

כשירות מערך המילואים בצה"ל – הפרדיגמה ושברה

אל"ם (מיל') ד"ר אופיר קבילו

לשעבר רמ"ח מילואים בזרוע היבשה

תקציר

מערך המילואים בצה"ל הוא ממרכיבי תפיסת הביטחון של ישראל מיום הקמתה. בעשרים השנים האחרונות עבר המערך תמורות הנובעות מהשתנות מאפייני הלחימה ומשינויים בחברה בישראל. שיאו של תהליך זה עם חקיקתו של חוק המילואים ב-2008. מאמר זה מתמקד בכשירות מערך המילואים, ובפרט בכשירות כוחות המילואים ביבשה, ובשחיקתה במהלך עשרים השנים האחרונות. במאמר תוצג הטענה כי אי קיומו של מודל תקציבי קבוע המיועד לשמירת כשירות מערך המילואים במשך שנים פוגע במוכנות המערך למלחמה. המאמר סוקר את ההתרחשויות והתהליכים המשפיעים על כשירות המערך, בדגש על חוסר יציבות מודל האימונים במהלך השנים. חוסר היציבות במודל האימונים וכשירות המערך משפיעים גם על מרכיבים "רכים" של המערך, כמו תחושת הנחיצות והמסוגלות של משרתי המילואים. תהליך זה עלול להוביל למשבר אמון בין משרתי המילואים לצה"ל, ועלול להשפיע לרעה על תוצאותיה של המלחמה הבאה. המאמר מציע גישה חדשה לתפיסת הכשירות של מערך המילואים ביבשה, ולפיה יש לנהל את אימון כוחות היבשה על בסיס חקיקה המגדירה תקציב ייעודי ומגודר, ותחת אחריות ישירה של שר הביטחון ומפקד זרוע היבשה.

מילות מפתח: מילואים, כשירות, צה"ל, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, צבא וכלכלה.

Abstract

The IDF reserves have always been an essential element in Israel's security concept. In the last twenty years the reserves have undergone transformations that derive from developments in the nature of warfare and from changes in Israeli society. This process reached its climax in the legislation of the Reserves Law of 2008. The article focuses on the fitness of the reserves, and in particular the fitness of the ground forces and their deterioration in the last twenty years. The article asserts that the lack of a permanent budget model for maintaining the fitness of the reserve forces over years has damaged the preparedness of the reserves. The article surveys the processes that have influenced the fitness of the reserve forces, stressing the lack of stability in the training model over a period of years. This lack of stability also influences the sense of necessity felt by the reserve soldiers. This process could lead to a crisis of confidence between the reserves and the IDF, which might adversely affect the results of any forthcoming war. The article offers a new approach towards the concept of fitness of the ground reserve forces, suggesting that the training of ground forces be conducted on the basis of a defined budget, under the direct responsibility of the Minister of Defense and the commander of the ground forces.

מבוא

ביולי 2020 פרסם עיתון מעריב כי הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי השמיע ביקורת חריגה ומדאיגה: "כשירות מערך המילואים אינה טובה ואינה מספקת" [...] כוכבי הדגיש בדיון המיוחד שנערך [במערך המילואים ובכשירותו] כי לא

יהיה ניתן להכריע את האויב במלחמה הבאה ללא תמרון נכון וללא מערך המילואים שיהווה חלק בלתי נפרד ממנו [...] 'אם נידרש להוריד חימושים ופלטפורמות על מנת לקיים מודל אימונים חדש למערך המילואים, אז נעשה זאת על חשבון התעצמות' (לב רם 2020). דבריו מחזדים את מורכבות סוגיית כשירות מערך המילואים בצה"ל, ואת המתח השורר בצה"ל לנוכח תעדוף מגוון תחומים על פני שיפור כשירות כוחות המילואים ותחזוקם. אלוף (מיל') גיורא איילנד (2018), ראש אגף התכנון בצה"ל דאז, מעיד על מורכבות זו ביחס למלחמת לבנון השנייה. לדבריו תר"ש קלע לא מתמקדת במוכנות צה"ל, אלא בשיפור יכולות חיל האוויר, חיל הים, המודיעין ולוחמת הסייבר על חשבון המוכנות המיידית למלחמה, בעיקר בכל בקשור לאימונים (עמ' 324).

לפי המילון למונחי צה"ל (הופמן, 1998) כשירות היא הכושר הדרוש למלא משימה או להגשים דבר מה. המילון מפרט ומביא דוגמאות לרכיבי התשומה העיקריים לשמירת הכשירות במילואים: ימי מילואים, שעות מנוע, מקדמי תחמושת והפשרות כלי רכב (עמודים 263–264). כלומר כדי שיחידה תממש משימה – יש להשקיע במרכיבים שונים לשימור כשירותה.

ניסיון ראשון להסדרת תחום כשירות המילואים נמצא בחוק המילואים, שנחקק ב-2008 בעקבות תוצאות מלחמת לבנון השנייה. החוק הגדיר את המצופה מצה"ל בכל הקשור לכשירות, ואת הפעולות שיש לנקוט לשם כך. במרוצת שני העשורים האחרונים גובשו ויישמו מודלים לאימון כוחות היבשה: מודל אימונים תלת-שנתי במסגרתו בשנה אחת גדוד המילואים היה מזומן לתקופה של תעסוקה מבצעית; בהמשך גובש מודל אימונים מורחב במסגרתו גדודי מילואים היו מזומנים לשבועיים אימון בעוד גדודי מילואים של אוגדות בט"ש היו מבצעים תעסוקה מבצעית בגזרתם המבצעית; ובהמשך גובש מודל אימונים דיפרנציאלי במסגרתו מודל האימונים הותאם לייעוד המבצעי של כוחות המילואים. כיום, 14 שנים לאחר חקיקת החוק, אפשר לזהות את המגמות ביחס לכשירות מערך המילואים ולנסות לקבוע עד כמה מומש החוק ביחס להיבטי הכשירות.

במאמר אטען כי אי קיומו של מודל תקציבי קבוע המיועד לשמירת כשירות מערך המילואים במשך שנים, פוגע במוכנות המערך למלחמה עתידית ושוחק מרכיבים "רכים" במערכת היחסים בין הצבא לחיילי המילואים. בפועל נוצר "מעגל קסמים": צמצום האימונים, פגיעה בכשירות, כרסום באמון ביכולתו של המערך להתמודד עם תרחישים מבצעיים מורכבים, שחיקה בנחיצותו וחוזר חלילה. המאמר יתמקד בהיבטי כשירות של מערך המילואים בעשרים השנים האחרונות, בדגש על כוחות היבשה, שהם לב ליבו של המערך. הממצאים המוצגים במאמר מבוססים על פרסומים רשמיים וגלויים של משרד מבקר המדינה, ושל ממצאי ועדות חקירה וועדות פנימיות של צה"ל שבחנו את כשירות מערך המילואים.

כשירות מערך המילואים בצה"ל – סקירה היסטורית

מתחילת שנות האלפיים ניכרת התעצמות בתהליכי ההתמערבות בחברה בישראל, ובהעמקת השיח הכלכלי. לצד זאת, המצב הביטחוני והלך הרוח החברתי והמדיני השתנו מתקווה לשלום – להשלמה עם מציאות של מאבקים ועימותים צבאיים המתבטאים בסבבי לחימה תקופתיים או באירועים מבצעיים חריגים. כל אחת ממגמות אלה משפיעה על מערך המילואים, על אופן עיצובו והתפתחותו, ובעיקר על נחיצותו במציאות ביטחונית מורכבת ומשתנה תדיר.

הנחת העבודה הרווחת היא כי כשירות מערך המילואים, בכל צבא ובכל מודל, תמיד תהיה נמוכה מזו של הצבא הסדיר. זו מציאות מובנית הנובעת מנסיבות נתונות ומאופן אחזקתו של כל מערך מילואים, שמתוקף הגדרתו אינו מגויס ואינו מתאמן רוב הזמן, ושתקופות האימונים שלו מצומצמות ביחס לאלה של יחידות סדירות המתאמנות תדיר. לכן אין לצפות כי כשירות מערך המילואים תהיה זהה לזו של המערך הסדיר, אולם יש לשאוף לצמצום הפער בין שני המערכים.

כאשר התמנה רא"ל אהוד ברק לרמטכ"ל ב-1991, ציפו ממנו במערכת הצבאית ובציבור לחולל נפלאות בצבא, לנוכח דבריו על "צבא קטן וחכם" וההבטחה ש"כל מה שלא יורה, יקוצץ" (כפיר ודור 2015, עמ' 146). ברק ראה בשינויים הנדרשים חלק מתפיסה עתידית, שאמורה להכין את הצבא לקראת עידן של מלחמות של "לוחצי כפתורים". התר"ש שהכין צה"ל בשנות ה-90 בראיית "עידן 2003", התבססה על התאמת הצבא והטכנולוגיות החדשות לשדה הקרב העתידי. היו אלה הניצנים הראשונים לשינויים הצפויים לבוא על מערך המילואים.

האנתפאדה השנייה שפרצה בספטמבר 2000 בישרה את תחילתה של תקופת פיגועים קשה. אחד האירועים החמורים בתקופה זו, שבדיעבד נודעה לו השפעה רבה על ההחלטה לצאת למבצע "חומת מגן", התרחש ב-27 במרץ 2002: פיגוע התאבדות בארוחת ליל הסדר במלון פארק בנתניה, שכבר מייד לאחריו החל גיוס חיילי מילואים. צה"ל פתח ב"חומת מגן", מבצע רחב היקף שמטרתו המוצהרת הייתה "עקירת הטרור מן השורש", במטרה לשים קץ לפיגועים. במסגרת המבצע כבש תוך זמן קצר את רוב ערי הגדה, בהתבססו על פעילות כוחות המילואים; 30 אלף חיילי מילואים גויסו כדי ליטול חלק פעיל במערכה הצבאית, לאחר תקופה ממושכת שבה לא התאמן מערך המילואים ללחימה של ממש. "היענותם של האזרחים-החיילים הייתה גבוהה מהמצופה [...] כשרואיינו חיילי המילואים [...] השיבו רובם באותן מילים: 'כולם כאן מבינים שבאמת הגענו למצב של אין ברירה'" (בן אליעזר 2012, עמ' 232). ב-2002 הופעל מערך המילואים במלוא עוצמתו במהלך מבצע "חומת מגן", גם כאשר כשירות המערך אינה בשיאה.

בין השנים 2002–2006 קיבלו בדרג המדיני והצבאי כמה החלטות ממניעי אילוצים תקציביים. תוצאתן הייתה צמצום ניכר בהיקף האימונים של מערך המילואים בכוחות היבשה ושל היחידות הלוחמות בסדיר, צמצום בתקנים ובמצבת כוח האדם המיועדים לתחזוקת האפסניה והציוד בימ"חים, ומחסור ניכר בחלק מסוגי ציוד הלחימה. החלטות אלה ואופן מימושן פגעו בכשירות מערך המילואים של כוחות היבשה ובמוכנותו למלחמה (מבקר המדינה 2014).

רא"ל (מיל') דן חלוץ (2010), הרמטכ"ל בעת מלחמת לבנון השנייה, כתב על השפעת היעדר האימונים ואיכותם הירודה לנוכח התרשמותו מביקור בתראו"ג 36: "היקף כלי ביום אויב אינו מתאים לתרגיל אוגדתי. מפקדת האוגדה נראית עלוב מאוד. יש לבחון ארגון מחדש של המפקדה על המרכזים השונים שבה [...] אין חשיבה על דרך שילוב היכולות האוויריות במאמץ האוגדתי" (עמ' 280). בנוגע לסוגיית התקציב כתב חלוץ, כי מצוקת המשאבים פגעה בהיקף האימונים של הכוחות הסדירים ושל כוחות המילואים בחילות השדה. לדבריו, לנוכח אילוצי התקציב החליטו ב-2004 הרמטכ"ל דאז רא"ל משה (בוגי) יעלון וסגנו אלוף גבי אשכנזי על שנת שמיטת האימונים בצבא היבשה.

דווקא בשנים שלאחר צמצום האימונים ביחידות המילואים ביבשה, נקלע מערך המילואים לאירוע מכונן – מלחמת לבנון השנייה שפרצה ב-12 ביולי 2006. המלחמה הייתה קו שבר עבור משרתי המילואים מסיבות שונות, ולנוכח הבנת תוצאותיה התבהרה השפעתו הרחבה של המערך על החברה בישראל. חיילי המילואים חזרו מחזית הלחימה, ושיקפו לציבור את המציאות שבה נתקלו בימ"חים ובגזרת הלחימה, אם במחאה שקטה ואם בהצטרפות למחאה הציבורית שהתעוררה והחלה להתעצם.

באמצע אוגוסט 2006 פסקה הלחימה, וחיילי מילואים החלו להזדכות על הציוד ולחזור לשגרת חייהם. "לוחמי חטיבת המילואים אלכסנדרוני היו מהראשונים שגויסו ומהראשונים שנחשפו לאי מוכנות הצבא [...] לוחמים העידו שהימ"חים לא היו מוכנים. ציוד צבאי שנלקח על ידי יחידות הסדיר לא הוחזר או לא הושלם. היו חסרים שכפ"צים, נעליים צבאיות, קסדות [...] כל מה שצבא צריך למלחמה" (כפיר 2006, עמ' 265). תסכול של אלפי חיילי מילואים התפרץ ביום הכרזת הפסקת האש: לראשונה בתולדות צה"ל הודיעו חיילי מילואים באופן מאורגן שלהבא לא יכבדו צו 8 שיישלח אליהם. חסון וטראובמן (הארץ 2006) מביאים את דבריו של סרן זהר פישר המשקפים את הלך הרוח שהיה בקרב משרתי המילואים: "החיילים שלי קיבלו צו שמונה בשתיים בלילה והגיעו כולם, החשש שלי הוא שברגע שתגיע המלחמה הבאה, והיא תגיע, המילואימניקים שלי לא יגיעו שוב".

הביקורת החרפה שנשמעה בישראל לאחר המלחמה התמקדה בחוסר יעילותו של הצבא, ובחוסר ניסיונה של ההנהגה המדינית. יעלון (2008) עסק בספרו בביקורת הציבורית, וטען כי משלא הצליחה ישראל במלחמת לבנון השנייה נתקף הציבור זעם כלפי הממשלה, כלפי הדרג הצבאי הבכיר ובמידה רבה גם כלפי צה"ל עצמו. גל הזעם הגורף, והביקורת שבבסיסו, היו מובנים, אך לא שיקפו הבחנה בין עיקר לטפל, בין בעיות באספקת מים או מחסור באפודים ובין בעיות בניהול האסטרטגי או היעדר מטרות מלחמה מציאותיות. אולמרט (2018) כתב באותו עניין, כי לוחמי חטיבת אלכסנדרוני נדהמו כאשר התברר להם שמחסי החירום של החטיבה ריקים למחצה. גם במהלך ימי הלחימה חסר להם וליחידות נוספות ציוד, ויכולתם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם נפגעה. לדברי אולמרט, פערים אלה בימ"חים אינם בגדר כישלון אסטרטגי; בראש ובראשונה זהו כישלון צה"ל, מחדל של ניהול רשלני של מחסני החירום ושל מפקדים שלא פתרו את הבעיות הללו באמצעות מחסני חירום של יחידות שלא גויסו למערכה (עמ' 732). איילנד (2018) כותב בספרו כי חצי שנה לפני מלחמת לבנון השנייה קוצץ תקציב צה"ל לאותה שנה כבחצי מיליארד שקל. לדבריו, לא מקצצים במקום הנכון אלא איפה שאפשר ועל כן נעשה קיצוץ חד באימונים, בעיקר באימוני המילואים (עמ' 324).

ביקורת חריפה זו שנשמעה בישראל לאחר המלחמה, הלחץ הציבורי והתביעה שלא להסתפק בחקירה פנימית של צה"ל לאירועי המלחמה, הובילו להקמת ועדה שמונתה לחקור את המלחמה, בראשות השופט בדימוס אליהו וינוגרד. בסיכום הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (מזכירות הממשלה 2008) נכתב בנוגע לכשירות מערך המילואים, כי היא בגדר תמרור אזהרה עבור מדינת ישראל וצה"ל "....הגיע אל מלחמת לבנון אחרי שנים ארוכות ללא מלחמה [...] גם אחרי שנים ארוכות של קיצוצים תקציביים וקיצוצים בימי מילואים..." (עמ' 247). עוד הוסיפה הוועדה וכתבה בדוח המסכם, כי על אף שמרב הכוחות כבר נצברו והושלמו מרבית הפערים בהצטיידות, לא היה בזה כדי לפצות על כל החוסרים והפערים באימונים ובתרגולים, ורמת כשירותם המבצעית של חלק מהמפקדים והחיילים, בעיקר בכוחות המילואים, הביאה לרמה נמוכה של כשירות מבצעית ביחידות (עמ' 389).

לאחר מלחמת לבנון השנייה התחדש תהליך חקיקת חוק המילואים שהחל כבר ב־2005; תוצאות המלחמה והאופן שתפסו אותה הציבור וחיילי המילואים האיצו את תהליך החקיקה, וב־2008 הוא הושלם. ייחודו של החוק בהסדרת תחומים שונים בין המדינה וצה"ל ובין משרתי המילואים, שהמרכזי שבהם הוא כשירות המעך למלחמה והמצופה מצה"ל בתחום זה.

בפברואר 2013 מינה הרמטכ"ל צוות לבחינת מערך המילואים בראשות אלוף (מיל') רוני נומה, בהיותו מפקד המרכז הלאומי לאימונים ביבשה ומאו"ג 252. ב־16 בדצמבר אותה שנה הוצגו ממצאי הדוח במהלך פורום מטכ"ל בראשות הרמטכ"ל. בסיכומו של הפורום קבע הרמטכ"ל כי הוא מקבל את האמור בדוח, וכי על בסיס המלצותיו יגובש "מסמך יישום" של ההמלצות לכלל צה"ל (מבקר המדינה 2014). מטרות הוועדה היו לבחון את הנושאים הבאים: מערך המילואים בצה"ל והתאמתו לאתגרי העתיד; מבנה וארגון מערך המילואים לאור המציאות התקציבית; שותפות ושילוב אנשי מילואים מקצועיים בעלי רוח התנדבות; והיבטים נוספים על פי שיקול הצוות (עמ' 11). צוות מערך המילואים בראשות נומה קבע בדוח המסכם: "יחידות צה"ל יגיעו למלחמה הבאה עם פערי כשירות [...] חלק מפערי הכשירות ניתן לצמצם במסגרת תכניות עבודה [...] חוסר יציבות תקציבית וצמצום היקף האימונים (במערך הסדיר ובמערך המילואים), התע"מ ומופעי המילואים בשנים הקרובות יעמיקו את הפער בכשירות היחידות למצבי החירום והמלחמה" (מבקר המדינה 2014, עמ' 19).

המלצות הוועדה לבחינת מערך המילואים כללו כמה תהליכים במערך המילואים: "צמצום סד"כ המילואים לעומת התקינה הקיימת; הכנת מודל כשירות מבדיל (דיפרנציאלי) נוכח המשימות המיועדות ליחידות המילואים; הצורך לשפר את איכות האימונים בהיבטים שונים, ובכלל זה בהיבטים הנוגעים לדימוי טוב יותר של שדה הקרב הצפוי [...] ביצוע אימונים משולבים, הרחבת מסגרות האימון; תקציב – שמירת יציבות בתקציב מערך המילואים והגנה עליו משינויים תכופים, על ידי גידור פנימי או חיצוני" (מבקר המדינה 2014, עמ' 19–21).

ביוני 2014 ערך שר הביטחון יעלון דיון על ממצאי הדוח, ובסיכום הדברים נכתב כי "חומרת המשבר התקציבי [...] מוביל לפגיעה חריפה ומשברית במערך המילואים ובכשירותו. פגיעה זאת בכשירות נגרמת מהכשרה מרודדת ופגיעה באימוני הסדיר אשר מזינים את מערך המילואים, מביטול אימוני מערך המילואים, ומאי קיום מודל המילואים התלת־שנתי, דבר אשר מוביל לרף נמוך של לכידות וכשירות" (שם, עמודים 21–22). עוד הוסיף שר הביטחון כי אם תימשך מצוקה תקציבית זו גם ב־2015, יהיה צורך לגבש מתווה חלופי שיפנה מקור תקציבי למטרת שמירת כשירות המעך.

במסגרת ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב־7 ביולי 2015 נידון דוח מבקר המדינה בנושא כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה (דוח מבקר המדינה ב־65). בישיבה התייחס תא"ל עינב שלו, שבתפקידו כרח"ט יבשה בזרוע היבשה היה אחראי על קביעת גרף האימונים ותקצובם, לממצאי דוח המבקר ובשינויים הצפויים במערך המילואים: "היקף אימון המילואים – האימון המורחב הוא שבועיים. הלכו על זה כתוצאה של ועדת המילואים [...] זה לא היה בעבר. בעבר האימונים גם כשהם היו בתדירות הגבוהה ביותר הם היו אימונים של שבוע" (הוועדה לענייני ביקורת המדינה 2015, עמ' 2).

עד מאי 2014 התקיימו אימוני מערך המילואים כסדרם, אך עקב אתגר משאבי כפי שטען הרמטכ"ל דאז, רא"ל בני גנץ, בוטלו אימוני מערך המילואים לאותה שנה. דבריו של רס"ן (מיל') דוד כץ, קצין במילואים, משקפים את

תחושת המפקדים באותה העת ביחס לביטול אימוני יחידותיהם: "כמות האימונים נספרת היום לא בימים, אלא בשעות. בלי מספיק זמן עם החיילים לא נוכל למלא את תפקידנו, ולא חשוב כמה מצטיינים נהיה. אסור לפגוע במערך המילואים, וכפי שחווינו בעבר – ההיסטוריה אינה סלחנית כלפינו" (כהן 2014). ב-8 ביולי 2014 פתחה ישראל במבצע "צוק איתן", שכלל מתקפה אווירית על רצועת עזה וארץ חמישים ימי לחימה. במסגרת המבצע גויסו 82 אלף חיילי מילואים, ששימשו בעיקר להחלפת כוחות הסדיר במשימות ביטחון שוטף ולמשימות בפקוד העורף, ורק חלק קטן מכוחות המילואים שגויס עיבה את הכוחות הסדירים בתוך הרצועה (שלח 2015).

גם השנתיים שקדמו לכתיבת מאמר זה לא היטיבו עם כשירות מערך המילואים. נוסף על הביקורת שמתח הרמטכ"ל הנוכחי ביולי 2020 על כשירות המערך, פרסום של כרמלה מנשה (2020) הנוגע לסקר שהתקיים בצה"ל חשף כי מרבית חיילי המילואים מאמינים שאינם מוכנים למלחמה: "מהנתונים עולה תמונה קשה של ירידה מתמשכת הן בלכידות והן בתחושת המסוגלות של יחידות המילואים לעמוד במשימה. רק 15% מאנשי המילואים מסכימים עם המשפט 'המילואימניקים מתאמנים מספיק', וכן עולה מהסקר ביקורת על איכות הציד והאמצעים שברשות חיילי המילואים". עוד נכלל בפרסום ציטוט מפי קצין בכיר ולפיו: "הסקר חושף את עומק המשבר, שעליו התריעו ומתריעים כבר תקופה ארוכה קצינים וחיילים במילואים. הוא חושף גם משבר אמון חמור עם משרתי המילואים". האמון בין צה"ל לחייל המילואים מושתת על חוזה בלתי כתוב ולפיו חיילי מילואים מתייצבים לשירות, והצבא מתחייב להכין אותם למלחמה. חוזה זה נבנה בתהליך ארוך שנים והוא אבן יסוד בכשירות המערך למלחמה. לכן לשחיקה שלו, כפי שעולה מן הדברים, השלכות חמורות על כשירות המערך.

לפי פרסום בעיתון הארץ מדצמבר 2021: "מבקר מערכת הביטחון חיבר באחרונה דוח חמור, המותח ביקורת חריפה על מצב יחידות המילואים בזרוע היבשה בצה"ל ובפרט על רמות האימונים שלהן בשנים האחרונות [...] בטיטוט הדוח המבקר נכתב כי היקף האימונים ביחידות המילואים ואיכותם ירדו באופן משמעותי בשנים האחרונות ופגעו בכשירותן של חלק מהיחידות למלחמה [...] דהן [מבקר מערכת הביטחון] מצא כי השינויים התכופים שנעשו בתוכניות צה"ל לארגון מערך המילואים גרמו לחוסר יציבות, שהקשה על קיום אימונים רציפים ואפקטיביים (הראל 2021). על פי הפרסום נכתב בדוח כי "צה"ל לוקה בהיעדר התייחסות ארוכת טווח למערך המילואים, באופן שיגרום גם לפגיעה באמון בין אנשי המילואים לצבא".

הפער המתמשך בכשירות מערך המילואים – ניתוח ההשלכות על מערך המילואים ביבשה

הכשל המערכתי בכשירות מערך המילואים טמון בחוסר היציבות במודל האימונים ביבשה, הנובע מסיבות תקציביות ומתעדוף נמוך בסדר העדיפויות של צה"ל. המודל הוא ביטוי מעשי להשגת הכשירויות הנדרשות¹ מיחידות מילואים בדרג הלוחם, כדי שיוכלו לממש את ייעודן בשעת חירום. כאשר הוא אינו יציב או מתמשך במשך שנים, מתרחשים תהליכי עומק המשפיעים על כלל מערך המילואים ומערערים את נחיצותו. ברמה הפרקטית, כאשר גדוד מילואים ביבשה מתאמן פחות בפועל וגרף האימונים שלו אינו יציב – כשירות החיילים ברמת הפרט נפגעת. תחושת המסוגלות של הפרט ושל היחידה אף היא נשחקת, עד שאינה כשירה לתפקוד יעיל בשעת חירום. תהליך זה זורע חוסר אמון בין המערך הסדיר למערך המילואים, ותחושת הנחיצות של המשרתים

¹ דוגמאות לכשירויות של טכניקות קרבות הנדרשות מיחידת מילואים לוחמת: כיבוש פאתי שטח בנוי, מעבר שטח הכרחי, מלא מחדש.

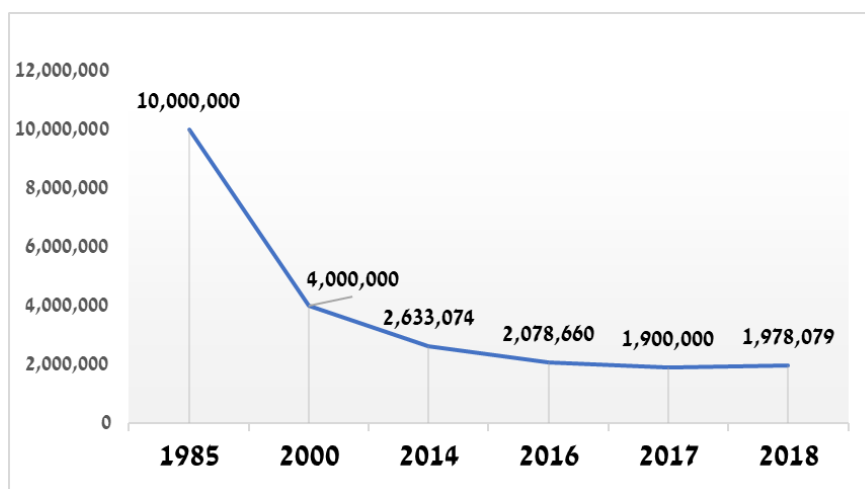
נפגמת. חוסר היציבות ותזזיתיות מודל האימונים יוצר תגובת שרשרת המשפיעה על כלל מערך המילואים, ובפרט על מערך המילואים ביבשה. לחילופין, כאשר מתקיים מודל אימונים יציב ביבשה, השפעותיו החיוביות על המערך דרמטיות. בראש ובראשונה, מתחזק האמון של משרתי המילואים ביכולתם האישית, ביחידתם ובמערכת הצבאית הסדירה המכשירה אותם לחירום. נוסף על כך, מודל אימונים יציב ביבשה משדר למשרתי המילואים כי הם נחוצים. ההשקעה התקציבית במוכנות המערך משקפת הכרה של המערכת בצורך להכין אותו לשעת פקודה, שכן יחידות המילואים ביבשה נחוצות בכל תרחיש מבצעי. על כן, כאשר מתבססים באורח קבע אימוני יחידת המילואים ביבשה, מתחוללים תהליכי עומק המשפיעים על חוסנה של היחידה ועל חוסנו של מערך המילואים ביבשה בכללותו.

תרשים 1 מציג את משוואת הכשירות לשעת חירום במצב יציב. מרכיב A במשוואה כולל את הגדרת הייעוד בחירום של יחידת המילואים, כשירות נדרשות למימוש הייעוד בחירום של היחידה ומודל אימונים יציב שמטרתו להשיג כשירות אלה. מרכיב B במשוואה כולל גורמים משלימים התורמים להשגת הכשירות היחידתית וכשירות הפרט. מרכיב C הוא תוצאת סכמת מרכיב A ומרכיב B ומשמעותו: יחידת המילואים תממש את ייעודה בשעת חירום.



תרשים 1: משוואת הכשירות לשעת חירום: מצב יציב

לעומת משוואת הכשירות לשעת חירום: מצב יציב, אנו למדים כי בפועל אין יציבות במודל האימונים של כוחות היבשה במילואים במהלך שנים, ולדפוס זה השפעה חמורה על כשירות המערך למלחמה. בגרף מס' 1 משתקף חוסר היציבות במספר ימי המילואים בשנה, ואפשר לראות שהמספר מצטמצם במשך שנים. מ-1985 עד שנות האלפיים חלה ירידה תלולה במספר ימי המילואים השנתי, בשל העברת האחריות התקציבית מהמוסד לביטוח לאומי לצה"ל. בשנות ה-90, לאחר שנדרש להקצות מתקציבו לימי מילואים, החל צה"ל לפעול לצמצום מספר ימי המילואים השנתי. עם זאת, הנתונים המעניינים על מספר ימי המילואים נמצאים בין השנים 2000–2018; כפי שנראה בגרף, אז ניכרים חוסר יציבות וירידה מתמדת במספר השנתי של ימי המילואים.



גרף 1: המספר השנתי של סה"כ ימי המילואים שנוצלו לפי שנים.²

כאשר בוחנים את המרכיבים המשפיעים על יציבות מודל האימונים במשך שנים, אפשר לזהות גורמים קבועים המובילים לשחיקה מתמדת בכשירות מערך המילואים ביבשה. אחד הגורמים המשפיעים ביותר על יציבות מודל האימונים ביבשה הוא פרק הזמן שחלף מאירוע הלחימה האחרון: ככל שחולף זמן רב יותר מאירוע לחימה (לדוגמה לאחר מבצע "צוק איתן" ב-2014), כך נוטים המפקדים הבכירים בצה"ל לצמצם במודע את מספר ימי המילואים המוקצים לאימון מערך המילואים ביבשה. צמצום מספר ימי האימונים מוביל לצמצום בהיקף האימונים הכולל של מערך המילואים, וכשירות המערך ללחימה נפגעת קשות. דינמיקה זו מעידה גם שכשירות המערך נמצאת בעדיפות נמוכה בצה"ל.

התייחסות לשחיקה במספר השנתי של ימי המילואים במהלך השנים נמצאת בדבריו של אלוף (מיל') ח"כ יאיר גולן בפרוטוקול מס' 47 משיבת ועדת החוץ והביטחון (הכנסת – ועדת החוץ והביטחון 2020): "כדי שצבא לא יהיה חלול, מרכיב המילואים שלו צריך להתאמן לפחות שבועיים בשנה. יש לזה משמעות תקציבית [...] צה"ל רואה בסל הימ"מ תקציב עובר לסוחר. התקציב הכי נוח לשימוש [...] אבל כשירות הצבא היא לא עניין של הצבא, זה עניין לאומי, זה עניין של המדינה וצריך להיות מופקע מצה"ל" (עמ' 23).

נוסף על כך, המגמה של צמצום ימי המילואים מעידה כי כשירות המערך זוכה לעדיפות נמוכה ביחס לצרכים אחרים בצה"ל. צורכי הצבא משתנים כל העת, ויש מתח מובנה בין צרכים ארוכי טווח לצרכים אחרים, שתרומתם למערכת הצבאית לא תמיד מוחשית ומוגדרת. אימון מערך המילואים ביבשה ושמירה על כשירותו כרוכים בעלות תקציבית גדולה, ואחת ההוצאות המרכזיות באימון המערך היא עלות ימי המילואים.³ עלפי נתוני המוסד לביטוח לאומי,⁴ צה"ל משלם לחיילי מילואים יותר ממיליארד שקלים בכל שנה בגין שירות מילואים (אימונים, תעסוקה מבצעית וזימונים אחרים). על פניו, תשלומי גמלת המילואים הם הוצאה כספית ניכרת עבור צה"ל, אולם מבחינה מדוקדקת של הפעלת מערך המילואים ביבשה בעשור האחרון עולה תמונה מורכבת יותר: גם כאשר גויסו גדודי המילואים, משימתם המרכזית הייתה לשמש כוח חלופי לכוחות הסדירים או במשימות

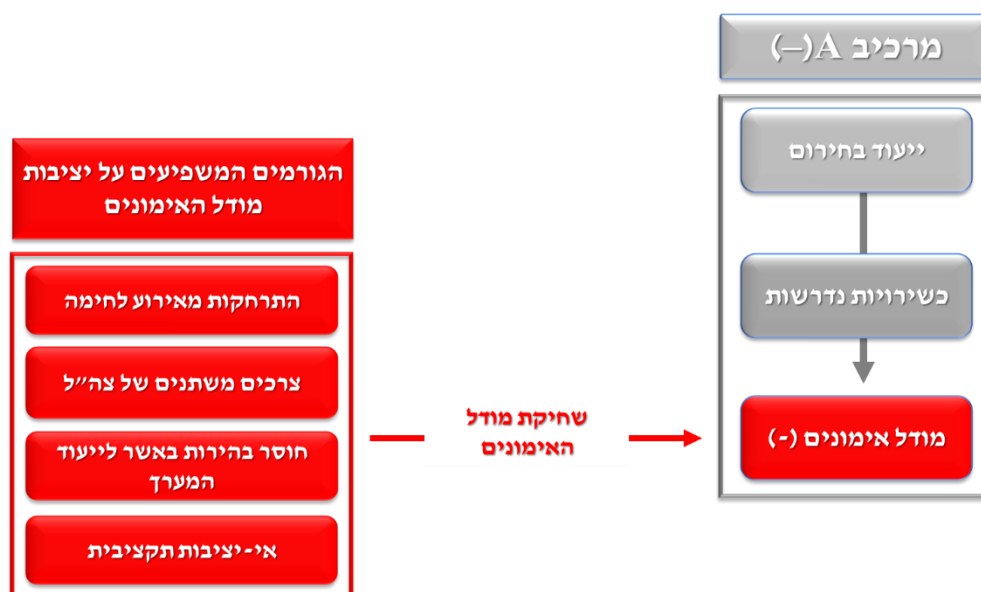
² 1985 – נבו ושור, 2002 – נבו ושור, 2002 – בלומנטל, 2014 – 2016 – שובל, 2017 – 2017 – אתאלי, 2018 – 2018 – אתר צה"ל, 2019.

³ עלות יום מילואים מחושבת ביחס להכנסה של חייל המילואים. המוסד לביטוח לאומי משלם את הגמלה, מתקציב צה"ל.

⁴ הנתונים מבוססים על הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי (2016; 2017; 2019).

הגנה. סוגיה זו קשורה להשתנות מאפייני הלחימה בעשורים האחרונים, ולתפיסה אופרטיבית המבוססת על הפעלת הסדיר בעדיפות ראשונה בכל תרחיש מבצעי, והפעלת מערך המילואים ביבשה לפי הצורך.

תרשים 2 מציג את הגורמים המשפיעים על מודל האימונים ושוחקים אותו הלכה למעשה. ההתרחקות מאירוע לחימה, הצרכים המשתנים של צה"ל, חוסר בהירות בנוגע לייעוד מערך המילואים ואי יציבות תקציבית מערערים את מודל האימונים, בדגש על מערך המילואים ביבשה. חוסר יציבות מודל האימונים במשך שנים משפיע על "משוואת הכשירות לשעת חירום", ושוחק את היחידות ואת מוכנותן לשעת פקודה.



תרשים 2 – מרכיב A במשוואת הכשירות לשעת חירום

חוסר היציבות במודל האימונים ביבשה במהלך השנים משפיע עמוקות על כשירות הפרט והמסגרת, ומביא לשחיקת אמון חיילי המילואים בעצמם ובמסגרת היחידתית שהם משתייכים אליה. בניית האמון והכשירות של היחידה והפרט הם תהליכים ארוכי טווח, המצריכים השקעה תקציבית קבועה במשך שנים, כדי שבשעת פקודה יהיו הכוחות בנקודת פתיחה מבצעית-כשירותית מספקת להתמודדות עם האויב כבר במפגש הראשון עימו בשדה הקרב. תופעה זו של צמצום אימוני מערך המילואים חוזרת ונשנית במהלך השנים. בשל כך נפגעת לא רק כשירות המקצועית של היחידות עצמן; תהליכים אלה מצביעים על גישה המשדרת מסר סמוי של "נחיצות גמישה", ולפיו נחיצות המערך תלויה בתקציב או בתפיסה של מפקדים ביחס לחשיבות המערך. המסר הסמוי משפיע על האופן שבו תופסים המשרתים במילואים את תפקידם וייעודם. בפועל, כאשר צה"ל אינו משמר מודל אימונים יציב – כשירות המערך נפגמת, האמון במשרתי המילואים וביכולתו המבצעית של המערך נפגעת, המערך מקבל ייעוד הגנתי יותר ונוצר מעגל קסמים שלילי.

תרשים 3 מסכם את התהליך שעובר מערך המילואים. כאשר מרכיב A הופך למינוס עקב שחיקת מודל האימונים (מסומן באדום). מרכיב B הופך אף הוא למינוס לאור שחיקת כלל המרכיבים המפורטים בו, עד לשחיקת החוסן היחידתי. התוצאה היא כי מרכיב C הופך למינוס, ויחידות המילואים לא יממשו את ייעודן בשעת חירום.



תרשים 3 – משוואת הכשירות לשעת חירום: מצב לא יציב

משנות האלפיים היחס למערך המילואים מעורב. מצד אחד, נחיצות שהושפעה מאירועי לחימה שאינם "מלחמת ברירה" ושאינם נגד צבאות מדינתיים. מצד אחר, הצבא הסדיר אינו יכול לפעול באירועים מבצעיים בלי גיבוי של מערך המילואים. הוא זקוק לו, גם אם בהיקף של עשרות אלפי חיילי מילואים מגויסים בלבד. כמו כן, בסבבי הלחימה ברצועת עזה, שבהם מערך המילואים גויס אך לא הופעל בתוך הרצועה, עלו שאלות קשות בדבר ייעודו של המערך ונחיצותו במציאות הביטחונית המשתנה. אם בעבר שררה התפיסה ש"הסדיר יבלום והמילואים יכריע" – דרוק (2021) מתאר את תפיסת צה"ל כיום כ"המילואים יאפשר לנצח", שכן לדעתו מערך המילואים הלוחם ביבשה יופעל למגוון משימות ובהן החלפת הסדיר בגזרות הביטחון השוטף, משימות הגנה בחזית הלחימה, לחימה התקפית בעקב הכוחות הסדירים ולחימה במקביל לכוחות הסדירים בחזית (עמ' 7).

חוק המילואים – המסגרת החוקית לכשירות מערך המילואים

חוק המילואים הוא תוצר של תהליך ארוך-שנים. חקיקתו היא ביטוי לתהליך חברתי מתמשך שהשפיע על הצבא, ושיאו בסיומה של מלחמת לבנון השנייה ובמחאת אנשי המילואים שבעקבותיה. החוק שנחקק ב-2008 משקף במידה רבה הסדרה של מרכיב צבאי בהקשר אזרחי. החוק ביטא לראשונה מסגרת חוקית נפרדת למערך המילואים, שמטרתה לעגן בחקיקה את "מודל המילואים החדש" שעיקרו "ייעוד צבא המילואים לשעת חירום (ולכן תיעשה קריאה לשירות פעיל רק לשם אימון או בשעת חירום), קיצור שירות המילואים, מתן פיצוי ותגמול הולמים יותר על שירות המילואים וגיוס בררני על פי צורכי הצבא" (גולדשמידט 2006, עמ' 1).

המדינה הגדירה בבירור את האופן שבו נדרש הצבא להפעיל את מערך המילואים; זהו ביטוי עמוק לפיקוח המדינה על הצבא. בתהליך זה אפשר לראות כיצד המדינה חותרת להשגת איזון בין צורכי

הצבא לצורכי האזרח, תוך העמקת הביקורת והבקרה של המחוקק על הצבא בהקשרים הנוגעים למערך המילואים.

החוק וכשירות מערך המילואים

חוק המילואים עוסק בראש ובראשונה בכשירות מערך המילואים לשעת חירום. חלק זה של המאמר יתמקד אך ורק בהיבטי כשירות אלה, הזוכים להתייחסות מפורטת בחוק שירות המילואים (2008) ב"פרק ב': מערך המילואים": היקף מערך המילואים – החוק קובע כי הממשלה תקבע את היקף מערך המילואים למשימותיו בשעת חירום לפי הצעת שר הביטחון לפחות פעם בשנה, שתינתן לאחר שהובאה בפניו המלצת הרמטכ"ל. בסעיף 3 ('א' רב') בחוק המילואים נכתב: "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 [...] הממשלה תבחן, לפחות אחת לשנה [...] את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש" (חוק שירות המילואים התשס"ח – 2008).

כשירות מערך המילואים – חוק שירות המילואים מטיל על צה"ל את החובה והאחריות לשמור על כשירות מערך המילואים למשימותיו, באמצעות מתן הכשרות, אימונים וציוד הולמים. כך הדברים באים לידי בחוק עצמו, בסעיף 3 ('ג' וד'): 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... טעונה אישור השר; אחת לשנה יציג השר את רמת הכשירות, כפי שאושרה על ידו, לפני הממשלה ויביאה לידיעת הוועדה [ועדת החוץ והביטחון בכנסת] (חוק שירות המילואים התשס"ח – 2008).

מתוך סעיפי החוק אנו למדים על עומק הפיקוח מצד הרשות המבצעת, ועל ציפיית המחוקק מצה"ל ומהממשלה בנוגע לצעדים שיש לנקוט כדי להבטיח את שמירת כשירותו של מערך המילואים. יש לומר כי המחוקק משאיר לצה"ל ולממשלה מרחב להחלטה על היקף כוחות המילואים ועל קביעת המדדים לכשירות המערך, אולם על הצבא ליידע את ועדת החוץ והביטחון בהחלטותיו אלה. החוק הסדיר את הסמכות והאחריות לכשירות מערך המילואים. החוק מטיל על הרמטכ"ל (הדרג הצבאי) ועל הממשלה (הדרג המדיני) ישירות את האחריות לכשירות מערך המילואים, ומפרט את הציפיות מהרמטכ"ל, ובכלל זה קביעת הכשירות בפקודות הצבא, ואף מציין את הצורך בהגדרת מספר ימי האימונים של המערך, עד ל"רמות המזעריות" למימוש אותה כשירות.

היבטי הכשירות בחוק המילואים נותנים מענה ללקחים שנלמדו בשנים שקדמו לחקיקתו בכל הנוגע לשמירת כשירות מערך המילואים. אך בפועל, גם לאחר חקיקת חוק המילואים, הקצאת המשאבים לאימון המערך נתונה לשינויים ולביטולים, כפי שהוצג בדוח מבקר המדינה מ-2014 וכפי שעלה מעבודת הוועדה הצה"לית לבחינת כשירות מערך המילואים בראשות אלוף (מיל') רוני נומה. כלומר ב-2008 צפה המחוקק קושי בהגדרת תקציב ייעודי לשמירת כשירות המערך, ובדיעבד מסתמן כי צדק. על כן אפשר לומר כי הכשל המרכזי בחוק המילואים הוא אי-הגדרת תקציב ייעודי לשימור כשירות

המערך. סוגיה זו אמנם עלתה בעת חקיקת חוק המילואים, אך מסיבות תקציביות לא סוכם היקף התקציב לשמירת כשירותו, והיא מלווה את המערך מאז חקיקת החוק ועד ימים אלה.

מערך המילואים והמלחמה הבאה

ליבת הדיון ביחס לכשירות מערך המילואים קשורה בעקיפין לסוגיית מקומו של התמרון היבשתי במלחמה הבאה. הראל (2021) כותב כי בשנים האחרונות ניטשת בתוך צה"ל מחלוקת קשה בנוגע למעמדם של כוחות היבשה, בין היתר מכיוון שכבר שני עשורים לפחות ישראל ממעטת להפעיל יחידות יבשתיות למבצעי תמרון נרחבים בתרחיש מבצעי. עוד הוא מוסיף כי הפעם האחרונה שבה צה"ל הפעיל אוגדות שלמות לכיבוש שטח הייתה ב-2002, במבצע "חומת מגן". במלחמת לבנון השנייה (2006) ובסדרת מבצעים ברצועת עזה (2008, 2012, 2014, 2021) היה השימוש בכוחות הקרקע זהיר, מוגבל ולעתים אפילו לא קיים. בכל פעם שהועלתה שאלת התמרון הקרקעי הוחלט להימנע ממנו או להסתפק בגרסה מצומצמת, שלא העמידה במבחן את האפשרות להכרעת היריב.

רום (2007) טוען כי מלחמת לבנון השנייה חשפה בעיות קשות בתכנון ובביצוע של זרוע היבשה. אין מדובר בהיבטים טכניים אלא ביסודות שכוח צבאי אפקטיבי אמור להיבנות עליהם. המלחמה חשפה את קיומם של שני "צבאות" שונים בצה"ל – זרוע האוויר וזרוע היבשה. ניסיון להסביר את הפער בין שני ה"צבאות" במונחים תקציביים בלבד עלול לפגוע באפשרות לשפר את ביצועי הכוח היבשתי עד לרמה המצופה ממנו (עמ' 56). סיבוני (2014) כותב כי לתהליכי בניין הכוח של צה"ל יש השפעה על כמה היבטים הנוגעים למערך המילואים. עיקר הדגש בתהליכי בניין הכוח היה על חיזוק היכולת האווירית ומודיעין למטרות. מערכים אלה קיבלו את מרב המשאבים – על חשבון חיזוק זרוע היבשה וכושר התמרון היבשתי, שנותר מאחור בכל הקשור לפיתוח קטלניות ויכולות אש עצמאיות ומדויקות. לדבריו, התוכניות המבצעיות של צה"ל היו המשך ישיר של התרחשויות אלה, כפי שהמחיש היטב מבצע "צוק איתן". סיבוני (2014) ורום (2007) מסמנים את הפער המובנה בכשירות כוחות היבשה ומערך המילואים בפרט, הבאים לידי ביטוי בתהליכי בניין הכוח.

בהתייחס לשאלה האם צפויה מלחמה בעת הקרובה, שלום (2022) כותב כי קיים ספק רב אם מי מאויבי ישראל יהיה מעוניין ליזום מלחמה רחבה בשנה הקרובה. עם זאת, תרחיש של מלחמה כתולדה של מסיקלקולציה קיים. עוד הוא מוסיף, כי לנוכח הזיקות הגוברות בין הזירות השונות לא ניתן לשלול תרחיש של מלחמה רבזירתית. בהתייחס לתרחיש של מלחמה מסוג זה כותבים סיבוני ובזק (2021) כי זהו תרחיש שצה"ל לא התנסה בו שנים רבות. לדבריהם, העובדה שמול ישראל עומד הציר השיעי עלולה להוביל לדך שבה לפחות הזירות שנמצאות תחת השפעתו הישירה – לבנון, סוריה ועזה – תפעלנה כולן.

כאשר סיבוני ובזק (2021) בוחנים את מוכנות היבשה למלחמה העתידית ביחס ל"תפיסת הניצחון" שמוביל הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי, הם טוענים כי התפיסה ממשיכה להתבסס על ההנחה שתמרון יבשתי עמוק ומהיר הוא נחלתן של מלחמות העבר, ושהסבירות להפעלתו נמוכה. היא מפתחת יכולת תמרון רבממדי – יכולת "בוטיק" המבוססת בעיקר על היכולות של הכוחות הסדירים, תוך המשך שחיקתו התפיסתית והמבצעית של מערך המילואים. אלוף יואל סטריק, שכהן כמפקד זרוע היבשה, שולל את הטענות לפיהם הרמטכ"ל והדרג המדיני חוששים מהפעלת כוחות היבשה. לדבריו, צה"ל לא יתמך בשטח האויב כדי להוכיח יכולות, והתמרון מתבצע רק

אם חייבים ובהקשר אסטרטגי למערכה. עוד הוא טוען, כי מה שקובע הוא הרצון להשיג את המטרות האסטרטגיות, ואסור שיווצר מצב שבו משעבדים את האסטרטגיה לטקטיקה (הראל 2021).

לדברי הראל (2021) עוד פחות מכפי שהשתמש צה"ל בכוחות קרקעיים סדירים במערכות האחרונות, הוא נזקק לכוחות המילואים. "הסקפטיות בקרב המילואימניקים אפילו גבוהה יותר, בעיקר בחטיבות ובאוגדות שנמצאות בסדר עדיפות נמוך יותר ולכן זוכות בפחות משאבים לאימונים". בהתייחס לכך סטריק טוען כי זרוע היבשה השקיעה 200 מיליון שקלים בהקמה והפעלה של מתקני אימונים חדשים ליחידות מילואים. "אם לא היינו מאמינים בכך, לא היינו מוציאים כל כך הרבה כסף" (הראל, 2021). מצד אחר, אלוף זמיר טוען כי צה"ל נמצא על סף גודל הסד"כ המינימלי מול איומים מורכבים מאלה שחוונו בשנים האחרונות. על ישראל, בתנאי הייחודיים, לשמר שולי ביטחון ועוצמה רחבים, לצד הצורך החיוני להפוך ולהתאים את אפקטיביות צה"ל לעידן המלחמות העתידיות. ישראל צריכה יכולות טכנולוגיה מתקדמות, לצד מסה קריטית של סד"כ איכות וכמות (יהושע 2021).

מתוך הדברים אנו למדים כי יש הסוברים כי יש סיכון שאי אפשר להתעלם ממנו, וכי בעימות הצבאי הבא צה"ל יתמודד בוודאות גבוהה באירוע מלחמתי רבזירתי. אמנם לא נראית באופק מדינת אויב אשר תיזום עימות נרחב מול ישראל, אך ייתכן שהסלמה בזירה אחת תגרור הצטרפות של ארגוני גרילה וטרור בזירות אחרות. עוד ניתן ללמוד כי הדיון בסוגיית התמרון היבשתי משפיע בראש ובראשונה על היבטים של בניין הכוח וסדר העדיפות הצה"לי, מה שמסביר בהכרח את התעדוף הנמוך של אימוני המילואים ביחס לצרכים אחרים של הצבא. עם זאת, עמדתו של סטריק כי התמרון יופעל לכשיידרש ולא כמרכיב "להעלאת המורל הלאומי" קשורה להחלטה מדינית בהקשר אסטרטגי רחב.

מנגד, וכאן נדרש לקבל את עמדתם של סיבוני ובזק, צה"ל לא התנסה בעימות נרחב ורב זירתי שייתכן וגם ידרוש תמרון יבשתי מה שבהכרח מצביע על פער מסוים ומובנה במוכנות של היבשה לאירוע מלחמתי מסוג זה. את הרמז לכשירות ולמוכנות צה"ל אפשר למצוא בדבריו של זמיר, באומרו כי לצד ההיבטים הטכנולוגיים נדרשת מסה קריטית של סד"כ איכות וכמות, מה שרומז על הפער הקיים היום בכשירות ומוכנות של סד"כ גדול למלחמה. בעת מלחמה, בכל תרחיש, יתייצב מערך המילואים וייטול חלק משמעותי בלחימה. עם זאת, היבטים של פערי כשירות ישפיעו על מוכנות הכוחות. על שאלת המחירים בעקבות פערים אלה קשה לענות באופן חד משמעי, אך ברור לכול כי אותם מחירים יבואו לידי ביטוי בשלביה הראשונים של המלחמה כחלק "ממס הלמידה" של הכוחות הלוחמים, בדגש על מערך המילואים.

שוברים את הפרדיגמה, פותרים את המשוואה – חוק כשירות מערך המילואים

בעשרים השנים האחרונות צה"ל מקובע בפרדיגמה ולפיה כשירות מערך המילואים היא נטל תקציבי. הצבא מצוי במתח בין אתגרים וצרכים רבים, והמערכת הצבאית – באופן טבעי אך שגוי – תבחר פעמים רבות לפגוע בתחומים המסתמנים כפחות דחופים בהווה. הידרדרות כשירות מערך המילואים אינה גזירת גורל. ראשית, יש לשנות את ההנחה שכשירותו של מערך המילואים היא נטל תקציבי. שנית, כשירות מערך המילואים אינה מעניינו של צה"ל בלבד. זו סוגיה ביטחונית וחברתית מורכבת, המחייבת את הדרג המדיני לעיסוק שיטתי, בדומה לנושאים בעלי חשיבות אסטרטגית אחרים שהממשלה עוסקת בהם תדיר. יש לנהל את כשירות המערך ברמה

הממשלתית, על בסיס תקציב ייעודי ומוגדר. מערך המילואים הוא אסטרטגי, ועל כן התקציב לשימור ולשיפור כשירותו צריך להתנהל במודל רלוונטי יותר.

במסגרת דיון בוועדת החוץ והביטחון אמר ח"כ יאיר גולן: "ועדת החוץ והביטחון צריכה לקבוע קטגורית שיש תקציב קבוע שמוקדש לכשירות מערך המילואים. התקציב הזה הוא תקציב שאי אפשר לגעת בו. הוא סגור [...] אפשר לדון בין הצבא לבין הכנסת על מה שצריך להיות בפנים, מהם הסטנדרטים, מהם מפתחות הכשירות לפי המערכים השונים [...] בפועל [...] צה"ל רואה בתקציב הזה כסף זמין. הכשירות היא לא עניין של הצבא כי כשפורצת מלחמה כמו יום כיפור או כמו לבנון השנייה, אנחנו מגלים שאנחנו מגייסים יחידות והן חלולות (הכנסת – ועדת החוץ והביטחון 2020, עמ' 23).

בדבריו הנוקבים עומד גולן, בעברו סגן הרמטכ"ל, על הצורך והחשיבות בהגדרת תקציב ייעודי לשמירת כשירות מערך המילואים, ובחילוף ניהול התקציב מידי הצבא, לנוכח העובדה שצה"ל משתמש בתקציב המיועד לאימון המערך לצרכים אחרים. באותו נושא כתב חלוץ (2010) כי אסור שאימוני הכוחות (בעיקר המילואים) יהיו משתנה תלוי תקציב, וכי יש לקיימם באופן שוטף ורצוף, ותמיד באוריינטציה של לחימה כוללת.

מנגנון השמירה על כשירות של מערך מילואים, בדגש על כוחות היבשה, מחייב תפיסה אחרת המאפשרת למפקד זרוע היבשה ניהול על בסיס מודל אימונים המתוכנן בראייה רבשנתית, ובמנותק מסוגיות תקציביות אחרות הניצבות בפניו ובפני הרמטכ"ל. לפי חוק שירות המילואים (2008) על צה"ל לקבוע את רמת הכשירות הנדרשת על ידי הגדרת "הרמות המזעריות" לזימון לשירות מילואים; עליו להגדיר את רמת הכשירות הנדרשת לכל מערך ולכל חייל מילואים בצה"ל. במסגרת המודל החדש, את תקציב מודל האימונים הנוגע לכשירות כוחות היבשה ינהל שר הביטחון מול מפקד זרוע היבשה, ומפקד זרוע היבשה עצמו, באמצעות מנגנונים פנים-צה"ליים, בהקצאה ישירה לגדודי המילואים. חריגות מייעוד התקציב יחייבו אישור מוועדת החוץ והביטחון במסגרת צווים חריגים.

יש להסדיר את הסמכויות והתקציב בחקיקה משלימה לחוק המילואים במתכונתו כיום. המרכיב התקציבי יוסדר בחוק עצמו, וייעודו יוגדר. לא יהיה אפשר לייעד אותו למטרות שאינן אימון וכשירות מערך המילואים בשנה נתונה. בהתייחס למודל האימונים ביבשה, זה יותאם לצרכים המבצעיים המשתנים כאשר גם תהליך זה יתקיים תחת בקרה חוץ-צבאית. למנגנון המוצע תרומה נוספת מעבר להיבט של העלאת כשירות מערך המילואים למלחמה – מסר חדמשמעי של המדינה למשרתי המילואים בדבר נחיצותם וחשיבות כשירותם לשעת פקודה. המנגנון המוצע מסדיר את "החזרה הלא כתוב" בין המדינה וצה"ל למשרתי המילואים בדבר המחויבות להכנתם למלחמה.

כשירות המערך אינה מעניינו של צה"ל בלבד; ממשלת ישראל אחראית על כשירות המערך ומוכנותו, כפי שנקבע בחוק שירות המילואים. החוק אמנם מנחה את הרמטכ"ל לדווח לממשלה בנושא הכשירות, אך משבחנה הממשלה ואישרה את הכשירות – חלה האחריות לכשירות המערך עליה. ממשלת ישראל נדרשת להדק את הפיקוח על כשירות מערך המילואים, ולהשקיע בנושא זמן ומשאבים כמו במערכים אסטרטגיים אחרים. בכל תרחיש מלחמה עתידי לא תוכל ממשלת ישראל לטעון כי לא ידעה מהי רמת כשירות המערך, שכן חוק המילואים מגדיר בבירור את הנדרש מהצבא ואת הנדרש מהממשלה בתהליך הדיווח על כשירות מערך המילואים.

סיכום

אירועי הלחימה והטרור החוזרים ונשנים בעשרים השנים האחרונות במגוון הזירות, מרמזים שמדינת ישראל עלולה להתמודד בעתיד עם אירוע מלחמתי רבזירתי. מערך מילואים כשיר למלחמה נבנה בתהליך ארוך-שנים, ותחושת הנחיצות של המשרתים היא אבן יסוד בקיומו של מערך המילואים ובנכונות המשרתים במילואים להתייצב בשעת פקודה.

מאמר זה סקר את התפתחות כשירות מערך המילואים בעשרים השנים האחרונות. מסקירה זו עולה שחיקה מתמשכת בכשירות המערך, ובולט חוסר היציבות במודל האימונים של כוחות המילואים ביבשה. בסקירה מתבהרים גם הגורמים המשפיעים על שחיקת כשירות המערך, כמו הזמן החולף מאירועי הלחימה, תעדוף נמוך של מערך המילואים ביחס לתחומים אחרים בצה"ל וקושי תקציבי להתמודד עם שימור הכשירות של מערך מילואים ביבשה. נראה כי לחוסר יציבות זה במודל האימונים השלכות עומק על מערך המילואים, ואף כרסום בתחושת הנחיצות של המשרתים במילואים ושחיקה באמון המשרתים בעצמם כחיילים וביחידותיהם.

שימור כשירות מערך המילואים נעשה לנטל תקציבי עבור צה"ל, ואין ביכולתו להתמודד עימו במסגרת התפיסה הקיימת. ללא שינוי פרדיגמטי ביחס המדינה לכשירות מערך המילואים, הכרוניקה של עשרים השנים האחרונות תחזור על עצמה. מחובתו של הדרג המדיני לדון בסוגיית כשירות מערך המילואים, בעיקר לנוכח ההשפעות מרחיקות הלכת שלה על הציבור בישראל ועל המדינה. נחיצותו של המערך נובעת בראש ובראשונה מתפיסת הביטחון, וממקומו של מערך המילואים בדוקטרינה של צה"ל.

מאמר זה מבקש להציע תפיסה חדשה ביחס לכשירות מערך המילואים ביבשה. משמעותה האופרטיבית של תפיסה זו היא גידור תקציבי האימונים לכוחות היבשה במסגרת החוק, הכפפת הטיפול בנושא לשר הביטחון והחלת אחריות המימוש על מפקד זרוע היבשה. תהליך זה אומנם מפקיע מצה"ל סמכויות ותקציבים, אך בפועל מאפשר לצבא לשמר את כשירות מערך המילואים ביבשה במציאות משתנה.

מקורות

- אולמרט, א'. (2018). בגוף ראשון. ידיעות ספרים.
- איילנד, ג'. (2018). לא נרדם בלילות. ידיעות ספרים.
- אתאלי, ע'. (2018, 26 ביוני). אלופים במילואים. ידיעות אחרונות – העיתון של המדינה. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5296424,00.html>
- אתר צה"ל. (2019, 20 במאי).⁵
- בלומנטל, א'. (2014, 8 בדצמבר). 2,633,074 ימי מילואים: שנת 2014 על מדים. Ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4601027,00.html>
- בן-אליעזר, א'. (2012). מלחמותיה החדשות של ישראל. אוניברסיטת תל-אביב, ההוצאה לאור ע"ש חיים רובין.

⁵ כותב המאמר השתמש בנתונים מתוך כתבה באתר צה"ל, אך הדף אינו קיים יותר וחלק מנתוני המקור אבדו.

- גולדשמידט, ר'. (2006). הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס בררני. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. דרוק, ד'. (2021). "המילואים יבלום" – השינוי בתפיסת הלחימה של צה"ל. מרכז דדו. <https://bit.ly/3rOov7f>
- הוועדה לענייני ביקורת המדינה. (2015, 7 ביולי). פרוטוקול מס' 15 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה. הכנסת.
- הופמן, ש' (עורך). (1998). המילון למונחי צה"ל. אג"ם תוה"ד.
- היימן, א'. (2018). מערך המילואים – עבר הווה ועתיד: הרהורים בחלוף עשר שנים לחקיקת חוק המילואים. בתוך מ', אלון, כ', פדן, ר', טיארג'אן-אור וה', פרידמן בן-שלום (עורכים), מערך המילואים לאן? (ע"מ 23–34). INSS – המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- הכנסת – ועדת החוץ והביטחון. (2020). פרוטוקול מס' 47 משיבת ועדת החוץ והביטחון: ציון יום הוקרה למערך המילואים. כנסת פתוחה.
- המוסד לביטוח לאומי. (2016). מאזן ודוח כספי ליום 31 בדצמבר 2016. <https://bit.ly/3KbEGSo>
- המוסד לביטוח לאומי. (2017). דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2017. <https://bit.ly/38jVeKy>
- המוסד לביטוח לאומי. (2019). מאזן ודין חשבון כספי ליום 31 בדצמבר 2019. <https://bit.ly/3veBCAJ>
- הראל, ע'. (2021, 23 בדצמבר). מבקר מערכת הביטחון: צמצום האימונים פגע בכשירות יחידות המילואים למלחמה. הארץ. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium.HIGHLIGHT-1.10487972>
- הראל, ע'. (2021, 8 באוקטובר). מפקד זרוע היבשה מסביר למה צה"ל נמנע מכיבוש עזה. הארץ. [מפקד זרוע היבשה מסביר למה צה"ל נמנע מכיבוש עזה - מדיני ביטחוני - הארץ \(haaretz.co.il\)](https://www.haaretz.co.il)
- חוק שירות המילואים, התשס"ח – 2008.
- חלון, ד'. (2010). בגובה העיניים. ידיעות ספרים.
- חסון, נ' וטראובמן ת. (2006, 28 באוגוסט). שני אוהלי מחאה הוקמו בת"א; אוהל נוסף יוקם בחיפה. הארץ
- [שני אוהלי מחאה הוקמו בת"א; אוהל נוסף יוקם בחיפה - כללי - הארץ \(haaretz.co.il\)](https://www.haaretz.co.il)
- יהושוע, י'. (2021, 12 ביולי). צה"ל נמצא על סף הגודל המינימלי מול האוימים. ynet.
- [צה"ל נמצא על סף הגודל המינימלי מול האוימים / פרשנות \(ynet.co.il\)](https://www.ynet.co.il)
- יעלון, מ'. (2008). דרך ארוכה קצרה. ידיעות ספרים.
- כהן, ג. (2014, 19 במאי). הרמטכ"ל הודיע על הפסקת אימוני המילואים ב-2014 לאור המשבר בתקציב. הארץ.
- [הרמטכ"ל הודיע על הפסקת אימוני המילואים ב-2014 לאור המשבר בתקציב הביטחון - מדיני ביטחוני - הארץ \(haaretz.co.il\)](https://www.haaretz.co.il)
- כפיר, א'. (2006). האדמה רעדה: 33 ימים, לבנון 2006. ספריית מעריב, כתר.
- כפיר, א' ודרור, ד'. (2015). ברק: מלחמות חיי. כנרת, זמורה-ביתן.
- לב-רם, ט'. (2020, 9 ביולי). הרמטכ"ל: "כשירות המילואים לא טובה". מעריב, 12.
- מבקר המדינה. (2014). כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה. דוח שנתי 65.
- מזכירות הממשלה. (2008). הוועדה לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006 ("ועדת וינוגרד") – הצגת עיקרי ההמלצות של הדו"ח הסופי. משרד ראש הממשלה.
- מנשה, כ'. (2020, 27 ביולי). סקר בצה"ל חושף כי מרבית חיילי המילואים מאמינים שאינם מוכנים למלחמה. כאן – תאגיד השידור הישראלי. <https://www.kan.org.il/item/?itemid=74967>
- נבו, ב' ושור, י'. (2002). כל העם צבא? שרות המילואים בישראל: פרויקט צבא-חברה. צבא ההגנה לישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סיבוני, ג'. (2014). בין 'עופרת יצוקה' ל'עמוד ענן' ול'צוק איתן'. בתוך ע', קורץ ור', ברום (עורכים), 'צוק איתן': השלכות ולקחים (ע"מ 27–34). INSS – המכון למחקרי ביטחון לאומי.

- סיבוני, ג' ובזק, י. (2021). "תפיסת הניצחון": הצורך בתפיסת לחימה מעודכנת". JISS – מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון. [תפיסת הניצחון: הצורך בתפיסת לחימה מעודכנת JISS -](#)
- צה"ל-אג"ם-תוה"ד. (1998). המילון למונחי צה"ל.
- רום, ג'. (2007). מבחן האסטרטגיות של היריבים – כשתי אוניות החולפות זו על פני זו בחשכה. בתוך מ', אלרן וש' ברום (עורכים), מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים (ע"מ 46 – 57). ידיעות ספרים.
- שובל, ל'. (2017, 11 במאי). שיאנית אנשי המילואים – ת"א. ישראל היום. <https://www.israelhayom.co.il/article/475487>
- שלום, ד'. (2022). הסביבה האופרטיבית: עליונות מאתגרת – יותר זירות פעולה, יותר אמצעי לחימה ויותר שחקנים. בתוך הערכה אסטרטגית לישראל 2022. INSS – המכון למחקרי ביטחון לאומי. [הסביבה האופרטיבית - המכון למחקרי ביטחון לאומי \(inss.org.il\)](#)
- שלח, ע'. (2015). האומץ לנצח: מדיניות ביטחון לישראל. ידיעות אחרונות, ספרי חמד.