

מילואים בצבאות זרים: בחינה השוואתית

דב תמרי

מבוא

השאלה המתבקשת הפותחת היא האם אפשר להשוות בין צבאות בעולם בכלל ולא דווקא בין רכיב המילואים שלהם? התשובה לכך אינה חד-משמעית: אפשר להשוות בין צבאות מדינתיים,¹ הנמצאים בעימות פוטנציאלי או בפעולות איבה הדדיות או במלחמה פעילה. האפשרות להשוואה נמצאת בהקשר ובמאפייני הסכסוך הישיר בין מדינות ובין צבאותיהן. ספק אם אפשר להשוות צבאות בכלל וכוחות המילואים שלהם בפרט כאשר אין ביניהם סכסוך פוטנציאלי או סכסוך פעיל. ללא הקשר ייחודי ההשוואה תהיה מבנית וכמותית בלבד ואולי אף חסרת תועלת. עם זאת, אפשר להציג מאפיינים קיימים של ארגוני מילואים בצבאות בעולם החוזרים על עצמם מפעם לפעם. לכן השוואה אפשרית היא בין המאפיינים של תופעת המילואים בצבאות השונים. לזו אפשר להוסיף בעיות כלליות שבהן התלבטו צבאות הכוללים רכיב מילואים משמעותי. כאשר בוחנים את תופעת המילואים בצבאות העולם, ראוי קודם כול להציג את הקריטריונים הנפוצים שבעזרתם אפשר לבחון צבאות המכילים מילואים: את המבנה ואת אופן ההפעלה של מערכי המילואים בצבא זה או אחר ואת השוני ביניהם. קריטריונים כאלה ואחרים לא אמורים להתייחס לעימות אלים מסוים בין שני צבאות או יותר, אלא להציג יכולות צבאיות פוטנציאליות הממומשות על ידי מערך המילואים הפועל במסגרת צבא מדינתי. עדיין נותרת השאלה האם לארגונים לא-מדינתיים המבוססים על פעולות טרור יש רכיב מילואים, והאם אפשר להכניס גם אותם להשוואה כלשהי. נראה שיש לכמה ארגוני טרור במזרח התיכון ובעולם רכיב מילואים, אולם השוואתם למערכי מילואים בצבאות סדירים מחייבת תיאורטיזציה שספק אם היא קיימת.²

קריטריונים אפשריים לאפיון מילואים בצבאות

ניתן לנתח את הנושא הנידון כאן על בסיס כמה אמות מידה מבחינות:

1. הסטטוס של המושג "ביטחון לאומי" המקובל על המשטר ועל החברה כולה.

2. תודעת האיום הצפוי המקובעת בקרב ההנהגה והציבור.
 3. האם הכוחות המזוינים שלהם יש רכיב מילואים מושתתים על צבא חובה ועל גיוס חובה או על צבא מתנדבים מקצועי?
 4. מהו היקף המילואים בתוך כלל הכוחות המזוינים, ומהו היקף המילואים מתוך כלל האוכלוסייה?
 5. האם חיילי המילואים ויחידותיהם הם עיקר כוחו או רוב כוחו של המערך הלוחם, או שמא נועדו רק להשלים את הכוחות הסדירים?
 6. האם המילואים מתבססים על התנדבות, או שהם חובה המעוגנת בחוק?
 7. מהו ההסדר החוקתי במדינה בנושא המילואים? האם שירות המילואים מוגבל באמצעות צווים ואישורים של הממשלה, של הפרלמנט ושל בתי המשפט?
 8. מהו המעמד החברתי של המילואים בחברה ובתרבות הרווחת במדינה.
 9. מהו סטטוס המוקנות לאפשרות ההפעלה של כוח האדם ושל ציוד הלחימה במסגרת המילואים.
 10. האם קיים צורך להרחיב באורח משמעותי ובמהירות את ההיקף של כלל הכוחות המזוינים? מהו משך הזמן הדרוש לגיוס המילואים מהרגע שבו מתקבלת ההחלטה ועד הרגע שבו הכוחות מוכנים למלחמה?
 11. מהו משך הזמן הדרוש כדי להגיע לכשירות מבצעית של חיילי המילואים, של יחידות המילואים ושל עוצבות המילואים?
 12. כיצד רותמים את הפוטנציאל הכלכלי ואת המשאבים הפיזיים של המדינה למען שירות המילואים?
- הקריטריונים האלה, אם נכיל אותם על צבאות בעולם, יכולים להאיר יתרונות וחוזקות מצד אחד, וחסרונות וחולשות מצד אחר של כל צבא וצבא.

השינויים במציאות שמחייבים לשקול את מהות המילואים ואת מידת התאמתם

מעבר לקריטריונים ולמאפיינים של הצבאות, המציאות המתהווה בעולם בתחום המלחמות והקונפליקטים החמושים מחייבת לברר מחדש את מהות המילואים במסגרת הכוחות המזוינים. הסוגיה הראשונה שיש לברר היא היעלמותה של תופעת הגיוס הכללי שאיפיינה את המלחמות במאות ה־19 וה־20. לא נראה שצפוי גיוס כללי במדינה כלשהי בעתיד הנראה לעין.

השינויים באופי המלחמות, בשכירותן, בעוצמתן ובתוצאותיהן מביאים לשינויים ברכיב המילואים בצבאות. גם השינויים החברתיים משפיעים על מידת ההרחבה או ההפחתה של רכיב המילואים בצבא. טענה רווחת היא שעם תום המלחמה הקרה בין ארצות־הברית לברית־המועצות נעלם החשש מפני מלחמות רחבות ידיים בין מדינות,

וכל שנשאר הוא מלחמות אסימטריות ומאבק בארגוני טרור בעולם. אכן התמוטטות ברית-המועצות שינתה את פני העולם. עם זאת ראוי לזכור כי מ-1990, השנה שבה התפרקה ברית-המועצות, לחמו ארצות-הברית ובעלות בריתה בשתי מלחמות גדולות למדי במפרץ הפרסי, בעיראק ובאפגניסטן; כוחות נאט"ו הכריעו את צבא סרביה; רוסיה הפעילה כוחות צבא גדולים בסכסוך עם גאורגיה ובאוקראינה.

התמעטות המלחמות הגדולות והמתועשות והעלות הגבוהה הכרוכה בהחזקת צבא מודרני הביאו מדינות רבות לבטל או להפחית מאוד את גיוס החובה. כתוצאה מכך הגודל המספרי של הצבאות הצטמצם. צבאות המבוססים על צבא מתנדבים מקצועי לא פלטו חיילים משוחררים לשירות מילואים גם באותם הצבאות שכללו בעבר כוח מילואים משמעותי. במציאות שבה גיוס החובה מבוטל, הצבאות הולכים וקטנים ומתבססים על צבא קבע של מתנדבים נזחה הפרקטיקה של גיוס מילואים על פי החוק, ואומץ מודל של מילואים המבוסס על התנדבות. המשמעות של מילואים מתנדבים היא ביסוס ההתנדבות על פיצוי כספי/כלכלי וחברתי הולם. אחת התוצאות של הגישה הזאת היא שגודלו של כוח המילואים נגזר, בין היתר, ממצבו של שוק התעסוקה ומיכולת ההשתכרות הממוצעת בשוק העבודה. במילים אחרות: מערך המילואים הופך להיות בלתי יציב.

ביסוס הממדים המספריים והכמותיים של צבא על המילואים מצד אחד וזניחת הגיוס ההמוני ושירות החובה מצד אחר מותנים ביחסי הגומלין בין החברה בכללותה לבין הממסד הצבאי. תהליכים חברתיים שמקורם אינו בהכרח במלחמות ובקונפליקטים מזוינים הביאו לנתק בין החברה לשירות הצבאי. התפרצות זרמים חברתיים בארצות-הברית ובאירופה בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת לא הייתה תוצאה של המלחמה בווייטנאם או של המלחמה באלג'יר או של המלחמות האחרות של סוף עידן הקולוניאליזם באפריקה ובאסיה. אף על פי כן הייתה לזרמים החברתיים האלה השפעה של ממש על השירות הצבאי בכלל ובכל צורותיו. כיום, בעשור השני של המאה ה-21, התמעטו הצבאות שבהם המילואים הם רוב מניינו של הכוח הצבאי, והתרבו הצבאות שבהם המילואים הם רכיב משלים לכוח הקבוע המגויס כל הזמן.

תופעת המילואים בצבאות של היום

השימוש המסיבי במילואים הוא כנראה תופעה של העבר. "תקופת הזוהר" של השימוש במילואים במלוא היקפם הייתה בשתי מלחמות העולם, במלחמת קוריאה, במלחמות של מדינת ישראל, ב"מלחמת הרמדאן" המצרית (1973) ובמלחמת עיראק-איראן בת שמונה השנים. גיוס המילואים לקראת המלחמות האלה נבלע בגיוס הכללי של אזרחים שנקראו לשירות צבאי לפי חוקים וצווים מיוחדים. רבים מהם גויסו ללא כל ניסיון צבאי קודם וללא כל השתייכות בעבר למסגרות צבאיות.

במלחמות העולם גייסו המדינות הלוחמות עשרות מיליוני אזרחים באמצעות גיוס כללי. התשתית שקלטה אותם והפכה אותם לחיילים הייתה של צבאות קטנים יחסית. התהליך הזה נמשך חודשים ארוכים – לעיתים שנתיים ויותר. בחלוף השנים התהפכה המגמה: במדינות רבות נועדו המילואים לתמוך בצבא הסדיר הנושא בעול הביטחון הלאומי וכן להשלמתו בשעת חירום ובמלחמה. ברוב הצבאות התמיכה של חיילי המילואים מתמקדת בסיוע ליחידות לוחמות. מדובר בסיוע בתחומי הלוגיסטיקה, הרפואה, החימוש, הקשר וכדומה. את הסיוע הזה נותנים, בין היתר, בעלי מקצועות ייחודיים המגויסים אישית מאזרחותם. בחלק מהצבאות אורגנו המילואים ביחידות חילות. הסידור הזה מאפשר לגייס אותן ולהפעיל אותן במתכונת עוצבתית בעלת ייעוד מוגדר וכך לשתף אותן במערכות משולבות (Joint Operations). יש צבאות אחרים שמחזיקים במילואים כדי שישמשו תגבורות לצבא הסדיר ולהשלמת תקנים ואבדות. ברוב הצבאות קיימת תשתית ארגונית קבועה לשליטה באנשי המילואים ועומדים לרשותה מתקני אימונים והדרכה, מחסני נשק וציוד וכן אמצעי שינוע.

בצבאות שונים היחס בין הכוחות הסדירים לבין כוחות המילואים הולך ומשתנה: יש צבאות שבהם מערך המילואים גדול יותר מהסדיר, ויש דוגמאות הפוכות. ככל שהיקפו של מערך המילואים גדול יותר מהיקפו של הכוח הסדיר – כך מוכנותם של חיילי המילואים למלחמה יותר נמוכה. קיימים צבאות שבהם מערך המילואים הוא וירטואלי במהותו. מערך כזה מבוסס בעיקר על רשימות של בוגרי השירות הצבאי שניתן לגייס אותם באופן אישי כאשר מוכרז גיוס כללי.

ישנם צבאות שלא אירגנו את מערך המילואים שלהם במסגרת של עוצבות רב-חילות לוחמות אלא העדיפו לארגן אותם ביחידות מקצועיות או אפילו לא לשייכם כלל למסגרות כלשהן אלא להציב אותם בכל פעם במקום אחר בהתאם לצרכים. אשר ליחידות, המגמה המקובלת אינה לארגן את המילואים ביחידות לוחמות אלא ביחידות תומכות לחימה המעניקות סיוע בהעברת כוחות מעבר לים או אל מדינה שכנה, בתחזוקתם ובקיומם בזמן הקונפליקט האלים.

יש מדינות שבהן אנשי המילואים הפעילים ייקראו לשירות רק במקרים של אירועים לא שגרתיים: אסונות טבע, התגוננות מפני טרור פנימי, התמודדות עם מהומות פנימיות, מתן סיוע הומניטרי מחוץ לגבולות המדינה. קיימים ארגוני מילואים המיועדים לפעול בתוך מדינתם בלבד בתחומים כמו ביטחון וסדר פנימיים והגנת העורף האזרחי.

בין מערכי המילואים יש לפחות מכה משותף אחד: הזמן הדרוש לגיוס, לשינוע, לפריסה ולהפעלה של הכוחות. הזמן הזה הוא ארוך יחסית. הוא מחייב הכנות ממושכות וכן אימונים, הצטיידות ושינוע, שהם בולעי זמן ידועים. רוב הצבאות נמנעים משימוש בכוחות המילואים בסכסוכים שהיקפם מוגבל ושנמשכים זמן רב. רוב המדינות לא בנו לצבאותיהן תשתית אזרחית המוכנה כל הזמן לגיוס למלחמה (כפי שבנתה ישראל).

הצבאות נשענים לרוב על התשתית הממשלתית ועל התשתית הכלכלית והמשקית המדינתית הקיימת. אלה מעניקות להם בעת חירום שירותים צבאיים באמצעות חברות אזרחיות ושירותים ממשלתיים תמורת תשלום מלא ובזמן לא מהיר יחסית.

דוגמאות לצבאות בעלי רכיב מילואים ניכר

ארצות-הברית

השירותים המזוינים האמריקאיים כוללים מרכיב גדול של מילואים מסוגים שונים. השיעור של משרתי המילואים מכל הסוגים – כולל המשמר הלאומי – עומד על כ-47% מהכוח הצבאי הכולל של ארצות-הברית. המילואים לסוגיהם, שמיועדים להשלים את הכוחות הסדירים בעת פעולה מעבר לים, אמורים להימצא ברמת הכשרה ומוכנות הדומה לזו של הכוחות הסדירים. בפועל המצב הזה מתקיים במידה חלקית בלבד.

היקף הכוחות המזוינים של ארצות-הברית אינו מוכתב מאילוצים קשים כמו אלה הקיימים במדינות קטנות, ובהן ישראל, הנמצאות בקונפליקטים ממושכים. היקף המילואים נקבע על פי היקף המשימות שממלאת ארצות-הברית בעולם. ואכן מחויבותה של ארצות-הברית לסדר העולמי גדולה יותר ממחויבותה של כל מדינה אחרת. ארצות-הברית מעולם לא צידדה בשירות חובה צבאי הכפוי על אזרחיה באמצעות חוק, אלא רק כאשר נראה היה שאין ברירה אחרת. הכוחות המזוינים של ארצות-הברית מושתתים על צבא מתנדבים מקצועי משום שארצות-הברית אינה צופה בעתיד מלחמות מתועשות נוסח המחצית הראשונה של המאה ה-20. היא גם לא צופה מלחמות הדומות לזו שהתחוללה בווייטנאם.

למושג "אזרח-חייל" מתנדב יש עוצמה רבה בתרבות האמריקאית. התוצאה היא צבא מתנדבים מקצועי, קטן יחסית לאוכלוסייה הכללית, אך אליו יכולים להצטרף בעת מלחמה מיליוני אזרחים. היטיב לבטא את המסורת הזאת גנרל ג'ורג' מרשל, שהיה ראש המטה הכללי של הצבא האמריקאי במלחמת העולם השנייה. בתום שירותו הצבאי כתב מרשל למזכיר ההגנה כי "המשימה החשובה ביותר של הצבא הסדיר היא לספק למילואים ידע, סגלי מומחים ומתקנים לאימון האזרח-החייל. ביטחון העולם מותנה בכך".³ האמירה הזאת של אחד הקצינים האמריקאיים הבכירים ביותר במלחמת העולם השנייה התאימה לעידן המלחמות הגדולות והמתועשות ולמודל גיוס החובה שהיה קיים אז בארצות-הברית.

ב-1982, כשלושה עשורים אחרי, התבטא באותו הנושא מזכיר ההגנה קספר ויינברגר: "בעינינו כוחות המילואים כבר אינם כוחות מילואים... במקום זה המילואים הם חלק אינטגרלי מהכוחות המזוינים של ארצות-הברית ושל נאט"ו. על המילואים להיות מיוזג של החיילות המקצועיות עם המקצוענות של האזרח-החייל. רק כך נצליח לבנות כוח צבאי שיבטיח את החופש שלנו".⁴ השאלה היא עד כמה אכן תאמה המדיניות הנחרצת

הזאת את השינויים במציאות במהלך השנים. אף שעדיין יש לשירותים המזוינים של ארצות-הברית רכיב מילואים מספרי נכבד, בעיקר לצבא (Army), המגמה היום היא מילואים שמשלימים את הכוחות הסדירים ושאינם רכיב מרכזי ביכולות הצבאיות. לדוגמה, במערכות "מגן המדבר" ו"סופה במדבר" נגד עיראק בשנים 1990-1991 השתתפו 85 אלף חיילי מילואים מתוך כ-600 אלף חיילים בקואליציה שגיבשה ארצות-הברית. הם אורגנו ביחידות מקצועיות. גם במערכות ביוגוסלביה לשעבר השתתפו יחידות מילואים ובהן גדוד מסוקי קרב ומפקדת דיוויזיה משורינת במילואים של המשמר הלאומי מטקסס שאינם רכיב צבאי דומיננטי כמקובל בצה"ל.

הרכיב המיוחד של מילואי ארצות-הברית הוא המשמר הלאומי, שהוא תוצר היסטורי של התהוות ארצות-הברית בתחילת המאה ה-17. השירות הזה נשען על היסטוריה, על מורשת ועל ערכי העבר לא פחות מאשר על צרכים ענייניים במציאות של היום. מיליציות של המדינות (States) הפכו למשמר לאומי הכפוף לשתי סמכויות חוקתיות: הממשל הפדרלי והממשל הנפרד של כל מדינה ומדינה בארצות-הברית. המשמר הלאומי היה הישות הצבאית הראשונה שממנה החל הגידול העצום של הצבא האמריקאי במלחמת העולם השנייה אחרי צבא הקבע הקטן. בתחילת המאה ה-21 מנה המשמר הלאומי – ובו רכיב של צבא יבשה, בעיקר חיל רגלים (חי"ר), ורכיב אווירייה – כ-462 אלף חיילים. אלה מאורגנים ב-28 חטיבות חי"ר (כ-100 גדודים) ובאוויריית המשמר הלאומי. כל אנשי המשמר הלאומי הם מתנדבים ולא מגויסי חובה. אנשי המשמר הלאומי וכן חיילי המילואים של הכוחות המזוינים בארצות-הברית מוגדרים אזרחים-חיילים, ושירותם נחשב למשרה משנית לצד עבודתם הקבועה. המשרה הזאת מתוגמלת היטב הן באימונים והן במלחמה. השכר מותאם לשכרו של חייל בשירות קבע מקצועי מתנדב ולא להכנסתו של איש המילואים מעבודתו האזרחית. כמו כן זכאים משרתי המילואים ובני משפחותיהם להטבות בזמן שירותם. ההטבות כוללות ביטוחים שונים, מלגות ללימודים והחזרי מס מסוימים. שירות מילואים ממושך יכול לזכות את המשרת בזכויות פנסיה בהגיעו לגיל 60. בממוצע נדרשים אנשי המשמר הלאומי להתאמן במשך 40 יום בשנה.

אשר לזמינות המבצעית של יחידות המשמר הלאומי – מאחר שייעודן הוא בעיקר להתמודד עם אסונות טבע בארצות-הברית ולשמור על הסדר הציבורי אם הופר בממדים חמורים, הרי גיוסן והפעלתן הם מהירים למדי. צירופן לכוחות הקבע לפעולה מעבר לים הוא תהליך ארוך הרבה יותר.

מקרה מבחן אירע ב-1961, במשבר ברלין השני, כאשר ברית-המועצות וגרמניה המזרחית החלו בחלוקת העיר באמצעות חומה בלתי עבירה.⁵ ארצות-הברית הגיבה אז בגיוס חלקי של 150 אלף אנשי המשמר הלאומי, בגיוס מילואים של הצבא ובהארכת שירות החובה. במקביל אישר הקונגרס את בקשת הנשיא קנדי לגייס עוד 250 אלף

אנשי מילואים. במהלך חודשי המשבר גויסו שלוש דיוויזיות של המשמר הלאומי: שתי דיוויזיות רגילות וכן דיוויזיית האימונים של המשמר הלאומי. הפעולות האלה ופעולות נוספות איפשרו להעמיד שלוש דיוויזיות למשימות קרביות בלי לפגוע באימוני המשמר הלאומי שנועדו לאפשר גיוס כוחות נוספים. תהליך הגיוס נמשך כחמישה חודשים. במושגים אמריקאיים מדובר בגיוס מהיר. במושגים ישראלים מדובר בתהליך בלתי מתקבל על הדעת. במהלך החודשים האלה סיימו שלוש הדיוויזיות תוכנית אימונים בת 13 שבועות שהביאה אותן לרמה הנדרשת. בסופו של דבר נדרשו 7 חודשים כדי להעלות את מספר הדיוויזיות הכשירות של הצבא מ-11 ל-16.

בתגובה לאותו משבר בברלין גייס חיל האוויר האמריקאי 25 טייסות קרב ו-6 טייסות תובלה מהכוח האווירי של המשמר הלאומי. כמה טייסות קרב נפרסו באירופה כ-6 שבועות אחרי שנקראו לשירות. במקביל גויסו מתוך מילואי חיל האוויר הסדיר 5 טייסות להובלת גייסות. הן הגיעו לכשירות מבצעת בתוך 3 חודשים מיום הקריאה. הצי גייס 8,000 חיילים ליחידות נגד צוללות.

משבר חומת ברלין ב-1961 הוא המקרה הראשון בתולדות ארצות-הברית שבו גויסו אנשי המשמר הלאומי ומילואי הצבא כדי למנוע מלחמה ולא כדי להשתתף בה. אף שהתברר כי הגיוס היה יעיל מהבחינה המדינית, הרי אופן התנהלותו לא השביע את רצון המטות הכלליים, בעיקר עקב הזמן הרב שנדרש לתגבור של כלל הכוחות הצבאיים. מפקדי הצבא האמריקאי הבינו כבר אז שנדרש שינוי, אולם ההכרה בכך שהוא הכרחי הגיעה רק אחרי מלחמת וייטנאם. לסיכום הסעיף הזה שהוקדש לארצות-הברית: מנהיגים פוליטיים וראשי השירותים בארצות-הברית טענו לא אחת שעצם הגיוס של כוח מילואים משמעותי בזמן רלוונטי מכיל יסוד הרתעתי היכול למנוע הידרדרות ממשבר למלחמה.

בריטניה

באופן מסורתי – במשך מאות שנים – נשענו הכוחות המזוינים הבריטיים על צבא מתנדבים מקצועי ולא על גיוס כללי. במלחמות העולם הוכרז גיוס כללי, אבל בין המלחמות ואחריהן הנטייה הייתה לחזור ולבטל את גיוס החובה. הכוחות המזוינים הבריטיים נשענים מאז 1963 על צבא מתנדבים מקצועי, על השלמות מילואים – בעיקר לצבא היבשה – ועל הצבא הטריטוריאלי (TA) המיועד להגן על המולדת ולא לפעול מחוץ לבריטניה. מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת התבססה בבריטניה מגמה פוליטית וכלכלית שלפיה יש להפחית את ההוצאות על השירותים המזוינים (זרועות בכינוי הצה"לי) מצד אחד, ולתת מענה לאיומים אפשריים באמצעות הרתעה גרעינית (צוללות מונעות גרעין הנושאות טילים גרעיניים וטילי שיוט) מצד אחר.

אף שבריטניה לא ויתרה לחלוטין על השלמות מילואים לשירותים הסדירים, מרכזיותם פחתה משיקולי תקציב ומכך שצבא מתנדבים מקצועי אינו מזרים דרך קבע מפקדים וחילים לשירות מילואים. למרות זאת לא ויתרה בריטניה – שלהערכתה אין באופן שום מלחמה כוללת שבה היא צפויה להשתתף – על נוכחות צבאית במרחבים שבהם אולי תיאלץ להתערב בעתיד. את הנוכחות הזאת היא מקיימת בעיקר באמצעות הצי הבריטי – בים התיכון, באוקיינוסים האטלנטי והשקט, במפרץ הפרסי, במזרח הרחוק ובאיים הקריביים. הכוח הימי הזה כולל צוללות גרעיניות וספינות שטח (מלחמת פוקלנד ב־1982 הוכיחה שבריטניה לא הזניחה לחלוטין את האפשרות לניהול מלחמה ומערכה במרחק של אלפי קילומטרים מהמולדת).

ויכוח מעניין התעורר בממלכה המאוחדת בשנות ה־70 של המאה הקודמת על המגמה של הממשלה ושל השירותים המזוינים להפחית את כוח המילואים. החלטות הממשלה להפחית את היקף השירותים המזוינים נבעו מהרצון להפחית את ההוצאה הלאומית על השירותים הצבאיים. ממחקר ביקורתי שפורסם ב־1976 על המגמה להקטין את כוחות המילואים של הממלכה ניתן ללמוד על מקומם של המילואים בתפיסת הביטחון הלאומי של הממלכה. את המחקר, שכותרתו הייתה "כוחות המילואים של בריטניה"⁶, כתב אז ראש הממשלה לשעבר, סר אלק דאגלס־יוס. במחקר פרס יום את עיקריה של מדיניות ההגנה הבריטית ואת תפיסת המילואים הלאומית הנובעת מהם. מדובר בעיקר ביחסי הגומלין וההתניות בין תפיסת הביטחון הלאומי לבין המבנה והארגון של מערך המילואים.

הטענות נגד הקטנת המילואים נשענו על ההנחה ששלום וביטחון הם ביטויים יחסיים וכי לא קיים מצב של ביטחון מוחלט בעולם המקוטב של אז. גם ההרתעה – כתב יום – אינה מושג פיזי המתקיים בשטח, אלא תובנה השוכנת בתודעת היריב או בתודעה העצמית של הצד העמית. אי־אפשר היה להתעלם ממשברים עם פוטנציאל למלחמה בעולם המקוטב שלפני התפרקות ברית־המועצות ומהסבירות הגבוהה למעורבות של בריטניה במשברים האלה. הכוחות הצבאיים הסדירים – הדגיש יום – גם אם איכותם גבוהה, ומערכות הנשק שברשותם מתקדמות, עלולים להיות קטנים מדי. הנחיתות הזאת – כך טען – עלולה לאלץ את בריטניה לאיים בהפעלת נשק גרעיני כדי להרתיע, וזוהי סביבה שיש בה הרבה מאוד סיכונים ורק מעט סיכויים. לכן קבע יום כי בין הכוחות המזוינים הסדירים לבין השימוש בהרתעה גרעינית חייב להיות כוח צבאי משמעותי שיהיה שלב ביניים הבולם הידרדרות מהירה לעבר איום בהפעלת נשק גרעיני. הכוח הצבאי המשמעותי הזה הוא המילואים שמאפשרים הרחבה סבירה של היכולות הצבאיות.

צבא סדיר קטן הוא נוח לממשלות מההיבט התקציבי. למטות הכלליים צבא כזה מאפשר להשקיע יותר לעומק מאשר לרוחב. אולם כאשר מערערים על הצורך ועל

התועלת שבמערך המילואים, יש בכך משום אי־התייחסות לממד הזמן בעימות אפשרי. הפוטנציאל להרחבת הכוח הצבאי כדי למנוע נחיתות כמותית יש בו כדי למתן ולעצור את ההגעה לשימוש בהרתעה גרעינית. זו הייתה המסקנה שאותה הדגישו בבריטניה מי ששללו את המגמה של הקטנת הכוח הצבאי. המסר שלהם היה שרכיב מילואים כמותי משמעותי הוא הכרחי להרתעה, למניעת מלחמה ולדחיית המעבר להרתעה גרעינית פעילה.

המילואים בישראל: דוגמה ייחודית

לכאורה, צה"ל אינו צבא יוצא דופן, והוא דומה לצבאות מודרניים אחרים בעולם. אולם בכל הקשור למילואים הוא צבא ייחודי. תופעת המילואים היא שעיצבה את צה"ל, והיא עדיין מאפיינת אותו והופכת אותו לייחודי בין הצבאות בעולם. התפיסה הרווחת בישראל הייתה מאז ומתמיד שהיא מדינה הנתונה כל הזמן לאיום קיומי. בעיני ההנהגה הפוליטית והצבאית, המזרח התיכון היה תמיד מרחב עוין השרוי במתיחות מתמשכת – מתיחות שעלולה להוביל כמעט בכל רגע למלחמה נגד ישראל. גם אחרי שהאיום הקיומי המסורתי איבד את משמעותו האובייקטיבית הוא נשאר נוכח בהווה הישראלית.

בתחילת שנות ה־50, שבמהלכן נבנה צה"ל של אחרי מלחמת העצמאות, זרמו למדינה הצעירה גלים של עולים חדשים. צה"ל, על מילואיו, הפך בתוקף הנסיבות ל"כור היתוך" לאומי־חברתי מהמעלה הראשונה, דהיינו הוא הפך – גם בעיני עצמו – לארגון חברתי ערכי ראשון במעלה. במילים אחרות, באמצעות השירות הצבאי בסדיר ובמילואים יצר צה"ל אזרחים שמסוגלים להשתלב בקהילה הלאומית האזרחית. זוהי תופעה נדירה בעולם הצבאי.

המושג "אזרח־חייל" לא היה חידוש ישראלי. מאז המהפכה הצרפתית הוא הופיע בתקופות שונות במדינות רבות ואף נשמר בהן עד היום. הייחוד הישראלי של המושג התבטא בטוטליות שלו ובאופן מימושו. בישראל טווח הזמן בין קריאת האזרח לדגל לבין חיולו ויציאתו לקרב הוא הקצר ביותר בעולם. כמה קצר? המעבר ממצב של "לא מלחמה פעילה" (שכונה בדרך כלל "שלום") אל מצב מלחמה עלול להיות מיידי ונמדד בשעות. לכן היה הכרח לגייס את המילואים בתוך 24 עד 72 שעות מהקריאה. זו הסיבה שהטוטליות של המילואים בישראל לא הושתתה על התנדבות – כמקובל בצבאות רבים בעולם – אלא על חיוב בחוק.

במהלך השנים התקבעה בקרב ההנהגות הישראליות דעה נחרצת על כך שבהשוואה למדינת ישראל, המשאבים של מדינות ערב הם כמעט תמיד בלתי מוגבלים (מה שלא תמיד היה מדויק). בשל התפיסה הזאת הגיעה ישראל למסקנה שעליה לגייס את כל המשאבים האפשריים לקראת מלחמה צפויה – אנשים וחומר כאחד. ואכן

בארבעת העשורים שלאחר מלחמת העצמאות היו המילואים עיקר המסה של הכוח הצבאי הישראלי. בשל כך הפך דווקא מרכיב המילואים למעצב החשיבה הצבאית הן בסביבה האסטרטגית והן בסביבה האופרטיבית. זו הסיבה לכך שצה"ל נחל אכזבות וכישלונות כל אימת שהמטות הכלליים והפיקודים המרחביים הזניחו את תפקידם בבניית המילואים ובהכנתם לאפשרות של מלחמה בלתי צפויה. זה קרה בדרך כלל בתקופות שבהן צה"ל הניח כי ניתן להתמודד עם מצבי משבר ועם עימותים מורכבים בעיקר באמצעות הצבא הסדיר, והמילואים ישלימו אותו לפי הנסיבות.

במקביל לצבא גם המשק הישראלי תיפקד ונהג על פי פרמטרים של כלכלת ביטחון. לכן מלאים חיוניים של ממשלות ישראל לצורכי המשק האזרחי הותאמו בראש ובראשונה לצורכי מלחמה אפשרית.

המושג "התרעה" מפני מלחמה מעסיק את כל הצבאות בעולם. בצבאות שונים הוענקו לו משמעויות שונות, אולם בכולם הוא קשור להיערכותן של כל הישויות – המדינית והצבאית – לקראת אפשרות של מלחמה. הייחוד הישראלי למושג "התרעה" – שהעסיק את הממשלות ואת המטות הכלליים יותר מכל עניין אחר – היה הקישור ההדוק שנעשה בינו לבין גיוסו של מערך המילואים.

הצבא הסדיר היה ונותר קטן בהשוואה לצרכים הכוללים. לכן רוב הכוח הצבאי בישראל הוא עדיין עוצבות המילואים. את הכוח הזה יש לגייס, לצייד ולהטיל למערכות ולקרבות במהירות העולה על המהירות שבה פועלים צבאות ערב הסדירים או ארגונים לא־מדינתיים כמו חזבאללה וחמאס. היחס המספרי בין חיילי הצבא הסדיר לבין חיילי המילואים אינו קבוע, אולם הממוצע הוא 1:5 לטובת חיילי המילואים. אלה מאורגנים ביחידות לוחמות, מסייעות ומשרתות ולא במאגרי כוח אדם, שאם לא כן, המגויסים לא יכולים היו לעמוד במעבר המהיר ממעמד של אזרחים פרטיים למעמד של כוח צבאי המוכן לקרב.

המושג המעצב הוא "אזרח־חייל", דהיינו אזרח הנתון מרצונו, או שלא מרצונו, במסגרת צבאית במשך עשרות שנים. המסגרת הזאת, הנכפית על האזרח על פי החוק, לא הייתה מחזיקה מעמד אלמלא היו ערכיה המעשיים נחלת הפרט והחברה. אכן הכורח לגייס במהירות מסות אנושיות גדולות בסדיר ובמילואים הוא שעומד מאחורי אופיו הטוטלי של השירות הצבאי בישראל. ללא שירות חובה מקיף לא ניתן היה לבנות את מערכי המילואים על בסיס חיילים שאומנו והתנסו בשירות צבאי מסודר – מה שמלמד על הזיקה ההכרחית בין הכוחות הסדירים לכוחות המילואים.

במהלך 20 השנים האחרונות פחת עד מאוד ההיגיון שמאחורי טוטליות הגיוס לשירות סדיר ולשירות מילואים. הסיבות לכך היו יציאתן של מדינות אויב ממעגל המלחמה (הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן ומלחמות האזרחים ברבות ממדינות ערב), סדקים הולכים ומעמיקים בחברה הישראלית, קשיי תקציב, תפיסות שגויות

של המטות הכלליים שייחסו יכולות מוגזמות לצבא הסדיר וכן נטישת התפיסה הבן-גוריונית שלפיה צה"ל הוא "כור היתוך" חברתי. הנטישה הזאת נגרמה גם בגלל הקיטוב החברתי והאידיאולוגי בחברה הישראלית שגורם לרבים לשאול: כור היתוך – בשביל מה זה טוב?

במלחמות שפרצו ביוזמת ישראל או ביוזמתן של מדינות ערביות היו כוחות המילואים "משאב קצר מועד". זהו חיסרון שמאפיין צבאות בעולם שבהם רכיב המילואים הוא משמעותי. לא ניתן להחזיקם מגויסים תקופה ממושכת, שכן חיילי המילואים המגויסים הם שיעור גבוה מאוד מתוך כלל האוכלוסייה. למציאות הזאת – על אילוציה – הייתה השפעה עמוקה על האסטרטגיה הצבאית שנקטו ממשלות ישראל וצבאה לקראת מלחמה, במהלכה ואחרי הפסקת הקרבות.

במשך שנים נהג צה"ל לגייס מילואים למבצעים צבאיים, גם אם לא הופעלו בהם כוחות גדולים. כמעט שלא נערכו מבצעים, גם מוגבלים בהיקפם, ללא השתתפות מילואים. אפשר לקבוע כי גיוס המילואים נעשה בקלות רבה. ככל שהיקף הגיוס הנדרש היה קטן יותר, ההחלטה על הגיוס הייתה קלה יותר. אם נדרש גיוס נרחב, ההיסוס בנוגע להפעלתו היה מלווה בעבר בעיקר בשיקולים מדיניים. מאז מלחמת לבנון הראשונה נוספו לשיקול הדעת המדיני גם שיקולים חברתיים פנימיים.

סיכום

נראה כי זה כ-15 שנה נמצא צה"ל בתקופת מעבר בכל הנוגע למערך המילואים: מצד אחד הוא דוגל בתפיסה שעוצבה בשנות ה-50 של המאה הקודמת, אולם אינו דבק בה בגרסתה הראשונית. אף שלא הוכרז מעולם כי צה"ל נוהג לפי המודל של גיוס חובה סלקטיבי, בפועל קיים גיוס חובה סלקטיבי באמצעות הימנעות מחיוב חרדים וערבים לשירות צבאי ובאמצעות סלקטיביות בגיוס נשים. כיום, יותר מבעבר, יש סלקטיביות גם בחיוב לשרת במילואים.⁷ למרות המציאות הזאת הממשלות וצה"ל אינם מעיזים לעצב תפיסה שונה, אולי בצדק. ניתן להעריך כי הממשלות וצה"ל לא מתכוונים לעבור ממילואי חובה לפי חוק למילואים בהתנדבות כמקובל בצבאות בעולם. גם אין מגמה מובהקת בישראל לתת הטבות כלכליות למשרתים במילואים כדי להוסיף ממד של כדאיות לשירותם. ישראל וצבאה נמצאים, כאמור, במצב ביניים: טוטליות המילואים כבר אינה מתקיימת כבעבר, אך בה בעת אין נטייה להנהיג שינויים צבאיים, חברתיים וכלכליים במערכי המילואים, בדומה לשינויים שהונהגו בצבאות אחרים בעולם.

המגמה הכללית ברוב הצבאות המודרניים היא לראות במילואים כוח משלים ולא כוח עיקרי. המילואים מושתתים על התנדבות ועל הקניית יתרונות כלכליים למי שמשרתים בהם. עם זאת, לא נראית מגמה גורפת בצבאות העולם לוותר לחלוטין על שירות מילואים משלים, משום שבכל הנוגע לביטחון הלאומי נוהגות מדינות לשמור

על שולי ביטחון גבוהים. עם זאת, עדיין נשאלת השאלה אילו צבאות יתאימו את עצמם מהר יותר לאתגר המלחמות והקונפליקטים האסימטריים ומה יהיה חלקם של המילואים במאבק בישויות טרור לא־מדינתיות. זוהי סוגיה חשובה למחקר נוסף.

הערות

1. צבא מדינתי הוא צבא (Armed Forces) של ישות שיש לה מאפיינים של מדינה, יהא משטרה אשר יהא. במאה ה־21 הפכו עימותים אסימטריים בין מדינה לבין ארגון שאינו מדינתי לשכיחים. אסימטריה אינה עוסקת בהבדלי עוצמה וכוח. מלחמה אסימטרית (או קונפליקט אסימטרי) הם תופעה שבה מדינה מתמודדת עם ארגון לא־מדינתי, שאין לו אחריות מדינתית, אין לו צבא הסר למרותה של ממשלת המדינה, הוא נשען על פי רוב על האוכלוסייה שהיא פוטנציאל הלחימה שלו מצד אחד, ובתוכה הוא מוצא מחסה מצד אחר. יתר על כן, על פי רוב גם אין לארגונים כאלה מרכז שלטוני, רכיבי הארגון מפוזרים במרחב ואינם פרוסים בקביעות במקום מוגדר. "המלחמות החדשות" האסימטריות מאפיינות בדור האחרון את תופעת המאבקים החמושים בעולם.
2. למתעניינים בהשוואה בין צבאות בעולם מומלץ לעיין במקורות הבאים: דבורה ז"ק וגיא רביד, **מודלים של צבאות זרים ניתוח משווה**, ממד"ה, צה"ל, אפריל 2001; ניב דיאטלוביצקי, **מודלים של צבאות מילואים**, חיבור לשם עבודת גמר לתואר מ"א, אוניברסיטת תל־אביב, 2003.
3. Edward J. Philbin, James L. Gould, "The Guard and Reserve: In Pursuit of Full Integration", in *The Guard and Reserve in the Total Force*, National Defense University Press, Bennie J. Wilson III (ed.), Washington, D.C., 1985, p. 46.
4. ניב דיאטלוביצקי, **מודלים של צבאות מילואים**, חיבור לשם עבודת גמר לתואר מ"א, אוניברסיטת תל־אביב, 2003, עמוד 50.
5. Wilfred L. Ebel, "Toward Total Force Mobilization Readiness", in *The Guard and Reserve in the Total Force: The First Decade 1973-1983*, National Defense University Press, Bennie J. Wilson III (ed.), Washington, D.C., 1985, pp. 258-259.
6. דב תמרי, **האומה החמושה: עלייתה ושקיעתה של תופעת המילואים בישראל**, מודן, בן־שמן, 2012, עמוד 458.
7. "יש בישראל כ־400 אלף חיילים פוטנציאליים לשירות מילואים, אך רק 100 אלף מתוכם משרתים עשרה ימים ויותר. עם זאת, לא כולם משתמטים, שכן הצבא עושה מיונים משלו" (מדברי קצין מילואים ראשי, תת־אלוף שוקי בן ענת, בסקירה על מצבו של מערך המילואים בישיבת הממשלה השבועית ב־2 במאי 2010).