

# ש=ה לכולם

ממשבר השירות למתווה התחדשות  
من أزمة في الخدمات إلى مخطط للتجدد

קצוי-תבל אם נדדנו,  
לביתנו יערגו לך,  
אל מול הרך התאחדנו,  
יושיט ידו אח אל אח.

שאל טשרניחובסקי

## 'שווה לכולם'

### **תודות לשותפים במסע:**

לרא"ל במיל. גבי אשכנזי, יו"ר משותף של הוועדה עד בחירתו לכנסת,  
למחליפו אלוף במיל. אמיר אשל עד למינויו כמנכ"ל משרד הביטחון,  
לחברי הוועד המנהל והוועדה הציבורית,  
למכוני המחקר  
למאות המרואיינים  
לכל עובדי פנימה

לאורך החוברת משולבים ציטוטים מפי חברי הוועדה

כתיבה: הרב שי פירון וענבר גיטי הרוש  
ניהול והפקה: סיון לוי ודולב ארד

כל הזכויות שמורות ל'פנימה'  
מהדורה שלישית  
תשפ"א 2021

לוד, ישראל

## תוכן עניינים

### שער ראשון רקע

5	פרק 1 <b>רקע</b>
6	1.1 פנימה
7	1.2 הבחירה בסוגיית השירות
9	1.3 מבנה ותהליך עבודה
12	פרק 2 <b>תקציר מנהלים</b>

### שער שני תמונת מצב

18	פרק 1 <b>השירות בישראל</b>
18	1.1 רקע היסטורי
20	1.2 השירות בצה"ל
26	1.3 השירות הלאומי - אזרחי
28	פרק 2 <b>סקירה בינלאומית משווה</b>
30	פרק 3 <b>נרטיבים ייחודיים</b>
31	3.1 הנרטיב החרדי
34	3.2 הנרטיב של ערביי ישראל

### שער שלישי **שירות שווה לכולם**

40	פרק 1 <b>עקרונות המתווה</b>
42	פרק 2 <b>רעיון מארגן חדש</b>
46	פרק 3 <b>התאמות תרבותיות</b>
46	3.1 מסלול המותאם לצעירים חרדים
47	3.2 מסלול המותאם לצעירות חרדיות
48	3.3 מסלול המותאם לצעירים ערבים בישראל
50	פרק 4 <b>מחזון למעשה</b>
52	פרק 5 <b>עקרונות כלכליים של המתווה</b>
52	5.1 רקע - שוק העבודה בישראל
60	5.2 המלצות ועדת בן-בסט לקיצור שירות החובה
61	5.3 הפוטנציאל הכלכלי בשירות
63	5.4 מסלולי השירות
66	5.5 מסגרת לניתוח עלות-תועלת

### שער רביעי שיתוף הציבור

67	שיתוף הציבור
72	רשימת מקורות



שער ראשון

# רקע

---

"בהתחלה באמת לא הבנתי במה מדובר, חשבתי שזה עוד פרויקט קטן. אחר כך הבנתי שמדובר בחומר נפץ מסוכן שדורש לעבוד בהרבה רגישות ומחשבה פורצת דרך"

"في البداية لم أكن أفهم حقًا عمّ يدور الحديث، فكرت أنه مشروع صغير آخر. ثم أدركت أنه مادة متفجرة خطيرة تتطلب الكثير من الحساسية والتفكير الرائد."

---

**'פנימה' הוקמה על מנת לחדד את הזהות המשותפת ולהעמיק את האתוס הלאומי.**

פנימה היא תנועה של אנשי רוח ומנהיגים מכל חלקי החברה החפצים להציע סדר יום חדש לישראל, סדר יום שבבסיסו התמודדות אמיצה עם שאלות היסוד המטלטלות את קיומנו ומאיימות על שלמותנו. **לאורך שנותיה הזניחה מדינת ישראל חלק מבעיות היסוד שלה.** סוגיות של זהות ומהות נדחקו לשולי השיח הישראלי. נטייתנו הטבעית כבני אדם היא לחמוק משאלות של זהות. שאלות אלו נוגעות בנימי הנפש הרגישים של כל אדם ומחלוקת עליהם עלולה לפצוע אותנו. ישראלים רבים נוטים לחמוק משאלות הזהות הפוצעות אותנו.

אמירות כגון "על הרוב אנחנו מסכימים", "80% מהישראלים מסכימים על 80% מהנושאים", הפכו לנחלת הכלל. יש להבהיר חד-משמעית: זה לא נכון. 20% שבמחלוקת שולטים בחיינו. אלה האחוזים המגדירים אותנו, מפלגים ומחלקים, ומשפיעים על כל מרחבי החיים.

הרצון להרחיק את המחלוקת מהפרהסיה הציבורית הוביל לתרבות של רמייה, השאלות האמיתיות, העמדות העמוקות, נדחקו. ואולם מתחת לפני השטח – המחלוקת מבעבעת. כך העמיקו המחלוקות השקטיות, השנאה והפילוג הלכו וגברו, הסולידריות נשחקה והלכידות הלאומית נמצאת בסכנה. אסור לנו לבסס את היחיד' הלאומי שלנו על האויבים שמחוץ לגבולות המדינה, עלינו להביט פנימה על מנת לגבש אתוס לאומי משותף. במהלך השנים הוקמו ועדות רבות שתכליתן להביא מזור לתחלואי החברה הישראלית. מכוני מחקר, ארגונים חברתיים וגופים ממשלתיים עשו כל שביכולתם לצמצום המחלוקות בין השבטים. בסיס עבודתן של הוועדות השונות היה משא ומתן להסדרת סדרי החיים במרחב המשותף, המבוסס על מְכנה משותף המאפשר לכל קבוצה לשמור על אמונותיה.

אולם, מרחבי ההסכמה הותירו על כנן מחלוקות תרבותיות עמוקות. הן אפשרו חיים באמצעות הסכמות שטחיות שאינן מסייעות לפתרון המצוקות, אלא מביאות לדחיקתן או לדחייתן.

## 1.2 הבחירה בסוגיית השירות

סוגיית חובת השירות מלווה את מדינת ישראל מיום הקמתה. אולם ב-40 השנים האחרונות היא מהווה כר פורה למחלוקת חברתית רחבה. פעם אחר פעם היא עולה לחזית הדין הציבורי. פעם אחר פעם מציעים הפוליטיקאים הסדרים חלקיים שאינם מתמודדים עם עומק הבעיה, הסדרים שאין בהם כדי להקהות את הקרע הכואב ולסייע לבניית סיפור ישראלי משותף. על רקע זה הקימה 'פנימה' בחודש מאי 2018 את ועדת השירות הישראלית. השירות בישראל הוא פצע, אבל הוא גם הזדמנות. השיח הפוליטי והתקשורתי על הגיוס לצה"ל הפך לכלי לשימור הקיטוב בין הקהילות הישראליות השונות. השיח על השירות בישראל הפך לאחד מכלי השיסוי החזקים בפוליטיקה הישראלית. אך בה בעת, השירות הוא נקודת המפגש היחידה כמעט של החברה הישראלית על גווניה השונים. לטעמנו, לא נעשה ניסיון כן להתבונן על רעיון ה'שירות' כמהלך הבונה חברה המושתתת על ערכים של נתינה ושל סולידריות, כפי שהתכוון בן-גוריון בעת שייסד את צה"ל, וכפי שכתב חוזה מדינת היהודים, הרצל, בספרו המפורסם אלטנוילנד (1):

"כל חברי החברה החדשה כאנשים כנשים חייבים להקדיש שתי שנים משנות חייהם לעבודת העם. על פי רוב חלה החובה הזאת על שתי השנים משנת השמנה עשרה עד שנת העשרים לימי חייהם, אחרי תום לימודיהם בבתי הספר. [...] והנה בשתי שנות עבודה חובה לצבור יש לנו מעין-מתגבר של כוחות הדרושים לנו לכל מוסדותינו ומעשי צדקתנו ולכל צרכי החברה..."

השירות בישראל נולד כמנגנון הבונה חברה על ערכים של התנדבות, תרומה וסולידריות. כדי ליצור תכניות שירות חדשות עלינו להשתחרר ממסגרות העבר, ולהפסיק להשתמש בסיסמאות חלולות שאין בינן לבין המציאות ולא כלום.

**השירות בישראל הוא ערך שהמדינה מבקשת להקנות לכל אזרחיה. באמצעות השירות ישראליים לומדים להתנדב, לתרום ולעזור איש לרעהו. יצירת מתווה שירות לכלום מהווה יעד ישראלי ראשון במעלה. באמצעות השירות תזכה החברה הישראלית לשירותים חברתיים טובים יותר בתחום הבריאות, הרווחה, החינוך והביטחון.**

באמצעות השירות צעירים רבים יקבלו הכשרות מתקדמות וירכשו ניסיון וכלים להשתלבות בעולמות ההשכלה והתעסוקה.

**באמצעות השירות ישראל תצמצם פערים סוציו-אקונומיים.** צעירים שגדלו באזורים מוחלשים יוכלו להתקדם ברכישת הכישורים הנדרשים להצלחה בתחומים רבים. אין ספק שהמשך המגמות הקיימות מסכן את מדינת ישראל, לא רק בהיבטים הביטחוניים כי אם גם בהיבטים החברתיים. יגיע הרגע שבו הציבור הכללי ישאל את עצמו: "האם ראוי שאתרום מספר שנים מחיי, בזמן שאוכלוסיות גדלות והולכות פטורות מתרומה כזו?" יש לבנות תכנית הדרגתית, רב-שלבית, הפרוסה על פני עשור שבבסיסה דיאלוג עמוק, שיתוף מנהיגים והאזנה לקולות רבים ומגוונים. הכוח המניע שלה הוא החדשנות, היזמות וההתחשבות בצרכים של הקהילות השונות, תוך שהיא רואה אל מולה את החברה בכללותה.

מתווה פנימה אינו פתרון משפטי, לא הסדרה חוקית, ולא המלצה לשיפור עמדות של הקהילות השונות. **מתווה**

פנימה הוא מודל ליצירת חיים משותפים עמוקים, בהם הזהות הקהילתית נשמרת בד בבד עם יצירתו של אתוס ישראלי משותף, המעצים את מקומה ואת חלקה של כל קהילה וקהילה בפסיפס הקיום הישראלי. פנימה משנה את כיוון התנועה. הכרות של השבטים השונים, הבנת התשתית האידיאולוגית, הרקע התרבותי והצרכים של כל קהילה, מהווים בסיס ליצירת מרחבי פתרונות המתמודדים באומץ עם האתגרים הקיומיים המאיימים על שלמותה של ישראל. אין אנו מסתפקים בהסכמות. פתרונות משותפים מהווים תשתית ליצירת זהות ישראלית. לא עוד הדחקה חסרת אחריות של שאלות היסוד, אלא עיסוק עמוק ומהותי בהן והכרעה בסוגיות הליבה.

"התהליך כלל דיונים רבים סביב שולחן מגוון עד כדי התרגשות: טייס, חרדית, ערבי, שר חינוך דתי, כמה חילונים, ובעיקר אופטימיות מיוחדת."  
العملية شملت العديد من المناقشات حول جدول متنوع إلى حد إثارة الانفعال: طيار، متديّنة أرثوذكسية (حريديت)، عربي، وزير تربية وتعليم متديّن، بعض العلمانيين، وبالأساس تفاؤل خاص.



### 1.3 מבנה ותהליך עבודה

#### ראשי הוועדה:

**הרב שי פירון**, נשיא פנימה ולשעבר שר החינוך ורא"ל במיל. **גבי אשכנזי**, הרמטכ"ל ה-19 ושר החוץ לשעבר. עם בחירתו של אשכנזי לכנסת, עברה הובלת המהלך לאלוף במיל. **אמיר אשל**, היום מנכ"ל משרד הביטחון.

#### חברי הוועדה ושותפים (לפי סדר הא"ב):

**אברהים חביב**, המשרד לשוויון חברתי

**אברהים נסאסרה**, מכון תמר

**אורנה קוטלר**, שלומית

**איהאב חוסין**, באבקום

**איימן כבהא**, תנועת הנוער אג"אל

**איאד סלאח**, מנהל בי"ס אורט טכנולוגי, עכו

**אלי אדלר**, ממקימי מסלולי השירות החרדיים בצה"ל

**אמיר אשל**, אלוף במיל. מפקד חיל האוויר לשעבר

**אמיר סטרוגו**, מנכ"ל אחרי

**ד"ר אסף מלחי**, חוקר המכון הישראלי לדמוקרטיה

**אפרת שפרוט**, מנכ"לית קרן הזדמנות

**ארי אדלר**, רכז חברה ערבית, שלומית

**אשרף ג'בור**, תכנית רואד

**אתי זלצמן**, אחראית חברה חרדית, התאחדות הסטודנטים

**באסיל גמאל הזימה**, אופק

**הרב בצלאל כהן**, ראש ישיבת חכמי לב

**זינב אבו סויד**, השירות האזרחי

**טל שיינברום**, מנכ"ל התאחדות הסטודנטים

**יוני נבו**, יזם

**יהונתן שוורצמן**, מנהל הרשת להתנדבות במשרד הרווחה

**יוסי מלכה**, מנכ"ל מרכז מעשה

**ד"ר יועז הנדל**, יו"ר המכון לאסטרטגיה ציונית, איש תקשורת

**יפעת סלע**, מנכ"לית אלומה

**ישראל שיינפלד**, רחשי לב

**מוחמד דראושה**, מנהל תחום שוויון וחברה משותפת במרכז גבעת חביבה

**מיקי נבו**, יזם

**מירי רוזן**, מנכ"לית ארגון לשמה

**נעים אבו חרפה**, ג'וינט ישראל

**סברין חוג'יראת**, משרד החינוך

**עיסאם חג'אג'רה**, מרכז ריאן

**ענבר הרוש גיטי**, מנכ"לית פנימה

**שימי גשיד**, רחשי לב  
**שירין חאפי**, מנהלת תיכון ממלכתי ערבי בלוד  
**שרון פוריטה**, אלומה

**לצד הוועדה פעל צוות מקצועי רחב -**

ייעוץ אסטרטגי: חברת ת.א.ר.א.

**עובד יחזקאל ומורן פדלון**

ייעוץ כלכלי: מכון אהרן למדיניות כלכלית

**פרופ' צביקה אקשטיין וד"ר טלי לרום**

ניתוח נתונים: מכון אמרכל

**שלמה ברנדס וקרן בן-נתן קרוגר**

**נציגי צה"ל:**

תא"ל **ערן שני** - רח"ט תומכ"א,

סגן אלוף **אריאלה קובו** - רמ"ט עתו"ם,

אלוף **מוטי אלמוז** - ראש אכ"א

## תהליך העבודה

### 1 למידה

- ההיסטוריה של השירות הצבאי והלאומי- אזרחי מקום המדינה ועד היום.
- סקירה מעמיקה של ספרות המחקר, דו"חות וועדות פרלמנטריות וציבוריות, חקיקה ופסיקה.
- מודלים של שירות והתנדבות במדינות העולם - מחקר משווה.
- התפיסות האידיאולוגיות והתרבותיות של הקהילות השונות בישראל ביחס לשירות בצה"ל ולשירות הלאומי-אזרחי.

### 2 גיבוש המתווה החדש

- איסוף רעיונות באמצעות שיתוף הציבור.
- גיבוש עקרונות השירות.

### 3 בניית מסלולים אלטרנטיביים וגיבוש דרכי פעולה

- בניית מסלולים המותאמים לצרכי אזרחי ישראל ובכללם חברי הקהילות החרדית והערבית.
- בניית מבנה ארגוני לאימוץ וליישום התכנית החדשה.

## פרק 2: תקציר מנהלים

### מסמך זה עוסק בסוגיית השירות בצה"ל, המהווה את אחד ממוקדי השטע הבולטים בחברה.

סוגיית השירות מלווה את ישראל משחר הקמתה. צה"ל הוקם כ'צבא העם' וכך למעשה, לצד המענה המרכזי לצרכים הביטחוניים של המדינה החדשה, מילא תפקיד בבניית חברה בעלת חזון משותף. עיצובו כ'צבא העם' ביטא את הצורך ביצירת מפגש של כלל הקהילות הישראליות באומה המתגבשת. לפיכך הציפיה להשתתפות של כל הצעירים בישראל במסגרות השירות השונות נכזבה.

**במלאת 73 שנים לעצמאות ישראל רק כמחצית מבני שכבת הגיל משרתים.** זאת ועוד, עקב גידול מתמיד באוכלוסייה והפיכת הצבא לצבא טכנולוגי ומתקדם, צה"ל לא זקוק לכל בני המחזור. חלקים הולכים וגדלים של החברה הישראלית ובפרט צעירי הקהילות החרדיות והערביות אינם רואים את עצמם חלק מ'צבא העם'. הם נותרים מחוץ לציבוריות הישראלית ואינם שותפים למעגל הממסדי של תרומה ונתינה. עם זאת, המחלוקת הישראלית בנושא השירות מתמקדת בשאלת גיוס בני ישיבות לצה"ל בלבד. **המחלוקת ארוכת השנים מפצלת את ישראל ומהווה ביטוי לקיטוב העמוק המאפיין אותה.**

היזמות השונות לפתרון שנקטה המערכת הפוליטית, בהן מיסוד השירות הלאומי-אזרחי וחוק הגיוס, לא אפשרו לאוכלוסיות שונות להשתלב במסגרות השירות, מה שהוביל להחמרת השטע ולליבו המחלוקת. מערך השירות הלאומי-אזרחי הצליח להוות חלופת שירות בעיקר לבנות הציונות הדתית, ובשנים האחרונות גם לחלק מהבנות הערביות. עם זאת, השירות הלאומי אינו מצליח להוות אלטרנטיבה לכלל האוכלוסייה שאינה מתגייסת.

**הריחוק בין הקהילות השונות בישראל, מוביל לבורות ולניכור.** זאת ועוד, קהילות רבות מפתחות פחד, חרדה ולעיתים שנאה כלפי הקהילה האחרת. התחושה היא שערכים הקדושים לקהילה אחת, נדרסים ברגל גסה על ידי הקהילה השכנה. הקהילה החרדית חשה שאזרחי ישראל לא מכירים בערך לימוד התורה ומגדירים את בני הישיבות כ'משתמטים'. אזרחי ישראל סבורים שהחרדים לא שותפים בנטל הביטחוני ובכך יוצרים אפליה בין דם לדם. הקהילה הערבית נדהמת מרצונם של ישראלים להחיל עליהם שירות לאומי, בזמן שזהותם הלאומית מורכבת ומסובכת. הקהילה בישראל מוכנה לוותר על הערבים, ולא מאהבה.

**לכל קהילה בישראל נרטיב, תפיסת עולם וחרדה גדולה משינוי.** בתהליך המתווה ניסינו להיות קשובים לכל הנרטיבים, לתת לכולם להיות שייכים אך לא לוותר על יצירת פתרון אחד משותף לכולם. שותפינו החרדים מרגישים כי הציבור החילוני בישראל לא מכיר באמונתם ובלימוד התורה כערך המגן על ישראל. שותפנו הערביים מרגישים שהמילה 'שירות' מאיימת ומדירה. החברה הערבית רוצה להיות חלק מהחברה הישראלית מבלי לוותר על זהותה. הציבור המשרת מרגיש שהוא 'נושא בנטל' כאשר ציבורים הולכים וגדלים אינם שותפים למסע השירות בישראל. המתווה המוצג מדבר בשפה כללית, אשר לא תמיד ערבה לאזניים ישראליות, אך יש בו פתח של סיכוי לשיח עמוק, משותף ומדויק, שיערך בהמשך המסע המשותף.

בתהליך ארוך ועמוק שהשתתפו בו עשרות מומחים, מנהיגים רוחניים, מנהיגי ציבור ופעילי שטח מכלל הקהילות בישראל, בנינו מתווה שירות חדש, שווה לכולם, המהווה מודל של פתרון על-אסטרטגי. מתווה 'פנימה' יכול לשמש מודל לפתרון סוגיות נוספות המאיימות על שלמותה של החברה בישראל.

## עקרונות המתווה:

### כולם שותפים



כל אזרח בישראל יתרום את חלקו לטובת צרכיה השונים של החברה

### מסגרות מותאמות



ערוצי שירות והתנדבות מגוונים המאפשרים לכל צעיר וצעירה לתרום במסגרת משמעותית המותאמת לאורחות חייהם.

### צרכי הביטחון של ישראל נשמרים



השירות בצה"ל יזכה לעדיפות לאומית הן בתהליכי המיון והבחירה והן בתמריץ ובזכויות המוענקים למשרתים.

### חריגים - מידתיות ושקיפות



הכרה מידתית ושקופה, על פי פרמטרים ברורים ואחידים של המדינה בחריגים הזכאים לפטור משירות בשל מצוינות או בהתאם לצרכי המדינה והחברה.

### מעטפת ניהולית איכותית והשקעה בתשתיות התנדבות ראויות



ניהול באמצעות מערך ממשלתי המייצג את כלל הקהילות והזרמים, תוך מאמץ לפתח תשתיות התנדבות.

## מערך שירות והתנדבות ישראלי - הצעה למתווה חדש: שווה לכולם

המודל שלפניכם מהווה תמצית למתווה השירות וההתנדבות החדש. התכנית מאפשרת לכל אזרחי המדינה לממש את חובת השירות וההתנדבות לאור העקרונות שלעיל, תוך שהיא נותנת מענה אמיתי לצרכי המדינה והחברה, מתמרצת בצורה הולמת את מאמץ הצעירים ויוצרת מסלולים חדשים למוביליות ולהשתלבות תעסוקתית וחברתית ראויה.

המתווה כולל שלושה ערוצים: צה"ל, ביטחון פנים והצלה, חינוך ורווחה. בכל ערוץ מגוון תפקידים בעצימות שונה. מסלולים מסוימים יאפשרו לצעירים להתקדם לתפקידי ניהול, הדרכה והובלה. מערך התמריצים יותאם לתפקידים השונים תוך התחשבות במידת העצימות, סיכון חיים, מצב משפחתי וצרכים סוציו-אקונומיים.

תרשים 1: פירמידת השירות וההתנדבות



### תוצרים חברתיים

- ערכים משותפים של נתינה ושירות למען החברה
- מיצוי כישורים ויכולות של כל אזרח במדינה
- פחות שנאה - יותר שותפות
- הגדלת סל השירותים החברתיים לכל אזרחי ישראל

### תוצרים כלכליים

- חסכון בהוצאה הלאומית על קצבאות, צמצום פערים.
- הגדלת היצע כוח האדם האיכותי בשוק התעסוקה
- תרומה לשיפור הפרייון והצמיחה

## המשמעויות הכלכליות של המתווה

המתווה נבחן על ידי מכון אהרן בראשות פרופ' צבי אקשטיין ונמצא תורם משמעותית מבחינה כלכלית למשק, הן בפיריון והן בשיפור השירותים החברתיים. השירות תורם באופן משמעותי לשיפור המוביליות, להעלאת כושר ההשתכרות ולהפחתה משמעותית של תשלומי הבטחת הכנסה וסעד.

הרעיון המרכזי העומד בבסיס הניתוח הוא שקיים פוטנציאל כלכלי בשירות לכולם ובבניית חלופות ראויות לשירות צבאי, וזאת משום שהשירות יכול לשמש אמצעי לפיתוח ההון האנושי ולהקניית מיומנויות, וכן יכול לשמש אמצעי להגברת השילוב והאמון של קבוצות סגורות או מודרות וחיבור שלהן לחברה הכללית. שילוב שני ערוצי ההשפעה הללו מצביע על התרומה האפשרית של השירות להעלאת רמת ההשכלה, להגברת התעסוקה, לעליית השכר והפיריון. כל אלה מהווים מנוע למוביליות חברתית ולצמיחת המשק.

על מנת לממש את הפוטנציאל הכלכלי מודגשת חשיבותה של הכשרה איכותית בתחילת כל מסלול שירות והתנדבות, המשלבת גם לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים. אנו מעריכים כי מעטפת הכשרה כזו מגדילה את עלות השירות בכ-10,000 ש"ח למשרת לשנה, וכי התשואה עבורה במונחי שכר עתידי היא כ-4-6%, ועל כן היא מהווה השקעה כדאית ונותנת תשואה עודפת על העלות. בהינתן הכשרה כזו, ניתוח עלות-תועלת ראשוני מראה כי לשירות ולהתנדבות אכן יש תרומה חיובית; סך התועלת מחזירה את העלות בתום תקופת השירות וההתנדבות או אף קודם לכן, והתוספת לשכר מחזירה את העלות הנוספת של מעטפת ההכשרה לאחר כארבע שנים בשוק העבודה.

## חקיקה ובג"ץ

בספטמבר 2017 שופטי בג"ץ ברוב של שמונה מתוך תשעה שופטים, את תיקון 21 לחוק שירות ביטחון שנחקק בנובמבר 2015. בג"ץ הנחה את הכנסת למצוא, תוך שנה מיום פסק הדין, הסדר שיגדיל את השוויון בין אזרחי ישראל בצורה מדורגת תוך שאיפה להוביל לשינויים חברתיים משמעותיים בישראל. בכנסת ה-20 נחקק תיקון לחוק בקריאה ראשונה, אלא שהכנסת התפזרה, גם על רקע המחלוקת סביב החוק. הכנסת ה-21 התפזרה אף היא, תוך שלושים יום, משלא הוקמה ממשלה, בין היתר מפני שלא הושגה פשרה בסוגיית חוק הגיוס. עם כינונה של הכנסת ה-24 פנימה ממליצה להכיל דין רציפות או במידת הצורך לשוב ולחוקק את תיקון 23 לחוק שירות ביטחון התשע"ט - 2019 במתכונת שהוצעה על ידי משרד הביטחון וצה"ל, ללא שינויים, כפי שנתקבלה בכנסת בקריאה ראשונה בלבד. מיד לאחר מכן אנו ממליצים לעצור את תהליך החקיקה; להקים וועדה ציבורית ייעודית שתורכב מנציגי המפלגות, המגזרים והקהילות השונות, ולהציע הצעת חוק ממשלתית ברוח המתווה המובא בחוברת זו.





שער שני

# תמונת מצב השירות בישראל

"כולי תפילה שאוהבי המדינה והחברה הישראלית השואפים לאחדות ולחיים משותפים טובים, פוריים ומעשירים ונטולי חיכוכים יגברו על האינטרסנטים, צרי המבט והאופק, שוחרי הקיטוב והפירוד ויצליחו לקדם את הנושא לרווחת כולנו ולטובת כולנו."

"أرجو من الله أن أولئك الذين يحبون الدولة والمجتمع الإسرائيلي، الذين يتطلعون إلى الوحدة والحياة الكريمة والمشاركة، المثمرة، المثيرة والخالية من الصراعات، سيتغلبون على أصحاب المصالح الضيقة، محدودي النظر والأفق، مؤيدي الاستقطاب والانفصال، وسينجحون بدفع القضية لصالحنا ورفاهيتنا جميعًا."

## פרק 1: השירות בישראל

## 1.1 רקע היסטורי

ה' באייר תש"ח הכריז דוד בן גוריון על הקמת מדינת ישראל. אלפיים שנות גלות התנקזו אל שטחה המצומצם של הישות הלאומית המתחדשת. מקימה לא חלמו על עיר מקלט לעם נרדף, כי אם על ארץ בשורה, דוגמה ומופת במשפחת העמים.

היהודים שחיו בארץ עוד טרם הקמת המדינה סבלו מפרעות רבות והגנו על היישובים בהובלת ארגוני המחתרות: ההגנה, האצ"ל והלח"י. הכרזת המדינה וחזרתו של העם היהודי למולדתו לא התקבלה בשמחה בקרב שכנותיה של המדינה הצעירה. העם הנרדף שביקש לשוב לארצו וליישובה, מצא עצמו מוקף באויבים קרובים ורחוקים המערערים על עצם זכותו למדינה. פחות מעשרים וארבע שעות לאחר הכרזת העצמאות הופגזה תל אביב, סמלה של ישראל המתחדשת. שבועיים לאחר פרוץ המלחמה פרסם ראש הממשלה דאז, בן גוריון, פקודה להקמת צבא ההגנה לישראל (צה"ל). מאז, האתגר הביטחוני מלווה את מנהיגי המדינה ואת כלל אזרחיה, מטריד את מנוחתם, ומוביל להוצאות אדירות בהגנה על גבולות הארץ ועריה.

לצד האתגרים הביטחוניים התמודדה מדינת ישראל עם אתגרים נוספים כגון: הקמת תשתית ארגונית מבראשית, קליטת עולים מארצות רבות, ביסוס מערכות חינוך, רווחה, בריאות וביטחון פנים, לצד אלה היה עליה לפתח תשתית כלכלית יציבה.

הניסיון להפוך עולים מחמש יבשות לעם אחד יצר משברי זהות קשים שלא תמו גם בחלוף שבעים שנה. במדינה החדשה נוצרו יחסים מתוחים עם בני האוכלוסייה הערבית בישראל הנושאים על כתפיהם ריבוי זהויות בגלל היותם פלסטינים, בני האומה הערבית, רובם בני הדת המוסלמית וגם אזרחי מדינת ישראל. בן גוריון בחר להתעלם משאלת שירותם של ערביי ישראל ובכך הותירם מחוץ לאתוס הישראלי המרכזי והמכונן.

בן גוריון ראה בייסוד צה"ל נדבך מרכזי בהקמת המדינה. נוסף על היותו של הצבא אחד מסממני הריבונות המרכזיים, התשתית הצה"לית נתפסה עבורו ככוח שנועד להגן על הביטחון, לסייע בהקמת התשתית הארגונית של המדינה, ולהוות "חממה" לבניינה של זהות ישראלית משותפת. תפיסת ה'ממלכתיות' ראתה בצבא את אחת מהזירות המרכזיות להיווצרותן של מדינה ושל חברה. כך, לצד חוק שירות ביטחון (2) נחקקו חוק חינוך ממלכתי (3), חוקי בריאות ורווחה ממלכתיים (4) ועוד. הצבא, הפך למקום המפגש המרכזי של החברה הישראלית. המפגש במחנות צה"ל שאף לצמצם פערים כלכליים, להתגבר על המרחק שבין המרכז לפריפריה, לגשר בין תרבויות שונות וללמד חיילים דתיים וחילוניים לחיות יחד. עם זאת, הציבור החרדי וכאמור גם הציבור הערבי, לא היו חלק מתהליך זה.

**עצם הקמת צה"ל ביטאה את הכמיהה ליצירת חזון ישראלי משותף. פירוק ההגנה והפלמ"ח, האצ"ל והלח"י לא הצביע רק על הצורך בהסדרת המבנה הארגוני של כוח המגן, אלא גם על סיומה של המחלוקת שפילגה את היישוב.**

במאי 1948 פורסמה "פקודת יום להקמת צבא הגנה לישראל" (5). במהלך השנים עבר חוק שירות ביטחון שורה של עדכונים, שינויים והתאמות. אחד החשובים שבהם נועד להגדיר את יכולתו של הצבא להפעיל חיילים במשימות לאומיות שמטרתן אינה רק הגנת המדינה או השגת יעדיה הביטחוניים. כך, נכתב בסעיף 21 לחוק שירות בטחון בשנת תשמ"ו 1986:

## פרק 1 השירות בישראל

"שר הביטחון רשאי, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לקבוע בתקנות כי תקופה שלא תעלה על "שנים עשר החודשים הראשונים לשירותו הסדיר של יוצא צבא תוקדש, לאחר אימון צבאי ראשוני, להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת".

לשון החוק מרחיבה את מושג 'הגנה על המדינה' תוך מתן פתח לפרשנות שר הביטחון, המאפשרת להגדיר 'הכשרה חלוצית' בהתאם לצרכי המקום והזמן. כך נקבע שהצבא איננו אחראי רק על ביטחונה של המדינה אלא מהווה גורם מוביל בגיבוש החוסן הלאומי של החברה הישראלית. יתר על כן, ביקשה המדינה לראות בצבא 'מרחב גיבוש זהות'. כך, הפך צה"ל לצבא הראשון בעולם שהוקם בו חיל חינוך, וככל הנראה הצבא היחיד הדואג להשלמת ההשכלה התיכונית של הבאים בשעריו. בשנות הקמת המדינה היו המורות החייליות כוח מרכזי בצמצום הפערים בין תושבים ותיקים לעולים שזה מקרוב באו. מאז ועד היום חיל החינוך עוסק ברוח צה"ל, בהובלת פיתוחו של קוד אתי, בהנחלת ערכים תרבותיים ועוד. בן גוריון הגדיר את צה"ל כבית הספר הגדול ביותר בישראל.

"חשבתי כי מדובר בעוד אחת מהיזמות האיזוטרית לתיקון או לשיפור חוק לגיוס חרדים. רק בהמשך הבנתי שמדובר במשהו רחב בהרבה, המשולב באמונה שניתן וצריך לעשות שינוי מהותי ומשמעותי בנושא."

اعتقدت أن الحديث يدور حول واحدة أخرى من المبادرات الباطنية لتعديل أو تحسين قانون تجنيد الحريديم. فقط في وقت لاحق أدركت أن هذا شيء أوسع بكثير، إلى جانب الاعتقاد بأنه من الممكن والضروري إحداث تغيير كبير وهام في الموضوع.

## 1.2 השירות בצה"ל

צה"ל והשירות בו נדחקו במרוצת השנים לגבולות הצרים של ניסוחי חוק מצומצמים שאינם תואמים את המשימה הלאומית שנקשרה בו. חלה שחיקה במשימות החברתיות שצה"ל נטל על עצמו. אילוצים תקציביים, כמו גם שינויים תרבותיים וחברתיים, הובילו להתמקדות בתפקידים המסורתיים של הצבא תוך צמצום חלקו במילוי משימות שאינן בליבת העשייה הביטחונית.

נוסף על כך, קהילות הולכות וגדלות אינן חלק מרעיון השירות: הקהילה הערבית, הקהילה החרדית וחלקים הולכים וגדלים מקהילות אחרות. היקף המשרתים בצה"ל, נכון לשנת 2018 עומד על כחמישים אחוזים מכלל בני השנתון (6) מה שמטיל ספק בתקפות הקביעה שצה"ל הוא צבא העם.

יתרה מזאת, מסיבות כלכליות וטכנולוגיות יידרש צה"ל בעתיד הקרוב לרפורמות רחבות בניהול כוח האדם, ויוטל עליו לבחור בין הקטנה של מספר החיילים המשרתים לבין שינוי מבנה השירות, היקפו ומשכו. בפועל, צה"ל איננו עוד צבא העם במובן של צבא המורכב מכל חלקי העם כי אם צבא המשרת את כל העם. ברקע כל אלה, הטענות בדבר היעדר 'שוויון בנטל' ממשיכות להיות במוקד הוויכוח הציבורי. פעם אחר פעם עולה הטענה בדבר חוסר הצדק שבחלוקת נטל השירות בין חלקים שונים בחברה הישראלית.

### הטענות נטועות בשלושה מישורים:

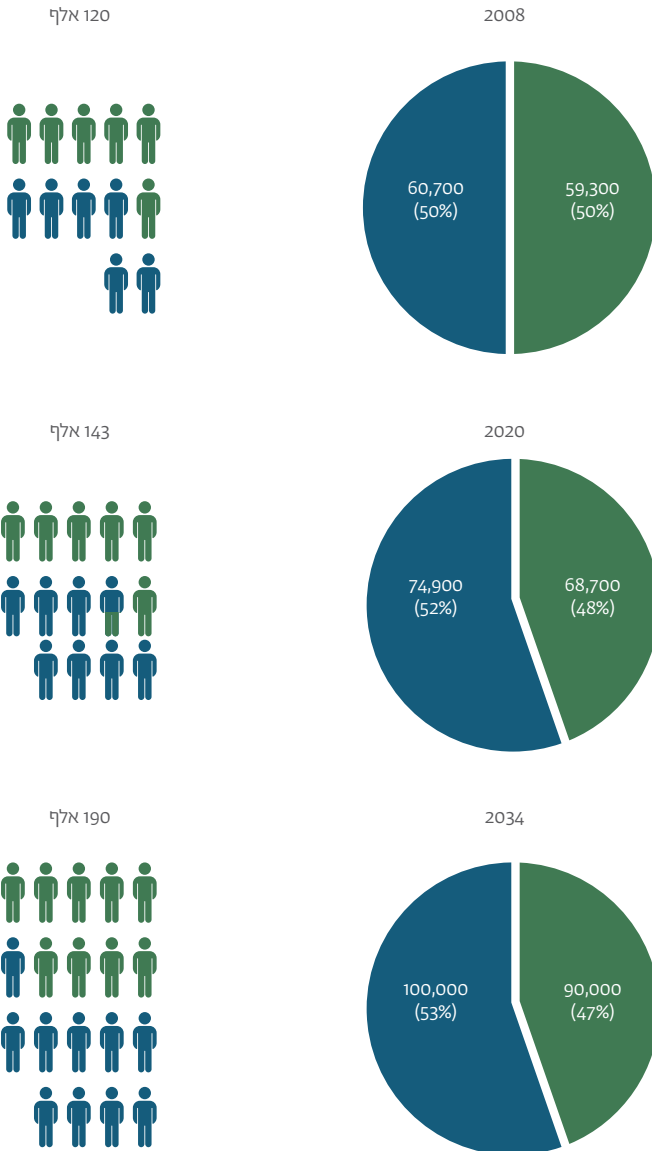
- השירות כהפגנת נאמנות למדינה ולערכיה. אלה שאינם משרתים נתפסים כמי שנאמנותם למדינה מוטלת בספק.
- חלק מהמשרתים בצה"ל מסכנים את חייהם. התחושה שיש מי שפטור מסיכון חייו למען המולדת מקוממת אזרחים רבים בישראל.
- למשרתים בצה"ל נגרם עיכוב משמעותי בתהליך התפתחותם הכלכלי והכשרתם לחיים מיטביים.

סוגיית התיקון של חוקי הגיוס עוברת מממשלה לממשלה כתפוח אדמה לוהט. 'ועדת טל' בראשות שופט בית המשפט העליון צבי טל, הוקמה בשנת 1998, ובעקבות המלצותיה גובשו סעיפי חוק טל (2002) (7). החוק ניסה, לראשונה, לשנות את הסטטוס - קוו בנושא גיוס בני הישיבות. החוק התייחס אך ורק לצעירים חרדים (בני ישיבות) וקבע שכל בן ישיבה מגיל 22 יוכל לבקש דחיית גיוס לשנה נוספת, 'שנת הכרעה'. במהלך שנה זו יוכל לקבל הכשרה מקצועית, ולאחריה יחליט אם לחזור לישיבה, להתגייס לצה"ל או לשרת בשירות לאומי.

"מרגיש גאווה גדולה על ההזדמנות שניתנה לי להיות מזמן למהלך כזה, להיות שותף לכל אורכו ולעבוד כתף אל כתף עם אנשים מדהימים כל כך."  
 أشعر بالفخر الشديد لفرصة دعوتي لمثل هذه الخطوة، ولأن أكون شريكاً طوال العملية، وأن أعمل جنباً إلى جنب مع هؤلاء الأشخاص المذهلين.

## פרק 1 השירות בישראל

תרשים 2 : מתגייסים ולא מתגייסים לצה"ל מכלל האוכלוסייה



\*יהודים - יהודים'+ללא לאום+נוצרים אחרים

10 = אלקף איש  אי גיוס  גיוס 

## פרק 1 השירות בישראל

בשנת 2012 פסל בג"ץ את 'חוק טל' על רקע כישלוננו בהגדלת מספר החרדים המתגייסים לשירות צבאי או לשירות אזרחי-לאומי. שתי הוועדות שהוקמו לאחר פטילת החוק (ועדת פרי-2013, ועדת שקד-2014) הן ביקשו לתקן את 'חוק טל' ולהחיל את הסנקציות הפליליות הקבועות בחוק על כל מי שלא יתייצב בהוראת הפוקד, גם על בני ישיבות שאינם נוהגים על פי חוק. אישור הסנקציות הפליליות על ידי ועדת שקד הביא למאבק של כלל הפלגים בציבור החרדי בחוק.

בשנת 2018 הובא לאישור חוק גיוס חדש אשר גובש על ידי ועדה מקצועית במשרד הביטחון (8). חוק זה ביטל את החלת הסנקציות הפליליות על בחורי ישיבה ומיתן את יעדי הגיוס בהתאם ליכולתו של צה"ל לקלוט משרתים חרדים. גם חוק זה לא הצליח לעבור בכנסת ה-20 והיווה את הסיבה הרשמית לפיזור הכנסת.

בראשית שנת 2020 פורסם דו"ח ועדת נומה, אשר מצביע על פערים משמעותיים בדיווח צה"ל על מספר החיילים החרדים שהתגייסו בשנים 2014-2018. בתקופה זו דיווח צה"ל על גיוס 12,325 חרדים, בעוד שבפועל שירתו 9,489 חרדים (כהגדרתם בחוק). מדובר בפער של 567 חיילים בממוצע בשנה, שהם חריגה בדיווח של כ-30% מגיוס החרדים במציאות. לאור זאת, נמצא כי מספר המתגייסים לא תואם את יעדי הגיוס שהציבה הממשלה, ואף כי אין מגמת עלייה במספר החרדים המתגייסים. כמו כן ציינה הוועדה כי על הדרג המדיני מוטלת החובה לגבש אסטרטגיה לאומית חברתית בנושא גיוס ושירות, לצד פיתוח מסלולי שירות חדשים שיאפשרו שירות המותאם לחברה החרדית, בתוך ומחוץ לצה"ל.

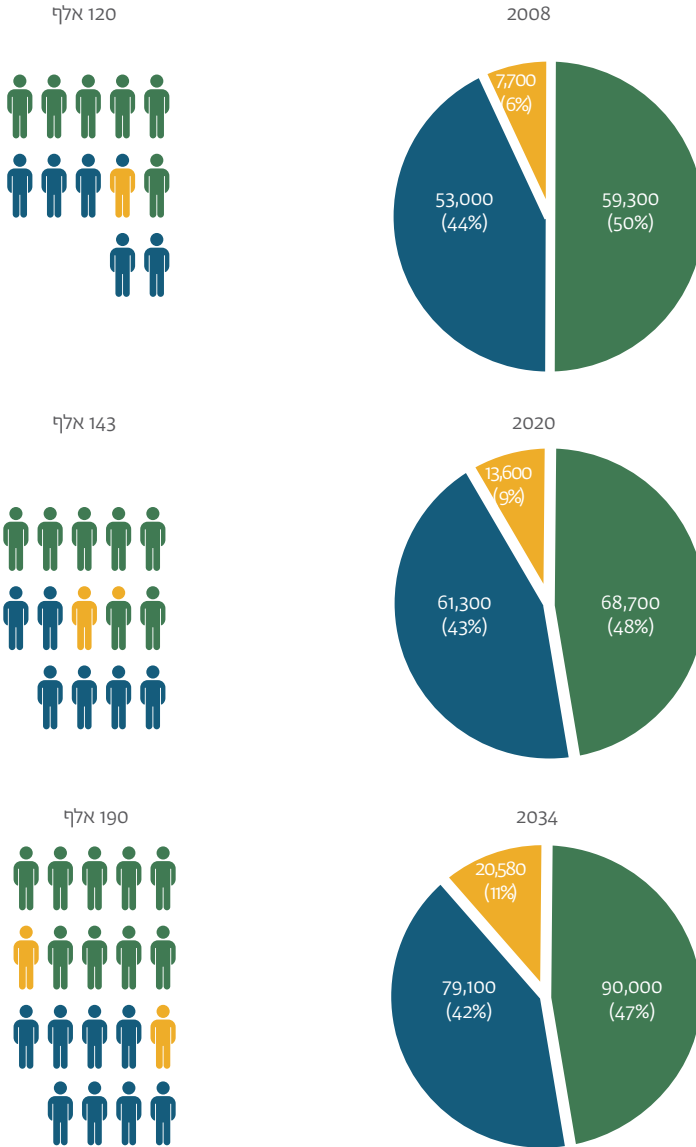
על כל זאת יש להוסיף כי בשנים האחרונות הולכים וגוברים הקולות המבקשים להפוך את צה"ל לצבא מקצועי.

**כפי שניתן ללמוד מסקירה קצרה זו, הדיון על השירות בישראל נסוב סביב סוגיית בני הישיבות. הוא לא כלל את הבנות החרדיות ולא צעירים וצעירות ערבים, המהווים חלק משמעותי מאוכלוסיית ישראל.** יתר על כן, הדיון כולו הלך והתמקד סביב השיקולים שִׁרְצו את שופטי בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) ולא בערך השוויון, בהשתתפות של כלל הקהילות באתגר הביטחוני ובצרכים האזרחיים המגוונים של החברה ושל המדינה.

מניתוח המשלב בין שנתון בני ה-18 בישראל (9), תחזיות של אגף כוח אדם בצה"ל (10) ונתוני השירות הלאומי-אזרחי (11), ניתן להבחין בכמה מגמות:  
- האוכלוסייה בישראל הולכת וגדלה. מכ-140 אלף בני שמונה-עשרה כיום ל-190 אלף ילידי 2016 אשר יציינו את שנתם השמונה-עשרה בשנת 2034.  
- פחות ממחצית בני המחזור מתגייסים לצה"ל. הגידול הדמוגרפי הצפוי, בחלוקה מגזרית, מרחיב את הפער המספרי.

בתרשים הבא ניתן לעמוד על סך המשרתים בחלוקה לשלוש קבוצות: מתגייסים לצה"ל, משרתים בשירות לאומי-אזרחי וכאלה שאינם במסלול כלשהו.

תרשים 3: מתגייסים לצה"ל, לשירות האזרחי ולא מתגייסים



\*הערכה על בסיס מגמה נוכחית

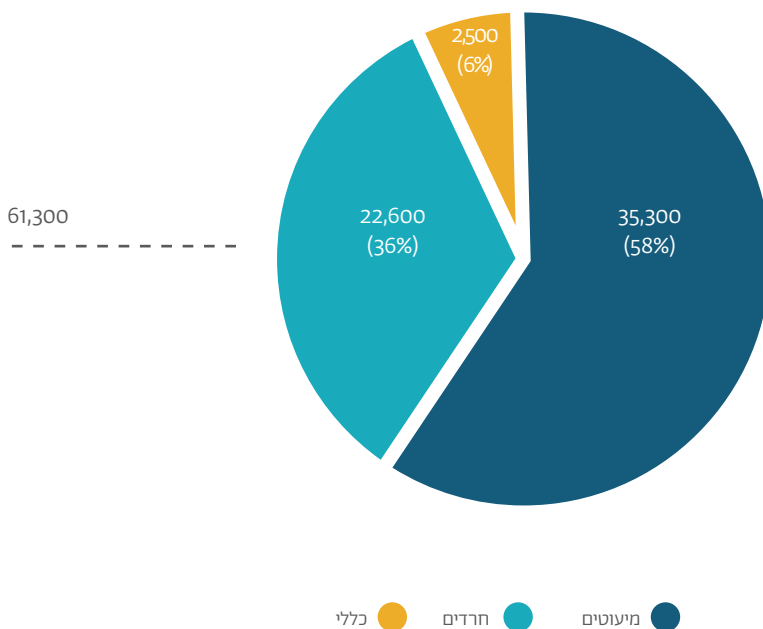
10 אלף איש =

● מתגייסים ● שירות לאומי/אזרחי ● לא משרתים

## פרק 1 השירות בישראל

מניתוח הנתונים עולה שמסגרת השירות הלאומי-אזרחי לא הצליחה להגדיל את אוכלוסיית המשרתים באופן משמעותי. ניכוי מספר בנות הציונות הדתית המשרתות במסגרת זו מצביע על מענה חלקי, שלא פרץ אל לב אוכלוסיות אחרות שאינן משרתות, ובכללן הקהילות הערביות והחרדיות. צעירים ערביים וצעירים חרדים מתנדבים לשירות אזרחי במספרים זניחים, צעירות חרדיות אינן משרתות ובקרב צעירות ערביות חלה עלייה ניכרת במספר הבנות המשרתות, אך הן עדיין מהוות אחוז נמוך מכלל בנות גילן באוכלוסייה הערבית. בגרף הבא פולחו מאפייני האוכלוסייה שאינה משרתת.

תרשים 4 : הרכב האוכלוסייה שאינה משרתת (2020)



התמקדות באוכלוסייה שאינה משרתת מעלה כי כ-20 אלף מהצעירים שאינם משרתים הם חרדים וחרדיות, וכ-36 אלף נמנים על אוכלוסיות בני המיעוטים: רובם הגדול ערביי ישראל ומיעוטם מהמגזר הבודאי.



### **מכל אלה ניתן להסיק כי:**

- צה"ל איננו עוד 'צבא העם' מפני שאינו מורכב מכלל חלקי החברה בישראל.  
- מסגרת השירות איננה מפגישה את כלל חלקי החברה הישראלית. הוויתור על מגזרים רבים מעיד על פירוק עמוק של החברה ועל שחיקה במעורבות הציבורית. כמו כן, יש בווייתור זה סכנה אמיתית לחזון יצירת מדינה המורכבת ממארג של קהילות שאינן שותפות לאתוס, לרעיון מלכד, לחזון ולחלום.  
- לצה"ל אין צורך בכל בני ובנות ה-18 מקרב בני השנתון בישראל.  
- נראה כי קיימת שחיקה בהתמסרות לטובת המדינה ובראייתה כערך משמעותי, וזאת עקב התגברות האינדיבידואליזם ושחיקה של הסולידריות. לפיכך, צעירים מעדיפים לבחור מסגרות שירות שיש בהן כדי לתרום לעתידים המקצועי או לכל הפחות שירות במסלול התורם לתחושת הסיפוק האישית.<sup>1</sup>  
- הדיון הפומבי בסוגיית השירות בצה"ל עוסק רק בגברים החרדים ומתעלם ממגוון אוכלוסיות אחרות. המשיכה לכיוון צבא מקצועי מסוכנת ללכידות החברתית במדינה. צעד זה ישליך על ביטול השירות האזרחי, יפגע בסולידריות וברוח ההתנדבות ויגרום נזק לאוכלוסיות מוחלשות.

### **הגיעה העת לקבלת החלטה אמיצה.**

**אסור לנו לוותר על שירות חובה המהווה עמוד תווך ביצירת חברה סולידרית ומלוכדת. אך בה בעת עלינו לדאוג ליצירת מסגרת מגוונת שבה כל אחד ואחת יתרמו את חלקם בהתאם לאורחות חייהם ואמונתם כדי לכונן חברה בריאה.**

<sup>1</sup> ראה סקר הרשות לשירות אזרחי לקראת גיבוש תכנית אסטרטגית, אוגוסט 2021

### 1.3 השירות הלאומי - אזרחי

השירות הלאומי-אזרחי בישראל הוא ארגון ממשלתי במסגרתו תורמים צעירים וצעירות מזמנם וממרחם לתועלת החברה. מעמדו של השירות הלאומי-אזרחי ודרכי פעולתו מוסדרים בחוקים, תקנות והחלטות ממשלה. על המערך הכולל אחראית רשות השירות הלאומי-אזרחי, שסמכויותיה הוסדרו בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד – 2014 (13).

מערך השירות הלאומי הוסדר בחוק שנים רבות לאחר יסודו על ידי החברה האזרחית הדתית. על פי חוק השירות הלאומי (14) או בשמו החלופי "התנדבות קהילתית", כל אזרח שאינו מגויס לצה"ל, רשאי להתנדב לשירות. משך השירות יכול להיות שנה או שנתיים לפי בחירת המשרת.

מערך השירות הלאומי מופעל על ידי עמותות שהוסמכו לכך על ידי משרד ראש הממשלה (המכונות "גוף מוכר"), ומתבצע על ידי התנדבות במגוון מוסדות וארגונים ללא מטרת רווח. המדינה מפעילה סמכויות פיקוח ותכנון אסטרטגי מקיף לכל נושא השירות באמצעות מנהלת השירות האזרחי-לאומי, הנמצאת במשרד ראש הממשלה (נכון לכתבת שורות אלה).

בתחילת דרכו, היה השירות הלאומי מסגרת שנוצרה לטובת בנות המגזר הדתי-לאומי. השירות גובש בעקבות פסק הרבנות הראשית האוסר על גיוס בנות לצה"ל והרצון העז של הבנות ושל הוריהן להשתלב במסגרות שבמרכזן תרומה למדינה, נוצר מסלול שירות לאומי המאפשר לבנות להתנדב ולתרום במגוון תחומים. רוב הבנות הדתיות-לאומיות משרתות במשך שנה אחת, וחלקן משרתות שנתיים.

שיעור הבנות הדתיות המתנדבות לשירות לאומי גבוה מאוד. לפי נתוני הרשות כ-8,000 בנות שירות לאומי מתנדבות מדי שנה והן מהוות רוב בקרב מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי. בחלק מהמקרים משרתות בנות השירות הלאומי 'כתף אל כתף' עם בנות המשרתות במדים. לאורך השנים הורחבו מסגרות השירות הלאומי לאוכלוסיות נוספות שלא התגייסו לצבא אך רצו לתרום למדינה ולהרגיש שייכות שוויונית להוויה הישראלית. כך הצטרפו לכוחות המשרתים בעלי מוגבלויות, נוער בסיכון שנפסל משירות צבאי, בנות העדה הדרוזית ובנות מקרב ערביי ישראל.

בסוף שנת 2005, במסגרת המלצות הוועדה לכינון שירות אזרחי-לאומי, ועדת עברי (15), ולאחר חקיקת 'חוק טל', החלה יחמה לשילוב צעירים חרדיים וערביים בשירות הלאומי-אזרחי כחלק מהמאמץ לשילובם בחברה ובעולם התעסוקה. הוועדה המליצה לממשלה, בין היתר, לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ישראל ותושביה שאינם נקראים לשירות ביטחון. לשם כך, הוצע להקים מסגרת ממשלתית לטיפול בשירות הלאומי-אזרחי בישראל, על מנת להסדיר ולהרחיב את מסגרות השירות שתוכלנה להכיל צעירים מקהילות שונות.

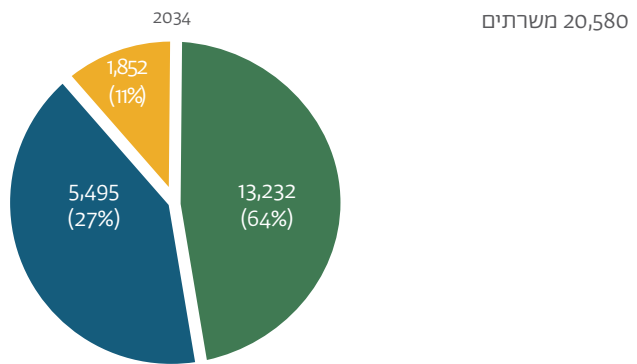
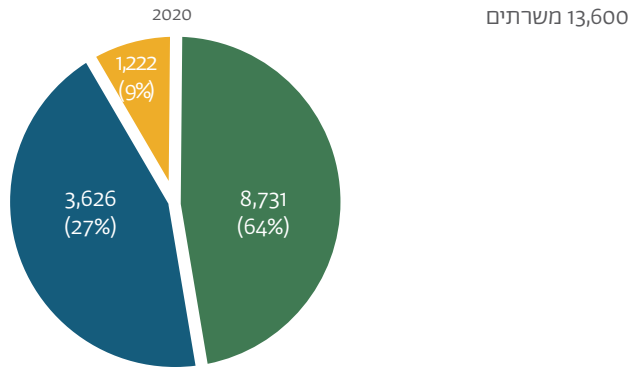
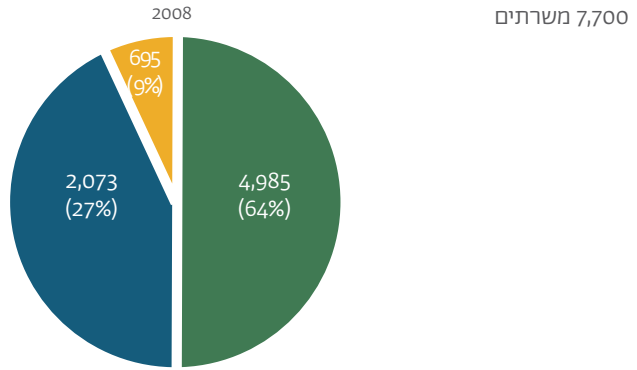
בקרב הציבורי החרדי התקבלה הקריאה לשירות בתחושות מעורבות. בתחילה, מספר החרדים שהתנדבו לשירות לאומי עלה מעל למצופה והגיע לכ-1,500 משרתים (16). אך ככל שחלפו השנים, ובמיוחד לאחר החלת הסנקציות הפליליות על סרבני הגיוס, ירדה כמות המשרתים בקרב בני הקהילה החרדית לכדי 500 משרתים בלבד בשנתו<sup>2</sup>.

בקרב האוכלוסיות הלא-יהודיות קיימת בעשור האחרון מגמת עלייה עקבית במספר המשרתים, אשר הגיע בשנה האחרונה לכ-3,600 משרתים בשנתו<sup>3</sup>. עם זאת, יש לציין שהרוב המוחלט הוא בנות הנחלקות לפי התמהיל הבא: מוסלמיות-40%, דרוזיות-28%, בדואיות-20%, נוצריות – 12%.

<sup>2</sup> הוצג ע"י ראש הרשות לשירות אזרחי, שר-שלום גרבי, בפני הוועדה  
<sup>3</sup> שם

## פרק 1 השירות בישראל

תרשים 5: הרכב בחתך אוכלוסיית- משרתים בשירות לאומי-אזרחי



מיעוטים ● חרדים ● כללי ●

## 2. סקירה בינלאומית משווה

מסגרת השירות בישראל ראויה להשוואה לנעשה בעולם. מסגרות שירות חובה נוהגות במספר לא קטן של מדינות, אם כי ישראל נבדלת מהן בהחילה חוק שירות חובה גם על בנות. מסגרות השירות, היקפן וההטבות המוענקות למשרתים שונות ממדינה למדינה. אולם, לסקירה זו חשיבות רבה מפני שהיא מצביעה על היתכנותו של שירות אזרחי, מקצועי, רחב היקף, התורם לחוסן החברתי.

להלן שלוש מדינות נבחרות, הדומות לישראל במספר פרמטרים. בעיקר מדינות שיש בהן מסגרת לשירות צבאי ומסגרות לשירות אזרחי כאחד.

### שוויץ:

חובת השירות הצבאי חלה על כלל הגברים במדינה. משך שירות סדיר עומד על כ-260 ימים, המחולקים לתקופות אימונים שונות. לאחר מכן, משובצים החיילים למערכי המילואים השונים בהתאם להכשרתם. השירות האזרחי בשוויץ הוקם ב-1996, כאלטרנטיבה לשירות הצבאי, וכדי לתת מענה לאחוזי סרבנות המצפון הגבוהים. אורכו של השירות האזרחי כ-390 ימים – פי 1.5 מאורכו של השירות הצבאי – והמשרתים בו זכאים לתנאי שכר זהים לאלו של חיילים: 80% מהמשכורת האזרחית הממוצעת והוצאות מחיה. נוסף על כך, אזרח שוויצרי שאינו משרת שירות צבאי נקנס בתוספת של 3% בשיעור מס ההכנסה עד הגיעו לגיל 30: סנקציה זו אינה כוללת את משרתי השירות האזרחי (17, 18).

### אוסטריה:

במדינה זו קיימת חובת שירות צבאי. מערך השירות האזרחי באוסטריה (Zilvildienst) משמש מאז הקמתו ב-1975 כאלטרנטיבה לשירות הצבאי. בראשיתו, היה משך השירות שמונה חודשים, בדומה לחובת השירות הצבאי.

באותה תקופה חויבו האזרחים שביקשו להימנע משירות צבאי לנמק את סירובם בפני ועדה. עקב ביטול חובת ההופעה מול הוועדה עלה משמעותית אחוז המסרבים להתגייס. בעקבות זאת הועלה בהדרגה משך השירות האזרחי, עד ל-12 חודשים. בשנת 2004 קוצרו השירות הצבאי והאזרחי לשישה ותשעה חודשים, בהתאמה למשרתים בשירות האזרחי קיימת אפשרות להאריכו ב-3 חודשים נוספים, בתמורה לשכר מוגדל. השכר החודשי למשרתים זהה בשתי המסגרות (כ-320 אירו לחודש) אך בניגוד לשירות הצבאי, מציע השירות האזרחי תנאי רווחה מופחתים (19, 20).

### גרמניה:

מערב גרמניה הייתה בין המדינות הראשונות שהפעילו מערך אלטרנטיבי לשירות צבאי – עוד ב-1956. בדומה למדינות אחרות, המערך נועד לתת מענה לטרבני מצפון שנמצאו כשירים לשירות צבאי. כתוצאה מהקלת הליך ההצהרה על סירוב מטעמי מצפון, צמח מערך השירות האזרחי משמעותית ולקראת סוף שנות ה-90 של המאה הקודמת עקף בהיקפו את מערך השירות הצבאי. משכו של השירות האזרחי עמד על 15 חודשים, לעומת 12 חודשים בשירות הצבאי, והמשרתים היו זכאים לשכר זהה.

בשנת 2011 בוטלה חובת הגיוס לצבא בגרמניה. אולם עקב היקפו הגדול של השירות האזרחי וההסתמכות של גופים רבים על כוח האדם שסיפק המערך, הוחלט

## פרק 2 סקירה בינלאומית משווה

להרחיב את התמריצים הניתנים למתנדבים לשירות האזרחי, כדי לצמצם את ההשפעה הצפויה על שירותי הרווחה כתוצאה מביטול גיוס החובה.

- מסגרות השירות במדינות שהוצגו לעיל מצביעות על מספר עקרונות הרלוונטיים לענייננו:
- מדינות אלה אינן מחייבות אזרחים שאינם מזדהים עם ערכי השירות הצבאי לשרת בצבא, אולם הן אינן מעניקות להם פטור.
  - השירות האזרחי, ברוב המדינות שנסקרו, ארוך מהשירות הצבאי.
  - המשרתים בשירות צבאי זוכים להטבות גדולות מאלה המשרתים בשירות אזרחי.
  - בחלק מהמדינות מושת קנס על הנמנעים לשרת.

חלק מהחברה הערבית יברך וחלק יתקוף ויתנגד, אך אני מקווה שתהליך ההתנדבות יגרום לכל הצדדים לרכוש ערכים לטובת כלל החברה.

سيبارك جزء من المجتمع العربي والبعض الآخر سيهاجم ويعارض، لكن أأمل أن تتسبب عملية التطوع في قيام جميع الأطراف باكتساب قيم لصالح المجتمع بأسره.

### 3. נרטיבים ייחודיים

במהלך השנים עמד השירות בצה"ל בלב הקונצנזוס הישראלי. תחושת החירום הביטחונית, לצד ההבנה שהשירות הצבאי תורם לבוגריו ומעצים אותם, הובילו לאחוזי שירות גבוהים בקרב האוכלוסייה והשירות נתפס ככרטיס הכניסה היחיד לליבת הישראליות.

עם זאת, **במהלך העשור האחרון נרשמה ירידה מתמשכת במוטיבציה לשירות, בעיקר ביחידות השדה הלוחמות** (22). צה"ל מייחס את הירידה במוטיבציה לרגיעה הביטחונית כמו גם לכך "שהנוער שואל היום. שוב ושוב 'מה יוצא לי מהשירות הצבאי'" (23).

הירידה במוטיבציה לשירות קרבי היא תוצאה של תהליך ארוך של שינויים במאפייני השירות וחלק ממגמות עולמיות. התפתחות הטכנולוגיה והשימוש הנרחב שצה"ל עושה בה, הרחיבו את מרכז הכובד של הגיוס מהתמקדות ביחידות השדה הלוחמות ליחידות המיוחדות ולמשרתים במערך הטכנולוגי והמודיעיני. באופן שיטתי ומובנה, תהליך הגיוס לצה"ל נותן עדיפות למתגייסים ליחידות אלה.

היחידות נהנות מכוח אדם איכותי ומוטיבציה גבוהה. ההבטחה כי בצבא ירכשו המתגייסים מקצוע, קשרים וכישורים אשר ישמשו אותם גם באזרחות, תורמת להעצמת התועלת האישית שצומחת ביחידות הללו.

בעבר, צה"ל מיון את כוח האדם בראש ובראשונה בהתאם לצרכיו, למועמדים לשירות היו אפשרויות בחירה מצומצמות שהתמקדו בעיקר ביחידות ההתנדבותיות. כשלמתגייסים הייתה השפעה פחותה על קביעת היחידה בה ישרתו. עם התפתחות השיח הליברלי וזכויות הפרט וכן מרצון להגדיל את המוטיבציה הרחיב צה"ל את משקלה של הבחירה האישית ואיפשר למתגייסים להשפיע על מסגרת השירות שלהם ביתר שאת.

בעקבות זאת, יחידות מסוימות, שאינן יכולות להבטיח ערך מקצועי או סמלי למשרתים בהן, נתקלות בקושי בגיוס חיילים בשל מוטיבציה נמוכה לשרת בהן (24, 25, 26).

יש חוקרים הסוברים כי בעיית המוטיבציה מקרינה גם על איכות הפיקוד של צה"ל. היעדר כוח אדם איכותי מספיק ביחידות, מביא להכשרת מפקדים פחות מקצועיים. כבר עתה נעשה ניסיון לתת מענה לבעיה זו בדמות מעבר של מפקדים מהיחידות המיוחדות ליחידות השדה, במטרה לשפר את רמתן ואת רמת המפקדים בו מחד גיסא, וכדי לאפשר לאותם מפקדים אופק קידום פיקודי, מאידך גיסא (27). תופעות אלו, של **שחיקת האתוס הקונצנזואלי של צה"ל ושל הירידה במוטיבציה לשירות קרבי, יחד עם התחזקות המגמות הליברליות ובתוכן האינדיבידואליזם, עומדות ברקע התמונה הכוללת של השירות הישראלי ומהוות מוקד השוואה תדיר מול שלושה נרטיבים: התועלתני, החרדי והערבי.**

"זכות עצומה עבורי לקחת חלק בתהליך משמעותי ומהותי כל כך לאזרחי ישראל בכלל ולחברה החרדים בפרט"

إنه لشرف عظيم لي أن أشارك في عملية ذات أهمية حيوية للغاية لمواطني إسرائيل بشكل عام ولمجتمع الحريديم بشكل خاص.

### 3.1 הנרטיב החרדי

#### בני הקהילה החרדית - רקע היסטורי

בתשעה במרץ 1948 פרסם ראש המפקדה הארצית של ההגנה, ישראל גלילי, את ההנחיה הבאה (28): "נתקבלה החלטה כי בני הישיבות, לפי רשימות מאושרות, פטורים משירות בצבא. לתלמידים המסוגלים יינתן אימון להגנה עצמית במקום תלמודם"<sup>4</sup>. החלטה זו הפכה להסכם שנחתם בין ראשי המדינה שבדרך לראשי ועד הישיבות ארבעה ימים בלבד לפני הכרזת העצמאות (29). באוקטובר 1948 הבהיר בן-גוריון שמדובר ב-400 בחורים שקיבלו פטור מטעם הנימוק 'תורתו אומנותו' (30).

בפועל, התרחש תהליך מענין. מצד אחד, המנהיגות החרדית דרשה פטור משירות ללומדי התורה, כתנאי להשתתפותה בהקמת המדינה, ומצד שני, פרסמה קריאה לחרדים שאינם בחורי ישיבה להתגייס לצה"ל. בי"ט בטבת תש"ח פורסמו בעיתוני אגודת ישראל המודעות הבאות: "לכל צעירי עמנו מבין כל חוגי הישוב החרדי בירושלים לבוא ולהתייצב איש איש על משמרתו" (31).

החל משנת 1970 נמצאת הסוגיה בלב ליבה של המחלוקת בחברה הישראלית. היא נידונה בשורה ארוכה של בג"צים, בוועדות ובשינויי חקיקה. בשנת 1970 פסק דין של בג"ץ בראשות השופט ויתקון קבע שהנושא אינו ראוי לפסיקת בג"ץ כי אם להכרעת הדרג הפוליטי (32). ב-1975 החליט שמעון פרס, שר הביטחון דאז, להגביל את מספר זכאי הפטור מטעמי 'תורתו אומנותו' ולהעמידו על 800 בלבד (33).

עם עליית ממשלת הליכוד לשלטון, ב-1978, הוסרו, כחלק מההסכמים הקואליציוניים כל המגבלות והמכסות. בהתאמה, מספר הזוכים לפטור מטעם 'תורתו אומנותו' הלך וגדל. בשלושים השנים האחרונות נעשו כמה וכמה מאמצים להביא לכדי סיום את סוגיית גיוס בני הישיבות ולהגיע להסדר. הומלצו המלצות על ידי ועדות, הוגשו עתירות לבג"ץ, התקבלו החלטות ממשלה ונחקקו חוקים שונים. עם זאת, עד היום הנושא נותר ללא הכרעה.

#### בני הקהילה החרדית - רקע אידיאולוגי

מדוע חרדים אינם מתגייסים לצה"ל? ההלכה התלמודית מחייבת את כל הגברים לצאת למלחמה בזמן מלחמת מצווה (34). לאור זאת יש לתהות: האם אין הציבור החרדי רואה עצמו מחויב בהגנה על המולדת ועל אזרחיה? למעשה, ניתן לטעון כי מציאות חיינו תואמת את ההגדרה ההלכתית ל"עזרת ישראל מצר הבא עליהם". הגדרת מצב המלחמה כ'מלחמת מצווה' תואמת במדויק את המצב הקיים בישראל. את הנימוקים לפטור בחורי ישיבות נחלק לשלושה תחומים.

<sup>4</sup> מסמך הפקודה, מתאריך 9 במאוס 1948, נכתב ונחתם על ידי ישראל גלילי ז"ל, אז ראש המפקדה הארצית של ההגנה ולימים חבר כנסת ושר בממשלות ישראל, ונשלח לכל חטיבות צה"ל שבדרך

### - המישור האידיאולוגי

יחסם של החרדים לציונות בכלל ולמדינה בפרט

תפיסת העולם החרדית רואה בתנועה הציונית תנועה הפועלת כנגד תפיסת העולם האורתודוקסית. לדעת רבני הקהילה החרדית אין לנקוט מהלכים יזומים כדי להחיש את גאולתם של ישראל. תהליך שיבת ישראל לארצו הוא תהליך נסי, שצריך להיעשות על ידי האל ולא על ידי אנשים בשר ודם.

### - המישור הדתי

מרכזיותה של מצוות לימוד התורה והצורך להרבות בגדולי תורה

על מצוות לימוד תורה נאמר שהיא שקולה כנגד כל המצוות שבתורה: "ותלמוד תורה כנגד כולם" (35). החל מהמאה ה-18, עם התגבשות מוסד הישיבה במודל הליטאי שלו, החלה להתקבע תפיסה הרואה בבית המדרש 'תחנת חובה' לכל יהודי. מי שלא ראה ברכה בלימודו, יכול היה לצאת ולהשתלב בשוק העבודה. השאיפה של כל בית יהודי הייתה לזכות בבן תלמיד חכם המתמסר ללימוד התורה מבוקר ועד ליל. לימוד התורה לכול – מהווה ביטוי למדרג ערכי של החברה: לומדי התורה הם האליטה החברתית, ורק מי שאינו מסוגל ללמוד – ימצא לעצמו תחומי עיסוק אחרים. כך, הפך לימוד התורה למשימת חייו של כל צעיר בחברה החרדית ללא קשר להתאמתו, לרצונותיו ולשאיפותיו.

### - המישור החברתי

הפחד מפני השפעות זרות של החברה המערבית והצורך בהסתגרות

הסיבה השלישית להימנעות משירותי ישראל נובעת מהרצון לשמור של החרדים על מרחק ביטחון שימנע היטמעות שלהם ב"ישראליות". החברה המערבית, שישראל היא חלק ממנה, מהווה גורם מאיים המפיץ עמדות ליברליות שיש בהן פגיעה באורח החיים החרדי. במידה רבה הישיבה אינה רק בית גידול לתלמידי חכמים, אלא גם מרחב מוגן המאפשר לצעיר החרדי לעבור את שנות ההתבגרות הרגישות בחברה המוגנית. לאחר שיתחנן ויקים בית, יוכל, באופן מדורג ומבוקר, להגדיל את החשיפה שלו לעולם הכללי. אולם גם אז, בגבולות ברורים ומוגדרים.

### בנות הקהילה החרדית

צה"ל הוא אחד הצבאות היחידים בעולם המחילים חוק גיוס חובה גם על נשים. התשתית לגיוס החובה הובאה בתמצית על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן גוריון:

"בהטילנו חובת השירות הצבאי על האישה - העלנו את האישה לשיא השוויון המוסרי בישראל [...]. האישה בישראל נושאת באחריות העליונה של המדינה. באחריות הביטחון. שכם אחד עם הגבר (36)".

חוק שירות ביטחון שהטיל חובת שירות חובה על נשים, הוביל למחלוקת חריפה עם הציבור הדתי בכלל ועם הציבור החרדי בפרט. עמדות הרבנים מצאו דרכן למליאת הכנסת. בנאום של הרב לוי, שר הסעד מטעם אגודת ישראל, בשנת 1949, נאמר:



"היהדות החרדית במדינה סבורה שמגמת גיוס נשים לצבא עומדת בסתירה מוחלטת לרוח ישראל [...] גם לאלה הסבורים, שעם ישראל מחויב לחקות את מנהגי הגויים, במקום לעצב את חייו ברוחו המקורית, יש לומר, שכמעט אין מדינה בעולם שחובת גיוס נשים נהוגה בה. אמנם לא נעלם ממני מצבנו הקשה והבלתי בטוח עדיין מבחינה צבאית-מדינית (37)".

נוסף על דברים אלה, ראוי לעיין בנוסח החריף שפרסמו מנהיגי היהדות החרדית בשנת תשי"ב 1952 (38) שבו הובהר האיסור על הבנות לשרת גם במסגרות השירות הלאומי:

"ובהיות השלטונות עומדים לחוקק חוק לחייב בכוח הזרוע את בנות ישראל להתייצב ולהתגייס לשירות לאומי אזרחי שלא במסגרת הצבא, על כן אנו מגלים דעתנו, כי תוקף פסק הדין האוסר גיוס נשים חל גם על שירות לאומי אזרחי בכל חומרתו. אנו פונים אל כל בנות ישראל ואנו מחייבים אתכן בכוח התורה הקדושה, להיקהל ולעמוד על נפשכן, להיות למופת לכלל ישראל, כחנה ושבעת בניה וארבע מאות ילדים וילדות שנשבו לקלון והשליכו עצמן לים, ולהתנגד בכל האמצעים נגד החוטפים אשר קמו עליכן. אתן מצוות להעדיף ולהיות כלואות בבתי הסוהר ולקבל עליכן לסבול עוני וייסורים ולקדש שמו יתברך ככתוב כי עליך הורגנו כל היום."

כל הדיונים הציבוריים בדבר השתתפותו של הציבור החרדי בנטל השירות, הניחו שבנות הקהילה החרדית הן מחוץ לגבולות הדיון. ניתן להבין שהשיח החרדי בונה חיץ בין דיון מעמיק בשאלת שירות גברים לבין שאלת שירות הנשים, שירות מכל סוג שהוא, שאינו עומד כלל על הפרק מבחינתם (39, 40).

אמנם יש לציין שצרכי פרנסה, שינויים תרבותיים נרחבים ושינוי בהיקף הילודה הובילו לשינויים באורחות החיים של נשים חרדיות במהלך השנים: יציאה ללימודים במסגרות השכלה גבוהה, תעסוקה במקצועות מחוץ לעולם החינוך ועוד (41).

לאור האמור לעיל, יש לקיים דיון מעמיק בשאלת השתתפות הנשים החרדיות בשלבים הראשונים של יישום המתווה. עם זאת, מתוך ניסיון להניח מתווה המכיל את כלל אזרחי המדינה, מובא בהמשך מסלול הכולל גם אותן, תוך שמירה על אורחות חייהן בד בבד עם שמירת העקרונות הכלליים של המתווה.

לסיים, בשנים האחרונות חל שינוי עמוק בתפיסת עולמם של חרדים. חרדים רבים בישראל עוברים תהליך של ישראליות, המתאפיין בהשתלבות ללא טמיעה (42). שינויים אלו מתבטאים במספר הולך וגדל של חרדים במוסדות ההשכלה הגבוהה ובמסגרות הכשרה מקצועית.

## 3.2 הנרטיב של ערביי ישראל

הקמת מסגרת התנדבות כוללת לקהילה הערבית היא משימה מורכבת ומאתגרת. התייחסות לכלל אזרחי המדינה הערביים כקהילה אחת, מהווה החמצה גדולה בהקשר זה. הבחנה בין ערבים בני דתות ועדות שונות ומאזורים גיאוגרפיים שונים, מלמדת על המאפיינים השונים של כל קבוצה, על הערכים החשובים לה ועל האופן שבו חבריה רואים את מדינת ישראל ואת השירות, הצבאי והאזרחי. ראיית המציאות ותפישת השירות של ערבים נוצרים או מוסלמים, של בני המיעוט הצ'רקסי או הדרוזי, של שבטי הבדואים בדרום או הבדואים תושבי הכפרים בצפון, שונות זו מזו.

### רקע היסטורי

סיפורם של ערביי ישראל הוא ביטוי למערכת היחסים המורכבת בין הקהילות השונות. מעולם לא נעשה ניסיון רציני לבחון את הסכמתם של צעירים ערביים להשתלב בשירות צבאי.

בשנת 1954 הוציאה הממשלה צו רישום לשירות בכוחות הביטחון אשר כלל גם את האוכלוסייה הערבית (43). הצו התקבל ב"התלהבות מסוימת" על ידי צעירים ערבים רבים שהתייצבו בלשכות הגיוס. אלא שלאחר הרישום דבר לא קרה והצעירים הערבים לא גויסו. החוקרים בניזמן ומנצור טוענים שלא ברור אם צו הרישום הוצא כדי לעודד אינטגרציה של ערביי ישראל או כדי לגרום להם ליציאה המונית בשל רצונם שלא להתגייס (41). יש הטוענים שמדינת ישראל איננה מזמינה את הערבים לקבל פטור משירות בלשכות הגיוס מתוך חשש שמא יאותרו לשרת.

חוק שירות ביטחון אינו פוטר את ערביי ישראל משירות. אף על פי כן, בהסכמה שבשתיקה, הפוקד לא זימן את ערביי ישראל לשירות. בשונה מהקהילה החרדית, העובדה שרוב מוחלט של ערביי ישראל, גברים ונשים כאחד, אינם שותפים במסגרת שירות כלשהי, לא היוותה עילה לעתירות לבג"ץ, לועדות פרלמנטריות, לדיונים ולהצעות חוק.

המציאות הביטחונית לא הקלה על מערכת היחסים שבין יהודים לערבים. השתתפות יחידים מקרב ערביי ישראל בפעולות נגד אזרחי המדינה, יחד עם התבטאויות קיצוניות של המנהיגות הפוליטית הערבית במדינה, העמיקו את הקרע. פערי תקצוב עצומים, היעדר תכניות מתאר וחקיקת חוק הלאום, חידדו את התחושה של ערביי ישראל כאילו מדינת ישראל איננה רוצה בהם.

גם כשהוצע להם לשרת שירות אזרחי, ערביי ישראל התנגדו לכך. זאת מפני שההמלצות להעמקת מסגרות השירות האזרחי עוצבו בתוך דו"ח לפיד (44), שהיה פועל יוצא של מהומות אוקטובר 2000. הטענה היא שלא הרצון לשפר את איכות החיים של הקהילה תוך שילוב מלא שלהם באוכלוסייה הוביל להעמקת השירות כי אם הרצון להילחם באלימות ובעיקר בהתפרצות האידיאולוגית של ערביי ישראל. תמצית המלצות הוועדה הייתה:

"הממשלה תקדם את רעיון כינונו של שירות לאומי-ממלכתי-אזרחי, אותו ימלאו אזרחי ישראל שאינם נקראים לשירות צבאי. שירות זה אפשר שיעשה בהתנדבות ובמסגרת קהילתם כשלב מוקדם. הממשלה תעודד האפשרויות להרחיב את מעגל המתנדבים מקרב בני המגזר הערבי לצבא, למשטרה ולמסגרות נוספות ותבחן את הדרכים לקידום פעולות התנדבות אלה."

בעקבות המלצת ועדת לפיד הוקמה ועדת עברי (2005), שמקור סמכותה היה המועצה לביטחון לאומי. הזיהוי הביטחוני הוביל לדחייה מוחלטת של מסקנות הוועדה. זאת ועוד, ערביי ישראל חשים שהמנהיגות הפוליטית, הציבורית והרוחנית לא שולבה מעולם בגיבוש פתרונות ראויים התואמים את תפיסת העולם האידיאולוגית ואת הצרכים החברתיים והתרבותיים של הערבים בישראל.

לחברה הערבית צרכים חברתיים רבים. מסגרת התנדבותית מוסדרת יכולה לקדם את הקהילה ולהקנות לה חוסן חברתי וכלכלי. הקהילה הערבית חסרה מוסדות חינוך א-פורמאלי (מתנ"סים, תנועות נוער), חינוך מיוחד, טיפול בקשישים ועוד. כמו כן הקהילה הערבית מתמודדת עם תופעות של אלימות. הירתמות של צעירים לשיטור קהילתי ולעמותות הצלה תסייע בשיפור איכות החיים.

צעירים ערבים רבים אינם יכולים לממש את רצונם לרכוש מקצוע משמעותי במסגרת אקדמית עקב חסמים רבים, שהמרכזי בהם הוא מחסום השפה. שנת התנדבות משמעותית צריכה להיות מלווה בתהליך הכשרה והקניית כלים בסיסיים להצלחה עתידית.

#### רקע אידיאולוגי

מאז ראשית הקמת המדינה ועד היום חלו תהליכים עמוקים בחברה הערבית: מחד גיסא, רצון לאיכות חיים ולשילוב מלא במדינת ישראל על כל מוסדותיה, ומאידך גיסא, התחדד הרצון להכרה בזהות ובייחודות לאומית נפרדת.

המורכבות הלאומית של ערביי ישראל מהווה בסיס אידיאולוגי להתנגדותם לשרת. ערביי ישראל מגדירים את עצמם כבעלי שלוש זהויות: פלסטינית, מוסלמית וערבית. חלק מהם אינם מגדירים עצמם כערבים-ישראלים אלא ערבים החיים בישראל. יחד עם זאת, גם מדינת ישראל ראתה בהם "אזרחים-לא אזרחים" ולכן עד סוף שנות החמישים לא זומנו לשירות גם בני הקהילה הדרוזית והצ'רקסית. אזרחי ישראל היהודים לא ראו באזרחי ישראל הערבים כאזרחים נאמנים למדינה. ישראלים רבים רואים בערביי ישראל סוג של 'גיס חמישי'. נוסף על כך, התגברות האלימות, העוני והפערים ההולכים וגדלים בין ישובים יהודיים לערביים, פערים בהשכלה, פערים בהכנסה ועוד, כל אלו העמיקו את הניכור ומכבידים על השתתפותם של ערביי ישראל בהבניה חברתית מחודשת.

בשנים האחרונות התגברו מגמות של לאומנות והקצנה דתית, בד בבד עם מגמות אחרות המבקשות להגדיל את מידת ההשתלבות של הציבור הערבי בחברה הישראלית. מדינת ישראל משקיעה, באופן פרגמטי, משאבים רבים לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית: תכניות לאומיות, מעורבות גבוהה והולכת של עמותות המגזר השלישי, תכניות ייחודיות להכשרה מקצועית ושילוב בתעסוקה, מלגות לעידוד ההשתלבות באקדמיה וצמיחה מרשימה של מספר הלומדים במוסדות ההשכלה הגבוהה. אולם בה בעת, במישור הדקלרטיבי התרחבו הפערים בין ערביי ישראל למדינה. כך למשל, חקיקת חוק הלאום (45) הייתה שיאו של תהליך שהקצין את שאלות הזהות והשייכות של ערביי ישראל.

חשוב לציין, הציבור הערבי, כמו גם המסורת האסלאמית, תומכים בעשייה התנדבותית רחבה (46). אך מסגרת השירות הלאומי—אזרחי בישראל נתפסת כמסגרת שנועדה לשחוק את הזהות הלאומית שלהם

בדומה לנרטיב החרדי, ניתן להצביע על שלושה נימוקים מרכזיים לאי-שירות בקרב האוכלוסייה הערבית:

#### **- התחום האידיאולוגי**

הנימוקים האידיאולוגיים מבוססים על ההנחה שהשתלבות בני ובנות הקהילה הערבית במסגרת שירות אזרחי מהווה הסכמה להגדרה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. לטענתם של חלק מהמנהיגים הערבים, חובת השירות איננה מנותקת מזיקת השייכות. כל עוד ישראל אינה מדינת כל אזרחיה או כל לאומיה, אין הטיל על צעירים ערבים את חובת ההתנדבות לשירות אזרחי.

נוסף על כך, היו שראו בשירות מניפולציה שתכליתה ליצור ישראלוּציה של צעירים ערבים ושחיקה של הזהות הפלסטינית שלהם. יתרה מזאת, אצל רבים עולה החשש שמדובר במניפולציה שלטונית שמאחוריה עומד הצבא. לפיכך, ההתנגדות לשירות אזרחי מופיעה במצעי המפלגות הערביות השונות (47), באתרי הסברה רבים (48) ובמקומות רבים נוספים.

#### **- התחום הדתי-תרבותי**

אף על פי שערכים תרבותיים ודתיים בחברה הערבית משבחים את ההתנדבות והתרומה ומקנים לה מעמד בעל חשיבות רבה, המסורת הערבית מתנגדת ליציאתן של הבנות מהבית. אי לכך המשפחות והקהילות מתנגדות ליציאת הבנות לשירות אזרחי מחוץ לגבולות היישוב.

#### **- התחום החברתי-כלכלי**

רוב היישובים הערבים בישראל נמצאים בעשירונים הנמוכים. גם התשתיות הרעועות והיעדרן של תכניות מתאר המבטיחות התפתחות והרחבה של היישובים תורמים לתחושות הקשות של הקהילה הערבית. המצב הכלכלי איננו מאפשר התמסרות לשנת התנדבות. צעירים וצעירות רבים נדרשים לסייע בפרנסת המשפחה. העוני והקשיים הכלכליים אינם מאפשרים לגברים בגיל 18 לוותר על היציאה לעבודה ולהסתפק בגמלה המשולמת למשרתים בשירות אזרחי.

באתי ליצור את המתווה האידיאלי עבור החברה הערבית. הדיונים חיזקו את חשיבות המיזם לחברה הישראלית בכלל ולחברה הערבית בפרט. גיט לנשא המחפז המאלי לאלח המחמער العرهب. عززت المناقشات أهمية المشروع للمجتمع الإسرائيلي بشكل عام وللمجتمع العربي بشكل خاص.



שער שלישי

# שירות שווה לכולם

---

"התהליך שאיר אותי עם ציפייה לראות את השלב המעשי, התגובות אליו והיכולת לממש את המסקנות."

"تركتني العملية أتطلع لرؤية المرحلة العملية، ردود الفعل حولها والقدرة على تحقيق الاستنتاجات."

---

תנועת 'פנימה' גיבשה מתווה שירות והתנדבות חדש, כולל ומקיף, המהווה תשתית להעמקת הסולידריות האזרחית, לצמצום הפערים ולהתאמת השירות וההתנדבות לכלל האוכלוסיות והקהילות. המתווה מהווה בסיס לשיח ישראלי חדש, שאינו מתעלם מאמונותיהם ודעותיהם של בני אדם, אך בה בעת מתעקש על יצירת סדר יום ערבי משותף. ערכי הנתינה והתרומה לכלל יכולים להיות בסיס לתחילתו של מסע ישראלי חדש.

### 1. עקרונות המתווה

#### כולם שותפים



כל אזרח בישראל נדרש להתנדב ולתרום את חלקו לטובת צרכיה השונים של החברה. זהו תנאי הכרחי ביצירת סולידריות ישראלית משותפת ותחושת אחריות לעתידה של ישראל. המתווה המוצע הופך את השירות וההתנדבות לחובה ערכית ונורמטיבית המוטלת על כלל האזרחים בישראל. המתווה מתייחס לכל אזרחי מדינת ישראל, בני כל הקהילות, הזרמים והמגזרים; רואה במנהיגי הקהילות שותפים לעיצובו, ופועל בתהליך יצירת המתווה באמצעות שיח מתקן המדגים את יכולתה של החברה לשתף פעולה סביב סוגיות מהותיות.

#### מסגרות המותאמות לאורח החיים של הקהילות השונות



החברה הישראלית מגוונת ועשירה בתרבויות בעלות מאפיינים שונים. מסגרות השירות וההתנדבות צריכות להתאים לצרכים התרבותיים והחברתיים של הקהילות השונות. הערוצים השונים מאפשרים לכל צעיר וצעיר לתרום במסגרת משמעותית מותאמת תוך הגנה על אורחות חייהם. המדינה תעניק תמריצים לאלה שיבחרו במסלול משותף עם קהילות ומגזרים אחרים בחברה הישראלית. התמריצים יותאמו לסדרי העדיפות של החברה ולמסלולים השונים ולאורכם. המתווה המוצע יאפשר השלמת מיומנויות יסוד המותאמות לצרכיהם הייחודיים של הצעירים. תקופת השירות וההתנדבות תכלול מפגש עם תכנים משמעותיים לגיבוש תפיסת אזרחות פעילה התורמת לחברה הישראלית ומאפשרת יצירת מכנה משותף אזרחי רחב.

#### צרכי הביטחון של ישראל נשמרים



אתגרי הביטחון במדינת ישראל משתנים ומאתגרים. לכן השירות בצה"ל יזכה לעדיפות הן בתהליכי המיון והבחירה הן בתמריץ ובזכויות המוענקות למשרתים. השירות בצה"ל מהווה בסיס משמעותי להשתלבות חברתית. הקמת מסגרות שירות נוספות אינה פוטרת את צה"ל ממשמיות חברתיות, ובכללן מנעד גיוס רחב.



### חריגים - מידתיות ושקיפות



מתוך ראיית ההצטיינות כנכס לאומי ותוך הכרה במצטיינים הצעירים כחוד החנית של הקדמה הרוחנית, הטכנולוגית, האמנותית והספורטיבית, תכיר המדינה בערך שבהתפתחותם ותפטור אותם משירות.

הכרה זו תהיה מידתית ושקופה, על פי פרמטרים ברורים ואחידים. חריגים הזכאים לפטור בשל מצוינות או בהתאם לצרכי המדינה והחברה, ייצגו את המדינה בכבוד בתחומם.

### תשתיות התנדבות ראויות



ניהול תכניות ההתנדבות השונות יהיה באמצעות מערך אזרחי המייצג את כלל הקהילות והזרמים בחברה.

הצעירים יועסקו בתפקידים בעלי תרומה משמעותית לחברה או לקהילה ולא יפגעו במעגלי התעסוקה הקיימים. תחומי העיסוק יתרמו לתחושת הסיפוק והאושר של הצעירים. לשם כך, יש לפתח תשתיות התנדבות בשירות הציבורי, במשרדי הממשלה ובחברה האזרחית, המתכתבות עם הצרכים הקיימים.

## 2. רעיון מארגן חדש

פירמידת השירות מסדירה את מערכת היחסים שבין אזרחי המדינה לבין חובת השירות תוך התאמה לצרכים השונים של הקהילות. הפירמידה נותנת מענה לצרכי המדינה והחברה, מתמרצת בצורה ההולמת את מאמץ המשרת ומאפשרת מסלולי מוביליות חדשים.

תרשים 5: פירמידת השירות וההתנדבות:



### תוצרים חברתיים:

- ערכים משותפים של נתינה ושירות למען החברה.
- מיצוי כישורים ויכולות של כל אזרח במדינה
- פחות שנאה - יותר שותפות
- הגדלת סל השירותים החברתיים לכל אזרחי ישראל

### תוצרים כלכליים:

- חוסך בהוצאה הלאומית על קצבאות, צמצום פערים.
- מגדיל את היצע כוח האדם האיכותי.
- תורם לשיפור הפריון והצמיחה.

**תהליך:**

**1 קריאה לשירות ולהתנדבות**

כל צעיר וצעירה יקבלו קריאה לשירות ולהתנדבות מטעם מש"י. קריאה זו מהווה הזמנה של הנער או הנערה לתחילת תהליך המיון לקראת שירותם והתנדבותם.<sup>5</sup>

**2 מיון מש"י**

מש"י יפתח תהליך מיון ראשוני שיאפשר בחינה של יכולות, מוטיבציה ומאפיינים אישיותיים לקראת התאמה לערוצים השונים.

**3 בחירה ראשונה לצה"ל**

בהתאם לתהליכי המיון הראשוני במש"י, יבחר צה"ל את המתגייסים לשורותיו במסלול חובה. צה"ל יקבע מי המתגייסים אליו תחת המגבלה המספרית שתגדיר הממשלה, ולפי קריטריונים שקופים, שייצרו תמהיל מגוון ככל האפשר של האוכלוסייה בישראל.

**4 תפקידים**

מניפת תפקידים לכל מתמייין תישלח על ידי מש"י לאחר תהליך המיון הראשוני ובחירת צה"ל. כל צעיר וצעירה ידרגו את סדר העדיפות שלהם מתוך מגוון התפקידים שיוצעו להם.

**5 הכשרה מתאימה**

כל תהליכי ההכשרה יהיו מקצועיים ויפוקחו על ידי מש"י. היקף ההכשרה המינימלי יעמוד על שלושה חודשים, ויעלה בהתאמה לתפקיד ולאורך תקופת השירות וההתנדבות.

**6 תקופת השירות וההתנדבות**

השאיפה היא שמשך זמן השירות וההתנדבות בשלב הבסיסי יהיה שווה בכל שלושת הערוצים.

**7 קידום והתמקצעות**

לחלק מתפקידי החובה תהיה אפשרות להתקדם לתפקידי המשך ולעלות בסולם התפקידים המקצועי והניהולי.

**8 בוגר או בוגרת שירות והתנדבות ישראלי**

שלושת הערוצים השונים מקנים מעמד של 'בוגר או בוגרת שירות ישראלי', בסיומו יזכו הצעירים במלגת לימודים, מענקים ואפשרות להשלמת השכלה.

**מערך התמריצים יותאם לתפקידים השונים תוך התחשבות במידת העצימות, סיכון חיים, מצב משפחתי וצרכים סוציו-אקונומיים.**

<sup>5</sup> שנת הכנה לשירות: צעירים המעוניינים להקדיש שנה ללימוד במכינה קדם צה"ל או במסגרת מש"י, יקבלו דח"ש. היקף מקבלי הדחייה יהיה בהתאמה לצורכי המדינה.

## בסיס הפירמידה: מיון והכשרה

במסגרת המתווה החדש יוקם מינהל מש"י (מערך שירות והתנדבות ישראלי), המהווה מערך קליטה, מיון, התאמה והכוונה ארצי, אשר יעסוק בהפניית הצעירים לערוצי השירות וההתנדבות השונים. המסלולים השונים ימיינו את הצעירים במגווני מיון מקצועיים ושקופים. כל הצעירים יזכו למסלולי הכשרה לקידום היכולות האישיות, לרכישת מיומנויות ולהקניית כלים מקצועיים לביצוע תקופת שירות והתנדבות משמעותית.

### קומה ראשונה: שירות והתנדבות חובה

כל הצעירים בישראל נדרשים לשרת ולהתנדב משך זמן דומה באחד המסלולים: ערוץ צה"ל, ערוץ ביטחון פנים והצלה או ערוץ חינוך ורווחה. בכל אחד מהערוצים יהיה ניתן לשרת בשלושה מסלולים במידת עצימות שונה- גבוהה, בינונית ונמוכה. מידת העצימות תיקבע לפי הפרמטרים הבאים: מידת סיכון חיים; היקף (שעות, ימים); מרחק מהבית: שירות משותף עם אוכלוסיות מגוונות: אורך ההכשרה והאינטנסיביות שלה, ועוד. תוגדר תמיכה חודשית קבועה בהתאם לערוץ השירות וההתנדבות, למידת העצימות של המסלול ולמצב המשפחתי והסוציו-אקונומי.

### צה"ל

השירות בצה"ל יכלול רק משימות הנוגעות לביטחון מדינת ישראל. השירות בצה"ל מבוסס על מודל 'צבא העם', לכן מוטלת חובה על הצבא לגייס לשורותיו צעירים מכלל הקהילות, האזורים, והגוונים, בעלי פרופילים שונים של קבוצות איכות. על צה"ל להיזהר משחיקת המחויבות של הצבא לאוכלוסיות מוחלשות, לאנשים עם מוגבלות, וכדומה.

השירות בצה"ל יזכה בתמריצים הגבוהים ביותר וסכנת החיים המתלווה למשרתים. יש לבנות סל תמריצים ייחודי למשרתים בצה"ל, נוסף על הרווח הסמלי המוקנה למשרתים בו. לצה"ל זכות בחירה ראשונית מקרב בני מחזור הגיוס. כלל זה לא יחול על בני הקהילה הערבית. בני הקהילה החרדית יוכלו לבחור בין המסלולים השונים.

### ביטחון פנים והצלה

שירות והתנדבות בתחום זה יתאפשר בכלל גופי ביטחון הפנים וההצלה המוכרים על ידי המדינה, בכללם: המשטרה; השיטור הקהילתי; כיבוי אש; מד"א; איחוד הצלה; בתי החולים; זק"א ודומיהם. מסגרת השירות תופעל על ידי ארגונים ועמותות קיימים. מסלולים בעצימות השונה יאפשרו מסגרות כוננות לצד מסגרות מלאות בתוך הקהילה או מחוצה לה.

## רווחה וחינוך

ערוץ זה כולל התנדבות עם אוכלוסיות רווחה ובמוסדות החינוך. בכלל האפשרויות יהיו התנדבות עם נוער בסיכון, הגיל הרך, הגיל שלישי, בעלי צרכים מיוחדים, בתי ספר, תנועות נוער, הדרכת טיולים ועוד. המסגרות תופעלנה על ידי עמותות המפעילות שירות אזרחי וארגונים בהובלת השלטון המקומי. הצעירים יזכו לתכניות שיסייעו ברכישת מיומנויות חברתיות ומקצועיות שיקלו על השתלבותם בשוק התעסוקה. מסלולי ההכשרה יותאמו לקהילות השונות ויהיה בהם כדי לסייע בצמצום פערים שנוצרו במהלך שנות חייהם ולעודד חיים של תרומה ומשמעות. בכל המסגרות ישם דגש על הכשרה מקצועית ראויה. כל המסגרות תאפשרנה מסלול התפתחות והתמקצעות. עם סיום השירות וההתנדבות, יזכו הבוגרים ל'סל למשרת' בהתאם לצרכיו, שיכלול: השלמת לימודי ליבה; מיומנויות שפה; רכישת כלים ללימודים גבוהים ולהשתלבות מיטבית בתעסוקה בעתיד.

## קומה שניה: התמקצעות ומנהיגות

צעירים שיימצאו מתאימים יוכלו להתקדם משלב השירות וההתנדבות הבסיסי לשלב המקצועי. התהליך יתבצע לאחר תהליכי מיון שקופים וילוהו במערכות הכשרה מתאימות. בחלק מהמסלולים תידרש התאמה למסלולי ההמשך והתחייבות להארכת השירות וההתנדבות, כבר בשלב הבסיסי. חלק קטן מהמשרתים והמתנדבים יקודם לשלב המנהיגות, ובו תפקידי הדרכה, הובלה, פיקוד וניהול. אוכלוסייה זו תהווה עתודת מנהיגות לחברה הישראלית בשלל תחומים ומסגרות.

התהליך השאיר אותי עם ציפייה לראות את השלב המעשי, התגובות אליו והיכולת לממש את המסקנות.  
تركتني العملية أتطلع لرؤية المرحلة العملية، ردود الفعل حولها والقدرة على تحقيق الاستنتاجات.

### 3. התאמות תרבותיות

כהשלמה לפירמידת השירות, פנימה מציעה מתווה המותאם לכל אחד מקהלי היעד שאינם חלק מרעיון השירות של הציבוריות הישראלית, ובעיקרן האוכלוסיות הערבית וחרדית. בפרק זה נפרט איך נראה המסלול המותאם, מהי השפה שבחרנו להשתמש בה ומהם השינויים, הן ביחס למצב כיום והן מול המתווה הכללי המוצע.

#### 3.1 מסלול המותאם לצעירים חרדים

בני הקהילה החרדית לומדים בישיבה או בכולל עד גיל מאוחר יחסית, חלקם ממשיכים ללמוד באינטנסיביות גם לאורך חייהם הבוגרים. מאידך, יש כאלה שלאחר שנים של לימוד, מעוניינים לעזוב את המסגרת הישבתית על מנת לרכוש מקצוע. זו הסיבה לכך שבמהלך השנים האחרונות הולך וגדל מספרם של החרדים הלומדים בתכניות אקדמיות שונות שהותאמו לאורח חיים (49). יש בכך ביטוי לרצונם של חרדים רבים להתפרנס בכבוד מבלי לפגוע באורח חייהם החרדי. השתלבותם של בני הקהילה החרדית במערך שירות מגוון ומותאם, תקטין את החיכוך ותצמצם את הקיטוב. בן ישיבה שהחליט לסיים את לימודיו בישיבה, יבחר באחד מערוצי השירות בהתאם להעדפותיו, בהתאם לצרכי המערכת ובהתאם ליכולותיו האישיות.

1 עיתוי ותהליך השירות יותאמו ללוח הזמנים התרבותי של הקהילה החרדית, דהיינו לסביבת גיל הנישואין, בממוצע גיל 21.

2 מי שיוגדר כ'מתמיד', ישתייך למסלול המצטיינים. במסגרת המסלול תוטל עליו החובה ללמוד בישיבה עד גיל 28, לאחריו המדינה תפטר אותו מכל חובת שירות.

3 תלמיד ישיבה שבחר להפסיק את לימודיו, יוכל לבחור באחד מהערוצים, צה"ל, חינוך ורווחה, או בריאות והצלה.

4 חלק מהתפקידים יהיו במסלולי תורנות כונן שיאפשרו שילוב לימודי קודש בישיבה לצד התנדבות.

5 סיומה של שנת שירות מלאה לכל הפחות, תזכה בהטבות הניתנות למשרתים. הטבות אלו תהיינה יחסיות למשך זמן השירות.

6 היה ולא השלים את השירות במסלול בו החל, ייאלץ לשלם, לכל הפחות, את עלות ההכשרה שקיבל

## 3.2 מסלול המותאם לצעירות חרדיות

המסלולים המותאמים יתבססו על תכניות קיימות בסמינרים ובקהילה. הם מדורגים ומלווים את הצעירה החרדית תוך התחשבות בתהליך החיים החרדי. התכניות יסייעו לפיתוח יכולות אישיות והכנה לעולם התעסוקה. בנות חרדיות לומדות בסמינרים החל מכיתה ט' ועד כיתה י"ב. רובן ממשיכות ללימודים מקצועיים בכיתות י"ג – י"ד, בלימודים אלה הן רוכשות תעודת הוראה וכן מקצוע נוסף. בכיתות י"א – י"ב כל הבנות נדרשות להתנדב בתכנית הקרויה 'חסד'.

חסד הינו מערך התנדבות המנוהל ע"י המסגרת התיכונית החרדית לבנות, הפועלת בשיתוף עם גורמי הרווחה ברשויות המקומיות. בתכנית זו ההתנדבות היא בת 4-8 שעות שבועיות ועוסקת בצדקה, עזרה וסיוע בקהילה החרדית. בין משימותיהן ניתן למנות הפעלת ילדים עם צרכים מיוחדים, סיוע למשפחות מרובות ילדים, עזרה והפגת בדידות בקרב אזרחים ותיקים ועוד.

### המסלול הבסיסי

1. מסלול זה הינו הרחבה של תכנית 'חסד'.
2. ייעשה חיבור לארגונים ועמותות מקובלות בחברה החרדית, דוגמת 'עזר מציון'.
3. ייקבעו רמות אינטנסיביות משתנות בכיתות י"א – י"ב, עד 8-10 שעות שבועיות.
4. לכל התנדבות תינתן הכשרה במסגרת הסמינר ובהתאם לדרישות התפקיד.
5. יתווספו מסגרות התנדבות מעבר לתחומי החינוך והרווחה הקיימים. אפשרויות: טכנולוגיה ומחשבים, עבודה משרדית, גמ"חים, תחומי בריאות ועוד.
6. התנדבות רציפה ומלאה תעניק מלגה חלקית ללימודי הוראה בסמינר בשנים י"ג-י"ד.

### המסלול המקצועי

1. לאחר סיום כיתה י"ב, במהלך שנות הלימודים המקצועיים (י"ג-י"ד) בסמינר, בנות שירצו בכך יוכלו לבחור ללמוד מקצוע נוסף על ההוראה, אשר יאפשר עבודה ורכישת ניסיון.
2. שעות ההתמחות במקצוע ייעשו בהתנדבות ויזכו בשכר התנדבותי.
3. לימודי המקצוע הנוסף ימומנו על ידי המדינה, בתנאי שהסתיימה תקופת ההתנדבות.

### המסלול האקדמי

1. המסלול מיועד למי שאינן הולכות לסמינר ופונות ישירות מהתיכון לאקדמיה.
2. תינתן מלגה עבור שעות התנדבות בארגונים מוכרים בחברה החרדית.

### 3.3 מסלול המותאם לצעירים ערבים בישראל

התאמת מתווה פנימה לחברה הערבית בישראל נועדה לקדם דור של צעירים בעלי חיבור למורשת הערבית, המקומית והאזורית וכן לחברה הישראלית, באמצעות תקופת התנדבות. תכלית תקופה זו היא לחבר בין התנדבות, עשייה ואחריות במעגלי התרומה האזרחיים לבין העצמת תחושת מסוגלות ויכולת למובילות חברתית כלכלית, באופן שיצור תחושת שייכות במרחב החיים המשותף. התכנית תשפיע לטובה על איכות החיים, הן של הפרט והן של כלל הקהילה בחברה הערבית בישראל. "תקופת ההתנדבות" של צעירי החברה הערבית בישראל, תשפר את הממשק בין אזרחים יהודים לערבים, ותביא לבניית מציאות של שותפות אמת במרחב החיים המשותף.

עמדת 'פנימה' היא כי לצד המתווה הכללי יש להוביל תהליכי מדיניות בסוגיות נוספות המשפיעות על תחושת השייכות של הצעירים והמבוגרים הערבים לקהילתם ולחברה הישראלית. אנו מצפים כי מתווה כזה יתרום לבניית אמון בין המדינה לציבור הערבי בישראל ובין מנהיגים יהודים למנהיגים ערבים. אמון כזה מהווה תנאי הכרחי להצלחתנו.

1. כל צעיר וצעירה ערביים יקבלו קריאה ממנהלת ההתנדבות לאחד משני ערוצים: ערוץ חינוך ורווחה, בטחון פנים והצלה.
2. ימונה ועד מנהל למנהלת אשר כולל נציגי ממשלה רלוונטיים, נציגי חברה אזרחית ונציגים מהשלטון המקומי הערבי, אנשי אקדמיה ונציגות של הצעירים.
3. מסלולי משנה לבחירה- מערכת הבריאות, שירותי טכנולוגיה ציבוריים, המגזר הציבורי והשלטון המקומי.
4. הצעירים יבחרו תפקידים מועדפים מבין האפשרויות שנמצאו מתאימות להם. מנהלת ההתנדבות בשיתוף הגופים המפעילים תמין ותשבץ את המועמדים.
5. מנהלת ההתנדבות תהיה אחראית לקביעת התגמולים לתפקידים השונים בהתאם לקריטריונים של עצימות, מצב משפחתי של המתנדב צורך סוציו-אקונומי.
6. כל המתנדבים יעברו הכשרה לתפקידם בהתאם למהות התפקיד.
7. המשובצים במסלולים עתירי טכנולוגיה, בהתאם לצורך וליכולת, יעברו הכשרה איכותית לתפקיד. לנוכח הצורך בהגדלת ההון האנושי בתחום ההיי-טק, מסלולים אלו יביאו לצבירת ניסיון וייקלו על השתלבות בתעסוקה לאחר תקופת ההתנדבות.
8. תתאפשר התנדבות במתכונת 'עתודה'. המסלול יעניק הכשרה מקצועית ו/או אקדמאית מלאה, ויכול תקופת התנדבות ארוכה יותר לטובת הקהילה.
9. יושם דגש על הכשרת מנהיגות מקומית עתידית.
10. המסלולים המקומיים יופעלו בליווי האשכולות האזוריים, אשר יתכללו ויפקחו על פעילות המתנדבים ברמה המקומית. באופן זה תתבצע התאמת פעילות המתנדבים לצרכים האזוריים והמקומיים, ואילו המתנדבים ינידו בהתאם.
11. תקופת ההתנדבות תהווה הזדמנות למתן מעטפת הכשרתית והשלמת פערים למתנדבים. זמן זה ינוצל לחיזוק השפות העברית והאנגלית, להכשרה מקצועית ולהכוונה לקראת עולם ההשכלה והתעסוקה. השלמת הלימודים תעשה במקביל לתקופת ההתנדבות וכחלק בלתי נפרד ממנה.
12. התכנית תכלול רכיבים זהותיים לפיתוח והעצמה אישית, אשר יקבעו בצוותא עם מובילי דעה בחברה הערבית.



המציאות הפוליטית הקיצונית במדינה כיום, מבחינת האזרחים הערבים, היא חסם מרכזי שימנע את קידום הפרויקט. עם זאת, ברור שמציעים פה משהו מהפכני לחברה הישראלית בכללותה ולחברה הערבית במיוחד.

الواقع السياسي المتطرف في البلاد اليوم، فيما يتعلق بالمواطنين العرب، هو حاجز مركزي سيمنع تقدم المشروع. ومع ذلك، من الواضح أن شيئاً ثورياً يتم تقديمه هنا للمجتمع الإسرائيلي عمومًا، وللمجتمع العربي بشكل خاص.

## 4. מחזון למעשה

מבנה מערך הניהול של השירות וההתנדבות הישראלי מהווה תנאי יסודי להצלחת התכנית. מוצע להקים מנהל אזרחי בלתי תלוי, מכוח החוק, תחת אחריות משרד ראש הממשלה.

### עקרונות ליישום:

- 'פנימה' ממליצה על הקמת ועדה ממשלתית שתכליתה יישום מקצועי, מדורג ומוסכם של המתווה.
- הקמת מש"י (מערך שירות והתנדבות ישראלי), מרכז המיון כלל האזרחים והפעלת המסלולים שאינם צה"ל.
- הוועד המנהל של מש"י יכלול את מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים למסגרות השירות השונות (משרד החינוך, הבריאות, הרווחה, ביטחון פנים, צעירים, נגב וגליל ועוד), יו"ר מרכז השלטון המקומי, נציגי ציבור תוך מתן ביטוי הולם לנציגי הציבור החרדי וערביי ישראל.
- הרשות תתנהל באופן שוויוני, שקוף, ללא כל שייכות או זיקה פוליטית.
- מש"י תפרסם 'תו תקן' לעמותות ולתנועות מפעילות, כגון: עמותות רווחה, הצלה, בריאות וחינוך.
- מש"י תאפשר לראשי רשויות או ראשי אשכולות להיות גורם המנהל את מסגרות השירות בתחומן.
- צירוף העמותות הרלוונטיות להפעלת הערוצים השונים אל תוך מסגרות ההפעלה החדשות.
- גיבוש כללי מיון שקופים, כללי פטור על רקע מצוינות וכללים ליצירת תמהיל משרתים מאוזן בצה"ל.
- הכנת תקציב מפורט להפעלת המתווה.
- החלטת ממשלה שתכליתה: אימוץ המתווה, תקצובו, מינוי של ראש מנהלת הקמה.
- תהליך ההקמה יימשך כשנתיים. עד אז אנו ממליצים לאפשר לרשויות מקומיות ולעמותות קיימות להפעיל מסלולי שירות מתאימים, בעיקר באוכלוסיות הערביות והחרדיות.

### חקיקה ומשפט:

בספטמבר 2017 פסלו שופטי בג"ץ ברוב של שמונה מתוך תשעה שופטים, את תיקון 21 לחוק שירות ביטחון שנחקק בנובמבר 2015 (48). בג"ץ הנחה את הכנסת למצוא, תוך שנה מיום פסק הדין, הסדר שיגדיל את השוויון בין אזרחי ישראל בצורה מדורגת תוך שאיפה להוביל לשינויים חברתיים משמעותיים בישראל. בכנסת ה-20 נחקק תיקון לחוק בקריאה ראשונה, אלא שאז הכנסת התפזרה, בין היתר, על רקע המחלוקת סביב השלמת חקיקת החוק בנוסח שהוצע על ידי משרד הביטחון. הכנסת ה-21 התפזרה אף היא, תוך שלושים ימים, משלא הוקמה ממשלה בשל חוסר היכולת לגבש נוסח מוסכם בשאלת חוק הגיוס.

- החלטת בג"ץ עודנה עומדת תלויה ועל הכנסת מוטלת החובה לחוקק את הנוסח המוצע על ידי משרד הביטחון או לפעול בדרך אחרת שתהלוך את דרישת בג"ץ. פנימה ממליצה:
- להחיל דין רציפות או לשוב ולחוקק את תיקון 23 לחוק שירות ביטחון התשע"ט במתכונת שהוצעה על ידי משרד הביטחון וצה"ל, ללא שינויים.
- לעצור את תהליכי החקיקה אחרי הקריאה הראשונה ולהחזיר את החוק לדיון בוועדה פרלמנט.

## פרק 4 מחזון למעשה

- מומלץ לשקול את העיתוי המתאים לחקיקת החוק בקריאה שניה ושלישית. יש להשתדל להעמיק את האמון שבין הקהילות, להסיר מחסומי חשדנות ועוינות, כדי שהחקיקה לא תיתפס ככלי כפייתי אלא כבשורה ציבורית משמעותית.

- לאחר אימוץ עקרוני של המתווה יש להתאים את חוק שירות ביטחון למסגרת המתווה המוצע.

## 5. עקרונות כלכליים

מכון אהרן למדיניות כלכלית הוקם בשנת 2014 ושם לו ליעד לקדם את הצמיחה הכלכלית ואת החוזק החברתי בישראל. במטרה לקדם יעדים אלו כותבים כלכלני המכון, בשיתוף עם משרדי ממשלה, ניירות מדיניות שמטרתם איתור נקודות החולשה של הכלכלה הישראלית וגיבוש רפורמות תומכות צמיחה וצמצום העוני. המכון, שעבודתו מבוססת על חזית הידע במחקר הכלכלי יישומי בעולם, מדגיש כי לשם השגת יעדים אלו נדרשות רפורמות להעלאת הפריון בתחומי התשתיות, ההון האנושי, הבירוקרטיה וההשקעות. כחלק מחזונו לתמוך בצמיחה כלכלית בכלל, ובהעלאת הפריון באמצעות הגדלת ההון האנושי בפרט, ליווה המכון את תהליך גיבוש מתווה השירות החדש והציג עקרונות כלכליים למתווה זה.

כרקע לעקרונות הכלכליים אנו מציגים סקירה קצרה של שוק העבודה בישראל, בדגש על שיעור ואיכות התעסוקה של האוכלוסיות החרדית והערבית והחסמים העיקריים העומדים בפני תעסוקה איכותית בקרב קבוצות אלו. הרעיון המרכזי העומד בסיס הניתוח הוא שקיים פוטנציאל כלכלי בשירות לכולם ובבניית חלופות ראויות לשירות צבאי, זאת משום שהשירות יכול לשמש אמצעי לפיתוח ההון האנושי ולהקניית מיומנויות, וכן יכול לשמש אמצעי להגברת האמון של קבוצות סגורות או מודרות וחיבור שלהן לחברה הכללית.

שילוב שני ערוצי ההשפעה הללו מצביע על התרומה האפשרית של השירות להעלאת רמת ההשכלה, להגברת התעסוקה, לעלייה בשכר והפריון ואף לשינויים במבנה המשפחתי. כל אלו הם מנוע למוביליות חברתית ולצמיחה המשק.

### 5.1 רקע - שוק העבודה בישראל

שוק העבודה בישראל מתאפיין בעלייה דרמטית בשיעור התעסוקה ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה מ-2003 עד היום.

התעסוקה בגילאי 64-25 נמצאת בשיא של כ-78% ושיעור האבטלה בשפל היסטורי של כ-3.5% הגידול בתעסוקה התרחש בכל המגזרים, בכל רמות ההשכלה ובכל הגילאים, אולם שיעור העלייה היה גבוה יותר בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה - האוכלוסיות החרדית והערבית, בעלי השכלה נמוכה, בני 64-55 ומשקי בית שבהם שלושה ילדים ומעלה. המחקר הכלכלי מראה כי הגורם המרכזי לגידול בתעסוקה הוא מדיניות ממשלתית להגדלת התמריצים לעבודה לכלל העובדים ותכניות תעסוקה בשטח, המכוונות בפרט לבעלי הכנסות נמוכות. העלייה בשיעור התעסוקה לוותה בעלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה של משקי הבית כולם, ובפרט של אלו בחציון התחתון, ובשנים האחרונות ניכרת גם ירידה בשיעור העוני. על אף המגמה החיובית שתוארה לעיל, ישנן מספר קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה, ובראשן גברים חרדים, ששיעור התעסוקה שלהם ב-2018 עמד על 50%, ונשים ערביות, שרק 38% מהן מועסקות.

לצד השגת שיעורי התעסוקה הגבוהים ולצד האתגר קיים בקבוצות שתוארו לעיל, פריון העבודה (התוצר לשעה) בישראל בכלל ענפי המשק נמוך בהשוואה בינלאומית, ופער הפריון בין ישראל לבין המדינות המובילות לא הצטמצם. בהינתן העלייה בשיעור התעסוקה, הפריון הוא כיום המקור המרכזי לפער ברמת התוצר לנפש בין ישראל לבין ארצות הברית והמדינות המובילות. בעיית הפריון מתבטאת גם בכך שהשכר של עובדים ללא מיומנויות, ובפרט של עובדים ערבים וחרדים, הוא נמוך. לכך מתוספת העובדה שעל אף ההתקדמות בתחום

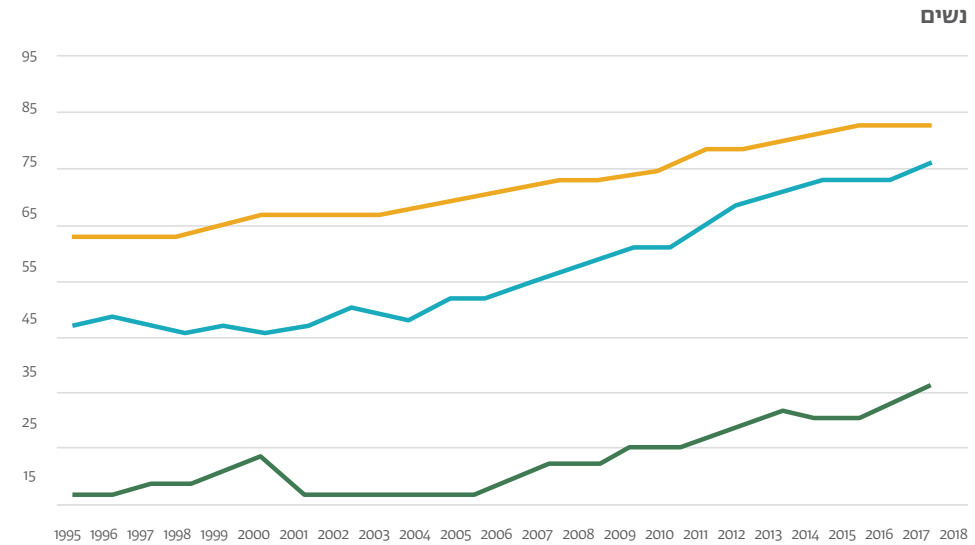
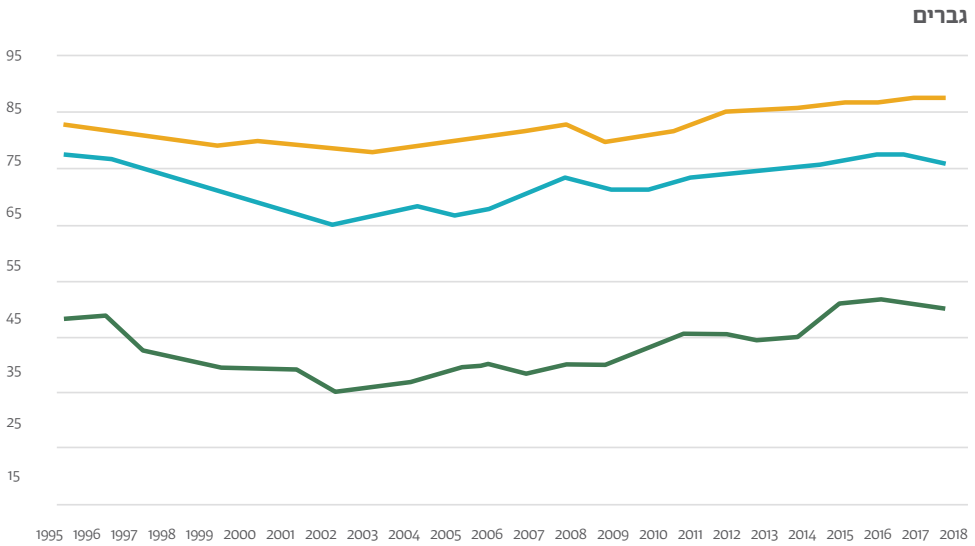
## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

האכיפה, בין היתר באמצעות יישום החוק להגברת האכיפה, עדיין קיימת תופעה ניכרת של תעסוקה מתחת לשכר מינימום. תופעה זו מאפיינת כמובן עובדים בעלי מיומנויות נמוכות, והיא רחבה יותר בקרב החברה הערבית (כ-18% לעומת כ-8% בקרב האוכלוסייה היהודית החרדית והלא-חרדית)<sup>6</sup>. רמות השכר והיקפי התעסוקה מובילים לכך שהכנסות משקי הבית החרדים והערבים עדיין נמוכות, ואינן ממצות את הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלו.

<sup>6</sup>ע"פ השכר לשעה המחושב מתוך סקר הוצאות 2017

## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

איור 1: שיעור תעסוקה על פי קבוצת אוכלוסייה, גילאי 25-64

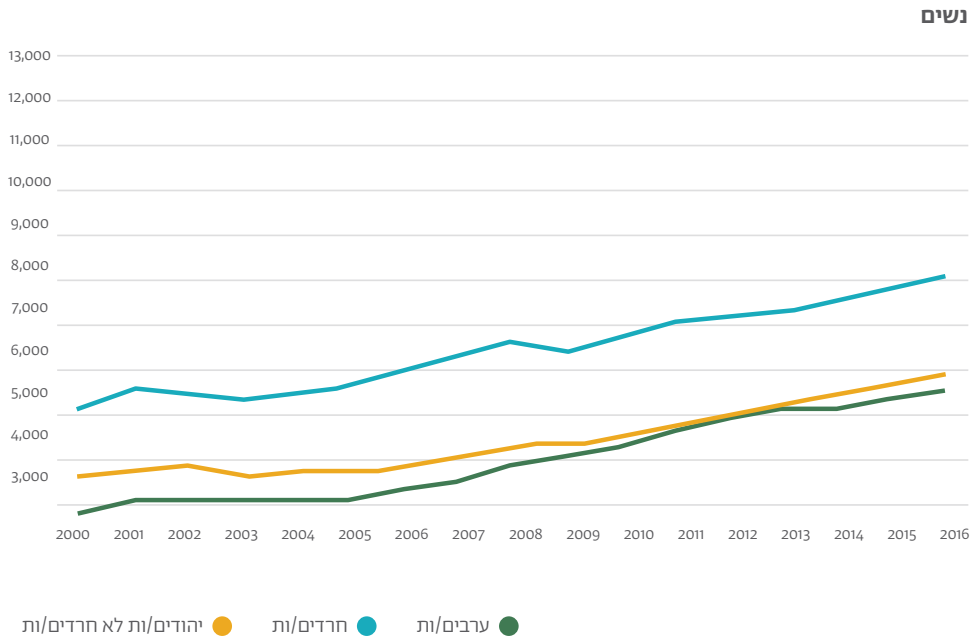
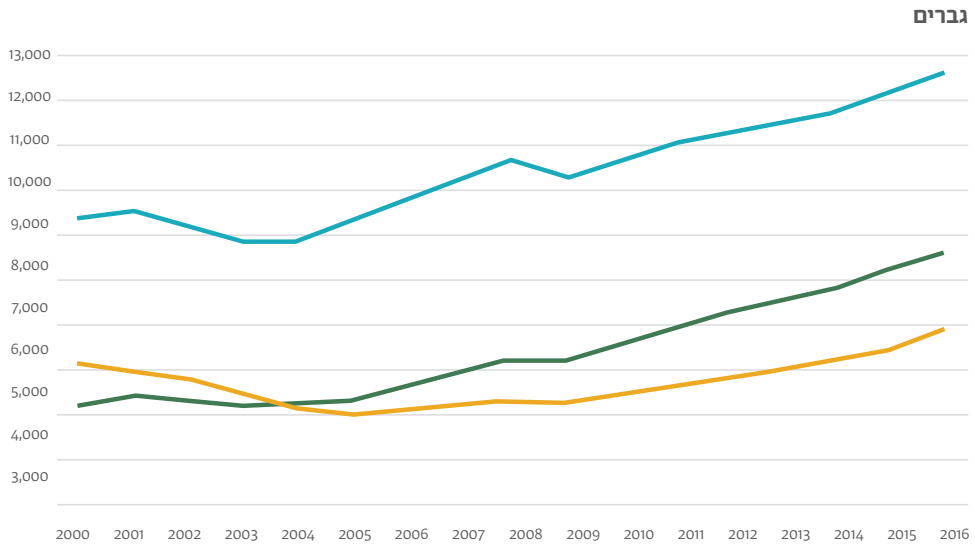


● ערבים/ות ● חרדים/ות ● יהודים/ות לא חרדים/ות

זיהוי חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה.  
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

איור 2: שכר חודשי על פי קבוצת אוכלוסייה, גילאי 25-39



שכר נומינלי (במחירים שוטפים). זיהוי חרדים על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי.  
 מקור: עיבודי משרד האוצר לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

## 5.1.1 חרדים

שיעור התעסוקה של גברים חרדים עלה משמעותית בעשור וחצי האחרונים בין היתר כתוצאה מהקטנת היקף התמיכה ב'כוללים' והתאמת גובה קצבאות הילדים וקצבאות הבטחת הכנסה והודות לתשתיות תומכות התעסוקה שהופעלו על ידי משרד העבודה. עם זאת, שיעור התעסוקה שלהם עדיין נמוך משמעותית מהיעדי שקבעה הממשלה לשנת 2020 (63%) ועומד על 50.2% בלבד (נכון ל-2018).

יתרה מכך, בשנתיים האחרונות נראה כי מגמת העלייה נעצרה ואף התהפכה, בין היתר בשל הגדלת תקציבי התמיכה הממשלתיים והותרת גיל הפטור משירות צבאי לבחורי ישיבה על 24 חרף הורדתו ל-22 כפי שבוצע באופן חד פעמי ב-2014. מפילוח על פי קבוצות גיל עולה כי שיעור התעסוקה נמוך במיוחד בקרב גברים חרדים צעירים בגילאי 25-34, אשר רק 42% מהם מועסקים, לעומת 53% מבני 35-44 ו-65% מבני 45-54. תופעה זו היא בעייתית במיוחד משום שהצעירים מהווים כ-41% מכלל הגברים החרדים בגילאי העבודה העיקריים (50).

באשר לנשים החרדיות, לצד העלייה המשמעותית בשיעור התעסוקה שלהן בשנים האחרונות ועל אף שהיעד שקבעה הממשלה ל-2020 הושג זה מכבר, ניכרת בעיה באיכות התעסוקה הבאה לידי ביטוי בפער השכר החודשי בין לבין נשים יהודיות לא-חרדיות, שהוא כ-76% ממוצע 2016-2014 (גילאי 25-39 איור 2).

ניתוח מאפייני התעסוקה של נשים חרדיות מעלה כי מרבית הפער בשכר החודשי, ובשנים האחרונות אפילו כולו, מקורו בפער בהיקף התעסוקה, בעוד שהשכר לשעה בשתי הקבוצות דומה. הנשים החרדיות עובדות בממוצע 30 שעות בשבוע ואילו הנשים היהודיות הלא-חרדיות עובדות 39 שעות בשבוע (על פי סקר הוצאות 2016) וגם שיעור הנשים החרדיות העובדות במשרה חלקית מבין כלל הנשים העובדות הוא גבוה יותר. נוסף על כך, התפלגות משלחי היד של הנשים החרדיות שונה מזו של הנשים הלא-חרדיות, ובפרט בולט השיעור הגבוה של מועסקות בתחום ההוראה מבין בעלות משלח יד אקדמי 73% בקרב הנשים החרדיות לעומת 31% בקרב הנשים היהודיות לא-חרדיות.

**החסמים העיקריים העומדים בפני תעסוקה איכותית של האוכלוסייה החרדית הם:**

- הון אנושי נמוך. הגברים החרדים לומדים במסגרת הישיבות החרדיות וכשהם מצטרפים לשוק העבודה יש להם חוסר משמעותי במיומנויות יסוד, כגון ידע בשפה האנגלית, ידע בסיסי במתמטיקה ואוריינות דיגיטלית. בנוסף, שיעור הגברים החרדים עם תעודת בגרות הוא כ-2% ושיעורם בכלל המסיימים לימודים על-תיכוניים נמוך ביותר. בקרב הנשים, שיעור גבוה מהן ממשיכות להכשרה מקצועית לאחר התיכון, אך קיימים חסמים חברתיים ותרבותיים, כמו גם רקע לימודי בגרות המגבילים הכשרה אקדמית ומקצועית איכותית. כתוצאה מכך, שיעור לומדות ההוראה גבוה ויכולת ההשתכרות הנובעת מכך נמוכה.

- חסם מרכזי לתעסוקה והון אנושי לגברים החרדים הוא החקיקה בהקשר של גיוס לצבא, אשר אוסרת על לומדי ישיבה לעבוד או לרכוש השכלה לא תורנית לפני גיל 24 (נכון לכתובת שורות אלו). חסם זה מפחית ישירות את שיעורי התעסוקה בגילאים הצעירים, מגביר את חוסר היכולת לרכוש מיומנויות התואמות את ביקושי המעסיקים וגורם לכניסה לשוק העבודה כאשר הגברים כבר נשואים עם ילדים ויש להם צורך מיידי בהכנסה כדי לקיים את התא המשפחתי.



## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

- חסמים כלכליים נוספים נובעים ממבנה העברות הכספים של המדינה לגברים הלומדים בישיבות, כך שהתנאים לקבלתם מהווים תמריץ שלילי ליציאה לעבודה בשכר נמוך. השילוב עם כניסה מאוחרת לשוק העבודה והיעדר הכשרה גורם לכך שהשתתפות בשוק העבודה עבור פרטים רבים אינה נותנת הכנסה יציבה לפרנסת המשפחה ולכן העדפתם היא להישאר במסגרת של תלמיד בישיבה.

- איזון בין תעסוקה למשפחה. משפחות חרדיות הן מרובות ילדים ולנשים יש חשיבות רבה בניהול משק הבית וההורות.

## 5.1.2 ערבים

שיעור התעסוקה של נשים ערביות עלה בהדרגה בשנים האחרונות (גילאי 25-64, איור 1) והתעסוקה שלהן מתקרבת ליעד שקבעה הממשלה לשנת 2020 (41%) ועומדת על (38.5%) נכון ל-2018. יתרה מכך, בשנתיים האחרונות נראה כי קצב העלייה הואץ משמעותית. עם זאת חשוב לציין כי גם השגת היעד של 2020 תציב את שיעור התעסוקה של הנשים הערביות במקום אחד לפני האחרון מבין שיעורי התעסוקה של נשים במדינות ה-OECD.

קיימת שונות משמעותית בשיעורי התעסוקה של נשים ערביות בעלות רמת השכלה שונה. שיעור התעסוקה נמוך במיוחד בקרב בעלות השכלה תיכונית לכל היותר וללא בגרות (15%) ובקרב בעלות תעודת בגרות (30%), לעומת 53% בקרב בעלות השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית ו-71% בקרב אקדמאיות. תופעה זו היא בעייתית במיוחד משום שרמת השכלה של נשים ערביות בגילאי העבודה עדיין נמוכה מאוד בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, וכ-73% הן בעלות תעודת בגרות לכל היותר (51). מאידך, קיימת מגמה של גידול משמעותי ומהיר בהשכלת הנשים הערביות, ומגמה זו צפויה להימשך ואולי אף להתעצם לאור היעדים בתחום זה שהציבה המל"ג.<sup>7</sup>

אין ספק כי גידול זה לבדו צפוי להביא לעלייה בתעסוקה של הנשים הערביות. נוסף על כך, ממשלת ישראל שמה בשנים האחרונות דגש מיוחד על השקעה בחברה הערבית מתוך הכרה בחשיבות שילובה המיטבי במשק הישראלי, בין היתר באמצעות החלטה 922.

במסגרת זו מתבצעת פעילות מואצת במכלול ההיבטים הקשורים בהסרת חסמים העומדים בפני החברה הערבית לצורך שילובה בתעסוקה, ובכלל זה פיתוח כבישים, תחבורה ציבורית, פיתוח כלכלי אזורי, חינוך והשכלה גבוהה. זאת לצד מידי פעילויות של משרד העבודה ובהן הפעלה של למעלה מעשרים מרכזי הכוון תעסוקתי במגזר הערבי. ניתן להניח כי מדיניות זו עתידה ליצור השפעה חיובית מהותית על שיעור התעסוקה העתידי של החברה הערבית בכלל, ושל הנשים הערביות בפרט.

באשר לגברים הערבים, לצד העלייה ההדרגתית בשיעור התעסוקה שלהם בשנים האחרונות ועל אף שהוא קרוב ליעד שקבעה הממשלה ל-2020, עדיין קיים פער בשיעור התעסוקה בינם לבין גברים יהודים לא-חרדים. עיקר הפער בין קבוצות אלו הוא בגילאי 45 ומעלה כתוצאה מירידה בהיקף התעסוקה בקרב גברים ערבים מבוגרים. נוסף על כך ניכרת בעיה באיכות התעסוקה הבאה לידי ביטוי בפער השכר החודשי בין גברים ערבים לבין גברים יהודים לא-חרדים, שהוא כ-69% (ממוצע ל 2014-2016, גילאי 25-39, איור 2). ניתוח מאפייני התעסוקה של גברים ערבים מעלה כי מרבית הפער בשכר החודשי מקורו בפער בשכר לשעה, ופער זה הולך וגדל עם הגיל. בנוסף, התפלגות משלחי היד של הגברים הערבים שונה מזו של הגברים היהודים הלא-חרדים, ובפרט בולט השיעור הגבוה של בעלי מלאכה בתעשייה ובבינוי, מפעילי מתקנים ומכונות ומרכיבי מוצרים וציווד, מקצועות הדורשים רמת כישורים והשכלה נמוכה יותר ומצריכים כושר פיזי ולכן אינם מתאימים לגילאים מבוגרים 45% בקרב הגברים הערבים לעומת 16% בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים. כמו כן, בולט השיעור הגבוה של

<sup>7</sup> היעדים לשיעור הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים בתשפ"א (2020/21) הם 17% בתואר ראשון, 12% בתואר שני ו-7% בתואר שלישי, לגברים ונשים יחד (נכון לתשע"ו עומדים שיעורים אלו על 15.2%, 11.3% ו-5.7% בהתאמה).

מועסקים בתחומי ההוראה והבריאות מבין בעלי משלח יד אקדמי - 25% ו-26% בקרב הערבים לעומת 12% ו-5%. בחברה היהודית הלא חרדית.

**החסמים העיקריים העומדים בפני תעסוקה איכותית של האוכלוסייה הערבית הם:**

- קושי בנגישות לתעסוקה, הנובע בין השאר מהפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה והמרחק היחסי ממוקדי תעסוקה, המועצמים בשל תשתיות תחבורה חלשות המחברות בין היישובים למוקדי תעסוקה.
- חוסר במסגרות תומכות הורות כמו מעונות, המקשה על שילוב של הורות-עבודה, ואף מהווה תמריץ כלכלי שלילי ליציאה לעבודה עבור עובדות בשכר נמוך.
- הון אנושי נמוך, ובפרט פערי שפה וידע בקרב הנשים. חסם זה משמעותי בעיקר בקרב האוכלוסייה המבוגרת והלא עירונית, והיעדר מיומנות גבוהה בעברית מהווה חסם עיקרי בפני כניסה למשרות איכותיות.
- חסמים תרבותיים, אשר קיימים במידה משתנה בין תת-קבוצות אתניות, מהווים גם הם גורם מסביר לשיעור התעסוקה הנמוך של הנשים הערביות.

## 5.2 המלצות ועדת בן-בסט לקיצור שירות החובה

בטרם נציג את העקרונות הכלכליים למתווה שירות חדש נסקור בקצרה את המלצותיה של ועדת בן-בסט לקיצור שירות החובה, אשר הגישה את הדו"ח שלה לשר הביטחון דאז, שאול מופז, ב-2006. המטרות שעמדו לפני הוועדה בבואה לקבוע את אופי השירות ומשכו היו: הגדלת היעילות ב"ייצור" הביטחון; צמצום הנטל הכלכלי הכבד הגולם בשירות החובה; שיפור רווחת הצעירים; צמצום אי-השוויון בשירות החובה בין קבוצות אוכלוסייה ובין מגדרים והגדלת המוטיבציה להתגייס לשירות חובה.

הוועדה קבעה כי יש לשמור על מודל "צבא העם", שהוא המודל היעיל ביותר המבטיח מענה לצרכי הביטחון של ישראל. השילוב בין שירות חובה וכוחות מילואים מבטיח כי הצבא יהיה איכותי בעתות שגרה מחד גיסא, וגדול דיו בשעות חירום מאידך גיסא.

יחד עם זאת, העיוות במחירים היחסיים של התשומות - כוח האדם לסוגיו השונים ואמצעים אחרים - גורם לעיוות בהרכבן ול"שימוש" יתר בחיילי החובה, שהם משאב יקר למשק אך משאב זול לצבא. לאור זאת, העיקרון הכלכלי הבסיסי שקבעה הוועדה הוא הצבת מחיר שוק שולי לשימוש בחיילי חובה, השווה בערך לשכר שלהם בשוק האזרחי. הצבת מחיר כזה תביא לשינוי בהרכב גורמי הייצור ולהקצאה יעילה יותר, כך שהצבא ישתמש בפחות חיילי חובה וביותר אמצעים חליפיים (משרתים בקבע קצר, אנשי מילואים ואמצעים טכנולוגיים).

ההמלצה המרכזית של ועדת בן-בסט הייתה חתירה לשירות חובה אחיד של שנתיים. המעבר למודל זה יבוצע בהדרגה ותוך מתן פיצוי כספי לצבא, כלומר התקציב שייחסך מקיצור השירות יעמוד לרשות הצבא וישמש לצרכיו האחרים. יש לשמור על קשר בין אורך ההכשרה לאורך השירות, כך שמסלולים ותפקידים הדורשים הכשרה ארוכה יותר יהיו כרוכים בשירות ארוך יותר, תוך מתן גמול התמדה למשרתים ארבעה חודשים נוספים.

על מנת לצמצם את אי השוויון, יש לנקוט אמצעים שיצמצמו את ההשתמטות, ובמיוחד יקשו על קבלת פטורים בדרך לא הוגנת. יש לפעול להגדלת שיעור הנשים המשרתות בתפקידים ובעיסוקים שיעודו בעבר לגברים, לביטול המסלולים המיוחדים לגברים כמו ישיבות ההסדר, ולביטול הדרגתי של הפטור לחרדים תוך שימוש בסנקציות כלכליות ופוליטיות. כמו כן יש להימנע משימוש בחיילי חובה לצורך אספקת שירותים אזרחיים כמו משטרה וחינוך.

באשר לשירות הלאומי-אזרחי, הוועדה סברה כי הוא פוגע בעיקרון של שוויון באופי השירות ומשכו וכן פוגע ביעילותו. יתרה מזאת, קיומו מגדיל את הלגיטימציה של מסלול חליפי לשירות הצבאי ובכך מקטין את המוטיבציה לגיוס. על כן ההמלצה היא לשמר מסלול זה רק אם הבחירה בין שירות אזרחי לצבאי היא בידי הצבא ולא בידי הפרט.

### 5.3 הפוטנציאל הכלכלי בשירות

מבחינה כלכלית, הדרך הנכונה לחשוב על השירות היא כעל סוג של מס: כלל האוכלוסייה צריכה לשלם את המס, כלומר לשרת. אלו שאכן משרתים צריכים לקבל תמורה לשירות, בין אם כפיצוי כספי בין אם כפיצוי אחר בדמות ערך מוסף הנלווה לשירות, כגון רכישת מיומנויות הנדרשות בשוק העבודה. אלו שאינם משרתים מסיבות אידיאלוגיות או מצפוניות צריכים להיקנס בכך שהם אינם מקבלים את הפיצוי, אך אין להטיל עליהם "קנס" נוסף בדמות איסור לימודים או עבודה בגילאים הרלוונטיים.

הממצאים בספרות הכלכלית האמפירית בדבר התשואה לשירות צבאי מעורבים ואינם חד משמעיים. מבחינה מתודולוגית, האתגר המשמעותי באמידת התשואה קשור לבעיית הסלקציה, קרי העובדה שקבוצת המשרתים אינה אקראית ואינה מייצגת את כלל האוכלוסייה.

במאמרו של (Angrist 1990) העוסק בגיוס למלחמת וייטנאם, המסקנה היא שמדובר בסלקציה שלילית, בעוד שכאשר עוסקים בגיוס לצה"ל בישראל הסברה הרווחת היא שמדובר בסלקציה חיובית. עם זאת חשוב לציין כי לא קיים כמעט מחקר בישראל, לא לגבי התשואה לשירות הצבאי וודאי שלא לגבי התשואה לשירות האזרחי; מחקר אמפירי רציני מסוג זה דורש איתור קבוצת ביקורת מתאימה ומעקב אחר הפרטים לאורך זמן. בכל מקרה ברור שלא כל הידע הנרכש בצבא רלוונטי לשוק העבודה האזרחי, ושהניסיון הצבאי הוא תחליף חלקי בלבד לניסיון אזרחי.

למרות ההסתייגויות שלעיל, אנו סבורים שקיים פוטנציאל כלכלי בשירות לכולם, בעיקר משום שהשירות יכול לשמש אמצעי לפיתוח ההון האנושי והקניית מיומנויות.

המשרתים יכולים לרכוש כישורים משלושה סוגים, אשר כולם מבוקשים ונחוצים בשוק העבודה הנוכחי והמשתנה:

-מיומנויות רכות (אישיות)- כישורים כלליים לא-קוגניטיביים שאינם תלויי מקצוע, כגון עמידה מול קהל, אינטראקציה חברתית, משמעת עצמית, אחריות, מוסר עבודה, מנהיגות וכדומה.

-מיומנויות בסיס- כישורי שפה בדגש על עברית, כישורים מתמטיים ואוריינות טכנולוגית.

-מיומנויות מקצועיות - במקרים שבהם קיים מקצוע אזרחי מקביל למקצוע במהלך השירות, כגון חובשים, טכנאים, מתכנתים וכדומה.

נוסף על כך, השירות יכול לשמש אמצעי להגברת האמון של קבוצות סגורות או מודרות וחיבור שלהן לחברה הכללית, בדגש על האוכלוסיות הערבית והחרדית. שילוב שני ערוצי ההשפעה הללו מצביע על התרומה האפשרית של השירות להעלאת רמת ההשכלה, להגברת התעסוקה, לעלייה בשכר ובפריון ואף לשוניים במבנה המשפחתי, וכל אלו הם מנוע למוביליות חברתית ולצמיחת המשק.

## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

חשוב להדגיש כי ניתן ורצוי להגיע להשפעות החיוביות שתוארו לעיל באמצעות שירות בכלל, ולא רק שירות בצבא. אנחנו סבורים כי קיים פוטנציאל כלכלי בבניית חלופות ראויות לשירות צבאי. חלופות כאלו יאפשרו להפחית את כמות המתגייסים לצבא מבלי לפגוע במודל של "צבא העם", שהוא כאמור המודל הנכון והיעיל ביותר, ובכך יפחיתו את שימוש היתר בחיילי החובה.

יתרה מזאת, בחלק מהמקרים חלופה ראויה של שירות שאינו צבאי יכולה להיות עדיפה מבחינת עלות-תועלת למשק, בפרט עבור אוכלוסיות שעלות השירות הצבאי שלהן גבוהה, כגון חרדים נשואים עם ילדים. שירות שאינו צבאי יכול גם לתרום להגברת המענה על הצרכים האזרחיים של המשק בתחומים כגון בטחון פנים, הצלה, רפואה ורווחה, וזאת בהנחה שהמשרתים מקבלים הכשרה איכותית ומתאימה למילוי משימות אלו ומשובצים בהתאם לצרכים שזוהו ותועדפו.

השירות הוא הזדמנות לקידום מוביליות חברתית והגברת תחושת השייכות.  
الخدمة هي فرصة لتعزيز الحراك الاجتماعي والشعور بالانتماء.

## 5.4 מסלולי השירות

### ניתוח כלל החלופות

אנו סבורים כי אין משמעות להצעת מודלים חדשים של שירות במנותק מהשירות הצבאי ומהשירות האזרחי-לאומי הקיים. השירות הצבאי צריך להיות נקודת ההשוואה לכל חלופה, קיימת או חדשה, כאשר יש להשוות את יחסי עלות-תועלת של המסלול (כלומר הפרש בין התועלת לבין העלות). השוואה זו רלוונטית גם מנקודת הראות של המשק וגם מנקודת הראות של הפרט.

עבור המשק, מסלול חדש יהיה אטרקטיבי להשקעה אם הוא מניב יחס עלות-תועלת שהיא לפחות כמו השקעות קיימות דומות. עבור הפרט, כל עוד השירות של אוכלוסיות שאינן משרתות כיום הוא על בסיס התנדבותי ואינו חובה, הרי שיש להבטיח כי הוא יהיה אטרקטיבי אל מול האפשרות שלא לשרת. ויחד עם זאת, אם זכות הבחירה בין המסלולים השונים נתונה בידי הפרט גם עבור האוכלוסיות שכן משרתות כיום, הרי שיש לוודא כי המסלולים החדשים אינם אטרקטיביים יותר מהקיימים ובפרט מהשירות הצבאי. מובן שאם השירות הוא חובה לכולם והשיבוץ למסלולים השונים הוא על פי צרכי המערכת ושיקוליה בלבד, שיקולי עלות-תועלת של הפרט אינם רלוונטיים.

משמעות נוספת של החשיבות והצורך בניתוח כלל החלופות יחד היא שההצעה למודלים חדשים של שירות צריכה להתייחס גם לשירות החובה, ובפרט לסוגיית הפחתת כמות המתגייסים והתאמת אורך השירות.

יש להתייחס בהקשר זה גם להמלצות של ועדות קודמות, גם למהלכים המתרחשים כבר כיום בצה"ל וגם להשפעה של שילוב האוכלוסיות שאינן משרתות כיום והגדלת מספר המשרתים הכולל. נוסף על כך, הצעה מפורטת למתווה שירות חדש צריכה להתייחס גם לאי השוויון הקיים כבר כיום בין מסלולי השירות השונים (קרבי מול עורפי, צבאי מול אזרחי וכו') ובין קבוצות האוכלוסייה השונות (בנות דתיות שאינן משרתות מול גברים ערבים שאינם משרתים).

העקרונות המתוארים בהמשך, ובפרט התאמת אורך השירות לאורך ההכשרה והתאמת התמריצים לאורך ההציימות של השירות, צריכים לחול על כלל המסלולים הקיימים והחדשים.

### חשיבות ההכשרה

עיקרון בסיסי בבניית כל המסלולים והמסגרות של השירות הוא שכל שירות מתחיל בהכשרה, ואין שירות ללא הכשרה איכותית.

הצבת משרתים במסגרות ללא הכשרה מתאימה לא זו בלבד שאינה תורמת למשק, אלא יכולה אף להזיק. יש להתמקד במקצועות שההכשרה אליהם קצרה יחסית, תוך התמקדות בהקניית ידע וכישורים שיש להם רלוונטיות גם לאחר השירות. כל הכשרה צריכה לשלב גם לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים (לא-קוגניטיביים), דוגמת עבודת צוות, על מנת להבטיח ללומדים הצלחה ארוכת טווח בשירות ובשוק העבודה.

בפרט ישנה חשיבות רבה בהקניית עברית מדוברת לאוכלוסייה הערבית בכלל ולנשים הערביות בפרט, אשר תאפשר לה השתלבות מלאה ומיטבית בשוק העבודה ובחברה, וכן בהקניית כישורי אנגלית, מתמטיקה ואוריינות דיגיטלית.

מובן כי קיימת שונות באורך ההכשרה הנדרשת בין המסלולים והמסגרות של השירות, וכן תיתכן שונות בין קבוצות אוכלוסייה שונות. יש להתאים את אורך השירות לאורך ההכשרה כך ששיבוץ למסלול הדורש הכשרה ארוכה יותר יהיה כרוך בשירות ארוך יותר, בדומה לקיים בשירות הצבאי. עבור מרבית המקצועות אנו סבורים כי יש צורך בהכשרה של כארבעה חודשים מתוך שירות של שנה וחצי, או הכשרה של שישה חודשים מתוך שירות של שנתיים. חשוב להדגיש כי תקופת השירות שלאחר ההכשרה היא אמצעי מרכזי לצבירת הון אנושי כללי נוסף, וכן ניסיון מקצועי ספציפי (on job training).

רכיב ההכשרה במסלולי השירות החדשים צריך להיבנות בהתאם לעקרונות הרפורמה במערכת ההכשרה המקצועית והטכנולוגית, כפי שנקבעו בהמלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (דו"ח הוועדה טרם פורסם). חזון הוועדה בהקשר זה הוא שיפור המערכת כך שהיא תספק הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על-תיכוניות איכותיות, כמנגנון מרכזי לשיפור הפריון והשכר של המועסקים ובמיוחד אלו שבחציין התחתון.

חזון זה מתבסס גם על הממצאים מהעולם, לפיו התשואה לשנת הכשרה מקצועית על-תיכונית איכותית אינה נמוכה מהתשואה לשנת השכלה אקדמית.

קהלי היעד העיקריים של הרפורמה המוצעת הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם ייעלם והם על סף פיטורים. אנו מציעים לבחון את האפשרות שגם ההכשרה לצעירים בתחילת מסלול השירות תסופק, במלואה או בחלקה, באמצעות התשתית של מוסדות להכשרה מקצועית.

### מסגרות השירות

בבניית מסגרות השירות החדשות והתאמת מסגרות השירות הקיימות יש לשים דגש על גופים ותפקידים שיש בהם צורך גם בחירום - שיטו, אבטחת מוסדות ציבור, כיבוי אש, פיקוד העורף, מד"א ובתי חולים. יש לבנות מסגרות במוסדות ציבור וברשויות מקומיות וכן בעמותות תוך הקפדה על איכות ההכשרה, ולהעביר את כל הפעילויות האזרחיות למסגרות אלו תוך ביטול כל הפעילויות האזרחיות הנעשות כיום בתוך הצבא.

חשוב לבנות הן מסגרות פנימיות (בתוך הקהילה) הן מסגרות חיצוניות ולהתאים במידת האפשר לכל משרת את המסגרת המתאימה לו על פי רצונותיו וצרכיו הייחודיים, בכפוף לצרכי המשק ולסדרי העדיפויות המערכתיים. השירות במסגרות בתוך הקהילה טומן בחובו ערך שכן כלל הקהילה תוכל להיתרם מהמיומנויות שירכשו המשרתים ומהפעילות שיעשו, בעוד שהשירות מחוץ לקהילה יתרום ליצירת אמון ושלילוב אוכלוסיות מבודדות או מודרות בחברה הכללית.

שיבוץ המשרתים למסלולים ולמסגרות של השירות צריך להיעשות על ידי המערכת ועל פי קריטריונים אחידים, מקצועיים ושקופים. על מנת להבטיח שצרכי הביטחון מקבלים מענה מלא ומיטבי יש לשמור על מתן זכות הבחירה הראשונה לצבא. במקביל יש לפעול לזיהוי, תכלול ותיעודף הצרכים האזרחיים כבסיס לשיבוץ המשרתים



למסגרות האזרחיות.

באשר לחשש ש"אספקת" כמות גדולה של משרתים ללא עלות למסגרות האזרחיות עלולה להביא להחלפת עובדים קיימים המועסקים בשכר, חשוב לציין עקרונות אחדים. ראשית, צמיחת המשק והגידול באוכלוסייה מביאים לכך שכמות העובדים גדלה וקיים ביקוש לעובדים שעברו הכשרה איכותית ורכשו הון אנושי המתאים לשוק העבודה<sup>8</sup>.

כמו כן, יש לזכור שמשרתים צעירים וחסיני ניסיון אינם מהווים תחליף מלא לעובדים מבוגרים ומנוסים, כפי שחיילי החובה אינם מהווים תחליף לאנשי קבע. שנית, הגופים הקולטים יתוקצבו בהתאם לצרכי המשק וישלמו תמורת המשרתים, תשלום אשר ישקף את ערך השירות שלהם. התקצוב והתשלום יבטיחו שהמשרתים יוקצו באופן יעיל ולא יחליפו עובדים קיימים.

### יישום, מדידה והערכה

בעת גיבוש ההצעה המפורטת למתווה השירות החדש יש להתייחס גם לשילוב מסגרות השירות בתשתיות החינוך, ההכשרה והתעסוקה הקיימות. באוכלוסייה הערבית והחרדית רצוי לבחון את הצורך בתכניות מקדימות במסגרת בתי הספר או ובחינוך הבלתי פורמלי וכן את האפשרות לשילוב במרכזי התעסוקה וההכוון הקיימים.

כמו כן מומלץ לרתום את המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, הכוללות כלים ותכניות לשילוב וקידום בתעסוקה ולהעלאת ההון האנושי של אוכלוסיות אלו. חשוב להזכיר בהקשר זה כי עבור גברים חרדים הוועדה ממליצה על מתן דגש תעסוקתי במתווה הגיוס כך שגיל הפטור לא יעלה על 22, תוך מתן אפשרות לקיום הכשרות מקצועיות והכוון תעסוקתי בגילאים הצעירים.

כחלק מהגדרת המתווה יש לקבוע יעדים כמותיים מדידים הן לתשומות הן לתפוקות, ובכלל זה אחוז המשרתים מכל אוכלוסייה. על היישום להיעשות בהדרגתיות, כך שמספר המשרתים בכל אחת מהמסגרות יגדל במשך הזמן באופן מתמשך ולא באופן חד פעמי.

חשוב כי בעת גיבוש המתווה ייקבע ויתוכנן מראש מערך של מחקר מלווה למסלולים ולמסגרות השונים של השירות. יש לאסוף נתונים על המשרתים לפני תקופת השירות, במהלכה ולאחריה, כולל מאפייני רקע דמוגרפיים ומידע על השתלבותם בהשכלה ובתעסוקה, על מנת לאפשר השוואה נכונה אל מול קבוצת ביקורת. מחקר מסוג זה יאפשר להעריך ולאמוד את התשואה לשירות עבור הפרט ועבור המשק.

<sup>8</sup> כך למשל, בעת גל העלייה המאסיבי מברית המועצות לשעבר בראשית שנות ה-90, עולים אשר השקיעו בלימוד עברית ובהתאמת ההון האנושי שלהם לשוק העבודה המקומי, הצליחו למצוא תעסוקה בשכר הולם.

"אני מלא אופטימיות ביחס ליכולת של החברה הישראלית להתגבר על אתגרים מורכבים"  
أنا مفعم بالتفاؤل إزاء قدرة المجتمع الإسرائيلي على التغلب على التحديات المعقدة.

## 5.5 מסגרת לניתוח עלות-תועלת

כפי שהוסבר לעיל, השירות יכול לתרום לתעסוקה ולפריון ובכך לצמיחת המשק ולמוביליות חברתית, הן באמצעות פיתוח ההון האנושי והן באמצעות הגברת השילוב והאמון, ועל כן הוא מהווה השקעה.

העלות למשק בתקופת השירות כוללת את השכר המשולם למשרתים, ההטבות בעין, תשתיות ההכשרה (כולל כוח אדם) ואובדן ערך העבודה בשוק (השכר משוקלל בהסתברות התעסוקה). לאחר השירות כוללת העלות את כספי מענק השחרור והפיקדון, הזכאות למימון לימודים והזיכוי במס ההכנסה. במסלול הקיים של שירות לאומי-אזרחי, עלות תקן כולל ההטבות היא 30,000 ₪ לשנה למשרתים המתגוררים בביתם (תקן בית), ו-40,000 ₪ למשרתים המתגוררים בדירת שירות (תקן חוץ). חישוב חלופי המתבסס על תקציב הרשות ומלאי המשרתים מראה כי העלות הממוצעת היא כ-42,000 ₪ לשנה, כלומר כ-3,500 ₪ לחודש. אנו מעריכים כי במסלולי השירות החדשים מרבית רכיבי העלות יהיו דומים והעלות הנוספת העיקרית היא מעטפת ההכשרה, כ-10,000 ₪ למשרת בתלות בסוג ואורך ההכשרה.

התועלת למשק בתקופת השירות כוללת את ערך ה"תוצר" בשירות והחיסכון בקצבאות עבור משרתים שהיו זכאים לתשלומי רווחה אילו לא היו משרתים. לאחר השירות כוללת התועלת את התוספת לתוצר כתוצאה מהגדלת התעסוקה והפריון ואת החיסכון בקצבאות ותוספת מס ההכנסה כתוצאה מהגדלת ההכנסה מעבודה. תועלת זו מניחה כי לשירות בכלל, ולהכשרה בראשיתו בפרט, יש השפעה חיובית הן על שיעור התעסוקה והיקפה והן על השכר.

אנו מעריכים כי להכשרה איכותית תהיה השפעה חיובית כזאת, וזאת על פי קריטריון האיכות אשר הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 קבעה שכל הכשרה תעמוד בו. קריטריון האיכות שנקבע עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות הוא תשואה של 6% לפחות, במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה ולא היו עוברים את ההכשרה, וקריטריון האיכות עבור הכשרות קצרות יותר הוא תשואה של 4% לפחות. על פי דוח הוועדה, הכשרות הנותנות תשואה כזו מעלות את התוצר והפריון במשק ונותנות תשואה עודפת על עלויות ההכשרה, ולכן הן תומכות בצמיחה ובהקטנת העוני.

ניתוח עלות-תועלת ראשוני על פי מסגרת זו, תחת הנחות מפשטות, מראה כי לשירות אכן תרומה חיובית. לדוגמה, אם נניח שהעלות בתקופת השירות היא 3,500 ₪ לחודש (על פי העלות הממוצעת בשירות הלאומי-אזרחי) ועוד 10,000 ₪ למעטפת ההכשרה, וכן נניח שערך ה"תוצר" בחודשי השירות שלאחר ההכשרה הוא שווה ערך לשכר המינימום של 5,300 ₪ בחודש, נקבל שעם תום תקופת השירות סך התועלת מחזירה את סך

## פרק 5 עקרונות כלכליים של המתווה

העלות, הן כאשר מדובר בהכשרה של ארבעה חודשים מתוך שירות של שנה וחצי והן כאשר מדובר בהכשרה של שישה חודשים מתוך שירות של שנתיים. אם נניח שהערך בחודשי השירות גבוה ב-10% משכר המינימום, הרי שסך התועלת מחזירה את העלות כבר כ-4-5 חודשים לפני תום תקופת השירות.

דוגמה נוספת, אם נניח שבתום תקופת השירות התשואה היא 4% מעל שכר המינימום, כלומר השכר של בוגרי השירות גבוה בכ-200 ש"ח לחודש לעומת השכר שהיו מרוויחים אם לא היו עוברים את ההכשרה והשירות, הרי שתוספת זו לשכר שקולה לתוספת לפריון ולתוצר מחזירה את העלות הנוספת של מעטפת ההכשרה (כ-10,000 ש"ח) לאחר ארבע שנים בשוק העבודה. אם נניח שהתשואה היא 6% מעל שכר המינימום, היא מחזירה את עלות ההכשרה הנוספת כבר לאחר כשנתיים וחצי בשוק העבודה.

חשוב לציין כי שתי הדוגמאות לעיל נועדו להמחיש את צורת החשיבה הכלכלית. בעת גיבוש ההצעה המפורטת למתווה השירות החדש יש לנתח בצורה מלאה את כלל מרכיבי העלות והתועלת שתוארו לעיל, וכן להתייחס להטרוגניות בין האוכלוסיות במרכיבים הללו.



שער רביעי

# שיתוף הציבור

---

"מתווה "שווה לכולם" הוא חשוב. לא בגלל שהוא מושלם ורחף מבעיות, אלא בעיקר כי הוא שם לראשונה את הבעיה העיקרית במרכז השיח ועושה צעד אמיץ לכיוון הנכון."

مخطط "قيّم للجميع" هو مخطط مهم. ليس لأنه كامل ويخلو من المشاكل ،  
الانه بالأساس وللمرة الأولى يضع المشكلة الأساسية بمركز الحديث ويخطو  
بشجاعة نحو الاتجاه الصحيح

---

פנימה רואה חשיבות אדירה ביצירת פתרונות מדיניות קונקרטיים וישימים בהשתתפות כלל חלקי החברה בישראל. לאור זאת, עם השקת המתווה יצאנו למסע בחברה הישראלית ופגשנו מאות ישראלים בצורה אינטימית המאפשרת להכיר את עקרונות המתווה, וחשוב מכך להבין את דעתם ולתת הזדמנות אמיתית להשפיע על אופי המתווה. אנו מודים מקרב לב לכל האנשים שפגשנו, אשר רבים מהם התייגו בהתנדבות לקידום מתווה שירות שווה לכולם. חשוב לציין כי בעקבות המסע, הוחלט להוסיף למתווה פרק ייעודי העוסק באנשים עם מוגבלויות.

## **לפניכם מקבץ התייחסויות:**

"מנקודת המבט שלי, כמי שנמנה עם קבוצת הרוב, בוודאי כל שילוב של בני קבוצות המיעוט בשירות מסוג כלשהו עדיף על פני המצב הקיים. גם אם לא נפתור את כל הבעיות, זו תהיה התקדמות. אולם, אני חושש שהמתווה המוצע אינו מתייחס מפורשות להבחנה בין רוב למיעוט. הנכונות לשרת של מי שנמנה עם קבוצת הרוב מבוססת לא רק על שיקולים אינדיבידואליים אלא בעיקר על הזדהות עם מאפייני היסוד של המדינה, כמדינה ליברלית ויהודית. בהתאם לכך, גם אי-הנכונות לשרת של בני קבוצת המיעוט מבוססת לא רק על שיקולים אישיים אלא גם על אי-הזדהות עם מאפייני היסוד של המדינה. והנה, אנחנו מצפים מבני קבוצת הרוב להמשיך מחויבות לערכים הקבוצתיים שלהם ואילו מבני קבוצת המיעוט אנחנו מצפים שיהיו נכונים לנטוש את הערכים הללו, שהרי מתווה השירות אינו עוסק כלל במענה לסיבת העומק לכך שאינם משרתים היא אי-הזדהות עם ערכיה של המדינה. במילים אחרות, החשש שלי הוא שהקריאה ללכידות חברתית היא קריאה למיעוט לקבל עליו את ערכיה של קבוצת הרוב. ייתכן שיש מקום ללוות את המתווה המוצע במחווה ממשית של קבוצת הרוב בויתור מסוים, למשל קריאה לבטל את חוק הלאום.

או קריאה לכלול בחוק-יסוד מחויבות מפורשת לשוויון וכדומה. במצב הקיים, ייתכן שצריך להיות צנועים יותר ולקבוע מסגרת שירות אחת לכל, שאליה הכל ייקראו; אך לתת לבני שתי קבוצות המיעוט הללו אפשרות לקבל פטור משירות צבאי, אם יבקשו זאת, ותחתיו לשרת בשירות שיוגדר וינוהל על-ידי הקהילה שלהם, לפי מערכת הערכים שלהם, אף שינוהל לפי הכללים שתקבע המדינה." פרופ' ברק מדינה

"תחושת הבטן היא הנצחת אי השוויון בנטל כך שרק אוכלוסייה אחת פועלת תחת סיכון חיים. לא ברור כיצד ניתן לגשר על פער זה"

"הרגשתי שהשפה הערכית אבדה בדרך והשכנוע היה בעיקר על ידי עלות-תועלת. חסרה התייחסות למוביליות חברתית. היום הצבא משמש מקפצה להרבה נערים ונערות מהשוליים החברתיים. המודל שהצעתם לא עונה על הצורך למוביליות חברתית ויתכן שאף משמר אותו בדרך כזו או אחרת. החברה הישראלית במשבר" "יש במתווה חשש לפגיעה בעובדים המקצועיים. צריך לוודא שאף עובד לא ייפגע כתוצאה מכניסתם של עשרות אלפי עובדים (משרתים) לא מקצועיים שהעסקתם זולה." עמיר פרץ

"עד שלא ישתכנעו החרדים כי מדובר במלחמת מצווה, לא נצליח להעלות את נתוני הגיוס. לכן מתווה שמאפשר מספר מסלולים הוא צו השעה. אפשר להשוות את המשרתים במד"א וברווחה לחיילים העורפיים אך לא ללוחמים. יש ירידה במוטיבציה. עושים הנחות לחרדים בשירות, הציונות הדתית רואה את זה. שירות אזרחי חרדי בתוך הצבא יביא הרבה חרדים".  
רב מרכזי

"מדובר במהלך חשוב. לא בגלל שהוא מושלם וחף מבעיות, ולא בגלל שאני רואה בו פתרון מלא ושלם, אלא בעיקר כי הוא שם לראשונה את הבעיה העיקרית במרכז השיח, ועושה צעד אמיץ לכיוון הנכון. אני כבר לא רואה חדשות המון זמן. מאסתי בשיח שלילי שרק מעצים בעיות ככוח אלקטורלי, בלי שום ניסיון לדבר על פתרון. התחושה היא שבעשרים השנים האחרונות אין מנהיגות של פתרונות, אלא רק של בעיות.  
נמאס לפתוח טלוויזיה או עיתון ולשמוע רק שיח של "מה לא", במקום מנהיגות של "מה כן".  
אני מרגיש ציוני ופטריוט בכל רמ"ח איברי, אני גר במושב שסבא וסבתא שלי הקימו לפני 80 שנה, ואין מקום אחר בעולם שהייתי רוצה לחיות בו. אבל כשאני חושב על המקום בו נכון לנכדיי לחיות, מסתננות לעיתים מחשבות אחרות. זה לא בגלל איראן, חיזבאללה או עזה, אלא נטו בגלל הסתכלות פנימה על החברה הישראלית. אני חושב שהרעיונות שהעלתיים יצירתיים ונכונים, וצריך ליצור מצב בו כל אחד יכול לתרום, ועם הזמן תיווצר נורמה ומחויבות של תרומה. אבל לא כל שירות שווה! יש ששוים יותר ויש שפחות.  
אני חושב שהחזון שהבאתם נהדר. כאשר עוסקים בבעיה מורכבת צריך להתרכז בשורשי הבעיה, אי אפשר לפתור את הכל בבת אחת. שורש הענין הוא השטעים בחברה הישראלית, ואת זה לדעתי אפשר לפתור רק באמצעות היכרות אישית, בלתי אמצעית, וישיבה באותו חדר, לא באופן חד פעמי, אלא ביום-יום, בשגרת החיים, עד איחוי. זאת, בלי לפגוע בדברים הטובים והחשובים שהשירות הצבאי במתכונתו הנוכחית מביא עימו"

"ממליץ להמיר את אתגר מציאת הזהות הערכית המשותפת, לאתגר זיהוי הצרכים של כל השותפים ופתרונות יצירתיים לאחר הגדרה מחודשת של האינטרס המשותף"

"אתם אומרים שכלל שהזמן עובר יש בצבא עודף כח אדם, אבל למען האמת בצבא יש עודף כח אדם כבר 30 שנה, זה לא חדש. למה צבא העם זאת אקסיומה? הרצון הוא לייצר איחוי שטעים בחברה, אבל אני רואה הסללה סקטוריאלי. לא צריך לטפל בכל השטעים יחד, אם הבעיה המרכזית היא גיוס חרדים בואו נדבר על זה"

"מדברים על שוויון ודמוקרטיה במתווה. אבל אומרים שלא צריך את החרדים בצבא. יש אוכלוסיות שלא רוצות שוויון. הרעיון הוא נחמד אבל הולכים מסביב."

"יש סכנה להסללה. בעלי המוטיבציה הגבוהה, שרובם מהחברה החזקה ילכו לצבא. והחברות החלשות ילכו לשאר המסלולים. באיזה שלב מגדירים את השירות כחובה? כי בלי חובה לא עשינו כלום. האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית מאוד שונות אחת מהשניה: המנהיגות החרדית לא רוצה להיות חלק מהחברה הישראלית. הדרך לשלב אותם זה לשחרר אותם מאימת הגיוס ולאפשר להם לצאת לעולם העבודה ולאקדמיה. הערבים כן רוצים להשתלב בחברה הישראלית. צריך לשכלל את המודל של השירות האזרחי ולשחרר אותו מהפוליטיקה, וכך ירבו הצעירים המשרתים."  
עמרם מצנע

"יש כאן ניסיון לפתור שני דברים יחד שאולי באים יחד. צבא העם מעולם לא איבד את התוקף שלו מפאת מיעוט מתגייסים, זה אתוס. מודל הצבא לא מאוים מכך שאוכלוסיית הפריפריה לא מתגייסת. במדינות אירופה לא הצליחו לייצר מנגנון אלטרנטיבי לשירות חובה, ולכן כולם הלכו לצבא. בכמה מדינות הקימו שירות התנדבותי ואח"כ הפכו אותו לחובה, ואז הצבא איבד את הכוח לגייס חיילים, אנשים העדיפו שירות אזרחי. בכל המדינות שהקימו שירות הוא לא הצליח לייצר את אותה סולידריות כמו הצבא. יש למדינה לגיטימציה לגיוס חובה רק בשם הגנת המדינה, השירותים החברתיים לא ממגנטים ככה. מדינות שניסו לייצר שירות קהילתי, בתוך הקהילה, הצליחו ליצור מצב בו כולם משרתים במשהו קהילתי באזורם לפי הנורמות שלהם."

"מה המסקנה לגבי נערה ערבייה שיכולה ללכת לאקדמיה במקום לשירות? איך זה ייתפס במשפחה? המשימות בשירות לא מקושרות למקצועות שיש במשק, אז איך זה יתרום לפריון?"

"אני בעד שילוב בין השבטים, למשל סייעות ערביות בגנים יהודים ולהיפך. הצבא הוא סמל סטטוס, המדים וכו'. צריך לבנות את הסיירות האלה גם בשירות. לחשוב על המיתוג ועל התרומה האזרחית."

"רציתי לעשות צבא משמעותי, אבל תמיד הרגשתי לא שווה. הצבא הוא גברי. המתווה אמנם לא אומר זאת ישירות, אבל יש פה לראשונה הסתכלות מגדרית משווה."

"שרות לכל הינו פרויקט חשוב במיוחד בעל פוטנציאל לקירוב לבבות בין תושבי ישראל. הבעיה הדחופה והמורכבת של ישראל הינה הפערים וחוסר ההזדהות בין הקבוצות השונות. בהקשר ה"שרות לכל" צה"ל הינו אמצעי ולא מטרה וכל סוג שרות אשר ייתפס כשרות עבור הציבור משרת את המטרה. ישנה חשיבות גדולה כי כל תושב ירגיש חלק מהמדינה ולא רק אלו ששרתו בצבא."





## רשימת מקורות:

1. הרצל, ב. ז. (1902). אלטנוילנד (תל אביב). ספר שני, פרק ג'. תרגום לעברית: נחום סוקולוב.
2. חוק שירות בטחון [נוסח משולב] תשמ"ו-1986.
3. חוק לימוד חובה, תש"ט 1949.
4. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד 1994.
5. פקודת צבא-הגנה לישראל, מס' 4 לשנת תש"ח - 1948, פקודה המקימה צבא-הגנה למדינת ישראל.
6. תחזיות של אגף כח אדם בצה"ל, 2018. ופראן, ס., וקלינגר, א. (2018). תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
7. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב 2002.
8. חוק שירות ביטחון התשע"ט 2019.
9. פראן, ס., וקלינגר, א. (2018). תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
10. תחזיות של אגף כח אדם בצה"ל 2018.
11. נתוני המנהלת לשירות לאומי-אזרחי על בסיס מצגת השירות הלאומי-אזרחי, אוק' 2018.
12. חוק שירות לאומי, התשי"ג 1953.
13. חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד - 2014.
14. אלמסי, א. (2014) השירות הלאומי-אזרחי בישראל. ירושלים: כנסת- מרכז המחקר והמידע.
15. עברי, ד. (2005) ועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי.
16. נתוני המנהלת לשירות לאומי-אזרחי על בסיס מצגת השירות הלאומי-אזרחי, אוקטובר 2018.
17. Dacey, j. (2010). Booming civilian service raises questions. Swissinfo.ch.
18. Palmer, E. (2011). Global Legal Monitor: Switzerland: Military Conscription. Library of congress.
19. Austrians vote to keep compulsory military service. (2013). BBC News Europe. Willkommen bei der Zivildienstserviceagentur, der für den Zivildienstzuständigen Bundesbehörde. Zivildienstserviceagentur.
20. לוי, י. (2013). מה יכולה ישראל ללמוד מהשירות האזרחי בגרמניה? האוניברסיטה הפתוחה: המכון לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה.
21. שובל, ל. (2017). המוטיבציה לשירות ביחידות קרביות בצה"ל- הנמוכות ביותר מזה עשור. ישראל היום.
22. סיבוג, ג., ופרל-פינקל, ג. (2017). מבט על: גיליון 997 המכון למחקרי ביטחון לאומי.
23. שובל, ל. (2018). זריקת מוטיבציה צה"ל מתכנן "לכבוש" את התיכונים. ישראל היום.
24. בוחבוט, א. (2017) לא רוצים "שירות אפור" ירידה במוטיבציה לגיוס לצה"ל ולקרבי. וואלה חדשות.
25. גל, ר. (2015). תמונות במרכיבי המוטיבציה לגיוס לצה"ל. בתוך מ. אלרן, וג. שפר (עורכים) השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (עמ' 37-46). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
26. איילנד, ג. (2015) תפיסת היסוד של כוח אדם בבניין צה"ל. בתוך מ. אלרן, וג. שפר (עורכים) השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (עמ' 15-20). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
27. גלילי, י. (1948) מסמך הפקודה.
28. כהן, י. (2017) נחשף: ההסכם של ועד הישיבות והעדה החרדית עם הצבא. כיכר השבת.
29. דוד בן גוריון. ועדת הביטחון של מועצת המדינה, אוקטובר 1948.
30. משה ארנולד, תש"ח. המעיין, כרך נ"ג, ג, עמ' 33-36.

31. יוסף צוריאלי, ביהמ"ש העליון דחה עתירה על אי-גיוס תלמידי ישיבות, מעריב 27, פברואר 1970.
32. ועדת החוץ והבטחון. (1975) בחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות. מושב רביעי, כנסת אחת-עשרה
33. רמב"ם, הלכות מלכים פרק ה הלכה א "אין המלך נלחם תחלה אלא מלחמת מצוה, ואי זו היא מלחמת מצוה זו מלחמת שבעה עממים, ומלחמת עמלק, ועזרת ישראל מיד צר שבא עליהם, ואחר כך נלחם במלחמת הרשות והיא המלחמה שנלחם עם שאר העמים כדי להרחיב גבול ישראל ולהרבות בגדולתו ושמעו".
34. משנה, מסכת פאה פרק א משנה א.
35. צריפין, 1.3.1951.
36. הרב לוין, ימ. (1949) נאום שר הסעד. דברי ימי הכנסת הראשונה, מושב ראשון. עמוד 24.
37. פסק דין מאת הרבנים הגאונים גדולי הדור (1952). חותמים בדפוס: רבי זעליג ראובן בנגיס, רבי צבי פטח פראנק, רבי איסר זלמן מלצר ורבי דוב בערישווינדנפלד.
38. פלדמן, ז. תשע"ו. שעת המבחן של גזירת גיוס בנות ושירות לאומי: דת הפשרה אל מול דת התורה. הפלס: מוסף נושא
39. בחדרי חרדים. (2018) השליכו עצמן לים; המכתב החריג של גדולי ישראל על גיוס בנות.
40. מלאך, ג. (2014). על תהרת התואר: לימודים אקדמיים במגזר החרדי. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים; אסף מלחי, השתלבותם של חרדים בעלי השכלה גבוהה או מקצועית במקומות עבודה, משרד התעשייה המסחר והכלכלה, דו"ח מחקר.
41. סיון, ע., וקפלן, ק. (2003) חרדים ישראלים: השתלבות בלא טמיעה? ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד / מכון ון ליר.
42. רישום ערבים לשירות צבאי 1954. 9. 13 ארכיון צה"ל, תיק 56/636, 46. צו הרישום לגיוס הופץ ביום ה-1954.7.9.
43. בניזמן, ע., ומנצור, ע. (1922) דיירי משנה - ערביי ישראל ומעמדם והמדיניות כלפיהם, כתר.
44. דו"ח ועדת לפיד, (2003). וועדה ליישום ההמלצות המערכתיות של ועדת אור.
45. חוק-יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי 2018.
46. זידאן, א. (2000) תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי: אוניברסיטת בן גוריון.
47. מפלגת חד"ש, מצע המפלגה לבחירות לכנסת ה-19, (2013). ובפרק לשוויון המיעוט הערבי הלאומי בישראל מפלגת בל"ד, מצע המפלגה לבחירות לכנסת ה-15, 1999.
48. זריף, ר. (2015). אזרחות, זכויות וחובות: על הדיונים בנושא השירות האזרחי בישראל. עיוני משפט לז.
49. אלון, מ. (2018). חרדים בהשכלה גבוהה בישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
50. חוק שירות ביטחון תיקון מס' 21 התשע"ו, 2015.
51. נתוני 2016, עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם, זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון.
52. נתוני 2016, עיבודי מכון אהרן מתוך סקרי כוח אדם.

---

הגיעה העת לקבלת החלטה אמיצה.  
אסור לנו לוותר על שירות חובה המהווה עמוד תווך  
ביצירת חברה סולידרית ומלוכדת.  
בה בעת עלינו לדאוג ליצירת מסגרת מגוונת שבה כל  
אחד ואחת יתרמו את חלקם בהתאם לאורחות חייהם  
ואמונתם כדי לכוון חברה בריאה.

---



---

פנימה- פתרונות ישראלים | 08-9378078 | רח' המלאכה 4 לוד  
office@pnimail.co.il | www.pnimaisrael.com