

מערכי מילואים בצבאות מודרניים - נקודת מבט השוואתית¹

מדינות שונות אימצו לעצמן מודלים מגוונים של צבאות מילואים. מאמר זה סוקר את המודלים האלה ומשווה ביניהם מבחינת כשירותם, דפוס שילובם במערך הסדיר, עלותם ויחס החברה כלפיהם

מפליגים בצרכים הביטחוניים ובמבנה החברתי של מדינותיהם. שינויים כאלה הם נושא חשוב ללמידה. העובדה שצבא המילואים של צה"ל מושתת על עקרונות שיובאו מצבאות אלה מקנה משנה חשיבות לנושא זה. המחקר שלהלן מתבונן בכמה צבאות מילואים בעידן שלאחר תום מלחמת העולם השנייה ועד ימינו אלה, תוך שהוא שם דגש על המבנה שלהם ועל תהליכי השינוי שחלו בהם לאורך זמן.

קיים טווח רחב של גישות לעצם קיומו של צבא המילואים, להרכבו, לזיקותיו לצבא הסדיר, לדפוסי הפעלתו בשגרה ובחירום ולממשק שהוא מקיים עם החברה האזרחית. המחקר ההשוואתי בוחן מודלים שונים של צבאות מילואים ויוצר תמונה המאפשרת הבנה טובה יותר של אפשרויות הבנייה והתחזוקה של צבאות אלה. תמונה רחבה כזאת יכולה להיות בסיס לתכנונו של מערך המילואים העתידי בצה"ל.

« רקע תיאורטי: צבאות מילואים בעידן המודרני

המושג "צבא מילואים" הוא תולדה ישירה של המושג "צבא העם". שני סוגי הצבאות האלה נולדו באירופה בסוף המאה ה-18 ובתחילת המאה ה-19 כתחליף לצבאות השכירים. במקביל נולדה גם ההבנה, כי בעת מלחמה כוללת ומתמשכת - ובעיקר מול מדינות המסתמכות גם הן על גיוס המוני - לא יהיה די במאגר קבוע של מגויסים, אלא יהיה צורך להסתמך על מאגר רחב יותר של משאבי אנוש, שיגויס במיוחד לצורך המלחמה וישוחרר לאחריה.

כך נולד במלחמת האזרחים האמריקנית דפוס חדש של חייל שכונה "אזרח-חייל" (Citizen-Soldier) - אדם הממיר בשעת הצורך את עיסוקיו האזרחיים היום-יומיים בפעילות צבאית. בעת מלחמות נפוליאון החלו

« מבוא

נהוג לחשוב אצלנו שצבא המילואים בישראל הינו ארגון צבאי ייחודי, אשר שורשיו בתנאים המיוחדים של הסכסוך היהודי-ערבי. אבל האמת שונה במקצת: צבא המילואים הישראלי אינו המצאה מקורית. גם אופיו והרכבו אינם מקוריים, אלא מאפיינים מודל מסוים של צבא מילואים, אשר היה מקובל בחלקים שונים בעולם. העקרונות הבסיסיים של מבנה מערך המילואים יובאו לישראל משווייץ והותאמו לצרכיה של המדינה. צבאות מודרניים מתמודדים כיום עם שינויים



« ד"ר עוזי בן-שלום
« המרכז לפסיכולוגיה
צבאית בזרוע היבשה



« פרופ' זאב מעוז
« בית הספר לממשל
ולמדיניות, אוניברסיטת
תל-אביב



« קמ"א ג'ני ברנשטיין
« המרכז לפסיכולוגיה
צבאית בזרוע היבשה



כל מדינות אירופה – לא רק צרפת – להמיר את הצבאות השכירים ששירתו אותן עד אותה תקופה במודלים שונים של צבאות המוניים.

בין מלחמות העולם חלה התפתחות משמעותית בהתייחסות לצבאות מילואים. הצבאות המנצחים במלחמה הבינו כי עליהם להוריד את רמת הגיוס בצורה משמעותית לאחר המלחמה. יחד עם זאת היה עליהם להיות מוכנים למאמץ גיוס גדול למקרה של עימות גלובלי חדש. רעיון המילואים תפס תאוצה בעיקר בצבאות בריטניה וצרפת, אך גם בצבא האמריקני. תהליך החשיבה השיטתי על המבנה של צבא המילואים, על הרכבו ועל משימותיו בא לידי הבשלה במהלך המלחמה הקרה (Bond, 1980).

עם תום המלחמה הקרה חל שינוי מהותי בתפיסת האיום של מדינות רבות במערכת הבין-לאומית, ושינוי זה הביא להקטנה משמעותית בגודל הצבאות ולבחינה מחדש של מערכי המילואים. בחינה זו התבצעה בצל

« המושג של צבא מילואים הוא תולדה ישירה של התפתחות המלחמה בצבאות המערב ושל הדינמיקה שבין צורכי המלחמה למשאבי המדינה. עם זאת במדינות שונות התפתחו מודלים שונים למדי של צבאות מילואים »

שינוי מהותי בהגדרת המשימות המרכזיות של חלק ניכר מן הצבאות בעולם – ממשימות של לחימה בעצימות גבוהה למשימות של שמירה על השלום או של לחימה בעצימות נמוכה (Moskos, 2000). המושג של צבא מילואים הוא איפוא תולדה ישירה של התפתחות המלחמה בצבאות המערב ושל הדינמיקה שבין צורכי המלחמה למשאבי המדינה. עם זאת במדינות שונות התפתחו מודלים שונים למדי של צבאות מילואים.

« מסגרת מושגית ותיאורטית לניתוח צבאות מילואים »

על מנת לבנות מסגרת מושגית הולמת למחקר השוואתי על מערכי מילואים אנו חייבים ליצור הבחנה בין מודלים שונים של צבא, כפי שאלה התגבשו במהלך ההיסטוריה. אין הכוונה לסקור את כלל המבנים הקיימים היום או שהיו קיימים בעבר, אלא לציין רק את המודלים הרלוונטיים למחקר הנוכחי. מדובר במודלים המבוססים

כולם על צבאות של גיוס המוני.

■ **צבא מקצועי** – מורכב מכוח אדם מתנדב המשרת בצבא למשך תקופות ארוכות (חמש שנים או יותר). טווח הגילים של המשרתים בצבא המקצועי הוא רחב, ורוב המשרתים בו רואים בצבא שלב משמעותי בקריירה התעסוקתית שלהם ומקבלים שכר מלא עבור שירותם ברמות המקובלות במגזרים ציבוריים אחרים במשק. ראוי לציין כי בכל מודל של צבא ישנו גרעין של כוח אדם מקצועי בעל המאפיינים הנ"ל.

■ **צבא סדיר בגיוס חובה** – מורכב ברובו ממגויסים על-פי חוק גיוס חובה (מלא או סלקטיבי). תקופות השירות של כוח אדם זה הן קצרות עד בינוניות (בין כמה חודשים לשלוש שנים), וגילאי המגויסים נמוכים, יחסית (18-21). השירות בצבא הוא אומנם שלב חשוב בחייהם של המשרתים, אך לרוב אינו מוליך לקראת קריירה מקצועית של המגויסים. המגויסים מקבלים את הצרכים הבסיסיים מהמערכת הצבאית, אך אינם מקבלים שכר מלא דוגמת המשרתים בצבא המקצועי.

■ **צבא מיליציוני** – מבוסס רובו ככולו על כוח אדם אזרחי, המגויס אד-הוק – לרוב בעיתות חירום. בין גיוס חירום אחד למשנהו לא עובר הצבא המיליציוני הכשרה כלשהי. כמו המגויסים לשירות חובה, גם מגויסי הצבא המיליציוני מקבלים צרכים בסיסיים מהצבא, אך אינם מקבלים שכר מלא. צבא מיליציוני יכול להתקיים לצד מודלים אחרים של צבא באותה מדינה ובאותה נקודת זמן.

■ **צבא מילואים** – דומה לצבא המיליציוני במובן זה שהוא מבוסס על גיוסם של אזרחים, אולם בניגוד לצבא מיליציוני מגויסים אנשי המילואים לא רק בעת חירום, אלא גם כדי להתאמן. מגויסי המילואים מקבלים דרגות שונות של שכר – לרוב בהתאם לשכרם במגזר האזרחי. במקרים רבים מבוססים צבאות המילואים על כוח אדם ששוחרר משירות חובה, אך קיימים מקרים שבהם צבא המילואים נשען על כוח אדם שלא שירת כלל בשירות חובה או בצבא המקצועי.

מדינות שונות מקיימות מערך צבאי המורכב מגרעין מרכזי המשויך למודל אחד. גרעין זה נתמך במסגרות נוספות, המשויכות למודלים אחרים. הדפוס השכיח בהיסטוריה המודרנית של הצבאות הוא דפוס שבו קיימת מסגרת צבאית עיקרית – סדירה או מקצועית – ולצידה קיימת מערכת אחת או יותר של עתודה אנושית ומקצועית המופעלת בעיתות חירום. במהלך השנים עברו הצבאות המודרניים המרכזיים כמה מהפכים מבניים משמעותיים (Lynn, 1996; Dandeker, 1998). השינויים במבנה הצבא, דהיינו המעבר ממודל אחד למשנהו בנקודות זמן שונות, נגזרים מכמה גורמים עיקריים:

■ **תפיסת האיום**. ככל שהאיום נתפס כחמור יותר





■ **מבנה המשטר.** במדינות דמוקרטיות קיים מגוון רחב של מודלים צבאיים, ובכלל זה של מערכי מילואים. לעומת זאת, במדינות לא דמוקרטיות המודל השליט הוא מודל של גיוס חובה ושל מערך מילואים נומינלי, הקיים על הנייר, אך כמעט שאינו מופעל. מעבר ממשטר אוטוריטרי – ובייחוד ממשטר צבאי – למשטר דמוקרטי מלווה בדרך כלל בשינוי מודל הצבא מצבא של גיוס חובה לצבא מתנדבים, ולהיפך. **אילוצים כלכליים.** משבר כלכלי מוביל בדרך כלל לשתי מגמות סותרות: מצד אחד נוטה המדינה לקצץ בהוצאות הביטחון – ובמיוחד במערך המילואים – ומצד אחר משבר כלכלי, המלווה לרוב באבטלה, מגביר את האטרקטיביות של הגיוס לצבא. ואם המגויסים למילואים מקבלים תגמולים על שירותם – גם גוברת הנטייה באותן תקופות לשרת במילואים.

ניתן לסכם ולומר כי המבנה של צבאות המילואים נקבע באורח עקרוני על-פי השילוב בין האתגרים הצבאיים העומדים בפני המדינה לבין המבנה הפנימי שלה.

« מחקר של מערכי מילואים – המסגרת הבסיסית להשוואה

במחקר זה נערכה השוואה בין כמה צבאות מילואים מודרניים. ההשוואה התבססה על הממדים הבאים:

■ **היסודות ההיסטוריים של צבא המילואים.** מתי ובאילו נסיבות הוקם צבא המילואים? באיזה הקשר ביטחוני, מדיני וחברתי נהגה רעיון הקמתו? מה היו

וכמידי יותר, כך גוברת הנטייה להתבסס על צבא של מגויסי חובה, המגובה על-ידי צבא מילואים גדול ופעיל.

■ **גודל האוכלוסייה.** ככל שהמאגר האנושי העומד לרשות המדינה גדול יותר, כך קטנה הנטייה לבסס את הצבא על גיוס חובה ועל כוחות מילואים, וגדלה הנטייה לבנות צבא מקצועי. הסיבה: ככל שהאוכלוסייה גדולה יותר, גדלים הסיכויים שהמדינה תוכל לקיים את מסגרות הכוח הנדרשות באמצעות גיוס סלקטיבי או התנדבותי.

■ **ההרכב האתני והחברתי של המדינה.** ככל שהאוכלוסייה הטרוגנית יותר מבחינה אתנית, דתית או לאומית, הגיוס הוא לרוב סלקטיבי יותר – הן לצבא הסדיר והן לצבא המילואים.

■ **המסורת הלאומית והביטחונית של המדינה.** מדינות בעלות מסורת צבאית, שבה יש לצבא מעמד חברתי חשוב, נוטות להתבסס על צבא התנדבותי – בעיקר במערך הקבע שלו. הקצונה בצבאות האלה מורכבת מאנשים בעלי מעמד חברתי גבוה, וקיימת תופעה של המשכיות בין דורית בצבא. לעומת זאת, מדינות שאין להן מסורת כזאת נדרשות, בדרך כלל, למודל המבוסס על גיוס חובה. הדברים הללו נוגעים גם למערך המילואים. במדינות שבהן יש לצבא מעמד חשוב בחברה קיימת גם מסורת של התנדבות למילואים, ואילו במדינות שבהן יש לצבא מעמד נמוך, נדרשת חקיקה לצורך גיוסו ושימורו של צבא מילואים אקטיבי. במקרים רבים מוותרות מדינות כאלה לחלוטין על צבא מילואים.



משמעותיים באותה תקופה. החומרים למחקר נאספו ממקורות בלתי מסווגים, ובהם שיחות עם הנספחים הצבאיים של המדינות הכלולות במחקר.

«ממצאים»

ראשית נאפיין שלושה דגמים היסטוריים של צבאות מילואים וננתח בעזרתם מאפיינים דמוגרפיים של הצבאות שנבחנו במחקר זה. לאחר מכן נאפיין דגמים של מבנים ארגוניים בצבאות המילואים ונעשה שימוש בהמשגה זו כדי לבחון את אופן השליטה בהם, את משימותיהם ואת ההיסטוריה של הפעלתם. בסיכום המאמר נשווה בין דגמי ההפעלה ונדון בחסרונות וביתרונות של כל אחד מהם.

«דגמים היסטוריים של צבאות מילואים»

אחת הסוגיות הקשות שאיתה מתמודדות מדינות שונות היא הפער בין המבנה האופטימלי של צבא המילואים מנקודת מבטה של מערכת הביטחון לבין יכולותיהן של המערכות החברתית, הכלכלית והפוליטית לספק את האמצעים האנושיים, הכספיים והפיזיים לקיומו של מודל אופטימלי כזה. לפיכך חשוב להבין טוב יותר אילו תהליכים עברו על צבאות שונים בעידן של תמורות מהירות ומהותיות, וכיצד ניסו צבאות שונים לסגור או לצמצם את הפער בין הרצוי לאפשרי. למעשה ניתן להצביע על שלושה סוגי דגמים היסטוריים של צבאות מילואים שהתפתחו על רקע הצורך לפשר בין הרצוי למצוי.

«הדגם המסורתי-אבולוציוני»

הדגם הזה מאפיין את צבאות המילואים של ארה"ב ושל בריטניה. המאפיין המרכזי של המודל הזה הוא מסורת שירות מתמשכת על בסיס העיקרון של "אזרח-חייל" (Citizen-Soldier). מסורת זו מייצרת תשתית אידיאולוגית לקיומו של שירות מילואים בעת שלום, גם כאשר עולים סימני שאלה בדבר הצורך בקיומו של צבא מילואים.

עם זאת דפוסי הגיוס של הצבאות בשתי המדינות

האלה עברו שינויים מהותיים. במשך תקופות ארוכות היה הגיוס לצבא הסדיר מבוסס על התנדבות, והצבא היה מקצועי. בתקופות אחרות, בעיקר בעת מלחמות או מתיחות בין-לאומית, הפך הצבא למבוסס על גיוס חובה (סלקטיבי או מלא), ובשל כך היו גם שינויים במעמדו ובמשימותיו של צבא

הגורמים הפנימיים והבין-לאומיים שהביאו להקמתו? מה היו שלבי ההקמה? מה היו השינויים שעבר מערך המילואים בהיסטוריה הצבאית של אותה מדינה?

■ המאפיינים הדמוגרפיים של צבא המילואים. מה

גודלו של צבא המילואים, ומהם השינויים שחלו בסד"כ המילואים לאורך הזמן? מהו טווח הגילים, ההרכב החברתי, האתני והסוציו-כלכלי של המשרתים בו? האם קיימים מאפיינים גיאוגרפיים לכוח האדם המשרת בצבא המילואים? האם יש הבדלים אתניים או סוציו-כלכליים בין סגל הפיקוד לבין החוגרים?

■ מבנה צבא המילואים. לאילו זרועות ועוצבות נחלק

צבא המילואים? מהי זיקתו לצבא הסדיר? מהן המיומנויות של עוצבות המילואים השונות (רמות אימון ורמות מוכנות מבצעית וטכנית)? מהו המבנה של מערך הפיקוד והשליטה של צבא המילואים? מהם קווי הדמיון בין המבנה של צבא המילואים למבנה של הצבא הסדיר?

■ משימות ודפוסי ההפעלה של צבא המילואים. מהם

יעדיו של צבא המילואים (בהשוואה לסדיר)? מהן צורות הגיוס שלו בשגרה ובחירום? מהו היקף השירות של חייליו (מספר ימי המילואים בשנה ואורכה של כל תקופת שירות)? מהם דפוסי השירות שלו בשגרה ובחירום (לחימה, סיוע ללחימה, שיטור, פעילות הומניטרית וכו')?

■ הזיקה לצבא הסדיר. האם צבא המילואים מגבה את

הצבא הסדיר (תוספת כוח לאותן משימות), או שהוא מופעל למשימות שונות מאלה של הצבא הסדיר? באיזו מידה יש חפיפה במבנה, במשימות, בדפוסי הפעולה ובטווח המיומנויות בין הצבא הסדיר לצבא המילואים?

■ אירועי הפעלה של צבאות מילואים. כיצד הופעל

צבא המילואים במקרים שונים, ומה הייתה מידת הצלחתו?

«שיטת המחקר»

המדינות שנבחרו לשם השוואת צבאות המילואים שלהן הן: ארה"ב, בריטניה, גרמניה, סינגפור וטייוואן. הן נבחרו בעיקר בשל היותן מדינות מפותחות, שמהוות נקודת ייחוס לצה"ל מבחינת איכויות טכנולוגיות ואנושיות ומבחינת הניסיון הקרבי שלהן במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20. סיבה נוספת לבחירתן: צבאותיהן עברו שינויים

«המשמעות העיקרית של הדגם המסורתי-אבולוציוני היא שתהליך השינוי והעיצוב של צבאות המילואים מלווה באופן סינרגטי את תהליכי השינוי של הצבאות בכלל»



האמורה לספק הן תשתית הרתעיתית והן תשתית הגנתית. הן מחייבות את אזרחיהן בשירות צבאי קצר, יחסית, שלאחריו מופנים המשתחררים באופן פורמלי בלבד לצבא המילואים. לכן רמת הכשירות והמוכנות של צבא המילואים נמוכה מאוד.

« היסודות הדמוגרפיים של צבאות המילואים - חלוקה לפי שלושת המודלים

במודל המסורתי-אבולוציוני מונים צבאות המילואים כמחצית מהסד"כ הצבאי הכולל. בדגם ההתפתחותי מהווה מערך המילואים מרכיב הרבה יותר משמעותי

המילואים. בדרך כלל ניתנו לצבא המילואים משימות טריטוריאליות - שמירה על הגבולות המדיניים - ורק במקרים מיוחדים נשלחו כוחות כאלה מעבר לים.

המשמעות העיקרית של הדגם המסורתי-אבולוציוני היא שתהליך השינוי והעיצוב של צבאות המילואים מלווה באופן סינרגטי את תהליכי השינוי של הצבאות בכלל. השינויים האלה מתחוללים כפונקציה של אותם גורמים המעצבים את מבנה הצבאות, שבהם דנו לעיל: שינויים בהגדרת האיום, שינויים חברתיים, שינויים כלכליים, שינויים טכנולוגיים וכדומה. יחד עם זאת, המבנה הבסיסי נשמר בשל יציבות המשטר הפוליטי וההגדרה הקבועה, יחסית, של זיקות הגומלין בין הצבא לחברה ולמשטר הפוליטי בפרט.

« הדגם ההתפתחותי

דגם זה אופייני למדינות חדשות, יחסית, שמרגע קבלת עצמאותן היו חשופות לאיומים משמעותיים. סינגפור וטייוואן משתייכות לדגם הזה וכן מדינות כגון דרום-קוריאה, ישראל והודו. מדינות אלו נחשפו לצורך להקים צבא מילואים משמעותי למעשה מייד עם הקמתן. בתהליך בניין הצבא בכלל וצבא המילואים בפרט התקיים תהליך למידה - ובמידה מסוימת תהליך חיקוי - של צבאות מסורתיות יותר. במידה ניכרת התבסס התהליך הזה על ניסיונם הקצר, יחסית, של צבאות השייכים למדינות חדשות, המאופיינות בבעיות דומות. הן סינגפור והן טייוואן התבססו במידה רבה על ישראל ועל הודו בעת שהחלו לבנות את כוחן הצבאי. בדגם ההתפתחותי קשה יותר לקיים את צבא המילואים, כאשר חלה ירידה בעוצמת האיום הצבאי המייד.

מערכי המילואים בדגם ההתפתחותי מאופיינים בכך שהם חלק אינטגרלי מהמערך הלוחם, עד כדי שילוב יחידות מילואים בתוך עוצבות סדירות. גם מערך הפיקוד והשליטה בתוך הצבאות האלה הוא אינטגרלי. החיילים במערך המילואים הם ברובם המכריע בוגרי שירות סדיר, ובצורה זו או אחרת ממשיכים את התפקידים שעשו במהלך השירות הסדיר. עיקר הגיבוי והתמיכה במערך המילואים הן ברמת הפרט והן ברמה המערכתית נעשה על-ידי שלטונות הצבא והמדינה. הם אלה שמסדירים חקיקה הנוגעת לזכויותיהם של חיילי המילואים, והם אלה המקיימים מערך של קשרים שוטפים עם מעסיקים במגמה להבטיח את תעסוקתם ואת תנאי קיומם של אנשי המילואים.

« הדגם הספייח

דגם זה מיוצג במחקר הנוכחי על-ידי צבא המילואים של גרמניה. המאפיין המרכזי שלו הוא קיום צבא מילואים ברמה נמוכה, יחסית, של מוכנות ושל כשירות, כספייח בלבד של הצבא הסדיר. מדינות השייכות לדגם הזה (למשל, מרבית מדינות מערב אירופה) נשענות לצורכי הגנה על ברית אסטרטגית (דוגמת נאט"ו),

« ההבדל העקרוני בין הצבאות ההתפתחותיים לצבאות המסורתיים-אבולוציוניים בתחום הפעלה של נשים הוא במגוון התפקידים הפתוח בפני נשים. בסוג הראשון של הצבאות נשים מוצבות בתפקידי שירותים ברמות נמוכות, בעוד שבצבאות המסורתיים-אבולוציוניים טווח התפקידים הפתוח בפני נשים הוא רחב הרבה יותר וכולל תפקידי תומכי לחימה »

בסד"כ הכולל. בטייוואן, למשל, צבא המילואים הוא 82% מהסד"כ, ואילו במודל הספייח אנו חוזרים שוב לסדרי גודל של 50%-60% מהסד"כ הכולל.

ההבדלים בין הדגמים ניכרים גם במבנה ובהרכב המגדרי והחברתי של הצבאות. ראשית, בדגם המסורתי-אבולוציוני קיימים פערים מעמדיים ואתניים משמעותיים בין הקצונה לבין הנגדים והחוגרים. שיעור המיעוטים האתניים או האנשים הבאים משכבות כלכליות נמוכות נמוך בקרב סגל הפיקוד מהשיעור של אותם מיעוטים אתניים או שכבות חברתיות באוכלוסיית המדינה.

במודל ההתפתחותי קיימת מגמה של שוויוניות גדולה יותר. למעט אוכלוסיות מיעוטים מסוימות (המוסלמים בסינגפור), המשוחררות לגמרי משירות ביטחון, קיימת מערכת שוויונית יותר בתוך צבא המילואים. יחד עם זאת, גם בצבאות אלה קיימת מגמה להדיר שכבות אוכלוסייה מסוימות, בעיקר כאשר עולים



בסולם הדרגות.

«« המבנה הארגוני של צבאות המילואים
 «« דגם מבני וסוג הפיקוד

ניתן להצביע על שלושה דגמים מובחנים של ארגון צבאות המילואים: דגם נפרד, דגם משלים ודגם שלדי. **דגם נפרד.** הדפוס הראשון הוא של צבא מילואים בעל מערך נפרד מזה של שאר כוחות הצבא, במונח שיש לו מערך ניהול עצמאי ומסגרות ארגוניות השונות מאלה של הצבא הסדיר. ההפרדה בין הצבא הסדיר לצבא המילואים מתבטאת גם בכך שרבים מאנשי המילואים אינם בוגרי השירות הסדיר במסגרת גיוס חובה או גיוס לצבא מקצועי. לצידה של מסגרת מילואים מדפוס זה קיימות גם מסגרות מיליציוניות – כגון המשמר הלאומי בארה"ב – הדומות באופיין לצבא המילואים, אך שונות מהצבא הסדיר. המאפיין החשוב ביותר בדפוס הזה הוא סוג המשימות המוטלות על צבאות מילואים: לרוב מדובר במשימות פנים, שאינן כרוכות בלחימה. צבא

בצבא המילואים הספיח מיטשטש ההבדל בין שכבות חברתיות שונות, היות והמרכיב ההתנדבותי הוא משמעותי, ולצבא יש מעמד חלש, יחסית, בתוך החברה. ההבדל העקרוני בין הצבאות ההתפתחותיים לצבאות המסורתיים-אבולוציוניים בתחום ההפעלה של נשים הוא במגוון התפקידים הפתוח בפני נשים. בסוג הראשון של הצבאות נשים מוצבות בתפקידי שירותים ברמות נמוכות (פקידות וכד'), בעוד שבצבאות המסורתיים-אבולוציוניים טווח התפקידים הפתוח בפני נשים הוא רחב הרבה יותר וכולל תפקידים תומכי לחימה.

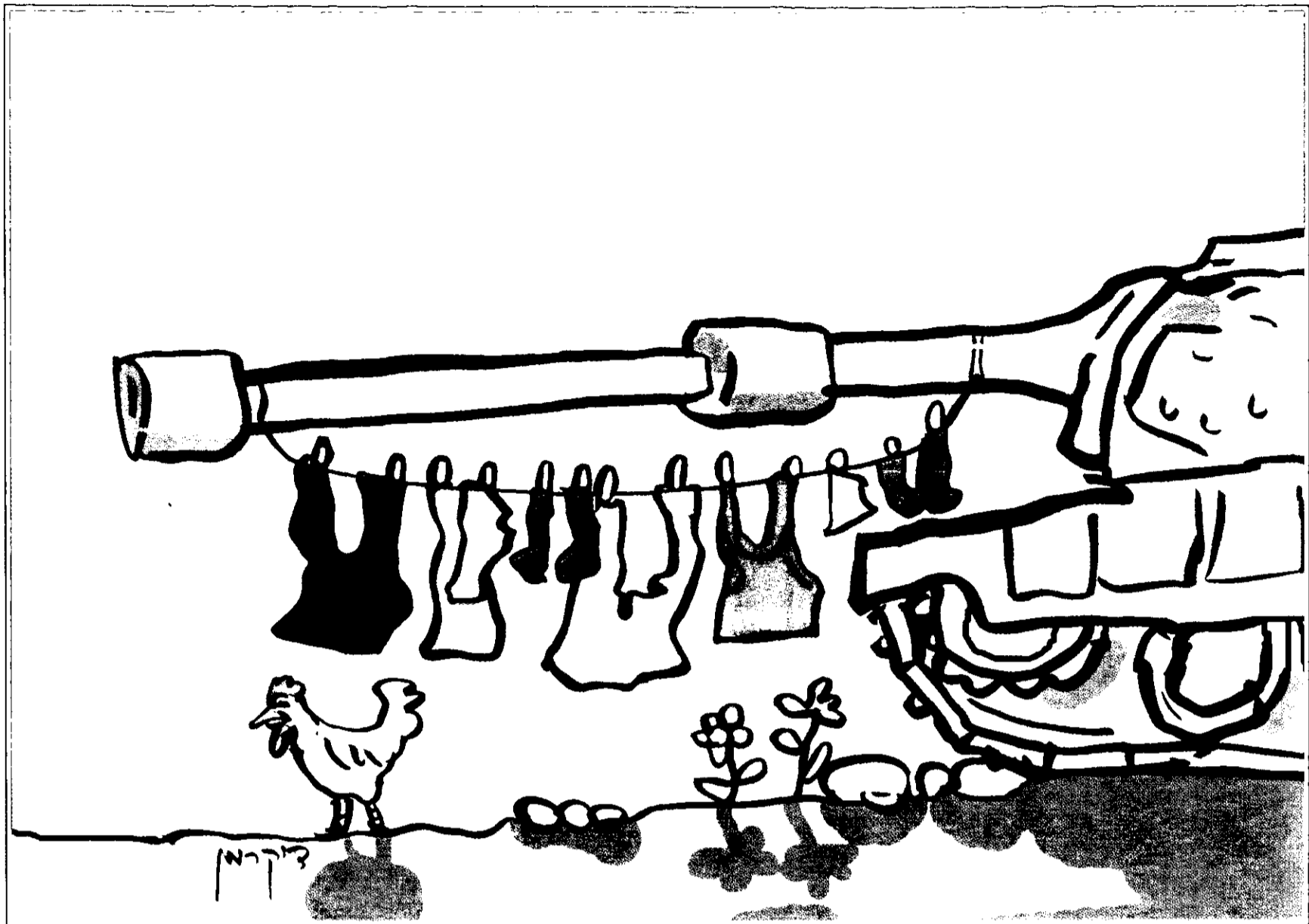
במודל המילואים הספיח מעורבות הנשים היא שולית למרות ההצהרות בדבר מדיניות של שוויון בין המינים בכל הנוגע לגיוס ולאיוש תפקידים. טבלה 1 מסכמת את הממצאים האלה.

טבלה 1: מאפיינים דמוגרפיים במודלים של צבאות מילואים

פרמטר	צבא ארה"ב	צבא בריטניה	צבא גרמניה	צבא טיוואן	צבא סינגפור	הערות
גודל הצבא הסדיר	1,400,000	210,000	296,000	350,000	50,000	
גודל צבא המילואים	1,376,000	227,500 (נומינלי*) 46,500 (מעשי*)	390,000	3,000,000 (נומינלי), 1,600,000 (מעשי)	300,000	
שיעור סד"כ המילואים מסך כל הסד"כ	47%	52% (נומינלי) 18.1% (בפועל)	57%	90% (נומינלי) 82.1% (בפועל)	86%	
שיעור הנשים בסד"כ	14%	8.1%	3.4%	לא ידוע	10%	
שיעור הנשים בצבא המילואים	24%	7%	לא ידוע, (כנראה שולין)	לא ידוע, (כנראה שולין)	לא ידוע, (כנראה שולין)	בצבאות הגרמני, הסינגפורי והטייוואני מדובר על מספר קטן של נשים במילואים
אפיונים אתניים	שילוב משמעותי של מיעוטים (1.2% מסד"כ המילואים)	שילוב מועט של מיעוטים (2.8% מסד"כ המילואים)	אין שילוב מיעוטים	שילוב טיוואנים מקומיים	אי-גיוס מוסלמים	בצבא ארה"ב שיעור המיעוטים בצבא גדול משיעורם באוכלוסייה (אבל לא בקרב הקצינים)
מקורות סד"כ מילואים	גיוס נפרד (לא בוגרי סדיר)	גיוס נפרד + בוגרי סדיר	בוגרי סדיר	בוגרי סדיר	בוגרי סדיר	

* נומינלי – כל החיילים והקצינים אשר רשומים באופן רשמי כאנשי מילואים; מעשי – החיילים והקצינים אשר משרתים בפועל כאנשי מילואים (באימונים, בתרגילים וכו').





מאפיין, כאמור, את צבאות המילואים של סינגפור ושל טייוואן.

דגם שלדי. דגם זה, האופייני לצבאות רבים במערב אירופה, מיוצג כאן על-ידי צבא המילואים של גרמניה לאחר תום המלחמה הקרה ובמידה פחותה גם על-ידי מערך המילואים של הצבא הבריטי. מערך מילואים המשותף לדגם הזה אומנם זוכה למשאבים ניכרים לצורך החזקה, אך סובל מרמה נמוכה בתחום המוכנות והכשירות – בעיקר בשל העדר אתגרים ביטחוניים. המשימות העיקריות המיועדות לצבא המילואים בדגם הזה הן מתן גיבוי ותמיכה לצבא הסדיר בעיתות שגרה, אך בפועל הפעלת אנשי המילואים היא מצומצמת ביותר.

« הפעלת צבא המילואים ומשימותיו

גם בשיאה של המלחמה הקרה, כשפלישה סובייטית למערב אירופה הייתה איום מוחשי, מעולם לא נעשה גיוס רחב היקף של כוחות המילואים בבריטניה ובגרמניה. לעומת זאת, צבא המילואים של ארה"ב הופעל במהלך המלחמה הקרה באופן משמעותי בכמה משימות, אך רק במסגרת המערך התומך בלחימה ולא במסגרת המערך הלוחם עצמו.

הפעלת המילואים של הצבא האמריקני והבריטי השתנתה באופן משמעותי לאחר תום המלחמה הקרה. ראשית, התחולל שינוי באופי משימותיהם. הצורך בכוח אדם מיומן למשימות של שמירת שלום איפשר גיוס

המילואים האמריקני הוא, כמובן, הדוגמא המובהקת ביותר לצבא מילואים בעל מערך נפרד. ראוי לציין כי הפרדה ארגונית זו בין מערך המילואים למערך הסדיר אינה פוגמת בכשירותו של מערך המילואים ואולי אף תורמת לה וליכולת מבצעית גבוהה, יחסית.

דגם משלים. הדפוס השני הוא של צבא מילואים המנוהל כגוף המשלים את הצבא הסדיר ומשמש כעתודה אנושית ומבצעית לשעת חירום. זהו דגם שבו מערך המילואים והפיקוד שלו מהווים חלק בלתי נפרד מהצבא בכללותו, דהיינו יחידות המילואים הן חלק מהעוצבות הקיימות בצבא. מערך המילואים בדגם הזה הוא גדול באופן משמעותי מהמערך הסדיר, ותפקידי הלחימה שלו דומים בעיקרם לאלה של הצבא הסדיר. סגל הפיקוד הבכיר בעוצבות המילואים שייך לצבא הסדיר. כמעט כל חיילי המילואים הם בוגרי הצבא הסדיר, ובמקרים רבים הם ממשיכים בתפקידים או בתחומים שאליהם הוכשרו ושבהם עסקו בצבא הסדיר. תפיסת ההפעלה של צבא המילואים היא חלק אינטגרלי מתפיסת ההפעלה של המערך הצבאי הכולל בשעת חירום, וקיימת תורת לחימה ברורה, המשלבת את מערך המילואים בתפקידים ספציפיים ולמשימות מוגדרות בעת חירום. יחידות המילואים בצבאות האלה מופעלות באורח סדיר, בעיקר במסגרת אימונים סדירים, המשולבים עם התרגילים של הצבא הסדיר. קיים גם תרגול תמידי של גיוס מילואים בעת חירום, כך שרמת האמינות של גיוסי החירום האלה היא גבוהה. דפוס זה

אמביוולנטי ואפילו מסויג כלפי מערכות צבאיות בכלל וכלפי מסגרות מילואים בפרט. הדברים באים לידי ביטוי לא רק בצמצומי סד"כ ובקיצוצים בתקציבי הביטחון, אלא גם בנכונות להתנדב לשירות מילואים. תהליך ה"פוסט-מודרניזציה" גורם קשיים הולכים וגדלים בבנייתם ובאחזקתם של צבאות מילואים בצבאות ארה"ב, בריטניה וגרמניה. הדרך לנסות לשמר את מערך המילואים בנסיבות האלה היא באמצעות תמריצים כלכליים. עמותת SABRE הבריטית היא דוגמה בולטת למסגרות תמיכה הפועלות למען אנשי המילואים – בין היתר מול ארגוני מעסיקים. עמותות מעין אלו מעידות על כך שבמסגרות הפורמליות בתוך הצבא והממשל כבר אין כדי לספק מענה לצרכים של אנשי המילואים. בצבאות ההתפתחותיים, כגון טייוואן וסינגפור, התמונה שונה. היות ושירות המילואים הוא בבחינת חובה על-פי החוק ואינו מבוסס על התנדבות, ומאחר שמערך המילואים מהווה חלק ניכר מהחברה, סוגיית היחסים בין הצבא לחברה אינה כה קריטית לקיומו ולשימורו של מערך המילואים. במדינות אלה הטיפול במילואים מול מסגרות אזרחיות מנוהל על-ידי הצבא עצמו.

« סיכום ומסקנות

עבודה זו בחנה דפוסים שונים של התארגנות צבאות מילואים. בחינה זו העלתה שלושה דפוסים בסיסיים

והפעלה של אנשי מילואים בתפקידים רבים ומגוונים לתקופות קצרות, יחסית – גם כאשר המרחק מהבית היה גדול. שנית, הגידול במגוון התפקידים והמיומנויות הצריך אנשים בוגרים יותר, בעלי ניסיון מקצועי בתחומים שבהם אין לצבא הסדיר יתרון יחסי.

באופן כללי ניתן לומר כי לאמריקנים ולבריטים יש כיום ניסיון חיובי בהפעלת כוחות מילואים הן בתפקידי לחימה, הן בתפקידים תומכי לחימה והן בתפקידים של שמירה על השלום. כוחות המילואים תיפקדו בצורה סבירה, רמת ההתייצבות שלהם הייתה טובה, והמוטיבציה שלהם לשרת הייתה אף היא סבירה.

בצבאות טייוואן וסינגפור נשמר התפקיד הבסיסי של כוחות המילואים, ולא היו שינויים משמעותיים בהגדרת משימותיהם במשך הזמן. אולם שני הצבאות הללו לא היו מעורבים בלחימה, כך שקשה להעריך את תפקודם של כוחות המילואים שלהם בתנאי אמת. טבלה מספר 2 מציגה את עיקרי הממצאים בחלוקה לצבאות שנבדקו.

« יחסי צבא-חברה

באופן כללי ניתן לומר כי מרבית הצבאות המערביים בעולם עוברים תהליך המכונה "פוסט-מודרניזציה" (Moskos, 2000). הביטויים הבולטים של התהליך הזה הם ירידה במעמדו של הצבא בחברה והתפתחות יחס

טבלה 2: המבנה הארגוני של צבאות המילואים

פרמטר	צבא ארה"ב	צבא בריטניה	צבא גרמניה	צבא טייוואן	צבא סינגפור
דגם מבני	מילואים נפרדים+ משמר לאומי	דגם שלדי	דגם משלים	דגם משלים	דגם שלדי
פיקוד ושליטה בשגרה	נפרד	אינטגרטיבי	אינטגרטיבי	אינטגרטיבי	אינטגרטיבי
משימות עיקריות	פנימיות, סדר פנימי	סיוע למשימות הצבא הסדיר בחו"ל	פנימיות + סיוע סיוע לצבא הסדיר	הגנה על המולדת בעת חירום	הגנה על המולדת בעת חירום
היסטוריה של הפעלה	דיכוי מהומות פנימיות, סיוע בטיפול באסונות טבע, סיוע לכוחות סדירים בעת מלחמה (כולל לחימה בפועל)	סיוע לכוחות סדירים במשימות של שמירה על השלום באירופה, סיוע לוגיסטי ממרחק בעת מלחמה (לא תפקידי לחימה)	מקרים בודדים של סיוע לוגיסטי ומקצועי ליחידות צבא סדיר במשימות של שמירה על השלום	אין ניסיון מעשי בהפעלה בעת חירום בנסיבות אמת	אין ניסיון בהפעלה בעת חירום בנסיבות אמת



« באופן כללי ניתן לומר כי לאמריקנים ולבריטים יש כיום ניסיון חיובי בהפעלת כוחות מילואים הן בתפקידי לחימה, הן בתפקידי תומכי לחימה והן בתפקידי של שמירה על השלום. כוחות המילואים תיפקדו בצורה סבירה, רמת ההתייחסות שלהם הייתה טובה, והמוטיבציה שלהם לשרת הייתה אף היא סבירה »

מודלים שונים של צבאות מילואים. במדינות העוברות תהליך פוסט-מודרניזציה משמעותי תחושת האיום הביטחוני פחתה באופן ניכר. לעומת זאת, תחושת האיום במדינות שאימצו את הדגם המשלים נשארה גבוהה ואף התעצמה. יש להניח, כי אם תהיה ירידה בתפיסת

האיום הביטחוני במדינות שאימצו את הדגם המשלים, ישתנה גם בהן היחס לצבא בכלל ולשירות המילואים בפרט.

« כיווני מחקר חדשים

מחקרים נוספים בתחום הזה יכולים להתבסס על הרחבתה של מסגרת ההשוואה לצבאות נוספים (למשל הצבא הרוסי) ולהעמקת ההשוואה באמצעות הכללת פרמטרים נוספים לניתוח (למשל היבטי מו"פ ואמל"ח). השוואות כאלה יכולות להיעשות גם ביחס למצב בצבא המילואים שלנו.

« הערות

1. מאמר זה מבוסס על מחקר שבוצע עבור המרכז לפסיכולוגיה צבאית בזרוע היבשה.

« ביבליוגרפיה

Brian Bond, *British Military Policy Between the Two World Wars*, Oxford, Oxford University Press, 1980

Christopher Dandeker, "A Farewell to Arms? The Military and the Nation State in a Changing World", in James Burk (ed.), *The Adaptive Military: Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998, pp. 139-162

John A. Lynn, "The Evolution of Army Style in the Modern West, 800-2000", *International History Review*, 18 (3), 1996, pp. 505-545

Charles C. Moskos, "Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm", In Charles C. Moskos et al. (eds.), *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 14-31

של התארגנות: הדגם הנפרד, הדגם המשלים והדגם השלדי. על בסיס ההשוואות בין הדגמים האלה ניתן כעת להעלות כמה השערות ביחס ליעילותם.

מוכנות לגיוס:

הדגם הנפרד והדגם המשלים עדיפים ברמת המוכנות המיידית. הצבא השלדי מחייב זמן

ממושך לצורך הפיכתו למערך מילואים ממשי הניתן להפעלה בתנאי קרב. באופן עקרוני, צבא המילואים המשלים אמור להיות בעל דרגת מוכנות גבוהה יותר מאשר הצבא הנפרד, וניתן לגייסו במלואו בתוך ימים ספורים עד שבועיים.

כשירות קרבית: בדומה לקריטריון המוכנות,

הכשירות המבצעית של הצבא השלדי היא נמוכה מאוד. על מנת להביא צבא זה לכשירות מבצעית יש לנקוט פעולה מסיבית במשך זמן רב. לעומתו, צבאות מילואים הבנויים לפי שני הדגמים האחרים הם ברמת כשירות גבוהה הרבה יותר הן בשל תכיפות האימונים ותרגילי הגיוס (בצבאות המשלימים שנחקרו) והן בשל הפעלתם בתנאים מבצעיים (בצבאות הנפרדים).

שילוב בצבא הסדיר: הסינרגיה עם הצבא הסדיר היא

גבוהה מאוד בדגם המילואים המשלים. הדבר בא לידי ביטוי במערכות הפיקוד והשליטה, במערכות הנשק, בתו"ל ובניסיון ההפעלה (לפחות באימונים). לעומת זאת, רמת הסינרגיה בין צבא המילואים לצבא הסדיר נמוכה הרבה יותר בשני הדגמים האחרים.

עלות אחזקה: צבא מילואים משלים – בעיקר בשל

גודלו ובשל התכיפות הגבוהה, יחסית, שבה הוא מתאמן – מכביד על תקציב הביטחון. יחד עם זאת, המשרתים בצבאות המילואים המשלימים הם בוגרי שירות סדיר, ולכן אין צורך להשקיע בהכשרתם הבסיסית. לעומת זאת, צבאות מילואים נפרדים מחייבים השקעה בסיסית גבוהה במגויסים חדשים, שכן אלה מגיעים ללא ניסיון צבאי קודם. יחד עם זאת היקפם המצומצם, יחסית, והקצאתם למשימות פנים בלבד מקטינים את העלויות. צבא המילואים השלדי הוא הזול ביותר: היקפו מצומצם, הוא אינו מתאמן ואינו משולב עם הצבא הסדיר מבחינת אמצעי הלחימה.

יחסי חברה-צבא: אחד הגורמים, המקשה על

הערכת ההבדלים בין המודלים השונים מבחינת יחסי צבא-חברה, הוא ההבדלים המהותיים בתחושת האיום הביטחוני ובמבנה המשטר בין המדינות המאמצות

