

כוח האדם במערך המילואים: מהתנהלות לניהול

אופיר קבילו

כללי

מערך המילואים מצוי בממשק שבין הצבא לחברה הישראלית ולכן הוא גם מושפע מצה"ל ומהחברה וגם משפיע עליהם. במאמר הזה נטען שמשרתי המילואים פועלים במרחב שבין שלושה ערוצים:

1. צה"ל, "המערכת", הארגון המפעיל את המשרתים בעת שירותם, האחראי לכשירותם ולהכנתם לשעת פקודה והמייצג אותם מול הדרג המדיני.¹
2. החברה הישראלית שממנה מגויסים משרתי המילואים וממנה הם מצפים להוקרה, לתמיכה ולהערכה.
3. המדינה, האמונה על היבטי המדיניות, החקיקה, התגמול וההפעלה של מערך המילואים.

במהלך שני העשורים האחרונים עבר מערך המילואים שינויים ותהפוכות שהושפעו ממגוון גורמים – חלקם פנימיים וחלקם חיצוניים לצה"ל. ניתן להצביע על שני גורמים מרכזיים לשינוי השזורים זה בזה: האחד חברתי-חקיקתי והאחר קשור לאופן הפעלת הכוח. ראשית אבחן את הערוץ החברתי-חקיקתי. החל מסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת ניתן לזהות שינוי משמעותי בסביבת הפעולה של הצבא בנוגע לשירות המילואים. סביבת הפעולה החדשה הזאת מאופיינת בפעולה חברתית מאורגנת ומתוקשרת. את הפעולה הובילו עמותות של משרתי מילואים שפעלו כקבוצות לחץ מול הצבא והחברה באמצעים אזרחיים שונים כמו הצעות חקיקה ותביעות בנוגע לאופן הפעלתו של המערך.² הקבוצות האלה היו בעלות השפעה ניכרת על אופן התהוותו של השיח הציבורי שבא לידי ביטוי ברפורמה במערך המילואים ובחקיקת חוק המילואים ב-2008.

חוק המילואים עוסק בהיבטים שונים של השירות ובהם: כשירות (ובתוך כך אחריות הצבא לכשירותו של מערך המילואים), אופני ההפעלה של המערך, תגמול והוקרה.

החוק, שחולל שינוי משמעותי, משמר את עקרון השליחות והתרומה החברתית של המשרתים במילואים לצד הסדרה פורמלית מוקפדת של השירות במערך. הציטוט הבא מסכם את משמעות השינוי ואת השפעתו לשנים הבאות: "הרפורמה המוצעת במערך המילואים כרוכה במהלכים אשר חלקם מקרבים את צה"ל אל יעדיו המקוריים שנוסחו עוד בימי בן-גוריון (ייעוד צבא המילואים לחירום), אך חלקם מרחיקים אותו מן האתוס המכונן שלו – אתוס צבא העם".³

אשר לאופן הפעלת הכוח – ניתן לציין שני גורמים משפיעים מרכזיים: הראשון הוא השינויים במאפייני הלחימה,⁴ שמהם נגזרו משמעויות לאופן ההפעלה של משרתי המילואים ולמשימותיהם. השני הוא התרחשותם של כמה אירועי לחימה שבהם נקראו משרתי מילואים בהיקפים גדולים לשירות בחירום.⁵ אירועי הלחימה הוכיחו שוב ושוב את נחיצותו ואת חשיבותו של מערך המילואים – מה שמחייב לשמור על כשירותו לשעת פקודה ולשנות באופן משמעותי את האופן שבו רואה צה"ל את המערך ואת המשרתים. צה"ל יזם שינוי משמעותי במערך המילואים עת הקים ועדה ("ועדת רוני נומה")⁶ לבחינת כשירותו של המערך. הנחת העבודה של הוועדה הייתה שתהליך האיוש הוא חלק בלתי נפרד משמירת כשירותו של מערך המילואים במקביל לתהליכים נוספים של בניין הכוח. המאמר הזה מתמקד בתהליכים שהניעה הוועדה הקשורים לאופן האיוש והניהול של כוח האדם במערך המילואים – שני נושאים שהם קריטיים בתהליך של בניין הכוח. תהליך "מיקוד המצבות" שיתואר להלן הוא שיא בהסדרת התהליך לאיוש המערך. לטענתי, מיקוד המצבות מקטין את המערך מחד גיסא, אך הופך אותו לכשיר יותר ולמקצועי יותר מאידך גיסא.

הרקע לתהליך האיוש של מערך המילואים

כדי להבין את תהליך האיוש של מערך המילואים יש להבין את הרקע להקמתו. מקורו של מודל "עתודות מילואים" – שמשמעותו היא שימור מקורות של כוח אדם במאגרים למיצוי בשעת פקודה ובשגרה כפי שקיים היום – הוא ב-1949, עם פרסומו של מסמך אכ"א: "קווים ראשוניים לתכנון הכוחות המזוינים".⁷ המסמך נפתח בהגדרות האמורות להסדיר את הקריטריונים לגיוס הפוטנציאל האנושי של מדינת ישראל לצורכי לחימה⁸ – ואלה הם:

1. **"צבא מגויס מלא"** – כוחות צה"ל (יבשה, אוויר וים) המגויסים לתקופת שירות מלאה בתוקף צווי הגיוס של המדינה.
2. **"עתודות"** – כל היחידות או הבודדים שאינם בגיוס מלא המחויבים לתקן המלחמתי של צה"ל.

3. **"מילואים"** – יחידות להגנת כל יישוב לפי תקן מיוחד. יחידות מעל לתקן המלחמתי של צה"ל מיועדות לצורכי הביטחון הפנימי ולהגנת העורף של מדינת ישראל. פרטים אחדים מעל לתקן המלחמתי ישמשו תגבורת לצבא בשעת חירום.⁹ תהליך האיוש של מערך המילואים התבסס מראשיתו על המערך הסדיר. אלוף (מיל') גיורא איילנד סיכם את המודל באופן ממצה:

"כשהצבא בוחן את המשימות השונות מתברר כי כוח האדם הסדיר לא יכול לעמוד אפילו במחצית מהן. כלומר, מי שתומך בויתור על צבא המילואים או על מודל 'צבא העם' ותומך במודל של גיוס על בסיס התנדבותי, מתעלם מהגודל המינימלי ההכרחי לצה"ל. הגודל המינימלי ההכרחי, נכון להיום, מכתוב גיוס של כל מי שצה"ל באמת רואה לנכון לגייס לשירות הסדיר, תוך הסתכלות על צורכי המילואים שמערך זה צריך להזין. היחס האופטימלי, לפחות ביבשה, הוא של אחת לשלוש או אחת לארבע (שלוש חטיבות מילואים יכולות להיות מוזנות על ידי חטיבה סדירה אחת). מבנה זה מבוסס על יעילות מרבית, באופן שהמסלול של החייל בסדיר יבטיח שלא יאלץ לבצע הכשרה מיוחדת לשירות במילואים".¹⁰

לאורך השנים הלך וגדל היקפו של כוח האדם במערך המילואים, וכתוצאה מכך נוצרו עודפי איוש משמעותיים הן ללחימה הן במערכים אחרים. בפועל, רבים מחיילי המילואים לא היו פעילים כלל, ולכן ניתן להניח שמידת הכשירות לחירום של לפחות חלק מהם היא נמוכה: "השינוי הדרמטי ביותר בזרוע היבשה מתבצע במערך המילואים. לפני ארבעה חודשים פירסם מבקר המדינה דו"ח חריף על מצב מערך המילואים ביבשה אשר אינו מאומן ומצויד כהלכה לקראת המלחמה הבאה. מהדו"ח עולה שבשל קיצוץ בתקציב האימונים מקצה זרוע היבשה תקציב לתרגילי מילואים שמאפשרים לגייס רק 80% מהחיילים".¹¹

מיקוד המצבות במערך המילואים – ראשיתו של שינוי

במרס 2014 פורסם מטעם לשכת הרמטכ"ל מסמך המסכם את המלצות הוועדה לבחינת מערך המילואים בראשות אלוף רוני נומה. המסמך כולל הנחיות מפורטות הנוגעות לשיפור כשירותו של מערך המילואים במגוון תחומים. כדי לוודא שההנחיות אכן מיושמות הוקמה ועדת היגוי בראשות ראש אכ"א וסגן הרמטכ"ל. זו פעלה בשנתיים שלאחר הגשת המסמך ולא רק בחנה את מימוש ההנחיות אלא גם גיבשה כיווני פעולה חדשים לאור הצרכים העולים מהמערך.

המטרה המרכזית של ההנחיות היא להבטיח את כשירותו של מערך המילואים שהיא קריטית ליום פקודה. צה"ל רואה במערך הסדיר ובמערך המילואים מערכת מבצעית אחת שיש לשמור על כשירותה. בצבא מדגישים שבכל תרחיש אופרטיבי יהיה מערך המילואים נחוץ לא פחות מאשר המערך הסדיר.

תהליך היישום של ההנחיות בנוגע לשמירת כשירותו של מערך המילואים כלל התייחסות לסוגיות הבאות:¹²

1. הקטנת היקפם של כוחות המילואים לעומת התקינה הקיימת.
 2. בנייתו של מודל כשירות שמותאם למשימות המיועדות ליחידות המילואים.
 3. הצורך לשפר את איכות האימונים בהיבטים שונים ובכלל זה דימוי טוב יותר של שדה הקרב הצפוי, ביצוע אימונים משולבים והרחבת מסגרות האימון.
 4. תעסוקה מבצעית (תע"ס). וכך נכתב במסמך המסכם את המלצות הוועדה לבחינת מערך המילואים: "ביחידות המתמרנות... המרכיב המרכזי לבניית כשירות היחידה למלחמה יהיה האימון, ואילו התע"ס יהיה מרכיב משלים כשירות נדרשת". לעומת זאת, התעסוקה המבצעית ביחידות המרחביות, שבהן יש התאמה גבוהה בין ייעוד היחידה לבין הפעילות הנעשית בגזרות התעסוקה, יהיה התע"ס המרכיב המרכזי בבניין הכוח, ואילו האימון יהיה מרכיב "משלים כשירות מבצעית".
- תהליך "מיקוד המצבות" הוא הביטוי הצבאי לתהליך הפחתתו של כוח האדם שאינו נדרש או אינו כשיר למערך המילואים. הרעיון מאחורי הביטוי הזה הוא מיקוד האימונים במצבות כוח האדם הפעילות והנדרשות. לתהליך הזה יש השפעה רבה על בניין הכוח לטווח הארוך. העיקרון המנחה שלו הוא שיש להתאים את היקפו של מערך המילואים לצרכים כפי שהם מוגדרים בתקינה ולגרוע את כוח האדם שאינו כשיר או שאינו נדרש ביחידות המערך. ובתרגום לאחוזים: אסור שכוח האדם ביחידת המילואים יהיה גדול יותר מאשר 120% מהתקן.¹³ עודפי כוח אדם מעבר לצרכים מכבידים על המפקדים בניהול היחידה ואף מקשים בשעת חירום להקצות אמצעים וציוד מעבר לתקן הקיים: "צה"ל קיבל החלטה לרדת ל-100% איוש לעולם המילואים... בחלק מהיחידות היינו עם 200%... ביחידה שבה בגדוד חי"ר מילואים צריכים להיות 800 חיילים, יש 1,300 חיילים. [המצב בשטח הוא ש] אין ציוד ל-1,300 חיילים, ועל כן 1,300 לא יגיעו למלחמה".¹⁴

יש להדגיש כי אין מדובר בהפחתה של מספר היחידות במערך המילואים, אלא בתהליך של הפחתת כוח האדם. התהליך הזה מבוסס על העיקרון שלפיו מערך המילואים ישמר את כשירותו של כוח האדם הרלוונטי וימקד את האימונים באופן שיביא להעלאת הכשירות של אותם החיילים והמפקדים הנדרשים ביחידה.¹⁵ ראשיתו של התהליך היה במסקנה שהסיק צה"ל שלפיה יש להתחיל במהלך שיפחית את כוח האדם במערך המילואים.

קיימים שני מתחים מובנים הנובעים מעצם ביצועו של המהלך: הראשון הוא החשש לגרוע כוח אדם בהיקפים גדולים מדי בשעה שברקע קיים הצורך לתת מענה לאירועי קיצון (שבהם נדרש כוח אדם רב). השני הוא העובדה ששחרור חיילי מילואים סותר את העיקרון של "צבא העם".

תהליך "מיקוד המצבות" חייב תחילה לקבל החלטה אמיצה במטה הכללי של צה"ל בנוגע למדיניות שמשמעותה היא הקלה בקריטריונים לשחרור חיילים משירות ביטחון. במסגרת התהליך הזה ניתנה עצמאות נרחבת לזרועות בנוגע לקביעה מי ימשיך לשרת ומי ישוחרר. עם זאת נקבעו כמה עקרונות מנחים לשחרור האנשים:

1. יש להפחית את מספר החיילים במערך. בראש ובראשונה יש לשחרר את מי שאינם נדרשים או כשירים. את ההחלטה מי אינו כשיר או אינו נדרש צריכים לקבל מפקדי היחידות.
2. יש להקל בקריטריונים לשחרור קצינים וחיילים במילואים – במיוחד במערך הלחימה.
3. יש לקבוע מנגנון לשימור כוח אדם בעתודות.
4. יש לקבוע יעדים שנתיים ולקיים בקרה של המטה הכללי על מידת עמידתן של הזרועות ביעדים שנקבעו.

העקרונות האלה יושמו בארבעה שלבים. בשלב הראשון נקבע כי סמכות ההחלטה בנוגע לחיילים הנדרשים והכשירים ברמת הגדוד תהיה של מפקדי הגדודים, וכי בהמשך יתקיים תהליך סינון ברמת המפקדות הממונות. במסגרת המודל ומתוך רצון להסדיר תהליכים ולהגדיר שפה משותפת בין כלל הגורמים בצה"ל נקבעו שני מושגים מרכזיים: הראשון – "צה"ל הכשיר" – מתייחס לכלל יחידות צה"ל המחויבות לשמור על כשירות ואינו כולל את המאגרים ואת יחידות המילואים שמחוץ לצה"ל. השני הוא "איזון המצבות" – קביעתה של נקודת איזון בין היקפו של כוח האדם המשובץ למערך המילואים במעבר מסדיר למילואים לבין היקפו של כוח האדם שנגרע מהמערך במקביל. ההיקפים האלה חייבים להיות תואמים כדי למנוע גידול עתידי בהיקפו של מערך המילואים.

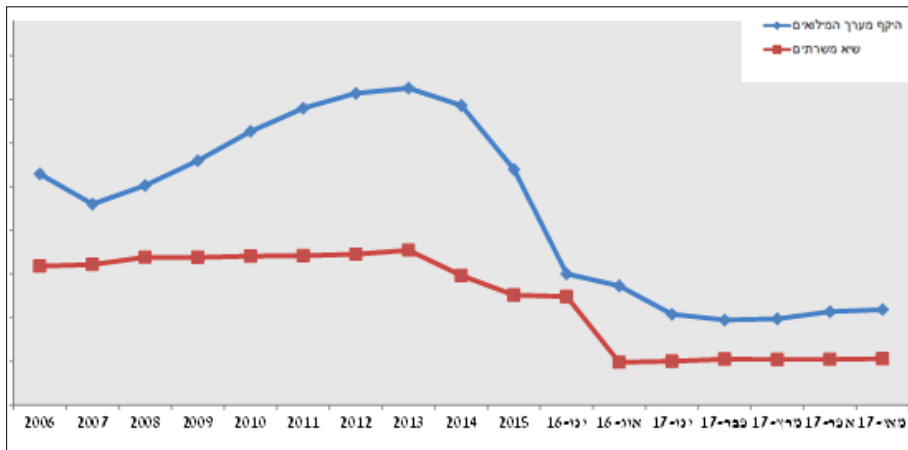
בשלב השני – כך נקבע – יוסדרו "מאגרי כוח אדם מקצועיים" ("עתודות מילואים") לאיוש פערי כוח אדם במקצועות קריטיים בעת אירועים קיצוניים. במאגרים האלה נכללים חיילים שאינם נדרשים או שאינם מתאימים ליחידות כפי שנקבע בתהליך המיצוי. למעשה, המאגרים האלה הם המדרגה האחרונה לשימור כוח האדם. מדובר בכוח אדם שאינו כשיר, אך זמין לקריאה בשעת חירום על פי הצורך.¹⁶

לשלב השלישי נקבעו יעדים להפחתת מספר החיילים בזרועות בהתאם לצרכים כפי שהם באים לידי ביטוי בתקינה. על בסיס היעדים האלה גובשה מדיניות לשנים 2014–2016 שאיפשרה לגופים עצמאות בניהול כוח האדם שלהם. אותם הגופים נדרשו לעמוד ביעדים להפחתת כוח האדם כפי שנקבעו במטה הכללי, ובכך עברה למעשה האחריות לניהול התהליך אל הזרועות ואל האגפים.

בשלב הרביעי של התהליך ל"מיקוד המצבות" – כך נקבע – יגובש מהלך שבו יופחת היקפו של כוח האדם במילואים שנכלל במאגר המשרתים (המכונה בצה"ל

"שיא"). מטרת המהלך הזה היא למנוע גידול עתידי של צורכי המערך ולהסדיר את תהליכי התכנון. זהו המרכיב המשלים לתהליך האיוש. בכך הושלמה תוכנית כוללת להסדרתם של תהליכי האיוש במערך המילואים.

תמונת המצב של כוח האדם במערך המילואים ("צה"ל הכשיר") בתחילת התהליך¹⁷ הייתה של בזבוז: כוח האדם היה גדול יותר מכפי שחייבו הצרכים ויכולת ההכשרה והאימון של צה"ל. תמונת המצב הזאת עמדה גם בפני הוועדה בראשות אלוף רוני נומה, והתובנה המרכזית שלה הייתה כי אם צה"ל יאפשר את המשך הגידול בהיקפי כוח האדם, יביא הדבר לפגיעה בכשירות המערך, שכן לצה"ל אין יכולת לאמן, לצייד ולהכשיר את כלל עודפי כוח האדם. במילים אחרות: התהליך אינו רק טכני, אלא קשור קשר הדוק לכשירותו של מערך המילואים.



תרשים 1: השינויים בהיקפו של מערך המילואים

התרשים מציג את השינויים בהיקפו של מערך המילואים ואת היקף כוח האדם במילואים שנדרש לצה"ל (ושמכונה בצבא "שיא"). ניתן לראות בתרשים שצה"ל הפחית את היקפו של כוח האדם במערך וייצב אותו בהתאם לצרכים.

"מיקוד המצבות" במערך המילואים – מתחים והשפעות

כיצד משפיע התהליך של "מיקוד המצבות" על מערך המילואים כיום? התהליך הזה הוא עדיין בעיצומו, כך שהשפעותיו ארוכות הטווח אינן ידועות. עם זאת ניתן להצביע על כמה כיוונים ומתחים אפשריים:

ההבנה המרכזית היא כי בתהליך יש פוטנציאל להשפיע על המתח המובנה שבין הצורך לשמר את כשירותו של מערך המילואים באמצעות אימונו והכשרתו לשעת

פקודה לבין הרצון לשמור על עקרון "צבא העם", דהיינו הרצון לראות את כל האזרחים משתתפים במערך ומשתתפים במאמץ הצבאי בשגרה ובחירום. אבל למהלך הזה של הקטנת היקפו של צבא המילואים יש השפעות נוספות הן על מערך המילואים והן על יחסיו של מערך המילואים עם החברה הישראלית. להלן כמה מההשפעות האלה: חוק המילואים (תשס"ח, 2008) יצר הסדרה ומעין חוזה בין מדינת ישראל, צה"ל וחילי המילואים. החוק מתייחס בהרחבה למחויבות של צה"ל להגדיר את כשירות המערך וכולל בתוכו את תהליך הפיקוח של הממשלה ושל הכנסת על המערך. לדעתי, כשירותו של מערך המילואים היא המרכיב החשוב ביותר בחוק. לכן התהליך של "מיקוד המצבות" אינו עוסק בהיבטים הביורוקרטיים של שחרור חיילים משירות מילואים, אלא עוסק בראש ובראשונה בכשירות המערך. התהליך הזה חייב לשנות את תהליכי התכנון והאיוש של כוח האדם בכלל צה"ל וליצור מנגנוני בקרה ואיזון. כשבוחנים את ההיקף של ימי המילואים בשנים 2015–2016, ובמיוחד את מימוש של מודל "האימונים המורחבים", מתברר שלצד גריעתו של כוח אדם שאינו נדרש, קיים גידול בהיקף של ימי המילואים שעושה כל חייל מילואים פעיל, בעיקר לצורכי אימונים. התהליך הוא ביטוי נוסף להעלאת כשירותם של החייל, של היחידה ושל המערך בכללותו.

המפקדים – מובילי התהליך

המפקדים במילואים הם "אבן הראשה" של היחידה. הם בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על כשירות היחידה ועל מוכנותה לשעת פקודה. גם בתהליך של "מיקוד המצבות" נדרשו המפקדים למעורבות ולהובלה. התהליכים האלה, הכרוכים בהפחתת כוח אדם שאינו נדרש ובשיבוצו מחוץ ליחידות או במאגרים, הביאו לכך שהמפקדים בוחרים את כוח האדם הכשיר והמתאים ביותר לייעוד היחידה ולמשימותיה. הודות לתהליך הזה לא נדרשים המפקדים לעסוק ביום-יום בכוח אדם חסר מוטיבציה או לא כשיר מסיבות שונות – מה שחוסך להם זמן ומאפשר להם להתמקד בהעלאת הכשירות של כוח האדם שיידרש להתגייס בשעת חירום. רתימת המפקדים לתהליך חייבה הסברה, התאמות במדיניות ויצירת כלים וגמישות כדי לאפשר מרחב ביטחון בכל הנוגע לכוח האדם ביחידות מסוימות. בסיכומי של התהליך התברר כי כלל הזרועות והפיקודים עמדו ביעדים שהוגדרו.

מערך המילואים – הצבא של העם

"צבא העם" הוא מודל יסוד בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל ושל צה"ל. בבסיס המודל הזה נמצאת ההנחה שכל העם מגויס למאמץ הצבאי (עקרון השירות האוניברסלי). שמעון פרס תיאר באופן ברור את חשיבותו ואת משמעותו של צבא העם במדינת

ישראל: "במשטר הדמוקרטי המדינה היא העם, והצבא הוא העם, ואי־אפשר להטיל את עול השירות בצבא על חלק מהאנשים ולשחרר ממנו חלק אחר. כמו הזכויות כך גם החובות חייבות להתחלק באופן הוגן וצודק בין כל חלקי העם: עשירים ועניים, מוצלחים ופחות מוצלחים, ובישראל גם גברים ונשים".¹⁸

לכאורה, התהליך של "מיקוד המצבות" נמצא במתח מול הדברים האלה.¹⁹ אך האמת היא שהתהליך אינו מערער את המודל של "צבא העם" אלא מתאימו למציאות המשתנה. יש לראות בכך דווקא שימור וחיזוק של מודל "צבא העם" באמצעות יצירת איזונים בין עקרון האוניברסליות של השירות לבין הצורך בכוח מילואים הכשיר למלא את משימותיו בהגנת העם.

על המפקדים במילואים מוטלת החובה לתמך בין הרצון לשמור על כשירות המערך לבין השאיפה לגייס את כלל האוכלוסיות, דהיינו לראות את כולם בשירות המילואים. אולם בסופו של דבר גובר השיקול הפונקציונלי: העיסוק בכוח אדם שאינו מתאים או שאינו נדרש ליחידה (למשל גדוד) גוזל מהמפקד זמן ותשומת לב רבים מדי – מה גם שבעת חירום לא ניתן יהיה להקצות אמצעים לכל אותם החיילים המיותרים.

לכאורה, ניתן היה לעשות את התהליך של "מיקוד המצבות" לפי קריטריון מאוד פשוט: גיל המשרתים. אך בפועל הדבר אינו נעשה שכן העיקרון המנחה את התהליך הוא כשירות היחידה ולא גיל המשרתים. בפועל מפקד הגדוד קובע מי יותר מתאים לשירות מילואים לאור כשירותו ולא דווקא לפי גילו. נוסף על כך על מפקד היחידה גם לתכנן כניסת כוח אדם צעיר וכשיר (במעבר מסדיר למילואים) כדי לשמר את האיזון בין הגילים. במילים אחרות: על המפקד לנהל בקביעות תהליך של בניין הכוח ובמקביל לשמור על עקרון "צבא העם".

בסופו של דבר יש ליכור שכשירות המערך ומוכנותו לשעת חירום חשובות יותר מהחזקתו של מערך מילואים עצום אך לא כשיר. כמו כן יש ליכור שעקרונות המודל של "צבא העם" נשמרים במידה רבה גם בתהליך מעין זה. מערך המילואים בישראל מונה מאות אלפי חיילים, גברים ונשים, מכל גוני הקשת. מערך המילואים הוא "צבא העם" הלכה למעשה כפי שהתכוונו האבות המייסדים של מדינת ישראל. אלוף ישראל טל בספרו "ביטחון לאומי – מעטים מול רבים", כותב: "צבא המילואים אינו אפיזודה ואינו גיוס חד־פעמי של המשאבים הלאומיים למאמץ מלחמה אחד בתקופה של דור אחד. זהו מאמץ שנמשך עשרות שנים, שבהן כל העם צבא".²⁰

סיכום

גם כיום מערך המילואים מבטא באופן מלא את עקרון "צבא העם": השירות של אלפי חיילים בכל שנה הוא הביטוי המרכזי לחשיבות המערך, לנחיצותו וכמובן למעמדו בחברה הישראלית. בשל נחיצותו בשעת חירום נדרש מערך המילואים לשמור על

כשירות ועל מוכנות לשעת פקודה. בשל כך מחויב צה"ל להכשיר, לאמן ולאייש את המערך באופן המיטבי. הטענה המרכזית שהועלתה במאמר הזה היא כי המתח שקיים, לכאורה, בין ה"כשירות" לבין "צבא העם" אינו קיים באמת, אלא להפך: הם משלימים זה את זה ומבטיחים את שימורו של מערך המילואים. המערך הזה, בהובלת המפקדים, משנה את פניו ועובר לשיח מקצועי וענייני בתחום של כוח האדם. תוצאות השיח הזה הן ניהול מקצועי של תהליכי האיוש ושמירה על מצבות כוח אדם מאוזנות. לתהליך של "מיקוד המצבות" תהיה השפעה רבה על מוכנותו של מערך המילואים בשעת פקודה. הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי אייזנקוט, הגדיר את הדברים באופן ברור במסמך "אסטרטגיית צה"ל לשנים 2015–2016": "המשימה של צה"ל לטווח ארוך יותר היא בניין כוחו והתאמתו לאתגרי העתיד. זאת מתוך הבנה שצה"ל עשוי לעמוד למבחן בלוחות זמנים קצרים מאוד וכי האתגרים שיעמדו בפניו בעוד עשור יהיו מורכבים אף יותר מהאתגרים המורכבים ממילא שאיתם הוא מתמודד היום".²¹

שתי מטרות הוצבו לתהליך שקיבל את השם "מיקוד המצבות": להתאים את גודלו של מערך המילואים לצרכים ולהבטיח את כשירותו. במקביל, ולאור השינויים המתוארים במאמר, יש צורך בחשיבה ארוכת טווח בנוגע לתגמולם של מי שממשיכים לשרת במערך. ככל שנקטין את היקף המערך, כך יש להרחיב את התמיכה בחיילים ובמפקדים. מאחר שהמשרתים במילואים הם "נבחרת משרתת", יש ליצור מענה רחב יותר ומקיף יותר מטעם המדינה, ובמקביל על הציבור בישראל להעניק למשרתים תמיכה רחבה יותר. המעטפת התומכת במשרתים צריכה להתגבש מכוחו של עקרון "ההבחנה המותרת" כפי שמוגדר בחוק המילואים.²² האתגר בתהליך של "מיקוד המצבות" הוא לשמר את המערך וליצור את האיונים הנדרשים. מצד אחד, חשוב ונכון לבחון מדי שנה בשנה את המודל ואת התהליך באמצעות סקרים ושיח מפקדים, להפיק לקחים ולזהות מגמות שונות; מצד אחר, יש להתמיד במאמץ לאזן את היקפו של כוח האדם במערך ולמנוע את גידולו בעתיד.

הערות

1. כפי שעולה ממחקרי ממד"ה בקרב משרתי המילואים, 2001–2015.
2. הדס בן אליהו, יהודית שר, **מילואים, צבא וחברה**, ממד"ה, צה"ל 2001.
3. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, **הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס ברני**, 2006, עמוד 12, <https://bit.ly/2tpgPtP>.
4. עימותים מהסוג הזה כונו במגוון שמות בספרות כמו גם בצה"ל, לדוגמה: "עימותים מוגבלים", "לחימה בתוך עיריני", "לחימה היברידית", "לחימה בין אנשים", "המלחמות החדשות".
5. מבצעים: "חומת מגן" (2002), מלחמת לבנון השנייה (2006), "עופרת יצוקה" (2008–2009), "עמוד ענן" (2012), "צוק איתן" (2014).
6. אלוף רוני נומה מונה מטעם ראש המטה הכללי לעמוד בראש ועדה לבחינת כשירותו של מערך המילואים. לאחר תהליך בחינה, ובתיאום עם כל הזרועות, גובש מסמך מקיף על כשירותו של מערך המילואים. המסמך כולל מודלים לשמירת כשירותו של המערך. כדי להבטיח את יישום

- התהליכים כפי שהמליצה ועדת נומה גובש מסמך משלים – "מסמך היישום של ועדת המילואים".
את המסמך פירסמה לשכת הרמטכ"ל במרס 2014.
7. במרס 1949 פירסם המטכ"ל את "קווים ראשוניים לתכנון הכוחות המזוינים". המסמך ניתח את מצבה של ישראל אחרי מלחמת העצמאות, והוצגו בו מושגי יסוד המסדירים את תפיסת הפעלתו של הכוח הצבאי, את המבנה המתאים לצה"ל, את הארגון ואת התקנים, את ארגון הרזרבות ואת ההצעה לשלבי המעבר מצבא המלחמה לצבא הסדיר. ראו: דב תמר, **האומה החמושה: עלייתה ושקיעתה של תופעת המילואים בישראל**, מודן, בן-שמן, 2010, עמודים 142-143.
8. **שם**, עמוד 145.
9. כיום ההגדרה של "עתודות" ושל "מילואים" מאוחדת.
10. גיורא איילנד, "תפיסת היסוד של כוח אדם בבניין צה"ל", בתוך: מאיר אלרן, גבי שפר (עורכים), **השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות**, מזכר 148, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015, עמוד 16, <https://bit.ly/2bzXQ5k>.
11. יוסי יהושוע, "פחות מילואימניקים, יותר אימונים", **ידיעות אחרונות**, 22 במרס 2015. פורסם גם ב-ynet באותו התאריך בכותרת מעט שונה: "האימונים יוגברו, אלפי מילואימניקים ישוחררו", <https://bit.ly/2MNAjzB>.
12. דו"ח מבקר המדינה, "כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה", **דו"ח שנתי 2015' מטעם מבקר המדינה**, 2014, עמודים 19-21, <https://bit.ly/2ua6Jg1>.
13. עד יישומו של התהליך הזה לא הייתה הגבלה מוסדרת להיקף האיוש ביחידות. הגדרת שיעורי האיוש נועדה להקנות למפקדי היחידות גמישות בנוגע להיקפו של כוח האדם: לדרג הנפרס נקבעו 20% גמישות, למפקדות נקבעו 10% גמישות.
14. מתוך הפרוטוקול של ישיבת הוועדה לביקורת המדינה מתאריך 7 ביולי 2015 שדנה בדו"ח מבקר המדינה על "כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה" (**דו"ח שנתי 2015' מטעם מבקר המדינה**, 2014).
15. גדי אייזנקוט, "אתגרי צה"ל 2015-2016", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 8, גיליון 1, יולי 2016, עמוד 14, <https://bit.ly/2KQhyOr>.
16. יש לציין כי חוק שירות ביטחון, סעיף 38, מאפשר לשר הביטחון לבטל פטור ולהחזיר לשירות מילואים. הכוונה היא לגיוס כוח אדם נוסף, מעבר לקיים בעתודות המילואים. יש בכך כדי לענות למי שמלינים כי המהלך גורם לאובדן כוח אדם שעלול להידרש בעת הצורך.
17. היקף כוח האדם הגיע ב-2013 לשיא, ומנקודת הזמן הזאת החל תהליך של ירידה בהיקף.
18. שמעון פרס, "על בן-גוריון ועל צבא העם", בתוך: פנחס יחזקאלי (עורך), **צה"ל – צבא העם או צבא מקצועי**, משרד הביטחון, ההוצאה לאור, תל-אביב, 2009, עמודים 20-21.
19. שינויים שבבסיסם הגברת הדיפרנציאליות בשירות המילואים עשויים ליצור מתח בין החובה החוקית לבין ההתנדבות. הסיבה: משרתי המילואים תופסים את שירות המילואים בשני אופנים: מצד אחד הם רואים בו חובה חוקית, שכן הוא מעוגן בחוק ומופעל באמצעות צווים; מצד אחר, הם רואים בו תרומה והתנדבות וביטוי מעשי לתחושות של שליחות ושל ציונות. ראו: ט' לוי ול' ספיר, **רידוד סד"כ המילואים – מתחים מרכזיים ומשמעויות חברתיות**, מדור מחקר מילואים, מקמל"ר ומרכז הסיקור הצה"לי, ענף מחקר ממד"ה, 2014.
20. ישראל טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, דביר, תל-אביב, 1996, עמוד 76.
21. אייזנקוט, **שם**.
22. "רשאים הממשלה וכן כל גוף ציבורי לקיים פעולות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם בהתחשב, בין השאר, במספר הימים ששירתו בשירות מילואים, במשך התקופה שבה שירתו בשירות מילואים, ברציפות שירות המילואים לאורך השנים, בטיבה של ההטבה שתניתן להם לפי פעולה או הוראה כאמור ובהיקפה. פעולה או הוראה כאמור שהיא סבירה ומידתית לא תיחשב הפליה אסורה". **חוק המילואים**, סעיף 20, תשס"ח 2008, עמודים 509-510, <https://bit.ly/2NyyWpK>.