נחשב למוסד המגדיר את הגבריות

הישראלית.¹⁵ אתוס 'צבא העם' נסוג מפני אתוס השוק. אי השוויון המחרף היה הרקע להתארגנויות אנשי המילואים באמצעות ארגונים שונים (פורום המגדי"ם היה החלוץ ואחריו פורום החפשי"ם ו'בלת"ם) בתביעה לחלוקת הנטל ולתגמול המשרתים, לצד מחאה בנושאים כמו ביטוח הסיכון של חיילים ובהם טייסים. לחצים אלה הניבו את חוק שירות המילואים.

העלות הכלכלית הגבילה את הכשרתם של אנשי המילואים למלא את משימותיהם בחירום ואמוני המילואים צומצמו משמעותית משנת 1989. בד בבד צומצמו באופן ניכר מאז שנת 2002 גם אימוני היחידות הסדירות, כתוצאה מהקושי לגייס יחידות מילואים שיחליפו את היחידות הסדירות, השקועות בלחימה בזירה הפלסטינית. הייתה בכך פגיעה נוספת בכשירות מערך המילואים המוזן מהיחידות הסדירות, לצד הפגיעה בכשירות היחידות הסדירות עצמן. בשנים 2003 עד 2005 דיווח צה"ל לדרג המדיני, שקיימת פגיעה מתמשכת באימוני מערך המילואים בכוחות היבשה עקב קיצוצים בתקציב.¹⁶ על רקע זה, שכלול תורת 'אש מנגד' התקבע גם כתוצאה ממגבלות התקציב, שהביאו לירידה בכשירות צבא היבשה. בתורו – אימוץ התורה ועיצוב התוכניות המבצעיות על יסוד 'אש מנגד' השפיעו עוד על הקטנת ההשקעה של משאבים בצבא היבשה, שכן ההשקעה בו התייתרה בחלקה לנוכח הדגש על ממד האש. לכן, משהחליטה ממשלת ישראל להגיב בעוצמה על חטיפת חיילי המילואים ביוני 2006, תגובה שהפכה למלחמת לבנון השנייה, מכה אווירית הייתה המענה העיקרי והמועדף. המילואים גויסו באיחור, ונסיבות הגיוס וההפעלה הולידו, כאמור, מחאה.

חוק שירות המילואים ש'משבר המילואים' הוליד, העלה את העלויות הכלכליות של גיוס מילואים, בכך שקבע תגמול מיוחד למשרתי המילואים, מעבר לפיצוי עבור אבדן השתכרות. כבר בשנת 1998 נקבע לראשונה בחוק, שאנשי המילואים יפוצו לא רק על אבדן השתכרותם אלא גם כתגמול על עצם שירותם ('תגמול מיוחד') והחוק החדש מיסד זאת והוסיף 'תגמול נוסף' באמצעות רשות המסים. העיקרון של צבא מקצועי החל להתמסד מעבר לפרקטיקה שבאה לידי ביטוי עוד קודם לכן. בתמצית, ההנהגה הפוליטית והפיקוד הצבאי הפנימו את העלויות הפוליטיות והכלכליות של גיוס המילואים והפנמה זו הניחה תשתית לתהליך המתגלגל שתואר כאן ושהביא בהדרגה לצמצום משאביו של מערך המילואים ולכן גם לצמצום תפקידיו בפועל. אין בזאת כדי לטעון למודעות מפורשת של מקבלי ההחלטות אלא להפנמה המעצבת את התרבות האסטרטגית של הצבא ובכך קובעת את גבולות המרחב של ההחלטות הזמינות. כך בהדרגה, הצבא הוגבל בהפעלתו של מערך המילואים. הפעלתו הושתתה על מיקוח כלכלי המשולב גם בהגברת המיקוח הפוליטי, המתנה את ביצוע המשימות בהתאמתו לערכי המגויסים, ובכך הגבילה את הפעלתו, גם אם לא נדרשה עוד במלואה.

מבט לעתיד

לכאורה, 'חוק שירות המילואים' וההשקעה המאסיבית באימוני מערך המילואים בשנים שלאחר מלחמת לבנון השנייה סמלו שינוי בגישת הצבא והדרג הפוליטי לגבי חשיבותו של מערך המילואים. אך על מערך זה נגזר לשקוע ככל שעלויותיו ימשיכו לעלות.

העלות הפוליטית תעלה ככל שתפקודו של הצבא יהיה שנוי במחלוקת פוליטית, אם על מטרות הפעלת הכוח ואם על העלויות הנדרשות למימוש מטרות יחסית מוסכמות. מחלוקת זו מועצמת בנסיבות של רגישות חברתית גוברת לחללים. רגישות שכזו מנמיכה את רף הביקורת הציבורית על תפקודו של הצבא ומביאה אותו ואת הדרג הפוליטי לנהוג במשנה זהירות בטרם ייקראו אנשי מילואים.

עלות זו נפגשת עם העלות הכלכלית. הלחצים של אנשי המילואים לשיפור חבילת התגמול, כדי להבטיח כי תכסה את מלוא עלויות שירותם, לא תמו עם הנהגתו של החוק. גם סקר של מחלקת מדעי ההתנהגות של הצבא הראה כי שליש בלבד מקרב המשרתים ביחידות לוחמות סבור כי ההטבות והתגמולים משמעותיות.¹⁷ יתר על כן, בשיח אנשי המילואים עם הצבא והממשלה עולה שוב ושוב התופעה של אנשי מילואים המופלים לרעה במקומות עבודתם, בפרט מפקדים. מנקודת מבטם של מעסיקים רבים, שירות המילואים אינו עוד הון חברתי שאיש המילואים מביא איתו למקום העבודה האזרחי אלא משיא תשואה שלילית. לאורך זמן, הקושי להתמודד עם תופעה זו יגביר את הלחצים לתגמול ולפיצוי אנשי המילואים.

מקור אחר ללחצי תגמול הוא התרחבות שיעורי אי-השוויון בחלוקת הנטל. כאמור, חוק שירות מילואים מיסד את המעבר למודל שירות בדרג. המשמעות היא שצעירים המתעקשים על שחרור ממילואים, יהיו פטורים משירות במרבית המקרים, גם אם חובת השירות הפורמאלית נותרה בעינה. יתר על כן, לא רק שמוסדה ההסמכה של הצבא לפטור משירות ביטחון את מי שאינם בשירות סדיר, החוק אף מניח תשתית לעידוד שחרור שכזה דרך שני מנגנונים: (1) הגבלת שירות המילואים להכשרה ואימון לשם מימוש יעדו של החייל בשעת חירום ולתעסוקה מבצעית מנפה מהשירות בעלי תפקידים במקצועות מנהלה שונים; (2) הטלת החובה על הצבא להבטיח את רמת הכשירות של אנשי המילואים מעודדת את פליטתם של אלה שהצבא לא ישקיע בשמירה על כשירותם אך גם לא יחזיקם במערך המילואים ללא שמירה שכזו, הסותרת את הוראות החוק. מכיוון אחר, ועדת ברודט, שמונתה על ידי הממשלה לאחר מלחמת לבנון השנייה, כדי לדון בגודל ובהרכב הרצויים של תקציב הביטחון לטווח הקצר והארוך, המליצה על אזרח תפקידים צבאיים, לרבות אלה שמאוישים על ידי אנשי מילואים, הניתנים לרכישה בשוק.¹⁸ בכך מתחזק התמריץ לצמצם תעסוקה של אנשי מילואים.

מנגד, בעוד ועדת ברוורמן וחוק שירות המילואים בקשו למתן את האפקט של אי השוויון על ידי צמצום היקף הקריאה למילואים, הצבא מפגין התנגדות שיטתית לכך. לאחרונה התבטא סגן הרמטכ"ל, יאיר נווה, בגלוי משקבע: "הצורך שלנו במשימות לאורך הגבול דורש מאיתנו להגדיל את הסד"כ בתעסוקה... אני באופן אישי המלצתי, וגם הרמטכ"ל מסכים, שעדיף לפגוע בחוק המילואים ולא לפגוע באימונים...".¹⁹ יש בכך כדי להעיד על הדפוס רווי הסתירות של טיפול המדינה במערך המילואים: הכרה הצהרתית בחשיבותו לשעת חירום, ניסיון לתגמל את המשרתים אך גם העמקת אי־שוויון באופן שאינו סימטרי לתגמול.

התוצאה היא שהצבא יצטרך להגדיל את התגמול הכספי. אך ככל שיעשה זאת, הוא ייטה לחליפין בין תגמול ובין הקטנת היקף המגויסים כדי להפחית עלויות, עד כדי מעבר בלתי נמנע, כחלק מתנועה ספיראלית של תגמול מול בררנות, לצבא מילואים מקצועי (מהלך העשוי להתרחש במקביל גם בצבא הסדיר). הצורך למקצע את מערך המילואים יתמוך במגמה זו. לצד זה, הפיכת צבא המילואים למקצועי תפחית את העלויות הפוליטיות הכרוכות בהפעלתו ככל שיכונן דפוס יחסים המסב את מערכת היחסים החוזית בין הצבא ובין מגויסיו, מחוזה רפובליקני במישור מדינה – קבוצה, המקנה לאנשי מילואים את הזכות להביע קול פוליטי בשם תרומתם הצבאית, לחוזה העסקה במישור צבא־פרט. חוזה כזה מחליש את התשתית למחאה פוליטית היוצאת משורות צבא המילואים. ממשלות תמיד יעדיפו עלות כלכלית על פני פוליטית ובפרט עלות כלכלית המאזנת את העלות הפוליטית. המחשה לכך הציעה מלחמת לבנון השנייה: הממשלה החליטה לתגמל את אנשי המילואים שהשתתפו במלחמה (8 ימים לפחות) בתגמול מיוחד, שכונה 'החזר הוצאות', בגובה של 400 שקל, ו־50 שקל נוספים לכל יום, מיום השירות התשיעי ומעלה.²⁰ תגמול זה היה מעבר לפיצוי המעוגן בחוק עבור אבדן ההשתכרות במלחמות העבר, שבהן גויסו אנשי מילואים לתקופות ממושכות יותר ולשירות קשה יותר, לא הוענק תגמול שכזה, מעבר למנגנוני הפיצוי הפורמליים שהיו נוהגים תמיד. את התגמול המיוחד ניתן לקרוא כמנגנון לשיכוך המחאה של אנשי המילואים (שלא בכדי לא נדרש לאחר 'עופרת יצוקה', שהצטיירה כהישג). יש לזכור שהתגמול אושר באוגוסט 2006, לאחר שיחידות המילואים שוחררו ומחאתם על המלחמה החלה להישמע, בעיקר – בשלב ראשון – על הרמה הנמוכה של כשירות היחידות. ככל שמנגנון הגיוס מבוסס על שכירה ולא על גיוס, כלומר ככל שהתגמול הכספי ממלא תפקיד מרכזי יותר, כך נעקף הצורך להתמודד עם דרישות, ציפיות ומחאות בעלות ממד פוליטי, או עם כאלה שעשויות להתפרס לשדה הפוליטי. תגמול זה, ובהמשך לו מערכת התגמולים הכספיים ש'חוק שירות המילואים' הניח את יסודותיה – מערכת העתידה להתעצם ככל שהשירות יהיה בררני יותר – מחזקים את פרופיל השכירה על פני הגיוס של מערך המילואים,

ומפחיתים את הפוטנציאל לקול פוליטי. התודעה הפוליטית האזרחית ממלאת תפקיד משני. כך העלות הכלכלית מאזנת את העלות הפוליטית.

לטווח ארוך, מערך המילואים יצטמצם ויעמוד על מודל מקצועי המתבסס על שירות של מעטים יחסית, בהדרגה בהתנדבות, לתקופות ארוכות יחסית, שיבטיחו את השמירה על כשירותם בתמורה לתגמול כספי הולם, בדומה למודל שכמה צבאות מערביים אמצו על חורבות גיוס החובה. ישראל צועדת בכיוון זה. האוטונומיה המקצועית של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים תצא נשכרת מכך, אך הדמוקרטיה, שקולם של אנשי המילואים היה נדבך חשוב שלה, מעצם היכולת לרסן את הפעלת הצבא, תינזק.

הערות

- 1 תודתי לעלה מינקובסקי מפורום החפשי"ם (אחד מהארגונים הנאבקים על מעמד אנשי המילואים וזכויותיהם) על הערותיו המועילות על טיוטת המאמר.
- 2 ניר גזית, עדנה לומסקי-פדר ואיל בן-ארי, "המילואימניקים בין העולמות", **מערכות** 394 (מאי 2004), עמ' 87-94.
- 3 ראו: בני מוריס, **קורבנות – תולדות הסכסוך הציוני-הערבי 1881-2001**, עם עובד, תל-אביב, 2003, עמ' 375; אורי בר-יוסף, **הצופה שנרדם: הפתעת יום הכיפורים ומקורותיה**, זמורה-ביתן, תל-אביב, 2001, עמ' 225-226.
- 4 עפר שלח ויואב לימור, **שבויים בלבנון: האמת על מלחמת לבנון השנייה**, ידיעות ספרים, תל אביב, 2007, עמ' 319.
- 5 יורם פרי, "יחסי חברה-צבא בישראל במשבר", **מגמות**, כרך ל"ט, גליון 4 (1999), עמ' 394.
- 6 משה תמיר, **מלחמה ללא אות**, מערכות, תל אביב, 2005, עמ' 10-11, 274.
- 7 מהלכים אלה מתועדים באתר פורום החפשי"ם <http://miluim.ipaper.co.il/1411>
- 8 **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, דין וחשבון סופי**, משרד ראש הממשלה, ירושלים, 2008, עמ' 250.
- 9 שם, עמ' 411, 526.
- 10 שם, עמ' 180.
- 11 יגיל לוי, **מי שולט על הצבא: בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאות**, מאגנס, ירושלים, 2010, עמ' 168-170.
- 12 אנשיל פפר, "אנשי המילואים התנגדו להחזרה בכוח של מסתננים למצרים – והנהל הוקפא", **הארץ**, 22 באפריל, 2011.
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1225775.html>
- 13 כנובע מניירות אלה: **פגיעה בעובדים בשל יציאתם לשירות מילואים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים, 2003; **אומדן העלות התקציבית של יישום הצעת חוק הביטוח הלאומי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים, 2007.
- 14 אריאל היימן, "מערך המילואים, צה"ל והחברה הישראלית – עבר, הווה, ועתיד", **מערכות** 394 (מאי 2004), עמ' 5.
- 15 כפי שהראתה: Sara Helman, "Militarism and the Construction of Community," *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 25, no. 2 (1997), pp. 305-332.
- 16 מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 58א**, משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ירושלים, 2007, עמ' 87-97.

- 17 ממד"ה, עמדות מפקדים ומשרתי מילואים בדרג א' 2011, 2011.
<http://portal.knesset.gov.il/Com4bitachon/he-IL/CommitteeHistory/24052011.htm>
- 18 דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, משרד ראש הממשלה, ירושלים, 2007, עמ' 105.
- 19 יוני שנפלד ונועה הורוויץ, "בשנים הקרובות נקרא למילואימניקים לא פחות, וכנראה גם יותר", במחנה, 25 במאי 2011.
- 20 צה"ל, חוברת מידע לאיש המילואים, 2006, עמ' 7.
http://www.aka.idf.il/SIP_STORAGE/files/4/59004.pdf