

שירות אזרחי לחרדים



ברכה לבטלה?

כעשור מאז החל לפעול השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית מתברר כי המסלול נכשל בהשגת יעדיו האזרחיים, החברתיים והכלכליים להגדלת השוויון בנטל ולחיזוק הקשר של האזרח החרדי עם החברה הכללית.

עורך הסדרה:
גלעד מלאך

מחקר
מדיניות
135





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שירות אזרחי לחרדים – ברכה לבטלה?

מחקר מדיניות 135

אסף מלחי

מאי 2019

National Civic Service for the Ultra-Orthodox: Obstacles and Challenges

Asaf Malchi

עריכת הטקסט: יהושע גרינברג, דפנה לביא
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-255-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)

נדפס בישראל, 2019

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
19	מבוא
	פרק 1. הרקע התיאורטי, החוקי והמשפטי להקמת השירות
23	הלאומי-האזרחי
24	1. הבסיס הערכי-נורמטיבי לשירות לאומי-אזרחי
26	2. השירות הלאומי בישראל: רקע היסטורי
27	3. הרקע והנסיבות להקמת השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית
33	4. מסלול השירות האזרחי לחרדים: מחוק למעשה
	פרק 2. מאפייני השירות הקיים ומסלולי השירות
40	1. תמונת מצב עכשווית: מספר המשרתים בשירות האזרחי ב-2018
42	2. חסמים להגדלת השירות האזרחי
44	3. הצעות לרפורמה להגדלת מספר המתנדבים לשירות האזרחי
	פרק 3. מטרות ושאלות המחקר
50	1. תרומת המחקר
51	2. שיטת המחקר ואוכלוסיות המחקר
52	
	פרק 4. השירות האזרחי – מבט מבפנים
56	1. מאפייני המשרתים והשירות
56	2. מניעים להתנדבות לשירות האזרחי
61	3. תועלות מהשירות האזרחי
68	4. השירות האזרחי ושוק העבודה
73	5. תרומת השירות האזרחי לחברה ולמדינה: זווית הארגונים
78	והעמותות המוכרות
81	6. כשלים ואתגרים במבנה הארגוני, בביקוח ובבקרה

87	סיכום ודיון
91	המלצות
91	תרחיש ביטול השירות האזרחי
92	1. חלופת שירות אזרחי־ביטחוני במסגרת מערכת הביטחון
100	2. חלופת שירות אזרחי ממשלתי
105	אחרית דבר
107	רשימת המקורות
107	דוחות
107	ספרות מקצועית
iii	Abstract

ת ק צ י ר

השירות האזרחי לחרדים הוא מסלול שירות מקביל לשירות הלאומי, שנועד לשלב גברים חרדים בתפקידים התנדבותיים שונים כדי לחזק את הקשר של האזרח (החרדי) עם המדינה ועם החברה ולהפיק תועלות לפרט ולכלל. מסלול זה הוא אחד משני מסלולי השירות המרכזיים לגברים חרדים, לצד השירות הצבאי בצה"ל, שנועדו להגדיל את השוויון בנטל השירות "בצבא העם" בין האוכלוסיות השונות. השירות האזרחי הוא חלופת ביניים רכה עבור גברים חרדים המעוניינים לתרום מזמנם למען הכלל שלא במסגרת הצבא, וכך ניתן לשלבם בחברה בלי שיידרשו לאבד את צביונם הייחודי. השירות נועד גם לחזק את יכולות הפרט ואת הכישורים הנדרשים להשתלבות הבוגרים בשוק העבודה ובמסגרות לימודים מקצועיות ואקדמיות.

1.

ערכי השירות האזרחי ועקרונות מנחים

העקרונות המנחים של מערך השירות קשורים בראש ובראשונה לערך השוויון, המבוסס על שאיפת מקבלי ההחלטות וחלקים מהציבור להגדיל את חלקם של החרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי כחובה אזרחית ראשונה במעלה.

השירות האזרחי הוא גם פלטפורמה ממלכתית המסייעת לשיפור סיכוייהם האישיים של המשרתים להשתלב בכל מעגלי החיים באופן מלא ואיכותי, באופן שיגביר את השוויון החברתי. נחיצות ותועלת לפרט, לקהילה, לחברה ולמדינה הם ערכים חברתיים נוספים שעליהם מושתת מסלול השירות האזרחי. נוסף על כך לתועלת הכלכלית מהשירות מקום מרכזי במערך זה, שכן השירות חייב להפיק תועלת כלכלית ברורה, הגבוהה מזו של עלות הפעלתו. כל זאת מתוך ניסיון לשלב ולהפגיש באופן עקיף בין משרתים חרדים לאוכלוסיות שאינן חרדיות כדי לצמצם שסעים ומתחים חברתיים. תכלית השירות האזרחי מתקיימת אפוא בשלושה מישורים משלימים: במישור החברתי-ערכי במישור האישי ובמישור הארגוני.

2.

מבנה השירות ומסגרות השירות

הגוף הממשלתי האחראי על מערך שירות זה החל משנת 2008¹ הוא הרשות לשירות לאומי-אזרחי, הפועלת מכוח חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014. רשות זו מבצעת הלכה למעשה את גיוס המתנדבים, מפקחת על תקופת השירות שלהם ודואגת לזכויותיהם הקבועות בחוק. השירות עצמו מופעל על ידי גוף חיצוני הנבחר מדי כמה שנים במכרז. משנת 2012 מפעילה את השירות האזרחי עבור רשות השירות עמותת חברים.

תחומי השירות שאושרו על ידי הממשלה לציבור החרדי הם הבריאות, הרווחה, קליטת העלייה, שמירת הסביבה וביטחון הפנים. יש להדגיש שתחום החינוך (הפורמלי) אינו נכלל בתחומים שבהם יכולים חרדים לשרת, בשל רצון הממשלה לפתוח לפני המשרתים אפיקים נוספים על לימודי הקודש וההוראה. טווח הגילים האפשרי (על פי החוק כיום) לשירות הוא בין 21 ל-28.

1 נוסף על אחריותו להפעלה כלל מערכי השירות הלאומי לאוכלוסיות משרתות אחרות, כגון נשים מהציבור הדתי-לאומי והאוכלוסייה החילונית, משרתים ערבים ומתנדבים בעלי מוגבליות שקיבלו פטור רפואי מגיוס לצה"ל.

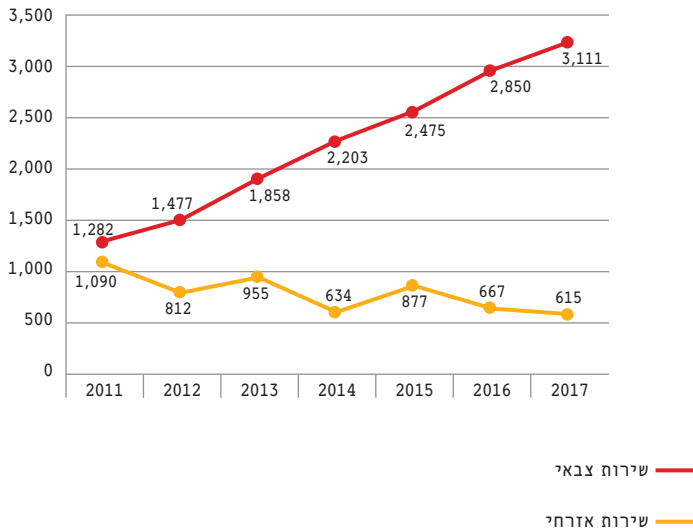
מבנה השירות לחרדים מפוצל בין שלושה מסלולים אפשריים בהיקפי שעות שונים ותגמול כספי בהתאם לסוג המסלול, למספר שעות ההתנדבות ולמצבו המשפחתי של המשרת: (1) שירות אזרחי-חברתי מלא, הנמשך שנתיים בהיקף של 30 שעות שבועיות (ש"ש); (2) מסלול אזרחי-חברתי מפוצל, הנמשך שלוש שנים (בהיקף של 20 ש"ש); (3) שירות אזרחי-ביטחוני בהיקף של 36 שעות שבועיות במשך שנתיים. במסלול זה משרתים במסגרות המוגדרות על פי החוק כמסגרות חירום והצלה במשטרה, בשב"ט ובמסגרות מניעה אזרחיות כמו "עיר ללא אלימות". יש לציין כי התגמול הכספי (דמי קיום) במסלול האזרחי-ביטחוני גבוה פי שניים ויותר מדמי הקיום למשרתים במסלול האזרחי-חברתי.

3.

מספר המשרתים

בשנים האחרונות חלה ירידה חדה וברורה במספר המשרתים החרדים בשירות האזרחי. בשנת 2017 התגייסו אליו 615 מתנדבים חרדים בלבד בהשוואה ל-1,100 משרתים חרדים בשנת 2011. הירידה במספר המשרתים איננה אירוע נקודתי או חד-פעמי אלא תהליך מתמשך המצביע על מגמה ברורה, הנובעת בין היתר מחוסר האטרקטיביות של שירות זה בעיני צעירים חרדים רבים, כפי שהיא משתקפת בתרשים הבא, המשווה בין מספר הגברים החרדים המתגייסים לצה"ל למספר הגברים החרדים המתגייסים לשירות האזרחי בשנים האחרונות.

**מספר המתגייסים לשירות אזרחי
בהשוואה למספר המתגייסים לשירות צבאי, 2011-2017
(במספרים מוחלטים)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הרשות לשירות לאומי-אזרחי ומשרד הביטחון.

4. מטרות וכלי המחקר

מחקר זה מבקש לבחון את הכשלים ואת האתגרים הכמותיים והאיכותיים של השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית ולהציע חלופות חדשניות לכלי מדיניות זה, שנועד להגדיל את השוויון בנטל. במחקר נבחן מערך השירות הקיים מבחינת מסלולי השירות, ובכלל זה התנדבות בתוך או מחוץ לקהילה, וההכנה להתנדבות, תנאי השירות והתמריצים למתנדבים ולבוגרים.

המחקר נועד לענות על השאלות הבאות: (1) האם ועד כמה השירות האזרחי הוא מסלול המקדם את ערך השוויון בנטל? (2) האם ועד כמה הושגו התוצאות (outcomes) המצופות ממסלול השירות בהיבטים הכמותיים (מספר משרתים) והאיכותיים מהשירות? (3) האם וכיצד אפשר להגדיל את מספר המצטרפים לשירות האזרחי מקהילות חרדיות שונות מתוך שיפור איכות תפקידי המשרתים? (4) מהן החלופות האפשריות (קיימות, מתוכננות או חדשניות) למסלול זה לצורך הגברת השוויון בנטל?

המחקר החדש כלל סקר בוגרים אינטרנטי, שנערך בקרב 200 מבוגרי השירות האזרחי בשנת 2017, וסקר מתגייסים לשירות, שנערך בקרב 81 משרתים חדשים. הסקר אינו מדגם מייצג של כלל הבוגרים או המשרתים אלא מדגם נוחות של אוכלוסיית המחקר. כדי להשלים את המידע הנדרש לביסוס המסקנות נוצרו עוד שתי קבוצות מיקוד, שבהן 36 משרתים במהלך שירותם בירושלים ובני ברק. המשרתים היו ממגוון רחב מאוד של קהילות וזרמים חרדיים וכן מילאו תפקידים שונים בשירות במסלול השירות האזרחי-חברתי והאזרחי-ביטחוני כאחד. נוסף על כך נערכו 16 ראיונות עומק עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשות לשירות הלאומי-אזרחי, במשרד לביטחון פנים, במשטרה, במד"א, בעמותת חברים (מינהל ורכזים), האחראית על הפעלת השירות, בפרויקט "הדרת" של המשרד לשוויון חברתי, ועוד.

עבודה זו היא מסמך מדיניות ראשון מסוגו שבוחן לעומק את עצם נכונותו ויעילותו הכללית-רוחבית של השירות האזרחי לשם הגברת השוויון בנטל השירות בישראל. יתרה מזו, הוא מציע, לראשונה, חלופות חדשניות לשירות האזרחי.

5.

הממצאים עיקריים

הממצאים מעוררים תהיות ושאלות יסודיות על מידת התועלת בהפעלת השירות האזרחי במתכונתו הנוכחית. לשירות האזרחי אמור להיות תפקיד

מכריע ביכולתה של המדינה לשלב צעירים חרדים, המעוניינים בכך, בחברה ובמשק. על כן יש לממצאים הבאים חשיבות רבה ביותר.

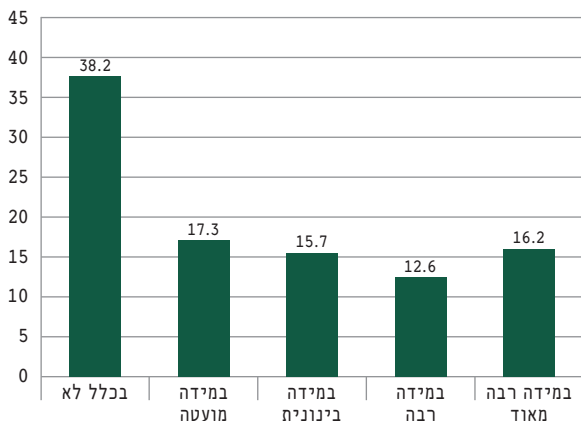
1. מבחן התועלת החברתית

הרוב המכריע (80.3%) של המשרתים החרדים בשירות האזרחי מתנדבים בתוך מסגרות, עמותות וארגונים חרדיים שאינם מספקים בהכרח שירות לאוכלוסיות שאינן חרדיות. מצב זה אינו תואם את מטרות השירות, המבקשות לחזק את הקשר של הפרט החרדי למדינה ולכלל החברה. רק 16% מכלל הבוגרים דיווחו שיחסם לציבור הלא-חרדי השתנה לטובה בעקבות השירות. אפשר אפוא לומר שהשירות האזרחי אינו מסלול המסייע בהקטנת השסעים והמתחים החברתיים הקיימים בין הציבור החרדי לציבור הלא-חרדי.

2. מבחן התועלות לפרט

רבים מבוגרי השירות מדווחים על חוסר מיצוי עצמי של יכולות וכישורים בשירות האזרחי. נוסף על כך, פחות מחצי מבוגרי השירות (כ־47%) מצאו את עצמם בשוק העבודה עם תום השירות. מבין הבוגרים שעבדו לאחר השירות, רובם עבדו במקצועות ובתחומים לא מקצועיים. נוסף על כך כ־55% מהבוגרים ציינו שהשירות לא סיפק להם נקודת זינוק לשוק העבודה, ורוב הבוגרים (כ־80%) לא השתלבו במסגרות ללימודי מקצוע או ללימודים גבוהים. מכאן שהשירות אינו מספק את התועלות הפרטניות המצופות ממנו כדי להעניק לבוגרים סיכויים שווים להשתלב בחברה ובשוק העבודה.

**הערכת השירות כמסלול המספק נקודת זינוק לשוק עבודה
(באחוזים מסך כל הבוגרים)**



3. מבחן התועלת הכלכלית

גם התועלת הכלכלית-משקית למערכות המדינה והחברה האזרחית אינה גבוהה. לנוכח עלויות ההפעלה הגבוהות של השירות והיעדר פיקוח ובקרה הדוקים עליו, הגורמים למקרים של שירות פיקטיבי, לא ברור מהי מידת התועלת של המשרתים החרדים לארגונים החברתיים שבהם שירתו. נמצא שמנגנוני הפיקוח והבקרה על השירות האזרחי אינם אפקטיביים.

4. השוויון בנטל

לנוכח מספר המתגייסים המועט לשירות האזרחי ולנוכח איכותו הנמוכה של השירות, בעיקר במסגרות חרדיות פנימיות במתווה שירות אזרחי-חברתי, מוטלת בספק תרומתו של השירות האזרחי לחרדים להגדלת השוויון בנטל.

הסיבות לירידה החדה במספר המתגייסים לשירות האזרחי מלמדות על כשלים מבניים וארגוניים של שירות זה:

- (1) צמצום טווח הגילים הרלוונטי לשירות מאז 2014 בעקבות שינויי החקיקה בנושא גיוס החרדים לצבא הביא להקטנה משמעותית של פוטנציאל הגיוס למסלול זה בציבור החרדי;
- (2) הארכת משך השירות משנה לשנתיים ומשנתיים לשלוש שנים הפחיתה את הכדאיות הכלכלית לפרט לנוכח דמי הכלכלה הנמוכים בשירות האזרחי בהשוואה לשכר המשולם לחיילי חובה חרדים בצה"ל ולנוכח שחיקה של כ-25% בשכר המשרתים בעקבות תיקוני החקיקה;
- (3) היעדר הכשרה והכנה סבירה לשוק העבודה במסגרת מרבית התפקידים בשירות;
- (4) היעדר תועלת ממשית לפרט, לקהילה ולחברה ברוב התפקידים בשירות.

המלצות

תרחיש ביטול השירות האזרחי

המסקנה המתבקשת ממכלול הממצאים והתובנות שעלו במחקר היא שיש לבטל לחלוטין את השירות האזרחי לציבור החרדי. מסקנה זו נובעת ממכלול הסיבות, הכשלים, הבעיות והתקלות שתוארו. עם זאת – בשל היתרונות הטמונים בשירות האזרחי-ביטחוני – עדיף שלא לנקוט חלופה זו.

כנגד זאת אנו ממליצים על שתי חלופות מרכזיות ליישום שבעזרתן אפשר לשפר את מערך השירות לאוכלוסייה החרדית באופן משמעותי.

1. חלופת השירות האזרחי-ביטחוני

אנו ממליצים לאפשר שירות אזרחי-ביטחוני בלבד, אשר יהיה נתון לפיקוחו ואחריותו של משרד הביטחון או המשרד לביטחון פנים. כלומר, ביטולו של המסלול האזרחי-חברתי, אשר בו נמצאו תועלות נמוכות מאוד לפרט ולכלל. השירות הביטחוני יבוצע במסגרות ציבוריות וממלכתיות במערכי החירום, ההצלה ואכיפת החוק, כגון משטרת ישראל, השב"ס, משרד הביטחון ומערך הכבאות. מומלץ לכלול במסלול זה גם שירות בשני ארגוני הצלה אזרחיים ייחודיים: מד"א ואיחוד הצלה.

חלופה זו תוביל להגדלת השוויון בנטל, שכן זוהי חלופה שבה לתפקידי המשרתים ערך סמלי, ביטחוני וחברתי גבוה בהשוואה לתפקידים אחרים בשירות. שירות במסגרות ביטחוניות יסייע גם בהגברת הפיקוח והבקרה על המשרתים וכן בהכשרתם לתפקידים משמעותיים ואיכותיים במסגרת זו. עם זאת, ברור שתפקידים אלו אינם מתאימים לרוב האוכלוסייה החרדית הפוטנציאלית לגיוס.

אפשר להניח גם שהתועלת לפרט ולכלל תהיה גבוהה יותר כיוון ששירות מסוג זה ישמש גשר איתן לשוק העבודה ולמקצועות נחשקים בו, בשונה מהמצב הנוכחי, שבו רוב הבוגרים אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה האיכותי. גם תנאי השירות יהיו מיטביים, כיוון שהמשרתים ייהנו מתנאי שירות המקבילים לאלו של חיילי שירות החובה. התגמולים החומריים שלהם (השכר) יהיו קרובים אפוא לאלו של חיילים סדירים, בהתאם למצבם המשפחתי. חלופה זו לא תוביל בהכרח להגדלה מיידית של מספר המשרתים במסלול זה, אבל היא בהחלט תענה על הצורך לחזק את איכות השירות האזרחי כדי להופכו לשירות משמעותי לפרט ולכלל.

2. חלופת השירות האזרחי-ממשלתי

אם לא יהיה אפשר ליישם את החלופה המוצעת לעיל, אנו ממליצים לאפשר שירות אזרחי חרדי במסגרות ממשלתיות בלבד ולא במסגרות של ארגוני המגזר השלישי. אפשרות זו תענה על הצורך בשירות שיש בו ממשק עם קבוצות אוכלוסייה אחרות ועם הממלכתיות הישראלית ותבטל את האפשרות לשירות קהילתי המנותק כמעט מכל מגע עם החברה הישראלית. חלופה זו תיתן מענה לסוג הארגונים הרצויים שבהם ישרתו החרדים. כמו כן היא תסייע בחיזוק הבקרה והפיקוח על השירות האזרחי ותאלץ את משרדי הממשלה השונים לפקח באופן ישיר והדוק על המשרתים החרדים. נוסף על כך האחראיות על הכשרת המתנדבים לתפקידים השונים במשרדי הממשלה תוטל על המשרד עצמו ולא על מנגנון הפעלה הנשען על מיקור חוץ. בקרה זו תאפשר לרשות השירות לעסוק בתכנון מדיניות השירות הלאומי-אזרחי הרצויה ובגיבוש אסטרטגיה ארוכת טווח של השירות. בכך תוסר אחריות הפיקוח הישירה (על המתנדב) מהרשות ותועבר למשרדי הממשלה עצמם.

עיקרי ההמלצות לפי החלופות המוצעות

ממצב נוכחי	המלצה 1	המלצה 2	
עמותות המגזר השלישי ומשרדי ממשלה	משטרה, כבאות, שב"ס, משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון וארגוני חירום והצלה אזרחיים (מד"א)	משרדים ממשלתיים בלבד (לא כולל עמותות המגזר השלישי)	מסגרת השירות
הרשות לשירות לאומי-אזרחי	משרד הביטחון או המשרד לביטחון פנים	הרשות לשירות לאומי-אזרחי מתוך ביזור סמכויות פיקוח ובקרה פנימית למשרדי הממשלה	גורם אחראי
615 מחגיגים ב-2017	כ-500 מחגיגים חדשים בשנה (ללא מתווה עולה).	עד 500 מחגיגים חדשים בשנה	היקף משרתים
21-28	*20-24	20-24	גיל השירות
הרשות לשירות לאומי-אזרחי באמצעות חברת מיקור חוץ	ישרות על ידי משרדי הממשלה	ישרות על ידי משרדי הממשלה	פיקוח ובקרה
נמוכה מאוד	תועלת כלכלית, חברתית ותעסוקתית: הגדלת כישורי תעסוקה, העצמה אישית ושילוב חברתי	תועלת כלכלית, חברתית ותעסוקתית: הגדלת כישורי תעסוקה, העצמה אישית ושילוב חברתי	תועלת לפרט
נמוכה-בינונית	בינונית-גבוהה: שירות משמעותי בארגוני ביטחון, חירום והצלה	בינונית-גבוהה: שירות משמעותי ורכישת ניסיון תעסוקתי במסגרות ממשלתיות מפוקחות	תועלת לכלל

* גיל השירות המרבי יוחאם לגיל קבלת הפטור משירות צבאי.

לסיכום, הנחת המוצא של מחקר זה היא שעל כל אזרח בישראל מוטלות הזכות והחובה לתרום לחברה ולמדינה במסגרת שוויונית, איכותית וממלכתית לטובת הפרט והכלל. לצערנו, השירות האזרחי כיום אינו מספק לצעיר החרדי מסגרת שירות אשר בה הוא יכול למצות את כישוריו ואת יכולותיו לטובת המדינה, החברה והקהילה. לצד שירות צבאי, שירות אזרחי משמעותי המותאם לצרכים ולמאפיינים של הציבור החרדי במתווה המוצע במסמך אמור להגדיל את השוויון בנטל השירות ולקרב בין אוכלוסיות רחוקות כדי לצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים בין האוכלוסיות המשרתות לאלו שאינן משרתות.

אנו תקווה שמסמך זה יסייע למקבלי ההחלטות בבואם לתכנן את מסגרת השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית, ששילובה בחברה הישראלית הוא משימה לאומית ראשונה במעלה.

הקמת מסלול השירות הלאומי־אזרחי עוגנה בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, הידוע כחוק טל.¹ מסלול השירות הלאומי־אזרחי לחרדים הוא אחד משני מסלולי השירות המרכזיים עבור גברים חרדים (לצד השירות הצבאי בצה"ל) שנועדו להגדיל את השוויון בנטל השירות בין האוכלוסיות המשרתות כדי לשמר את אתוס צבא העם, שהוא (עדיין) ערך לאומי וחברתי ראשון במעלה בישראל. מסלול זה אמור לשמש חלופת ביניים רכה עבור גברים חרדים המעוניינים לתרום מזמנם למען הכלל, אך לא במסגרת שירות צבאי. כאמור, השירות הלאומי־אזרחי² נועד להגביר את השוויון בין המגזרים השונים כמו גם לתרום לאוכלוסיות המתנדבות בו. עם זאת, לעיתים קרובות נדחק נושא השירות האזרחי באוכלוסייה זו ובאוכלוסיות ייחודיות נוספות לשולי הדיון הציבורי והפוליטי עקב דומיננטיות הדיון סביב חובת השירות הצבאי. לכן נותר במקרים רבים הדיון בשירות האזרחי פשטני ורדוד ואינו מכיל את מלוא המורכבות הערכית, החברתית והמעשית הכרוכה בהפעלתו של השירות, ולא את השלכות העומק שיש לשירות זה על החברה הישראלית כחברה יהודית דמוקרטית רבת־תרבותית. למעשה, לשירות הלאומי־אזרחי ישנן השלכות על תחומי הרווחה ומדיניות הרווחה הממשלתית, ומכאן גם על שוק העבודה ועל המשק. לשירות הלאומי־אזרחי גם השפעות אפשריות על רמת המיליטריזם בחברה, וכן השלכות הקשורות למידת מחויבותו של הפרט למדינה. השירות הלאומי־אזרחי משפיע בעיקר על ציפיות הקבוצות הדומיננטיות בחברה לנשיאה בעול האזרחי, החברתי והכלכלי מצד אוכלוסיות השוליים החברתיות.

במקרים רבים שחקני מפתח שונים העוסקים בתחום זה אינם ערים דיים להשלכות עומק אלו במסגרת התכנון והיישום של מסלול שירות ייחודי זה. בעוד גופים רבים מנסים לקדם את השירות האזרחי באוכלוסייה החרדית – בראש

1 חוק טל נועד להסדיר בחקיקה ראשית את הסדר דחיית השירות לחרדים שתורתם אומנותם. בין החלופות לשירות צבאי שהוגדרו בחוק גובש מסלול השירות האזרחי. חוק זה הוגבל מלכתחילה ל-10 שנים בלבד. החוק בוטל על ידי בג"ץ בקיץ 2012 בעקבות פסיקה השופטים בדבר אי־שוויוניותו.

2 כיום כולל השירות שלושה מסלולים: (1) מסלול אזרחי־ביטחוני (התנדבות במסגרת, בשב"ס, במערך הכבאות וההצלה, ועוד) בהיקף של 36 שעות שבועיות (ש"ש) למשך שנתיים; (2) מסלול אזרחי־חברתי בהיקף של 30 ש"ש לשנתיים; (3) מסלול אזרחי־חברתי בהיקף של 20 ש"ש ל-3 שנים.

ובראשונה הרשות לשירות לאומי־אזרחי ומשרדי ממשלה שונים – בקרב חוגים חרדיים רבים עדיין ישנה התנגדות חריפה לשירות האזרחי. שירות זה נתפס לעיתים כמסלול הנמצא בכפיפה אחת עם השירות הצבאי, אשר כלפיו מופנים חיצי ביקורת ערכית, אידיאולוגית, חברתית ודתית מצד גורמים רבים בציבור החרדי.³ ההתנגדות לשירות האזרחי בציבור החרדי קשורה קשר הדוק למטרות המוצהרות של מסלול זה, הנתפסות כמנוגדות לחלוטין לתפיסת העולם החרדית ולנורמות הרצויות בחברה זו.

יעדיו של השירות האזרחי כוללים:

- (1) הגברת השוויון בנטל באמצעות הגדלת חלקם של החרדים המשרתים;
- (2) הקטנת השטעים החברתיים באמצעות הפניית מתנדבים חרדים למסגרות שירות שאינן חרדיות;
- (3) חיזוק הקשר והזיקה של המתנדבים למדינה ולמוסדותיה והגברת התועלת הציבורית למדינה, לחברה ולקהילה החרדית;
- (4) שילוב גברים חרדים בשוק העבודה.

לעומת השנים 2008-2012, שבהן חלה עלייה רציפה ומשביעת רצון (בהתחשב ביעדי הממשלה) במספר המתנדבים החרדים לשירות אזרחי,⁴ לאחר חקיקת חוק שירות לאומי־אזרחי התשע"ד-2014 והשינוי במתווה השוויון בנטל במסגרת חוק הגיוס מאותה שנה (חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19) התשע"ד-2014) חלה ירידה משמעותית, חדה ורצופה במספר המתנדבים החרדים לשירות זה. במסגרת התיקון לחוק שירות ביטחון ניתן פטור (חד־פעמי) משירות ל־22,000 בני ישיבות בני 22 ומעלה ונקבעה תקופת הסתגלות ליציאה מהישיבה – 3 שנים שבהן יכול כל בן ישיבה מעל גיל 24 לקבל פטור משירות (צבאי או אזרחי). צעד זה הקטין באחת את פוטנציאל הגיוס של החרדים למסלול השירות האזרחי, כיוון שהתמריץ התעסוקתי של התניית יציאה מוסדרת לעבודה במילוי חובת השירות נשמט ממנו. על אף ניסיונות חוזרים ונשנים להגדיל את מספר

3 שפיגל, 2007; ברק־ארז, 2010; בראון, 2012; מלאך, 2013; מלחי, 2017.

4 לסקירה נרחבת על מערך השירות האזרחי לחרדים ראו אלמסי, 2012.

המשרתים במסלול⁵ הצטרפו בשנת 2016 לשירות האזרחי כ־670 מתנדבים בלבד, בעוד שהיעד השנתי עמד על 2,000 מתנדבים (כשליש ממספר המשרתים המתוכנן לשנה זו בהתאם ליעדים).⁶ הירידה במספר המתנדבים החרדים לשירות המשיכה גם בשנה שלאחר מכן. בשנת 2017 התנדבו לשירות רק כ־615 חרדים בלבד לעומת 877 מתגייסים בשנת 2015. כך למעשה נותרה מסגרת השירות האזרחי דלה ומדוללת. מסגרת אשר מחד גיסא איננה מגשימה את יעדיה ואת מטרותיה המוצהרות ברמת הפרט והקהילה בדבר איכות השירות והאפקטיביות שלו, ומאידך גיסא איננה מצליחה לגייס די מתנדבים בהתאם ליעדים הכמותיים המצופים ממנה ברמת המדינה ומוסדותיה. אפשר אפוא לומר שהשירות האזרחי לחרדים הפך אט אט לכלי מדיניות ריק מתוכן המעורר שאלות ותהיות על מידת היותו מסלול ראוי מבחינה אזרחית, חברתית ותעסוקתית כלכלית.

בהתאם לכך בוחן מחקר זה באופן שיטתי את שורשי הכשלים בשירות האזרחי לצד הצלחות מוגבלות למדי של בוגרי השירות במסלוליו השונים. מחקר מדיניות זה עוסק אפוא בשורשיה של בעיית מדיניות ציבורית ראשונה במעלה הקשורה קשר הדוק לערכי השוויון האזרחי הרצויים בחברה הישראלית ובמידת חובותיו של האזרח (החרדי) למדינתו. נבחן גם מערך השירות הקיים ואתגריו הנוכחיים כדי לגבש הצעות לשיפור ולשינוי מהותי של השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית. בהמשך יצינו מסלולי שירות חלופיים למסלול זה, אשר יש להעריך שאפשר יהיה בעזרתם לשפר במידה ניכרת את איכות השירות ואת תועלתו לפרט, לחברה ולממסד. למקרה אשר בו לא יהיה אפשר להגיע להסכמות פוליטיות, חוקיות ובירוקרטיות לחלופות המוצעות גובש גם מערך המלצות לשיפור השירות על מרכיביו השונים במסגרת שירות אזרחי־ביטחוני ממלכתי בלבד. לאחר הפרק התאורטי וההיסטורי על התפתחות השירות הלאומי־אזרחי

5 אחד הניסיונות המרכזיים לגיבוש המלצות לשיפור מערך השירות האזרחי לחרדים נערך בשנת 2016 במסגרת ועדה בין־משרדית שבחנה את האתגרים ואת הקשיים בעידוד חרדים להתנדב לשירות צבאי ואזרחי.

6 לשם השוואה, בשנת 2017 עמד מספר המתגייסים החרדים בצה"ל על 3,100 חיילים. יצוין ויודגש שיעדי הגיוס לשירות הצבאי ולשירות האזרחי כרוכים יחדיו במסגרת דיווח הממשלה על עמידת צה"ל והשירות האזרחי ביעדים שנקבעו לגיוס חרדים. לכן אי־עמידה ביעדי הגיוס לשירות אזרחי פוגמת בבירור ביעדי הגיוס הכלליים לאוכלוסייה זו.

בישראל ותיאור הכשלים והבעיות במערך השירות, יתוארו בפירוט מטרות ושיטת המחקר.

אני מודה לכל המתנדבים בשירות האזרחי שהשתתפו במחקר וחשפו לפניי את עולם החסד והעזרה לזולת בציבור החרדי, כמו גם את הקשיים והבעיות במסלול השירות. אני מודה גם לכל בעלי התפקידים ברשות לשירות לאומי־אזרחי, במשרד לביטחון פנים, במשטרת ישראל, במד"א ובארגוני חסד שונים שחלקו איתי מהידע והניסיון המקצועי שלהם בתחום ההתנדבות והשירות. תודה מיוחדת לאהרון נאומבורג, אשר סייע בניסוח שאלוני המחקר והפצתם בקרב המשרתים והבוגרים במסלול השירות. תודתי נתונה גם לד"ר ראובן גל, מייסד ומנהל השירות האזרחי־לאומי. חובה נעימה היא להודות לכל צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על הליווי המקצועי – החל בשלב התכנון וכלה בשלבי העריכה וההוצאה לאור של מסמך מדיניות זה.

הרקע התיאורטי, החוקי והמשפטי להקמת השירות הלאומי-האזרחי

הבסיס הרעיוני והנורמטיבי של השירות הלאומי-אזרחי בישראל מושתת על מערכת זכויות וחובות רפובליקנית בין האזרח למדינה. לפי מערכת זו, המיקום החברתי של האזרח נמדד ומוערך בהתאם לתרומתו לכלל. מסד רעיוני זה מקנה למסלול השירות הלאומי-אזרחי בסיס ערכי נורמטיבי המנותק כביכול מחובת השירות הצבאי ובנוי על ערכים ועל נורמות ליברליים וניאו-ליברליים המתייחסים לשירות כאל חובה אזרחית ראשונה במעלה במדינה דמוקרטית. בפועל נתפס מסלול השירות הלאומי-אזרחי כחלופה לא מוערכת לשירות הצבאי, שבישראל ובמדינות דמוקרטיות נוספות הוא ביטוי אולטימטיבי לאזרחות הרצויה. לפי תפיסה זו לצבא יש עדיין מונופול, כמערכת מוסדית, על כינון האזרחות ועל מעמד האזרח (בן ישי, 2015). השירות הצבאי תובע מן הפרט השתתפות במערך הלוחם על בסיס אתנו-רפובליקני והקרבה בשדה הקרב, ולעומתו השירות הלאומי-אזרחי נתפס כנתיב שולי זניח, כסרח עודף.

עם המעבר ההדרגתי לצבאות התנדבותיים במדינות המערב המתועשות גבר הצורך במדינות אלו, ובכללן ישראל, לאפשר מנגנון מדינתי המספק חלופה לשירות צבאי כדרך לתרום לחברה שלא במסגרת הצבא (לוי, 2015: 10). המתח בין השירות הצבאי לחלופה האזרחית בא לידי ביטוי בישראל ביתר עוצמה בהשוואה למדינות אחרות שאינן נתונות תחת איום קיומי ממשי או מדומיין. על כן יש הרואים בכינונו של שירות לאומי-אזרחי משמעותי בישראל ביטוי נוסף לכרסום במעמד הבכורה של צה"ל ושל מודל גיוס החובה שעליו מבוסס אתוס צבא העם, למרות שהשירות הלאומי-אזרחי נתפס כמסלול שנועד לאוכלוסיות פריפריה מוחלשות, שמפנה לעיסוק במקצועות שוליים ושקציבי מועטים (בן ישי, 2015). לפיכך יתוארו בסקירה זו התהליכים שעיצבו את השירות הלאומי-אזרחי בישראל בהתאם לכוחות שניסו לעצב את השירות הלאומי כמסלול חלופי אך שולי לשירות הצבאי, לעומת מי שרואים בשירות הלאומי נתיב אזרחי וחברתי הכרחי אוטונומי ושווה ערך לשירות הצבאי. שירות זה מאפשר לקבוצות אוכלוסייה שאינן נקראות לשירות צבאי לתרום לחברה. המתח בין שתי תפיסות אלו אינו רק תיאורטי, והוא אינו מתנהל בזירה האקדמית. מתח זה משפיע רבות גם על הפתרונות המוצעים בנוגע לחובת השירות לציבור החרדי ולתמהיל הרצוי

בין שירות צבאי (חלקי או מלא) לחלופת השירות האזרחי שגובשה באופן ייחודי לאוכלוסייה זו.

1.

הבסיס הערכי־נורמטיבי לשירות לאומי־אזרחי

רעיון השירות הלאומי (national service) הלך ותפס מקום נרחב במדינות רבות במהלך המאה העשרים. הרעיון העומד בבסיסו הוא שילוב חברתי ואזרחי של צעירים התורמים מזמנם וממרצם למען הקהילה, החברה והמדינה באמצעות שירות התנדבותי ממלכתי במגוון רחב של תחומים. למעשה, הבסיס הערכי והנורמטיבי לשירות זה מושתת על תפיסות, על עמדות ועל מושגים אזרחיים רפובליקניים ואתנו־רפובליקניים הרואים בחוזה בין הפרט למדינה הסכם לא פורמלי. על פי הסכם זה מידת תרומתו של הפרט ליצירת טוב משותף למען הקהילה הפוליטית קובעת את טיב אזרחותו ואת מעמדו במסגרת הלאומית הקולקטיבית (פלד ושפיר, 2005; לוי, 2017). כיום ברוב המדינות הדמוקרטיות אין חובת שירות צבאי, וגם השירות הלאומי־אזרחי מתבצע על בסיס התנדבותי. המושג עצמו: "שירות אזרחי", לאוכלוסיית הצעירים במדינה, הוטבע לראשונה בידי הפילוסוף והוגה הדעות האמריקאי ויליאם ג'יימס בשנת 1906 במסגרת הרצאה באוניברסיטת סטנפורד, שכותרתה הייתה "The Moral Equivalent of War" (המקבילה המוסרית למלחמה). ג'יימס טען כי צעירים בשנות העשרים טעונים אנרגיות ומוטיבציות עצומות לביטוי עצמי ולעמידה באתגרים, והם נוצלו בידי רוב מנהיגי המדינות השונות לשליחתם לשדה הקרב במסגרת גיוס צבאי (James, 1926). ג'יימס הציע לראשונה חלופה מועילה ומוסרית לשירות הצבאי, העלול להסתיים בפציעה קשה או במוות. הוא קרא לתעל את המוטיבציות של הצעירים בארצו לאפיקים מועילים לציבור, לשירות הקהילה ולנוזקים. תרומה מסוג זה צריכה להיעשות במסגרת גיוס ממלכתי של צעירים לשירות לאומי־אזרחי לטובת הכלל. יודגש שחרף עמדותיו הפציפיסטיות של ג'יימס הוא לא פסל על הסף את המיליטריזם ואף ראה במסגרת הצבאית ביטוי נעלה לתכונות כאומץ, העזה וקשיחות המחשלות את אופי הצעירים. בד בבד קרא ג'יימס

למנהיגים ולאומות לנסות למצוא נתיבים מוסריים חלופיים לדרך המלחמה באמצעות הפניית אנרגיות של צעירים לשירות עבור האומה. חרף ההבדלים הרבים בהפעלת מודל השירות הלאומי-האזרחי במדינות שונות ניתן לומר שזהו הרציונל הערכי והמוסרי העומד בבסיס שירות זה.

הוגה דעות נוסף שתמך מאוד ברעיון השירות הלאומי לצעירים הוא רוברט פטנאם, איש מדע המדינה, שתרום רבות להמשגת מושג ההון החברתי ברמת הקהילה והמדינה (Putnam, 1995; 2000). פטנאם טען שאחת הדרכים החשובות והמרכזיות להעצמת ההון החברתי המגשר בין קבוצות אתניות וחברתיות שונות תיעשה באמצעות שירות לאומי לצעירים במסגרות התנדבותיות. במסגרות אלה יוכלו צעירים מקבוצות אוכלוסייה שונות להתוודע לאחרים שאינם מבני קבוצתם, ובכך להגביר את רמת האמון בין הקבוצות ואת הסולידריות והלכידות הכללית בין האוכלוסיות המרכיבות את החברה. לכן מדגישים המצדדים בשירות לאומי-האזרחי לצעירים את יכולתו של שירות זה לצמצם ולהקטין פערים ושסעים חברתיים באמצעות פעילות המשלבת מתנדבים מאוכלוסיות, מקהילות, ממגזרים ומקבוצות שונות ומגוונות (Eberly and Gal, 2007).

בהתאם לכך ישנם כמה יעדים ראשיים (grand strategy) לשירות הלאומי-האזרחי המאפיינים מדינות שבהן מופעל שירות זה לצעירים:

- (1) **משימות בניין אומה** (nation building), הכוללות חינוך והקניית השכלה לאוכלוסיות מוחלשות ואזורי פריפריה, טיפוח והעצמה קהילתית, סיוע בסלילת כבישים דרכים, ועוד;
- (2) **כור היתוך** (melting pot) לצמצום פערים וקיטוב חברתי בין קבוצות אתניות, דתיות ולאומיות כדי לנסות לחזק זהות לאומית משותפת ומוסכמת;
- (3) **חלופה לשירות צבאי** למי שאינו נקרא לשירות או אינו יכול להתגייס לצבא, בפרט במדינות (המעטות למדי) שבהן עדיין מונהג שירות חובה;
- (4) **יישום חינוך והשכלה** לאחר לימודי התיכון או הלימודים האקדמיים במקומות נדרשים סמוך לסיום הלימודים;
- (5) **העצמה תעסוקתית לפרט**, סיוע ברכישת מיומנויות תעסוקה בסיסיות, הרחבת אפשרויות תעסוקה ומתן שכר מינימום למשתתפים במדינות או באוכלוסיות הסובלות מתת-תעסוקה בולטת, בקרב צעירים בפרט.

לפי עקרונות אלו ניתן כביכול ליישם ולהפעיל את השירות הלאומי־אזרחי כמעט בכל מסגרת אפשרית ובמגוון רחב מאוד של משימות חברתיות בתחומי הרווחה, בחינוך, בבריאות, בהגנת הסביבה, בשירות ההצלה והחירום, בהעצמה קהילתית ובתנועות נוער, וכן במסגרות תרבותיות ייחודיות שונות.

דומה אפוא שבישראל, המאופיינת בשטעים ובקיטוב חברתי הולך ומחריף בין האוכלוסיות המרכיבות את הפסיפס האנושי החברתי הייחודי שבה, יש לשירות הלאומי־אזרחי תפקיד חיוני והכרחי בצמצום פערים ושטעים חברתיים. כמו כן הוא נדרש לחיזוק תחושות שותפות הגורל, השוויון והנשיאה בנטל של הציבור בכללותו במגוון המשימות העומדות לפני המדינה והחברה.

2.

השירות הלאומי בישראל: רקע היסטורי

השירות הצבאי ומתן האפשרות לשירות לאומי־אזרחי הם נושאים המלווים את מדינת ישראל מיום הקמתה. השירות הלאומי התפתח ועבר כמה תהפוכות בהתאם לנסיבות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות. כבר בשנת 1953 נעשה ניסיון להחיל על פי חוק חובת שירות לאומי לנשים הפטורות משירות צבאי מטעמי דת. חוק זה מעולם לא הופעל ותקנותיו לא יושמו בכוונת מכוון במשך שנים רבות מאוד. מן הצד האחד הייתה עמדת מפא"י, שדגלה בחיוב נשים בשירות בצה"ל, אבל מן הצד האחר ניצבה התנגדותן הנחרצת של המפלגות הדתיות, השותפות בקואליציה, לחוק זה, התנגדות שהביאה את הממשלה לנסיגתה מניסיונות כפייה על הציבור הדתי והחרדי בסוגיה רגישה זו. הניסיונות להסדרת השירות לנשים דתיות גררו את פרישת המפלגות החרדיות מהממשלה לשנים ארוכות. השירות הלאומי, שנועד לנשים דתיות בלבד, לא נאכף אף פעם כשירות חובה על בסיס החוק. יישומו קודם בהדרגה ובחלקיות על בסיס התנדבותי בלבד (מלאך, 2013).

בשנות השישים החלה מסורת ארוכת שנים של שירות לאומי התנדבותי אצל רוב הנשים הדתיות־לאומיות, שנותרו הלכה למעשה ללא חלופה ראויה

לשירות צבאי. אוכלוסייה זו שאפה לתרום למדינה ולחברה לא במסגרת הצבא, כדי להפיק תגמולים ותועלות סמליים וכלכליים מהשירות. על כן כבר בשנת 1965 החל השירות הלאומי ההתנדבותי והיה כפוף למשרד הסעד (בהמשך, משרד העבודה והרווחה). מה שהחל במתנדבות דתיות בודדות התפתח לכדי שירות שהקיף בשנת 1972 כ־270 מתנדבות דתיות ששירתו בתפקידים שונים, ובהמשך הפך – כבר בסוף שנות השבעים ובמהלך שנות השמונים – לנורמה חברתית מקובלת בציבור הדתי-לאומי (פרומן, 1998). בעקבות החלטת ממשלה משנת 1971, שאפשרה שירות לאומי לבנות הפטרות משירות צבאי מטעמי דת והגבילה את תחומי ההתנדבות לתחומי הבריאות, החינוך והרווחה בציבור הדתי, הוקמה ב־1972 האגודה להתנדבות כעמותה מפעילה לשירות. בשנת 1977 הותקנו תקנות במסגרת חוק ביטוח לאומי המשוות את מעמדם של מתנדבות השירות הלאומי למעמדם של חיילים בשירות הסדיר. בשנת 1984 כלל חוק חיילים משוחררים התייחסות שווה וברורה למתנדבות השירות הלאומי.⁷ לפיכך כיום מקבילים מעמדם וזכויותיהן של המשרתות בשירות הלאומי לזכויותיהם של חיילים משוחררים.

3.

הרקע והנסיבות להקמת השירות

האזרחי לאוכלוסייה החרדית⁸

השיח הפוליטי והחברתי על נחיצותו של השירות הלאומי (ובהמשך, בתחילת שנות האלפיים, כשירות לאומי-אזרחי) התעורר ביתר שאת מאמצע שנות התשעים. השיח התפתח ככל ששיעור הגברים שגויסו לצבא הלך וירד ובמקביל

7 בשנת 2002 עודכנו תקנות המוסד לביטוח לאומי בנדון והוגדרו בהן תחומי ההתנדבות השונים, ובהם חינוך, תרבות, קליטת עלייה, בריאות ורווחה, איכות הסביבה ופיתוח קהילתי.

8 בכתיבת פרק זה נעזרתי בעבודת הדוקטור של גלעד מלאך, "הסדריות חדשה: אסטרטגיות של מדיניות ציבורית ביחס לחרדים" (2013).

עלה חלקם של הגברים החרדים מכלל חייבי הגיוס בישראל – מגמה שגרמה להתחזקות המחאה החברתית והפוליטית נגד מתן פטור מהשירות לחרדים (ברק-ארז, 2010; לוי, 2015; מלחי, 2017). לפיכך הקמת השירות הלאומי־אזרחי לאוכלוסיות שאינן משרתות בצה"ל, ובייחוד האוכלוסייה החרדית, נבעה משני צרכים שונים ומשיקים שהיו כרוכים זה בזה: (1) הגברת חלקן של אוכלוסיות שאינן משרתות בנשיאה בנטל השירות לנוכח הכרסום המתמיד בערך השירות הצבאי ובהיקפי המגויסים, ובכלל זה אוכלוסיית בני המיעוטים. כפועל יוצא הלכו וגברו הדרישות לשילוב האוכלוסייה החרדית בצבא ועלו תביעות לשילוב חרדים במסלולי שירות חלופיים (לצבא) והגדלת חלקם בנשיאה בנטל; (2) התחזקותן של עמדות אזרחיות ניאור־ליברליות חומרניות, הישגיות ותחרותיות, עמדות שבהן הפרט עומד במרכז והתרומה לחברה ולמדינה מוערכת פחות, גרמה להחלשת הקשר בין השירות הצבאי למעמד האזרחי והחברתי. בעקבות זאת גובשה חלופת השירות האזרחי לכלל האוכלוסיות שאינן נקראות לשירות צבאי או אינן מעוניינות לשרת בצבא מטעמי מצפון. חלופה זו אמורה לחזק את הקשר בין הפרט למדינה לא על בסיס שירות צבאי.

3.1. השירות הלאומי־אזרחי בשנות התשעים

במהלך שנות התשעים הופנו דרישות הולכות וגוברות להרחבת השירות הלאומי לצורך תרומה משמעותית למדינה והגדלת ערך השוויון בחברה הישראלית בעיקר בהקשר של החברה הערבית. חלק מהמצדדים בהרחבת השירות הלאומי אף סברו שיש לחייב את המשתייכים לאוכלוסייה זו בשירות לאומי. עם זאת, הקריאות האלו לא נבחנו בכובד ראש ולא יושמו בפועל. גל העלייה ההמונית מחבר המדינות בתחילת שנות התשעים הביא לשינוי מדיניות בהפעלת השירות הלאומי, שהיה עד שנת 1993 בחזקתם הבלעדית של ארגונים ועמותות של הציבור הדתי־לאומי. בעקבות עתירה לבג"ץ אושר לגופים נוספים מלבד האגודה להתנדבות להפעיל את השירות הלאומי. אז החלה פעילותה של עמותת שלומית, שבמסגרתה התנדבו גם נשים חילוניות שלא שירתו בצבא מטעמים שונים. בה בעת, ובשל גידול ניכר בשנתוני הגיוס עקב העלייה מחבר המדינות והיווצרותו של עודף כוח אדם בצבא, הומלץ על ידי ועדה בראשות האלוף (מיל') הרצל שפיר להרחיב את השירות הלאומי לאוכלוסיות נוספות שאינן נקראות לשירות צבאי ולהקים גוף עצמאי להפעלת השירות האזרחי־לאומי.

בעקבות הצעות חוק פרטיות שהוגשו בנושא הוקמה בשנת 1997 ועדה בראשות מנכ"ל משרד העבודה והרווחה דאז (ועדת בן-שלום), שבחנה את סוגיית השירות הלאומי לכלל אזרחי ישראל והמליצה שהשירות הלאומי יחול על כל אדם על בסיס התנדבותי, כולל גברים שלא גויסו לצה"ל ומי שלא נקראו לשירות צבאי. בשנת 2000, בעקבות "המהפכה האזרחית" שהנהיגה ממשלת ברק,⁹ הוטל על המועצה לביטחון לאומי לבחון את נושא השירות האזרחי לחרדים ולערבים. בד בבד ולנוכח העלייה המהירה בהיקפי החרדים הנהנים מהסדר דחיית השירות במסגרת "תורתו אומנותו", שהיו כבר ב-1997 כ-8% ממחזור הגיוס, הוגשו ב-1998 לבית המשפט העליון שתי עתירות נגד המשך מתן פטור גורף משירות צבאי לבני ישיבות ולאברכים חרדים. החלטת בית המשפט העליון בנושא הטילה על הכנסת להסדיר נושא זה בחקיקה ראשית ושללה משר הביטחון את סמכותו לדחות את השירות הצבאי לתלמידי הישיבות. בשל כך הוקמה בשנת 2000 ועדת טל, אשר המלצותיה עוגנו בשנת 2002 בחוק הידוע כחוק טל. חוק זה נכנס לתוקף בפברואר 2003 למשך 5 שנים, ולקראת סוף שנת 2008 האריכה הכנסת את תוקפו ב-5 שנים נוספות.

חוק טל קבע שתלמיד ישיבה שהגיע לגיל 22 זכאי לשנת הכרעה אשר בה הוא רשאי לדחות את גיוסו בשנה נוספת, שבמהלכה הוא יכול לעבוד או לרכוש מקצוע בלי שתחול עליו חובת גיוס. בתום שנה זו עליו להחליט אם ברצונו לשוב ללימודים תורניים בישיבה, לרכוש מקצוע או להתנדב לשירות אזרחי.

3.2. הקמת מינהלת השירות האזרחי-לאומי

בעקבות המלצות הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי (ועדת עברי) החליטה הממשלה בשנת 2005 על הקמת מינהלת שירות שתהיה כפופה למשרד ראש הממשלה.¹⁰ חשוב להדגיש שהמלצת הוועדה על הכפפת מינהלת השירות למשרד

9 הכוונה לניסיונותיו של אהוד ברק כראש הממשלה להקטין את הוצאות הצבא ומערכת הביטחון ולהכפיף (ככל האפשר) את צורכי הביטחון לצורכי החברה. הרעיון היה שתקציב ביטחון יוכפף לשיקולי החברה בכללותה. משמעות הדבר היא ששיקולים של בריאות, חינוך ותמיכה בחלשים יגברו על שיקולי תקצוב הביטחון.

10 מינהלת השירות האזרחי-לאומי פעלה עד 2014, ובעקבות שינוי החוק היא הפכה לרשות לשירות לאומי-אזרחי. כפי שיוסבר להלן, שינוי השם מאזרחי-לאומי

ראש הממשלה נועדה לעגן מסלול שירות זה במסגרת ממלכתית ולאומית שתגלה רגישות להבדלים המגזריים והפוליטיים-חברתיים של אוכלוסיות הפריפריה החברתיות ואוכלוסיות המיעוט הערבי שיתנדבו לשירות זה. אם כן, מינהלת השירות נועדה להרחיב ולנהל את מסגרות ההתנדבות המיועדות למי שאינו נקרא בכלל לשירות צבאי (ערבים) ולמי שפטורים משירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו (גברים חרדים).

ועדת עברי הגדירה את תפקידיה ותחומי אחריותה של של המינהלת כדלקמן: להתקשר עם גופים מפעילים; לוודא שמתנהלים מיון ושיבוץ מיטביים של המשרתים על בסיס כישורים וצרכים; לפקח על המתנדבים ולערוך עליהם בקרה; לספק הכשרה בסיסית ומקצועית למילוי התפקידים בשירות; להגיש דוחות תקופתיים לממשלה ולכנסת; להגיש למועצה ציבורית תכנון (אסטרטגי) ארוך טווח להרחבת מעגל המשרתים על בסיס ביצוע סקרים לבחינת פוטנציאל בני הנוער הנהנים מפטור או מדחיית גיוס לצה"ל. תפקידים אלו הטילו עול רב ומשימות כבדות על גוף חדש זה, שמספר בעלי התפקידים בו בתחילת הדרך היה מצומצם למדי.

בשל חששה הכבד של הממשלה מפסילת חוק טל בידי בג"ץ חתם בחודש מאי 2007 שר הרווחה על תקנות המאפשרות את תחילת יישומו של חוק זה, שעל פיו השירות האזרחי יבוצע במשך שנה או שנתיים (במסלול הארוך יתאפשר למתנדב לעבוד או ללמוד בעת ובעונה אחת עם השירות).¹¹ על פי חוק טל יקבלו מתנדבי השירות האזרחי דמי כלכלה חודשיים בהתאם לגילם, למצבם המשפחתי ולהיקף שירותם,¹² וכן הטבות כלכליות נוספות (מענק שחרור ופיקדון אישי) שחיילים

ללאומי-אזרחי נבע משינוי התפיסה על תפקידיו ויעדיו של השירות כמסלול חלופי לשירות הצבאי.

11 במתכונת המקורית של השירות האזרחי לציבור החרדי הוגדרו שני מסלולים אפשריים: (1) מסלול שירות מלא במשך שנה אחת בהיקף של 40 ש"ש; (2) מסלול שירות חלקי הנמשך שנתיים ברציפות בהיקף של 20 ש"ש.

12 דמי הכלכלה החודשיים שנקבעו בעת הקמת השירות עמדו על 1,233 ש"ח למתנדב נשוי עם שני ילדים במסלול הנמשך שנתיים, ו-2,467 ש"ח למתנדב במצב משפחתי דומה במסלול הנמשך שנה. לשם השוואה, מתנדב חרדי רווק במסלול השירות הקצר זכאי היה לתשלום של 323 ש"ח בלבד. בהמשך שונה גובה דמי הכלכלה, כפי שיפורט להלן.

משוחררים זכאים להן. בשונה מהגבלות המוטלות על אוכלוסיות מתנדבים אחרות, המנועות מלעבוד בשכר בעת השירות, תקנות השירות האזרחי למשרתים החרדים מאפשרות לעבוד בשכר מחוץ לשעות התנדבותם, שכן רוב המשרתים החרדים הם בעלי משפחות, ודמי הכלכלה בשירות אינם מספיקים לפרנסתם (אלמסי, 2012).

על כן הוקמה במהירות מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שהצליחה לגייס למסלול זה כבר בשנת הפעלתה הראשונה מאות בני שירות חרדים במגוון תחומים שאושרו בידי הממשלה, ובהם בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה וביטחון פנים. חיוני לציין שתחום החינוך אינו נכלל בתחומים שחרדים יכולים לשרת בהם, בשל רצון הממשלה לפתוח לפני המשרתים אפשרויות חדשות ונוספות על לימודי הקודש במסגרת השירות. בהמשך ניווכח שתקנה זו הופרה פעם אחר פעם בשיטתיות בדרכים שונות בידי כל הגורמים האמונים על הפיקוח ועל הבקרה של המתנדבים החרדים בשירות. חשוב להדגיש שמסגרת השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית התבססה על חוק נפרד וייעודי עבודה, חוק הקושר באופן הדוק בין אי-מילוי חובת השירות הצבאי לבין שירות אזרחי-ממלכתי. גישה זו שונה מהגישה כלפי השירות הלאומי של אוכלוסיות אחרות,¹³ שאינן נקראות בכלל לשירות צבאי (האוכלוסייה הערבית) או שהצבא פטרן ביוזמתו מהשירות מטעמי דת (נשים דתיות). על כן לשירות האזרחי הרגיל כביכול קשר רופף לחובת השירות הצבאי לציבור החרדי.

בראשות מינהלת השירות החדשה במשרד ראש הממשלה, שהחלה לפעול בתחילת 2008, עמד ד"ר ראובן גל, שגויס לתפקיד זה על בסיס מומחיותו המחקרית רבת השנים בנושא השירות הלאומי והיותו דמות מקצועית מוערכת ולא תלויה מבחינה פוליטית או מגזרית. תפקידיה של המינהלת היו לקלוט, לגייס ולהפעיל מתנדבים מאוכלוסיות שונות לשירות אזרחי-לאומי, לרבות חרדים וערבים. במסמך היסוד להקמת מינהלת השירות, אשר גובש במסגרת ועדת עברי, הוגדרו ונקבעו יעדיו של מסלול ייחודי זה. יעדים אלה דומים במידה

13 בנוח הציבור הדתי-לאומי, מתנדבים מהציבור הערבי, מתנדבים בעלי מוגבלות שלא נקראו לשירות צבאי ומתנדבים שלא נקראו לשירות צבאי מטעמים רפואיים ואחרים.

לא מפתיעה לעקרונות היסוד של השירות הלאומי במדינות רבות אחרות שבהן הוא פועל:

- (1) חיזוק הקשר בין האזרח למדינה כמטרת־העל של השירות.
- (2) הבכורה לצבא: השירות הלאומי־אזרחי מיועד רק למי שקיבל פטור משירות ביטחון או זכאי לדחיית שירות צבאי, וכן למי שלא נקרא לשירות.¹⁴
- (3) השירות הלאומי־אזרחי מקדם באופן כללי שוויון בין מי שמשרת בצבא למי שמשרת במסגרות אחרות, ולכן הוא אמור לאפשר מוביליות חברתית ולהוביל את המשרתים בו בלהשתלב בכל תחומי החיים.
- (4) השירות הלאומי־אזרחי מושתת על עקרון ההתנדבות של הפרט ועל רצונו החופשי לתרום מזמנו ומיכולותיו לחברה ולקהילה.
- (5) אזרחיות, א־תלות בשירות הצבאי וניהול השירות כגוף עצמאי ללא זיקה למערכת הביטחון והצבא, מלבד הנושאים הקשורים לשירות אזרחי לפי חוק שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל).
- (6) ממלכתיות: השירות יכיל את כל הקבוצות והמגזרים בחברה הישראלית ללא אפליה וללא משוא פנים. בשירות ישתתפו בני הדתות והקבוצות האתניות למיניהן, ובהן חילונים, דתיים וחרדים, נשים וגברים מהמרכז ומהפריפריה, ובכלל זה מתנדבים בעלי מוגבלות.
- (7) נחיצות: השירות הלאומי־אזרחי יתקיים רק במקומות שנחוצים בהם שירותים נוספים על אלו המסופקים על ידי המדינה.
- (8) תועלתיות: תחומי הפעילות שבהם יפעל השירות יהיו תחומים שישנה בהם תועלת לציבור, לקהילה ולחברה. נוסף על כך, ולא פחות חשוב, השירות יניב תועלת אישית למשרתים עצמם. המשרתים יפעלו בקבוצות מעורבות בפיזור ארצי ומגזרי (אבל ללא כפייה של כלל זה).

14 בעיני רבים מהמומחים ואנשי המקצוע העוסקים בתחום הזה, עקרון־על זה הוא אבן נגף מהותית לפני אפשרות הפיתוח של מסלול השירות האזרחי כמסלול העומד בפני עצמו, מכיוון שלשירות הצבאי מוקנה מעמד עליון בבריחת המגויסים ובהעדפת כוח האדם הנדרש למשימותיו הרבות. מערך השירות הלאומי־אזרחי מתקשה לערער את המונופול של צה"ל.

(9) כדאיות כלכלית הבאה לידי ביטוי בכך שהתועלת הכלכלית הנובעת מהפעלת השירות תעלה על העלויות שבהפעלתו. כדאיות זו תתבסס על הקטנת חסמי כניסה לשוק העבודה (הנוצרת בהבחנה הלא פורמלית בין המשרתים למי שאינם משרתים בכלל) ועל הקניית כישורי תעסוקה.

עקרונות יסוד אלו אמורים לשמש מפת דרכים ומכוון כללי (קווים מנחים) בכל שלבי היישום של השירות הלאומי-האזרחי לכלל האוכלוסיות המיוחדות אשר להן מיועד מסלול השירות. ייתכן שיישום מוקפד ורצוף של השירות הלאומי-האזרחי עשוי היה לממש, ולו באופן חלקי, את מרבית העקרונות הנעלים האלו לטובת החברה בכללותה ולטובת המתנדבים עצמם. כפי שנראה בהמשך, חלק מעקרונות אלו הופרו פעם אחר פעם במסגרת הפעלת השירות הלאומי-האזרחי עבור הציבור החרדי.

רשות השירות הלאומי-האזרחי כגוף מינהלי מבצעת הלכה למעשה את גיוס המתנדבים (חרדים ואחרים) ומפקחת על תקופת השירות שלהם, וכן דואגת לזכויותיהם הקבועות בחוק (חוק שירות לאומי-האזרחי, התשע"ד-2014).

4.

מסלול השירות האזרחי לחרדים: מחוק למעשה

בשיקולים להקמת מסלול השירות האזרחי לחרדים במסגרת דיוני ועדת טל הובאו בחשבון גם שיקולים ותכליות כלכליות שלא הובאו בחשבון כלפי אוכלוסיות אחרות, בהינתן העובדה שבאותה עת (בשנת 2000) רוב הגברים החרדים היו מחוץ לשוק העבודה. הנטל הכלכלי שרביץ על תקציב המדינה בגין הגידול בהיקף האברכים שנהנו מהפטור מהשירות נראה מאיים מאוד על איתנותו של המשק לנוכח הגידול הדמוגרפי המהיר של החברה החרדית. לשיקול הכלכלי שני פנים: (1) אי-גיוסם של החרדים לצבא מטיל עול נוסף על משרתי הסדיר והמילואים, הבא לידי ביטוי באובדן תוצר למשק; (2) שיעורי התעסוקה הנמוכים של הגברים החרדים הקשורים בקשר גורדי להימנעות מהשירות הצבאי גוררים גם הם, לפי

חישובי משרד האוצר דאז, אובדן תוצר בסך 5.3 מיליארד ש"ח בשנה (מלאך, 2013). המשבר הכלכלי החריף בתחילת שנות האלפיים והתגברות המצוקה הכלכלית בתוך הציבור החרדי פנימה תרמו גם הם ליישום של עקרונות השירות האזרחי לחרדים עם הקמת מינהלת השירות האזרחי-לאומי.¹⁵ לפיכך על השיקולים הערכיים והנורמטיביים נוספו היבטים פרגמטיים הקשורים לצורך הכלכלי הנובע של הציבור החרדי ושל המדינה ומוסדותיה לשילוב החרדים בשוק העבודה ובכלכלה.

בסוף שנת 2008 דיווחה מינהלת השירות האזרחי-לאומי בראשותו של ראובן גל לוועדה הציבורית שהייתה אחראית על הפעלתה על כ־435 משרתים חרדים חדשים במסלול זה ועל הרחבה ניכרת בסוגי התפקידים ובמקומות השירות של אוכלוסייה זו.¹⁶ בשנת 2009 כבר דווח על הכפלת מספר המשרתים החרדים, שעמד אז על כ־1,010 מתנדבים. המספר גדל באופן מתון ובשנת 2010 עמד על 1,070 משרתים חדשים. מספרם הכולל של המשרתים החרדים בשירות האזרחי בשנת 2011 עמד על 1,720 משרתים, אבל כבר בשנה שלאחר מכן (2012) ירד מספרם הכולל ל־1,675, שהיו כ־12% מכלל המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי (אלמסי, 2012). יודגש שבמקביל חלה גם עלייה ניכרת במספר המשרתים החדשים מהמגזר הערבי, מ־290 משרתים בשנת 2007 ל־628 מתנדבים (בעיקר מתנדבות) מאוכלוסייה זו בשנת 2008. מספר המשרתים מהציבור הערבי בשנת 2012 הגיע בסך הכול ל־2,700 משרתים, שהיו 20.5% מכלל אוכלוסיות המתנדבים במסלול זה (מלחי ופפרמן, 2015).¹⁷

15 עם התעצמות הלחץ הכלכלי בציבור החרדי, שנגרם עקב הקיצוץ החד בקצבאות האברכים ובקצבאות הילדים (התוכנית הכלכלית "מרווחה לתעסוקה", שיושמה ב־2002), וכן הצטמצמות המשאבים הפילנתרופיים של הישיבות והכוללים, נוצרה הזדמנות למתן פתרון כלכלי דרך השירות האזרחי לאותם צעירים חרדים שלא יכולים היו להמשיך בלימודיהם התורניים עקב המצב הכלכלי הקשה שאליו נקלעו רבים באותן שנים.

16 בתחילת שנה זו צפו ראשי המינהלת שאפשר יהיה לגייס לשירות האזרחי כ־200 מתנדבים חרדים בלבד.

17 ישנם נחונים שונים בנוגע למספר המשרתים החרדים בשנים אלו, שאינם עקיבים. מקור הנחונים העיקרי הוא כמובן מינהלת השירות האזרחי-לאומי. עם זאת, דוחות שונים מציינים נחונים לא תואמים של מצטרפים חדשים לשירות ושל מספר המשרתים הכללי בשירות. במסמך זה נעשה שימוש בדוח המחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת כמקור הנחונים העיקריים באשר למספר המשרתים החדשים ולתחומי השירות שלהם (אלמסי, 2012).

עיקר המאמץ, המשאבים והיעדים הממשלתיים הופנו אפוא להגדלת ולהעמקת השירות בקרב שתי אוכלוסיות המיעוט הגדולות בישראל, שבעבר כמעט לא השתתפו בנשיאה בנטל האזרחי והצבאי במדינה: הציבור הערבי והציבור החרדי. ראשי המינהלת נקטו גישות של הידברות, התייעצות, גישור ופישור עם ההנהגה הפוליטית, החברתית והדתית של שתי אוכלוסיות אלו, כדי להגביר בקרבן את הלגיטימיות של מסלול זה. באשר לציבור החרדי נעשה מאמץ לשיתוף פעולה עם הגורמים המתונים, במידה רבה מתוך התעלמות ואי-נקיטת עמדה נחרצת בעד או נגד השירות מצד המנהיגות החרדית הפוליטית (מלאך, 2013).

לעיתים נעשו מאמצים אלו אגב עצימת עיניים – התעלמות מכוונת מאיכות השירות והטלת פיקוח רופף על המשרתים – מתוך מחשבה שהמטרה (הגדלת מספר המשרתים והגברת הלגיטימציה לשירות) מקדשת את האמצעים. הגידול הניכר והמהיר בביקוש לשירות האזרחי מצד צעירים חרדים נבע במידה רבה מהצורך הברור שלהם למציאת חלופה רכה לשירות צבאי מחד גיסא, וברצון לצאת לשוק העבודה דרך השירות האזרחי מאידך גיסא. כלומר, קהל היעד של השירות האזרחי בקרב החרדים היה צעירים שעוד לא קיבלו פטור סופי משירות צבאי והיו מעוניינים למלא חובה אזרחית ולצאת לשוק העבודה כדי שיוכלו להתפרנס בכבוד ובאופן רשמי.¹⁸

על אף הציפיות הגבוהות מהשירות האזרחי כמסלול מקדם תעסוקה, רק כחצי (48%) מבוגריו אכן הצליחו להשתלב בשוק העבודה בתום השירות, ורובם העריכו שהשירות האזרחי לא סייע להם בכך. מרבית הבוגרים גם דיווחו שלא קיבלו הכוונה או ייעוץ תעסוקתי לקראת סיום שירותם האזרחי ושלא חשו שהם ממצים את יכולותיהם או את כישוריהם בשירות (מלחי, 2011).¹⁹ ממצאים ממחקר זה כבר עוררו תהיות בנוגע למידת המועילות (effectiveness) התעסוקתית של מסלול זה עבור בוגריו, בייחוד לנוכח ההשוואה עם ההשתלבות התעסוקתית הגבוהה והמוצלחת של בוגרי השירות הצבאי מאוכלוסייה זו (מלחי, 2017). כבר

18 בעת הקמת השירות האזרחי עמד רשמית גיל הפטור הסופי משירות צבאי על 35.

19 במחקר זה נמצא ששיעור התעסוקה של בוגרים ששירתו במסגרות לא-חרדיות בתפקידים משרדיים שבהם רכשו מיומנויות תעסוקה רכות, כגון יכולת הנעה עצמית, משמעת, קבלת החלטות, עמידה בזמנים ועוד, עמד על כ-70%. בקרב מי ששירתו כחונכים או כמדריכים במוסד חינוכי חרדי היה שיעור תעסוקה כ-40%.

בשלבם הראשונים להפעלת השירות האזרחי נוכחו אפוא מקבלי ההחלטות לדעת שהשירות אינו ממלא באופן מיטבי את היעד התעסוקתי שלשמו תוכנן.

נוסף על כך דוחות ביקורת מגופים שונים – מבקר המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה – הראו שרוב המתנדבים החרדים בוחרים בבירור לשרת בתוך הקהילה החרדית ולהימנע מחשיפה מיותרת לאורח חיים, לנורמות ולערכים שאינם הולמים את צביונם החברתי-תרבותי הייחודי.²⁰ כך הוחמץ יעד נוסף של השירות הלאומי-אזרחי לאוכלוסייה החרדית (וגם הערבית). הוגי מסלול זה ייחסו חשיבות לשירות בקבוצות מעורבות באופן שיגביר את ההיכרות ההדדית בין אוכלוסיות ומגזרים שונים בציבור. מטרתם הייתה להגביר את הסולידריות ואת הלכידות החברתית, וכך להפחית את הקיטוב ולצמצם את השסעים החברתיים. דוח מעקב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2012, שהתבסס על נתונים מינהליים של מינהלת השירות האזרחי-לאומי, הראה ש-80% מהמסגרות שבהן שירתו החרדים נוהלו בידי חרדים בתוך הקהילה החרדית ושי-75% מהמשרתים התנדבו בתחומי רווחה וחינוך לא פורמלי לנוער חרדי מנותק. זאת ועוד, למרות שעל פי החוק חרדים אינם יכולים לשרת במסגרות חינוך חרדיות, כדי למנוע מהם לשרת במסגרות ישיבתיות חרדיות שהם לומדים בהן שירתו בפועל 32% מכלל המתנדבים החרדים ב-2010 במסגרות של חינוך מיוחד ושל חונכות שהוגדרו כמסגרות טיפול באחריות משרד הרווחה. כבר אז קבע מבקר המדינה שזהו ליקוי חמור, המבוסס על פרשנות נרחבת של מינהלת השירות לחוק: "אישור המוסדות הללו [על ידי המינהלת] כגופים מפעילים והשירות בהם אינו עולה בקנה אחד עם החוק [...] העובדה שבמצב העניינים הנוכחי [2009] חלק גדול מהמשרתים עוסקים למעשה בחינוך, עלולה לסכל את הכוונה המפורשת של החוק".²¹

20 מלחי, 2011א; אלמסי, 2012; מלאך, 2013; מבקר המדינה, 2015. דוח המחקר של מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה הראה ש-70% מבוגרי השירות התנדבו בתפקידים ובמסגרות פנים-חרדיים (בעיקר בתחום החינוך הלא פורמלי ובתחומי רווחה שונים).

21 מבקר המדינה, 2009, עמ' 983-984.

יש לציין שבעקבות ביקורת זו ובעקבות מעקב על יישום השירות האזרחי בידי צוותים שונים הידקה מינהלת השירות במידה רבה את הקריטריונים שלפיהם מקבלים עמותות וגופים חרדיים אישור לקליטת ולהפעלת מתנדבים בשירות. עם זאת, וכפי שנראה בממצאים שיובאו להלן, נותר שיעור המשרתים בתפקידי חונכות במוסדות חרדיים גבוה למדי אף שמצב זה אמור היה להיות זמני והתחלתי ונועד למשך למסלול זה משרתים חרדים.

זאת ועוד, בקביעת היעדים ותמהיל השירות הרצוי עבור המדינה ישנה התנגשות ברורה בין האינטרסים של המדינה לצורכי הקהילה. כפי שראינו, מרבית החרדים (והערבים) מעדיפים שירות בתוך קהילתם או סמוך לה. כך הקהילה נהנית מכוח אדם זול וקובעת בעצמה את סדרי העדיפויות שלה אל מול האינטרס המדינתי-ממשלתי הלאומי. כל זמן שאין פיקוח נאות עלול השירות בקהילה להיות שירות פיקטיבי המעמיד מסלול זה באור שלילי. לפיכך, ובעקבות הרצון להגדיל את המספר הכולל של משרתים חרדים בשירות האזרחי, הוחלט בשנת 2011 בעקבות המלצות צוות בראשותו של אבי גבאי (מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז) על הוספת נדבך לשירות האזרחי בדמות המסלול האזרחי-ביטחוני. מסלול זה אפשר לצעירים רווקים ולנשואים ללא ילדים, בני 22-25, לשרת במסגרות כגון המשרד לביטחון פנים (ובכלל זה במסגרת המשטרה), השב"ס, מערך הכבאות וההצלה, מד"א וארגוני פינוי וחירום נוספים. שינוי נהלים זה אמור היה לסייע בהגדלת מספר המשרתים החרדים ולאפשר לרווקים ולגברים נשואים ללא ילדים בגילים אלו להצטרף לשירות. צעד זה הביא לידי ביטוי גם את החשיבות שייחסה הממשלה באותן שנים לשירות האזרחי של הציבור החרדי כחלופה שוות ערך לשירות הצבאי.

בעקבות הסכמים קואליציוניים הועברה בשנת 2009 מינהלת השירות ממשרד ראש הממשלה לאחריות משרד המדע והטכנולוגיה,²² ובעקבות זאת פרש ראובן גל מתפקידו כראש המינהלת. במקומו מונה לתפקיד שר-שלום גרבי, איש מפלגת הבית היהודי, שכיהן בתפקיד זה עד סתיו 2018. כך עברה כפיפות המינהלת למשרד ביצוע שאינו קשור בכלל לעולם התוכן של השירות הלאומי. צעד זה הפחית במידה רבה את התדמית הממלכתית שהייתה אמורה להיות

22 באוהה עת עמד בראש משרד זה פרופ' דניאל הרשקוביץ, ממפלגת הבית היהודי.

לשירות הלאומי־אזרחי בקרב האוכלוסייה הערבית והחרדית וצבע אותו מאז בגוון פוליטי ברור. מהלך זה היה בניגוד לכוונה המקורית, שלפיה מינהלת השירות צריכה להיות תחת משרד ראש הממשלה ולא תחת משרד של שר ממפלגה מסוימת. מינהלת השירות (שהפכה לרשות לשירות הלאומי־אזרחי) נודדת מאז מדי כמה שנים בין משרדי ממשלה שונים בהתאם לזהות ולהשתייכות השר האחראי עליה מטעם מפלגת הבית היהודי. כיום (2018) נמצאת הרשות לשירות הלאומי־אזרחי באחריות שר החקלאות, השר אורי אריאל. שינוי זה לא היה פרסונלי בלבד אלא מהלך פוליטי־מגזרי ברור, שעמד בניגוד לרצון המקורי ליצור תפקיד ממלכתי במסגרת מאחדת שתוצג ככור היתוך של החברה הישראלית. עם זאת, רשות השירות הלאומי־אזרחי בראשותו של ג'רבי נקטה כמה צעדים שנועדו להגביר את הלגיטימיות של שירות זה אל מול השירות הצבאי ולמצבו כשווה ערך לו (בן ישי, 2015: 46). כך למשל נעשה ניסיון להגברת הלגיטימיות והחשיבות של השירות הלאומי־אזרחי ביחס לצבא באמצעות יצירת מדד גיוס משולב לשירות הצבאי והאזרחי, אשר יוצג כמדד לאזרחות טובה בבתי הספר התיכוניים וביישובים שונים. למרות צעדים אלו, כבר בשנת 2012 היה ברור שרוב המשרתים החרדים לא יפנו למסלול האזרחי־ביטחוני עקב רצונם שלא להיחשף לנומרות ולערכים המנוגדים להשקפת עולמם (מלחי, 2011; Malchi and Ben Porat, 2018).²³ בסופו של דבר רק 17% מכלל המשרתים החרדים בשירות האזרחי שירתו במסלול האזרחי־ביטחוני החדש. כפי שנראה בהמשך המחקר, שיעור זה לא השתנה במידה ניכרת ונותר נמוך למדי גם כיום. הגברת הלגיטימיות של השירות האזרחי נועדה להגביר כניסה גם למסלול האזרחי־ביטחוני.

לקראת פסיקת בג"ץ אשר ביטלה את חוק טל (מרץ 2012)²⁴ ביקשה מינהלת השירות האזרחי־לאומי לבצע תיקונים ושינויים במתווה השירות. המטרה הייתה להגדיל את מספר המשרתים ולשפר את איכות השירות מתוך הצהרה ברורה ומודגשת בדבר הערך העליון לשירות בצבא ומתן עדיפות לשירות בצה"ל

23 סיבה נוספת למיעוט המשרתים במסלול האזרחי־ביטחוני קשורה לכך שבמסלול זה משרתים 7 שעות מלאות ביום, אילוץ המקטין את האפשרות לעבוד בעת ובעונה אחת עם ההתנדבות ומצמצם את כדאיותו הכלכלית של מסלול זה.

24 בג"ץ 6298/07, רסלר נ' כנסת ישראל.

בהשוואה למסגרות שירות אחרות.²⁵ בין ההמלצות שהוצעו בשעתו והופנו לראש הממשלה, שבעזרתן ציפו ראשי המינהלת להגדיל את מספר המשרתים החרדים, אציין את אלה: (1) הורדת רף הגיל התחתון לשירות לגיל 20 (לנשואים בלבד); (2) הכשרה מקצועית והשלמת לימודים כלליים במהלך השירות לצורך הגברת שילוב תעסוקתי בתום השירות; (3) הקמת זרוע שירות במסגרת פיקוד העורף (בכפיפות למינהלת) שיכלול תפקידי הסברה לאוכלוסיות בעורף. בהקשר זה הוצע גם להכשיר את המשרתים החרדים לפעילות בעיתות חירום. במסמך ההמלצות הומלץ גם לשפר את תנאי השירות באמצעות העלאת דמי הכלכלה ומתן מענק שחרור ופיקדון מוגדלים למשרתים במסלול הביטחוני, באופן שישווה את גובה המענק לזה הניתן לתומכי לחימה בוגרי צבא. עוד הומלץ להרחיב את תחומי השירות לחרדים כך שיקבילו לאלו המאשרים למשרתים בשירות הלאומי, ובכלל זה תחומי החינוך וההוראה, אשר זכור הוחרגו (מסיבות ברורות ומובנות) ממסגרת השירות האזרחי לחרדים. במסמך ההמלצות גם הושם דגש מפורט ומובנה על הכשרה והכנה לתעסוקה לאורך כל תקופת השירות, מתוך הבנה שהכנה מסוג זה עשויה להגביר את המוטיבציה לשירות אזרחי. עם זאת ועל אף החשיבות המרובה שבהמלצות אלו לשיפור ולהגדלת השירות, שרובן הוצגו בשנית במרץ 2016, הממשלה לא נענתה לבקשות מינהלת השירות. הסירוב נבע מאינטרסים מנוגדים בקשר לעלויות הכרוכות בהמלצות אלו ובעיקר עקב התנגדות משרד הביטחון וצה"ל. הדבר שהכריע לבסוף את צבינו ואת איכותו של השירות האזרחי בשנים הבאות היה הכרעות משפטיות ופוליטיות שהובילו לחקיקה ראשית. חקיקה זו השפיעה במישרין ובאופן דרמטי על השירות האזרחי ועל הישגיו הדלים בשנים האחרונות.

25 "חקציר הצעה לשינוי חוק טל: מסמך עקרונות בענין ההסדר הנוגע לשירות האזרחי לחרדים", מינהלת השירות האזרחי-לאומי, מרץ 2012.

פרק 2

מאפייני השירות הקיים ומסלולי השירות

לאחר דיונים רבים ושיח ציבורי ותקשורתי ער הבשילו והגיעו לידי חקיקה שני חוקים מרכזיים אשר שינו במידה רבה את כללי המשחק שבהם מתנהל השירות האזרחי לציבור החרדי. החוק הראשון הוא חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19) התשע"ד-2014, שנועד להסדיר את חובת השירות הצבאי לציבור החרדי, והחוק השני הוא חוק שירות לאומי-אזרחי התשע"ד-2014.²⁶ הסיבה המרכזית לחקיקת חוקים אלו הייתה הקביעה של שופטי בג"ץ בפסק דין מ-2012 שחוק טל כשל בשילוב החרדים בצבא.²⁷ לכך התווספו מחאות ציבוריות עזות שקראו לשנות את חוק הגיוס לחרדים כדי להגביר את השוויון בנטל. שני חוקים אלו נועדו לחזק ולהעמיק את השירות האזרחי כדי להגדיל את מספר החרדים המשרתים במסלול זה. בשנת 2013 אף הוצע בידי הרמטכ"ל גבי אשכנזי להחיל שירות אזרחי חובה על כל מי שאינו מגויס לצבא. הצעה זו, שהיו יכולות להיות לה השלכות רוחביות ומהותיות שלא זה המקום לפרטן, כמובן לא יצאה אל הפועל (לוי, 2015). כפי שנראה בפרק זה, בפועל הושגה תוצאה הפוכה ומספר המשרתים בשירות האזרחי פחת באופן דרסטי.

במסגרת חוק שירות לאומי-אזרחי זה נקבע שלשירות האזרחי רשאים להתנדב גברים חרדים בגילים 21 עד 28 בלבד, הנמצאים במעמד "תורתו אומנותו" (הסדר דחיית השירות). כלומר, מי שקיבל פטור משירות צבאי (מסיבות רפואיות או משפחתיות) אינו יכול להתנדב לשירות האזרחי. אם רצונו לשרת במסלול זה עליו לבטל את הפטור משירות צבאי עד גיל 28 באמצעות פנייה חוזרת לצבא.

26 שינוי שם השירות בחוק זה משירות אזרחי-לאומי לשירות לאומי-אזרחי אינו שינוי סמנטי בלבד. זהו שינוי המבטא תמורה פרדיגמטית בהפיסת השירות בידי קובעי המדיניות בשנות השבעים, כאשר השירות נועד לגייס את בנות הציבור הדתי-לאומי, השירות היה שירות לאומי המבטא ערכים אתנו-רפובליקניים מובהקים התואמים את חפיסת עולמו של ציבור זה. לעומת זאת, בתחילת שנות האלפיים, כאשר הורחב השירות לאוכלוסיות שאינן מזהות את ערך השירות עם הלאומיות, כגון הציבור הערבי, הוחלף השם לשירות אזרחי, המבטא ערכים ניאוליברליים אוניברסליים. השירות האזרחי נועד לאוכלוסיות המיעוט המתבדלות שאינן מזדהות עם המדינה, והשירות הלאומי – לשאר האוכלוסייה היהודית. מתן בכורה בשנית ללאום על פני האזרחות משרתת מטרות פוליטיות ברורות וסדרי עדיפויות פוליטיים משתנים הנוטים כיום לזהות אתנו-לאומית אקסקלוסיבית.

27 בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל.

נוסף על כך הגדיר החוק את מסלולי השירות האפשריים ואת תחומי השירות והעניק משנה תוקף להחלטת צוות גבאי (משנת 2011) ולחשיבות המיוחסת למסלול השירות האזרחי-ביטחוני. לכך התווספה הארכת משך מסלול השירות האזרחי, שפגעה משמעותית במידת האטרקטיביות של השירות. כך נראים כיום (2018) מסלולי ותנאי השירות בהתאם לחוק זה, היוצר בידול ברור בין השירות האזרחי-ביטחוני לשירות האזרחי-חברתי:

לוח 1

גובה דמי כלכלה חודשיים בשירות (בש"ח, לפי מצב משפחתי וסוג השירות)

			מצב משפחתי
נשוי + ילד	נשוי	רווק	דמי כלכלה
3,837	3,204	425	מסלול אזרחי-ביטחוני (שנתיים)
1,760	1,335	395	מסלול חברתי מלא (שנתיים)
1,176	890	296	מסלול חברתי מפוצל (שלוש שנים)

מקור: גוף מתפעל (עמותת "חברים") של השירות הלאומי-אזרחי (2017).

התגמולים והתמריצים הכלכליים החומריים הניתנים למשרתים במסלול האזרחי-ביטחוני – לרווקים ולנשואים כאחד – גבוהים במידה ניכרת מאלו הניתנים למשרתים במסלול החברתי. תמריצים אלו ניתנו כדי להגביר את המוטיבציה לשירות במסלול האזרחי-ביטחוני, שהיקף השעות בו גדול הרבה יותר מזה של המסלול החברתי המפוצל (במסלול המפוצל משרתים 20 ש"ש, ובמסלול האזרחי-ביטחוני, 36 ש"ש).²⁸ אף על פי כן, וכפי שראינו, שיעור המשרתים במסלול זה נותר מצומצם למדי עקב סיבות מגוונות, שיפורטו בהמשך.

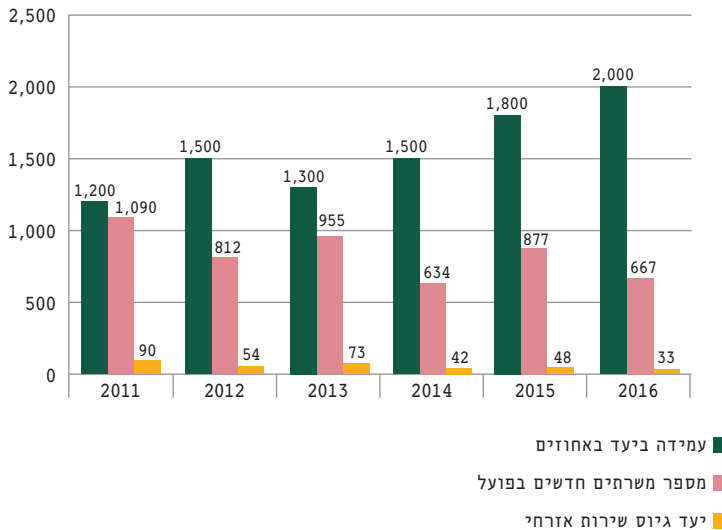
28 במסלול הביטחוני מתייחסת הוראת החוק לשירות בהיקף של 7 שעות שירות ביום בהשוואה ל-4 שעות בלבד במסלול השירות החברתי המפוצל. בשירות חברתי מלא משרתים כ-6 ביום, ובסך הכול כ-30 ש"ש.

1. תמונת מצב עכשווית: מספר המשרתים בשירות האזרחי ב־2018

דווקא בשנים שגברו הצורך והציפייה הציבורית, הפוליטית והמשפטית להגדיל בהיקף ניכר את מספר המשרתים החרדים בשירות האזרחי, פחת משנה לשנה מספר המצטרפים החדשים לשירות. התרשים הבא ממחיש היטב את הקושי של מסלול זה לצרף לשורותיו מספר גדל של משרתים חדשים מדי שנה בהתאם ליעדים שהוגדרו לו על ידי הממשלה.

תרשים 1

מספר המשרתים החדשים בשירות האזרחי בהתאם ליעדי הממשלה (במספרים מוחלטים)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ועדת המשנה לכוח אדם בצה"ל, ועדת חוץ וביטחון, ינואר 2017.

כפי שאפשר לראות בתרשים, בעוד בשנת 2011 גויסו לשירות האזרחי 1,090 משרתים חרדים חדשים ומינהלת השירות עמדה ב־90% מהיעד המתוכנן לאותה שנה (1,200 משרתים חדשים), בשנת 2016 ירד מספר המשרתים החדשים באופן דרמטי (ירידה של יותר מ־60%) ועמד על 667 משרתים חדשים בלבד, שהיו כשליש בלבד מהיעד השנתי, שעמד על 2,000 משרתים חדשים. בשנת 2017 עמד מספר המשרתים החדשים על 615 בלבד. לשם השוואה, בשנת גיוס זו הצליח הצבא לעמוד ב־89% מיעדי הגיוס שלו. בשנה זו עמד המספר הכולל של המשרתים החרדים בשירות האזרחי על 1,374, מהם 44% בגילים 22-24 (גיל הפטור), ועוד 32% בגילים 25-27. כך סיכם בריאיון שלי עימו רכז מתנדבים בעמותה המפעילה את השירות האזרחי את הסיבות שבגללן פחת מספר המשרתים החרדים בשנים האחרונות:

לפני שנתיים הגיעו מתנדבים רבים מחסידות גור ומאז חוק לפיד [חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014], שהוריד את גיל הפטור ל־24, פחתה המוטיבציה והרצון להתנדב לשירות אזרחי. עשו את זה [פתיחת השירות האזרחי] כדי שיאפשר להם לעבוד אז הם היו חייבים להתנדב ובאו בהמוניהם. האדמו"ר [של חסידות גור] אסר באופן גורף להגיע לשירות ולכן איבדנו פלח גדול מהאוכלוסייה הפוטנציאלית – פלח ענק שאני יודע לזהות ועוד רבים שאני לא יודע לפלח שעשו חשבון כלכלי-תעסוקתי שאמרו לעצמם "למה אני צריך בכלל לשרת!" מי שמתנדב כיום הוא רק מי שרוצה לצבור ניסיון תעסוקתי שמשתמש בשירות כפלטפורמה לעבודה.

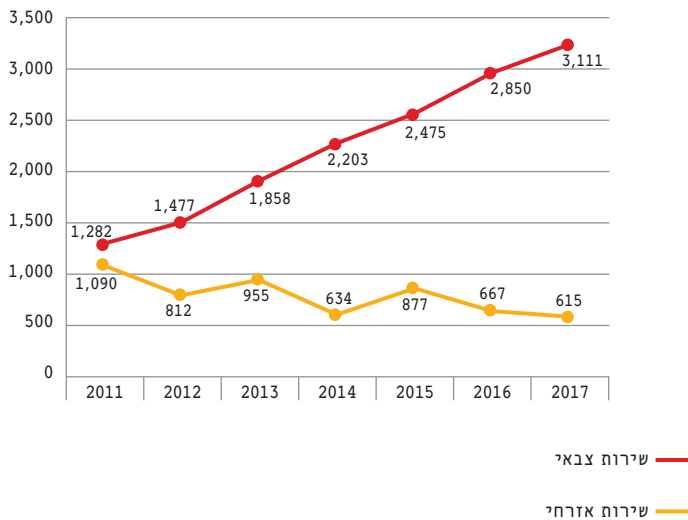
דברים אלו מחזקים הערכות קיימות: הורדת גיל הפטור משירות צבאי והיעדר תמריץ כלכלי ותעסוקתי במסגרת השירות פגעו פגיעה קשה ביכולת להגדיל את מספר המתגייסים לשירות האזרחי, שנתפס כלא כדאי עבור רבים מהגברים החרדים. אם כן, וכפי שנראה בהמשך, השירות נותר רלוונטי רק לאותם גברים הסבורים ששירותם עשוי להועיל להם בעתיד בשוק העבודה.

זאת ועוד, למרות שלא ניתן להשוות באופן מלא בין השירות הצבאי (במסלול העורפי או הקרבי) לשירות האזרחי – עקב השונות במאפייני השירות ותפקידיו, במאפייני המשרתים החרדים ובגילם, ולנוכח ההיבט הסמלי הדרמטי בגיוס

לצה"ל – אם בוחנים את מספר המתגייסים לשני מסלולים אלו בשנים האחרונות, מגלים הבדלים ופערים מהותיים ביניהם.

תרשים 2

**מספר המתגייסים לשירות אזרחי
בהשוואה למתגייסים לשירות צבאי, 2011-2017
(במספרים מוחלטים)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הרשות לשירות לאומי-אזרחי ואגף כוח אדם בצה"ל.

נתונים אלו ממחישים היטב את הפערים בין שני מסלולי השירות המיועדים לאוכלוסייה החרדית, שמטרתם להגדיל את השוויון בנטל בינה לבין אוכלוסיות משרתות אחרות. עם זאת, חשוב לציין שבדרך כלל המתגייסים החרדים לשירות אזרחי באים מאוכלוסיות שמרניות יותר בהשוואה לאלו המתגייסות לצה"ל, המגיעות משולי החברה החרדית (מלחי, 2017). אבחן כעת את הסיבות לירידה הדרמטית במספר המתגייסים והמשרתים החרדים בשירות האזרחי.

2. חסמים להגדלת השירות האזרחי

ניתן למנות כמה סיבות מרכזיות לירידה במספר המשרתים מאז החלת חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 ומתווה השוויון בנטל בהתאם לתיקון לחוק הביטחון (קיץ 2014):²⁹

טווח גילים רלוונטי להתנדבות לשירות

טווח גילי השירות הרלוונטיים מצומצם ביותר ומתחיל בגיל 21, כאשר כבר בגיל 24 אפשר לקבל פטור סופי משירות. כך הצטמצם התמריץ להצטרפות לשירות עבור צעירים חרדים המבינים שבתוך זמן קצר (שנתיים-שלוש) יוכלו לקבל פטור ממנו. זאת ועוד, הפטור הגורף הזמני משירות צבאי שניתן לגברים חרדים רבים בני 22 ומעלה בשנת 2014, לאחר התיקון לחוק, צמצם במידה רבה את המאגר הפוטנציאלי לשירות התנדבותי באוכלוסייה זו.³⁰

שחיקת הכדאיות הכלכלית למתנדב

דמי הקיום (דמי כלכלה) היו תמריץ משמעותי למשרתים ותרמו להגדלת מספרם עד שנת 2013. אולם מאז תיקוני החקיקה ושינוי המדיניות ב-2014 חלה שחיקה ניכרת בגובה של כ-25% בדמי הקיום. השחיקה נבעה מכך שלפי תיקון מס' 19 לחוק שירות ביטחון שעות השירות המרביות האפשריות הצטמצמו מ-40 ש"ש ל-30 ש"ש. כמו כן לא היה אפשר עוד לקבל מלגת אברך כולל בגין חצי יום לימודי קודש בשילוב עם מסלול שירות בן 30 ש"ש – היבט שהפחית גם הוא את מידת האטרקטיביות הכלכלית של מסלול שירות זה.

29 חסמים אלו הוצגו במרץ 2016 בידי רשות השירות לצוות הבין-משרדי ליישום תיקון מס' 19 לחוק שירות ביטחון, צוות שנועד לבחון הצעות להגדלת ולשיפור השירות הצבאי והאזרחי לאוכלוסייה החרדית.

30 באותה שנה ניתן פטור משירות צבאי ל-22 אלף גברים חרדים.

התנגדות חברתית וקהילתית לשירות

ישנה עדיין התנגדות רחבה ובולטת לשירות האזרחי (לצד התנגדות חריפה מעט יותר לשירות צבאי) בקרב רבנים ומנהיגים חרדים בולטים. אומנם התנגדות זו ליוותה את השירות האזרחי מיום הקמתו, אבל עקב הצעדים השנויים במחלוקת של הממשלה הקודמת והניסיונות התכופים לכפות את השירות על בני הישיבות החרדים החריפה ההתנגדות הציבורית החרדית לשירות זה.

היעדר הכשרה והכנה משמעותית לשוק העבודה

בשונה ממסלול ההכשרה התעסוקתי הצבאי במסגרת השירות בשח"ר,³¹ תפקידים רבים במסגרת השירות ההתנדבותי לחרדים אינם כוללים רכישת מקצוע מוכר או ניסיון תעסוקתי משמעותי לבוגרים (מלחי, 2011א; 2017). חוק השירות האזרחי הנוכחי אינו מאפשר מתן הכשרה מקצועית מקיפה במהלך השירות וגם אין בשירות הכשרות או סדנאות להשלמת כישורי יסוד (באנגלית או בשימושי מחשב) ולהקניית כישורים רכים.³² חסרים גם כלי הכוונה ויעוץ תעסוקתיים מספקים בתוך מסגרת השירות סמוך לתום ההתנדבות, בדומה לסדנאות התעסוקה המיועדות לבוגרי מסלולי שח"ר בצבא. יודגש שהרשות לשירות לאומי-אזרחי מודעת לחסם זה, ואף שנעשו ניסיונות רבים לספק הכשרה משמעותית לתעסוקה במסגרת השירות, הדבר לא צלח עד כה. אומנם ישנן סדנאות תעסוקתיות לבוגרי השירות, אולם בעיני רבים מהם הן אינן רלוונטיות לצורכיהם.

פגיעה במניין הלומדים בכללים מבין המתנדבים

מתברר שהצטרפות לשירות ההתנדבותי במערך השירות האזרחי גורעת את המתנדב ממניין הלומדים בכלל על כל המשתמע מכך (איבוד תקציב לישיבה,

31 שח"ר (שירות חרדים) הוא מסלול שירות מקצועי בצה"ל, ייעודי לגברים חרדים בגילים 21-28. תנאי השירות מותאמים לאורח חיים חרדי, ומסלול זה מאפשר רכישת מקצוע במסגרת השירות. בשנת 2016 היו המשרתים בשח"ר כ-30% מכלל המשרתים מאוכלוסייה זו. מסלול זה משמש הכנה איכותית לתעסוקה בעבור גברים חרדים.

32 כישורים רכים הם יכולת הנעה עצמית, קבלת החלטות, עמידה בזמנים, יכולת שכנוע, אינטליגנציה רגשית, תקשורת בין-אישית, פתרון קונפליקטים ועוד (קלאוס, 2009).

מעמד חברתי ועוד). היבט מינהלי זה מצמצם גם הוא את עידוד ההצטרפות לשירות אזרחי התנדבותי מצד רבנים וראשי ישיבות. סביר להניח שיש להיבט זה השלכות חברתיות וקהילתיות ניכרות המונעות הצטרפות מסיבית של מתנדבים חדשים לשירות.

למעשה, עיקר האשם בירידה במספר המתגייסים לשירות האזרחי נעוץ בתיקוני החקיקה משנת 2014 לגיוס החרדים לצבא, שבגעו קשות בשירות האזרחי וצמצמו באחת את טווח הגילים הרלוונטי לשירות (בעיקר לגילים 21-24). על אף החידוש בספר החוקים של חוק השירות הלאומי-אזרחי,³³ מתברר שלתיקון מס' 19 בחוק שירות ביטחון היה משקל גדול יותר בשינויים שחלו בשנים 2014-2017 במערך השירות האזרחי לציבור החרדי. תיקון זה יצר מגבלות אימננטיות ומבניות במערך השירות, שהקטינו במידה רבה את המוטביציות לשירות אזרחי. כבר בעת החלת התיקון החליטה הכנסת לתת פטור חד-פעמי משירות צבאי לאלפי צעירים חרדים בני 22 ומעלה כדי ליצור האחדה בשנתוני המתגייסים, ובעיקר כדי לסייע להם להשתלב בעבודה.³⁴ צעד זה הפחית את מספר המועמדים הפוטנציאליים לשירות אזרחי (וצבאי).

33 על פי חוק זה הפכה מינהלת השירות האזרחי-לאומי לרשות לשירות לאומי-אזרחי, והיא רשות סטטוטורית בעלת מעמד עצמאי תחת משרד החקלאות (נכון לשנת 2018). עם זאת, תפקידיה של הרשות אינם שונים מהותית מאלו של המינהלת. צעד זה נועד להגדיל את תקציב הרשות ובעיקר לחזק את תפקידי הבקרה, התכנון והיישום של השירות הלאומי-אזרחי. החוק החדש מדגיש את תפקידה של הרשות החדשה בהגברת סמכויות הפיקוח והבקרה של מפקחי הרשות הן על הגופים המפעילים והן על המשרתים עצמם מקרב האוכלוסייה החרדית והערבית (חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, עמ' 8-9).

34 על פי דיווחי מערכת הביטחון וצה"ל, בסבב זה קיבלו כ-22,000 בני ישיבות חרדים בני 22 ומעלה פטור סופי משירות צבאי.

3.

הצעות לרפורמה להגדלת מספר המתנדבים לשירות האזרחי

כדי להתמודד עם חסמים אלו הציעה מינהלת השירות כמה פתרונות להגדלת מספר המשרתים.³⁵

הורדת רף הגיל התחתון למשרתים לגיל 20

הורדת רף הגיל בשנה³⁶ (לגברים נשואים בלבד) אמורה הייתה להרחיב את פוטנציאל המשרתים מאוכלוסייה זו מתוך פגיעה (כביכול) בבכורה וביתרון שטווח גילים זה אמור לספק לצבא. יודגש שלמרות הקושי הברור הכרוך בטווח גילי השירות המצומצם להתנדבות המליץ הצוות הבין-משרדי דאז **שלא לשנות את גילי המשרתים** בשירות כדי לא לפגום ביתרון שיש להעניק לשירות צבאי, בפרט זה הקרבי.³⁷ עם זאת, בחוק הגיוס החדש שהוצע על ידי משרד הביטחון ביולי 2018 הוכנס סעיף זה להצעת החוק.

העלאת דמי הכלכלה

כיוון שהתמריץ הכלכלי הישיר והמיידי הניתן למשרתי השירות האזרחי נמוך למדי, בייחוד כאשר המשרתים נשואים ובעלי משפחות, הומלץ להגדיל את דמי הכלכלה למשרתים שיתנדבו במסגרת מסלול שירות ממשלתי בהיקף של 42.5 ש"ש, כפי שהיה נהוג עד שנת 2011. המלצה זו הוגבלה בכך שתהיה העדפה

35 הצעות אלו גובשו במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי ליישום תיקון מס' 19 לחוק שירות הביטחון התשע"ד-2014 (מרץ 2016).

36 הורדת רף גיל הכניסה האפשרי לשירות האזרחי לגיל 20 תחייב למעשה לצמצם את מספר השנים במסגרת דחיית השירות מ-4 שנים כיום לשנתיים לאחר תיקון זה (מגיל 18-20).

37 בקיץ 2018 התנהלו דיונים ערים בנוגע לגיל הגיוס לאוכלוסייה זו, שכן לקביעת גיל הפטור השלכות תעסוקתיות ברורות על ציבור הגברים החרדים. ככל שגיל הגיוס יופחת, כך יתאפשר לגברים חרדים צעירים לצאת לשוק העבודה בחום דחיית השירות הצבאי. מנגד, הורדת גיל הפטור משירות פוגמת במאגר הפוטנציאל לגיוס לצבא.

ברורה ופער בין שכר זה לשכר החיילים בצה"ל (במסגרת תשלומי משפחה לאבות נשואים), שיוותר גבוה בהשוואה לדמי הכלכלה של מתנדבי השירות האזרחי.³⁸ הסתייגות זו מעקרת במידה רבה את היכולת לתמרץ גברים חרדים, שחלקם נשואים ובעלי משפחות בעלי צרכי פרנסה דוחקים, להצטרף למסלול זה. גם המלצה זו לא התקבלה כלשונה במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי, ובסופו של דבר לא הוגדלו דמי הכלכלה למשרתים בשירות האזרחי בשיעור ניכר. עוד הוצע, אך לא אושר, להגדיל את מענקי הפיקדון לבוגרים/משוחררים כך שיהיו בגובה מענקי השחרור לתומכי לחימה בצה"ל.

הכשרה מקצועית ולימודי יסוד בשירות

כיוון שהחסמים התעסוקתיים בשירות הם מהותיים, הומלץ, אך לא יושם בכלל עד עת כתיבת מסמך זה, לאפשר למשרתים להשלים לימודי יסוד בתקופת השירות, אבל לא על חשבון שעות ההתנדבות. לשם כך הוצע לקיים כיתות לימוד ייעודיות למשרתים ולהקנות להם ידע בסיסי באנגלית, בשימושי מחשב ובכישורי עבודה רכים אחרים. המלצה זו כללה גם ביצוע מבחני יכולות לצורך הכוון תעסוקתי או לימודי בשילוב הכוונה מעשית ומקצועית לשוק העבודה. כבר משנת 2012, וגם כיום (2018), מנסה מינהלת רשות השירות לקדם יוזמות וניסיונות לשפר את מסלול השירות לחרדים כפלטפורמה איכותית יותר לשוק העבודה מתוך הבנה שזהו תמריץ מכריע (כמעט) להצטרפות למסלול זה. הקושי המרכזי בשינוי מערך השירות לצורך רכישת לימודים או מקצוע במהלך השירות נובע מכך ששום גורם ממשלתי אינו מוכן להקצות מספר רב של שעות לימוד על חשבון שעות ההתנדבות הרשמיות. השלמת לימודי יסוד שלא במסגרת שעות השירות מפחיתה מאוד את התמריץ של המשרתים להשתתף בקורסים אלו, וחוסר היכולת לרכוש מקצוע במהלך השירות עומד לרועץ בכל ניסיון להגדיל את האטקטיביות של השירות בעיני החרדים. לכן לא די בהמלצה זו.

על רקע כל הקשיים והבעיות המבניות והחוקתיות שתוארו לעיל, המכבידים על פיתוח ושיפור השירות האזרחי, ומאחר שההצעות לרפורמה בעלת חשיבות במערך השירות הקיים לא יושמו, גובשו מטרותיו של מחקר זה כדלקמן.

38 הצוות קבע שמחנדב נשוי עם ילד שישרת במסלול החברתי בהיקף של 42.5 ש"ש יקבל דמי קיום בגובה 2,530 ש"ח, סכום הנמוך משמעותית משכרם של חיילים חרדים בצבא במעמד משפחתי דומה.

פרק 3

מטרות ושאלות המחקר

למסמך זה כמה מטרות, הקשורות לנושאים שנבחנו במהלך עבודת המחקר:

(1) בחינת מערך השירות הקיים מבחינת מסלולי השירות, ובכלל זה התנדבות בתוך הקהילה או מחוץ לה, ההכנה להתנדבות, תנאי השירות והתמריצים למתנדבים ולבוגרים.

(2) זיהוי ואפיון האתגרים המבניים במערך השירות האזרחי לציבור החרדי לנוכח האי-עמידה ביעדי מספר המשרתים במסלול. בתוך כך, בחינת מידת יעילותו של מסלול שירות זה.

(3) גיבוש המלצות לשיפור איכות מערך השירות האזרחי והעמידה ביעדי מספר המשרתים מתוך התייחסות לעמידה ביעדים המקוריים של השירות כחלק מהשוויון בנטל.

(4) תכנון וגיבוש מסלולי מדיניות חלופית לשירות האזרחי לצורך הגברת השוויון בנטל, בשיתוף רשויות הצבא ומקבלי החלטות בממשלה.

המחקר עונה על כמה שאלות מהותיות שבעזרתן עלה בידי להתוות המלצות למדיניות לצורך שיפור וחיזוק מערך השירות האזרחי במסגרת חלופות שנבחנו בעבודה זו. להלן עיקרי שאלות המחקר:

(1) האם ועד כמה השירות האזרחי הוא מסלול העונה על הצרכים ועל הציפיות לשוויון בנטל במסגרת הדרישה להגברת השתתפותם של חרדים במסלולי שירות שונים? במסגרת זו נבחנו התועלות הקיימות כיום ממסלול זה ברמת הפרט, הקהילה והמדינה;

(2) האם ועד כמה הושגו התוצאות המצופות ממסלול השירות בהיבטים הכמותיים (מספר משרתים) והאיכותיים, כגון חיזוק הקשר והזיקה למדינה ולמוסדותיה, תרומה ליכולות ולכישורים התעסוקתיים של בוגרי השירות, תרומה לארגוני ההתנדבות?

(3) עד כמה ניתן לשפר את תהליך גיוס המתנדבים, הכנתם והכשרתם לתפקידים במערך השירות? נוסף על כך כיצד אפשר לשפר את הכנת הבוגרים לשוק העבודה ולמסגרות ללימודים מקצועיים או גבוהים? כיצד ניתן לפתח תועלות תעסוקתיות משמעותיות מהשירות האזרחי?

(4) האם וכיצד אפשר להגדיל בשיעור ניכר את מספר המצטרפים לשירות האזרחי מקהילות חרדיות שונות? שאלה זו נבחנה לאור ההקשר הרחב אשר בו מופעל השירות, בהתאם לאילוצי החקיקה הקיימים והתמריצים למשרתים בצבא ובשירות האזרחי;

(5) לבסוף, מה הן החלופות האפשריות (קיימות, מתוכננות או חדשניות) למסלול זה לחרדים לצורך הגברת השוויון בנטל ולנוכח התנאים החוקתיים והמשפטיים כיום?

1.

תרומת המחקר

למחקר זה קדמו מחקרים שונים בעבר. בשנים האחרונות נאסף מידע מינהלי ומחקרי כמותי עשיר למדי, בעיקר בנוגע להיקף המשרתים בשירות האזרחי, התפלגות מסגרות השירות שלהם ותרומתו לבוגריו.³⁹ נוסף על כך נכתבו כמה עבודות מחקר ומסמכי מדיניות שביקשו לסייע בשיפור איכות השירות ובהתוויית דרכו לאוכלוסיות השוליים המשרתות בו. אולם במרבית הסקרים והמחקרים שנערכו בתחום התגלו שתי מגרעות בולטות: (1) מיפוי מסלול השירות נעשה לרוב במסגרת רחבה יותר, שבחנה את מערך השוויון בנטל, שמטבע הדברים לצבא יש בו מקום מרכזי, ואילו השירות האזרחי נדחק לקרן זווית כך שאתגריו לא זכו לתשומת לב ולפתרונות מספקים; (2) מחקרים שעסקו בשירות האזרחי בלבד⁴⁰ התייחסו לרוב לאוכלוסייה הערבית והחרדית כאחת וחלקם התמקדו בעיקר בתועלות התעסוקתיות של בוגרי השירות. חסר בהם דיון מסודר באשר לעמידה ביעדי מספר המשרתים או לאיכות השירות עצמו במסלולים השונים. נוסף על כך אין מחקר מדיניות הכולל המלצות חדשניות בנוגע לעצם היתכנותו של מסלול השירות במתכונתו הנוכחית. זאת ועוד, ראוי להדגיש שבמקביל

39 חטיב וביטון, 2011; מלחי, 2011א; 2011ב; אלמסי, 2012; 2014; מלחי ופפרמן, 2015.

40 בעיקר המחקרים שנערכו בידי הכותב במסגרת מינהל מחקר וכלכלה של משרד הכלכלה והתעשייה.

לעבודת מחקר זו התבצעה במהלך שנת 2018 עבודת מיפוי ותכנון מדיניות פנימית בידי יועץ חיצוני ששירותיו נשכרו על ידי רשות השירות, שמטרתה היו דומות למטרות עבודה זו, היינו גיבוש המלצות למדיניות לשיפור השירות האזרחי לציבור החרדי. עם זאת, גם עבודת הייעוץ הפנימית לא התיימרה להציע פתרונות חדשניים ברמת המקרו למסלול זה.

עבודה זו היא מחקר מדיניות ראשון מסוגו שבמסגרתו נבחנו נכונותו ויעילותו הכללית-רוחבית של השירות האזרחי לחרדים לצורך הגברת השוויון בנטל השירות בישראל. בשונה ממחקרים, מסקרים ומדוחות ממשלתיים קודמים בוחן המחקר הזה לא רק דרכים לשיפור ולחיזוק מערך השירות הקיים אלא גם חלופות חדשניות לשירות זה בהתבסס על ממצאים שונים, ואותן הוא מציע באופן מושכל. יודגש שהמחקר אמור לסייע למחוקקים, לרשויות הצבא ולרשות לשירות אזרחי כמו גם לגורמים נוספים שעשייתם הציבורית מתמקדת בהגברת השוויון בנטל ובקידום תעסוקתי וחברתי של גברים חרדים.

2.

שיטת המחקר ואוכלוסיות המחקר

כיוון שישנו ידע לא מבוטל על היקף המשרתים ועל ביצועי בוגרי השירות בשוק העבודה, נבחרה למחקר זה אסטרטגיה משולבת (mixed methods) המושתתת על תמהיל מגוון של שיטות ושל כלי מחקר כמותניים (שאלונים וסקרים) ועל שיטות וכלי מחקר איכותניים, שיוצגו בפרק זה בפירוט. שילוב כלי המחקר נועד לחשוף את הצרכים ואת החסמים הממשיים במסגרת השירות האזרחי לחרדים הן מבחינת האוכלוסיות המשרתות בו והן מצד בעלי תפקידים שונים הקשורים לניהול, לפיקוח ולהפעלת השירות למתנדבים. נוסף על כלי המחקר

האיכותניים⁴¹ נאספו גם נתונים כמותניים עדכניים ממקורות שונים הנוגעים למאפייני המשרתים והשירות, לתוצריו ולתוצאותיו.⁴² להלן פירוט כלי המחקר.

2.1. מחקר כמותני

סקר בוגרים

המחקר התבסס על סקר בוגרי השירות האזרחי, שהקיף 200 משרתים שסיימו את שירותם. הסקר נערך בחודשים אוקטובר ודצמבר 2017 במסגרת סדנאות הכנה לתעסוקה לבוגרי השירות בירושלים ובבני ברק. הסקר התבסס על שאלון מובנה שכלל 52 שאלות ובחן את מאפייני הבוגרים, את תועלותיהם מהשירות וכן את שביעות רצונם מתפקידיהם השונים בו. שאלון המחקר התבסס על שאלונים קודמים בתחום שנערכו על ידי המחבר, והוא הועבר לבוגרים בסוף הסדנה, סמוך מאוד לסיום השירות של הנשאלים. לאחר מילוי השאלון על ידיהם הוא הוקלד וקודד באופן ממוחשב. הסקר מבוסס על מדגם נוחות בלבד ולא על מדגם מייצג של האוכלוסייה.

סקר מתגייסים

נוסף על סקר הבוגרים נערך סקר בקרב משרתים חדשים בשירות האזרחי (אחרי כחודש מתחילת השירות). סקר זה כלל 81 משיבים, והוא נועד לבחון את המניעים לשירות ואת הציפיות המוקדמות מהשירות האזרחי בקרב המתנדבים החדרים. נוסף על כך בחנתי בעזרת כלי זה את מידת הנכונות להמיר את השירות האזרחי בשירות צבאי.

שני סקרים אלו הם המסד הכמותי במחקר זה. נוסף על כך נעשה שימוש במקורות נתונים מינהליים משניים שונים בנוגע למספר המשרתים, לגילם, למצבם המשפחתי ולמסלול השירות שלהם.

41 שימוש בכמה כלי מחקר איכותניים מאפשר הצלבה של כמה מקורות מידע וזוויות ראייה בשדה המחקר (triangulation). כלים אלו מגבירים את מידת המהימנות של הממצאים האיכותניים.

42 הרשות לשירות לאומי-אזרחי, גופים מוכרים (העמותה המפעילה) וגופים מפעילים, דוחות מעקב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ועוד.

2.2. מחקר איכותני

המחקר האיכותני כלל ראיונות עומק אישיים עם בעלי תפקידים ושתי קבוצות מיקוד עם משרתים בשירות האזרחי:

ראיונות עומק אישיים (פנים אל פנים) עם בעלי תפקידים

המחקר כלל ראיונות עומק אישיים על בסיס שאלון מובנה למחצה בקרב כמה בעלי תפקידים במסגרת הרשות לשירות אזרחי ובצה"ל, מנהלי עמותות וגופים מפעילים⁴³ מרכזיים העוסקים בקידום ובהפעלת השירות האזרחי לחרדים. בראיונות אלו נבחנו מערך השירות הקיים, הצלחותיו, אתגריו וחסמיו העיקריים להגדלת מספר המשרתים, ואיכות תפקידי המתנדבים במהלך השירות. כמו כן הובהרו בסבב ראיונות זה שאלות יסוד הנוגעות למטרות וליעדי-העל של השירות. במסגרת זו נערכו 16 ראיונות עומק עם בעלי תפקידים שונים, בהם שני ראיונות עם ראש הרשות לשירות לאומי-אזרחי, שני ראיונות עם מנהל העמותה המפעילה של השירות (עמותת חברים), ראש מדור שח"ר בצה"ל, בעלי תפקידים במשרד הביטחון, בעלי תפקידים במשטרה ובמשרד לביטחון פנים, במשרד לשוויון חברתי, במד"א, רכזים בעמותה המפעילה, ועוד.

שתי קבוצות מיקוד עם מתנדבים לקראת תום השירות

כדי לקבל מידע בלתי אמצעי ומעמיק בנוגע להיבטים שונים של השירות ושל המוכנות לשוק העבודה נערכו שתי קבוצות מיקוד עם מתנדבים במהלך שירותם. קבוצות אלו כללו משרתים במסלולי שירות שונים וכן משרתים ממגוון זרמים וקהילות בחברה החרדית. ראיונות אלו נערכו בירושלים ובבני ברק והשתתפו בהם 36 בני שירות.

⁴³ גופים מפעילים הם גופים שהוכרו ואושרו על ידי מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שבהם יכולים המתנדבים לשרת. בשנת 2013 הוכרו בידי המינהלת 373 גופים מפעילים מחחומים שונים, כגון רווחה ובריאות.

ראיונות מומחים

נוסף על כל אלו נערך סבב קצר של ראיונות עם בעלי תפקידים שעסקו בעבר בהפעלת מתנדבים וביישום מדיניות הממשלה בנושא זה. סבב זה כלל שלושה ראיונות.⁴⁴

בסך הכול נערכו 55 ראיונות איכותניים שחלקם נערכו כראיונות חוזרים עם בעלי תפקידים שונים במערך השירות האזרחי כדי לתקף ולהבהיר את הממצאים הראשוניים ולבחון את ההמלצות שגובשו במסמך זה.

44 בשלב זה רואיינו אנשים שהיו בעבר בעלי תפקידים במערך השירות האזרחי ומילאו תפקידי מפתח ביישום השירות בשנים הראשונות להפעלתו. לשם כך רואיינו ד"ר ראובן גל, שייסד וניהל את השירות האזרחי בשנים 2007-2011; מר יחיאל אמויאל, שניהל את עמותת עֵבִים, הגוף המפעיל של השירות האזרחי בשנים 2009-2012; ואדם נוסף (שביקש שלא להיחשף בשמו).

פרק 4

השירות האזרחי – מבט מבפנים

בפרק זה יוצגו מאפייני המשרתים והבוגרים, מניעיהם וציפיותיהם מהשירות האזרחי כמו גם מאפייני השירות שלהם ומידת מיצוי יכולותיהם וכישוריהם בתפקידים השונים. כמו כן בפרק זה אבחן את סוגי התועלות החברתיות והכלכליות-תעסוקתיות מהשירות עבור הבוגרים. בהמשך אתיחס גם לכשלים ולאיתגרים הקשורים למבנה הארגוני ולמערך הפיקוח והבקרה, הלוקה בחסר בשירות האזרחי.

1.

מאפייני המשרתים
והשירות

כפי שתואר לעיל באמצעות הנתונים המינהליים, גם בסקר הנוכחי נמצא שרוב (93.7%) המשרתים הם גברים נשואים. לשני שלישים (64.5%) מהגברים הנשואים יש 1-2 ילדים, ל-21% יש 3-4 ילדים, ול-11% אין ילדים בכלל. לאור גיל הנישואים הצעיר בחברה החרדית⁴⁵ אין זה מפתיע לגלות שרוב המשרתים החרדים נשואים, בהשוואה למשרתים, ובעיקר למשרתות, מאוכלוסיות אחרות (נשים דתיות-לאומיות או נשים ערביות), שמרביתן רווקות הפונות לשירות בגילים 18-19. יצוין שמאפיינים אלו דומים למדי למאפייני המשרתים החרדים במסלולים המקצועיים בצה"ל במסלול שח"ר (מלחי, 2017).

1.1. חלוקה לזרמים חרדיים ולרמות השכלה לאחר השירות

החלוקה הפנימית של הציבור החרדי בישראל היא לשלושה זרמים חרדיים עיקריים: (1) חסידים, המחולקים לחסידויות שונות ורבות; (2) ליטאים; (3) ספרדים.

45 גיל הנישואים הממוצע לגברים חרדים (בחתונה הראשונה) הוא 21.9, ולנשים 20 (מלאך, חושן וכהנר, 2016).

זרמים אלו מאופיינים ומובחנים זה מזה היטב בהתאם לתפיסות עולם, ערכים, נורמות חברתיות ופרקטיקות כלכליות ותעסוקתיות ברורות (בראון, 2017).

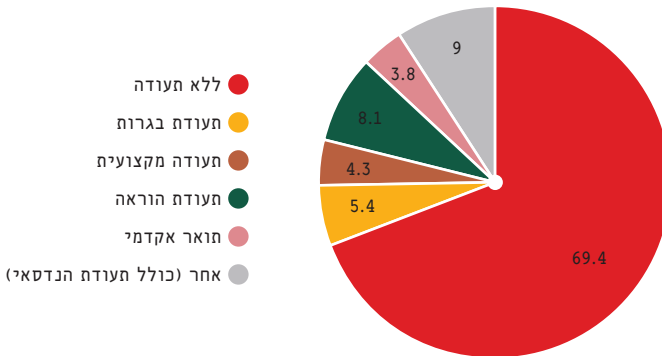
בהתייחס לאוכלוסיית המחקר הנוכחית, החלוקה החרדית הפנימית לזרמים חרדיים של המשרתים משקפת נאמנה את החלוקה הכללית שצוינה לעיל (רגב, 2017). כרבע מכלל הבוגרים בסקר (25.4%) הם ליטאים, 29.6% הם חסידיים, וזהו גם שיעורם של החרדים הספרדים בשירות (29.6%). שיעור קטן מאוד (5.6%) מהבוגרים הגדירו עצמם חרדים מודרניים, ו-4.2% נוספים הגדירו עצמם חרדים לאומיים (חרד"לים).

בדומה למאפייני ההשכלה של כלל הגברים החרדים בישראל,⁴⁶ לרוב (69.4%) בוגרי השירות האזרחי אין תעודת השכלה מלבד זו של השכלתם התורנית. חלק קטן מהבוגרים דיווחו שיש להם תעודת הוראה (8.1%), תעודת בגרות (5.4%) ותעודה מקצועית (4.3%). רק ל-3.8% מהבוגרים היה תואר אקדמי. נוסף על כך רובם (73.9%) דיווחו שלאחר השירות לא למדו במסגרות להכשרה מקצועית או אקדמית. במסגרות אלו למדו רק 3.7% ו-6.4% מהבוגרים (בהתאמה).

46 להרחבה ראו שנתון החברה החרדית לשנת 2016 (מלאך, חושן וכהנר, 2016), עמ' 54-57.

תרשים 3

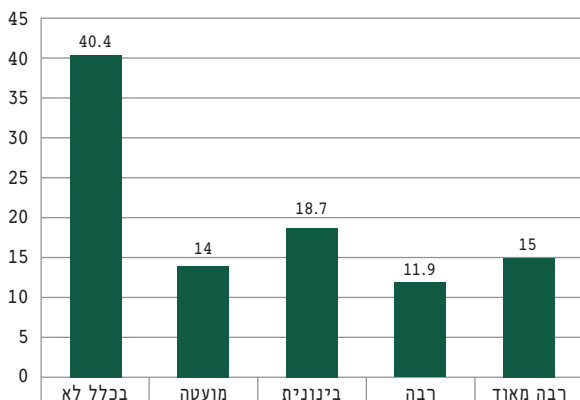
סוג ההשכלה של בוגרי השירות האזרחי (באחוזים מהסך הכול)



ההשוואה בין ממצאי הסקר והנתונים על כלל הגברים החרדים מלמדת שהשירות האזרחי אינו מסייע משמעותית להרחבת או להגדלת ההון האנושי וההשכלה של בוגרי השירות. אומנם בחלק מהמקרים, בפרט בתפקידים הקשורים לזרועות הביטחון ולכוחות חירום והצלה, נרכשים מיומנויות וכישורים רכים העשויים לסייע לפרט בהשתלבות תעסוקתית או ברכישת השכלה גבוהה. אבל רוב הבוגרים אינם רוכשים מיומנויות תעסוקה או כישורי עבודה ייחודיים, בשל תמהיל התפקידים והמסגרות ששירתו בהם. יתר על כן, נראה שלרוב הבוגרים גם אין שאיפות או רצון להשתלב במסגרות לימודים מקצועיות או אקדמיות, שכן השירות לא הגביר אצלם את המוטיבציה ללמוד לימודי חול העשויים לסייע להם בעתיד להשתלב בעבודה. רק כרבע מכלל הבוגרים ייחסו מידה רבה או רבה מאוד לשירות כגורם המעודד השלמת לימודי חול.

תרשים 4

מידת ההשפעה של השירות על הרצון לרכישת מקצוע או תואר אקדמי
(באחוזים מהסך הכול)



בהמשך נראה שחלק ניכר מבוגרי השירות דיווחו שהם לא מימשו את כישוריהם ואת יכולותיהם בתפקידים בעלי משמעות. נוסף על כך, על פי דיווחיהם, תפקידים רבים בארגונים שבהם שירתו לא הקנו להם כלים ומיומנויות חדשות. רוב (59.2%) הבוגרים דיווחו שהם שירתו כחונכים או כמדריכים לילדים ולבני נוער חרדים בסיכון במוסדות חינוך ובישיבות מיוחדות לאוכלוסייה זו. על פי החוק רשאים כ-300 משרתים בלבד בשנה לשרת במסגרות אלו. אומנם הצורך במדריכים, במלווים ובחונכים לנוער חרדי מנותק ברור ומובן עקב שיעורי הנשירה הגבוהים ממוסדות החינוך בציבור זה,⁴⁷ אבל מנגד ריכוז כה גבוה של משרתים בתפקידים אלו מעלה את החשש שזוהי מסגרת שירות נוחה המתאימה לאורח החיים ולנורמות הלימוד התורניות בציבור החרדי. חלק מהמשרתים בתפקידים

47 היקף הנשירה ממסגרות חינוך חרדיות מוערך ב-3,000 תלמידים מדי שנה, שהם כ-3.5% מהשנתון החרדי (פי שניים משיעור הנשירה ממוסדות חינוך ממלכתיים וממלכתיים-דתיים). ראו מלאך, חושן וכהנר, 2016. לפי הערכות אחרות שיעור הנשירה מישיבות גבוהות לגברים עומד על 8% בשנה, ועל 6.5% נשירה בשנה מישיבות "קטנות" (להב, 2014).

אלו רואים בכך מסירות נפש ועזרה ממשית לזולת (החרדי כמובן) באופן המאפשר שמירה על הצביון החרדי מחד גיסא, והימנעות מחשיפה לערכים ולנורמות הפסולות בעיניהם, הרווחים בציבור הכללי מאידך גיסא. כך תיאר חסיד מבית"ר עילית את הסיבות לבחירה בתפקיד החונכות והליווי של נוער חרדי בשירות האזרחי, המשתלב עם מניעיו לשירות:

אם זה אפשרי לתרום לחברה שאני חי בה בתנאים שלי באורח החיים שלי ובערכים שלי, אז אני אתנדב ואתרום לחברה שלי כי זה לא מתאים לי [...] יש לי הרצון להתקדם הלאה [...] יכולתי להמשיך עם הדיחוי [של השירות הצבאי], אבל רציתי באמת לעבוד עם ילדים חרדים ולחונך אותם. החלטתי ללכת על זה, כי זה גם נוח יותר ואתה עושה את השירות, אבל לא מתוך אידיאולוגיה.⁴⁸

הבחירה בתפקידי החונכות וההדרכה של נוער חרדי נובעת מכמה מניעים משלימים, היוצרים את הנטייה הגבוהה לשירות במסלולים אלו: (1) הרצון לשמור על אורח החיים החרדי והקרבה לעולם הישיבות המוכר והנוח למשרתים; (2) הרצון לתרום ולסייע לקהילה ולחברה החרדית ולא לאוכלוסיות אחרות; (3) נוחות התפקיד והגמישות בהגדרת המשימות בו (מלחי, 2011א; 2014; Malchi and Ben Porat, 2018). כמו כן מידת הפיקוח והבקרה על תפקידים אלו נמוכה ומאפשרת למשרתים בהם גמישות בשעות השירות בהתאם לצרכים ולמאפיינים של המשרתים, שחלקם עדיין לומדים בעצמם בישיבות ובכוללים וחלקם עובדים במקביל לשירות, בהשוואה לשירות בתפקידים תובעניים יותר בגופים ממשלתיים או ביטחוניים. בתפקידים אלו נמצאו לא מעט ליקויים ובעיות שעליהם דיווח בעבר מבקר המדינה בכמה דוחות. כמו כן התבררו הליקויים במסגרת תחקיר עיתונאי שפורסם בידיעות אחרונות במרץ 2018 וחשף מקרים רבים של שירות פיקטיבי. תחקיר זה הביא לידיעת הציבור הרחב את הכשלים ואת הבעיות הקשות הכרוכים בשירות.⁴⁹

48 שמות המראיינים אינם מופיעים במסמך זה. במקרים מסוימים צוינו תפקידיהם או פרטים כלליים.

49 מבקר המדינה, 2015.

נוסף על כך נמצא ששיעור הבוגרים ששירתו בתפקידי הצלה וחירום או בתפקידים משרדיים ובתפקידי מינהלה נמוך מאוד. רק 16.6% מכלל הבוגרים שירתו במסגרות ובמוסדות המוגדרים כשירותי חירום והצלה שונים כמד"א, איחוד הצלה, משטרת ישראל, כבאות והצלה ובארגונים כמו "עיר ללא אלימות", הנמצאים בפיקוח ובאחריות של המשרד לביטחון פנים.

לסיכום, בסופו של דבר רובם המכריע של המשרתים בשירות האזרחי (80.3%) מתנדבים ופועלים בארגונים, בעמותות ובמוסדות חרדיים וכמעט אינם באים במגע עם אוכלוסיות שאינן חרדיות במהלך שירותם. לכן גם היחס של המשרתים לאוכלוסיות שאינן חרדיות כמעט אינו משתנה בעקבות השירות. 55% מהמשתתפים בסקר הבוגרים דיווחו שיחסם לאוכלוסייה הלא-חרדית לא השתנה בכלל, לטובה או לרעה, לאחר השירות. כחמישית מהבוגרים טענו שסוגיה זו אינה רלוונטית משום שהם שירתו רק עם אוכלוסייה חרדית. רק 16% מהבוגרים דיווחו שיחסם לציבור הלא-חרדי השתנה לטובה בעקבות השירות האזרחי.

מתוך ממצאים אלו אפשר להסיק שהשירות האזרחי מחטיא יעד חברתי אזרחי חשוב, שכן מסגרת זו נועדה בין השאר להעצים את הממשקים בין אוכלוסיות שונות לשם הקטנת השסעים והקיטוב החברתי ולחיזוק הקשר בין האזרח למדינה.

2.

מניעים להתנדבות לשירות האזרחי

2.1. מניעים להתנדבות: רקע כללי

ישנו מחקר עשיר העוסק במניעים שונים להתנדבות. הספרות המקצועית מסווגת את המניעים להתנדבות על פני רצף המשתרע בין מניעים זולתניים (אלטרואיסטיים) למניעים אנוכיים (אגואיסטיים). החוקרים שבחנו מניעים אנוכיים של מתנדבים במסגרות שונות מדגישים את התועלות שהמתנדב עשוי להפיק ממסגרת הפעילות הוולונטרית אשר בה הוא עוסק, ובהן תועלות הקשורות לרכישת ניסיון תעסוקתי והתנסות במיומנויות שונות האמורות לסייע

לו להשתלב בעבודה (קלר, 1990; צברי-מלר, 2004; Clary, Snyder, and Stukas, 1996). תועלות אנוכיות נוספות קשורות לרכישת ידע ולפיתוח הפוטנציאל האישי של המתנדב, לצד יצירת קשרים חברתיים אשר לא יוכל לרכוש בדרך אחרת. מנגד, מתנדבים רבים פועלים ממניעים זולתניים שרכשו במהלך תהליך החברות (סוציאליזציה), המבוססים על ערכים המייחסים חשיבות למצוקת החלש בחברה ועל רצון אותנטי לתיקון עולם בחברה בכלל ובקהילתם בפרט.⁵⁰ בחברות דתיות – ובחברה החרדית בפרט – נוספים למניעים אלו מניעים הנובעים מאמונה דתית ומעולם ערכים דתי. עולם ערכים זה מייחס חשיבות עליונה לחסד ולגמילות חסדים, היוצרים ערבות ואחריות הדדית, שהם מרכיבים חשובים של הון חברתי (מלחי, 2014; קסיר, לויץ וצחור-ישי, 2017). מערכים אלה נובעים הרצון והצורך לתרום לחברה באופן כללי ולחברה החרדית בפרט, כפי שראינו בהתייחס לתפקידי השירות במסגרות לנוער חרדי נושר (סמית ושרביט, 2003). לאור עוצמתם של המניעים החברתיים (הנורמה החברתית לתרום לזולת) והערכים הדתיים (גמילות חסדים) בחברה החרדית, ומפאת ייחודה של מסגרת השירות האזרחי הממלכתי, נבחן משקלם של המניעים הזולתניים והדתיים-חברתיים בהשוואה למשקל המניעים האנוכיים בהחלטתם של צעירים חרדים בבחירת מסגרת שירות התנדבותי. בחינה זו התחשבה כמובן בפיחות שחל בתמריצים הממשלתיים הניתנים למשרתים החרדים במסלול זה.

2.2. מניעי המועמדים לשירות אזרחי

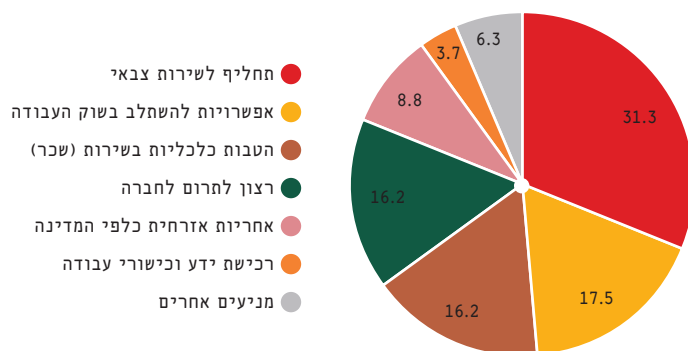
כפי שהראיתי, התמריצים לשירות האזרחי הלכו ופחתו עם השנים בשל שינויים בחקיקה הראשית, שיצרו חלופות נוחות יותר ליציאה לעבודה בגיל צעיר לגברים חרדים המעוניינים להשתלב בעבודה. בדיקת המניעים לכניסה לשירות האזרחי נבחנה בשני סבבים שונים: הראשון היה עם בוגרי השירות, אשר נשאלו על מניעיהם לשירות במבט רטרואקטיבי העשוי לכלול השפעות נלוות של תקופת השירות על מידת הדיוק של הדיווח בסקר; השני היה עם מתגייסים חדשים לשירות אשר נשאלו בנוגע למניעיהם, ולגביהם ניתן להניח שלא היו השפעות

50 פרס וליס, 1975; זנבר, 2010; Cnaan and Clary and Snyder, 1991; Goldberg-Glen, 1991

של תקופת השירות באשר לדיווח על מניעים אלו. נוסף על כך נבחנה סוגיית המניעים לשירות בקבוצות המיקוד שנערכו עם המשרתים.

תרשים 5

מניעים לשירות אזרחי
(באחוזים מכלל המתגייסים לשירות)*



* בקרב הבוגרים היו המניעים לשירות שונים מעט בהשוואה למניעי המתגייסים, כדלקמן: כ-27% בשל ההטבות הכלכליות בשירות (שכר, מענק ופקדון שחרור, הנחות בארנונה, הנחות במעונות יום ועוד); 24% בשל היות השירות חלופה נוחה לשירות צבאי; 12% בשל הרצון לתרום לחברה; 9% בשל הרצון לתרום למדינה; 14% בשל האפשרות להגדיל את הסיכויים להשתלבות בשוק העבודה; והשאר ממניעים אחרים.

כפי שאפשר לראות, ההצטרפות לשירות האזרחי בציבור החרדי נעשית בעיקר על בסיס מניעים אנוכיים, תועלתניים ותכליתיים ופחות על בסיס מניעים חברתיים או זולתניים. כשליש (31.3%) מהמתגייסים לשירות הצטרפו אליו כדי לקבל פטור סופי משירות צבאי, וקרוב לחמישית מהמתגייסים (17.5%) דיווחו שהמניע לשירות היה השתלבות בשוק העבודה לאחר השירות. נוסף על כך מתברר שלתמריצים הכלכליים ולשכר בשירות (דמי כלכלה) הייתה בכל זאת השפעה על הבחירה במסלול זה: כ-16% מהמתגייסים לשירות ציינו שזה

היה המניע העיקרי לגיוס. פחות מחמישית (כ־16%) מכלל המשרתים דיווחו שההצטרפות לשירות נעשתה בעיקר על בסיס מניע זולתני (רצון לתרום לחברה ולעזור לאחרים), ורק 1 מ־10 (כ־9%) הצהיר שהמניע היה אזרחי אידיאולוגי, המבטא מחויבות כלפי המדינה דרך השירות האזרחי. נוסף על כך, רק 4% מכלל המתגייסים ציינו את המניע של רכישת כלים וידע תעסוקתי כמניע ראשון להתגייסותם לשירות. כלומר, לרוב השירות האזרחי אינו נתפס כנתיב לתרומה לחברה או למדינה וגם לא כמסלול לרכישת כלים וידע תעסוקתי. הוא נתפס בעיקר כמספק את התנאים המאפשרים השתלבות בעבודה ומילוי החובה האזרחית כתחליף נוח לשירות צבאי. למשל:

נכנסתי לשירות בעיקר כדי לקבל פטור מהשירות הצבאי ולא להסתבך עם הצבא, ככה אוכל לצאת חופשי לחו"ל [...] אני "הסתבכתי" עם הצבא וכבר הגעתי לבקו"ם להתגייס. שם הודיעו לי על האפשרות של השירות.

חלק מהמתגייסים אכן מגיעים לשירות האזרחי כברירת מחדל ומתוך רצון שלא לשרת בצבא. הם בוחרים בחלופת שירות זו – אפשרות נוחה וקלה בהשוואה לשירות צבאי, הכולל תקופת טירונות ולבישת מדים, ובעיקר יוצר קונפליקט פנימי עקב היחס המסויג והעוין כלפי חובת הגיוס לצבא בציבור החרדי.⁵¹

2.3. השירות האזרחי כמסלול נוחות

ישנם גם מי שמתגייסים מסיבות אחרות, הקשורות לנוחות שבה ניתן לעשות שירות חלקי בלבד ללא השקעת זמן ומאמץ באמצעות הונאה של מערכת הפיקוח והבקרה על השירות:

ראש הכולל הבטיח לי שאם אעבור לכולל שלו הוא ישלם לי 3,000 ש"ח שזה פי שניים ממה שקיבלתי מהכולל הקודם שלי. עברתי אליו אבל הוא לא סיפר לנו שחלק גדול מהסכום הזה יהיה כביכול בתנאי שנעשה פעילות עם ילדים [בישיבה קטנה]

51 חקק, 2003; דרורי, 2005; ברק־ארז, 2010; מלאך, 2013; מלחי, 2017.

והכסף יגיע דרך השירות האזרחי. מה שקרה זה שבסוף הכולל הזה נסגר אבל אני נשארתי עם השירות.

מקרה זה מלמד על האופן שבו מגיעים המשרתים החרדים לשירות האזרחי כדי להשלים הכנסה ולזכות בהטבות כלכליות נוספות לקצבאות האברכים שלהם. תהליך זה זוכה לעידוד מצד רבנים וראשי ישיבות, המגייסים מתנדבים לשירות זה מטעמים כלכליים בלבד. המקרה הזה אינו יוצא דופן. במהלך המחקר נחשפה במלואה השיטה שלפיה אברכים בכולל מצטרפים לשירות האזרחי ונהנים מהטבות כלכליות רבות בתמורה לתשומות מעטות מצידם כמדריכים או כחונכים בישיבות המוכרות על ידי משרד הרווחה. במקרים שתוארו התגלה שעמותות וארגונים חרדיים מגיעים עם המשרתים להסכם שלפיו חלק מדמי הכלכלה (השכר) המועברים להם על ידי המדינה יגיעו לקופת הארגון החרדי, ובתמורה האחראים על המתנדבים לא יקיפידו איתם על מכסת שעות השירות הנדרשת על פי חוק.

מתברר אפוא שבמקרים רבים מאוד הפך השירות האזרחי למסגרת של מסלול נוחות המיטיב כביכול עם כל הצדדים במשוואת השירות: (1) המשרתים החרדים נהנים מתנאי שירות גמישים מאוד ובלתי מחייבים, המאפשרים להמשיך בשגרת חייהם ולהתנדב שעות בודדות בשבוע, ובמקרים קיצוניים להתחמק לגמרי ממחויבותם לשירות; (2) עמותות ומוסדות חינוך חרדיים נהנים מכוח אדם זול נוסף, שחלק משכרו משולם בידי המדינה במסגרת השירות; (3) כפי שנראה בהמשך, גם לעמותה המפעילה את השירות ולרשות לשירות לאומי-אזרחי יש אינטרס להעלים עין מתופעות אלו, כיוון שכך ניתן להגדיל את מספר המשרתים המדווחים על ידן.

2.4. הציפיות מהשירות האזרחי

כפי שהראיתי, המניעים לשירות האזרחי בציבור החרדי הם בעיקר תועלתניים, ולרוב אינם מגיעים ממקום של רצון אותנטי לתרום לחברה או למדינה. שירות כזה עלול ליצור תועלות נמוכות מאוד לפרט ולכלל. על כן גם הציפיות מהשירות, התקווה להשיג משהו מוחשי או תכליתי ממנו, נמוכות למדי וקשורות בעיקר לצורך בקבלת פטור מחובת השירות הצבאי (41%) וברצון להשתלב בשוק העבודה (24%) ולקבל הטבות כלכליות (מענק שחרור ופיקדון אישי) לאחר

השירות (17%). עם זאת, ישנו שיעור לא מבוטל של משרתים המצפים לתרום לחברה (24%) ולסייע לנזקקים במהלך השירות (18%).⁵²

הצרכים התכליתיים והתועלתניים נובעים במידה רבה מכך שרוב הגברים החרדים הם כבר בעלי משפחה בשלב שבו הם מועמדים לשירות אזרחי, ולכן התועלת שבשירות האזרחי נמדדת לאור מצבו הכלכלי והמשפחתי של המועמד. במילים אחרות, הגברים החרדים אינם "יכולים להרשות לעצמם" להתנדב ממניעים זולתניים אלא אם כן התועלת החומרית שבשירות משפרת את מצבם. אצל גבר חרדי נשוי נתפס השירות האזרחי כעול המתנגש במטלות חשובות אחרות במסלול חייו כגון לימודים בכולל ופרנסה:

עבור בת שירות דתית, ההתנדבות זה חלק ממסלול החיים שלה. אצל החרדים זה אחרת ולכן זה משפיע על היכולת לתרום באופן מלא בגלל שזה מתנגש עם סדר יום אחר שלהם. זה כורח, זה לא תמיד דבר רע, אבל לפעמים צריך לעשות את זה בליט ברירה לא תמיד מתוך בחירה [...] אבל בסופו של דבר הם ינסו לתמרן את ההתנדבות עם הכולל, עם הטיפול בילדים, עם העבודה ועוד משימות (רכז מתנדבים).

2.5. שביעות רצון מהשירות

מסקר הבוגרים עולה ששביעות הרצון מהשירות גבוהה למדי. כ-70% מכלל הבוגרים הביעו שביעות רצון רבה או רבה מאוד מהשירות (כ-46% היו מרוצים מאוד, וכ-24% היו מרוצים מהשירות). פחות מחמישית (15.7%) מהבוגרים הביעו שביעות רצון בינונית מהשירות שלהם, ושיעור דומה (14.2%) לא היו מרוצים בכלל מהשירות או היו מרוצים ממנו במידה מועטה בלבד. בחינת רמות שביעות הרצון הכללית מהשירות לפי מסלול השירות מלמדת שינוי שביעות רצון גבוהה יותר בקרב מי ששירת במסלול האזרחי-ביטחוני (3.9) בהשוואה למי ששירת במסלול האזרחי-חברתי (1.8).⁵³ נוסף על כך נמצא שכ-85% מהבוגרים

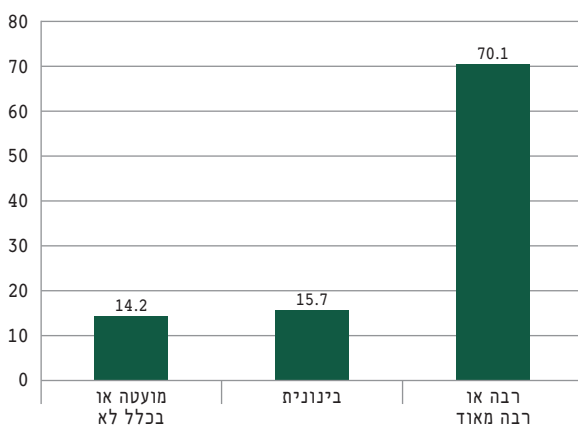
52 בשאלה זו אפשר היה לסמן יותר מחשובה אחת, ולכן סכום התשובות עולה על 100%.

53 הציון נע בטווח שבין 5 (במידה רבה מאוד) ל-1 (בכלל לא).

במסלול האזרחי-ביטחוני היו מרוצים או מרוצים מאוד מתפקידם בשירות, ו-80% היו מרוצים או מרוצים מאוד מהארגון ששירתו בו.

תרשים 6

שביעות רצון כללית מהשירות (באחוזים מכלל הבוגרים)



כפי שאפשר לראות, שביעות הרצון הכללית מהשירות ומהתפקידים בו גבוהה למדי ברוב המקרים המדווחים בידי הבוגרים. עם זאת, על רקע התיאורים שהוצגו לעיל (באשר לתכליות התועלתניות מהשירות ומסלול הנוחות בשירות) ישנו יסוד סביר להניח ששביעות הרצון הגבוהה מהשירות נובעת, לפחות בחלקה, מהקלות ומהנוחות שניתן לבצע בהן את רוב התפקידים בשירות. ייתכן גם שהסבר זה מבהיר את שביעות הרצון הגבוהה מהארגונים שהבוגרים שירתו בהם.

זאת ועוד, חשוב מאוד לשים לב לכך שבוגרי השירות האזרחי-ביטחוני הביעו שביעות רצון גבוהה יותר משירותם בהשוואה לעמיתיהם ששירתו במסלול האזרחי-חברתי. ממצא זה עשוי ללמד על כך שלשירות במסלול הביטחוני משמעות גבוהה יותר, ושהוא איכותי ומועיל יותר לפרט. כפי שנראה כעת, שביעות

הרצון הגבוהה מהשירות אינה קשורה בדרך כלל לתועלות שבוגרי השירות הפיקו ממסלול זה.

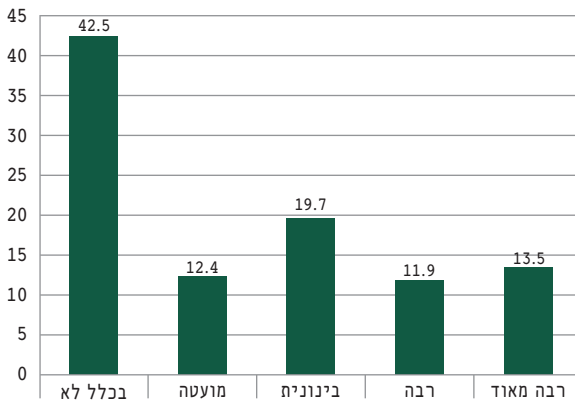
3. תועלות מהשירות האזרחי

בחינת התועלות מהשירות האזרחי מעלה תמונה עגומה למדי: למרות שביעות הרצון הגבוהה מהשירות, שיעור גבוה מבוגרי השירות אינם מדווחים על תועלות גבוהות מהשירות או על שינויים משמעותיים בהון האנושי והחברתי שלהם. התועלות מהשירות נמדדו כאן בכמה היבטים: (1) מיצוי יכולות וכישורים לצורך שיפור ההון האנושי וההון התרבותי של משרתים ובוגרים; (2) הגדלת ההון החברתי באמצעות יצירת מסגרות שירות משותפות המייצרות ממשקים בין אוכלוסיות מגוונות; (3) הגדלת אפשרויות להשתלבות בתעסוקה ובלימודים מקצועיים וגבוהים.

להלן דיווח הבוגרים בנוגע למידת מיצוי יכולותיהם האישיות במהלך השירות ותחושתם בנוגע להפקת תועלת אישית ממנו.

תרשים 7

מידת המיצוי של היכולות האישיות בשירות (באחוזים מכלל הבוגרים)



למעלה מחצי (כ-55%) מהבוגרים דיווחו שהם חשים שלא מיצו בכלל או מיצו במידה מועטה בלבד את יכולותיהם בתפקידים שביצעו בשירות האזרחי. כחמישית מהבוגרים העריכו שהם הצליחו למצות את יכולותיהם האישיות במידה בינונית, וכרבע בלבד מהבוגרים העריכו שהם הצליחו למצות את יכולותיהם במידה רבה או רבה מאוד. נוסף על כך בסקר נמצא ש-27.8% מהמשרתים החליפו מקום שירות בעיקר כיוון שביקשו למצוא מקום שיוכלו לתרום בו יותר או כיוון שלא הסתדרו עם הממונים עליהם.

לממצאים אלו ייתכנו כמה הסברים: (1) מיון ושיבוץ לוקים בחסר לתפקידים שונים בשירות ואי-התאמה בין מאפייני המשרתים לתפקידים שמילאו. לעיתים קרובות משרתים בשירות האזרחי אנשים שכבר מתנדבים בארגון מסוים או לומדים בו כתלמידי ישיבה ולאחר מכן מוצע להם (כמובא בציטוט לעיל) להצטרף לשירות האזרחי תמורת ההטבות הקיימות. כך לא מתבצעת התאמה בין כישורי ויכולות המשרת לבין צורכי ומאפייני הארגון, ובוודאי לא מתבצעים טיוב של צרכים לאומיים או קביעת סדרי עדיפויות של הקצאת תקנים לשירות;⁵⁴ (2) היעדר הכשרה והכנה מספקת לתפקידים השונים: כשליש מכלל בוגרי השירות ציינו שהם לא קיבלו הדרכה או הכנה מסודרת לתפקידם בשירות; (3) מוטיבציה כללית נמוכה של המשרתים בתפקידיהם.

גם אם נצא מנקודת הנחה שלא כל המשרתים והבוגרים אכן מעוניינים להשתלב בעבודה מייד לאחר השירות, בסופו של דבר חלק ניכר מהם אינם מקבלים כלים מספיקים להשתלב בעבודה ואינם רוכשים מקצוע או השכלה נוספים על אלו שעימם נכנסו לשירות. מצב זה מגביל מאוד את המוביליות החברתית והכלכלית הצפויה לאחר השירות, וכך עלולים להיות מונצחים המעמד השולי והעוני שמשקי בית חרדיים רבים שרויים בו.

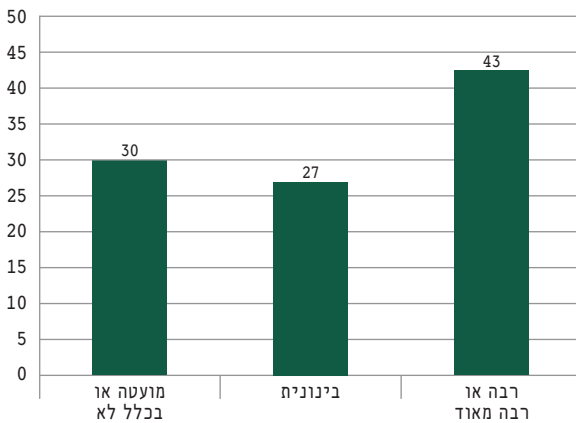
54 בדוח מבקר המדינה משנת 2015 ציין המבקר שלמרות התרעות ובקשות של מוסדות ממינהלת השירות לבצע תכנון אסטרטגי להקצאת תקני שירות לתחומים שונים הדבר לא בוצע, ולכן ישנו חשש להקצאת תקני שירות לא מיטביות שלא על פי צורכי מערכת החינוך, הבריאות והרווחה.

3.1. תועלות לפרט על פי מסלולי השירות

מידת התועלת העצמית מהשירות המדווחת בידי הבוגרים אינה גבוהה: כ-30% מהבוגרים העריכו שהשירות לא סיפק להם כל תועלת או שהתועלת הייתה מועטה. כ-27% העריכו את התועלת העצמית מהשירות במידה בינונית, ו-43% העריכו שהשירות הועיל להם במידה רבה או רבה מאוד.⁵⁵

תרשים 8

מידת התועלת של השירות למשרת
(באחוזים מכלל הבוגרים)



עם זאת, חשוב לזכור שמידת התועלות מהשירות האזרחי אינה אחידה, ותלויה בעיקר בסוג התפקיד והארגון שבהם שירתו הבוגרים. לצד דיווחים על תועלות נמוכות ואכזבה מהשירות, בעיקר עבור מי ששירת בארגונים חברתיים שונים, ישנם גם תיאורים של תועלות וסיפוק רב מהתפקיד ההתנדבותי, בעיקר

55 שאלה זו נוסחה כך: "בשירות שלי חרמתי לעצמי". המשיבים התבקשו לדרג את חשובותיהם בסולם אפשרויות בין 5 (במידה רבה מאוד) ל-1 (בכלל לא).

במסלול האזרחי-ביטחוני בארגונים בעלי משמעות כמד"א, משטרת ישראל או איחוד הצלה:

באיחוד הצלה אין הכשרה מסודרת לתפקיד אבל קיבלתי הרבה סמכויות. קיבלתי הרבה ביטחון עצמי, אני רוכש ציוד במאות אלפי שקלים של מכשירי החייה, אני נותן הצעות מחיר. יש לי סמכויות רבות, אני מאשר את ההפעלה של זה [וזאת] "מילה שלי", מייל שלי מול הספק קובע רכישה. באיחוד הצלה, האחראי רכש בארגון היה מתנדב בעבר בשירות אזרחי. זה ארגון שמתפתח וגדל. לכן הם מחפשים אנשים שלומדים אצלם מאפס [...] למדתי למשל לעבוד במערכת חשבשבת [...] בקיצור זה יכול להיות מקפצה לעבודה בתוך איחוד הצלה.

דוגמה נוספת למשרת שתקופת התנדבותו בארגון מד"א יצרה אצלו שינוי והביאה לתועלות משמעותיות:

בעבר הייתי עובד בשיפוצים וזה היה מחשבה מאוד מצומצמת, היום כשאני במד"א אני רואה עצמי כמישהו שממש עובד שם. זה מייצר גם פתיחות מחשבתית ואופקים יותר רחבים [...] התאהבתי בתחום, בעשייה של היום-יום, יש אווירה של "ביחד" של המשרתים החרדים. המשרתים עצמם הם קבוצה גדולה ואיכותית [...] השירות האזרחי עוזר לפתוח דלתות ולהרגיש טוב עם עצמך.

משרתים לא מעטים במסלולים אלו דיווחו שהשירות פתח עבורם אפיקים תעסוקתיים חדשים ואף הגביר את רצונם להמשיך ללימודים מקצועיים או גבוהים. לחונכים ולמדריכים בשירות הקנתה תקופה זו מימוניות וכישורים הוריים חדשים שלא היו להם לפני השירות. אף על פי כן בגורים ששירתו כחונכים לנוער חרדי או כמלווים לקשישים בפרויקט "והדרת" במסגרת המשרד לשוויון לחברתי תיארו מציאות שונה לחלוטין.

אני לא רואה תועלת ספציפית מהשירות [...] לא למדתי משהו מיוחד [...] אני עדיין לא יודע מה הכיוון שלי בחיים, לי אין תועלת. בשירות ביטחוני יש הרבה תועלות. [לסייע] לזקן זה

יותר להעביר את הזמן [...] מה כבר תוכל לעזור לקשיש בן 90
 [...] מבחינת הקידום שלך זה לא נותן משהו מיוחד, אתה בעיקר
 עושה מצווה.

תיאור זה מבוסס בעיקרו על ערכים דתיים ועל אמות מידה מוסריות הקשורים
 לעזרה לזולת ולמושג החסד. ערכים אלה חשובים ומרכזיים כשלעצמם בעולם
 הערכים החרדי, אך אינם קשורים לתכליות ולתועלות האישיות שאפשר להפיק
 מהשירות.

כשנשאל אחד ממשתתפי קבוצת המיקוד בנוגע לתועלת ולתרומה העיקרית
 עבורו מהשירות בחר לענות בצניות על שאלה זו, כאשר עמיתו לקבוצה מגחכים
 ומאשרים את תשובתו בדיעבד:

אני השתפרתי בהקפדה על זמנים: למדתי להתקשר בשעה
 המדויקת בבוקר ואחר הצהריים [למקום השירות] ולדווח כניסה
 ויציאה. למדתי בעיקר איך להחתים כרטיס.

דומה שתפקידים שונים ורבים בשירות האזרחי אינם מביאים תועלת אישית או
 מקצועית רבה למשרתים ולבוגרים בציבור החרדי. גם התגובות בנוגע לתרומה
 לקהילה, לחברה ולמדינה היו מעורבות ותלויות מאוד במאפייני המשרתים
 ובסוג ההון החברתי והתרבותי שלהם, ובעיקר בפרופיל התפקיד בשירות.

לסיכום, רבים מהמשרתים במסגרות החירום וההצלה דיווחו במסגרת המחקר
 האיכותני על רכישת יכולות ומיומנויות תעסוקתיות ואחרות גבוהות ואיכותיות
 יותר בהשוואה לרוב עמיתיהם ששירתו בתפקידי חניכה וליווי במסלולי השירות
 האזרחי-חברתי, המתקיימים כאמור בתוך עמותות חסד וארגונים חרדיים שונים.

4. השירות האזרחי ושוק העבודה

הקשר בין השירות האזרחי לשוק העבודה משמש אינדיקציה חשובה לאיכות השירות ולמוטיבציה התעסוקתית של המשרתים ושל הבוגרים. קשר זה נבחן במחקר הנוכחי ובמסגרת סקר ייעודי שנערך בעבר (2010) על ידי מינהל המחקר במשרד הכלכלה.⁵⁶ המחקר הנוכחי בחן הן את ההיסטוריה התעסוקתית של המשרתים והן את איכות התעסוקה שלהם לאחר השירות האזרחי. ממצאיו מלמדים שפחות מחצי (47.4%) מהמשרתים עבדו בתום שירותם. מדובר בשיעור מועסקים הדומה למדי לשיעור המשרתים שעבדו קודם השירות (41.8%).⁵⁷ כלומר, מדובר בגידול של 5.6% בלבד בשיעור המועסקים מייד לאחר תקופת השירות (ראו תרשים 9). לשם השוואה, שיעור התעסוקה של בוגרי השירות האזרחי היה נמוך משיעור התעסוקה הממוצע של גברים חרדים ברבעון השני לשנת 2018, שעמד על 51.4% (על פי נתונים פנימיים של הלמ"ס שלא פורסמו).

ממצא זה מחזק את ההערכה שחלק ניכר מהמשרתים מתייחסים למסלול השירות בעיקר כאל מקור להשלמת הכנסה ולא כאל שער לעולם העבודה. לפיכך השירות משמש חסם לעבודה ולא זרז או מנוע תעסוקתי, שכן הוא מאפשר להם להישאר בכולל ובישיבות בלי לרכוש מקצוע או השכלה שיסייעו להם בשוק העבודה.

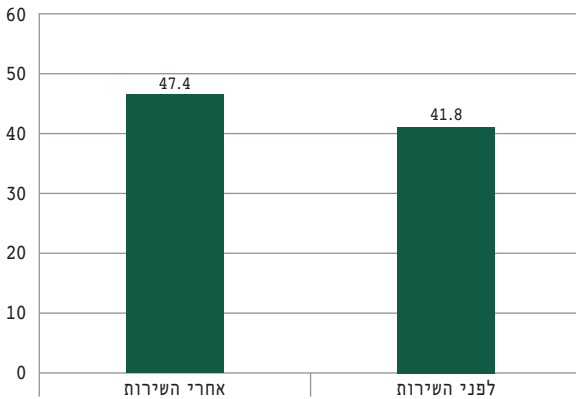
56 אחד הממצאים ממחקר זה, מתחילת העשור הנוכחי, הראה ששיעור התעסוקה לאחר השירות של בוגרי השירות בתפקידים מקצועיים או מקצועיים למחצה עמד על 73% והיה גבוה משמעותית משיעור התעסוקה הנמוך (40% בלבד) של מתנדבים ששירתו כחונכים או כמדריכי נוער (שהם כזכור רוב רובם של המשרתים החרדים בשירות האזרחי). שיעור התעסוקה של כלל הבוגרים עמד אז על 48% בלבד. גם במחקר זה עלה שרוב המשרתים לא קיבלו הכנה משמעותית לתפקידם בשירות ושחלקם לא היו מרוצים מהשיבוץ לתפקידים השונים בשירות.

57 בסקר נשאלו הבוגרים אם הם עבדו לפני השירות ולאחריו. כך אפשר היה לעקוב אחר דיווח על תעסוקה של הבוגרים לאורך זמן.

נוסף על כך מתברר שהבוגרים לא ייחסו קשר ישיר בין תקופת שירותם ותפקידם ההתנדבותי למשרה שלהם בשכר (בקרב מי שעבד). קרוב לשני שלישים (62.5%) מהבוגרים העובדים דיווחו שהשירות האזרחי לא סייע להם בכלל להתקבל לעבודתם, ו-13% העריכו שהוא עזר להם להתקבל למקום העבודה במידה בינונית. כעשירית בלבד מהבוגרים העריכו שהשירות סייע להם להתקבל לעבודתם במידה רבה. זו אינדיקציה נוספת לקשר החלש בין תקופת השירות ורוב התפקידים בו לשוק העבודה ולתרומה הנמוכה יחסית של תקופה זו לרכישת מיומנויות תעסוקה וידע על שוק העבודה.

תרשים 9

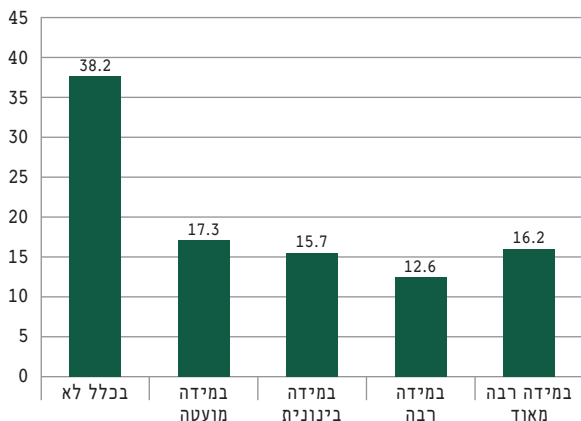
שיעור מועסקים לפני ואחרי השירות האזרחי
(באחוזים מכלל הבוגרים)



נוסף על כך שיעור התעסוקה של הבוגרים נמוך להפליא, ולא זו בלבד אלא שרוב משלחי היד של הבוגרים שעבדו לאחר תום השירות קשורים לתחומי עיסוק מוגבלים ומקובלים בקרב גברים חרדים: משרות חינוך והוראה, פקידים ומזכירים במוסדות חסד חרדיים שונים, עובדי ייצור לא מקצועיים ואנשי מסחר זעיר אשר כ-80% מהם עובדים במשרה חלקית. ואכן, רבים מבוגרי מסלול זה העריכו שהשירות האזרחי לא שימש מקפצה לשוק העבודה ולא סיפק להם ניסיון תעסוקתי משמעותי.

תרשים 10

הערכת השירות כמסלול המספק נקודת זינוק לשוק העבודה
(באחוזים מכלל הבוגרים)*



* המשיבים התבקשו לדרג את מידת הסכמתם להיגד הבא: "השירות נתן לי נקודת זינוק טובה לשוק העבודה".

למעלה מחצי (54.5%) מהבוגרים סברו שהשירות האזרחי לא סיפק בכלל (או במידה מועטה) נקודת זינוק טובה לשוק העבודה. רק 16.2% מהם סברו שהשירות סיפק נקודת זינוק טובה לשוק העבודה במידה רבה מאוד. כמו כן רק 13.5% מהבוגרים שקלו לעסוק במקצוע או בתחום העיסוק ששירתו בו. נתון זה עשוי ללמד על האופן שבו נתפס השירות בידי מרבית הבוגרים: מסגרת לא מחייבת שאינה מכשירה ומכינה את בוגריה כראוי לשוק העבודה. הקושי המרכזי של בוגרי השירות האזרחי הוא בכך שרובם לא רכשו מיומנויות וכלים להתמודד על משרות בשוק העבודה, ולא בהכרח אי־רכישת מקצוע ספציפי.

ממצאים אלו לא נסתרו מעיני ראשי הרשות לשירות לאומי־אזרחי לאורך השנים. ברור היה שאם תימצא הדרך לשפר משמעותית את הכנת הבוגרים לשוק העבודה עשויה להתגבר המוטיבציה לשירות אזרחי בציבור החרדי, המשווע לפתרונות תעסוקתיים ולגשרים אל עולם העבודה הלא־חרדי. לפיכך נעשו לאורך השנים ניסיונות לגיבוש חבילת הכשרה והכנה לתעסוקה המתנדבי השירות האזרחי במשך כל תקופת השירות. אולם הניסיונות נתקלו בהתנגדויות

של משרד האוצר הן עקב חוק השירות, המגביל את האפשרות לרכוש הכשרה מקצועית במסגרת השירות על חשבון שעות ההתנדבות, והן עקב אילוצים ומגבלות תקציביים. לכן לא יצאו תוכניות מינהלת השירות בנושא זה מן הכוח אל הפועל אך שהיה ברור למנהלי השירות הלאומי-אזרחי שזהו חסם מהותי בהגדלת היקפי המתגייסים לשירות.

משום כך כבר כמה שנים הרשות מחייבת את מסיימי המסלול להשתתף בסדנת הכנה לשוק העבודה על אף העובדה שחלקם אינם מעוניינים בכלל להשתלב בעבודה. למעשה, קרוב ל-60% מהבוגרים שהשתתפו בסדנת הכנה לעבודה של השירות הלאומי-אזרחי ציינו שהיא לא סייעה להם בכלל בחיפוש עבודה או בפנייה לגורמי הכוון והשמה מקצועיים אחרים.⁵⁸ יש לציין כי למרות שתוכני הסדנה עוסקים בחיפוש עבודה ומספקים מסגרות לימוד המותאמות לאורח החיים החרדי עדיין מגלים המשתתפים התנגדות חריפה לעצם קיומה של הסדנה. זאת ועוד, רשות השירות שומרת על עמימות ואינה מעדכנת את משתתפי הסדנה על תוכני הסדנה ועל מטרתיה. הסדנה מוצגת כסדנה למשתחרר (ולא כסדנת תעסוקה), שמענק השחרור מותנה בהשתתפות בה. כמו כן קיום הסדנה לא בשעות השירות מנמיך מאוד את רמת המוטיבציה, הנמוכה ממילא, להשתלבות בעבודה ובסדנה.

במהלך שנת 2018 החלה להתגבש ברשות לשירות לאומי-אזרחי בשיתוף מיזם תבת (תנופה בתעסוקה) של הג'וינט וממשלת ישראל⁵⁹ תוכנית נוספת לחיזוק ההיבט התעסוקתי עבור המשרתים והבוגרים, במתווה המשתנה בהתאם למסלול השירות. הואיל ונושא זה נתפס כנושא קריטי ההכרחי להצלחתו של השירות האזרחי בכללותו, ניתן להניח שבעתיד יעשו מאמצים לחולל בו

58 מהם 17.5% ציינו שהסדנה לא הייתה רלוונטית בכלל עבורם, מסיבות שונות. יודגש שבשונה מרשויות הצבא במסלולי השירות הצבאיים-מקצועיים לציבור החרדי (שח"ר), הרשות לשירות הלאומי-אזרחי מתנה את קבלת הפיקדון ואת מענק השחרור של הבוגרים בהשתתפות בסדנה בת יומיים להכנה לעבודה. הסדנה מועברת בידי חברת ייעוץ פרטית במרכזי האוכלוסייה החרדיים העיקריים בירושלים ובבני ברק.

59 תבת הוא מיזם משותף של הממשלה וג'וינט ישראל, שנועד לקדם ולפתח תוכניות תעסוקה מתקדמות לאוכלוסיות שמחוץ לשוק העבודה, ובהן ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, ועוד. המיזם פועל משנת 2006.

שינויים שבעזרתם אפשר יהיה להציע למשרתים ולבוגרים כלים טובים יותר להכנה ולהכוונה לתעסוקה איכותית ובכך למשוך משרתים חדשים. אולם מכיוון שעדיין יש מגבלות חוקיות בנוגע להיקף השעות הנלמדות במסגרת השירות, וההתנגדויות למסלולי הכשרה אלו בשירות נותרו בעינן, אין זה ברור עד כמה אפשר יהיה באמת לחולל שינוי מהותי בדימויו של השירות כמסלול מיטבי לתעסוקה כפי שנתפס למשל מסלול השירות המקצועי הצבאי (שח"ר) לציבור החרדי (מלחי, 2017). מלבד זאת, מסקר הבוגרים למדנו שרק 4% מהמשרתים רואים בשירות הנוכחי מסגרת שיוכלו לרכוש בה ידע וניסיון תעסוקתי בעלי משמעות. נתון זה מעיד גם הוא על חוסר הרלוונטיות של השירות כמחולל תעסוקתי איכותי עבור אוכלוסיית המשרתים החרדים.

היבט נוסף המיוחס לחוסר היעילות שבהפעלת השירות האזרחי קשור לכך שתפקידי המשרתים אינם אמורים לתפוס מקומות עבודה של עובדים בשכר (חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, סעיף 6 (ב) (1)). אך על פי כן ישנם תיאורים של משרתים המצביעים על חריגה מהוראה זו:

אני לא מרגיש שאני תורם. יש להם [לשב"ס] כסף בשביל השירות, אבל לדעתי מישהו אחר היה יכול לעשות את העבודה שלי בשכר [...] ככה אני מרגיש.

הדברים האלה מציינים בעיה נוספת המצויה בשירות האזרחי, אשר לה השלכות רוחב מקרו כלכליות ותעסוקתיות ניכרות. סוגיה זו נוגעת לכלל אוכלוסיות המשרתים, ולא רק לציבור המשרתים החרדים. מכיוון שהשירות הלאומי-אזרחי מתבצע במערכות ציבוריות וחברתיות מגוונות שחסרות בהן ידיים עובדות לא מקצועיות, הסתמכה מינהלת השירות האזרחי-לאומי על עיקרון אוניברסלי בשירות לאומי לצעירים (national youth service), הקובע שתפקידי המתנדבים הצעירים לא יתפסו בשום אופן משרות בשכר (עקרון הניטרליות של שוק העבודה) או ימנעו כניסה של עובדים למשרות חדשות בשכר (מלחי ופפרמן, 2015; Mycock and Tonge, 2011). למרות הניסיונות לשמור על עיקרון זה עולות מעת לעת טענות בדבר השלכות שליליות ונזקים לעובדים בשכר, בפרט בתחומי הרווחה והבריאות, עקב כניסה מסיבית של מתנדבים צעירים לא מנוסים או מקצועיים לתפקידים הדורשים עובדים מקצועיים בשכר.

לסיכום פרק זה ניתן לומר שהתועלות מהשירות האזרחי ברמת הפרט והכלל נמוכות ומוטלות בספק, בעיקר אם מתמקדים בחלק הארי של המשרתים במסגרות פנים-חרדיות ובתפקידים חברתיים שונים במסלול החברתי. התועלות נמדדו כאן בכמה היבטים. מבחינת הפרט אפשר לבחון את התועלות ב־3 רמות: (1) מיצוי יכולות וכישורים לצורך שיפור בהון האנושי ובהון התרבותי של משרתים ובוגרים; (2) הגדלת ההון החברתי באמצעות יצירת מסגרות שירות משותפות המייצרות ממשקים בין אוכלוסיות מגוונות; (3) הגדלת אפשרויות להשתלבות בתעסוקה ובלמידים מקצועיים וגבוהים. אפשר לומר שבשלוש הרמות הללו מידת התרומה של השירות האזרחי – בפרט במסלולים ובתפקידים הקשורים בשירות האזרחי-חברתי – נמוכה ואינה משמעותית. גם מבחינת התועלת לכלל מידת התרומה של השירות האזרחי לחברה ולמדינה על פי דיווחי המשרתים והבוגרים עצמם, וכן – כפי שנראה כעת – על פי דיווח בעלי תפקידים שונים בשירות זה, היא נמוכה.

5.

תרומת השירות האזרחי לחברה ולמדינה: זווית הארגונים והעמותות המוכרות

גם בין העמותות המוכרות, שבהן ישנו שירות אזרחי לציבור החרדי, היחס למשרתים ולתועלות מהשירות תלוי מאוד בסוג הארגון ובמהות התפקיד ההתנדבותי. ככלל, מסגרת מסלול השירות האזרחי-חברתי נתפסת כמסגרת שירות פחות משמעותית ואיכותית:

לדעתי מי שמסיים שירות אזרחי מפספס מאוד את עניין המשמעת וההבנה של עבודה בתוך ארגון היררכי. כל העניין של עמידה בזמנים למשל שבצבא מקפידים עליו יותר, זה חסר בשירות האזרחי ההתנדבותי לעומת הצבא. לכן יש מינוס מסוים בשירות שלא קיימת בו משמעת צבאית או משמעת ברמה אחרת. בוגרי שירות צבאי, בדרך כלל יש להם יותר הבנה של

מה זה משמעת והיררכיה ארגונית, בשירות האזרחי זה מאוד מיונר [...] פעם השירות היה הרבה יותר מקובל בחברה החרדית ואף מקור לגאווה, לא הסתירו את זה. היום זה ההפך! יש לא מעט מתנדבים שאם אני הייתי מנהל שלהם בשכר הם מזמן היו מפוטרים (רכז מתנדבים).⁶⁰

התועלת הנמוכה מהשירות האזרחי נובעת מהמבנה הלא מחייב של תקופת השירות ומהיעדר פיקוח או הדרכה רציניים בתפקידים שונים בתוך מסגרת השירות האזרחי-חברתי. המשרתים אינם רוכשים כלים, מיומנויות רכות ומיומנויות תעסוקתיות (employability) הנדרשים להשתלבות בעולם התעסוקה של חברת השוק המערבית. לפי תיאור זה, בוגרי השירות האזרחי במסלול החברתי אינם רוכשים מיומנויות חיוניות כגון עמידה בזמנים, משמעת, עבודת צוות ויכולת לעבוד בארגון היררכי גדול. ההשוואה של רכז זה לבוגרי שירות צבאי מתבקשת כיוון שמחקרים קודמים מראים שאלו בדיוק התכונות הנדרשות בשוק העבודה, המסייעות לבוגרי שירות חרדים להצליח בחיים האזרחיים בכלל ובשוק העבודה בפרט (מלחי, 2017). השירות הצבאי מסמן את בוגרי החרדים כמתאימים למשרות שונות במשק עבור מעסיקים שאינם חרדים דווקא הודות לתכונות שהזכיר רכז המתנדבים, אשר בדרך כלל אינן נרכשות ברוב התפקידים בשירות האזרחי-חברתי.

רכז המתנדבים בארגון החירום וההצלה מד"א תיאר, לעומת זאת, מציאות שונה לחלוטין.⁶¹ השירות במד"א הוא תרומה חיונית והכרחית לארגון מבחינות רבות. למרות שגם במסלול זה ישנה גמישות מסוימת בשעות שניתן להתנדב בהן, הפיקוח על המתנדבים בארגון זה הרבה יותר מחמיר וקפדני. בתהליך המיון והקבלה למד"א נבחרים רק משרתים המעוניינים לבצע שירות בעל משמעות, ומובהר להם בריאיון הקבלה שאי-אפשר לעגל פינות במהלך השירות בארגון. המשרתים במד"א עוברים קורס חובשים, וחלקם גם מוכשרים כנהגי אמבולנס. מתנדבים אלו מחויבים לשרת במדי מד"א, ולכן משמעות רבה מאוד באשר למידת המחויבות לארגון ולרצינות בתפקיד. כך מתאר האחראי על המשרתים

60 ההדגשה שלי.

61 חשוב להבהיר שהשירות האזרחי במד"א הוא שירות על-תקני. כלומר, הוא לא בא על חשבון עובדים בשכר או מתנדבים מאוכלוסיות אחרות.

החרדים במד"א את גישת הארגון כלפי השירות האזרחי ואת אופן הפעלת השירות בו:

במקרה של מד"א אני חייב לומר ולהדגיש כי מדובר בשירות רציני ומקצועי אבל מנגד יש לנו גמישות והבנה לצרכים שלהם [...] הם לא יחליטו על דעת עצמם אלא באישורנו ובשיח מולנו. כמעט כל התפקידים אצלנו הם תפקידי שטח משמעותיים, ואם הם כבר כאן [הכוונה היא] להשקיע את כל כולם בתפקידים שלהם. אחת לכמה זמן אנחנו עושים להם פעילות העשרה ולמידה. למשרתים במד"א יש תרומה מכריעה ממש! מד"א מסתכלת על כך כפרויקט דגל משמעותי גם ברמת שילוב החרדים בארגון ובעיר ירושלים. הכפלנו בעזרתם את מספר האמבולנסים בעיר [ירושלים] וגם רמת השירות השתפרה מאוד, והיעד הוא כמובן הצלת חיי אדם בדרך המהירה והמקצועית ביותר. הפרויקט הזה משרת את היעד באופן משמעותי מאוד. הם ממשיכים להתחבר למד"א גם אחרי השירות האזרחי, חלקם מדבר על עבודה בארגון וממשיכים להתנדב אצלנו בהמשך.

מדברים אלו עולה שהשירות האזרחי במד"א ובארגונים נוספים במסלול האזרחי־ביטחוני הוא שירות בעל משמעות ואיכות גבוהות יותר מרוב התפקידים המבוצעים בשירות האזרחי־חברתי בתוך המגזר החרדי. למרות שמדובר בשירות מוקפד ומלא, מד"א הצליחה לגייס בזמן קצר מספר גדול יחסית של מתנדבים חרדים לשורותיה. בעת עריכת הריאיון (דצמבר 2017) שירתו בארגון 84 איש במסגרת השירות האזרחי, ועשרות נוספים, שהתנדבו לעבוד בו שלא במסגרת השירות. נוסף על כך דומה שישנו פוטנציאל גדול לגיוס חרדים נוספים לשירות אזרחי בארגון זה ובארגונים דומים. תרומת המשרתים החרדים למד"א לא תסולא בפז. החובשים ונהגי האמבולנסים החרדים מספקים שירות מקצועי ואמין בריכוזי אוכלוסייה מגוונים בירושלים ובסביבתה ובעיקר משמשים גשר חיוני בין האוכלוסייה החרדית לבין הארגון. עם זאת, חשוב לזכור שאין זה גוף ממשלתי־מדינתי אלא ארגון הצלה אוניברסלי המשרת את כלל הציבור ומעורר פחות התנגדות מאשר גופי איפה מדינתיים כמו משטרת ישראל. השירות במשטרה מורכב ותובעני יותר בהשוואה לשירות במד"א או באיחוד הצלה, ונתפס כפסול בקהילות חרדיות רבות. למרות זאת, השירות במשטרה

הוא שירות איכותי ומקצועי המייצר תועלות רבות למשרתים ברמת הפרט ולמשטרה ברמת הארגון:

אנחנו מנסים למצוא להם תפקידים עם משמעות ותפקידים שמתאימים לנטיות הלב שלהם ולכישורים. תפקידים שיפתחו אותם מבחינה מקצועית מצד אחד, ומצד שני גם יועילו לארגון. תפקידים שיעזרו להם בעתיד בתעסוקה ובלימודים. אין סתירה בכלל בין פיתוח אישי והתועלות של הארגון, ההפך הוא הנכון [...] זו מערכת עם הרבה אחריות, עם משימות, עם החתמת כרטיס נוכחות. יש הכשרה משמעותית והם עוברים גם תהליכי מיון משמעותיים.

תהליך המיון, השיבוץ וההכשרה במשטרה (המתואר לעיל על ידי ראש חוליית שילוב חרדים) וההשקעה הרבה בהון האנושי של המשרתים החרדים בארגון זה מביאים תועלת רבה לפרט ולכלל. עם זאת, שילוב מעין זה מורכב משום שעדיין אין די תמריצים עבור חרדים המעוניינים לשרת במשטרה. משטרת ישראל נתפסת כגוף המתנכל לחרדים, ומידת האמון של הציבור החרדי בו נמוכה מאוד.⁶²

6.

נשלים ואתגרים במבנה הארגוני, בפיקוח ובבקרה

מבנה הפעלת השירות האזרחי כיום בידי הרשות לשירות לאומי-אזרחי דומה למדי למבנה הפעלת השירות הלאומי. כלומר, רשות השירות היא הגוף הממשלתי הממונה על מערך ההתנדבות הממלכתי. נכון לכתובת מחקר זה (קיץ-סתיו 2018), הרשות כפופה לשר החקלאות ופיתוח הכפר ממפלגת הבית היהודי.

62 על פי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2016 (הרמן, כהן, בובליל ועומר, 2016), רק כשליש מהחרדים (34%) נותנים אמון במשטרת ישראל, בהשוואה ל-43% מהציבור היהודי הלא-חרדי, ובהשוואה לשני שלישים מהחרדים (66%) הנותנים אמון בצה"ל.

בהתאם לדוח מבקר המדינה (2015), הקצאת התקנים לשירות הלאומי והאזרחי איננה מתבצעת באופן מיטבי ולא בהתאם לצרכים של המערכות הממשלתיות שבהן משרתים צעירים מאוכלוסיות שונות ובכלל זה המאוכלוסייה החרדית. במקום שהצרכים הממשלתיים של מערכות השלטון יוצגו לפני רשות השירות ובהתאם להם יוקצו תקנים הולמים ונדרשים (גישת bottom up), מקצה רשות השירות תקנים למשרדי ממשלה ולגופים אזרחיים בעלי אמצעים כספיים המסוגלים לקנות תקנים על פי שיקול דעת לא אחיד ולא בהתאם לצרכים (top down). איתור, שיבוץ וליווי המשרתים במסגרת זו נעשים בידי **גוף מתפעל** המשמש זרוע ביצועית של הרשות הממלכתית. תהליכים אלו מבוצעים באמצעות גורמים חיצוניים לרשות, כיוון שזו חסרה את כוח האדם העצום הנדרש לתפעול נרחב של כלל השירות הלאומי והאזרחי. כיום ישנם 8 גופים, שהם עמותות של המגזר השלישי, המתפעלים ומשבצים מתנדבים מאוכלוסיות שאינן חרדיות, ובכלל זה את נשות הציבור הדתי-לאומי, מתנדבים מהציבור הערבי ומתנדבים בעלי מוגבלות.⁶³

הפעלת השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית, לעומת זאת, נעשית בידי **גוף מתפעל אחד** בלבד, עמותה מוכרת הנבחרת באמצעות מכרז המפורסם בידי הרשות לשירות לאומי-אזרחי. בשנים הראשונות להפעלת מסלול זה, 2009-2012, הופעל השירות בידי ארגון "עֲרָבִים" שהיה קשור לעמותות מגדלור בראשות הרב יצחק דוד גרוסמן, אשר פיתח וגיבש תורת הפעלה למסלול חדשני זה. באפריל 2012 פרסמה מינהלת השירות מכרז לאיתור שני גופים מפעילים למתנדבים חרדים (אלמסי, 2012). במכרז נדרש מן הגוף ניסיון בתפעול שירות התנדבותי לחרדים בהיקף של כ־1,000 משרתים בשנה, וכן ניסיון בהשמה תעסוקתית של עובדים מהציבור החרדי. בסופו של דבר, ועקב אילוצים שלא התבררו לאשורם, נבחר במכרז גוף אחד, האחראי על תפעול השירות האזרחי לציבור החרדי גם כיום (2012-2018).⁶⁴

63 אלו הן העמותות המפעילות את השירות הלאומי לאוכלוסיות מתנדבים לא-חרדיות: האגודה להתנדבות – שירות לאומי; עמותת בת עמי; העמותה לשוויון חברתי ושירות לאומי במגזר הערבי בישראל; היחידה העירונית לשירות אזרחי-לאומי בעיריית ירושלים; עמינדב – אגודה תורנית להתנדבות; עמותת ש"ל; עמותת שלומית.

64 המכרז האחרון לגוף המפעיל פורסם בשנת 2017, וגם בו זכתה עמותת חברים.

הפעלת השירות נתונה כיום בידי עמותת חברים, מיסודה של עמותת רחשי לב. כיוון שמספר המשרתים החרדים קטן בשיעור ניכר ממספר המשרתים מאוכלוסיות אחרות, ריכוז כלל הפעלת השירות האזרחי בידי עמותת אחת הוא סביר ומתקבל על הדעת. אף על פי כן הפעלה ממושכת בידי אותה עמותת יצרה אתגרים חדשים שלא תרמו בכלל להגדלת מספר המשרתים החרדים במסלול זה ולא סייעו בשיפור מסלולי השירות.⁶⁵ בהפעלת השירות האזרחי לציבור החרדי נוצר מצב פרדוקסלי: העמותה המפעילה מתוגמלת בידי הרשות לשירות אזרחי על כל משרת/מתנדב חדש המגויס לשירות. הואיל והעמותה מעוניינת להגדיל את מכסת המשרתים ולעמוד ביעד הממשלתי, היא מעלימה עין מחריגות ומניהול לא תקין של השירות בגופים חברתיים למיניהם. כך עולה מהעדויות שהוצגו לעיל, על אף העובדה שהפיקוח על המשרתים מבוצע על ידי חברה חיצונית אחרת. לכל הדעות זהו **כשל חמור ביותר במערך הפיקוח והבקרה על המשרתים**, אשר הרשות לשירות לאומי-אזרחי חייבת לתת עליו את הדעת ולתקנו בהקדם האפשרי.

ממצאי דוח מבקר המדינה ומהראיונות האישיים שנערכו במסגרת מחקר זה עולה שהרשות לשירות לאומי-אזרחי מקיימת פיקוח ובקרה רופפים למדי על מערך המשרתים. למעשה, הגוף המתפעל והרכזים שלו הם אלו שביצעו כביכול את הביקורת על המשרתים. כל זאת על אף העובדה שבהסכם עם הגוף המתפעל נקבע שגוף זה אמור לפעול כספק שירותים בלבד וכזרוע ביצועית של הרשות, ולא כגוף אכיפה וביקורת. מצב זה פסול מיסודו, כיוון שהגוף המתפעל ממומן כאמור על בסיס מספר המתנדבים שהוא מגייס ולכן אין לו כמובן שום עניין לדווח לרשות לשירות לאומי-אזרחי על חריגות מנוהלי השירות הקבועים בחוק. כך נוצר מצב שבבוא הגוף המתפעל לדווח או להמליץ על הפסקת שירות במקרים קיצוניים, הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים מובהק ולפגוע במישרין בתגמוליו ובהכנסותיו מתפעול השירות.

65 עלות התקורה של הגוף המפעיל לכל משרת היא כ-380 ש"ח. למרות שעמותות נוספות וגדולות, כמו יד שרה ועמותת עלי שיח, ניגשו למכרז, עמותת רחשי לב היא שזכתה בו בשל המחיר הנמוך שהציעה, והפכה בסופו של דבר לזוכה יחיד במכרז. במכרז האחרון שפורסם בשנת 2017 נקבע תנאי סף שלפיו על המתמודדים להוכיח ידע בהשמה של 2,000 חרדים בשנה, רף שפסל מתמודדים רבים מלגשת למכרז.

בשל כך מצאה ביקורת המדינה שוב ושוב לאורך השנים חריגות בוטות ובולטות כמו גם ליקויים ברורים במילוי דוחות הנוכחות של המשרתים (האמורים להיות ממולאים אך ורק על ידם) ובתהליך אישורם. גם במסגרת ביקורות פנימיות במסלול השירות האזרחי-ביטחוני נמצאו חריגות ואי-סדרים נרחבים במילוי חובת דיווחי הנוכחות של המשרתים, ובכלל זה דיווחים שנעשו בידי חלק מרכזי הגוף המתפעל (עמותת חברים) ולא בידי המשרתים עצמם כנדרש. מכאן שהרשות לשירות לאומי-אזרחי אינה מפקחת, מגדירה ואוכפת נהלים ברורים לחובת דיווח הנוכחות של המשרתים החרדים במסלולים השונים. יתר על כן, עד לאחרונה עמדת הרשות הממלכתית לשירות לאומי-אזרחי הייתה שהגברת הפיקוח והבקרה על המשרתים עלולה לפגוע במישרין במוטיבציה לשרת וביכולת להגדיל (כנדרש לפי יעדי הממשלה) את מספר המשרתים החרדים במסלול, דבר שלא התממש בכלל בשנים האחרונות.⁶⁶

אף על פי כן, להערכתי, רשות השירות אינה בהכרח אמורה לפקח ישירות על כל מתנדב ומתנדב אלא כאמור לקבוע ולנתב את המדיניות ואת האסטרטגיה של השירות. על כך יורחב בהמשך, בפרק המלצות המחקר.

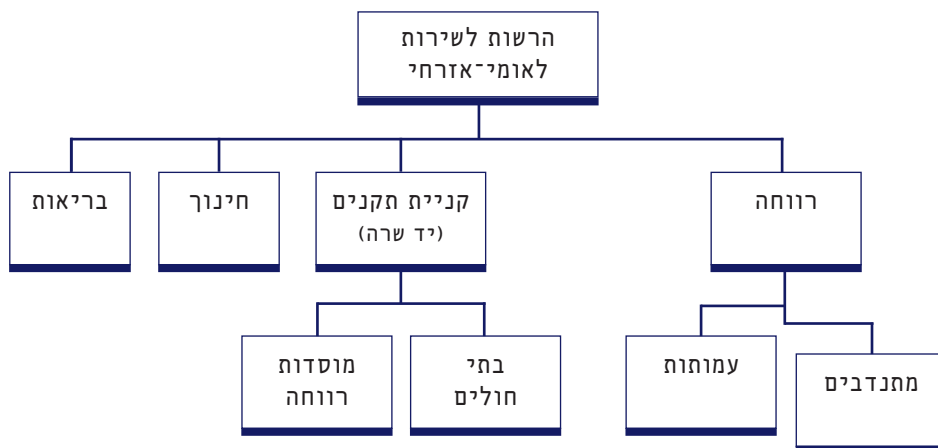
עד היום בוצעה הבקרה על השירות האזרחי בידי חברת בקרה חיצונית (חברה עסקית) הבודקת את נוכחות המשרתים במקומות השירות. כדי להפיק רווח מפעילות הבקרה על ידי החברה החיצונית, היקף הביקורות גבוה יחסית (כ־12 ביקורות ביום, ויותר), אך אינו מעמיק דיו ואינו עוסק בתוכני השירות ובאיכות. לרוב הביקורת אינה אפקטיבית במיוחד, שכן חולפים כמה חודשים עד שהרשות מדווחת בחזרה לעמותה המבוקרת על תוצאות הביקורת.⁶⁷ זהו למעשה משחק חתול ועכבר בין הרשות, החסרה כוח אדם ומשאבים לביצוע התהליך, לבין העמותות שבהן משרתים המתנדבים החרדים. לבסוף, הגוף המתפעל – עמותת חברים – הוא המדווח לרשות על מספר המשרתים בכל ארגון ומוסד. לגוף זה יש

66 הדברים נאמרו בדיון של צוות המעקב של הרשות לשירות לאומי-אזרחי ליישום חוק טל, פברואר 2012, על פי דוח פנימי של הרשות.

67 חולפים כמה ימים עד שחברת הביקורת מייצרת דוח הנשלח לרשות השירות. לאחר מכן הרשות בודקת עם העמותה המבוקרת את החריגות והכשלים שנמצאו. לעיתים העמותות מנסות להתנער מהדיווח החריג באמתלות שונות ולספק דוחות נוכחות אקראיים משלהן. לפיכך יכולים לחלוף כ־3 חודשים, ואחריהם קשה להוכיח אם משרת מסוים אכן נכח במקום השירות שלו.

כמובן אינטרס ברור להגדיל את מספר המשרתים בכל המסלולים והתפקידים כדי לשמור על מתח רווחים סביר ולא להפסיד את התשלום השוטף עבור כל משרת, שבגינו הוא מתוגמל על ידי הרשות. מדובר אפוא בניגוד עניינים ברור בין הצורך לפקח, לבקר ולשפר את איכות השירות לבין הצורך המתמיד להגדיל את מספר המשרתים החרדים בשירות האזרחי.

תרשים 11
מודל הפעלת השירות והבקרה על המשרתים



חשוב לציין שבמהלך שנת 2018, בתקופת הכנת מחקר זה ובעקבות ביקורות ובדיקות פנימיות שנערכו במסלול השירות האזרחי-ביטחוני, חלו שינויים חשובים במערכי הבקרה על דיווח הנוכחות של המשרתים בארגונים השונים. כך צומצמו מאוד האפשרויות של רכזי הגוף המפעיל לדווח בעצמם על נוכחות המשרתים, כפי שהיה נהוג בעבר. זו אחת הסיבות לכך שמספר המשרתים במסלול זה הצטמצם ושמספר התקנים במסלול לא אויש במלואו.

גם מערכת הסנקציות על חריגות בשירות אינה אפקטיבית ומקיפה באופן מספק. לרשות עמותת חברים לא עומדות די סנקציות להטיל על המשרתים וגם אין לה אינטרס לעשות זאת. אין כיום סנקציות נגד משרתים שסרחו, כגון הפסקת

שירות, השעיה או קנס על הפרט וגם אין די סנקציות להטיל על העמותות, לדוגמה הפסקת התקשרות עם אחת מהן. כשלים אלו גורמים לזילות של השירות האזרחי בציבור החרדי מצד המשרתים ומצד הגופים המוכרים כאחד, והם גוררים מקרים לא מעטים של שירות פיקטיבי ומקרי שחיתות. כאמור, בתחקיר שנערך מטעם העיתון ידיעות אחרונות במרץ 2018⁶⁸ נחשפו שלל כשלים ובעיות בשירות האזרחי לחרדים. התברר שהעמותות מיודעות מראש על כל ביקורת הנעשית על ידי הגוף המבקר. נוסף על כך, וכפי שעלה גם במסגרת הראיונות האישיים במחקר זה, במקרים רבים המשרתים החרדים בכל מקרה כבר מתנדבים או עובדים בשכר נמוך (מאוד) בארגוני רווחה וחינוך שונים עוד לפני גיוסם לשירות האזרחי. מנהלי עמותות שונים פשוט מציעים למתנדביהם להתגייס לשירות האזרחי כדי ליהנות מההטבות הכלכליות המוצעות במסלול, ובתמורה המשרתים, שחלקם "מבצעים" שירות פיקטיבי, מעבירים חלק נכבד מהתשלום שהם מקבלים ישירות למנהלי העמותות בזמן שחלק גדול מהם ממשיכים את סדר יומם בכולל באופן חלקי או אף מלא. עולה מכך שהבקרה והפיקוח של רשות השירות אינם אפקטיביים, כיוון שהם אמורים להיות ברמת הגופים המוכרים בלבד ולא ברמת הפרט. למעשה, אין זה סביר שרשות השירות תפקח על המתנדב עצמו, בשל המספר הגדול של המשרתים מכלל האוכלוסיות.

התמונה העולה היא שהשירות האזרחי כפי שהוא מתנהל כיום רחוק מתכליותיו המקוריות. זה בוודאי אינו שירות משמעותי, אף לא המתווה האזרחי שאליה ייחלו מקבלי ההחלטות ומעצבי השירות האזרחי לאוכלוסייה החרדית לאורך שנות הפעלתו. כדי שלשירות תהיה משמעות יש לחולל שינוי מהותי בתפיסתו בקרב אוכלוסיות חרדיות שונות המעוניינות לתרום ולהיתרם באופן ממשי ומשמעותי במסגרת ייחודית זו, שיש לראות בה אבן דרך חיונית במערכת זכויותיו וחובותיו של האזרח למדינה.

68 בתחקיר זה נחשף שמשרתים רבים מקבלים הגמול כספי על שירותם האזרחי (דמי כלכלה) בלי לבצע את תפקידם בשירות כנדרש. במקרים שונים מגיעים המשרתים למקום השירות בהתאם להודעה של הרכזים לקראת ביקורת חיצונית. נוסף על כך, ולא פחות חמור, חלק מהמשרתים מחלקים את סכום דמי הכלכלה שהם זכאים לו על פי חוק עם מנהלי העמותות שבהן הם משרתים תמורת העלמת עין מאי-ביצוע התפקיד ההתנדבותי שלהם במסלול. התחקיר מראה שישנם משרתים שלא הגיעו בכלל למקומות השירות שלהם, ובעת השחרור מתקשים לומר מה עשו במהלך שירותם. לתחקיר המלא ראו שוחט ושטרנברג, 2018.

כפי שנוכחנו לדעת, המוטיבציה לשרת בשירות האזרחי נמוכה מאוד כיוון שאין די תמריצים ותועלות חומריות או סמליות לשירות. דמי הקיום (השכר) הנמוכים והיעדר הכשרה והכנה מספקת לשוק העבודה אינם מתמרצים צעירים חרדים להצטרף לשירות, בפרט כאשר אפשר לקבל כיום פטור סופי משירות צבאי (או אזרחי) בגיל 24 ולהשתלב בעבודה. כך התרוקן המאגר הפוטנציאלי של חרדים שישולבו בשירות האזרחי על חשבון האפשרות להשתלב בעבודה או להישאר בישיבה ובכולל.

לפיכך, ולמרות העקרונות והערכים הנעלים העומדים בבסיסו של השירות הלאומי בכלל והשירות האזרחי החרדי בפרט, במבחן התוצאה, לאחר כעשור מיום היווסדו ויותר מ־15 שנה מאז חקיקת החוק (חוק טל) המאפשר את יישומן, ניתן לראות שהשירות אינו מגשים את יעדיו ואת ערכיו, לא באיכות ובוודאי לא בכמות. אפשר לסכם את הכשלים בהתנהלותו אל מול תכליותיו כדלהלן:

כישלון בחיזוק קשר בין המדינה לאזרח

מגוון עדויות וממצאים שונים במחקר זה ובמחקרים קודמים מלמדים שרוב בוגרי השירות לא שינו את יחסם למדינה בעקבות השירות האזרחי. לעומת זאת יש שינוי ברור, מהותי וחיובי ביחס למדינה מצד בוגרי שירות צבאי חרדים, ובפרט בוגרי שירות קרבי. לפיכך השירות אינו מגשים את היעד החברתי והאזרחי שעל בסיסו עוצב וגובש מלכתחילה.⁶⁹

כישלון כמותי והפרת עקרון השוויון

עקב שינויי חקיקה שונים והחלטות ממשלה באשר לחוק הגיוס והצורך בשילוב חרדים בתעסוקה, מאז שנת 2011 הלך ופחת ברציפות מספר החרדים המתגייסים לשירות האזרחי. מספרם ירד מ־1,090 מתגייסים לשירות בשנה זו ל־615 בלבד בשנת 2017, שהיו כשליש מהיעד הממשלתי לגיוס במסלול זה. השירות האזרחי נוסד מלכתחילה כמסלול שירות חלופי לשירות הצבאי במסגרת חוק טל בשנת 2002, ויישומו בפועל החל רק בשנת 2008, לפני כעשור. על אף התקוות הרבות שיוחסו למסלול שירות זה בידי רבים מקובעי המדיניות, ואף בידי כותב שורות אלו, הוכח במחקר זה מעבר לכל ספק שהשירות האזרחי כשל בהשגת שוויון בנטל ובתרומת רוב המשרתים למדינה ולחברה.

היעדר אינטגרציה חברתית

אחת המטרות המרכזיות של השירות האזרחי לציבור החרדי ושל השירות הלאומי ככלל היא להפגיש אוכלוסיות וקבוצות שונות ממגזרים שונים בחברה כדי ליצור אינטגרציה ומפגשים הדדיים, להגביר אמון בין־אישי, ובכך לנסות להקטין את השסעים ואת הפילוגים החברתיים המאפיינים את החברה הישראלית. הרשות לשירות לאומי־אזרחי אף מתגאה בכך בפומבי: "השירות האזרחי לאומי הוא כור ההיתוך של מדינת ישראל שכן משרתים בו יהודים, ערבים, דתיים, חילונים וחרדים, המממשים באופן מופתי את חובתם האזרחית"⁷⁰. למרות הניסיונות הרבים לשלב חרדים במסגרות שירות לא־חרדיות, בסופו של דבר ולאור היות מסלול זה וולונטרי במהותו, בוחרים רבים מהחרדים (כ־80% מבוגרי השירות לפי דיווחם) לשרת במסגרות שבהן צוות העובדים, ההנהלה וה"לקוחות" הם חרדים. לפיכך ערך נוסף שעליו מבוסס השירות מופר ואינו מגיע לכלל הגשמה. למעשה, גם בעיני חלק מהחרדים עצמם השירות בתוך המגזר החרדי נתפס כפחות ערך בהשוואה לשירות במד"א או באיחוד הצלה, המספקים שירותים אוניברסליים. עם זאת, כל זמן שמסגרת השירות התנדבותית, רוב המשרתים החרדים יעדיפו (ככל הנראה) לשרת בתוך ועבור קהילתם ולא מחוצה לה. כך מתערעת החינויות הכללית של השירות הלאומי־אזרחי עבור החברה בכללותה.

תועלת נמוכה לחברה ולקהילה

כאמור, הירידה החדה במספר המשרתים מעידה על כך שהשירות האזרחי לא הצליח להגשים את יעדו המרכזי – הגדלת השוויון בנטל השירות הצבאי – ולא תרם להגדלת מספר המשרתים החרדים התורמים באופן משמעותי למדינה ולחברה. במחקר זה נוכחנו לדעת שמידת התועלת של חלקים רבים ממרכיבי השירות, הן ברמת הפרט והן ברמת העמותות והארגונים שמשרתים בהם, נמוכה מאוד. למעשה, ערך התועלתיות המונח בתשתית הנורמטיבית הרצויה של השירות הלאומי־אזרחי אינו מוגשם בשירות כיוון שחלק ניכר מהמשרתים אינם ממלאים תפקידים הכרחיים או נחוצים, וחלקם אף משרתים באופן פיקטיבי. לדאבונו נמצא שהשירות אינו מקנה לרוב בוגריו כישורים ומיומנויות ייחודיים נוספים לאלו שהיו להם טרם כניסתם לשירות, ובכך פוחתים סיכוייהם להשתלב באופן מיטבי בתחומי החיים השונים ובעיקר בשוק העבודה.

70 כך הוצג בעבר השירות באתר הבית של רשות השירות הלאומי־אזרחי (ההדגשות שלי).

היעדר כדאיות כלכלית

ערך הכדאיות הכלכלית שבשירות אינו מתממש כיוון שעלויות ההפעלה שלו גבוהות מאוד והשכר המשולם למשרתים מכביד על קופת הציבור, בעוד התועלת הכלכלית למשק, לחברה ולמדינה מוטלת בספק. נוסף על כך נראה שבמקרים רבים מופר עקרון הניטרליות של שוק העבודה בתפקידים השונים שבהם משרתים תופסים מקום של עובד בשכר או מונעים כניסת עובדים חדשים לתפקידים שאינם וולונטריים במהותם. במקרים מסוימים מתנדבים אף קיבלו שכר (מהעמותה או מהארגון אשר שירתו בו) נוסף על דמי הכלכלה שלהם בתפקיד ההתנדבותי כדי להגדיל את מידת האטרקטיביות של התפקיד בעיני המשרתים.

פגיעה בעקרון ההתנדבות

השירות הלאומי והשירות האזרחי מבוססים על ערך ההתנדבות והרצון האותנטי של צעירים וצעירות לתרום מזמנם ומיכולתם למען החברה והמדינה, ובפרט לאוכלוסיות חלשות ונזקקות. על אף העובדה ששיעורי ההתנדבות בחברה החרדית הם הגבוהים ביותר מבין כלל המגזרים והאוכלוסיות בישראל (אבו אחמד, 2010; קסיר, לויץ וצחור־ישי, 2017), ההצטרפות לשירות האזרחי אינה מבוססת על נורמות או על מניעים חברתיים זולתניים, שכן רק כרבע מכלל המשרתים מצהירים שהם התגייסו לשירות בשל רצונם לתרום לחברה (ופחות מכך למדינה). רוב המשרתים מתגייסים בשל רצונם לסיים את חובת השירות ולהשתלב בשוק העבודה, ולא מתוך מחויבות אזרחית או חברתית נעלה.

היעדר תועלות כלכליות חברתיות לפרט

אחת התופעות הבולטות שהתבררו היטב במחקר נוגעת לתועלות הנמוכות יחסית של השירות האזרחי לפרט, בייחוד לרוב המשרתים במסלול האזרחי־חברתי. אומנם השירות מאפשר יציאה והשתלבות בעבודה למעוניינים בכך או כניסה למסגרות הכשרה ולימודים מקצועיות וגבוהות, אך דומה שהוא אינו משמש גשר מיטבי לעולם התעסוקה או מנוע איכותי לשוק העבודה. נוכחנו לדעת שרק כחצי מהבוגרים משתלבים בשוק העבודה לאחר השירות ושרובם אינם רוכשים הכשרה מקצועית או אקדמית. חלקם אף אינם מעוניינים בכך. זאת ועוד, אף שרוב הבוגרים חשו שתרמו לחברה בתפקידיהם השונים ברמת הפרט, יותר מחצי מהם הצהירו שהם אינם חשים שמיצו את יכולותיהם ואת

כישוריהם בשירות – ממצא המעיד על התועלת הנמוכה של השירות להעצמת הפרט. כאמור, דברים אלו נכונים למשרתים ולבוגרים במסלולי השירות האזרחי-חברתי ופחות למקביליהם במסלול השירות הביטחוני.

לסיכום, השירות האזרחי אינו מגשים את רוב יעדיו עקב הסיבות שהוזכרו בגוף המסמך ועקב העובדה שבמסגרת הניסיונות להגדיל את מספר המשרתים החרדים התרופפו מאוד (עד לאחרונה) מערכי הבקרה על טיב השירות. תהליך זה אפשר לרבים מהמשרתים ומהגופים המוכרים לעגל פינות כדי להכניס כמה שיותר משרתים לתפקידים לא משמעותיים, בעיקר במסלולי השירות האזרחי-חברתי, שתועלתם לפרט ולכלל מוטלת בספק. מסלול הנוחות שתואר כאן והמעקפים והמרמה המתקיימים חלקית בתוך השירות אינם מותירים ספק באשר לצורך ברפורמה מעמיקה במסלול זה. שילוב הגורמים שתואר לעיל יוצר שירות אזרחי כוזב וכושל בחלקו. בכך משמש השירות עלה תאנה למילוי חובת השירות ודרך להפקת רווחים קלים למשרתים החרדים עצמם ולחלק מהעמותות המעסיקות אותם, בלי לממש את הערכים ואת הצרכים שבשמם גובש השירות מלכתחילה. עם זאת, חשוב מאוד לזכור שישנם לא מעט משרתים המבצעים שירות אזרחי איכותי ובעל משמעות, ושמסקנות אלו כוללניות ומתייחסות בעיקר למשרתים במסלול החברתי.

עוד חשוב לציין כי חלק מהאתגרים שתוארו במסמך נובעים מכשלים ארגוניים שונים הקשורים בעיקר לבעיות הפיקוח, הבקרה, המיון והשיבוץ של המשרתים. אתגרים וכשלים אחרים בשירות נגרמו בשל שינויי החקיקה בשנים האחרונות, שינויים שיצרו מגבלות אימננטיות (מהותניות) בשירות המצמצמות את האפשרות להרחיבו ולשפרו. בשל כך אין מנוס מלהציע במסמך זה שינויים רדיקליים ומהותיים במבנה הפעלת השירות במקום לחזור ולגבש המלצות עקרות ליצירת שינויים תוספתיים לשירות כפי שנעשה עד כה (הצעות שתוארו בפרוט במסמך זה). על בסיס ממצאי המחקר והכישלון ביישומן של רפורמות מבניות שהוצעו על ידי הרשות לשירות לאומי-אזרחי יוצגו כעת החלופות הרלוונטיות למדיניות הרצויה בתחום זה.

עקב הקושי למצוא פתרון הולם, מועיל ובר קיימא לסוגיית אתגרי השירות האזרחי לציבור החרדי גובש מתווה ההמלצות על בסיס מדורג, בהתאם לשלושה צירי ניתוח: (1) מידת הרדיקליות ברפורמה המוצעת; (2) מידת היתכנות ההמלצה מבחינה פוליטית, מוסדית (בירוקרטית) וחברתית; (3) רמת התועלת לפרט ולחברה. בסופו של דבר גובשו שתי חלופות קונקרטיות שונות ומשלימות שלשתיהן סיכוי סביר להערכתי להציע את השירות למתווה הפעלה שוויוני וטוב יותר למען החברה כולה. השיפור המוצע יפעל הן באיכות השירות ובסוג התפקידים בו והן באפשרות להגדיל את מספר המשרתים מהאוכלוסייה החרדית בעתיד.

תרחיש ביטול השירות האזרחי

המסקנה המתבקשת (כביכול) ממכלול הממצאים והתובנות העולים מהמחקר מתייחסת לאפשרות ביטולו המוחלט של השירות האזרחי לציבור החרדי. תרחיש זה נובע ממכלול הסיבות, הכשלים, הבעיות והתקלות שתוארו היטב וזוקקו בפרק הסיכום, המערער את ההצדקות העומדות בבסיסו של שירות זה. עם זאת, לאור היתרונות הטמונים במסלול השירות האזרחי-ביטחוני, אין לבטל לחלוטין את מסלול השירות לחלק מן האוכלוסייה החרדית המתקשה לשרת בצה"ל מסיבות תרבותיות, חברתיות ודתיות.

כנגד זאת אנו מציעים להלן שתי חלופות למדיניות הנוכחית, האמורות לשפר את הקיים ולאפשר לחרדים המעוניינים בכך לשרת שירות בעל משמעות למען עצמם ולמען הכלל.

1. חלופת שירות אזרחי־ביטחוני במסגרת מערכת הביטחון

בחינת האפשרויות לשינוי ולשיפור מערכי השירות האזרחי לציבור החרדי הובילה לגיבוש חלופה ייחודית וחדשנית המחזקת ומשפרת את מערכי השירות במסלול האזרחי־ביטחוני בלבד. במסגרת החלופה יתאפשר לשרת גם בארגוני הצלה אזרחיים, כגון מד"א ואיחוד הצלה, באמצעות העתקת מסלול שירות זה מהרשות לשירות לאומי־אזרחי אל מערכת הביטחון וצה"ל או אל המשרד לביטחון פנים כגופים הממלכתיים שיהיו אחראים בלעדיים על מסלול שירות זה, כמפורט להלן. ייתכן שהסטטה זו תפתור את הבעיות המבניות שתוארו במסמך זה.

1.1. מסגרת השירות המוצעת

חלופה זו מבקשת להפנות מתנדבים חרדים המשרתים (וישרתו בעתיד) במסלול האזרחי־ביטחוני לשירות במסגרות חירום והצלה שיהיו מנוהלות, מפוקחות ומאורגנות ביחידות סמך של משרד הביטחון במסגרת שירות המוגדר. שירותם יוגדר כשירות ביחידות מחוץ לסדרי הכוחות של צה"ל, להלן: ימ"ל (יחידות מחוץ לסדרי הכוחות).

חשוב להבהיר ששירות ימ"ל קיים זה מכבר בתוך מערכת הביטחון, אך אינו מוכר דיו לרוב הציבור. זהו מסלול שירות חובה בשירות סדיר הנמצא באחריות הצבא (ומערכת הביטחון). החיילים במסגרת זו משרתים ללא מדים ואינם עוברים טירונות צבאית. עם זאת, הם נהנים מתנאי שירות מלאים של חיילי חובה המחויבים לשירות צבאי מלא (בהתאם לתנאי החוק או לשינויים בחוק הגיוס).

היחידות שבהן אפשר לשרת כיום במסגרת ימ"ל הן:

- (1) משטרת ישראל (במסלול שח"מ)
- (2) שירות בתי הסוהר (שב"ס)
- (3) משרד ראש הממשלה ויחידות הסמך המודיעיניות שלו
- (4) משרד הביטחון

היחידה העיקרית שמשרתים בה כיום חיילים חרדים במסגרת ימ"ל היא משטרת ישראל. בשנת 2017 שירתו בה כ־100 משרתי חובה (שח"מ). במסגרות האחרות ישנם משרתים בודדים.

יש לציין שבמשך זמן רב ניסה מד"א ללא הצלחה לזכות בהכרה כארגון שניתן לשרת בו במסגרת ימ"ל. רשויות הצבא ואכ"א בפרט סירבו לאשר מסלולי ימ"ל במד"א עקב הטענה (הנכונה חלקית) בדבר מחסור כללי בכוח אדם בצבא. עם זאת, לטענת גורמים בכירים בצבא העוסקים בגיוס חרדים לצה"ל, בהינתן שינוי מערכתי-כוללני במסלול הגיוס והשירות האזרחי-ביטחוני תחת אחריות משרד הביטחון וצה"ל אין זה מן הנמנע שאפשר יהיה לאשר למד"א ואף לאיחוד הצלה הכרה כארגוני ימ"ל עבור הציבור החרדי בלבד. באותו הקשר ניתן להסביר את העובדה שמסלול ימ"ל לא גדל והתפתח עקב התנגדות עקרונית של רשויות הצבא, אכ"א ומדור שח"ר להפניית חיילים חרדים פוטנציאליים למסגרות חוץ-צבאיות.

אם תשונה המדיניות בהתאם להמלצה זו, ישנה להערכתי אפשרות ברורה להרחיב את מספר המשרתים החרדים בימ"ל לא רק במשטרה אלא גם בגופים נוספים באחריות משרד הביטחון וצה"ל. באותו הקשר, ואם לא יהיה אפשר ליישם חלופה זו מסיבות שונות, מוצע להטיל באופן בלעדי על המשרד לביטחון פנים את האחריות הממלכתית, המינהלית, הארגונית, התקציבית והפיקוחית על המשרתים החרדים במסגרות השירות שפורטו לעיל, כולל אלו שבאחריותו של משרד זה, כגון הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.

בהתאם, מומלץ לבטל לחלוטין ובאופן הדרגתי אך נחוש את אפשרויות השירות במסלולי השירות האזרחי-חברתי, שמידת התועלת בהם לפרט ולמדינה נמוכה ביותר.

יש להביא בחשבון שביטול מסלול השירות האזרחי-חברתי עלול להפחית באחת את מספר המשרתים החרדים במסלולים המוצעים להלן, אבל נכון לעת הנוכחית אין מנוס מביטול האפשרות להתגייס למסלול החברתי ולהותיר את ההתנדבות, את העזרה ההדדית ואת התרומות הרווחות ממילא בציבור החרדי בידי הקהילה החרדית ומוסדות החסד הרבים שלה בלי לשלבם במערך השירות האזרחי המדינתי.⁷¹ עדיפה ירידה זמנית אך מבוקרת למשך כ-3 שנים במספר המשרתים

71 ישנם מחקרים וסקרים המלמדים שרמת ההתנדבות והתרומה בציבור החרדי גבוהה לאין ערוך מזו שבאוכלוסיות אחרות, ולכן סביר להניח שרשת התמיכה הקהילתית הפנימית החרדית מסוגלת לספק צרכים רבים שאינם מסופקים על ידי המדינה (אבו אחמד, 2010; מלחי ופפרמן, 2015; קסיר וצחור-ישי, 2017).

מתוך השקעה מרובה בשנים הקרובות במשאבים ובמאמצים להגדלת איכות השירות ומידת הרצינות של המשרתים על פני המשך המצב הנוכחי. ייתכן שזו הדרך היחידה ליצירת שינוי תודעתי בציבור החרדי באשר לחשיבות ולמשמעות השירות האזרחי, שכן מי שבסופו של דבר יתגייס לשירות האזרחי יהיה חייב למלא תפקיד איכותי ומשמעותי למען עתידו האישי והמקצועי ולמען הארגונים שישרת בהם.

1.2. הכמות: הערכת מספר המשרתים הפוטנציאליים
ממצאי המחקר מלמדים ש-16% בלבד מכלל המשרתים שירתו בשירות אזרחי-ביטחוני. גם נתונים מינהליים של רשות השירות מעידים על כך. עוד נמצא ש-7% בלבד מבוגרי השירות הצהירו שהם יהיו מוכנים לשרת במסגרת צבאית למחצה במקרה שבו יבוטל השירות האזרחי במתכונתו הנוכחית. עם זאת, ניתן להעריך שבמצב הקיים ובתנאים הנוכחיים בין 20% ל-25% מכלל המשרתים כיום יהיו מוכנים לשרת במסגרות שירות אזרחי-ביטחוני במתווה המוצע. מדובר בהיקף של 140 עד 200 משרתים חדשים בשנה, שיסכימו לשרת במסגרת זו לאחר שיפור ניכר של תנאי השירות מתוך השוואתם לתנאי השירות של חיילי חובה נשואים ובעלי משפחות.⁷²

בהינתן תוספות ושיפורים מהותיים שיגבירו את האטרקטיביות של מסלול שירות זה, ובכלל זה שיפור ניכר בתנאי השירות, בשכר חיילי חובה נשואים (לפי פקודות צה"ל), בהכשרה מקצועית ובהכנה לשוק העבודה במסגרת תפקידים מקצועיים למחצה, סביר להניח שאפשר יהיה בעתיד להגדיל את מספר המשרתים החרדים במסלול המוצע. מחד גיסא, ברור למדי שמספר משרתים זה אינו עונה על הצורך בהגדלה ניכרת של מספר המשרתים החרדים במסלול השירות האזרחי-ביטחוני.⁷³

72 תחשיב זה מבוסס על ההנחה שמספר המשרתים החדשים יהיה בין 500 ל-600 בשנה.

73 חשוב לציין שבמתווה הגיוס החדש שהוצע ביוני 2018 בידי שר הביטחון הוצב יעד הגיוס לשירות אזרחי לשנה זו על 648 משרתים בלבד ו-700 משרתים לשנת 2019. מכיוון שגם למערכת הביטחון ולמקבלי ההחלטות בה הובהר שאי-אפשר בתנאים הנוכחיים להרחיב את השירות האזרחי כמצופה, יעדים נמוכים אלו עשויים להשתלב היטב במתווה החלופי המוצע לשירות במסמך זה.

אולם מאידך גיסא, חלופה זו אמורה לשפר במידה ניכרת וברורה את איכות השירות ואת תועלתו לפרט ולכלל. על כן באיזון בין כמות לאיכות יש לשים בעת הנוכחית דגש רב יותר על איכות השירות ולהתפשר על כמות המשרתים. נוסף על כך, וכפי שהראיתי לעיל, כמות המשרתים מושפעת ישירות מרמת הפיקוח והבקרה במערך השירות. הממצאים מלמדים על כך שבקרה הדוקה וקפדנית, כמוצע להלן, תקטין בהכרח את מספר המשרתים בטווח השנים הקרוב.

בקרב אוכלוסיות וקהילות חרדיות רבות נתפס השירות במשטרת ישראל כשירות שאינו לגיטימי ומקובל, עקב יחסיה הסבוכים של אוכלוסייה זו עם רשויות החוק. הפרופיל החברתי של המשרתים החרדים במשטרה כיום הוא של צעירים שאינם חוששים במיוחד מתגובותיה של הקהילה החרדית. זאת ועוד, אך שלפי שעה שירות חרדים במד"א או באיחוד הצלה אינו נכלל במסגרת ימ"ל, מסלול השירות האזרחי-ביטחוני הנוכחי הביא לצמיחה משמעותית במספר המתנדבים החרדים במד"א, שרק בו שירתו בשנת 2017 קרוב ל-85 משרתים במגוון תפקידים, ובהם חובשים, נהגי אמבולנס ועוד. בהנחה שניתן יהיה לאשר בעתיד במסגרת המתווה המוצע שירות חרדים בימ"ל גם במד"א ובאיחוד הצלה, מתקבל על הדעת שאפשר יהיה לגייס עוד כ-150 משרתים חרדים בשנה בארגונים אלו, ובסך הכול בין 300 ל-350 משרתים בשנה. עם זאת, אפשר להעריך שבהינתן תמריצים מתאימים והרחבת אפשרויות השירות במסגרת ימ"ל בעזרת מיון ושיבוץ מתאימים של צה"ל / מערכת הביטחון / המשרד לביטחון פנים, ייתכן שמספר המשרתים במסלול זה יעמוד בעוד כמה שנים על כ-500 משרתים בשנה. יעד זה כבר קרוב למדי ליעד שהוגדר לשירות האזרחי במסגרת תיקון חוק שירות הביטחון שהוצע בחודשים יוני-יולי 2018 בידי צוות מקצועי של משרד הביטחון.

עם זאת, חשוב בשלב זה להגביל בבירור את טווח הגילים בשירות האזרחי. כדי לשמור על יתרון מסוים לגיוס לצבא חייב רף הגיל התחתון לשירות להיוותר כפי שהוא היום – 21 או לכל הפחות 20, כפי שנדון ביולי 2018 בכנסת. הגיל המרבי לשירות צריך להיקבע בהתאם לגיל הפטור משירות שייקבע במסגרת חוק הגיוס (כיום הוא עומד על 24). מעבר לגיל זה אין להערכתי טעם לאפשר גיוס לשירות אזרחי, שכן המעוניינים להשתלב בחברה האזרחית לא יהיו חייבים גיוס מעל גיל זה.

1.3.1. האיכות: יתרונות ותועלות בחלופה המוצעת

כאמור, מעבר להנחות ולהערכות הכמותיות שהוצגו יש להתבונן ברווח הציבורי הכפול והמכופל העשוי לצמוח מהיתרונות ומהתועלות לפרט ולכלל האמורים לעלות מחלופה זו בהתאם לחלק מהערכים ומהנורמות הרצויים שתוארו לעיל.

1.3.1.1. הגדלת השוויון בנטל

על בסיס סוגי התפקידים הביטחוניים המיוחדים שייכללו במסלול, הממוקדים בעיקרם במערכי החירום וההצלה המדינתיים והאזרחיים, יש תועלת סמלית אזרחית-לאומית גבוהה ומובהקת של תפקידי שירות אלו בהשוואה לשירות ולהתנדבות בארגוני חסד פנים-חרדיים מוגבלים בהיקפם ובאיכותם. במודל זה השירות האזרחי יהיה קרוב יותר למודל השירות הצבאי העורפי או זה של תומכי הלחימה, וכך אפשר יהיה להתקרב למימוש ערך השוויון ולספק תועלת ממשית מהשירות לכלל אוכלוסיות המשרתים.⁷⁴ אך שחלק מהאחריות לשירות האזרחי יינתן למערכת הביטחון תישאר חלופת שירות זו כשירות שאינו צבאי במהותו, המשמש פלטפורמה מוסדית וממלכתית, לצד צה"ל, לביטוי אזרחות שלמה ומוערכת. היבטים אלו קריטיים במהלך הכולל הכרוך בניסיונות השתלבותם ללא טמיעה של צעירים חרדים רבים (המעוניינים בכך) בחברה. מהלך זה יאפשר להותיר על כנו שירות רך שאליו יתגייסו המעוניינים לתרום ולהיתרם בלי ללבש מדים.

1.3.2. פיקוח ובקרה

ישנו יתרון למנגנון איתור, בקרה, פיקוח, מיון, שיבוץ וניהול פיקודי היררכי, ריכוזי, מיומן ומוצלח שיפחית למינימום את מקרי השירות הפיקטיביים שתוארו. מנגנון זה יופעל במסגרת מינהל/ת גיוס חרדים במשרד הביטחון. מסגרת זו תפעל בממשקים מלאים (שיוגדרו מראש), הדוקים ורשמיים עם מינהלת גיוס החרדים

74 מלכתחילה, בעיני רבים בציבור הישראלי היהודי יש לשירות הלאומי והאזרחי ערך סמלי נמוך מזה של השירות הצבאי בכלל והשירות הקרבי בפרט, ולכן מלכתחילה התועלת שלו לאוכלוסייה המשרתת נמוכה למדי. לפיכך הידוק הקשר בין שירות אזרחי לבין הצבא ומערכת הביטחון עשוי דווקא לחזק ולהגדיל את ההיבט האזרחי והסמלי של השירות וליצור בסיס לשיח חברתי ואזרחי רחב יותר, המושחת על ערכי השוויון.

באכ"א. כך יקל על מערכת הגיוס הצבאית לנתב ולהתאים תפקידים שונים בצבא ומחוצה לו למועמדים חרדים רבים המעוניינים לשרת. הצבא יוכל להפוך בדרך זו למעין בקו"ם אזרחי יעיל ומועיל נוסף על הבקו"ם הצבאי. בכך יתוקנו כשלים ארגוניים וניהוליים רבים שתוארו במחקר ובדוחות מבקר המדינה.

1.3.3. חיסכון והתייעלות

ייתכן חיסכון תקציבי למערכת בירוקרטית ומינהלתית מסורבלת ולא יעילה (הרשות לשירות לאומי-אזרחי, מנגנוני בקרה במיקור חוץ ועלויות הגוף המפעיל). למעשה, דומה שאין טעם או צורך במנגנון הפעלה כל כך מסורבל ולא יעיל עבור קבוצה קטנה יחסית, ששירותה הוגדר במחקר כשירות אפקטיבי (כ-15% בלבד מכלל המשרתים במסלול כיום). לפיכך העברת האחריות על מתנדבי השירות האזרחי-ביטחוני לידי מערכת הביטחון / צה"ל / המשרד לביטחון פנים עשויה לחסוך תקציבים לא מעטים מקופת הציבור. כך תושג התייעלות כלכלית תקציבית ניכרת למדינה ולמשק.

1.3.4. תועלת לפרט במסגרת הכנה לתעסוקה וניסיון מקצועי

ישנה תועלת גבוהה וברורה בהכשרה ובהכנה מקצועית ומוקפדת לתפקידים אזרחיים-ביטחוניים איכותיים המועילים למשרת ולארגון. שירות זה גם יגדיל במידה ניכרת את האפשרות לרכוש ניסיון תעסוקתי ומקצוע בשירות באופן שיסייע רבות לבוגרים בשוק העבודה האזרחי הכללי. סביר מאוד להניח שהמוטיבציה לתעסוקה בקרב המשרתים בתפקידים מסוג זה גבוהה מזו של המשרתים במסלול השירות האזרחי-חברתי, ולכן יש להכניס באופן מיטבי לשוק העבודה הפרטי והציבורי. פרק ההכנה לתעסוקה חייב להיות מובנה ומתוקצב היטב בתוך מערך השירות המוצע ובהסכמת כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום (משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד העבודה והרווחה, ועוד). כדי שאפשר יהיה לספק הכשרה תעסוקתית משמעותית במהלך שירות יש להקצות מסגרת שעות נדיבה לכך במהלך השירות עצמו.

1.3.5. תועלות לפרט בשיפור משמעותי של תנאי שירות

על פי המוצע, המשרתים ייהנו בדרך זו מתנאי שירות משופרים ומיטביים (שכר גבוה למשרתים, מימון וסבסוד קורסי הכשרה, תשלומים גבוהים לבעלי

משפחות, הנחות נוספות ומענקי שחרור גבוהים לבוגרים). ניתן להעלות מעט את גובה דמי הקיום הנוכחיים המשולמים למשרתי השירות הביטחוני (מ-3,800 ש"ח כיום ל-4,200 ש"ח), ובכך להגדיל את התמריץ הכלכלי להשתלבות בשירות מתוך שמירה על פער בינו לבין השכר המשולם לגבר חרדי נשוי ובעל משפחה המשרת בצה"ל. דמי הקיום הללו ישולמו לכל המשרתים במסלול ולא יהיו מדרגות תשלום (שאינן קשורות למצב המשפחתי של המשרתים) בדומה למצב כיום, שבו התשלום נקבע בהתאם לסוג מסלול השירות.

1.4. חסמים אפשריים ליישום החלופה

חשוב לשים לב לכך שהקפאת או ביטול חלופת השירות האזרחי-חברתי עלולים לעורר את מתנגדיה החריפים של חובת השירות בציבור החרדי ולשמש נשק למתנגדים אלו. קבלת החלופה המוצעת כעת עלולה להיתפס בעיני חלק מהציבור החרדי ככפייה נוספת של הגיוס בידי הממסד ורשויות המדינה על החרדים, כמעין שירות צבאי-אזרחי רך. על אף ההיגיון והתועלת שבחלופה זו, ייתכן שהיא תעורר התנגדות מוסדית-בירוקרטית ופוליטית רחבה מצד הרשות לשירות לאומי-אזרחי, שתאבד מיוקרתה, משליטתה ומעוצמתה, ומצידם של מנהיגי הציבור החרדים, שיתנגדו להסללת משרתים לתפקידים ביטחוניים למחצה בלבד. זאת ועוד, יש להביא בחשבון שחלופה זו עלולה לפגוע במידה מסוימת במתגייסים הפוטנציאליים לשירות צבאי בתפקידים עורפיים, שכן היא תשמש אופציה נוחה ורכה יותר בהשוואה לשירות צבאי מלא במדים. כדי להתמודד עם קושי זה יהיה כאמור הכרח לשמור כל העת על הבחנה ברורה ועקיבה בין התגמולים הגבוהים (שכר, מענקי שחרור, סבסוד הכשרות ולימודים) למשרתים בצה"ל ובין התגמולים למשרתים במסלול האזרחי-ביטחוני.

מנגד, כיוון שלרבים בציבור החרדי ומחוצה לו ידוע שהשירות האזרחי במתכונתו הנוכחית אינו מועיל יתר על המידה, ייתכן שההתנגדות לשינויים המוצעים בשירות לא תהיה חריפה. עם זאת, בשלב זה קשה להעריך מהי מידת הנחיצות החברתית והסמלית במסלול השירות האזרחי-חברתי בתוך מסגרות וארגוני חסד חרדיים שונים שהשירות בהם (שברובו אינו שירות מלא, מפוקח ומועיל לפרט ולכלל החברה) הוא מראית עין חלקית ללגיטימיות של שירות זה.

מדובר אפוא בהמלצה מהפכנית המציבה לראשונה מראה ותמרור עצור לממסד ולמקבלי ההחלטות בכל הנוגע לחוסר התועלת המתמשך והעקיב שבמסלול השירות האזרחי החרדי. זוהי אמירה מבוססת ומדויקת. צעד זה יהיה מעין ניתוח כואב אך הכרחי ומועיל לא רק למדינה ולחברה אלא גם לרוב המשרתים החרדים שייבחרו במסלול זה.

להלן כמה הצעות או דרכים שבעזרתן אפשר יהיה לקדם את החלופה המוצעת:

1.4.1. תקציב ותקנים

בסופו של דבר, החלטה מסוג זה תלויה בתקציבים ובתקני כוח אדם, הנדרשים להפעלת חלופה זו במסגרת משרד הביטחון וצה"ל. כלומר, אם התקציב ותקני כוח האדם (רכזים, מפקדים, מנהלים, ראשי מינהלת) הקיימים כיום במסגרת הרשות לשירות לאומי-אזרחי והמיועדים לטיפול במשרתים החרדים יועברו ויוקצו לצבא או למשרד הביטחון, ייתכן שהחלופה תצלח.

1.4.2. שתדלנות ושדולה (לובי) לקידום המסלול המוצע

סביר מאוד להניח שיישום המהלך המוצע ידרוש שתדלנות פוליטית ובירוקרטית, שכן יש לשער שהוא יעורר התנגדויות רבות ועזות מצד גורמים שונים. ללא שדולה משמעותית מתקבל על הדעת שחלופה זו לא תתאפשר ולא תיושם.

1.4.3. החזרת מקבלי פטור לשירות בימ"ל (במסגרת טווח הגילים

המצומצם המוצע לשירות)

מוצע לבחון מבחינה חוקית ומינהלית אפשרות שמי שכבר קיבל פטור משירות צבאי ומעוניין לחזור לשרת ולתרום ישולב במסגרת שירות ימ"ל **מקוצר שיימשך כשנה** ויכלול כחודש הכשרה מקצועית מקוצרת לתפקידים שונים. אם משרתים אלו יבקשו לעבור הכשרה מקצועית משמעותית ומושכת יותר על חשבון הצבא, הם יידרשו לחתום על הארכת שירות. סביר להניח שהמניעים לשירות מסוג זה יהיו בראש ובראשונה מניעים כלכליים-תעסוקתיים חומריים לפרט.

1.4.4. גוף מתפעל

כדי שמסלול זה יצלח יש לתכנן בהקדם מנגנון תפעול מיטבי במסגרת מינהלת שירות אזרחי-צבאי באגף החברתי-ביטחוני במשרד הביטחון, אשר יקבל אחריות מלאה על מסלול מוצע זה.

הסתייגויות: אם חלופה זו לא תצלח ולא תיושם מסיבות פוליטיות, תקציביות או אחרות יש לבחון אפשרות שבה רק משרתי המסלול האזרחי-ביטחוני יועברו לאחריות צה"ל / מערכת הביטחון (במעמד חייל ללא מדים וטירונות) או המשרד לביטחון פנים, בעוד המשרתים במסלול החברתי-קהילתי יישארו באחריות מינהלתית חלקית של הרשות לשירות לאומי-אזרחי. רשות זו תבצע שיפור משמעותי ומהותי של כלל מערך השירות, ובפרט מערך הפיקוח והבקרה כפי שיתואר להלן.

2. חלופת שירות אזרחי ממשלתי

חלופה נוספת ורחבה יותר העשויה לשפר את איכות השירות, את תפעולו ואת הבקרה עליו, כמו גם את התועלות שאפשר יהיה להפיק ממנו לפרט, למדינה ולחברה, היא להפנות את כלל המשרתים לתפקידים הנמצאים באחריותם הבלעדית של משרדי הממשלה עצמם, ובהם המשרד לביטחון פנים, וכן לרשויות מקומיות. כלומר, **שירות אזרחי ממשלתי** בעיקרו (להבדיל משירות אזרחי ציבורי, היכול להתבצע גם במוסדות חינוך למשל). כך תימנע זליגה של תקנים וקניינים על ידי העמותות השונות, אשר מידת הפיקוח עליהן אינה מספקת.

2.1. הרציונל

הרציונל העומד מאחורי חלופה זו מטיל אחריות תפעולית, תקציבית וארגונית למשרתים על כל משרד אשר תחתיו משרתים החרדים, כאשר בידי הרשות לשירות לאומי-אזרחי נותרת האחריות על תכנון המדיניות והאסדרה של תהליכי הגיוס והתפעול בלבד. למעשה, **במצב הנוכחי** לא ייתכן ולא סביר שרשות השירות תפקח על המתנדב עצמו (על ה"חייל" הפשוט) כפי שנעשה כיום, בשל המספר הגדול של המשרתים מכלל האוכלוסיות. על פי החלופה המוצעת, הרשות אמורה לשמש רגולטור מרכזי וגוף תכנון עליון המפקח מלמעלה וקובע

את מדיניות השירות. כיום עיקר עיסוקה של הרשות קשור להפעלה ולבקרה שוטפת. הבקרה הנערכת על ידי הרשות (באמצעות חברות בקרה עסקיות) היא ברמת המתנדב, אך היא אינה אמורה להיות כזו, אלא להתמקד ברמת הגופים המוכרים בלבד.

המצב הרצוי הוא שהרשות תחייב את המשרד או את הגוף האחראי לבצע פיקוח ובקרה הדוקים על המשרתים החרדים. יבוצעו ביקורות שוטפות על ידי הרשות ברמת המשרד או הגוף המוכר, ולא ברמת המשרת. הרשות תחייב את המשרד או את הרשות הממשלתית לבצע ביקורת על העמותות-מוסדות ועל המתנדבים. תפקיד הרשות יהיה לבקר במפגיע את המשרד הממשלתי פעם בחצי שנה, ויהיה עליו (על המשרד) להשית סנקציות חיוביות או שליליות ככל הנדרש.

2.2. מסגרות השירות

מוצע לגבש מנגנון פיקוח, בקרה, תפעול והכשרה שיעבור מהרשות לשירות לאומי-אזרחי לידי המשרדים עצמם כדי ליצור מצב שבו המשרד הממשלתי אחראי ישירות על המשרת החרדי בכל המובנים. כך אפשר יהיה ליצור שליטה טובה יותר ומוקפדת על איכות השירות של המתנדבים ולאפשר להם לשרת גם תחת גופי ממשלה כמו משרד הבריאות ומשרד הרווחה במסלול שירות חברתי-אזרחי נוסף על השירות במערכי החירום וההצלה. השירות יתקיים רק במוסדות ממשלתיים ולא במסגרת עמותות חסד. להבדיל מהמצב הנוכחי, הפיקוח על המשרתים יהיה נתון בידי גוף ממשלתי וכך גם הכשרת המשרת, מצב האמור לצמצם למינימום העלמת עין מחריגות קשות בשירות כמתרחש כיום.

2.3. הכמות: מספר המשרתים הצפוי

שירות במסגרת משרדים ממשלתיים שונים, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות ומשרד החינוך, עשוי להביא את מספר המשרתים להיקף של עד 500 משרתים חדשים בשנה, שייהנו מרכישת ניסיון תעסוקתי ומכניסה רכה לשוק העבודה. ברור עם זאת שזהו מספר משרתים מצומצם יחסית. המצדדים בהגדלה דרמטית של מספר המשרתים במסלול זה יטענו שוב שזהו מספר נמוך או זניח. לטעמי ישנה חשיבות רבה יותר להקפדה על טיב השירות ועל ביצועו מאשר לניסיון להגדיל כל העת את מספר המשרתים על חשבון איכות השירות. לפיכך ההצעה המונחת כאן תעמוד למבחן בעוד כ־3 שנים, ואז יהיה צורך לקבוע יעדים

מדורגים ומדודים לשנים הבאות בהתאם למידת ההצלחה של יישום המסלול הזה.

2.4. האיכות: הטלת סנקציות ומערכי בקרה ותגמולים חיוביים

במצב הנוכחי הבקרה החיצונית המבוצעת באמצעות מיקור חוץ בידי חברה פרטית אינה עוסקת בכלל בתוכן השירות אלא רק בסימון נוכחות במקום השירות ביום הביקורת. בשל הצורך להפיק רווחים מתהליך הביקורת מבצעים הפקחים של החברה הפרטית לפחות 12 ביקורות ביום ללא כל אפשרות לבחון ולבדוק את איכות השירות. זוהי ביקורת מאוד לא יעילה.

לעומת זאת, לפי החלופה המוצעת משרד או גוף ממשלתי יכולים ואמורים לבצע ביקורת מעמיקה וטובה יותר ובכך להגביר מאוד את איכות השירות ואת התועלות ממנו ברמת הארגון והפרט גם יחד. לגוף ממשלתי לא חייבות להיות מכסות האמורות לכוון את מספר הביקורות בחודש. כך ניתן לבדוק לעומק בעיות וחסמים, קשיים וצרכים. אפשר לבדוק אם תוכן התפקיד מבוצע ומהי סביבת העבודה של המשרת; אם הרכז קשוב ונמצא בקשר עם המשרת. כך ינחו המשרד או הגוף הממשלתי ויתדרכו את הרכזים כיצד לשפר את השירות וכיצד לאתר ולגייס יותר ויותר משרתים ולקבל עוד תקנים.

אחת לכמה חודשים תבדוק רשות השירות את המתנדבים ברמת בית הספר, הרשות הממשלתית, בית החולים וכדומה, אבל לא בתפקוד השוטף כפי שקורה כיום. באופן כזה תוכל רשות השירות להתפנות ל**גיבוש מדיניות אסטרטגית** במקום לעסוק ללא הרף בהפעלה ובבקרה שוטפת על כלל המשרתים בעשרות ובמאות ארגונים. הביקורת של הרשות תתמקד אפוא בעיקר במוסדות ובמשרדים הגדולים. מי שאמור להיות הגורם המפעיל בשטח יהיה המשרד הממשלתי המקצה את התקנים למתנדבים, ולא הרשות.

המשרד הממשלתי יספק לרשות השירות אינדיקציה בנוגע לפעילות בשטח, כיוון שהרשות אינה יכולה לתת מענה אמיתי למתרחש במקומות השירות בגלל מספר המשרתים הגדול ובגלל המרחק מהשטח. כך, כל משרד יקבל אחריות על תקניו ועל המשרתים שבמסגרתו. מוצע כאן מנגנון שליטה הדוק יותר עם פחות קרבה לשטח ופחות תקלות. המשרד הוא שיהיה ב"רצפת הייצור" ויבדוק את

איכות השירות וישפרו, כולל שיפור של מערך השיבוץ לתפקידים השונים. המודל המוצע אמור לקצר את המרחק בין הגורם המפקח לגורם המפוקח באמצעות העברת הכוח והאחריות למשרד החותם על חשבוניות תקני המשרתים. מודל הפעלה זה יאפשר להטיל סנקציות חיוביות ושליליות על הארגון שבו פועלים המשרתים. הסנקציות יוטלו באופן שיתמרץ את המוסדות הממלכתיים להגביר את הפיקוח לטובת ביצוע שירות איכותי של המשרתים ועל ידי כך להגדיל את מספר התקנים שלהם.

2.5. חסמים והסתייגויות

השאלה המתבקשת בהתאם לחלופה המוצעת היא אם למשרדים הרלוונטיים לשירות האזרחי ישנם משאבי כוח האדם והתקציבים להפעלת מערך בקרה ופיקוח מסועף כל כך. כמו כן יש לשאול מה יכולות להיות התועלות למשרדים ולרשויות הממשלה בהפעלה מסוג זה. ייתכן שיישומה של חלופה זו ייתקל בקשיים ובהתנגדויות מצד הגורמים האמונים על כך במשרדי הממשלה השונים עקב התשומות והעלויות הגבוהות הנדרשות להפעלת בקרה ופיקוח על מספר קטן מאוד של משרתים חרדים. הרי כל הרציונל הכרוך בפיקוח ובהפעלה של עמותות של המגזר השלישי קשור לכך שלממשלה אין המשאבים (והרצון) לבצע בעצמה משימה זו. עם זאת, ייתכן שהגדלת התועלת שאפשר יהיה להפיק מהמשרתים החרדים תצדיק ולו לתקופה קצובה (כ-3 שנים) את תקצוב והפעלת מערך שירות זה מתוך הגברת אמינותו בציבור הכללי ובמערכות הממשל.

לוח 2

עיקרי ההמלצות בהתאם לחלופות המוצעות

המלצה 2	המלצה 1	מצב נוכחי	
משרדים ממשלתיים בלבד (לא כולל עמותות המגזר השלישי)	משטרה, כבאות, שב"ס, משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון וארגוני חירום והצלה אזרחיים (מד"א)	עמותות המגזר השלישי ומשרדי ממשלה	מסגרת השירות
הרשות לשירות לאומי-אזרחי מתוך ביזור סמכויות פיקוח ובקרה פנימית למשרדי הממשלה	משרד הביטחון או המשרד לביטחון פנים	הרשות לשירות לאומי-אזרחי	גורם אחראי
עד 500 מתגייסים חדשים בשנה	כ-500 מתגייסים חדשים בשנה (ללא מתווה עולה).	615 מתגייסים ב-2017	היקף משרתים
20-24	*20-24	21-28	גיל השירות
ישראל על ידי משרדי הממשלה	ישראל על ידי משרדי הממשלה	הרשות לשירות לאומי-אזרחי באמצעות חברת מיקור חוץ	פיקוח ובקרה
תועלת כלכלית, חברתית ותעסוקתית: הגדלת כישורי תעסוקה, העצמה אישית ושילוב חברתי	תועלת כלכלית, חברתית ותעסוקתית: הגדלת כישורי תעסוקה, העצמה אישית ושילוב חברתי	נמוכה מאוד	תועלת לפרט
בינונית-גבוהה: שירות משמעותי ורכישת ניסיון תעסוקתי במסגרות ממשלתיות מפותחות	בינונית-גבוהה: שירות משמעותי בארגוני ביטחון, חירום והצלה	נמוכה-בינונית	תועלת לכלל

* גיל השירות המרבי יותאם לגיל קבלת הפטור משירות צבאי.

לשירות הצבאי יש ערך חברתי ואזרחי ראשון במעלה. על אף הכרסום במעמדו של הצבא והפיחות במידת הממלכתיות של השירות הצבאי, מידת האמון הציבורית הכללית בו נותרת יציבה וגבוהה ביותר. השירות האזרחי לציבור החרדי והשירות הלאומי לשאר האוכלוסיות משמש אתגר מהותי למנופול החברתי והאזרחי שיש לצה"ל על הממלכתיות בישראל. שירות זה אמור היה לשמש חלופה איכותית וייחודית לשירות למען הקהילה והמדינה עבור אוכלוסיות שאינן נקראות לשירות צבאי (האוכלוסייה הערבית) או כאלו שמסיבות חברתיות ודתיות שירותן נדחה, דוגמת הציבור החרדי.

במחקר זה, שהתבסס הן על דיווחי בוגרי השירות והמשרתים עצמם והן על חוות דעת של אנשי מקצוע בתחום, נמצא שרבים מבוגרי השירות אינם משרתים באופן אפקטיבי ואיכותי במוסדות שהם מתנדבים בהם. רוב המשרתים בוחרים באופן מובהק לשרת בתחומי הקהילה החרדית ואינם נחשפים דיים לאוכלוסיות שאינן חרדיות כמצופה ממסלול שירות ממלכתי. שיעור גבוה מהבוגרים אינו משתלב בשוק העבודה בתום השירות ורבים אינם רוכשים כלים ומיומנויות האמורים לסייע להם להשתלב במסגרות ללימודים מקצועיים או גבוהים. ברוב המקרים מידת ההעצמה האישית בשירות נמוכה ביותר, והתועלת החברתית מהשירות אינה מספקת לנוכח העובדה שחלק הארי של המשרתים מתנדבים כאמור במסגרות חרדיות בתוך הציבור החרדי פנימה.

עובדות אלו, שנחשפו כאן בהרחבה, בד בבד עם הורדת גיל הפטור ל-24, גרמו לירידה ניכרת, ברורה ורצופה במספר המתגייסים החדשים למסלול זה. כאמור, מספרם פחת מ-1,090 מתגייסים חדשים בשנת 2011 ל-615 מתגייסים חדשים בלבד בשנת 2017. תהליך זה פגם קשות בתועלת המרכזית המצופה ממסגרת שירות זו, שנועדה מחד גיסא להגביר את השוויון בנטל השירות, ומאידך גיסא לסייע בהעצמה אישית של בוגרי השירות מתוך יצירת תועלות חברתיות ומוסדיות ברורות במסגרות השירות הפתוחות לפני המשרתים החרדים.

אף על פי כן אפשר ואף הכרחי לבצע רפורמה מקיפה במערך השירות האזרחי כדי להפוך מסלול זה למסגרת שתהיה מוערכת הן בציבור החרדי והן בקרב החברה הכללית. מסגרת שתאפשר לבנות גשרים בין החברה החרדית לחברה הכללית באמצעות שירות איכותי ובעל משמעות לפרט ולחברה. בנקודת הזמן הנוכחית אין מנוס מהצורך לחזק את האחריות הממלכתית והציבורית של

מערכות השלטון על מערך השירות האזרחי, ולעשות זאת במקום ניהול ותפעול השירות על ידי ידיים פרטיות במגזר השלישי.

הנחת היסוד במחקר זה הייתה ששירות אזרחי הוא זכות אזרחית ראשונה במעלה בתנאי שהוא נעשה בתנאים שוויוניים והוגנים ושהתועלת ממנו ברורה וגבוהה. על המדינה להבטיח שמסגרת זו תגשים את יעדיה באופן שיאפשר שירות איכותי ומקצועי מחד גיסא, ותנאי שירות מועילים לפרט החרדי במסגרות ממלכתיות מפקחות בתפקידים שונים מאידך גיסא. רק כך אפשר יהיה להערכתי לשקם את מסלול השירות האזרחי ולהופכו למסלול הרלוונטי לפרט החרדי המעוניין לתרום לעצמו ולחברה באמצעות שירות איכותי ובעל משמעות שיקנה לו יכולות וכישורי תעסוקה משמעותיים. תרומה למערכי חירום והצלה ממשלתיים ואזרחיים באחריות משרד הביטחון או המשרד לביטחון פנים, או תפקידים במסגרות ממשלתיות, הם המפתח לשילוב מיטבי של צעירים חרדים (המעוניינים בכך) בחברה בלי לאבד את צביונם ואת ייחודם החברתי-תרבותי.

רשימת המקורות

דוחות

- ועדת טל, 2000. "דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות בראשות השופט צבי טל", ירושלים (מקוון).
- מבקר המדינה, 2009. "השירות הלאומי ויישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו: היבטים אחדים", דוח שנתי 60 לשנת 2009.
- מבקר המדינה, 2015. "רשות השירות האזרחי לאומי – השירות האזרחי לאומי – ממצאי מעקב", דוח שנתי 65 לשנת 2015.

ספרות מקצועית

- אבו אחמד, ויסאם, 2010. "פעילות התנדבותית בישראל בשנת 2006", מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה.
- אלמסי, אוריאנה, 2012. "יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- אלמסי, אוריאנה, 2014. "השירות הלאומי אזרחי בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בן ישי, עפרה, 2015. "השירות האזרחי כחלופה לשירות צבאי: כיצד יגיב הצבא?", בתוך: יגיל לוי (עורך), שירות חובה או החובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בראון, בנימין, 2012. חרדים מ"שלטון העם": ביקורת חרדית על הדמוקרטיה הישראלית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בראון, בנימין, 2017. מדריך לחברה החרדית: אמונות וזרמים, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

ברק-ארז, דפנה, 2010. "גיוס בחורי הישיבות: מפשרה למחלוקת", בתוך: דבורה הכהן ומשה ליסק (עורכים), צומתי הכרעה ופרשיות מפתח בישראל, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר הציונות וישראל, עמ' 13-39.

דרורי, זאב, 2005. בין אמונה לצבא: גדוד הנח"ל החרדי – סיכויים וסיכונים, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הרמן, תמר, חנן כהן, דנה בובליל, ופאדי עומר, 2016. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זנבר, לאה, 2010. "הקשר בין משאבים אישיים וחברתיים לפעילות קהילתית ורווחה אישית בקרב פעילים קהילתיים בחברה החרדית", עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן.

חטיב, אחמד, ואילן ביטון, 2011. "השרות האזרחי-לאומי בישראל: סקירה וניתוח", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

חקק, יוחאי, 2003. מאוהלה של תורה למאהל של טירונים: מפגש בין מודלים תרבותיים, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

להב, חיים, 2014. תהליכים ותמורות במאפייני סיכון וניתוק של נוער מתבגר "דתי חרדי" המטופל במסגרת היחידות לקידום נוער, ירושלים: מינהל חברה ונוער במשרד הרווחה.

לוי, יגיל, (עורך), 2015. שירות חובה או החובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

לוי, יגיל, 2017. מצבא העם לצבא הפריפריות, ירושלים: כרמל.

מלאך, גלעד, 2013. "הסדריות חדשה: אסטרטגיות של מדיניות ציבורית ביחס לחרדים", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מלאך, גלעד, מאיה חושן, ולי כהנר, 2016. שנתון החברה החרדית בישראל 2016, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים לחקר ישראל.

מלחי, אסף, 2011א. מתנדבים חרדים בשירות אזרחי-לאומי: מאפייני השירות ופרופיל תעסוקתי של המתנדבים, ירושלים: מינהל המחקר במשרד הכלכלה.

מלחי, אסף, 2011ב. מתנדבים חרדים בשירות אזרחי-לאומי: מאפייני הבוגרים והארגונים בהם התנדבו, ירושלים: מינהל המחקר במשרד הכלכלה.

מלחי, אסף, 2014. "מתנדבים חרדים בשירות אזרחי בישראל: הון חברתי ומניעים לבחירת מסגרת ההתנדבות", כתב עת לחקר החברה החרדית 1: 41-21.

מלחי, אסף, 2017. צבא התעסוקה לחרדים, מחקר מדיניות 116, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלחי, אסף, ובני פפרמן, 2015. "מתנדבים במקום עובדים: האם חוק שירות אזרחי חובה יפגע בעובדים שכירים", בתוך: יגיל לוי (עורך), שירות חובה או החובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

נאומבורג, אהרון, 2016. "שחר חדש: הקשר בין תמיכה משפחתית להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה בקרב חרדים בוגרי שירות צבאי במסלול שח"ר", עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סמית, רפי, וקרן שרביט, 2003. "סקר עמדות כלפי התנדבות למשמר האזרחי בקרב המגזר החרדי", המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי.

פלד, יואב, וגרשון שפיר, 2005. מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת, חרגום: מיכל אלפון, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, ההוצאה לאור.

פרומן, דב, 1998. התנדבות וציונות דתית הלכה למעשה, ירושלים: חברת מרכזי התנדבות ותרבות לנוער הדתי.

פרט, יוחנן, ורות ליט, 1975. ההתנדבות בישראל, תל אביב: המרכז לשירות מתנדבים, א.י.ג. ישום מחקרים בע"מ.

צברי-מלר, יפעת, 2004. "הקשר בין מניעי מתנדבים, קשייהם ותשומות הארגון המפעיל אותם לבין שביעות רצונם והתמדתם", עבודת מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן.

קלאוס, פגי, 2009. מיומנויות רכות: המפתח להצלחה במציאות קשוחה, תל אביב: אופוס.

קלר, זהבה, 1990. "גורמים הקשורים בהפסקת פעילות התנדבותית", עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל אביב.

קסיר, ניצה, חדוה לויץ, ואסף צחור-ישי, 2017. מתנדבים בחברה החרדית: תפיסת ההתנדבות, היקפיה ודפוסייה, ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות.

רגב, איתן, 2017. דפוסי השתלבות חרדים בשוק העבודה: ניתוח פנימי-חרדי והשוואה רב-מגזרית, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שוחט, יהודה, ואריאלה שטרנברך, 2018. "קומבינת השירות האזרחי: התחקיר המלא", ynet, 11.3.2018.

שפיגל, אודי, 2007. "החרדים, 'העם' ו'צבא העם': השיח על 'גיוס חרדים לצבא' כביטוי למאבק על שימור הזהות הקולקטיבית בישראל", פוליטיקה 16: 67-91.

Clary, Gil E., and Mark Snyder, 1991. "A Functional Analysis of Altruism and Prosocial Behavior: The Case of Volunteerism," *Review of Personality and Social Psychology* 12: 119-148.

Clary, Gil E., Mark Snyder, and Arthur Stukas, 1996. "Volunteers' Motivation: Findings from a National Survey," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25 (4): 485-505.

Cnaan, Ram A., and Robin Goldberg-Glen, 1991. "Measuring Motivation to Volunteer in Human Services," *Journal of Applied Behavioral Science* 27 (3): 269-284.

Eberly, Donald J., and Reuven Gal, 2007. *Service Without Guns*, Lulu.com.

James, William, 1926. "The Moral Equivalent of War," *International Conciliation* 11: 487.

Malchi, Asaf., and Guy Ben-Porat, 2018. "Home and Away: Volunteering among Ultra-Orthodox Men in Israel," *International Journal of Sociology and Social Policy* 38 (5-6): 411-425.

Mycock, Andrew, and Jonathan Tonge, 2011. "A Big Idea for the Big Society? The Advent of National Citizen Service," *The Political Quarterly* 82 (1): 56-66.

Putnam, Robert D., 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78.

Putnam, Robert D., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.



Policy Paper 135

**NATIONAL CIVIC
SERVICE FOR THE
ULTRA-ORTHODOX**

**Obstacles and
Challenges**

Asaf Malchi

May 2019

Text Editors [Hebrew]: Yehoshua Greenberg, Dafna Lavi
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-255-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2019 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

National civic service for the ultra-Orthodox parallels the general national service track and is designed to place *haredi** men in diverse voluntary positions so as to strengthen the connection of the (haredi) citizen to the state and society, while benefiting the individual and the general public. This is one of two main service tracks for haredi men (the other being military service in the IDF) intended to equalize the burden of service in the “people’s army” among diverse populations. National civic service is a “soft” intermediate alternative for ultra-Orthodox men interested in giving of their time to serving the public in a non-military framework. It enables them to integrate into society without having to shed their unique character. This type of service is also meant to strengthen their abilities and the skills needed for subsequent integration in the labor force and in vocational and academic programs.

* The terms ultra-Orthodox and haredi (its Hebrew equivalent) will be used here interchangeably.

1. Values and guiding principles of national civic service

The service's guiding principles reflect, first and foremost, the value of equality, in keeping with the aspiration of decision-makers and of various sectors in society to increase the share of the ultra-Orthodox in military and national service, which they see as civic duties of the highest order. In addition, national civic service is a governmental platform that increases the likelihood that those serving will fully and fundamentally integrate in all aspects of life in a manner that will increase social equality. Other social values underlying national civic service are the necessity and benefit of service to the individual, the community, society, and the state. The economic benefits of the service are also crucial, since the service must produce clear economic benefit, greater than the cost of its operation. All these are factors in the attempt to integrate and indirectly bring together haredi and non-haredi populations in order to reduce social rifts and tensions. The purpose of national civic service thus encompasses three complementary levels: the personal level, the organizational level, and the societal level/level of principle.

2. Structure and settings of the service

The government agency that has been responsible for the service since 2008 is the Authority for National-Civic Service, which operates by

virtue of the National Civic Service Law of 2014.¹ The Authority recruits volunteers, oversees their period of service and ensures their rights under the law. The actual service is run by an external body selected every few years through a bidding process. Since 2012, the Chaverim organization has operated the service for the Authority.

The government-authorized fields of service for the ultra-Orthodox sector are health, welfare, immigrant absorption, environmental protection, and public security. It should be emphasized that formal education is not among the fields of service available to the ultra-Orthodox due to the government's desire to open additional horizons to the volunteers beyond religious studies and teaching. The age range for service (under the current law) is from 21 to 28 years.

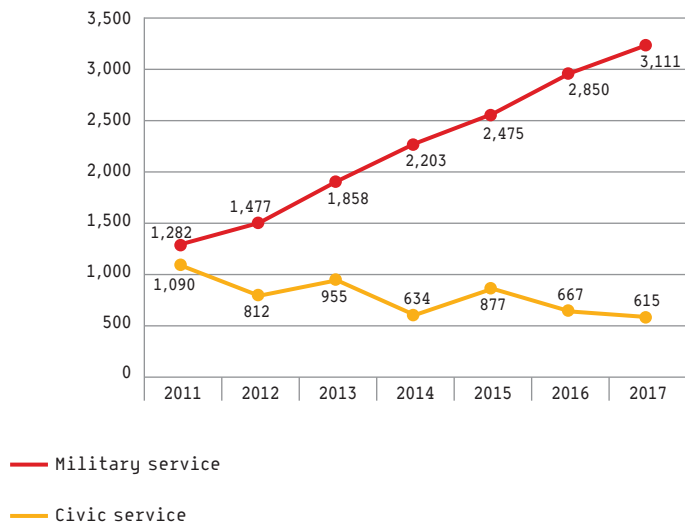
Haredi service is divided into three tracks, with different financial remuneration depending on the type of service, the number of volunteer hours, and the volunteer's family status: (1) full civic-social service comprising 30 weekly hours for two years; (2) part-time civic-social service comprising 20 weekly hours for three years; (3) civic-security service comprising 36 weekly hours for two years. In the security track, volunteers serve in frameworks defined by law as emergency and rescue systems within the police force, the Prisons Service, and civilian preventive programs such as "City without Violence." It should be noted that the monetary remuneration (stipend) in the civic-security track is more than twice as high as the stipend in the civic-social track.

1 It also operates national service systems for other population groups, such as national-religious women, secular Israelis, Arabs, and individuals who have medical exemptions from the IDF.

3. Number of volunteers

In recent years there has been a sharp decline in the number of ultra-Orthodox volunteers for national civic service. In 2017, there were just 615 haredi volunteers, as compared to 1,100 in 2011. The decline in the number of volunteers is not a limited or one-time event but rather an ongoing process, indicating a clear trend stemming in part from the lack of attractiveness of this service for many young haredim. The decline is represented in the graph below, which compares the number of haredi men joining the IDF to the number of haredi men volunteering for national civic service in recent years.

**Number of Volunteers for National Civic Service
Compared to the Number of Military Service Recruits,
2011-2017**



Source: Authority for National-Civic Service and Ministry of Defense

4.

Objectives and research tools

This study examines the quantitative and qualitative failures and challenges of national civic service for the haredi population and proposes innovative alternatives to this policy instrument that are designed to equalize the burden on the different population sectors. In this study, we look at the present civic service system in terms of the different service tracks, including volunteering within or outside the community, preparation for volunteering, conditions during service, and incentives for volunteers and veterans.

The study was designed to answer the following questions: (1) Is national civic service achieving the goal of equalizing the burden? If so, to what extent? (2) Have the expected outcomes been achieved in quantitative (number of volunteers) and qualitative terms? To what extent? (3) Could the number of people enlisting in civic service from various haredi communities be increased by improving the quality of service positions? If so, how? (4) What are the possible alternatives (current, planned, or innovative) to this track for haredim in order to equalize the burden?

The new study included an online survey of 200 national civic service veterans conducted in 2017, and a survey of 81 new recruits. The surveys were not of representative samples of all veterans or volunteers but rather convenience samples of the research population. In order to complete the information required to establish conclusions, two more focus groups were created, consisting of 36 current volunteers serving in Jerusalem and Bnei Brak. The volunteers hailed from a very wide range of haredi communities and held various jobs in both the civic-social and civic-security tracks. In addition, 16 in-depth interviews were conducted with key officials in the Authority for National-Civic Service and the

Public Security Ministry, the police, Magen David Adom, the Chaverim organization (administration and coordinators) that operates the service, the Vehadarta project (volunteers working with senior citizens) of the Ministry for Social Equality, and others.

This paper is the first policy document of its kind to thoroughly examine the overall suitability and effectiveness of national civic service for equalizing the burden of service in Israel. Moreover, for the first time, it proposes innovative alternatives to national civic service.

5. **Main findings**

The findings raise fundamental doubts and questions regarding the usefulness of national civic service in its present format. National civic service is supposed to play a definitive role in the state's ability to integrate young haredim who are interested in this path into society and the economy. Thus the following findings are of great importance.

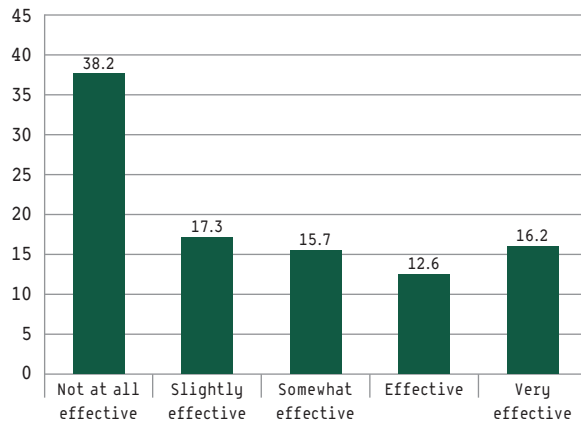
1. The social benefit test

The vast majority (80.3%) of haredi national civic service volunteers serve in ultra-Orthodox programs, non-profit associations, and organizations that do not necessarily provide services to non-haredim. These circumstances do not align with the goal of strengthening the haredi individual's connection to the state and to general society. Only 16% of veterans reported that their attitude toward non-haredim changed for the better following their service. It can thus be said that national civic service does not help to reduce social rifts and tensions between the haredi and non-haredi communities.

2. The test of the benefit to the individual

Many veterans of national civic service report that they did not fully utilize their abilities and skills during their service. In addition, fewer than half (47%) found themselves in the labor force at the end of their service. Of those who worked following their service, most held unskilled jobs. Furthermore, about 55% of veterans stated that the service did not provide them with a springboard for entering the labor force and most veterans (80%) did not join vocational training programs or embark on higher education. Hence, service does not provide the expected benefits to the individual in terms of giving veterans equal opportunities for integration into society and the work force.

Assessment of the Service as Providing a Springboard for Entering the Labor Force (as a percentage of all civic service veterans)



3. The financial benefit test

The financial-economic benefit to state agencies and civil society is not great either. In light of the high operating costs of the service and the lack of close supervision and control, which leads to cases of bogus service, it is not clear how beneficial the haredi volunteers were to the social organizations where they served. The supervision and control of national civic service were found to be ineffective.

4. Equalizing the burden

Given the small number of volunteers for national civic service and the low quality of service, performed mainly in haredi community settings, the contribution of national civic service to equalizing the burden is questionable.

The reasons for the sharp decline in volunteers for national civic service are indicative of structural and organizational flaws in the service:

(1) The reduction in the relevant age range for service since 2014, following legislative changes with respect to military draft of the ultra-Orthodox, significantly reduced potential enlistment in national civic service in the haredi sector.

(2) Lengthening the duration of service from one year to two years and from two to three years diminished the economic advantage for the individual due to the low stipend for civic service as compared to the wages earned by haredi soldiers performing compulsory duty in the IDF, and in light of a 25% erosion in the compensation received by volunteers in the wake of legislative amendments;

(3) Few of the volunteer positions offer reasonable training and preparation for the job market.

(4) Few of the volunteer positions provide any real benefit to the individual, the community, or society.

Recommendations

One scenario: Abolishing national civic service

The obvious conclusion from the overall findings and insights that emerged from the study is that national civic service for the haredi sector should be completely abolished. This conclusion is derived from all the factors, failures, problems, and malfunctions described. However, due to the benefits of civic-security service, it is preferable not to take this action.

Instead, we propose two main alternatives that could significantly improve the national civic service system for the haredi population.

1. The civic-security service alternative

We recommend allowing civic-security service alone, under the supervision and responsibility of either the Defense Ministry or the Public Security Ministry. In other words, the civic-social service track, which was found to offer very little benefit to either the individual or the public, would be abolished. Civic-security service would be performed in public and governmental frameworks in first-responder, rescue, and law enforcement agencies, such as the Israel Police, the Prisons Service, the Defense Ministry and the National Fire and Rescue Authority. It is recommended *that two emergency medical service organizations—Magen David Adom and United Hatzalah—also be included in this track.*

This alternative will lead to greater sharing of the burden since the positions for volunteers in this track have higher symbolic, security, and social value than other service positions. Service in security roles will also help increase supervision and control of the volunteers and improve their training for significant, high-quality jobs. However, these positions are clearly not suited for most of the potential haredi target population.

The individual and the public will presumably derive greater benefit from such service because it will act as a strong bridge to the job market and to desirable occupations, in contrast to the current situation where most veterans are unable to find good jobs. In addition, the service conditions would be optimal—on a par with those of soldiers performing compulsory service. Their remuneration (pay) would be closer to that of regular soldiers, and would take account of their family status. This alternative will not necessarily lead to an immediate increase in volunteers in this track but will certainly meet the need to improve the quality of national civic service, making it meaningful for the individual and the public.

2. The governmental civic service alternative

If the alternative proposed above cannot be implemented, we recommend allowing ultra-Orthodox civic service in government settings alone, and not in third-sector organizations. This option would meet the need for contact with other population groups and with Israeli government systems, and would eliminate the possibility of service within the haredi community, where volunteers have almost no contact with the rest of Israeli society. This alternative would meet the need to specify the types of organizations in which the ultra-Orthodox should serve. It would, likewise, help strengthen oversight and control of national civic service and would compel the various government ministries to oversee the haredi volunteers directly and closely. Training the volunteers for the diverse positions in the government ministries would be the responsibility of the ministries themselves and not that of an operating organization that relies on outsourcing. Such control would enable the Authority for National-Civic Service to focus on planning national civic service policy and formulating long-term strategy for the service. In this way, responsibility for the direct supervision of volunteers would be removed from the Authority and transferred to the various government ministries.

**Main elements of the recommendations
for each alternative**

	Current Status	Recommendation 1	Recommendation 2
Service setting	Third-sector organizations and government ministries	Police, firefighters, Prisons Service, Prime Minister's Office, Defense Ministry, and civilian rescue and emergency medical services organizations	Government ministries only (not third-sector organizations)
Entity in charge	Authority for National-Civic Service	Defense Ministry or Public Security Ministry	Authority for National-Civic Service, with internal supervision and control delegated to government ministries
Number of volunteers	615 recruits in 2017	About 500 new recruits yearly (with no plan for more)	Up to 500 new recruits yearly
Age of volunteers	21-28	20-24*	20-24

* The maximum age of service would be adjusted according to the age of receipt of military service exemptions.

	Current Status	Recommendation 1	Recommendation 2
Supervision and control	Authority for National-Civic Service through outsourcing company	Government ministries directly	Government ministries directly
Benefit to the individual	Very low	Economic, social, and employment benefits: increase in marketable skills, individual empowerment, and social integration	Economic, social and employment benefits: Increase in marketable skills, individual empowerment, and social integration
Benefit to the public	Low-medium	Medium-high: meaningful service in security, emergency medical, and rescue organizations	Medium-high: meaningful service and job experience in supervised government settings

In conclusion, the premise of this study is that every citizen of Israel has the right and the duty to contribute to society and the state within an egalitarian, high-quality state framework in a manner that benefits the individual and society. Unfortunately, at present, the national civic service framework does not provide young ultra-Orthodox men with a way to utilize their talents and abilities for the benefit of the state, society, and the community. Along with military service, meaningful civic service adapted to the needs and characteristics of the haredi population, as proposed in this document, should somewhat equalize the burden of service and bring populations that are now distant from one another closer in order to reduce the social and economic gaps between populations that serve and those that do not.

We hope this document will help decision-makers plan national civic service for the haredi population, as integrating haredim into Israeli society is a national mission of the highest order.

השירות האזרחי תורם לפרט ולכלל; האם הוא מגשר על פערים חברתיים בין הציבור החרדי לכלל החברה; ומדוע חלה ירידה תלולה במספר המשרתים החרדים במסלול זה?

מחקר המדיניות מתמודד עם שאלות אלו ועונה על התהייה מדוע לא צלח מסלול השירות האזרחי לחרדים. מתברר שאף שהשירות האזרחי נועד לפתוח לציבור החרדי הזדמנויות להשתלבות בחברה הישראלית ולהתפתחות מקצועית במסגרות התנדבות שמותאמות לאורח החיים החרדי, מספר המשרתים בו הולך ופוחת, משום שרוב התפקידים בו אינם מועילים חברתית או כלכלית לבוגריו וגם לא לכמה מן הארגונים שבהם הם מתנדבים. עוד מתברר כי השירות האזרחי אינו מקטין פערים ושסעים חברתיים, מכיוון שמרבית המשרתים החרדים מתנדבים במסגרות המספקות סעד ורווחה בעיקר לקהל חרדי, ולכן רובם נותרים בתקופת השירות ולאחריה במרחבים מתבדלים.

מסקנת המחקר העיקרית היא שכדי שהשירות האזרחי יהיה מסלול שגם מגדיל את השוויון החברתי והאזרחי בישראל וגם מועיל לפרטים המשרתים בו יש לצמצם מאוד את מסגרות השירות הקיימות בארגוני חסד חרדיים ולהפנות את רוב המשרתים למסלולי שירות ממלכתיים או ביטחוניים, המאפשרים שירות אזרחי איכותי ומועיל. שירות כזה יהיה משמעותי לפרט ולחברה ואף יסייע לבנות גשרים בין החברה החרדית לחברה הכללית.

הרפורמה במערך השירות האזרחי הכרחית, והיא חייבת להיעשות כבר עכשיו, אחרת מסלול השירות האזרחי לחרדים לא יהיה רלוונטי - לא לציבור החרדי ולא לחברה הישראלית בכללותה.

ד"ר אסף מלחי הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה בתוכנית "חרדים בישראל" ובתוכנית לביטחון לאומי ודמוקרטיה. מומחה ליחסי חברה-צבא ועוסק זה עשור בעיצוב מדיניות לשילוב חרדים בתעסוקה, באקדמיה, בצבא ובשירות האזרחי.

מחקר המדיניות רואה אור במסגרת הפעילות של התוכנית "חרדים בישראל" שבמרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

ראש התוכנית: ד"ר גלעד מלאך

מנהל המרכז: ד"ר שוקי פרידמן



www.idi.org.il



0 4500001187 8
דאנאקוד 450-1187

מסת"ב:

978-965-519-255-1

מחיר מומלץ: ₪45

מאי 2019