



## חברה

# תיקון שירות החובה באמצעות קלקולים חדשים? חוות דעת למתווה "שווה לכולם"

ד"ר אסף מלחי  
פרופ' סטיוארט כהן  
ד"ר ראובן גל



חינוך

כלכלה

מדע  
וטכנולוגיה

סביבה  
ואנרגיה

תכנון  
ארוך טווח

תעשייה  
וחדשנות

תשתיות  
פיזיות

בריאות

הון  
אנושי

השכלה  
גבוהה

פברואר  
2021



---

---

# תיקון שירות החובה באמצעות

## קלקולים חדשים?

חוות דעת למתווה "שווה לכולם"

---

---

חוקרים:

ד"ר אסף מלחי

פרופ' סטיוארט כהן

ד"ר ראובן גל

פברואר, 2021

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.

הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת

מוסד שמואל נאמן.

# תוכן עניינים

3	מבוא: ה"מתווה" והצורך בעיון ביקורתי בו	.1
4	סקירת הכשלים המרכזיים במתווה	.2
4	2.1 עמימות וסתירות פנימיות	
5	2.2 פתרונות לא-ריאליים	
6	2.3 כשלים מתודולוגיים	
8	2.4 סרבול ו"ניפוח" בירוקרטי	
10	סיכום ומסקנות	.3
11	נספחים	4.
11	4.1 נספח 1	
14	4.2 נספח 2	
16	רשימת המקורות	.5

## 1. מבוא: ה"מתווה" והצורך בעיון ביקורתי בו

בראשית 2020 הגישה תנועת "פנימה" מתווה כללי לגיוס ושירות "שווה לכולם" (להלן: המתווה).<sup>1</sup> כוונת מחבריו היא לספק מענה לפערים הניכרים והמתרחבים בין אתוס השירות של "צבא העם" לבין ההתנהגות של אוכלוסיות שונות בקשר לגיוס לצה"ל, ועל ידי כך לחזק את הסולידריות בין כלל הקהילות והמגזרים המרכיבים את הפסיפס הישראלי. בלב המתווה עומדת ההצעה שכל מגזרי החברה הישראלית, בכלל זה הציבור הערבי והציבור החרדי, יגויסו בגיל 18 לאחד משלושה מסלולי שירות: מסלול השירות הצבאי-הביטחוני הרגיל והמוכר; מסלול המאפשר שירות בארגונים ביטחוניים-למחצה, דוגמת משטרת ישראל, מד"א, שב"ס ואיחוד הצלה; מסגרת מורחבת מאוד של השירות הלאומי-אזרחי הקיים, שבו ישרתו, לאחר תקופת הכשרה, נשים וגברים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, קליטת העלייה, הגנת הסביבה ועוד.

התוכנית התלת-ממדית הזאת של תנועת "פנימה" אומצה גם על ידי מפלגת כחול לבן, בעידודו של שר החוץ גבי אשכנזי. לאחרונה היא גם זכתה לבולטות תקשורתית כאשר בסוף ינואר 2021 הציג שר הביטחון ויו"ר מפלגת כחול לבן, מר בני גנץ, מתווה שירות דומה למדי לזה שהוצג על ידי תנועת "פנימה".

אין ספק כי המתווה "שווה לכולם" מזהה נכונה תהליכים ערכיים, דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים ממשיים. עם זאת, עיון מעמיק בהצעה המקורית שפרסמה "פנימה" מראה כי על אף חזותו המרשימה, בצורה ובתוכן, המתווה המוצע אינו חף ממשלים וטעויות מהותיים. מטרת מסמך זה היא להצביע על העיקריים שבהם. לעניות דעתנו, חשיפת כשלים אלה חיונית על מנת לספק מסד עובדתי מוצק לתהליך קבלת החלטות עתידיות.

בעמודים הבאים נסקור את הכשלים המרכזיים שבמתווה, שהגדרנו כך: עמימות וסתירות פנימיות; פתרונות לא-ריאליים; כשלים מתודולוגיים; סרבול ו"ניפוח" בירוקרטי.

<sup>1</sup> "שווה לכולם: ממשבר השירות למתווה התחדשות", פנימה, פתרונות ישראליים (פירון וגיטי הרוש, 2020).

## 2. סקירת הכשלים המרכזיים במתווה

### 2.1 עמימות וסתירות פנימיות

המתווה המוצע מושתת על הנחות חלשות שאינן מבוססות דיין ועל המלצות שיש בהן סתירות פנימיות מהותיות.

#### 2.1.1 עמימות מכונת

מתווה "שווה לכולם" אינו כולל במפורש, ולהערכתנו בכונת מכון, הצהרה ברורה שלפיה אם יאומץ, הפנסת תטיל חובת שירות לאומי-אזרחי על מי שאינו/ה נדרש/ת להתגייס לצה"ל, או להשאיר את ההתנדבות לשירות לאומי-אזרחי כאופציה במקרים שבהם הצבא אינו קורא לשירות אוכלוסיות מסוימות. התחמקות זו בולטת במיוחד בעמ' 36 ו-40 במסמך, המתארים מצב היפותטי שבו "כל אזרח בישראל נדרש להתנדב", או "כל הצעירים בישראל נדרשים לשרת ולהתנדב משך זמן דומה" (ההדגשות שלנו). הכותרת הפותחת את "הקומה הראשונה" (בעמ' 40) היא: "שירות והתנדבות חובה". זהו משפט המכיל סתירה פנימית מהותית: האם יש אוקסימורון מובהק יותר? שירות התנדבותי מחייב מוטיבציות פנימיות ונרמות חברתיות ולא כוח חיצוני כופה.

עמימות זו מאפשרת למחברי מתווה "שווה לכולם" להתחמק מהתמודדות עם הבעיות המוסריות והמשפטיות הקשורות לשירות אזרחי בחובה – שכבר פורטו ונוסחו בבהירות במסמכים קודמים.<sup>2</sup>

#### 2.1.2 היעדר התייחסות לשאלות מפתח

מתווה השירות "שווה לכולם" מתחמק מדיון בסנקציות שמחבריו מציעים להטיל על מי שמסרב/ת "להתנדב" לשירות לאומי-אזרחי (וישנן סיבות רבות לאפשרות זו<sup>3</sup>). ההימנעות מכל עיסוק בנושא רגיש זה אומרת דרשני ויוצרת רושם שמחברי המתווה כביכול סומכים על הרצון הטוב של ה"מתנדבים" בפטנציה, מקרב אוכלוסיות שונות, או על מערך תמריצים ותגמולים שירחיב משמעותית את היקף המשרתים.

#### 2.1.3 התעלמות מנושא החקיקה

עוד "נעלם" במתווה הוא הדיון בתהליכי החקיקה הנדרשים על מנת ליישם תוכנית זו ובנפתולי תהליכים אלה – בין שמדובר ב"התנדבות מרצון" ובין שמדובר ב"התנדבות בחובה". שתיקה זו רועמת לנוכח הכישלון החוזר ונשנה של הכנסת לגבש עמדה מוסכמת בנוגע לשירות צבאי (או אחר) של גברים חרדים – סאגה המפורטת במתווה עצמו. במקרה הרע, נציגי הציבורים החרדיים והערביים – ואולי גם ציבורים אחרים – יטרפדו את התוכנית מלכתחילה. במקרה הטוב, הנראה פחות סביר, בוודאי ידרשו תמורה (פוליטית, תקציבית?) עבור תמיכתם בה. למרבה הצער, אין המתווה מנסה להעריך איך "מחירים" פוליטיים וכלכליים אלו ישפיעו על חישוב העלויות של התוכנית כולה, ומהו מרכיב הסיכון בהקשר זה בתכנון עתידי.

<sup>2</sup> ראו המסמכים שכתב ראובן גל, אחד ממחברי מסמך זה, בשנים 2007 ו-2009, בנספחים 1 ו-2.

<sup>3</sup> למשל, ההתנגדות העקרונית של הנהגת הציבור הערבי לכפיית שירות לאומי-אזרחי במציאות שבה זכויותיהם האזרחיות והחברתיות-כלכליות לא מתקיימות (סמוחה וליכטמן, 2015 : 141). כן יש הטוענים כי כפיית שירות לאומי-אזרחי על נשים חרדיות, וכן על גברים חרדים, עלולה להוביל למרי אזרחי של הנהגת הציבור החרדי ולבסוף לנסיגה מוחלטת ממתווה זה (ביק, 2015 : 117).

## 2.2 פתרונות לא-ריאליים

מחברי מתווה "שווה לכולם" מזהים, בצדק, את השסעים הגוברים בחברה הישראלית כאיום של ממש על חוסנה. ואולם בכמה רבדים הפתרון המוצע נראה מנותק מהמציאות.

### 2.2.1 אשליית פתרון בעיית השסעים

"החטא הקדמון" של השסעים החברתיים בישראל אינו שירות/אי-שירות בצה"ל, אלא קיומם של זרמים נפרדים (ממלכתי, ממלכתי-דתי, עצמאי [חרדי], ערבי) במערכת החינוך – החל בגן טרום-חובה. תחושת הזהויות הנפרדות, המלווה לעיתים קרובות בבוז כלפי ה"אחר" הלא מוכר, מעוצבת, אם כן, זמן רב בטרם הצעירים והצעירות בישראל מגיעים לגיל 18-19. הטענה שבכוחו של פרק זמן קצר יחסית של שירות אזרחי לתקן עוול מושרש כל כך ("לשנות את הכיוון", בלשון המתווה, בעמ' 7) אינה אלא אשליה. אדרבה, אם, כפי שניתן להבין מהמתווה, מסלולי השירות האזרחי יותאמו לפחות בחלקם למגזרים שונים באוכלוסייה (בפרט, שירות של חרדים וערבים בתוך קהילותיהם), כפי שהם מותאמים גם כיום לאוכלוסיות אלו, כי-אז תוכנית זו עלולה דווקא להעמיק את המודעות של בני ובנות קהילות אלו לשונות שלהם מהחברה היהודית הכללית. במקום שילוב והתקרבות המתווה מציע הפרדה והתרחקות שאינן תורמות לסולידריות החברתית. מה הועילו חכמים בתקנתם?

### 2.2.2 אשליית פתרון מגמת האינדיווידואליזם המתחזק

המתווה מציג ניתוח של החברה הישראלית ומזהיר מפני מגמות "אינדיווידואליסטיות" כגורם שמפורר את אחדות החברה.<sup>4</sup> מגמות אלו מתבטאות, בין היתר, בירידה הדרגתית בנכונות להתגייס למשימות לאומיות ולעשות "הכול למען המדינה" בקרב הנוער הישראלי בעשורים האחרונים. במקומן מתחזקות ההעדפות של "מימוש עצמי" וראיית השירות הצבאי כמקפצה להצלחה כלכלית באזרחות.<sup>5</sup> הנחת היסוד ששירות אזרחי, או שירות ביטחוני "מרוכך", מסוגלים להדוף את ההשפעה של מגמות אלו אינה משכנעת כלל. כפי שמחברי המתווה מודים, האינדיווידואליזם החומרני ומגמות ההסתגרות הבדלניות והמגזריות פגעו זה מכבר במוטיבציה לשרת בכמה מיחידות צה"ל (עמ' 28), ושם נמצא כי הדרך המועילה ביותר לטפל בבעיה שנוצרה היא על ידי הגדלת התמריצים – לרוב חומרניים – לשירות. השירות האזרחי המוצע אינו מסוגל להציע חבילת תמריצים ותועלות דומה. אדרבה, סביר שהוא יתפס על ידי צעירים רבים, מכל המגזרים, כ"פסק זמן" שרק מעכב את התפתחותם המקצועית או הכלכלית. הדברים נכונים במיוחד למשתייכים לאוכלוסיות חלשות ולאותם אלפים הפורשים מבית הספר כבר בגיל 16, שייתכן שהתחילו לרכוש ניסיון מקצועי, למשל במלאכות יד, הרבה לפני גיל השירות האזרחי.

### 2.2.3 האשליה של פתרון הקונפליקט בתוך צה"ל בין המשימות הצבאיות למשימות החברתיות

המתווה מדגיש כי "הקמת מסגרות שירות נוספות אינה פוטרת את צה"ל ממשימות חברתיות ובכללן מנעד גיוס רחב" (עמ' 37). הגשמת תקווה זו שמחברי המתווה מעלים תדרוש מצה"ל לאמץ מדיניות מרחיבה של "משימות

<sup>4</sup> כדאי לשים לב לכך ש"נרטיבי" זה אינו מפורט כלל במסמך (להוציא פסקה קצרה בעמ' 23) – עוד דוגמה להתחמקות, הכוללת במיוחד כאשר משווים את המקום הרחב המוקדש ל"נרטיבים" החרדיים והערביים בעמ' 28-34.

<sup>5</sup> ראו גם דברי נציג צה"ל בדיון שקיים ב-1.11.2020. בוועדת המשנה של הכנסת לכוח אדם בצה"ל: "הגידול הדמוגרפי במחזורי הגיוס מתקזז מול עלייה חדה בגידול הפטורים הנפשיים והבריאותיים, אשר הותירה קושי רב באיוש תפקידים, כולל במערך הלוחם. לדבריו, הדבר קשור למגמה גוברת של צעירים אשר רואים ערכים אחרים כגוברים על ערך השירות בצבא בכלל וביחידות הלוחמות בפרט". מצוטט בתוך אבן ואלרן, 2020.

בנות-עם" (nation-building missions). מדובר במדיניות צבאית-חברתית שאינה אופיינית לצה"ל כלל בימים אלו של לחצים תקציביים.<sup>6</sup> שוב, איפכא מסתברא: די בהכרזה ששירות אזרחי הוא אמצעי ל"בניית העם" כדי לספק לצה"ל תירוץ נוח להשתחרר ממחויבותו למשימות אזרחיות ולהעמיק עוד יותר את מדיניות "מה שלא יורה, יקוצץ", שבלאו הכי הוא מאמץ בשנים האחרונות. תהליך זה רק יחליש את תפקידו הממלכתי המאחד של צה"ל ויקטין את המוטיבציות לשירות ביחידות עורפיות של אוכלוסיות מוחלשות, שאינן רואות תועלות ותגמולים סמליים או חומריים משמעותיים בשירות זה.

## 2.3 כשלים מתודולוגיים

### 2.3.1 היעדר נתונים מספקים

על אף הניסיון המקצועי של צוות החשיבה והכתיבה של מתווה השירות "שווה לכולם" והרצון לבסס את טענותיהם על מסד נתונים מקיף, לטעמנו עדיין חסרים בהצעתם נתונים הכרחיים לגיבוש המלצות מדויקות למתווה שירות חלופי.

ההיגיון המדעי מחייב שכל מתווה מסוג זה יתחיל בהצגת המצוי והרצוי במונחים סטטיסטיים. במקרה הנוכחי: על רקע המגמות הדמוגרפיות המצביעות על גידול משמעותי של 33.8% בהיקף של שנתוני הגיוס (18-21) בשנים 2020-2030 (כפי שהוצגו למשל לאחרונה בכנס השנתי לביטחון ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה על ידי סגן הממונה על התקציבים ממשרד האוצר), מן הראוי היה שהמסמך יציג במפורט מהם הצרכים הצפויים של צה"ל מבחינת כוח אדם, ובעיקר – מהם הצרכים, וגם האפשרויות, בענפי שירות אזרחי שונים. כל מתווה לשירות חייב לתת מענה לשאלות יסוד כמו **כמה מתנדבים ניתן לגייס בלי לפגוע באיזונים של שוק העבודה; באילו ענפים תעסוקתיים ובאילו תפקידים; מהם תחומי העיסוק שישנה בהם תועלת כלכלית גבוהה למתנדבים; מי יחליט היכן מותר והיכן אסור להתנדב; מהם הקריטריונים לקליטת מתנדבים בתחומים שלא יפגעו בשוק העבודה.** מתווה "שווה לכולם" אינו מתייחס לשאלות אלו ודאי שאינו מספק תשובות בנוגע ליעדי הגיוס בכל מסלול שירות בהתאם לצורכי כוח האדם של צה"ל. חמור מזה, המתווה לא בחן אינו מספק נתונים "קשיחים" לגבי יכולתם ומידת רצונם של הגופים הממשלתיים והאזרחיים לקלוט את גדודי "המתנדבים" שיגויסו במסלולי השירות שאינם ביטחוניים-צבאיים. צעדים אלו עשויים להפר באופן חד את המבנה והאיזון בשוק העבודה, לדחוק עובדים תקינים מתעסוקתם ובכך לפגוע דווקא בשכבות החלשות באוכלוסייה. נוסף על כך, החלפת עובדים מקצועיים ב"מתנדבים" לא מקצועיים תפגע מן הסתם באיכות השירות שינתן לפונים. זאת ועוד: הצפת השוק בהמוני מתנדבים עלולה להוביל לתופעות פסולות של "קניית" תקנים על ידי גורמים בממשלה, או בעמותות חזקות, באמצעות האפשרות לספק כוח אדם זול למערכי שירות ציבוריים, בלי לסמן מראש את הצרכים הממשיים בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות ועוד.

### 2.3.2 השוואה בינלאומית רלוונטית למתווה השירות מוצע

המתווה מציג את התוכניות לשירות לאומי-אזרחי הנהוגות בגרמניה, אוסטריה ושווייץ כדוגמאות לחיקוי (עמ' 26). ואולם נראה כי השוואה זו איננה משיגה את מטרתה. ראשית, מדינות אלה אינן דומות לישראל כלל – לא מבחינה תרבותית ובוודאי לא מבחינה אסטרטגית-ביטחונית. שנית, בשתיים מהמדינות הללו (בגרמניה המודל כבר בוטל ב-2011) מודל שירות לאומי-אזרחי חובה מיושם רק על גברים; משך השירות האזרחי ארוך יותר ממקבילו הצבאי (ספק אם ניתן ליישם בישראל שירות אזרחי-לאומי ארוך יותר ממשך השירות כיום בצה"ל); נוסף על כך, בשתי המדינות שהמודל שרד בהן ישנן "קטגוריות פטור" למכביר (אוסטריה) או אפשרות לתשלום של מעין "מס פטור"

<sup>6</sup> ראו למשל החלטת צה"ל מיום 22 בנובמבר 2020 להפסיק העסקת חיילים במעבדות קורונה – אדיר ינקו, "במעבדות הקורונה הופתעו: צה"ל מוציא את החיילים לפני החורף", ynet, 29.11.20.



בשיעור של 3% ממס הכנסה שנתי עד גיל 37 (בשווייץ). שלישית, ישנן דוגמאות אחרות מן העולם, רלוונטיות יותר, שאינן מוצגות במתווה "שווה לכולם": **דרום קוריאה**, למשל: מדינה שנמצאת תחת איום אסטרטגי-ביטחוני מתמשך ומקיימת גם היא שירות חובה דיפרנציאלי (לגברים בלבד); מיעוט קטן של מלש"בים (מועמדים לשירות ביטחוני) שנמצאים בלתי כשירים לשירות צבאי מופנים לשירות אזרחי. שירות זה הוא ארוך יותר בהשוואה לשירות הצבאי (21 חודשים לעומת 20 חודשים בממוצע, בשירות הצבאי), והמשרתים בו משמשים בעיקר בתפקידים של כוח עזר במרכזים הומי אדם כמו תחנות רכבת, משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. הייחוד במקרה הדרום קוריאני הוא שרוב המלש"בים רשאים להירשם ללימודים מקצועיים או אקדמיים ובהתאם מקבלים דחיית שירות עד לסיום לימודיהם – ואז מגויסים לשירות אזרחי חובה במקצועם. משך השירות במקרים האלה ארוך במיוחד: שנה ו-9 חודשים לעובדים סוציאליים; שנתיים ו-10 חודשים לספורטאים, אומנים ומהנדסים; 3 שנים לרופאים, עורכי דין, חוקרים וכדומה. דוגמאות מסוג אחר ניתן למצוא במדינות "עולם שלישי" (באפריקה ובמרכז אמריקה למשל), שם הלימודים באוניברסיטה הם "לימודי חינוך" על חשבון המדינה, ולימודים אלו מזכים ב"פטור" משירות צבאי. במדינות אלו מוטלת חובה של שנת שירות אזרחי רק על סטודנטים שהשלימו את לימודיהם באוניברסיטאות בלי ששילמו שכר לימוד. וגם זאת – לצורך עיסוק במקצוע האקדמי שרכשו.

אם כן, הניסיון לסקור את הקורה בעולם ולהסיק מכך "על היתכנותו של שירות אזרחי, מקצועי, רחב היקף, התורם לחוסן החברתי" (עמ' 26) – הוא מטעה לחלוטין. למעשה, אין ולו מדינה אחת בעולם שמתקרבת במערכת השירות שלה למתווה המוצע במסמך "שווה לכולם".

### 2.3.3 היעדר ממד השוואתי פנימי-מקומי

עניין נוסף המעורר תהייה הוא בחירתם של מחברי המתווה להתעלם מלקחים שניתן ללמוד מהניסיון הצבאי-אזרחי של האוכלוסייה הדרוזית בישראל וממערכת יחסיה עם הצבא והמדינה. עבודת מחקר מקיפה שפורסמה לאחרונה מעידה שחרף שיעורי הגיוס הגבוהים של הגברים במגזר זה לצה"ל ותרומתם הרבה להגנת המדינה, בני העדה חיים בתחושה מתמשכת של קיפוח וניכור מהחברה הישראלית.<sup>7</sup> די בדוגמה זו כדי לערער את הנחת המתווה, שהמשתייכים למיעוטים נוספים בישראל (ערבים מוסלמים ויהודים חרדים) ישתכנעו כי על ידי "התנדבות" כפויה למפעלי "הטוב המשותף" הם יזכו במעמד שוויוני בישראל שיאפשר להם להשתלב ולהתקדם בחברה ובכלכלה ביתר קלות.

### 2.3.4 היעדר ניתוח כלכלי מסוג עלות-תועלת וכשלים נוספים

כותבי המתווה המוצע מבהירים כי כלכלני "מכון אהרן" ערכו ניתוח כלכלי מעמיק שלו במונחי עלות-תועלת. ניתוח זה מלמד כביכול על תועלת גבוהה למשק ממערך שירות לאומי-אזרחי רחב, מחייב וכוללני, שתושג באמצעות פיתוח ההון האנושי והקניית מיומנויות תעסוקתיות למשרתים. בניגוד גמור לאמירה "כי לא קיים כמעט מחקר בישראל [...] לגבי התשואה לשירות האזרחי" (בעמ' 53), כמה מחקרים, מלפני כעשור ויותר, ביצעו ניתוח מעמיק של עלות-תועלת (כלכלית) לווריאציות שונות של השירות הלאומי במתכונתו הקיימת.<sup>8</sup> המסקנה החוזרת בכולם הייתה תועלת כלכלית מוגבלת בטווח הארוך, בעיקר עבור אוכלוסיות מוחלשות כמו ערבים/יות, צעירים/ות עם מוגבלויות, צעירים/ות בקבוצות סיכון; ולעומת זאת, עלות נטו גבוהה – כלומר היעדר תועלת – כשמדובר באוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה הבוחרות או נאלצות "להתנדב" לשירות לאומי-אזרחי. עבודה

<sup>7</sup> ראו אמרני, 2010.

<sup>8</sup> מחקרים אלו, שאחדים מהם פורסמו ברבים בשעתו, הוזמנו ישירות על ידי אחד ממחברי מסמך זה (ראובן גל) בתפקידו כראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי וגם בהזמנת המועצה לביטחון לאומי. להרחבה בנוגע לבדיקות עלות-תועלת בתחום מוצע לעיין בדוח של חברת עדליא (2011), המסיק כי בטווח הקצר אין תועלת כלכלית בהסטת משרתים מאוכלוסיות מוחלשות לשירות לאומי-אזרחי. ראו גם אמיר, 2001; צמרת ונתנון, 2001; ושיפר, 2005.

נוספת שנעשתה בנושא זה והתייחסה להשלכות הכלכליות של מתכונת שירות חובה היא זו של מלחי ופפרמן (2015; ראו להלן), וזו הגיעה למסקנה חד-משמעית בנוגע לסכנות האפשריות לשוק העבודה החורגת מחישובי עלות-תועלת ישירים.

זאת ועוד: הניתוח הכלכלי המובא בסוף המתווה מניח כהנחת יסוד שיש פוטנציאל כלכלי בשירות לכולם, הבא לידי ביטוי בפיתוח הון אנושי ובהקניית מיומנויות, בפרט לאוכלוסיות בחציון התחתון (מבחינת רמות הכנסה). ניתוח כלכלי זה אינו מביא בחשבון הערכת מומחים קודמת שמתריעה מפני פגיעה חמורה ואפשרית בשוק העבודה לנוכח הפרת עקרון "הניטרליות של שוק העבודה" במתווה של שירות "חובה" נרחב; שירות כזה עלול להציף את המשק באלפי "מתנדבים/עובדים" העשויים לתפוס משרות בשכר (מלחי ופפרמן, 2015). נוסף על כך, הניתוח הכלכלי במתווה מתייחס בעיקר לתחשיב אופטימלי של החזרת עלות-תועלת מהשירות רק על בסיס עלות התקן וההכשרה של המתנדב, בלי להביא בחשבון הוצאות נלוות הקשורות לניהול השירות במספרים גדולים והטמעה רחבה מאוד שלו (עוד בנושא זה בסעיף 4.4 להלן). ולבסוף, מתווה השירות המוצע מניח מגמת צמיחה מתמדת של המשק הזקוק "לידיים עובדות". דא-עקא, משבר התעסוקה החרף שנגרם בעקבות מגפת הקורונה הפריך את תחזיות הצמיחה של גופי התכנון הכלכליים בישראל ובעולם. במצב זה הוספת אלפי "מתנדבים" בלתי מקצועיים לשוק העבודה עלולה לפגוע בקליטתם של מובטלים שנפלטו משוק התעסוקה בשל המשבר הנוכחי.

## 2.4 סרבול ו"ניפוח" בירוקרטי

### 2.4.1 צורך במנגנון הפעלה ופיקוח רב-ממדים

יישום המתווה ידרוש מערך עצום של בקרה, תקצוב, פיקוח, הכשרה והכנה לשירות. מאחר שהמתווה מכונן לכך ש"כל הצעירים בישראל נדרשים לשרת ולהתנדב" (פרט לקטגוריה מצומצמת של חריגים), מדובר בעשרות אלפי משרתים. צא ולמד מה יהיה גודלו של מערך זה בִּרְשׁוֹת לשירות לאומי-אזרחי, הפועלת כיום בכפוף למשרד ההתיישבות<sup>9</sup> ואחראית לכ-13,580 מתנדבים ומתנדבות, עם תקציב הפעלה שנתי (2018) בהיקף של כ-161 מיליון ש"ח.<sup>10</sup> הרחבת מספר המשרתים ומערך השירות בסדרי גודל של פי חמישה (בהערכה גסה) בעקבות המתווה המתוכנן תגדיל בערך באותו סדר גודל את המנגנון שיטפל בהם. בירוקרטיה זו תתנפח עוד יותר אם יוקם, כפי שמציע המתווה (עמ' 44), ועד מנהל מיוחד, עמוס משתתפים, למגזר הערבי, ואולי עוד אחד לציבור החרדי. ללא ספק, מנגנונים אלה יספקו תעסוקה בשכר לשלל פקידים, מפקחים ורכזים; אבל האם הם יתרמו משמעותית לשיפור היחסים בין חלקי החברה המגויסים ל"התנדבות" באמצעותם? בהקשר זה ראוי לציין כי מבקר המדינה מתח ביקורת רבה על התנהלות מינהלת השירות הלאומי-אזרחי בשנת 2012, אשר רק חלקה תוקן במסגרת הרשות החדשה שבאה במקומה.<sup>11</sup>

### 2.4.2 פיקוח ואכיפה

הנושא שאולי הוזנח יותר מכול במתווה "שווה לכולם" נוגע לשאלה כיצד ומי יאכוף את המדיניות המוצעת. כל חקיקה שתחייב התייצבות מלאה לשירות "התנדבותי" של משרתים מקבוצות כמו גברים חרדים, נשים חרדיות, נשים דרוזיות ובדואיות, גברים ערבים מוסלמים וכדומה, תצטרך להצביע על מנגנוני אכיפה אדירים שיקיימו את

<sup>9</sup> אזכור המשרד מתייחס גם לתפיסת חשיבות הנושא. למעשה רשות השירות הלאומי-אזרחי ומינהלת השירות שקדמה לה "נוודים" זה כעשור בין משרדים ממשלתיים, בהתאם לאיושם על ידי שרי מפלגת הבית היהודי. עד כה הרשות הייתה כפופה לשישה משרדים שונים.

<sup>10</sup> לפרטים על תקציב הרשות לשירות לאומי-אזרחי לשנים 2013-2018 ראו "דו"ח שנתי 2017: רשות השירות הלאומי-אזרחי".

<sup>11</sup> אחת הביקורות המרכזיות של דוח מבקר המדינה משנת 2015 נגעה לעובדה שמינהלת השירות דאז לא קבעה מהם הצרכים של הגופים שבהם משרתים מתנדבים מאוכלוסיות שונות, ומכאן שאין תכנון אסטרטגי מסודר בסוגיה זו. נקבע גם כי מינהלת השירות סובלת מפוליטיזציה הנובעת מכך שאין היא נמצאת תחת אחריות משרד רה"מ אלא תחת משרדים הכפופים לשרים השייכים למפלגות הימין הדתי-לאומי. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, עמ' 1443.

החוק הזה כלשונו ובמלואו. נוסף על כך, יהיה צורך במנגנון שלם של שפיטה וענישה למי שלא יקיימו את החוק. להערכתנו, בהיעדר מנגנון אכיפה תקיף, מחייב ושקוף עלולה להתרחש הפרה המונית של החוק, שתביא לתוצאה הפוכה מזו שמחברי המתווה מבקשים להשיג. כלומר, אם חובת השירות לכול תעוגן בחוק אך לא תיאכף על קבוצות משמעותיות – תחושת האי-שוויון של המשרתים, בפרט המשרתים במערך הלוחם הצבאי, רק תגדל עוד יותר. זאת ועוד, לצערנו ניסיון העבר הקרוב מלמד כי במסלולי שירות לאוכלוסיות מיוחדות במסגרת השירות הלאומי-אזרחי, כגון שירות החרדים במערך הקיים, נחשפו במרוצת השנים אי-סדרים ושחיתויות לא מעטות.<sup>12</sup> על כן ניתן להניח שללא שינוי מהותי בניהול הרשות לשירות לאומי-אזרחי, כל הרחבה ניכרת של מערך זה במתווה מחייב לאוכלוסיות מיעוט לאומיות (הערבים) ודתיות (החרדים) עלולה להוביל למקרי שחיתות, התעלמות מהחוק ולחצים של קבוצות אינטרס למיניהן. ניתן גם להניח כי בחלק מהמקרים ייווצרו לחצים מצד גופים מפעילים למניעת כניסת "מתנדבים", כדי לשמור על רווחי חברות עסקיות בשוק (כמו למשל בתחום הסיעוד ותחומים רווחיים דומים). מתווה "שווה לכולם" לא ניסה להתמודד עם השאלות הללו ולא בחן סיכונים אפשריים בהתוויית מדיניות ציבורית זו, כנדרש מכל נייר מדיניות מקצועי (לוי, 2011: 38). אכן, מתן תשובות מספקות להשלכות החברתיות והפוליטיות השליליות הצפויות להתעורר לנוכח אכיפה דורסנית מול אוכלוסיות המנוכרות למדינה ולרשויות האכיפה – הוא אתגר לא פשוט.

---

<sup>12</sup> אחד הכשלים המהותיים והחמורים בשירות נחשף במרץ 2018 בתחקיר שפורסם ב-ynet וגם במחקר מדיניתי מקיף שערך אחד מכותבי מסמך זה. ראו יהודה שוחט ואריאלה שטרנבך, "קומבינת השירות האזרחי: התחקיר המלא", ynet, 11.3.2018; מלחי, 2019.

### 3. סיכום ומסקנות

בדומה מאוד לתהליכים שהתרחשו במדינות דמוקרטיות אחרות בשני העשורים האחרונים, גם בישראל נשחק מודל שירות החובה בשל מגמות נאו-ליברליות חומרניות ובעקבות הגידול בפער בין חובת השירות לפי חוק לבין היקף הולך וקטן של מתגייסים בפועל (בעיקר בשל הגידול הדמוגרפי של המיעוט החרדי). מתווה "שווה לכולם" מזהה נכונה תהליכים אלו ומבקש לספק מענה לפערים ניכרים בין אתוס השירות של "צבא העם" להתרחקות של אוכלוסיות שונות ממנו.

ואולם כל ניסיון עתידי להציע מזור למודל שירות החובה ופתרון לאי-שוויון בנטל מחייב מסד עובדתי וניתוח מעמיק יותר של הסכנות אל מול ההזדמנויות. אין די בהצבת תמונה אידיאלית שאיננה נשענת על יסודות מציאותיים. כדי להציע פתרון ריאלי ובר-יישום לאתגר מסדר הגודל שאנו דנים בו, יש הכרח בבדיקה מקדימה זהירה של הנחות היסוד, נתונים מוצקים ורלוונטיים וניתוח חלופות מוצעות. יש גם צורך בבדיקת מודלים קיימים (benchmarks) במדינות אחרות ברות-השוואה. יתר על כן, ישנה סכנה סמויה בגיוס נימוקים דמגוגיים ("כולם שותפים", "שירות והתנדבות" וכדומה) על מנת להצדיק מהלכים אופרטיביים בעלי משמעויות והשלכות ארוכות טווח העשויים להוביל לקונפליקטים קשים שרק יגבירו את השסעים החברתיים בישראל.

**על כן, אנו סבורים כי שומה על מחברי המתווה ועל נציגי הציבור המקדמים אותו לבצע בו בדק בית יסודי או להסירו מעל סדר היום הציבורי.**



**משרד ראש הממשלה**

**צוות ההקמה למנהלת השרות האזרחי**

אוקט' 2007

**שירות לאומי: חובה מול התנדבות**

**ד"ר ראובן גל**

בשבועות האחרונים, בעקבות אישור הממשלה על הקמת "מנהלת השרות האזרחי-לאומי", עולים לדיון ציבורי נושאים הקשורים לחובת השרות במדינת ישראל. הדיונים מתקיימים בכנסת, בדעת הקהל וכמובן בתקשורת, ועוסקים באחוזי המתגייסים לצבא, סרבנות, אי-שוויון בחלוקת הנטל, השתמטות וכדומה.

הנושאים הללו אינם חדשים, וגם המספרים והנתונים לא השתנו בן לילה. כבר בראשית שנות ה-2000 התריעו גורמים מקצועיים שונים (הן בתוך צה"ל והן מחוצה לו), על כך שאנו הולכים ומתקרבים לנקודה בה 50 אחוזים ממחזור בני ה-18 אינם מתגייסים לצבא. למרות שהנושא ידוע זה זמן, קיימות מספר סיבות לכך שעלה שוב לראש סדר היום: ראשית, חוק טל הוארך לפני כחודשיים על ידי מליאת הכנסת בחמש שנים נוספות; שנית, מלחמת לבנון, ובעיקר לוחמי המילואים, סיפקו לכולנו תזכורת על

אי השוויון בחלוקת הנטל בין המשרתים בצבא לאלה שאינם; ושלישית, בעקבות תוכניות טלוויזיה דוגמת "כוכב נולד" ותרבות ה "סלבריטאים" שתופסים חלק נכבד מעולמם של הצעירים, צצו דמויות שהגיעו לקדמת הבמה הציבורית וזכו להערצה של צעירים רבים, למרות שחלקם לא שירתו בצבא או בשירות לאומי .

בלהט הויכוח בנושאים הנ"ל, נשמעים קולות רבים התובעים "בשם הצדק" ו- "השוויון בנטל" כי שירות החובה יוטל על כולם, ומי שלא שירת בשירות החובה הצבאי – יבצע את השירות האזרחי בחובה. יש גם כאלה המוסיפים כי מי שמבקש לקבל זכויות, עליו, קודם לכן, להשתתף בחובות – והכתובת המרומזת ברורה.

לקולות אלה, יש להזכיר ולהבהיר, ראשית לכל, כמה נקודות פורמאליות:

א. החלטות הממשלה האחרונות (החלטה 1215 מפברואר השנה, החלטה 2295 מחודש אוגוסט השנה), חוזרות ומאשררות הקמתה של מסגרת שירות אזרחי-לאומי **בהתנדבות**.

התנדבות זו אמנם מחייבת – מבחינת אורכה המינימאלי (שנה) ומשך הזמן מדי שבוע (40 שעות) – ואולם, זו עדיין התנדבות .

ב. החלטות אלה מבוססות על המלצות ועדה **ציבורית מקצועית (ועדת עברי)**, שישבה על המדוכה מעל שנתיים, וההחלטה על שירות התנדבותי היא אחת מהמלצותיה הברורות .

ג. נכון, אמנם, כי הועדה המליצה **לבחון** החלת שירות בחובה על שתי תת-קבוצות קטנות יחסית (נפלטי שירות חובה ו"שירות מוכר"), אבל זאת בשל נסיבותיהם המיוחדות – הם ברי גיוס, ולאחר בחינה מעמיקה יותר של הסוגיות ותהליך חקיקה מתאים .

ד. ההמלצה להחיל את השירות כשירות התנדבותי נבחנה וגובשה על ידי צוותי משפטים משרדי ממשלה שונים, וזאת **בנוסף** לצוותי העבודה של ועדת עברי, שכללו אנשי משפט, חינוך, ואת נציגי צה"ל ומשרד הביטחון. כולם היו תמימי דעים לגבי הצעה זו.

בנוסף על נימוקים פורמליים אלה, יש לציין עוד מספר סיבות מדוע לא נכון יהיה להנהיג את השירות האזרחי-לאומי בחובה:

א. קיים קושי מעשי לאכוף שירות אזרחי בחובה. האם נמלא את בתי הכלא בארץ בבנות חרדיות ודרוזיות, לדוגמה, שמנהגיהן והמסורת אוסרות עליהן לשרת בסוג כזה של שירות? הדבר נכון לקבוצות נוספות, גם של בנים. האם יש לנו מנגנון מתאים של בקו"מים, לקלוט את אותם 50 אחוזים שאינם מתגייסים לצבא?

ב. השירות בצה"ל הוא הכרח קיומי. כל יתר התחומים, חינויים ככל שיהיו, אינם בדרגת החינויות של השירות הצבאי. לא יהיה נכון, מוסרית, ממי שאינו משרת במסגרת החינוית לקיום המדינה, לשרת בחובה בתחום אחר, חינוי פחות. בנוסף, יש לזכור כי מדיניות צה"ל היום (ולא שיקולים פוליטיים או אחרים) היא זו שמאפשרת מתן פטור משירות חובה לצעירים רבים (לא מדובר בחרדים). כלומר קיים שוויון בכל הקשור לגיוס לצבא, והוא מתבטא בכך שכולם חייבים, באורח שווה, להיענות לצו הקריאה של צה"ל.

ג. קיים גם נימוק חינוכי, מוסרי וערכי. המשימות בשירות האזרחי-לאומי כוללות, בין השאר, עזרה לילדים בעלי צרכים מיוחדים, מתן עזרה בקופות חולים ובתי חולים, הגנה על הסביבה והסברה בנושאי בטיחות בדרכים. קשה לדמיין משימות כאלה מתבצעות באמצעות צו חובה; דברים אלה אינם בבחינת "מצווה ועושה", אלא שייכים לקבוצת "אינו מצווה ועושה" -- עושה מתוך התחייבות ומחויבות פנימית, ולא מתוך חובה חיצונית; מתנדב מתוך צו מוסרי-אזרחי, ולא מחויב מתוך צו גיוס פורמאלי.

לסיכום, ניתן לומר כי הפיתוי לעלות על בריקאדות הוא גדול, בעיקר כאשר טיעוני "הצדק" מרוממות את שפתי המסתערים. אולי, באמת, יש משהו לא צודק ולא שוויוני בכך שהשירות האזרחי לא יהיה בחובה, ואולם במקרה זה, גישת ה"חכם" ו-ה"שקול" עדיפה על הגישה המתלהמת של ה"צודק". זאת בעיקר כאשר טענת ה"צדק" איננה מבוססת, כאמור, ופנים רבות לה.

<https://www.haaretz.co.il/opinions/1.1293802>

## ראובן גל | רק בהתנדבות

'הארץ'

08.12.2009

הרמטכ"ל, רב-אלוף גבי אשכנזי, תומך בהנהגת שירות לאומי כללי, שממנו יבחר צה"ל את המתגייסים לשורותיו, כאשר השאר יופנו לשירות אזרחי-לאומי. בתמונת האוטופיה של אשכנזי כל צעירי המדינה – יהודים וערבים, חילונים, דתיים וחרדים – יתייצבו על פי צו בבסיס קליטה ומיון. "צה"ל יקבל זכות בחירה ראשונה ויבחר את האנשים הדרושים לו. אחרי זה כולם עוברים לביתן הבא וממוינים לשירות אזרחי: אפשר לשרת במשטרה, או במכבי אש", אומר הרמטכ"ל, וכמובן גם בבתי חולים, בבתי ספר, בבתי אבות ובפעילות להגנת הסביבה. ההסדר הזה, אומר אשכנזי, עונה לא רק על צורך ביטחוני, אלא גם על צורך חברתי.

נשמע פשוט, ואפילו נכון וצודק. אך הצהרת הרמטכ"ל – שמשמעותה גיוס לשירות אזרחי על פי צו שירות חובה – מבטאת חוסר הבנה של משמעות השירות האזרחי ושל הנכונות לתרום לקהילה ולחברה. לא זה המענה לצורך החברתי שעליו הרמטכ"ל מדבר.

שירות צבאי ושירות אזרחי אינם ישויות מקבילות ואף לא דומות. שירות צבאי – בוודאי כחובה – נובע מסכנה לקיום המדינה. ואכן, ככל שעבר הזמן ממלחמת העולם השנייה, ובמיוחד לאחר סיום המלחמה הקרה, עברו רוב המדינות למודל התנדבותי. ישראל נמצאת בצל איום ביטחוני קיומי, ולכן היא מקיימת שירות חובה.

שירות אזרחי אינו נובע מסכנה קיומית. הפעילות של כ-13 אלף המשרתים בשירות הלאומי – בבתי ספר, בבתי חולים, במכבי האש ובמשטרה – באה לענות על צרכים חיוניים, אבל אינה קשורה להישרדות הקהילה. ספק אם נכון מוסרית לתבוע ממי שקיבלו פטור משירות בצבא לשרת כחובה בתחום אחר. ודאי שאין לכלוא אותם כעריקים, אם לא יסכימו לכך. האם נכלא בבתי הסוהר בנות חרדיות ודרוזיות, שמנהגיהן ומסורתן אוסרים עליהן לשרת?

כאן מקומה של החלופה המוסרית לשירות החובה – ההתנדבות. המשימות בשירות הלאומי כוללות בין היתר עזרה לילדים בעלי צרכים מיוחדים, סיוע בקופות חולים ובתי חולים והסברה על בטיחות בדרכים. קשה



לדמיין הוצאת צו חובה לביצוע משימות כאלה. אלה נעשות מתוך מחויבות פנימית של העוסקים בהן, ולא מתוך חובה חיצונית.

יש גם שיקול מעשי. המדינה אינה ערוכה לקלוט עוד עשרות אלפי צעירים וצעירות בשירות קהילתי. הבעיה אינה רק גיוס תקציבים ואיתור תפקידים, אלא גם החשש שהצפה כזאת של כוח עבודה זול תדחק החוצה עובדים בשכר ותגרום לעלייה בשיעורי האבטלה.

קריאה לשירות לאומי לכל, מתוך חובה, נשמעת צודקת, אבל אינה פתרון חכם ונכון – לא לצרכים הביטחוניים ולא לצרכים החברתיים של ישראל. התפתחות מבוקרת, שוויונית וממלכתית של מערכת השירות האזרחי הלאומי תיצור בהדרגה מצב נורמטיבי, שבו שירות צעירים למען הקהילה – בצבא, או במסגרת התנדבות אזרחית - יהיה כה מקובל ומושרש, שרק השוליים לא ייכללו בו.

כוחן של נורמות חברתיות יהיה חזק יותר ומוסרי יותר מצו-חובה בחתימת הרמטכ"ל.

## 5. רשימת המקורות

- אבן, שמואל, ומאיר אלרון, 2020. "צה"ל: מתי ישתחררו מתגייסי יולי 2020?" מבט על 1402 (נובמבר 2020).
- אמיר, רמי, 2001. הסדר שירות אזרחי: ניתוח כלכלי (מחקר בהזמנת המועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה).
- אמרני, שוקי, 2010. הדרוזים: בין עדה לאום ומדינה, חיפה: קתדרת חייקין לגיאואסטרטגיה.
- ביק, איטה, 2015. "שירות אזרחי חובה: ההשלכות על נשים דתיות וחרדיות", בתוך, יגיל לוי (עורך), שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 91-121.
- לוי, יגיל. 2011. איך לכתוב נייר מדיניות? רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- מלחי, אסף, ובני פפרמן, 2015. "מתנדבים במקום עובדים: האם חוק שירות אזרחי חובה יפגע בעובדים שכירים?" בתוך, יגיל לוי (עורך), שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 153-181.
- מלחי, אסף, 2019. ברכה לבטלה? אתגרי השירות האזרחי לחרדים, מחקר מדעניות 135, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סמוחה, סמי, וזוהר ליכטמן, 2015. "חציית קו אדום: הטלת חובת שירות אזרחי על צעירים ערבים בישראל", בתוך, יגיל לוי (עורך), שירות חובה או חובה לשרת? תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 121-153.
- עדליא, 2011. עלות-תועלת מהפעלת שירות אזרחי-לאומי בישראל, תל אביב: הפורום לקידום השירות האזרחי-לאומי בישראל.
- פירון, שי, וענבר גיטי הרוש, 2020. שווה לכולם: ממשבר השירות למתווה התחדשות, לוד: "פנימה", פתרונות ישראליים (מהדורה שנייה).
- צמרת, הגר, ורובי נתנזון, 2001. עלות-תועלת מהפעלת תכנית שרות לאומי בישראל, זכרון יעקב: מכון כרמל.
- שיפר, זלמן, 2005. "חוות דעת כלכלית על התכנית להפעלת שרות אזרחי בישראל", המועצה לביטחון לאומי.

## חברה



**מוסד שמואל נאמן**  
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889  
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל  
קרית הטכניון, חיפה 3200003  
[www.neaman.org.il](http://www.neaman.org.il)