

סקירה רגולטורית בנושא שירות למען המדינה – מבט היסטורי ועכשווי

תארא ייעוץ וניהול פרויקטים
מחלקת המחקר

אפריל 2018

מחקר פנימה – פרק בנושא "שירות למען המדינה"

הקדמה

מיום הקמתה מתמודדת מדינת ישראל עם מציאות מורכבת ותובענית, הכוללת סוגיות ביטחוניות וחברתיות משמעותיות. בין האתגרים המרכזיים איתם מתמודדת המדינה, נמצאת העובדה כי לצד הצורך הביטחוני, המכתיב את חובת השירות הצבאי לכל אזרח מעל גיל 18, עולה החסך העצום במימוש צרכי הקהילה, החברה והמדינה בתחומים שונים ומגוונים.

בעוד חוק השירות בצה"ל מעגן את קיומה של מסגרת צבאית השומרת על ביטחון העם והמדינה, הרי שהיעדרה של מסגרת ממלכתית המבטיחה את מילוי החלל החברתי והערכי ניכר ומורגש מידי יום.

השירות הלאומי-אזרחי הוא כלי המאפשר יצירת מרכיב של שותפות אזרחית המגשר בין האוכלוסיות המרכיבות את כלל החברה הישראלית. מסגרת השירות הלאומי לבני נוער אותם שחרר צה"ל שווה בתרומתה לשירות הצבאי, ומהווה מערך התנדבותי ענף, הממלא חלק משמעותי מהמשימות החברתיות-לאומיות איתן מתמודדת החברה הרב-תרבותית בישראל (האגודה להתנדבות).

כמו כן, שנת שירות, או בשמה המקוצר "ש"ש", היא שנה של התנדבות קהילתית שעושים חלק מהצעירים והצעירות לפני גיוסם לצה"ל. שנת שירות היא שנת התנדבות ואין שום חובה לעשות אותה – אך המשמעות שלה עבור החברה והקהילה בישראל וכן לצעיר או לצעירה שבחרו לעשות אותה, היא משמעותית ביותר. שנת השירות איננה מחליפה את הגיוס, אלא מדובר בשנה שהיא פשוטה כמשמעה – תרומה.

למעט שתי המסגרות הללו, קיימות מסגרות נוספות המאפשרות לאזרחים לעשות "שירות למען המדינה" והחברה הישראלית, כאשר המטרה ברורה – לתרום, לתת ולהעניק למען המדינה. על כן, חשיבותן של מסגרות השירות למען המדינה כבירה ואין להמעיט בערכן לעומת מסגרות שירות האחרות, כמו שירות צבאי. סקירה זו מבקשת להציג את מסגרות השירות העיקריות, הקונטקסט החוקתי והמשפטי והשפעות חברתיות ופוליטיות שונות.

רקע

המרכיב האנושי המרכזי של צה"ל הוא יהודים תושבי ישראל. בנוסף, משרתים בצה"ל גם בדואים, דרוזים ועולים שאינם יהודים. ערביי ישראל אינם מגויסים ומרבית החרדים פטורים מגיוס או משרתים זמן קצר. בהשפעת המודל של "צבא העם" ואופייה הרב-תרבותי, התפתח בצה"ל עם הזמן הרכב אנושי מגוון מבחינה מגדרית, אתנית, דתית וכדומה. למגוון הזה ישנם מספר ביטויים: (1) הימצאותן של קבוצות אוכלוסייה שונות בצבא, כולל בתפקידים שאינם מקובלים בעולם, כמו למשל נשים קרביות; (2) הסללה, מכוונת ולא מכוונת, של חברי קבוצות שונות לתפקידים שונים וליחידות שונות; (3) שירות של קבוצות בצבא באופן מאוגד, כמו בני ישיבות ובני גרעין, תוך מעורבות של בעלי תפקידים אזרחיים בנעשה בצה"ל.

צה"ל כצבא העם

התנהלותו של צה"ל על פי מודל של צבא העם החל עוד לפני קום המדינה על פי עיקרון של "צבא האומה" שנועד להגשים שני יעדים, גיוס מרבי של המשאבים הלאומיים בזמן מלחמה ויצירת אינטגרציה חברתית-תרבותית. בשנת 1948, לאחר שצבא ההגנה לישראל הוקם, התווה דוד בן-גוריון, בהתאם לתפיסה הממלכתית שלו, עקרונות לצבא כצבא העם: על העם מגן צבא העם, הגיוס חייב לחול על הכל, לצבא נועדו תפקידים חברתיים והוא שותף מרכזי בתהליך של בניין האומה (נבו ושור, 2002). על כן, לצבא יועדו תפקידים נוספים, מעבר לתפקיד הצבאי-הגנתי. בין היתר, הצבא נדרש לשמש ככלי ליישום מדיניות "כור ההיתוך", בעיקר באמצעות שילוב מגזרים שונים מהחברה הישראלית בשורותיו. בנוסף, לצה"ל נוצר תפקיד של מחנך באמצעות מורות חיילות שעוסקות בחנוך בני נוער ובקליטת עלייה. דוגמא לפרויקט שביצע הצבא במסגרות אלה הוא פרויקט 'מקא"ס', במסגרתו צה"ל משלב נוער מרקע סוציאקונומי קשה במסגרות הצבאיות ומעניק השלמת השכלה והכשרה מקצועית (משרד הביטחון, 1950). אי לכך, השירות הצבאי בצה"ל מהווה חלק מכריע בהגדרת הזהות הישראלית. קיימת זיקה חזקה בין "ישראליות" לבין שירות בצה"ל, זיקה הנובעת רבות ממודל "צבא העם".

מודל צבא העם כיום

לאורך השנים נשחק מודל "צבא העם" של צה"ל, משתי בחינות; ראשית, הירידה בשיעורי הגיוס, אשר נובעת מהעלייה בשיעור תלמידי הישיבות שתורתם אומנותם, עלייה במספר בני המגזר הערבי הפטורים מגיוס ובנוסף מגמה של ניצול לרעה של סעיף בחוק שירות ביטחון המאפשר לבנות לקבל פטור מטעמי הכרה דתית על סמך הצהרתן (הכנסת, 2011). הגורם השני הוא הרחבת מסלולי שירות המיועדים למגזרים ספציפיים, כמו גדוד חרב המיועד לחיילים דרוזים ומסלול נח"ל, אשר הפכו למסלולי שירות הטרונגניים יותר. מתוך תפיסת מודל "צבא העם" צה"ל אינו שש לפתיחת מסגרות ייעודיות, אך ההכרה כי אלמלא מסלולים אלה, ייתכן והחיילים המשרתים במסגרתם לא יתגייסו בכלל, הביאה את צה"ל לפתח מסלולים ייעודיים (הכנסת, 2011). בשנים האחרונות החל לדון צה"ל בפרידה ממודל "צבא העם" ומעבר בהדרגה מגיוס חובה לצבא מקצועי, המושתת על מתנדבים המקבלים שכר. החברה הישראלית נתונה כיום בתהליך מואץ של שינוי דמוגרפי, המרוקן מתוכן, דה פקטו, את סיסמת "צבא העם": מחצית מתלמידי כיתות א' הם ילדים ערבים או חרדים, שיהיו פטורים מגיוס בהגיעם לגיל 18, בנוסף לנערות הדתיות; נערים דתיים-לאומיים בישיבות ההסדר נהנים משירות מקוצר; בעשור הבא יהיה רק מיעוט מבני הנוער חייב בגיוס לצבא. כמו כן, בשירות המילואים צה"ל כבר מפעיל מזמן גיוס סלקטיבי, מסיבות תקציביות, ורק מעטים הם "חיילים בחופשה של 11 חודשים בשנה" כמו בימי בן גוריון. על פי סקירה שהוצגה לבכירי אכ"א בשנים האחרונות, המעבר משירות חובה לצבא מקצועי נעשה במדינות רבות בהדרגה, וישראל נתונה כיום בתהליך דומה – ויש הקוראים לצה"ל להיערך לקראתו (הארץ, 2014).

בהגדרת תפקידו של הצבא וייעודו לא הסתפק בן-גוריון בכורח המציאות הביטחונית ולא ויתר על מוטת הכנפיים של החזון: אמנם ייעודו הראשון של צה"ל הוא ביטחון המדינה – "אך אין זה תפקידו היחיד": על צה"ל "לשמש גם מרכז-חינוך חלוצי לנוער בישראל" כדי להכשירו "למילוי ייעודיה ההיסטוריים של מדינת ישראל", ולהיות "בית היוצר [...] לליכוד העם בישראל", "בית-היוצר לנשמת האומה המתחדשת". משרד הביטחון היה מבחינתו גם "משרד לחינוך", ולצה"ל נוספה המשימה "לתת לנוער חינוך יהודי ואנושי" (בן-גוריון, 1958).

אפיקי השירות עיקריים למען המדינה

שירות לאומי-אזרחי

ההתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי מיועדת רק למי שקיבלו פטור משירות צבאי, למי ששירותם נדחה ולמי שאינם נקראים לשירות צבאי. **שירות לאומי** הוא מסגרת התנדבות המיועדת לחילוניים, לבנות הציונות הדתית, לערבים, למתנדבים עם מוגבלות או לנוער בסיכון. **שירות אזרחי** הוא מסגרת התנדבות המיועדת לגברים חרדים.

למעשה, שירות לאומי-אזרחי הנו מסגרת התנדבותית בה תורמים צעירים וצעירות מזמנם וממרחם לתועלת החברה. על פי חוק השירות הלאומי, כל אזרח שאינו מגויס לצה"ל מסיבות שונות, יכול להתנדב לשירות הלאומי-אזרחי. בתוך אוכלוסייה זו נכללים גברים, נשים, יהודים, ערבים, חילוניים, דתיים וחרדים, בנוסף לפטורי גיוס מכל סיבה שהיא.

השירות הלאומי מתבצע בהתנדבות במסגרת רשות ציבורית, מוסד ציבורי, חברת לתועלת הציבור, עמותה או משרד ממשלתי. גופים אלו רשאים להפעיל מתנדבי שירות לאומי שלא למטרת רווח ואשר הופנו אליו על ידי גוף מוכר. המתנדב מסייע לעובדי הארגון, אך אינו ממלא את מקומם.

משך השירות הלאומי יכול להיות שנה אחת או עד שנתיים.

מפעל השירות הלאומי אינו מופעל על ידי רשויות המדינה, אלא על ידי עמותות שהוסמכו לכך על ידי משרד ראש הממשלה (ומכונים "גוף מוכר"). המדינה מפעילה סמכויות פיקוח ותכנון אסטרטגי מקיף לכל נושא השירות באמצעות מנהלת השירות האזרחי-לאומי (האגודה להתנדבות).

תחומי ההתנדבות במסגרת השירות מפורטים להלן:

- **חינוך** – סיוע בקידום הילדים והנוער במסגרות החינוך הרגיל והמיוחד בתחום הלימודי, החינוכי והחברתי, החל מגני הילדים ועד בתי הספר התיכוניים.
- **רווחה** – סיוע לאוכלוסייה בעלת מוגבלויות שונות, כולל שילוב בעבודה סיעודית וחינוכית, בתי אבות, השירות לאדם המפגר ועוד.
- **משפטים** – הנהלת בתי המשפט וסיוע בבתי המשפט השונים
- **בריאות** – בתי חולים, קופות חולים, מגן דוד אדום
- **תחבורה** – סיוע במניעת תאונות דרכים
- **קשישים וגמלאים** – סיוע לקשישים ולניצולי שואה
- **משרד הכלכלה** – סיוע והסברה בעניין חוקי עבודה וזכויות עובדים
- **קליטת עלייה** – סיוע לעולים בקהילה ומרכזי הקליטה
- **ביטחון פנים** – משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד הגבול

- איכות הסביבה – סיוע במסגרות שמירת והגנת הסביבה
 - ביטחון – אגפי השיקום וההנצחה במשרד הביטחון ומודות ביטחון נוספים
 - משרד החוץ – סיוע באגפים שונים במשרד
 - המוסד לביטוח לאומי – התנדבות במחלקות שונות במוסד לביטוח לאומי
- נוסף על התחומים האלה, השירות מתבצע גם במסגרת **עמותות אזרחיות רבות**, הפועלות למען מטרות שונות ומגוונות, כגון זכויות האדם והאזרח, עבודה עם בעלי חיים ועוד.

תיאור כרונולוגי של הפן המשפטי של שירות לאומי-אזרחי

השירות הלאומי-אזרחי אינו מוסדר בחוק אחד, אלא בכמה חוקים, תקנות והחלטות ממשלה. השירות הלאומי עוגן בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953. בשנת 1953, חוקקה הכנסת לראשונה חוק בנושא שירות לאומי וזאת על רקע ביקורת ציבורית שהתעוררה ביחס לאי-גיוסן של נשים דתיות לשירות ביטחון. בשנת 1979, נוסף לחוק זה סעיף שלפיו: "ביצועו של חוק זה לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך". עם זאת, "החלטה מעין זו לא התקבלה מעולם, וכך נותר חוק שירות לאומי כאות מתה בספר החוקים מאז שחוקק ועד היום" (הצעת חוק שירות אזרחי, 2012).

לכן, **המקור הנורמטיבי** המרכזי לדרכי הפעלתו ופעילותו של השירות הלאומי הן תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002.

במסגרת עתירה לבג"ץ שהגישה עמותת עמינדב (בג"ץ 3417/92 עמינדב נ' משרד החינוך והתרבות), התבקשה המדינה לקבוע קריטריונים אחידים ושווים לפריסת המתנדבות השירות הלאומי והפעלתן באמצעות עמותות שונות.

במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת, התעוררה דרישה להרחבת האפשרות לשרת בשירות הלאומי גם אצל מגזרים נוספים, מלבד הנשים הדתיות שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון, ובהם מי שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון מטעמים אחרים או מי שלא נקראו לשירות כאמור, ואף הוגשה עתירה לבג"ץ שכללה דרישה ברוח זו (בג"ץ 9173/96 אייל דניאל נ' מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי). אכן, מאז ועד היום הולך ומתגבש אופיו הכללי של השירות הלאומי, כשירות חלופי התנדבותי לקבוצות אוכלוסייה שונות של גברים ונשים שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקראו אליו, ובכלל זה בני המגזר הערבי, אנשים עם מוגבלות ואנשים נוספים שקיבלו פטור מחובת שירות מטעמים שאינם קשורים בהכרח דתית (ממשלת ישראל, 2015).

הרקע המשפטי של תחום השירות הלאומי :

בשנים הראשונות לקיומו של השירות הלאומי ובהיעדר הגדרות בחקיקה למהותו, להיקפו ולגדרו, נותר מעמדן המשפטי של מתנדבות השירות הלאומי זהה למעמדן של מתנדבים אחרים. באוקטובר 1971, נוסדה בהחלטה ממשלה האפשרות לבצע שירות לאומי בהתנדבות במסגרת משרדי הממשלה השונים ורק בשנת 1977 תוקן חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 והוכר בו, לראשונה בחקיקה, מעמדן של מתנדבות השירות הלאומי בכל הקשור לזכויות הניתנות מכוח אותו חוק. כיום הגדרה זו של מתנדבות השירות הלאומי מצויה בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, סעיף 238.

בשנת 1978 הותקנו תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978, אשר עיצבו את מסגרת הבסיס להכרה בשירות הלאומי: פעילות התנדבותית בתחומים המנויים בתקנות, למשך פרקי זמן קבועים בתקנות ובאמצעות הפנייה מגוף מוכר.

עם השנים, פותח והורחב ההסדר החולש על תחום השירות הלאומי: כך למשל עם חקיקת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, ניתנו לבנות השירות הלאומי הטבות בסיום השירות, בדומה לאלה הניתנות לחיילי צה"ל.

בשנת 2002 בוטלו התקנות הראשונות ונקבעו תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, העוסקות בטיב ההתנדבות ופיקוח של האחראי מטעם משרד הרווחה על ביצוע ההתנדבות.

מצב זה, שבו רובו המכריע של מערך השירות הלאומי מבוסס על תקנות מכוחו של חוק הביטוח הלאומי, אינו מצב משפטי רצוי. עמדה זו הובעה על ידי המדינה בתגובתה לבג"ץ 2361/05 המרכז לפלורליזם יהודי-התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מינהלת השירות הלאומי, שבמרכזו הדרישה להבהיר מהם הקריטריונים לקבלת אישור לשמש גוף מפעיל של מתנדבים בשירות הלאומי.

מלבד עתירה זו, עומדות ברקע החוק גם שתי החלטות ממשלה מרכזיות – החלטה מס' 1215 משנת 2007 והחלטה מס' 2295 גם היא משנת 2007. במסגרת החלטות אלה קבעה הממשלה את המתווה לעיגונו בחקיקה ראשית של השירות הלאומי שהיה קיים עד עתה מכוח הסדרים שבתקנות. כמו כן, במסגרת אותן החלטות, הועבר שטח הפעולה הנוגע לשירות הלאומי ממשרד הרווחה למשרד ראש הממשלה. בהמשך הועבר שנית ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע והטכנולוגיה וזאת בעקבות הסכם קואליציוני.

רשות השירות הלאומי-אזרחי

במסגרת חוק שירות לאומי-אזרחי הוקמה הרשות לשירות לאומי-אזרחי, אשר באה במקומה של המינהלת. לאחר כמה מעברים של הרשות, הועבר שטח הפעולה של השירות הלאומי והשרים הלאומי-אזרחי למשרד החקלאות ופיתוח הכפר (ממשלת ישראל, 2015).

רשות זו הינה הפונקציה הממשלתית המרכזת את כל נושא השירות הלאומי-אזרחי בישראל. הרשות הקומה בשנת 2008 ומשמשת כגוף הרגולטורי המסדיר את נהלי השירות הלאומי-אזרחי והינה יחידת סמך ממשלתית. תחת הרשות קיים מערך פיקוח ובקרה האחראי על פיקוח ובקרה של כלל פעילות העמותות המפעילות והגופים הקולטים את המתנדבים והמתנדבות. בנוסף, מפעילה הרשות את מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי בעת חירום כמערך תומך לגופי השלטון המקומי. מנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי הוא שר-שלום גרבי (רשות השירות הלאומי-אזרחי).

הרקע המשפטי של תחום השירות הלאומי-אזרחי

בניגוד לשירות הלאומי, שהתפתח באופן עצמאי ורק לאחר מכן עוגן בהקשר המשפטי, השירות הלאומי-אזרחי עוצב מלכתחילה כמענה לקשיים משפטיים הנובעים ממתן פטור גורף משירות צבאי לתלמידי ישיבות.

בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון נדונה הטענה לפיה ההסדר הפוטר תלמידי ישיבות מחובת שירות צבאי אינו שוויוני בהיותו מפלה בין תלמידי הישיבות לבין שאר האוכלוסייה ויש להפסיקו. בעקבות הבג"ץ, מינה שר הביטחון ועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות (ועדת טל) והיא הגישה לו את המלצותיה. בעקבות ההמלצות האמורות, חוקק חוק דחיית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"א-2001, ולאחריו חוקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002. ועדת טל הגיעה למסקנה כי לא ניתן לפתור את אי-השוויון באופן מוחלט בשלב זה אך המליצה להעניק לתלמידי ישיבות ששירותם נדחה במשך ארבע שנים ומעלה, את האפשרות לבחור לבצע שירות אזרחי, שיבוא במקום השירות הצבאי. ההמלצה בדבר מתן חלופה של שירות אזרחי לשירות הצבאי עוגנה בסעיף 6 לחוק דחיית השירות ומכוחו נוצר ומופעל השירות האזרחי. רק בשנת 2007 הותקנו תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז-2007. תקנות אלה הסדירו את הכללים המרכזיים להפעלת השירות האזרחי.

בשנת 2012 הכריע בג"ץ בעתירה התלויה ועומדת מאז שנת 2007 נגד הפגיעה בשוויון שיוצר חוק דחיית שירות (בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל). לפי דעת הרוב בפסק הדין, מבחינת מבחן התוצאה, לא הצליח חוק דחיית שירות להגשים את יעדיו ולחולל שינוי ממשי ומשמעותי בהיקף גיוס של חרדים לשירות צבאי או לשירות חלופי. בנסיבות אלה נקבע כי החוק פסול מבחינת חוקתיות. לאחר פקיעת תוקפו של חוק דחיית שירות כאמור, קיבלה הממשלה החלטה להידרש לסוגיה זו כדי לתת לה מענה. לצורך כך הוקמה ועדת שרים לשוויון בנטל אשר גיבשה מתווה חקיקה מוצע הכולל הצעה לתיקון חוק שירות ביטחון והצעת חוק חדשה שתסדיר את השירות האזרחי. לאחר הליך חקיקה ממושך עבר חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014. החוק נועד להסדיר את שני מסלולי השירות הקיימים – השירות הלאומי והשירות הלאומי-אזרחי לפי חוק שירות לאומי-אזרחי, ולהכפיפם לפיקוח ולהסדרה של הרשות לשירות אזרחי.

באפריל 2017 פורסם חוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017 – החוק מסדיר את המערך הקיים של השירות הלאומי, שיוכל להיקרא גם התנדבות קהילתית ובו רשאים להתנדב מי שקיבלו פטור משירות צבאי בכפוף לתנאים שבחוק. מוקמת רשות לשירות אזרחי האחראית גם לנושא השירות הלאומי-אזרחי של תלמידי הישיבות וכן תפעל מועצה ציבורית מייעצת. נקבעו תנאים לביצוע השירות, תנאי הזכאות להיות גוף מעפיל שבמסגרתו מבוצע השירות ותנאים לעניין הגופים המוכרים האחראים על הפעלת המתנדבים. כמו כן נקבעו הוראות לעניין פיקוח על ביצוע השירות לרבות באמצעות עיצומים כספיים על גופים מוכרים. בנוסף נקבע מנגנון השגה וממונה על פניות הציבור ונקבעו לעניין ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות וקידום שילוב של צעירים בסיכון כמתנדבים (הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017).

תהליכים וסוגיות פוליטיות וחברתיות בנושא השירות הלאומי-אזרחי

קריאות התנגדות במגזר הדתי – נושא השירות הלאומי, בעיקר של המגזרים הדתיים, הינו נושא שאינו תמיד נמצא בקונצנזוס רחב. ישנם מספר רבנים דתיים לאומיים (כדוגמת הרב זלמן מלמד ובנו הרב אליעד מלמד) אשר מייעצים לבנות לוותר על השירות הלאומי על מנת להקדים ללמוד מקצוע ולהקים משפחה, דברים אותם רואים רבנים אלו כמסייע לעם ישראל יותר מאשר השירות הלאומי עצמו (מלמד, 2006).

קריאות התנגדות במגזר הערבי – בקרב הציבור הערבי ומנהיגיו קיימת התנגדות ליוזמות של שירות אזרחי לערבים, בנימוק שמודבר ב"זרוע ישירה של צבא הכיבוש" ובפגיעה בזהותם של בני הנוער הערבי כחלק ממיעוט לאומי במדינה (רופא-אופיר, 2007).

טיעונים כלכליים כנגד השירות הלאומי – בנושא העלות של הפעלת בת שירות לאומי, העלות הישירה, כולל תשלומים ישירים אליה ועלות ליוויה על ידי עמותה הוא 27,00 שקלים בשנה, שהם כ-2,300 שקלים בחודש (כהן, 2010). יש הטוענים כי העלות גדולה מידי וכי את הכספים ניתן להשקיע במקומות אחרים שייטיבו עם החברה הישראלית יותר משירות לאומי.

סוגיית העמותות – בתקופה שבו גברה הביקורת הציבורית על עמותות שמאל, כמו "בצלם" ו"שוברים שתיקה", שפעילותן נתפסה כאנטי-ישראלית, יזמו שרים בממשלה החלטה השוללת מעמותות אלה תקני שירות לאומי. ההחלטה בוטלה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – דינה זילבר (בצלם, 2014). בעקבות ביטול ההחלטה, החלה הממשלה הליך חקיקה השולל תקני שירות לאומי מעמותות שעיקר תקציבן מגיע מגורמים זרים וארגונים השוללים את קיומה של מדינה ישראל "כמדינה יהודית ודמוקרטית" או תומכים בטרור. ב-22 במרץ 2017 עבר חוק זה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית (הכנסת, 2017).

ועדת עברי – הוועדה לכינון שירות אזרחי-לאומי

"ועדת עברי", בראשות האלוף (במיל') דוד עברי, מונתה בשנת 2005 על ידי שר הביטחון שאול מופז. מטרת הוועדה להמליץ על מודל חדש לשירות לאומי-אזרחי. בוועדה היו חברים בין היתר, אהוד פראוור (סגן ראש המועצה לביטחון לאומי), אלוף (במיל') גדעון שפר (סגן נשיא "אלביט מערכות", תת-אלוף אבי זמיר (ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם באכ"א, ועו"ד יובל צלנר (מרכז תחום חברה ותשתיות במל"ל) (ברגר, 2005).

בסוף שנת 2005 קיבלה הממשלה שורת החלטות המאמצות המלצות של הוועדה לכינון שירות אזרחי-לאומי – "ועדת עברי", אשר המליצה לממשלה בין היתר לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ותושבי ישראל, אשר אינם נקראים לשירות ביטחון, או שהם פטורים ממנו. לשם כך, הציעה הוועדה לפעול להקמת מסגרת ממשלתית לטיפול בשירות הלאומי-אזרחי בישראל, על מנת להסדיר את השירות הלאומי הקיים, ובכך להרחיב את מסגרות השירות כדי שתוכלנה להכיל בתוכן צעירים מקבוצות אוכלוסייה שאינן משרתות בצבא ואשר יצטרפו מטעמים לאומיים או אזרחיים, איש כבחירת ליבו. על פי המלצות אלה יוקם מסלול השירות האזרחי לבחורי ישיבות בהתאם ל"חוק טל" ותונח התשתית להקמת "מנהלת השירות האזרחי לאומי", שתפעל על פי החלטות הממשלה עבור "בנות ובנים הפטורים משירות ביטחון או שאינם נקראים לשירות ביטחון", וזאת עד לחקיקת חוק הרשות הממלכתית לשירות האזרחי (חטיב וביטון, 2011).

שנת שירות

"שנת שירות" הינה מסגרת של שנת שירות התנדבותי בקהילה על ידי צעירים לפני גיוסם לצה"ל. מתנדבי שנת שירות יכולים להתנדב במספר מסגרות, כמו כפרי נוער בתי ספר שדה, פנימיות, כמדריכים, ככוח עזר חינוכי, כמדריכים בסניפי תנועות נוער, במועדוניות, בבתי ספר, בחו"ל כשליחי הסוכנות היהודים, בקיבוצים, ביישובי פריפריה ובשכונות מצוקה בערים. שנת שירות היא שנת התנדבות לפעילות חברתית, קהילתית חינוכית וערכים של בוגרי מערכת החינוך טרם גיוסם לצה"ל. לצורך ההתנדבות, המתנדבים דוחים את גיוסם לצה"ל בשנה אחת (משרד החינוך).

בעבר, ניתן בשנת השירות משקל לא מבוטל למשימות התיישבותיות, אך בעשורים האחרונים משימות מתנדבי שנת השירות הן בעיקר חינוכיות וחברתיות, ומתבצעות בקהילות עירוניות (משרד מבקר המדינה, 2007). כשליש מכלל המתנדבים עושים זאת במסלול גרעיני נח"ל. מטרת שנת השירות במסלול זה, לצד תרומה לקהילה, היא גיבוש הגרעין והכנתו.

גופים מפעילים – כיום 32 גופים מפעילים המפעילים מתנדבי שנת שירות. רוב המתנדבים לשנת שירות עושים זאת במסגרת התנועה הקיבוצית וארגוני הנוער, אך גם דוגמת הסוכנות היהודית וכמה עמותות מוכרים כגופים מפעילים.

שני משרדי ממשלה חולקים את עיקר האחריות לפרויקט שנת השירות – **האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון** אחראי להכרה בגופים המפעילים ולאישור המשימות שלהם ולהקצאות תקני דחיית השירות הצבאי למתנדבים. השני הוא **מינהל חברה ונוער במשרד החינוך** האחראי לאישור זכאותם של הגופים המפעילים לתקצוב לפי מבחני התמיכה של תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" ולתקצוב בפועל של הגופים שנמצאו זכאים לכך.

בין העוסקים בתחום שוררת הסכמה רחבה כי פרויקט שנת השירות תורם תרומה משמעותית בן לחברה בישראל והן למתנדבים עצמם, אשר נהנים מחוויה מעצבת ומגעים בשלים ומוכנים יותר לשירות הצבאי.

החקיקה הרלוונטית בנושא של "שנת שירות"

להלן רשימת החוקים והצעות החוק הרלוונטיים למסגרת "שנת השירות" שעלו לאורך השנים.

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995

- הוספת הגדרה של בת ששירתה בשירות לאומי להגדרת "מבוטח" של ביטוח לאומי בהתאם להגדרת "ילד" מיום תום השירות למשך שנה.
- מדובר בהשוואת התנאים של בת שירות לאומי ולמתגייסת לשירות ביטחון.

חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998

- מוצע כי בת שירות לאומי תהיה זכאית להטבות שלהן זכאית מורה חיילת בשינויים המחויבים, כמפורט בהצעת החוק.
- מתנדב בשירות לאומי זכאי, במשך זמן שירותו, נוסף על תנאי השירות החלים עליו, גם לתנאי השירות: דמי כלכלה, דיור, פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית.

הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006 – הצעת החוק נפלה

הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015

- מטרת הצעת החוק היא להבטיח שמתנדבים לשנת שירות למען הקהילה יהיו זכאים לנסיעה חינם בתחבורה הציבורית במדינת ישראל בכל זמן במהלך שנת ההתנדבות.
- בניגוד לקבוצות אחרות אשר תורמות למדינה – בני השרות הלאומי והחיילים, הנוער בשנת השירות אינו מקבל הטבות מהמדינה למען פועלו, ולצד תקצוב ממשלת ישראל, הוא נאלץ לממן מכספו או מקופת הארגון שבו הוא מתנדב, את מחיר הנסיעות בתחבורה הציבורית שמשמשת אותו בשנה זו. לפיכך, המתנדבים עשויים להוציא מאות שקלים בחודש על נסיעה למקומות ההתנדבות שלהם. אין הצדקה למצב שבו כדי לתרום מזמנם ומכוחם יאלצו המתנדבים לוותר גם על כספם.
- מוצע כי אותה קבוצה קטנה אשר מתנדבת למען הקהילה תזכה לנסיעה חינם בתחבורה הציבורית למשך תקופת ההתנדבות.

הצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015

- הצעת חוק זו נועדה להסדיר את מעמדם וזכויותיהם של מתנדבי שנת השירות ולהבטיח את המשך קיומו ושגשוגו של מפעל ההתנדבות המבורך.
- כ-2800 צעירים מתנדבים מדי שנה לשנת שירות בקהילה בטרם גיוסם לצבא או לשירות לאומי. המתנדבים מגיעים ממגוון יישובים ותנועות נוער מרחבי הארץ והם מהווים את חוד החנית בעשייה החברתית, החינוכית והערכית.
- מתנדבי שנת השירות מבקשים לדחות, מיוזמתם, את גיוסם לצה"ל ולשירות לאומי בשנה אחת, שבמהלכה הם מתנדבים לטובת אוכלוסיות מוחלשות בקהילה. בתום השנה, המתנדבים מתגייסים לשירות צבאי או מבצעים שירות לאומי וממשיכים בפעילות קודש לטובת המדינה. רבים מהמתנדבים מתגייסים לשירות צבאי ביחידות עילית ולתפקידים פיקודיים, כהמשך לשליחות הערכית שנטלו על עצמם מיוזמתם.

- חרף תרומתם המשמעותית של מתנדבי שנת השירות לקהילות מוחלשות ולמרקם החברתי בישראל בכללותו טרם זכו המתנדבים להכרה חוקית או ממסדית במעמדם. הם אינם נושאים כל תעודה רשמית המעידה על התנדבותם ואינם זכאים לזכויות בסיסיות.
- למרות שבכל שנה אלפי מתנדבים לוקחים חלק במסגרת שנת השירות ומתנדבים במסגרת עשרות מוסדות ציבור, טרם הוסדר הליך המיון, הליווי והפיקוח המקצועי של משרד החינוך על מוסדות אלה.
- הפיקוח המקצועי של משרד החינוך נדרש על מנת להתאים את המסגרת ההתנדבותית לצרכי הקהילה שבה היא פועלת וכדי לשמור על תנאים מינימאליים שיאפשרו לצעירים לממש את התנדבותם באופן מיטבי. זאת, תוך הקפדה ושמירה על קיומם של תנאים בסיסיים בעת הליכי קבלה ומיון של מועמדים לשנת שירות וכן הכשרה, הדרכה וליווי של המתנדבים במוסד במסגרתו הם מבצעים את שנת השירות.

ועדות שעסקו בנושא "שנת שירות"

ועדה בין-משרדית לבדיקת נושא חוסר התקצוב של שנת שירות

ועדה בין-משרדית לבדיקת הנושא שהוקמה ב-2014 וכללה נציגים ממשרדי החינוך, הביטחון והאוצר, הגישה בפברואר 2015 את מסקנותיה למנכ"לית משרד החינוך מיכל כהן, והמליצה להגדיל את תקציב שנת השירות ל-55 מיליון שקל בשנה במימון משותף של משרדי החינוך והביטחון. אלא שמשרד הביטחון מסתייג מכך ודרוש להמשיך את קיומו של המפעל תוך שמירה על חלוקת הסמכויות בין המשרדים, כפי שנעשתה עד היום. משרד החינוך כמובן לא יכול לשאת בגידול התקציב לבד, ואילו תנועות הנוער הבהירו שעם התקציב הנוכחי לא תהיה שום אפשרות לפתוח את התכנית (חי וראב"ד, 2015).

תהליכים פוליטיים שעסקו בנושא של "שנת שירות"

במהלך השנים התקיימו מספר דיונים בוועדות הכנסת השונות בסוגיות פוליטיות שעלו בנוגע למסגרת "שנת שירות". ב-10 בדצמבר 2013 התקיים בוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת דיון מהיר בנושא "סכנת הסגירה של מפעל שנת השירות – שנת ההתנדבות של צעירים לפני הגיוס". מסקנות הוועדה היו כי (1) בעקבות הדיון הוחלט להרחיב את מגוון האוכלוסיות מהם מגיעים מתנדבי שנת השירות, כולל מהפריפריה הגיאוגרפית, החברתית והתודעתית. (2) הוועדה קראה להסדיר את חלוקת מכסות מתנדבי שנת השירות בין הארגונים המפעילים. (3) הוועדה ביקשה מהמשרדים הנוגעים בדבר לדאוג להגדלה קבועה במספר משרתי שנת השירות ולפתח את התכניות השונות (הכנסת, 2013).

בשנת 2017 התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא "הגדלת תקציב שנת השירות והכנסתו לבסיס התקציבי". חברי הוועדה הציגו חזית מאוחדת בדרישה להעלאת התקצוב של שנת השירות. לטענת חלק מהחברי הוועדה, שנת השירות סובלת מאפליה תקציבית. לטענת ח"כ דב חנין (הרשימה המשותפת) "תקציב למתנדב בשנת השירות הוא חצי מזה של מתנדב בשירות הלאומי או של תלמיד מכינה קדם-צבאית...מדובר במפעל שהוא בן חורג והמדינה מתנערת מאחריותה כלפיו, למרות התרומה הרבה שלו". מול תמימות הדעים שהציגו חברי הכנסת, טענה נציגת משרד האוצר בדיון, נועה היימן, כי "השחיקה בתקציבי שנת השירות נובעים מכך שחל גידול ניכר בהיקפי המתנדבים ללא מקור תקציבי וככל שיש גידול ואין לו מקורות מימון יש שחיקה בתקציבים.

המטרה לרסן את הגידול". היימן טענה כי הפער בין תקצוב שנות השירות למכינות הקדם צבאיות נובע מהעובדה שבתקצוב המכינות יש השתתפות של משרד הביטחון, המתאים את גודל התקציב להיקף המחזור של המשתתפים במכינות. "שנת השירות אינה מתוקצב כמו המכינות הקדם-צבאיות, לגביהן יש חלוקה של 50% תקצוב ממשרד החינוך ו- 50% ע"י משרד הביטחון, שכשזה האחרון מאשר דחיית שירות, הוא יודע להגדיל את התקציב לתכניות בהתאם לגידול בהיקפי חניכי המכינות". בסיכום הדיון, אמר ח"כ רועי פולקמן (כולנו) כי יש להשוות את מעמד שנת השירות למעמד המכינות ונצטרך לעשות זאת באמצעות חקיקה. עוד הוסיף כי יש להגדיל את התקצוב של מפעל שנת השירות ובמקביל, להכניס את הנושא לבסיס התקציב ולקבוע מנגנון עדכון שנתי בהתאם לקצב הגידול, על-מנת לייצר ודאות לאחראיים על המפעל (כהן, 2017).

התערבותו של הנשיא ריבלין

בעקבות המשבר התקציבי עם מפעל שנת השירות, הנשיא ריבלין התערב והביא לפתרון במשבר. הנשיא שכנע את שר החינוך ואת שר האוצר להירתם למאמץ כך שמשרדיהם יממנו את המחסור בתקציב עקב היעדר התשלום של משרד הביטחון (אודם, 2017).

התנדבות לצה"ל

המתנדבים לצה"ל הם חיילים שבמהלך הליכי המיון הראשוניים אותם עברו נקבע להם פרופיל 21, הפוטר אותם משירות צבאי מסיבה רפואית או נפשית, ובחרו בכך זאת להתנדב לצה"ל. המתנדבים נחשבים חיילים ככלל חיילי צה"ל וחלים עליהם כל החובות והזכויות החלים על משרתי חובה. יחד עם זאת, הם משרתים בהתאם למגבלות הרפואיות שנקבעו להם על ידי המקרפ"ר (מפקדת קצין רפואה ראשי) (צה"ל).

האפשרות להתנדב בצה"ל ניתנת לאנשים שקיבלו פטור או פטור זמני (פרופיל 21 או 24) ופטורים בשירות ביטחון. חיילים המתגייסים כמתנדבים הם חיילים לכל דבר, למעט שני דברים: (1) מתנדבים בעלי פרופיל 21 מטופלים בקופת החולים הפרטית שלהם (ובעקבות כך גם מקבלים תוספת במשכורת) ולא על ידי הצבא. (2) מתנדבים זכאים לפטורים מחובות מסוימות במסגרת הצבאית בשל המגבלה הרפואית שלהם (אזרף, 2016).

הליך צבאי

למעשה, התנדבות בצה"ל היא הליך צבאי ולא מדובר בפעילות שמעוגנת בחקיקה רגילה. על כן, ההליכים הם פנים-צבאיים.

הליך ההתנדבות:¹



¹ מתוך אתר חברת "צעד קדימה"

סוגיית השוויון בנטל

סוגיית השוויון בנטל, ובמרכזה פולמוס גיוס בני הישיבות לצה"ל, עומד מאז קום המדינה במחלוקת חברתית-ציבורית קשה. מקום המדינה, הונהג הסדר בשם "תורתו אומנותו", המאפשר לבני ישיבות לדחות את גיוסם לצה"ל במטרה לאפשר לימודי תורה בישיבות. עם זאת, במשך השנים מספר בני הישיבות שמשתתפים בהסדר זה גדל עד כדי מצב בו הדעה הציבורית הכתיבה צורך לבחון מחדש את הנושא.

עיקרי הסדר תורתו אומנותו

פורמלית, על מנת להיכלל בהסדר יש להיות צעיר/יוצא צבא (גבר בגילאים 18-54 הכשיר לשירות צבאי) ולהיות תלמיד בישיבה גבוהה מגיל 16, או לסיים לימודים בישיבה תיכונית. לפי החוק הקיים, בן ישיבה המבקש להצטרף להסדר מחוייב להקדיש 45 שעות שבועיות ללימודים ואם הוא צעיר מגיל 23, לא לעסוק בכל עיסוק אחר שבגיניו מקובל לקבל תמורה. כמו כן, על המבקש לקבל אישור מצה"ל לאחר אישור ראש הישיבה ומזכיר ועד הישיבות. את האישור יש לחדש מדי שנה. בשנת 2003 משרד האוצר יזם שינוי בהסדר וניתנה לתלמידים שהגיעו לגיל 23 הרשות לעבוד מחוץ לשעות הלימודים תוך שמירה על הגדרתם כתלמידים בישיבה (מנדל ודרוקמן, 2012).

המצב כיום – רוב תלמידי הישיבות שגיוסם נדחה במסגרת ההסדר הינם חרדים ורובם דוחים את הגיוס מדי שנה עד שהם נפטרים משירות צבאי. בציבור הדתי-לאומי נוצרו מסגרות המאפשרות דחיית גיוס לעד שנתיים לצורך לימודים תורניים במכינה קדם-צבאית ומסלול הסדר הכולל שירות פעיל מקוצר.

תוצאת לוואי של דחיית הגיוס למי שתורתו אומנותו הייתה הגבלת יכולת התעסוקה של גברים בחברה החרדית, משום שהפסקת הלימודים לשם עבודה, או לימודים אקדמאים, טמנה בחובה אפשרות גיוס, עקב ביטול מעמד 'תורתו אומנותו'.

ועדות שונות לבחינת ההסדר

באוקטובר 1948 אמר בן-גוריון בוועדת הביטחון של מועצת המדינה ש"יש 400 בחורי ישיבה, שהם כולם בגיל צעיר ושאלם הם יתחייבו בגיוס יהיה צריך לסגור את בתי הישיבות, ושהם גם בארצות אחרות שוחררו מגיוס", ועל כן הוסכם לשחררם. עם השנים, הסוגיה החברתית בנוגע לשוויון בנטל השירות הצבאי עלתה והביאה לכינון מספר ועדות אשר בחנו את ההסדר וניסו להגיע לתוצאות מתאימות (בן חיים, 2002).

- **ועדת משה דיין** – הוועדה התכנסה על רקע תוצאות מלחמת ששת הימים בשנת 1968 והחליטה, על פי המלצת המטכ"ל, לא לאפשר הצטרפות ישיבות חדשות להסדר ולהגביל את היקף הענקת הדיחויים בעת קבלת החלטה. הוועדה החליטה ליצור גם אחידות בין מסגרות צבאיות שונות שפנו לציבור החרדי וכן לסגור את מסגרת "קוממיות", שמכונה הנח"ל החרדי (דו"ח ועדת משה דיין, 1968).
- **ועדת הכהן** – בשנת 1988, המליצה ועדה בראשות ח"כ הרב מנחם הכהן לחזור למצב שלפני 1975, דהיינו שרק תלמידי ישיבות מוכרות וישיבות תיכוניות יוכלו להיכנס להסדר. כמו כן, הוועדה המליצה ליצור "עתודה אקדמאית" לבוגרי ישיבות בה יוכל כל תלמיד ישיבות ללמוד מגיל 18-24, ולאחר מכן 200 התלמידים המצטיינים בכל שנה יקבלו פטור מלא משירות ביטחון ויתרת התלמידים יגויסו לשירות

מקוצר של שנה. הוועדה המליצה גם לקבוע מכסה של שלושה אחוזים משנתון גיוס של תלמידי ישיבות שיכולו להצטרף להסדר "תורתו אומנותו". המלצות הוועדה לא יושמו באופן גורף (מסקנות ועדת הכהן, 1988).

- **ועדת טל** – בשנת 1998 ועדה בראשות השופט צבי טל מונתה מטרה לגבש הצעת תיקון לחוק בעקבות פסיקת בג"ץ שסמכותו של שר הביטחון לפטור מועמד לשירות ביטחון משירות צבאי אינה הענקת פטור גורף לכלל תלמידי הישיבות. ביולי 2002 עבר בכנסת "חוק טל" המאפשר המשך מתן פטור לבני ישיבות בכפוף לתנאים. בגיל 22 יקבל בחור ישיבה שנת הכרעה בה יוכל לבחור האם להמשיך ללמוד או לצאת לעבוד. מי שיבחר לעבוד יוכל לבחור בין שירות צבאי מקוצר של שנה וארבעה חודשים ומילואים לפי צורכי הצבא, לבין שירות אזרחי של שנה, ללא שכר ועם אפשרות עבודה נוספת. שתי האופציות הן מגיל 22. בנוסף יורחבו מסגרות לשירות בצבא כמו הנח"ל החרדי. תאכף ביתר קפדנות בחינת השוהים תחת ההסדר. ביולי 2009 הודיע אגף כוח אדם בצה"ל לצוות המעקב הפרלמנטרי ליישום חוק טל, כי מספר מקבלי דחיית השירות גדל בצורה משמעותית, לעומת גדילת ההתגייסות של בני-הישיבות שקיבלו את הדחייה. בכך נכשל לחלוטין השילוב בצה"ל באמצעות חוק טל (הכנסת, 1999).

- **ועדת פרי** – בשנת 2013 הוקמה ועדת שרים בראשותו של יעקב פרי, אשר המליצה על תכנית גיוס שלפיה יהיו פטורים מגיוס עבור 1,800 בני ישיבה בכל שנתון. הוועדה קבעה כי יוטלו סנקציות כלכליות על ישיבות שלא יעמדו ביעדי הגיוס ואילו ישיבות בעלות אחוזי גיוס גבוהים יתוגמלו כספית. כמו כן המליצה הוועדה כי אם יעדי הגיוס לא יתממשו, ייפתחו הליכים פליליים כנגד המסרבים להתגייס. ביולי 2013 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק: להסדרת גיוסם של בני ישיבות לצה"ל ולשילובם בשירות אזרחי (קס, 2013).

- **ועדת שקד** – לאחר שוועדת פרי הגישה את מסקנותיה, ולאחר שהחוק עבר בכנסת בקריאה ראשונה, קמה הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה, ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות בראשות חברת הכנסת איילת שקד מהבית היהודי, שתפקידה להכין את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. בפברואר 2014 לאחר התערבותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, אישרה ועדת שקד את סעיף הסנקציות הפליליות בחוק השוויון בנטל. בתגובה לאישור המלצות ועדת שקד, התקיים כינוס של מנהיגי כל הפלגים של הציבור החרדי, ובו הוחלט להכריז מלחמה נגד המלצות הוועדה (סגל וזילברמן, 2014).

- **הוועדה לבחינת גיוס חרדים (2018)** – הוועדה, המשותפת למשרד הביטחון ולצה"ל, ממליצה על הוספת מסלולי שירות מותאמים לציבור החרדי שיקדמו השתלבות בתעסוקה. כמו כן, ממליצה הוועדה לקדם הרחבה של סנקציות מנהליות נגד עריקים ומשתמטים. בין יתר המלצות: קביעת יעדי גיוס חדשים לצה"ל ולשירות הלאומי, העלאה שנתית הדרגתית במספר המשרתים, סנקציות כלכליות משמעותיות על אי-עמידה ביעדי הגיוס וקידום הטבות ותגמולים לכלל המשרתים (זיתון וחי, 2018; הוועדה, 2018).

חוק השוויון בנטל

חוק השוויון בנטל (2014) הוא תיקון לחוק שירות ביטחון (1986) ומטרתו להגדיל באופן ניכר את מספר החרדים המתגייסים לצה"ל ובהמשך לשלבם בשוק העבודה והחברה הישראלית. למרות הקשיים ביצירת החוק הייתה לחוק תמיכה משני הקצוות הפוליטיים. במסגרת החוק נקבעו יעדי גיוס לשנתיים הראשונות שהוגדרו כשנות הסתגלות. בחוק צוין כי במידה ויעדי הגיוס לא יעמדו ברף שהוצר, החל מיולי 2017 ועל פי חוק שירות הביטחון, תחלנה סנקציות כלכליות ופיליות בנושא מסרבי גיוס חרדים. בספטמבר 2017, החוק בוטל על ידי שופטי בית המשפט העליון בקביעה כי התיקון אינו חוקתי וקבעו כי יש לחוקק חוק חדש תוך שנה. במרץ 2018 אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק הפטור מגיוס של ח"כ יואב בן צור (ש"ס). עם זאת, הצעת החוק זוכה להתנגדות רבה, גם בקרב גורמים רבים בקואליציה. בנוסף, גורמים במשרד המשפטים טוענים כי ההצעה אינה חוקתית, זאת משום שהיא אינה עומדת בתנאים של בג"ץ בנוגע לשוויון בנטל. היועץ המשפטי לממשלה טרם מסר עמדתו הסופית (נכון לזמן כתיבת מסמך זה).

עיקרי הצעת החוק כוללים יעד של 3,800 מתגייסים חרדים לצה"ל ולשירות לאומי בכל מחזור, תוך עלייה הדרגתית במספרם בהמשך. החוק לא יכיל את נושא הסנקציות אך יקבע כי בכל חמש שנים תבחן הממשלה את יעדי הגיוס הכלליים בקרב החרדים. אם אלו לא יעמדו בהם, על פי ההצעה, החוק יפקע. תקופת ההסתגלות לחוק היא עד ספטמבר 2022 אך אם הממשלה לא תעמוד ביעד הגיוס היא תוכל לשנות את היעדים בכפוף לאישור של ועדת החוץ והביטחון בכנסת או של המליאה. אם החוק יבוטל, על הכנסת יהיה לחוקק חוק חדש בתוך שנה. כמו כן, הצעת החוק מחייבת את שר הביטחון לדחות את שירותו הצבאי של תלמיד ישיבה בן 18 עד 22, "זולת אם מצא כי לא ניתן לעשות כן בהתחשב בצורכי הביטחון ובהיקף הכוחות הסדירים" (פרידסון, יהב ונחשוני, 2017).

החשיבות החברתית

השירות הצבאי הוא "מנוע תעסוקתי" רב עוצמה עבור חרדים שהשכלתם התורנית איננה מאפשרת למרבית הגברים בה השתלב בשוק העבודה שמחוץ לגבולות המגזר החרדי ללא מקצוע או השכלה כללית. קרוב ל-90% מבוגרי השירות הצבאי, הן במסלול הלוחמים והן בוגרי מסלולי השירות העורפיים-מקצועיים השתלבו לאחר השירות הצבאי בשוק העבודה. זאת ועוד, 80% מבוגרי השירות מועסקים במקומות מעורבים, דתיים לצד חילונים. בנוסף, תחושת הסולידריות של בוגרי השירות הצבאי במגזר החרדי עם החברה כללית גבוהה ובעקבות השירות, 77% מהחרדים מרגישים חלק מהמדינה ואתגריה החברתיים (מלחי, 2017).

פטורים נוספים משירות צבאי

למעט מפטור מגיוס לחרדים, נוצרו עם השנים פטורים לקבוצות אוכלוסייה נוספות כמו האוכלוסייה הערבית ובנות דתיות. להלן סקירה קצרה אודות הפטורים השונים, כיצד נוצרו, חקיקה רלוונטית בנושא וועדות שהתכנסו לדון בהם.

פטור מגיוס לערבים

בישראל מתגורר מיעוט יליד ערבי, המונה כחמישית מאזרחי המדינה ותושביה, בעל זהות ומאפיינים משותפים במישור הדתי, הלאומי והתרבותי, והזכאי, מסיבות מגוונות, לזכויות קיבוציות. מדינת ישראל אף מתייחסת,

דה-יורה ודה-פקטו, אל קהילת המיעוט הערב כקבוצה לאומית ומעניקה למיעוט הערבי זכויות קבוצתיות. זכות קיבוצית אחת מתוך שלל הזכויות היא אי-אכיפת חוק שירות ביטחון המטיל על בני קהילת המיעוט הערבי חובת שירות ביטחון.

רקע – הקמת המדינה היהודית לוותה בדילמה סבוכה באשר למעמדו של המיעוט הערבי שנותר בשטחי המדינה. אחת השאלות הייתה מידת הנכונות של המיעוט הערבי לקבל את קיומה של המדינה החדשה ולא לפעול כ"סוס טרויאני" כנגדה בהינתן שעת כושר. ראש הממשלה בן-גוריון ורוב הנהגת המדינה ראתה, בנסיבות דאז, את המיעוט הערבי בישראל כמיעוט המהווה איום ביטחוני. לפיכך, המדיניות העקרונית שגובשה קבעה כי אין לאפשר את שילובו בכוחות הלוחמים. החרג לכך היה גיוס "הבלתי סדירים" – חוליות מיעוטים שגויסו על ידי צה"ל באופן לא סדיר על מנת לסייע בלחימה, על בסיס שכר חודשי או חלוקת רווחים משלל. בחוליות אלה שירתו בעיקר דרוזים וצירקסים שסופחו לצה"ל לאחר סיום מלחמת העצמאות. עם זאת, באותה התקופה, הדרג המדיני סבר כי אין לאפשר גיוס של ערבים בישראל לצה"ל (למעט דרוזים וצירקסים), בעיקר מטעמים ביטחוניים. בה בעת, הנהגת המדינה הייתה מחויבת לעקרונות השוויון שנקבעו כלפי קהילת המיעוט הערבי בהכרזת העצמאות, ולכן, בין היתר, לא סייגה את תחולת חוק שירות ביטחון כלפי המיעוט הערבי הגם שהיה ברור כי רוב הערבים לא יגויסו לצה"ל (אורגד, 2006).

המסגרת הנורמטיבית – סעיף 1 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), תשמ"ו-1986 מחיל חובת גיוס לשירות ביטחון על כל אזרחי ישראלי ותושב קבוע ללא הבדלי גזע, דת, לאום או מוצא. אדם שהנו אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל, כשיר לשירות ביטחון, ובגיל המתאים, יחויב, ככלל, בשירות ביטחון. ברם, למעשה חובת שירות ביטחון לא נאכפת באופן קולקטיבי על מרבית קהילות המיעוט הערבי בישראל – מוסלמים, נוצרים ובדואים – אך היא נאכפת על המיעוט הדרוזי ועל בני הקהילה הצירקסית, זו שקשה לסווגה כערבית. אזרח או תושב קבוע ערבי המשתייך לקבוצות הנזכרות רשאי לבקש באופן פרטני להתגייס לצה"ל בהתנדבות, ואכן יש מעטים העושים כן. בניגוד לסברה הרווחת, הערבים בישראל אינם מקבלים פטור משירות ביטחון, לא מכוח סעיף 36 לחוק שירות ביטחון – המעגן את סמכות שר הביטחון לדחות ולפטור משירות ביטחון מעילות שונות – ולא מכוח סעיף אחר. ככלל, שר הביטחון אינו מעניק תעודות פטור כתובות לבני המיעוט הערבי בישראל. המקור החקיקתי להסדר אי-גיוסם לשירות ביטחון מצוי בסעיף 13 לחוק שירות ביטחון. מקור חקיקתי זה מאפשר עקרונית לפוקד, או למי שהפוקד הסמיכו, שלא לאכוף חובת שירות ביטחון על הערבים בישראל, וזאת באמצעות אי-קריאה ל"יוצא צבא" ערבי להתייצב בלשכת הגיוס. הסדרים נוספים לגבי אי-גיוס של ערבים מצוי בפקודות הצבא (אורגד, 2006).

פטור מגיוס לבנות מטעמי דת

מבין התנאים השונים המעניקים פטור משירות ביטחון, קיימים תנאים עבור גברים בלבד ואחרים עבור נשים בלבד, בנוסף למספר תנאים שרלוונטיים לשני המינים. בין היתר, בנות יהודיות (בלבד) יכולות לקבל פטור מטעמי הכרה דתית, וזאת בהתאם לסעיפים 39 ו-40 לחוק שירות ביטחון.

המסגרת הנורמטיבית – סעיף 39 לחוק שירות ביטחון מקנה פטור משירות ביטחון לאמהות ונשים הרות. נשים נשואות פטורות משירות סדיר, אך לא משירות מילואים. הסעיף הרלוונטי הוא סעיף קטן ג', המקנה לנשים בלבד אפשרות לקבלת פטור מטעמי מצפון. על פי סעיף 39 לחוק שירות ביטחון, יוצא צבא, אישה, שהוכיחה

באופן שנקבע בתקנות לרשות שנקבעה על פיהן, כי טעמים שבמצפון או טעמים שבהווי משפחתי דתי מונעים אותה מלשרת בשירות בטחון, פטורה מחובת אותו שירות. סעיף 40 לחוק פטור משירות ביטחון מיועדות לשירות ביטחון שהגישו לשופט או לדיין בבית דין רבני תצהיר ובו העידו כי טעמים שבהכרה דתית מונעים אותן מלשרת שירות ביטחון, כי הן שומרות על כשרות וכי אינן נוסעות בשבת. הקלות בה ניתן להשיג פטור זה הביאה לשימוש נרחב בו לשם הימנעות מגיוס, ואף דובר צה"ל ציין כי "צה"ל ער לכמות ההולכת וגדלה של נשים המקבלות במרמה פטור משירות מטעמי הכרה דתית" (סיני, 2006). בניגוד לפטורים אחרים הניתנים על ידי הצבא, שמרגע שניתנו ניתן לבטלם בכל עת, פטור מטעמי הכרה דתית ניתן לביטול רק אם מקבלת הפטור הורשעה בכך שהשיגה את הפטור באמצעות תצהיר כוזב. משכך, ביטול הפטור הוא הליך ממושך, ואכיפתו קשה עד בלתי אפשרית. בשנת 2012 אושר בכנסת תיקון שיזמה הממשלה לחוק, ולפיו חובת המיועדת לשירות ביטחון שקיבלה פטור לפי סעיף זה, לדווח מיד לפוקד אם חדל להתקיים אחד התנאים שהצהירה עליהם במהלך תקופת הקריאה לשירות סדיר או במהלך שנתיים לאחר מסירת התצהיר. התיקון הוסיף הוראת שעה לקביעת הליך לביטול הפטור על ידי בקשה של פוקד שתוגש לוועדה מיוחדת, אך טרם הותקנו תקנות ליישום הוראת השעה ולכן היא לא נכנס לתוקף. על פי סעיף 40 לאותו החוק, מיועדת לשירות בטחון שהצהירה בכתב שלוש הצהרות; טעמים שבהכרה דתית מונעים אותה מלשרת שירות ביטחון; היא שומרת על כשרות בבית ומחוצה לו; היא אינה נוסעת בשבת – תהא פטורה משירות ביטחון.

וועדות – בינואר 2018, התכנסה וועדה משותפת המורכבת מוועדת חוץ וביטחון וועדת החוקה לדיון בנושא תקנות שקבע שר הביטחון ליברמן המגדירות את הקריטריונים למתן פטור לבנות מטעמי הכרה דתית (גרודקה, 2018). בפברואר 2017 וועדת המשנה לכוח אדם בצה"ל של וועדת החוץ והביטחון התכנסה לדיון בנושא מיצוי פוטנציאל הגיוס לצה"ל. במהלך הדיון הוצגו נתונים לפיהם 35% מהבנות ברות הגיוס מקבלות פטור מטעמי דת. בנוסף, ב-5 השנים האחרונות נפתחו 450 חקירות נגד בנות שנחשב שהגישו בקשה לפטור על אף שאינן דתיות, ו-233 נשים ויתרו על הבקשה מיוזמתן (הכנסת, 2017).

נתונים אודות פטורים משירות ביטחון

פטור לפי מגזרים לאורך השנים

- **פטור לחרדים** – מאז קום המדינה, חל גידול משמעותי במספר תלמידי הישיבות הזכאים לפטור או דחיית שירות במסגרת הסדר "תורתו אומנותו". בשנת 1948, עמד מספר הזכאים לפטור על 400. לאחר כשני עשורים, בשנת 1968, עלה מספר הזכאים ל-4,700. בשנת 1985, היו כ-16,000 זכאים לפטור ולקראת סוף שנות ה-90, נספרו כבר מעל ל-30,000. בשנת 2010, עמד מספרם הכולל של הזכאים למעמד "תורתו אומנותו" על כ-63,000.
- **פטור לערבים** – באופן פורמלי, הציבור הערבי בישראל אינו מקבל פטור משירות צבאי. הנוסח הקיים בחוק שירות הביטחון מאפשרת למדינה לגייס כל אזרח לא-יהודי (נאכף באופן מסוים במגזרים הדרוזיים והצ'רקסיים). אולם, הלכה למעשה, האזרחים הערבים בישראל אינם מזומנים כלל לשירות סדיר ואינם לוקחים כל חלק בתהליך המיון המקדים. בסך הכול, מהווים הערבים שאינם מזומנים לשירות ביטחון כ-28% משנתון הגיוס – כ-35,000.

- בנות המצהירות על דתיותן – נכון לשנת 2016, עמד היקף הזכאיות לפטור משירות צבאי על בסיס הצהרה על אורח חיים דתי על 34.7% מתוך כלל הנערות בשנתון הגיוס – כ-22,000.

חלוקה בין מסלולי שירות – נתונים משנת 2015 מראים כי מתוך כלל שנתון הגיוס, כ-52% מהבנים משרתים בצה"ל, לעומת כ-42% מהבנות. מערך השירות הלאומי מהווה כ-13% מתוך כלל שנתון הגיוס.

פילוח מתנדבי השירות הלאומי – נכון לשנת 2014, מנה מערך השירות הלאומי-אזרחי כ-16,500 מתנדבות ומתנדבים. שיעור המתנדבות גבוה משמעותית מחלקם של המתנדבים, ועמד על 84%. קרוב למחצית מהמתנדבות (כ-8,000) מגיעות מקרב הציונות הדתית, אשר ביחד עם המתנדבים החילונים מהווים 65% מכלל השירות. המתנדבים הערבים מהווים 22% מכלל המתנדבים (כ-3,500), כאשר בין 80% ל-90% מתוכם הן נשים. כ-8% מכלל המשרתים (כ-1,300) מגיעים מקרב הציבור החרדי.

מערך מתנדבים מחו"ל בישראל

בישראל כיום משולבים במסגרות שונות מתנדבים מחוץ לארץ המגיעים לתקופה מוגבלת לתרום למדינה. נראה כי כל מסגרת הבוחרת לשלב מתנדבים מחו"ל קובעת ומבצעת את ההתנדבות באופן פנים-ארגוני. כמו כן, נראה כי גיוס המתנדבים נעשה באמצעות ארגונים ועמותות שונים, המרכזים צעירים המבקשים להתנדב בישראל ומקצים את המתנדבים במסגרות שונות.

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

במוסדות הרווחה בישראל פועלים אלפי מתנדבים המגיעים מכ-20 מדינות מרחבי העולם לתקופה של 3 חודשים עד שנה, על מנת לתגבר את המערך המקצועי של שירותי רווחה במוסדות רווחה. המתנדבים מגיעים ממניעים שונים וביניהם מניעים אידיאולוגיים, היסטוריים (שואה), דתיים והומניטאריים, תוך רצון לעזור ולסייע בטיפול ישיר באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ללא הבדל דת גזע או מין או כל שיוך אתני. המתנדבים מאפשרים שיפור משמעותי של איכות השירות הניתן לחוסים במוסדות המשרד ובמוסדות שבפיקוח המשרד ומסייעים לצוות המקצועי והמנהלי לשמור על רמת טיפול נאותה בתנאים משתנים. פרויקט ההתנדבות מחו"ל מקיף כ-1200 מתנדבים מחו"ל בכ-145 מוסדות רווחה ברחבי הארץ. תחום ההתנדבות באגף למשאבי קהילה, הוא הגורם האחראי להפעלת מערך המנדבים מחו"ל.

מטרת משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים בהשמה של מתנדבים מחו"ל הוא חיזוק קשרי ממשלת ישראל עם ארגונים בינלאומיים, סיוע במינוף הפוטנציאל האנושי, שיפור איכות השירות, סיוע לצוות המנהלי והמקצועי ושימוש בהתנדבות כמנוף לקליטה עלייה וחיזוק הקשר עם יהדות התפוצות (משרד העבודה).

דרכי הפנייה של מתנדבים :

- הפניית מתנדבים באמצעות ארגונים בינלאומיים – ישנם ארגונים בין לאומיים המעוניינים לשלוח מתנדבים להתנדבות במדינת ישראל.
- הפניית מתנדבים לאחר פנייה של המוסד הקולט – ישנם 147 מוסדות אשר בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים המטפלים באוכלוסיות בעלי צרכים מיוחדים, המעסיקים מתנדבים מחו"ל. מוסד המעוניין להעסיק מתנדבים רשאי להפנות בקשה לקבלת מתנדבים, לתחום התנדבות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- פנייה ישירה של המתנדב – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נענה לבקשות של אנשים פרטיים מחו"ל המעוניינים להתנדב ולתת מזמנם ומיכולתם עבור אוכלוסיות רווחה במדינת ישראל.

מתנדבי חו"ל בשירות הכבאות וההצלה בישראל

קרן סיוע חירום לישראל (EVP) היא עמותה שהוקמה בארה"ב לאחר מלחמת לבנון השנייה במטרה לגייס מתנדבים מחו"ל לסייע לכוחות החירום בארץ בעת אסון לאומי

העמותה מכשירה, בין היתר, כבאים אמריקאים בשיטות העבודה של הכבאות בישראל על מנת שיוכלו לסייע לכוחות הכיבוי בארץ בזמן חירום. הכבאים האמריקאים עוברים הדרכות במתקני אימון בארצות הברית על

ידי נציגים של מערך הכבאות הישראלי ומגיעים לארץ לאימונים משותפים ותרגילי חירום לאומיים, כמו ינקודת מפנה ו'קצוות תבלי'. עד כה הוכשרו למעלה מ- 350 כבאים במסגרת התכנית (שירותי הכבאות).

הפעלת מתנדבים מחו"ל במערכת הבריאות

במשרד הבריאות קיים נוהל להפעלת מתנדבים במערכת הבריאות בעת שגרה ובעת חירום. על פי הנוהל, אין הבדל משמעותי בין הפעלת מתנדב שהוא אזרח ישראלי לבין מתנדב מחו"ל, למעט הקביעה כי קליטת מתנדבים מחו"ל בשגרה תתבצע על פי נוהל רשות האוכלוסין וההגירה. בעת חירום, גיוס מתנדבים מחו"ל יבוצע על פי החלטת הרשות (המבקשת מתנדבים) בלבד באמצעות מכלול כוח האדם (משרד הבריאות).

השוואה בינלאומית

להלן מספר דוגמאות למערכות שירות לאומי במדינות אחרות, לשם השוואה, הכוללות מידע אודות מסגרת שירות הלאומי, הטבות שמקבלים אזרחים שמשרתים ומידע רלוונטי נוסף.

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

אוסטריה – מערך השירות האזרחי באוסטריה (Zilvildienst) משמש מאז הקמתו ב-1975 כאלטרנטיבה לשירות החובה הצבאי במדינה. בראשיתו, היה משך השירות 8 חודשים, בדומה לחובת השירות הצבאי. באותה תקופה, חויבו האזרחים שביקשו להימנע משירות צבאי לנמק את סירובם בפני ועדה. כתוצאה מביטול חובת ההופעה מול הוועדה, עלה באופן משמעותי אחוז המסרבים להתגייס. בעקבות זאת, הועלה בהדרגה משך השירות האזרחי, עד ל-12 חודשים. בשנת 2004, קוצרו השירות הצבאי והאזרחי ל-6 ו-9 חודשים, בהתאמה. למשרתים בשירות האזרחי קיימת אפשרות להאריכו ב-3 חודשים נוספים, בתמורה לשכר מוגדל. השכר החודשי למשרתים זהה בשתי המסגרות (כ-320€ לחודש), אך בניגוד למשרתים בצבא, מציע השירות האזרחי תנאי רווחה מופחתים.

גרמניה – מערב גרמניה הייתה בין המדינות הראשונות שהפעילו מערך אלטרנטיבי לשירות צבאי – עוד ב-1956. בדומה למדינות אחרות, המערך נועד לתת מענה לסרבני מצפון שנמצאו כשירים לשירות צבאי. כתוצאה מהקלה של הליך ההצהרה על סירוב מטעמי מצפון, צמח מערך השירות האזרחי באופן משמעותי, כאשר לקראת סוף שנות ה-90 של המאה הקודמת, עקף בהיקפו את מערך השירות הצבאי. משכו של השירות האזרחי עמד על 15 חודשים, לעומת 12 חודשים בשירות הצבאי והמשרתים היו זכאים לשכר זהה. בשנת 2011 בוטלה חובת הגיוס לצבא בגרמניה; עקב היקפו הגדול של השירות האזרחי וההסתמכות של גופים רבים על כוח האדם שסיפק המערך, הוחלט להרחיב את התמריצים הניתנים למתנדבים לשירות האזרחי, בכדי לצמצם את ההשפעה הצפויה על שירותי הרווחה כתוצאה מביטול גיוס החובה.

סיכום ומסקנות

המסגרות שהוצגו בסקירה זו מראות כי צעירי ישראל מחפשים דרכים לתרום למדינה, לחברה, לקהילה ולסביבה, על חשבונם ועל חשבון תקופה בחיים שהיא משמעותית ומעצבת. עם זאת, מסגרות התנדבות ושירות רבות סובלות מחוסר תמיכה מצד המדינה, המתבטא במחסור תקציבי, קשיים בירוקרטיים וסוגיות משפטיות. חלק מהמסגרות סובלות מתת-תקצוב אל מול הביקוש האדיר להשתתפות במסגרות המדוברות וחלקן אינן מעוגנות בחקיקה ראשית, אלא במקבץ תקנות – דבר שמקשה על התנהלות והתפתחות של המסגרת. מנגד, רוב מסגרות ההתנדבות והשירות למען המדינה והחברה זוכות לפופולאריות רבה בקרב צעירי ישראל וניתן להצביע על מגמת עלייה ברצון ההשתתפות תוך פיתוח מסגרות חדשות לצרכים חדשים של המדינה והחברה.

עם זאת, על המדינה לקחת אחריות, אם בצורת תקציבים או על ידי עיגון בחוק של מסגרות שונות, וזאת על מנת להבטיח את המשך קיום מפעל השירות למען המדינה לדורות הבאים.

ביבליוגרפיה

- אודם, יעל. *הנשיא התערב: שנת השירות תינצל*. 17 במאי 2017. מתוך [אתר מאקו](#).
- אורגד, ליאב. (2007). המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון. מתוך [אתר](#).
- אזרף, שיר. [מתנדבים לצה"ל? כל מה שאתם צריכים לדעת לקראת ההתנדבות](#). 27 ביוני 2016.
- ארגון בצלם. *בצלם ימשיך להפעיל מתנדבי שירות לאומי*. 2 באוקטובר 2014. מתוך [אתר](#).
- בן-גוריון, דוד. (1958). "דברי פרידה לעם", בתוך: חזון ודרך, כרך חמישי. הוצאת מפלגת פועלי ארץ-ישראל ועם עובד, עמ' 14.
- בן חיים, אבישי. זה התחיל אצל בן גוריון. 23 ביולי 2002. מתוך [אתר](#)
- גרודקה, יעקב. תקנות שר הביטחון: הח"כים החרדים: "על פי מה ביטלתם פטור לבנות?". 16 בינואר 2018. מתוך [אתר חדרי חרדים](#)
- דו"ח ועדת משה דיין (1968). נדלה ב-13 במרץ 2018 מתוך [אתר](#)
- דו"ח ועדת כהן (1988). נדלה ב-13 במרץ 2018 מתוך [אתר](#)
- האגודה להתנדבות. *מהו שירות לאומי*. נדלה ב-20 בפברואר 2018 [מאתר](#)
- האגף ליחסי ציבור – משרד הביטחון. כל העם כולו במבחן. פורסם ב"דבר" ב-15 באוקטובר 1950.
- האגף ליחסי ציבור – משרד הביטחון. שלב ב – נשים. פורסם ב"דבר" ב-25 בנובמבר 1951.
- הארץ, מאמר מערכת, 29.12.2014. מתוך [אתר](#).
- הכנסת (1999). הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות – דו"ח בראשותו של השופט צבי א' טל. נדלה ב-13 במרץ 2018 מתוך [אתר](#).
- הכנסת (2011). הצוות לבחינת יישום "חוק טל" בראשות חה"כ יוחנן פלסנר, דו"ח ביניים, עמ' 17. מתוך [אתר](#)
- הכנסת (2017). וועדת המשנה לכוח אדם של ועדת חוץ וביטחון: שליש מהבנות מקבלות פטור מצה"ל מטעמי דת; לצבא אין כלים אפקטיביים לבטל פטור במקרה של רמיה. נדלה ב-16 באפריל 2018 מתוך [אתר](#)
- אלמסי, ארויאנה. (2014). השירות הלאומי-אזרחי-בישראל. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ברגר, גל. *המלצות ועדת עברי: שירות אזרחי לחרדים וערבים-ישראלים*. נדלה ב-1 במאי 2018 מתוך [אתר](#).
- הצעות חוק הממשלה – 28/7/15, 947
- ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, *מסקנות בעקבות החלטה על דיון מהיר בנושא סכנת הסגירה של "מפעל שנת השירות – שנת ההתנדבות של צעירים לפני גיוס"*, 10 בדצמבר 2013.
- זיתון, יואב וחי, שחר. המלצות הוועדה לבחינת גיוס חרדים: סנקציות כלכליות על ישיבות במקום סנקציות פליליות. 11 ביוני 2018. מתוך [אתר](#)
- הוועדה לבחינת גיוס בני הציבור החרדי. תמצית המלצות. יוני 2018. מתוך [אתר](#)
- חטיב, אחמד וביטון, אילן. [השירות האזרחי-לאומי בישראל – סקירה וניתוח](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 15 בפברואר 2011.
- חי, שחר וראב"ד, אחיה. *שנת שירות בסכנה: בני 18 לא יתנדבו לפני הצבא?* 17 באוגוסט 2015. מתוך [אתר](#) [YNET](#)

כבאות והצלה לישראל. מתנדבי חו"ל (EVP). נדלה ב-20 בפברואר 2018 מאתר
כהן, עמר. תמורה לתרומה. 31 באוקטובר 2017. מתוך אתר דבר ראשון.
כהן, שמעון. סער לנתניהו: הגדל תקני השירות הלאומי. 10 בפברואר 2010. מתוך אתר ערוץ 7.
כנסת ישראל. הודעת הכנסת: אושר סופית: גוף שעיקר פעילותו מיישום זרה יקבל מימון למתנדבים רק
באישור השר הממונה. 22 במרץ 2017, מתוך אתר הכנסת
מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי התשע"ב-2012
מלחי, אסף. גיוס חרדים לצה"ל: תמונת מצב. 16 באוגוסט 2017. מתוך אתר
מלמד, אליעזר הרב. שירות לאומי, השכלה ונישואין. נדלה ב-19 בפברואר 2018 מאתר
משרד הביטחון, דוח לשנת 2013 על-פי חוק חופש המידע, מאי 2014
משרד הבריאות. חוזר מנכ"ל בנושא נוהל הפעלת מתנדבים במערכת הבריאות באשפוז ובקהילה, בשגרה
ובעתות חרום. 23 ביוני 2016. נדלה מכתובת.
משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, עמ' 566.
משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים. התנדבות בשירותי הרווחה. נדלה ב-19 בפברואר 2018 מאתר
מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), 1 באפריל 2015, משרד החינוך, שנת 1 שירות (ש"ש) – תרומת
שנה לקהילה ולחברה
נבו, ברוך ושור, יעל. כל העם צבא? שירות המילואים בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002. עמ' 10.
סגל, עמית וזילברמן, יוסי. ועדת שקד אישרה סנקציות פליליות לחרדים שלא יתגייסו, 19 בפברואר 2014. מתוך
אתר
סיני, רות. המבקר: שיעור הקצינות בצה"ל עדיין נמוך. 4 בדצמבר 2006 מתוך אתר וואלה!
סמוחה, סמי ולכטמן, זהר. (2009). שירות אזרחי לערבים בישראל, ממצאי מחקר 2009. אוניברסיטת חיפה.
צעד קדימה. מתנדבים בצה"ל - שאלות ותשובות. מתוך אתר
קס, משה. ועדת פרי אישרה: סנקציות פליליות על חרדים משתמטים, 29 במאי 2013. מתוך אתר
רופא-אופיר, שרון. זחאלקה: ערבי שיעשה שירות לאומי יהיה מצורע. 27 באוקטובר 2007. מתוך אתר YNET
רשות השירות הלאומי-אזרחי. מהי רשות השירות הלאומי-אזרחי?. נדלה ב-4 במרץ 2018 מאתר

נספח א' – אינדקס דו"חות, חוקים, החלטות ממשלה, ועדות ובג"צים

שם המסמך
דו"ח ועדת משה דיין (1968)
דו"ח ועדת הכהן (1988)
דו"ח צבי טל (1999)
דו"ח הביניים לבחינת יישום "חוק טל" (2011)
שם החוק/החלטת ממשלה
חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986
חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014
חוק שירות לאומי, תשי"ג-1953
חוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017
תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), תשס"ב-2002
חוק הביטוח הלאומי נוסח משולב תשכ"ח-1968
חוק הביטוח הלאומי נוסח משולב התשנ"ה-1995
חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994
תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978
החלטת ממשלה מספר 1215, מיום 18.2.2007, בעניין כינון שירות לאומי אזרחי (דו"ח ועדת עברי)
החלטת הממשלה מס. 2295 מיום 19.8.2007 בדבר כינון שירות אזרחי-לאומי בישראל
חוק דחיית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"א-2001
חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002
תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז-2007
חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998
הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015
הצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015
שם הוועדה/בג"ץ
בג"ץ 3417/92 עמינדב נ' משרד החינוך והתרבות
בג"ץ 9173/96 אייל דניאל נ' מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
בג"ץ 2361/05 המרכז לפלורליזם יהודי-התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מינהלת השירות הלאומי
בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל
ועדה בין-משרדית לבדיקת נושא חוסר התקצוב של שנת שירות 2014
ועדת משה דיין 1968
ועדת הכהן 1988
ועדת טל 1998
ועדת פרי 2013
ועדת שקד 2014