

המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

מסמך מדיניות בנושא מערך המילואים לאן?

מגיש: אל"ם יהודה ואך

ינואר 2019

**שינוי תפיסתי בנוגע למערך המילואים בצה"ל:
לידי: וועדת 'חוץ וביטחון'**

**הגדרת הבעיה:**

בשנים האחרונות אנו עדים לכול זעקה ההולכת וגוברת במערך המילואים, בעקבות הנטל ההולך וגובר על מערך מצומצם מאוד של אזרחים במדינת ישראל. כידוע בשנים האחרונות יושמה "וועדת רוני נומא" ( 2013) שבין עיקר מסקנותיה קבעה שיש **לרדד** את כמות המילואים, **לשנות** את מודל האימונים, ולתגמל את הנושאים בנטל. תכוניתה יושמה בין השנים- 2013-2018.

הוועדה בראשות האלוף "רוני נומה", נתנה פתרונות טובים וללא ספק, מקדמות הן את השיח המבורך סביב מערך המילואים והן באופן מעשי את האתגרים הרבים שניצבים בדרך ועשייתה מבורכת, יחד עם זאת ישנם מספר נושאים שעולים בשנים האחרונות והם שזורים לאורך שני העשורים האחרונים**. והן ממשיכות להישמע השקם והערב ונכון להשמיעם באוזניכם.**

**1. עיקרי הטענות שמושמעות באוזנינו הינן:**

1. היעדר **שוויון** מוחלט בין אלו המחויבים עפ"י חוק לבצע מילואים לבין אלו העושים.
2. **הכשרה לא מותאמת** באימונים אל מול האתגר האופריטיבי אותו נדרשים הגדודים לבצע.
3. **מיעוט משאבים** במסגרת לבנות האימונים השנתיות אליהם נקראים הגדודים לביצוע האימון.

**מטרת הנייר:**

להציע פתרון ארכימדי לתפיסת המילואים, באופן שיאפשר לצה"ל לבנות נכון את כוחו אל מול אתגרי הביטחון העומדים בפניו, מתוך תפיסת העולם של צבא העם, כאתוס מרכזי בחברה הישראלית.

**2. רקע:**

**"ביטחוננו בנוי קודם כל ובעיקר על חיל המילואים"** ( דויד בן גוריון 1949, "ייעוד וייחוד" ).

אתגרי הביטחון של מדינת ישראל בראשית הקמתה, הביאו את קובעי המדינות במדינת ישראל לאמץ את התפיסה של **"צבא העם"**, תמצית התפיסה דיברה על כך שכול בחור טוב לנשק למשך שנתיים ומיד לאחר שחרורו ימשיך וישרת במילואים עד גיל -50. תפיסת בניין הכוח של צה"ל הייתה שמשרתי החובה בצה"ל יבצעו את משימת אבטחת הגבולות השוטף, ואילו מערך המילואים ישמש בעיקרו ככוח עתודה לשעת חירום. במסגרת זו פעל צה"ל במערכות ישראל השונות ממבצע "קדש", דרך מלחמת ששת-הימים, יום- הכיפורים שם גויס מרבית סד"כ המילואים של צה"ל. מאז מלחמת לבנון הראשונה בה גויס רק חלק קטן ממערך המילואים כולו, וכך גם במבצע "חומת מגן". "במלחמת לבנון השנייה", והצורך המובהק לגיוס חיילי מילואים במספרים גדולים, חשפו למעשה את עומק השבר בו נמצא מערך המילואים ( יותר בסוגיית מוכנות מחסני החירום ובחוסר באימון הכוחות, פחות בסוגיית המוטיבציה לגיוס, שעמדה על אחוזים גבוהים מאוד) הלכה למעשה ועוררו שוב דיון ציבורי נרחב על חשיבותו של מערך המילואים וכיצד מדינת ישראל מכינה עצמה לעימות משמעותי בו תידרש לגייס סד"כ מילואים נרחב. במערכות הנוספות שהתקיימו מאז ( "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" וצוק איתן") גויסו מסגרות מילואים קטנות בלבד. והדיון הציבורי בסוגיה הולך ומעצים לאור השינויים באופי המלחמות הנראות לעין.

**3. מהות הדיון:**

**נכון להיום: אחוזים בודדים מקרב אזרחי המדינה בין הגילאים 22-50 משרתים במילואים**, שאר המשוחררים, או שאינם נקראים כלל למילואים, או שעושים ימי מילואים בודדים בלבד בשנה, מה שמקנה להם כשירות בסיסית בלבד ולא כשירות הנדרשת מם על- מנת לעמוד בתרחיש של מלחמה כוללת. להלן עיקרי הסיבות:

1. **גידול האוכלוסייה**- האוכלוסייה במדינת ישראל הולכת וגדלה ואתו כמות הגדודים הלוחמים שמבצעים משימות בט"ש, דבר שמפחית בצורך גיוס מילואים למשימות אלו.
2. **השתנות תרחיש החירום**-לאור סוג העימותים ותרחיש הייחוס אותו קבע צה"ל יחד עם ממשלת ישראל, ישנם כיום פחות יחידות לוחמות במילואים ובעקבות כך צומצמו אוגדות מילואים בשני העשורים האחרונים.
3. **חוק המילואים** מגביל את היכולת לקריאה לאנשי מילואים לשירות שאיינו מוכנות לחירום או תעסוקה מבצעית.
4. **כלכלית-**הצבא חוסך בימי מילואים מסיבות כלכליות, ולכן מפחית את הקריאה לאנשי המילואים.

על אף כל אלה, " מקרה הכול", האומר שצה"ל יצטרך להילחם ולנצח בעת ובעונה אחת בשתי זירות, היה ועודנו תרחיש סביר אליו צה"ל נערך ולשם כך יהיה עליו לבנות את כוחו ועוצמתו של מערך המילואים באופן שיוכל לחבור באופן אינהרנטי למערך הסדיר הלוחם ולעמוד במשימת התמרון, אותו צה"ל רואה כדרך היחידה להכריע אויב.

1. **החלופות האפשריות:**

**אפשרות ראשונה: "מילואים כתוספת לגוף עיקרי":**

עיקרי הרעיון- מצבות הלוחמים של צה"ל עלו בשנים האחרונות, מתוך כך, מערך הסדיר מסוגל לעמוד בפני המשימות העומדות לפניו באופן מלא. יחד עם זאת נדרשים היחידות ליכולות משלימות על- מנת לשמר את רציפות התפקוד של הגדודים, החטיבות והאוגדות הלוחמות ברכיבים נוספים שאינם נמצאים באופן רציף במערך הסדיר שביסודם:

1. **מפקדות- מרמת הגדוד ועד רמת האוגדה הכוללות: אנשי תקשוב, מודיעין ומנהלי לחימה.**
2. **כשירות יחידות ההספקה-נהגים, אנשי אחזקה.**
3. **מערך רפואי משלים- למתן טיפול רפואי במהלך הלחימה.**

**אפשרות שנייה:** **"הסדיר יתקוף, המילואים יגן":**

**עיקרי הרעיון**- טיוב מערך המילואים ככוח מגן בלבד, שעיקרו תפיסת הגבולות והגנה על הישובים, תוך "שחרור" המערך הסדיר למשימות התמרון בהתאם לתוכניות האופרטיביות.

**משמעיות מהתוכנית**:

1. **סיכון-** אמריה ברורה שאין צורך במערך מילואים סדיר לטובת מימוש התוכניות האופרטיביות.
2. רידוד הכשירות הנדרשת ממערך המילואים, והתאמתו למשימות ההגנה בלבד.
3. מתוך כך- רידוד האמל"ח הרלוונטי למשימות מסוג זה.
4. **הזדמנות-**בניית מערך המבוסס על היכרות עם השטח, משימה פשוטה יחסית לביצוע.

**אפשרות שלישית:** **"יחידות חוד לביצוע משימות בקצה המבצעי":**

**עיקרי הרעיון:** בניית יחידות מילואים מעולות, המסוגלות להוות נדבך משלים לגוף הסדיר של צה"ל, יחידות אלו יוכלו בתוך זמן הכשרה קצר להשלים את כשירותם ולהצטרף לכול משימה התקפית שתוטל עליהן.

1. **משמעויות מהתוכנית:**
2. שמירה על כשירות למלחמה בכול שנה בהתאם לכשירות האופרטיבית הנדרשת של כלל המסגרת הלוחמת.
3. שמירת מערך סדיר חזק המסוגל לשמר רצף כשירות במהלך כל השנה בדגש על: פיקוד ליבה איכותי.
4. בניית מפקדות מקצועיות- כאלו המדברות את המערכת הצהלי"ת, בדגש על מערך התקשוב, המודיעין ומערך האש.

**אפשרות רביעית: "החלופה המעורבת":**

המערכה הבאה שתפרוץ, תהיה ככול הנראה מהסלמה נקודתית שתוביל להידרדרות מהירה למציאות של מלחמה רחבה. הדבר יחייב את צה"ל לעבוד בעת ובעונה אחת במישורים רבים, האחד- להפעיל כוח מפתיע ומהיר לעומק שטח האויב על- מנת למנוע ממנו הישגים בשטחנו, במקביל יצבור צה"ל סד"כ משמעותי למשימת תמרון ובנוסף לכול אלו תתמודד מדינת ישראל עם אירועים אלימים בתוך גבולותיה, דבר שיחייב אותה להגן את התושבים ועל חופש התנועה ומרקם החיים האזרחי בתוך מדינת ישראל.

עיקר הרעיון:

1. בניית כוחות להגנה מרחבית על מנת לשחרר את הצבא הסדיר למשימותיו העיקריות, לתמרון.
2. השלמת כוחות למערכים הסדירים, שאינם נמצאים בסדיר, אך היכרותם עם הכוחות הלוחמים הדוקה ומקצועית. (כפי שהוזכר להלן)
3. גיוס חטיבות "חוד" בהקדם האפשרי שהוכשרו מבעוד מועד, לטובת השתתפות במהלכים המרכזיים אותם צה"ל מגדיר כמהלכים המרכזיים בהם הוא נדרש להתמודד באירוע קיצון.

ההמלצות: האפשריות שהוצגו כאן, הם תפיסתיים ומושפעים ממאפייני הלחימה ומיכולות מערך המילואים לבצע תפקידים אלו.

ע"כ ככול שכשירות הלחימה הנדרשת הינה נמוכה יותר ( " הסדיר יתקוף המילואים יגן") כך ישנה התאמה נוחה יותר לגיוס ולאימון מערך המילואים של צה"ל.

יחד עם זאת, מערך זה איינו יוכל להיות כשיר לביצוע מהליכם משמעותיים והתקפיים **( "יחידות חוד למשימות קצה")**, גם בהנחה שנידרש תגבור כוחות משמעותי בחזית הלחימה.

1. **ההמלצות :**
2. **החירום כמצפן לבניין הכוח-**בחינת הצורך האופרטיבי ( ביחס בין הגנה להתקפה ) ומהמשמעיות להפעלת סד"כ מילואים במרחבים השונים.
3. **חלוקת הכוח בהתאם לכשירותו בסדיר-** התאמת איכות וכשירות הסד"כ בייחס הנדרש למורכבות המשימה. קרי: ככול שהמשימה מורכבת יותר, כך יוקצה לה סד"כ שהכשרתו תואמת לשירותו בסדיר.
4. **קביעת כשירות נדרשת** לכול אחת מהקבוצות- מתוך כך התאמת התוכנית מותאמת לכול אחת מהקבוצות באופן שתבצע. ( יחידות החוד יאלצו להתאמן הרבה, יחידות ההגנה יתאמנו במודל תלת שנתי).
5. **הגדלת סך הנושאים בנטל-** מתוך ביצוע ההפרדה, ניתן יהיה לבצע את משימות ההגנה והעורף גם על מערכים שכיום אינם נושאים בנטל המילואים.
6. **שימור מודל התגמול-** בדומה למודל שהוכנס היום לסדיר- לוחמי חוד, ומשרתים בעורף.
7. **מבחן היישום:**

בהיעדר מלחמה, דרך הבחינה המרכזית ליכולת העמידה במשימה הינה דרך התרגילים והמודלים המבצעיים שצריכים להיבנות בהתאם לכול אחת מהמודליים המוצעים. את היחידות ייבחנו גורמים שיפקדו לכך מטעם המטה הכללי ובשילוב משרד הביטחון שייבנו צוות ייעודי לקביעת הקריטריונים ובחינת היחידות.

1. **השלבים למימוש התוכנית:**
2. אפיון האתגרים הצהל"ים לרמות השונות הכוללים את דרישת הסד"כ בהתאם לכול אתגר.
3. קביעת הכשירות הנדרשת ובניית מודל אימונים דיפרנציאלי בהתאם למסגרות השונות. **(חלק זה מהווה קושי גדול מאוד, כיוון שמשמעותו המרכזית תהיה, קיצוץ גדול מאוד במרבית היחידות שהדרישה המבצעית מהן תהיה נמוכה, ולהיפך: הגדלת הנטל מיחידת הקצה המבצעי )** הצגת התוכנית לאישור "וועדת חוץ וביטחון" הכוללת את משמעויותיה התקציביות.