

סדרת מאמרים לדיון Working paper series

26-2013

מה יכולה ישראל ללמוד מהשירות

האזרחי בגרמניה?

יגיל לוי



יגיל לוי, האוניברסיטה הפתוחה

מה יכולה ישראל ללמוד מהשירות האזרחי בגרמניה?¹

האפשרות שהיקפו של השירות האזרחי יורחב בישראל, עד כי יוטל כחובה על כל מי שיופטר משירות צבאי, מעודדת לימוד מניסיוןן של מדינות אחרות. אנלוגיה השוואתית מלאה אין בנמצא, אבל אנלוגיה חלקית קיימת, כמו למשל למקרה של גרמניה.

גרמניה מהווה דוגמה להנהגה של שירות אזרחי חובה, כחלק משירות החובה הכללי, שבהדרגה נעשה שקול בהיקפו לשירות הצבאי. שני מרכיבים בדגם זה מתאימים גם לישראל. ראשית, התרחבות מעין זו של שירות אזרחי חובה יכולה להתרחש גם בישראל – ככל שהמדינה תעודד או תחייב את גיוסם של חרדים, נשים דתיות ואזרחים פלסטינים לשירות האזרחי, וככל שיתרחבו שיעורי הפטור משירות צבאי, שכן כבר כיום עומד שיעור הפטורים על כמחצית מכלל האוכלוסייה החייבת גיוס. שנית, שירות החובה בצבא הונהג במערב גרמניה, בשעתה, כדי להתמודד עם סכנה לקיום השלמות הטריטוריאלית שלה, והשירות האזרחי הונהג שם כמנגנון שנועד לצמצם את אי-השוויון בכל האמור בשירות בצבא. כאמור, נסיבות אלו מתאימות מאוד גם לישראל. לכן חשוב להביא בחשבון עובדה נוספת – משבטל גיוס החובה בגרמניה, פגע הדבר בשירות האזרחי שם. היות שגם בישראל נמצא שירות החובה בשקיעה, הרי שניסיונה של מדינה זו עשוי להציע לישראלים תובנות בעלות משמעות.

הרקע

מערב גרמניה הנהיגה בשנת 1956 שירות חובה לגברים בצבא הפדרלי החדש (בונדסוור, *Bundeswehr*). הבחירה בגיוס חובה ענתה על שני צרכים. הראשון בהם היה הצורך להגן על גבולותיה של גרמניה המערבית, שאחרי מלחמת העולם השנייה נמצאה בחזית ציר מדינות נאט"ו מול ברית ורשה. על רקע זה נקבע כי לצבא החדש נחוצים חצי מיליון חיילים. הצורך השני היה הד לזיכרון ההיסטורי העגום של הגרמנים, וביטא את הרצון להבטיח שהצבא לא יבודד מהחברה, בניגוד למעמדו של הרייכסוור (*Reichswehr*), הצבא של רפובליקת ווימאר (Bredow, 2001). כלומר, גיוס החובה נתפס כחלק מתהליך הדמוקרטיזציה של גרמניה.

¹ נייר זה הוכן לקראת הסדנה **תרחיש שירות אזרחי חובה**, האוניברסיטה הפתוחה, אוקטובר 2013. תודה למכון האוניברסיטה הפתוחה לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה על הסיוע התקציבי. תודה ליונית וסרצוג על הסיוע המחקרי ולד"ר זאב לרר על הערותיו. תודה מיוחדת נתונה לד"ר גרהרד קומל (*Bundeswehr Institute of Social Sciences, Germany*), על עצתו המקצועית.

בתחילה הועמדה תקופת השירות על 12 חודשים. לאחר מכן הוארך בהדרגה השירות עד שבשנים לאחר 1968 הגיע לשיא של 18 חודש (Paul, 1997: 39). אחר כך הוא קוצר בהדרגה, עד שבשנת 2010, ערב ביטול גיוס החובה, עמד על 6 חודשים (Hawley, 2012).

שירות אזרחי אלטרנטיבי (*Zivildienst*, מונח שניתן לתרגמו גם ל"שירות קהילתי") הונהג בגרמניה יחד עם הנהגת שירות החובה בצבא. בשעתו הוא יועד באופן בלעדי לסרבני מצפון, מתוך עיקרון שנקבע בחוקה – צעיר לא יחויב לבצע שירות צבאי תוך נשיאת נשק אם הדבר עומד בניגוד למצפון (Kuhlmann & Likkert, 1993). השירות האזרחי הונהג איפוא כמסלול חלופי למי שנמצא כשיר לשרת, אבל סירב לעשות זאת מטעמי מצפון. לשירות זה גויסו גברים בלבד, שהרי רק עליהם חלה חובת השירות הצבאי. עבור נשים עוצבו מסגרות וולונטריות מקבילות, שהקיפו אחוזים בודדים בלבד מהן (Eberly & Gal, 2007: 22).

בתחילה הייתה ההכרה בסרבנות כרוכה בהופעת הסרבן בפני ועדה, ובהמשך, בשנות ה-80 של המאה ה-20, הומרה ההופעה בהגשת תצהיר (שם: 21-22). הנתונים במובן זה מאלפים. בשנת 1956 הוגשו כ-2,500 מועמדות לשירות אזרחי. בשנות ה-60 של המאה הקודמת עלה מספר המבקשים, ובשנת 2000 כבר הגיע לשיא של כ-136,000 גברים (Bredow, 2001: 393). משנת 1971 ואילך הוכפל מספר המשרתים בשירות אזרחי כל 5 שנים, ובין סוף שנות ה-60 לסוף שנות ה-80 גדל מספר המשרות המוצעות פי 12. סוכנויות הרווחה דיווחו על ביקוש לכוח אדם אף מעבר להיצע (Eberly & Gal, 2007: 54). מלחמת וייטנאם והתרחבות ההתנגדות למדיניות הביטחון של מערב גרמניה תרמו להגדלת שיעורם של אלה שביקשו פטור מטעמי מצפון, והתרחבה גם ההכרה המוסדית במסלול זה: אם בשנת 1970 אושרו מחצית מהבקשות להכרה כסרבן מצפון, הרי שבסוף שנות ה-80 כבר עמד שיעור הבקשות שאושרו על 99% (Kuhlmann & Likkert, 1993: 100).

משך השירות האזרחי בגרמניה נקבע לתקופה ארוכה פי 1.3 ממשך השירות הצבאי (Eberly & Gal, 2007: 22). זה לא היה מודל חריג: בצרפת נקבע שירות שתקופתו כפולה, ובשווייץ – כזה שאורכו פי 1.5 מן השירות הצבאי. יש בכך ביטוי להיגיון של חלוקת נטל צודקת, שהרי שירות אזרחי נתפס כתובעני פחות משירות צבאי, ולכן, כסוג של פיצוי, המשרתים במסגרת האזרחית נתבעים לשירות ארוך משירות צבאי. וכך, כאשר בשנת 1990 הועמד השירות הצבאי בגרמניה על 12 חודשים, נקבע כי השירות האזרחי יארך 15 חודש (Kuhlmann & Likkert, 1993: 104).

בהדרגה הלך מספר סרבני המצפון ששירתו שירות אזרחי ועלה על מספר משרתי החובה בצבא. נכון לשנת 1999 שירתו 38% מחייבי הגיוס בשירות האזרחי, 30% היו בשירות הצבאי, ו-32% שוחררו עקב אי-התאמה לשירות צבאי (Eberly & Gal, 2007: 22). בשנים

2000-2008, שנות השקיעה של שירות החובה, ירד מספר המשרתים בשירות האזרחי מ-135,000 ל-85,000, בעוד בצבא שירתו 67,000 מגויסי חובה.

בראשית דרכו נתפס השירות האזרחי כסוג של השתמטות מן השירות הצבאי, אך עם השנים הוא הלך וזכה בתמיכה ציבורית, עד שבשנת 1988 אף היה הדימוי של משרת בשירות האזרחי טוב מזה של מגויס לצבא. לתפנית הדרגתית זו הייתה שורת הסברים: הנראות הגוברת של המשרתים האזרחיים ושל תרומתם, השינוי הדורי בגרמניה, ופיחות ערכו של השירות הצבאי (Kuhlmann & Likkert, 1993: 103-104).

משרתי השירות האזרחי שובצו לתפקידיהם באמצעות מינהלה פדרלית של המשרד לענייני משפחה, קשישים, נשים ונוער. הפרדה מלאה התקיימה בין השירות הצבאי לבין מקבילו האזרחי. המשרתים האזרחיים שובצו בתפקידים במסגרת שירותים שהפעילו ארגונים ציבוריים (כולל הכנסייה) או בשירותים שהעניקו גופים מקומיים. רוב התפקידים היו בשירותי הרווחה (בתי חולים ובתי אבות), ולצד זה – בשירותי הצלה, איכות הסביבה, וכן טיפול בנכים ובקשישים בביתם. ההערכה הייתה, כי כ-10% ממקצועות הרווחה אוישו במשרתי השירות האזרחי. הממשל הפדרלי אף העניק תמריצים כספיים למשרתים במסגרת התנדבותית בתוכניות השונות, אשר המשיכו בתפקידם עד שנה נוספת מתום שירות החובה שלהם (Kuhlmann & Likkert, 1993: 101).

הממשלה קבעה את עקרון ה"נייטרליות שוק העבודה"; כלומר, נקבע שמשרתי השירות האזרחי יאיישו תקנים שבנסיבות אחרות לא היו מאוישים, אם בשל מגבלות תקציב ואם בשל מגבלות שמקורן בביקושי השוק (למשל, אי-יכולת של קשישים עניים לשלם עבור שירותים נוספים הניתנים בביתם). נאסר להעסיק את משרתי השירות במקום עובדים קיימים, או באופן העשוי למנוע גיוס של עובדים. נייטרליות משמעה, שהעבודה לא תוכל להתבצע או לא תתבצע בשלב מאוחר יותר ללא פעילותם של אנשי השירות האזרחי, או לחלופין כאשר אין דרישה בשוק העבודה לעבודות מסוימות (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002: 555-560; Kuhlmann & Likkert, 1993: 102).

בשנת 2011 החליטה ממשלת גרמניה לבטל (פורמלית, להשעות ללא הגבלת זמן) את גיוס החובה לצבא. ערב הביטול איישו כ-90,000 גברים משרות בשירות האזרחי, וכדי להתמודד עם הפגיעה הצפויה בשירותים החברתיים הוקמה מסגרת של שירות התנדבותי חלופי (BFD), הפתוחה לנשים ולגברים כאחד, והתאפשר לשלב בשירות זה גם מחפשי עבודה, בלי לפגוע בזכויותיהם, אך גם ללא חיובם להתנדב. הממשלה הציבה יעד של גיוס 35,000 מתנדבים, שיאיישו עד שנתיים תקנים שעד אז איישו משרתי השירות האזרחי, ובכך להקטין את ההשפעות השליליות של ביטול גיוס החובה על איוש שירותי הרווחה (Deutscher Bundestag, 2012). למסגרת זו יכולים להצטרף גם מבוגרים יותר. המשרתים מקבלים

תשלום חודשי של כ-500 אירו, כולל הטבות נלוות (Bundesfreiwilligendienst, 2012). הממשלה מתכוונת להעלות את השכר בהמשך ל-770 אירו לחודש (Hertie School of Government, 2011: 6-7) שכר שיהיה גבוה מזה ששולם בעבר למשרתי השירות האזרחי כל עוד התקיים שירות החובה. בכל מקרה, תשלום זה חייב סבסוד ייחודי של הממשלה בסך 300 מיליון אירו (Henderson, 2012: 14-15). לא בכדי נמצא שיעור גבוה יחסית של מתנדבים מבוגרים באזורים בהם קיימים שיעורים גבוהים של אבטלה (Anheier et al, 2012).

לאור הפער בין ההיקף המקורי של השירות האזרחי ובין יעד ההתנדבות החדש שנקבע, דיווחו ארגונים חברתיים על מחסור חמור בידיים עובדות,² אך נכון לשנת 2012 כבר הוצג השירות האזרחי במתכונת החדשה כהצלחה (Anheier et al, 2012). אפשר שיש כאן גם חליפין של כמות (מספר המשרתים/מתנדבים) באיכות (משך שירות ארוך יותר ובאמצעות מבוגרים יותר). עם זאת, העובדה שבגילאים הצעירים יש יותר גברים מנשים עשויה להעיד על כך, שהגברים הכינו את עצמם מגיל צעיר יחסית לשירות אזרחי חובה שהומר לשירות התנדבותי (שם: 7-9). על כן, אפשר שככל שתתחזק עם השנים ההשגרה של נורמת הבחירה החופשית, תפחת המוטיבציה להתנדבות בקרב הגברים. או אז תצטרך הממשלה להגביר את התמריצים כדי לאייש את תקני ההתנדבות.

עיקרי התובנות הרלבנטיות לישראל

מניסיונה של גרמניה עולות כמה תובנות אשר עשויות להיות רלבנטיות לישראל, נוכח הרחבה ניכרת של השירות האזרחי בישראל. אצביע כאן על כמה מהן.

קיבוע שירות החובה. מסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת התפתח בגרמניה ויכוח על המשך הנחיצות של גיוס החובה. את הוויכוח הזינה שורת תהליכים. ראשית, עם קריסת הגוש המזרחי, ובהמשך איחוד שני חלקי גרמניה בשנת 1990, התבטל האיום על שלמותה הטריטוריאלית של המדינה המאוחדת. שנית, נוצר צורך בכוחות צבא מקצועיים (כלומר, כאלה המשרתים שירות ארוך יחסית) למשימות התערבות מחוץ לאדמת גרמניה, ובמקביל התנהל ויכוח פנימי באשר לעצם ההשתתפות במשימות כאלה. שלישית, היו לחצים כלכליים שבעקבותיהם היו מי שקראו לצמצום עלויות התחזוקה של הצבא. נוסף על אלו הייתה השפעה מיוחדת גם להחלטה שהתקבלה בצרפת, מדינה שהיא ערש המודל של "האזרח-החייל", בשנת 1996, בדבר ביטול גיוס החובה. למרות כל זאת, גיוס החובה עמד בעינו עד

² ראו לדוגמא:

Helen, Pidd, German Hospitals Report Collapse in Volunteer Numbers, *The Guardian*, 1 July, 2011.

שנת 2011, אף שקוצר והיקף הבררנות גבר, עד כי ערב הביטול נקראו רק כ-14% מהגברים לשירות של חצי שנה (Hawley, 2010).

אחד הנימוקים כבדי-המשקל לשימור גיוס החובה היה, שביטולו יביא גם לביטול השירות האזרחי, שעליו נשענו לא מעט מהשירותים החברתיים. על רקע זה, ובהנחה ששירות החובה עתיד להתבטל, החלה כבר באמצע שנות ה-2000 התארגנות להקמה של מסגרות וולונטריות (Longhurst, 2003:162). ההערכה שרווחה ערב ביטולו של גיוס החובה הייתה, כי תידרש עלות כוללת של כ-1.85 מיליארד אירו בשנה לצורך העסקת כוח אדם בשכר במקום מגויסי השירות האזרחי המתנדבים (Bericht des Bundesbeauftragten, 2010).

נוכח כל העובדות הללו ניתן לומר בתמצית, כי אותו שירות שצמח מן השוליים, מתוך הצורך לחזק את הלגיטימיות של שירות החובה, הפך ל"זנב המכשכש בכלב": מצד אחר גבר הביקוש לו מצד סרבני מצפון פוטנציאליים, ומן הצד האחר גברו הביקושים למתנדבים בשירותי הרווחה, הוא הקיף יותר ויותר משרות, וכך נוצרה תלות של השירותים בעצם קיומו של השירות האזרחי, עד כדי כך שהוא עיכב את היכולת לבטל את שירות החובה.

תהליך זה רלבנטי גם למציאות הישראלית. בדומה לגרמניה, לשירות האזרחי כאן יש תפקיד לגיטימיוני: הוא נועד ליצור, לפחות למראית עין, חלוקת נטל רחבה, על מנת לחזק את מערכת הלגיטימיות של השירות הצבאי. מערכת הלגיטימיות של שירות החובה בנויה על עיקרון של הוגנות, ובוודאי על הנראות שלה. תיאורטית, כדי להבטיח היענות לגיוס חובה, יש צורך שהאזרח יאמין כי הממשלה ראויה לאמונו, ושגם אזרחים אחרים נענים לגיוס חובה. כלומר, צריך שיפעל עיקרון של הדדיות. הסדרי גיוס ופטור מגיוס שאינם שקופים, או אינם מוצדקים, או כאלה הנובעים מתהליכי קבלת החלטות לא סדורים וללא שיתוף האזרחים, מחלישים את אמון האזרחים בהוגנות המודל, ומצמיחים צורות שונות של התנגדות לגיוס החובה (Levi, 1997).

בישראל נתון מודל גיוס החובה במשבר בשל הנראות הגבוהה של חלוקת נטל לא שווה, בעיקר על רקע פטירתם של חרדים מגיוס לצבא וכשלונות המתווים השונים שנועדו להביא לשילובם בשירות הצבאי (ולכן גם האמון המוגבל בסיכויי התממשותו של המתווה שגיבשה בשנת 2013 ועדת פרי, שנכון למועד הכתיבה נמצא עדיין בחקיקה). משבר זה עלול להחריף עוד יותר ככל שעולה ותעלה גם סוגיית אי-שילובם של האזרחים הפלסטינים בשירות הצבאי. לכן מתחזקת התחושה, כי אי-ההוגנות בחלוקת הנטל מעמידה בספק את היכולת לקיים לאורך זמן את מה שמכונה בשיח הציבורי "צבא העם".

הרחבת השירות האזרחי נועדה להתמודד עם משבריות זו, וליצור לפחות מראית עין של נשיאה שוויונית בנטל השירות. לא לחינם הועלה הרעיון של שירות אזרחי כשירות חובה על ידי הרמטכ"ל גבי אשכנזי בדצמבר 2009, תוך שהציע כי מכלל המגויסים יברור לו הצבא את

מי שנחוץ לשירותיו, והיתר ילכו לשירות האזרחי.³ במילים אחרות, במקורו, אין השירות האזרחי בישראל נובע מצורך חברתי (אף שתומכיו מצדיקים אותו גם באמצעות צרכים כאלה), אלא מהצורך לחזק את הלגיטימיות של שירות החובה. אף היסטורית, חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, המחייב, ככלל, נשים ששוחררו מחובת שירות ביטחון לשרת שירות לאומי כשירות חלופי לשירות הצבאי, נועד ליצור שוויון בנטל לאור פטירתן של נשים דתיות משירות חובה. לא הצורך החברתי היה המניע לחקיקתו של חוק זה.

הרחבה ניכרת (אף ללא החלה של חובה גורפת) של השירות האזרחי, ובכך גם הגברה ניכרת של תלות השירותים החברתיים בקיומו, עשויה ליצור השלכות דומות לאלו שנצפו בגרמניה. היא עשויה לעכב את ביטולו של גיוס החובה ככל שממשלות יבקשו לשקול זאת לעתיד. העיכוב ינבע אם מחשש לפגיעה בשירותים החברתיים ואם מתוך הבנה שצמצום הפגיעה יחייב סבסוד של כוח עבודה חליפי, כפי שעשתה גרמניה.

השירות האזרחי ממלא תפקיד בחיזוק הלגיטימיות של שירות החובה, אך הוא לא נועד להעניק לו הנשמה מלאכותית כאשר שירות זה מאבד את הלגיטימיות שלו. ההשלכות של שימור מודל גיוס החובה בישראל, בנסיבות שבהן מאבד מודל זה מן הלגיטימיות שלו, משמעותיות יותר כאן מאשר בגרמניה, שעיקר האתגר הצבאי אשר עמד בפניה היה שיגור כוחות משלוח מצומצמים למשימות מחוץ לשטחה.

ההטיה המעמדית של הרכב השירות האזרחי. אמנם, השירות האזרחי בגרמניה נועד להקנות לגיטימיות לשירות הצבאי, אבל בה בעת הוא גם יצר הטיה מעמדית ופוליטית. בשנות ה-70 של המאה הקודמת היו 50% מקרב המשרתים בו בוגרי תיכון, לעומת -15% 20% בוגרי התיכון בקרב אלו ששירתו בצבא. סרבן המצפון הטיפוסי היה משכיל ואנטי-ממסדי (Kuhlmann & Likkert, 1993: 103). ההתגבשות המעמדית התהוותה למרות אורכו של השירות האזרחי ביחס לשירות הצבאי, הסדר שנועד להחליש את המוטיבציה לבחור בשירות האזרחי כדרך להקלת נטל השירות.

משנות ה-90 של שהמאה שעברה, עם איחוד גרמניה והתחזקות הימין הקיצוני בה, נוצר להטיה זו גם מימד פוליטי: בקרב בני 16-18 זוהתה תמיכה נרחבת בשירות הצבאי בקרב הנמנים עם הימין, התמיכה הייתה חזקה במיוחד בקרב הימין הקיצוני, ובקרב השמאל היה עיקר התמיכה בשירות האזרחי. חלוקה זו הדאיגה את ההנהגה הגרמנית, לאור האפשרות כי הצבא יאויש בעתיד בשיעור גבוה יחסית של צעירים שערכיהם הדמוקרטיים רופפים, אם בכלל הם נושאים ערכים כאלה (Kohr, 1993).

³ ג'קי חורי, אנשיל פפר, "הרמטכ"ל גבי אשכנזי מציע: שירות אזרחי לכולם, ממנו יבחר צה"ל את החיילים", הארץ, 2 בדצמבר, 2009.

הטיה זו הועצמה גם לאור הוויכוח שהתפתח בגרמניה סביב ערכו של השירות האזרחי ביחס לשירות צבאי. שוללי השירות האזרחי טענו, כי מדובר בשירות נוח יחסית, בן כ-40 שעות בשבוע. לעומתם טענו התומכים, כי זה שירות שיש בו תועלת חברתית, הוא ארוך יותר, ואף תובעני מבחינה נפשית (Kuhlmann & Likkert, 1993: 104). משרתי השירות האזרחי דיווחו על תרומת השירות במושגים של שיפור יכולות חברתיות, על ההשפעה החיובית שיש להיחשפות שלהם לארגונים שבהם יש רוב נשי מובהק, ועל רכישת יכולות בתחום הרטוריקה וניהול קונפליקטים, ואף יכולות בתחומי הפדגוגיה והחינוך. הם דיווחו בחיוב על החשיפה לסביבה חברתית חדשה ולאוכלוסיות בהן לא נתקלו בעבר, שספק אם היו נתקלים בהן בעתיד. לא אחת, השירות האזרחי אף הציע הזדמנות להכשרה מקצועית ולדריסת רגל בקריירה עתידית (Bericht des Bundesbeauftragten, 2010; Die Kommission Impulse für die Zivilgesellschaft, 2004). כזכור, משלב מסוים ואילך הייתה תדמיתם של משרתי השירות האזרחי חיובית מזו של המשרתים בצבא. בסיכומו של דבר, קבוצות משכילות נהנו משירות יוקרתי יותר ומתגמל יותר מאשר קבוצות ממעמד נמוך יותר שאיישו את שורות הצבא.

הטיה מעמדית זו רלבנטית לישראל. היא טומנת בחובה מתח בין הקבוצות המשרתות בצבא ובין משרתי השירות האזרחי. הפוטנציאל לתוצאה כזו מתחזק לנוכח העובדה שבישראל, בניגוד לניסיון במדינות המערב, הוחלט לאמץ שירות אזרחי קצר ביחס לשירות צבאי, ולא ההיפך – משרת בשירות האזרחי ישרת 24 חודשים (בהיקף של 30-36 שעות בשבוע, כלומר אפילו פחות מ-40, כך שמדובר בשירות אפקטיבי של 18-22 חודש), בעוד חייל בתפקיד מינהלה ישרת 32 חודשים, ולוחם ישרת 36 חודשים.⁴ השירות האזרחי יהיה קצר ביחס לשירות הצבאי או שקול אליו אם שירות החובה יקוצר בהדרגה ל-24 חודש, ברוח המלצות ועדת בן בסט (2006).

בנסיבות אלה, ככל שהיצע האפשרויות של השירות האזרחי יגדל, רב הסיכוי ששירות אזרחי ייעשה למקום השירות המועדף של קבוצות מבוססות – בשל ניכורן התרבותי או האידיאולוגי מהצבא או בשל שיקולים תועלתניים. הדבר יהיה נכון בפרט, ככל שתתעצם יוקרתו של שירות זה, בדומה למצב בגרמניה. היות שבדומה לגרמניה, לשירות האזרחי בישראל יש תפקיד לגיטימיוני, הרי שגם אם בשירות האזרחי יוכל לשרת רק מי שיהיה פטור משירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון או מי שלא זומן לשירות ביטחון,⁵ כלומר מי שיופטר מסיבות דתיות או אידאולוגיות, עשויה בכל זאת להתפתח זליגה של משרתי חובה (או המיועדים לכך) מהצבא לשירות האזרחי. זליגה שכזו לא תיחסם בצורה אגרסיבית על ידי הצבא כל עוד השירות האזרחי ישמר את צרכי הלגיטימיות של השירות הצבאי, כלומר יציג מראית עין של

⁴ לפי הצעת חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013, סעיף 4.

⁵ כלשון ההגדרות בהצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012.

גיוס שוויוני. הצבא עשוי להעדיף זליגה כזו על פני שחרור מוקדם של חיילים ששילובם בצבא נתקל בקשיים. לאחוזי המגויסים יהיה תפקיד בכך.

כך עשוי להתעצב מבנה ריבודי, שבמסגרתו ישרתו הקבוצות החזקות שירות מקוצר בשירות האזרחי, ואילו הקבוצות המוחלשות יאיישו את הדרג הלוחם של הצבא (באופן בולט יותר מאשר עתה), לצד איוש חלק מהפלחים של השירות האזרחי (הפלחים שייעדו לחרדים, לאזרחים פלסטינים ולנשים דתיות). למבנה ריבודי זה עשויות להיות כמה השלכות משמעותיות.

ראשית, הוא יעצים לחצים כלכליים לביטול גיוס החובה, על מנת לנצל באופן יעיל יותר את ההון האנושי של הקבוצות החזקות. ארחיב על כך בהמשך.

שנית, מבנה זה יעצים עוד יותר את בידודו של הדרג הלוחם ממוקדי הכוח של החברה האזרחית, ויחליש עוד יותר את העניין של המעמד הבינוני בפריסתו של הצבא. לכך תהיה השלכה שלילית על רמת הפיקוח (המהותית, לא הפורמלית) של הקהילה הפוליטית על הצבא.

שלישית, מבנה זה ימסד את אי-השוויון, הפעם לא בין משרתים ללא-משרתים, אלא בין משרתים בצבא ובין משרתים בשירות האזרחי, באופן שיעצים עוד יותר את תסכולן של קבוצות המעמד הבינוני מדרג הביניים ומטה. קבוצות אלה יהיו בתוקן שבין בני הקבוצות המוחלשות יותר, אשר ישרתו שירות אזרחי מקוצר וירכשו יתרון מעצם הכניסה המוקדמת לשוק העבודה, ובין בני הקבוצות החזקות יותר, שיזכו להעדפה של שירות אזרחי מקוצר הנהנה מיוקרה מתחזקת. בכל אלה יהיה כדי להעצים את הדה-לגיטימציה של גיוס החובה, ככל שמערכת הלגיטימיות שלו מבוססת בראש ובראשונה על נראות של הוגנות.

רביעית, ובהמשך לכך, התחזקות הסטטוס של השירות האזרחי תיצור תחרות על סטטוס בינו ובין מקצועות הצווארון הכחול (בהתחשב בכך ששירות במערכי הלחימה והטכנולוגיה ימשיך ליהנות מיוקרה ביחס לשירות האזרחי). תחרות כזו עשויה להחליש את דימויים העצמי הנמוך ממילא של משרתי "הצווארון הכחול", שכבר היום מייחסים משמעות לשירותם באמצעות גורמים האקסוגניים לעיסוקם הצבאי (ששון-לוי, 2006). פגיעה בסטטוס הצווארון הכחול משמעה שחיקת התגמולים הסמליים של קבוצה זו, דבר שרק יעצים לחצים להגברת המשקל של תגמולים כספיים כדי להטעין את המוטיבציה של קבוצה זו (במישור התיאורטי; ראו Levy, 2007).

חמישית, בתוך שורות השירות האזרחי עצמו עשוי להיווצר מבנה ריבודי. ממה שהתרחש בגרמניה נראית אפשרות מעין זו: שם נוצרה הבחנה בין עיסוקים המקנים פוטנציאל למוביליות תעסוקתית ובין עיסוקים שלהם פוטנציאל נמוך למוביליות שכזו. בישראל, הסיכוי להיווצרותו של ריבוד כזה גדול יותר לאור המאפיינים הקבוצתיים של השירות האזרחי. כאן

מדובר בהבחנה בין עיסוקים שאליהם ישובצו בני קבוצות חרדיות ופולסטיניות, לבין עיסוקים שאליהם ישובצו בני קבוצות המעמד הבינוני המשכיל (למשל, במגזרים בטחוניים שונים, בפרט לאור הפוטנציאל לאייש באמצעות השירות האזרחי תפקידים אזרחיים שונים שהצבא היום מאייש במסגרת מה שמכונה "שירות מוכר")⁶. ככל שמבנה זה יצמיח מתחים, תגבר התרומה לשחיקת הלגיטימיות של מערכת גיוס החובה עוד יותר.

הלגיטימיות הכלכלית של השירות האזרחי. השירות האזרחי בגרמניה גרר ביקורת רבה. בין השאר נטען נגדו, כי לשירות האזרחי תרומה שלילית לתרבות ההתנדבות, בשל העובדה שנוצר בנסיבות של כפייה (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002: 586-594). משמעותי מכך, מופו השלכות שליליות שלו על שוק העבודה: נוצל כוח עבודה זול, דבר שממנו הרוויחה לא רק הממשלה, אלא גם חלק מהגופים המפעילים את השירות, אשר חסכו עלויות; לדחיית הכניסה של צעירים משכילים לשוק העבודה או דחיית רכישת השכלה גבוהה בקרבם עקב חיובם בתקופת שירות הייתה השפעה שלילית לא רק על הצעירים עצמם, אלא גם על התוצר הלאומי של המדינה; הקצאה לא יעילה של כוח אדם לשירותי הרווחה בשל המחיר הזול של כוח האדם יצרה סבסוד-יתר של שירותי הרווחה (Lau, Poutvarra & Wagener, 2002; Kuhlmann & Likkert, 1993: 102-103). לצד זה נשמעה ביקורת גם על מימוש התפיסה של "ניטרליות שוק העבודה": נטען, כי השירות האזרחי מביא להורדת שכר בשירותי הרווחה גם אם המשרתים בו אינם תופסים את מקומם של עובדים אחרים. נוסף על כך, הוא אף מסייע לבלימת ההרחבה של השדרה המקצועית של שירותי הרווחה (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002: 563-570; Mycock & Tonge, 2011). לא אחת היה די בכך שלמרכז למשרה פנוייה לא היה ביקוש כדי שהמשרה תאוּש במגויס של השירות האזרחי, כך שלאורך זמן הייתה כאן גם, להלכה ולמעשה, תפיסה של משרה (Kuhlmann & Likkert, 1993: 102).

את המשמעות של קריאת התיגר הכלכלית על השירות האזרחי ניתן לראות בשני אופנים, שמהם עשויות לעלות תובנות ביחס למה שצפוי בישראל.

ראשית, קריאת תיגר זו חשפה כשלים במנגנון של השירות האזרחי. אם במדינה כמו גרמניה, המגינה על זכויות עובדים, נשמעו טענות בדבר ניצול כוח אדם זול, פגיעה בשכר ופגיעה בתעסוקה, לא מן הנמנע שבישראל תהיה תמונת המצב חריפה אף יותר. יש בזה כדי להשמיע קריאת אזהרה מפני הרחבה לא נשלטת של היקף הזרמת כוח האדם לשירות האזרחי, קריאה להגדרה ברורה של המקצועות שיאוּשו באמצעות שירות זה, וקריאה

⁶ לפי סעיף 26 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986.

לפיקוח הדוק על הביצוע. ונוסף על כך, ההשלכות השליליות צריכות להישקל ולהידון בציבור בטרם יפלו החלטות בדבר הרחבה ניכרת של השירות האזרחי.

שנית, משנות ה-70 של המאה הקודמת ואילך ניזונה הדה-לגיטימציה של גיוס החובה במערב בעיקר ממשנתם של חסידי כלכלת השוק, אשר הציגו את העיוות הטמון במערכת זו של הקצאת כוח אדם לצבא. התעצמותו של השירות האזרחי בגרמניה, עד כדי כך שמספר המשרתים בו עלה על זה של המשרתים שירות חובה, העצימה את קריאת התיגר הכלכלית על גיוס החובה בצבא. במידה רבה, השירות האזרחי הפך למטרה קלה להתקפה של כלכלנים מהרגע שהפך ממסלול חלופי המחזק את המסלול המרכזי למסלול מרכזי בפני עצמו, ובוודאי למן הרגע ששירות החובה תמך בשירות האזרחי ולא להיפך.

הלקח לגבי ישראל הוא בכך שקיים, גם אצלנו, פוטנציאל להתפתחותה של התקפה כלכלית על שירות החובה ככל שהשירות האזרחי יתרחב. כרגע, התקפה זו היא מתונה עד סמויה, אך היפוך יוצרות כפי שקרה בגרמניה עשוי להאדיר את הפוטנציאל להחצנתה. צפוי שתימתח ביקורת על העיוות באופן שבו כוח אדם משכיל מזין בכפייה שירותים חברתיים, ולכן יגברו הלחצים לביטול כפייה זו, קרי: ביטול גיוס החובה. חיזוק לכך ימצאו חסידי כלכלת השוק גם בהערכה, שעקב הפריפריאליזציה של הדרג הלוחם לא יתקשה הצבא לאייש את תפקידי הלחימה באמצעות כוחות שוק העבודה, בלא כפיית הגיוס; שכן, איוש השורות יעשה באמצעות בני קבוצות דתיות ולאומניות שיתגייסו מתוך דחף אידיאולוגי, או באמצעות בני קבוצות מתחתית מעמד הביניים ומטה, אשר יתגייסו לצבא לצורך רכישת פרנסה מועדפת לעומת חלופות טובות פחות בשוק העבודה האזרחי.

פגיעה בשירותים החברתיים. הסיכוי ששירות החובה יבוטל בעוד כעשור (ראו לוי, 2010: 211-218), בעוד בתקופת הדמדומים שלו ייעשה "ניסיון החיאה" שלו באמצעות שירות אזרחי, ובפרט אם הנהגת שירות אזרחי תכרסם בלגיטימיות של שירות החובה, משמעה לא פחות מאשר עריכת ניסוי על גבם של השירותים החברתיים. הם עשויים לקלוט היצף של מתנדבים, להתאים לכך את פעולתם ואת הציפיות של לקוחותיהם, ולעמוד בפני שוקת שבורה אם יבוטל שירות החובה. או אז תידרש הממשלה לצמצם את הנזק שייגרם לשירותים אלה באמצעות הפעלה של מערך התנדבותי תמורת תשלום, גם אם סמלי, אך כזה שעלויותיו יעלו על אלו של שירות שקודם לכן אויש בלעדית בכפייה. נכון לזכור, כי בשונה מגרמניה, אף שהשירות האזרחי נועד להעניק לגיטימיות לשירות החובה בצבא, הוא מתרחב בעידן הדמדומים של שירות החובה כדי לתמוך באחרון. בגרמניה הונהג השירות האזרחי כאשר גיוס החובה התפתח, ושירות זה החל להתכווץ רק בעידן הדמדומים של שירות החובה בצבא, והיה בכך גם כדי להקל שם את ההסתגלות ההדרגתית לביטולו.

יתר על כן, כאמור, חלק מהביקורת על השירות האזרחי בגרמניה, בשעתו, הייתה שאין הוא מעודד תרבות של התנדבות. וכך, דווקא המעבר משירות אזרחי כפוי לשירות אזרחי וולונטרי נתפס בגרמניה כמהלך העשוי לחזק מעורבות וולונטרית של צעירים בחיי קהילתם. חיזוק החברה האזרחית בגרמניה נתפס כמהלך הנשען על חיזוק המחויבות של הפרט לקהילה, ולא על אכיפה של מעורבות (Backhaus-Maul, Nährlich & Speth, 2011).

בישראל, השירות האזרחי מתרחב בד בבד עם התרחבותה של תרבות של התנדבות, לפחות אם לשפוט נוכח התרחבותו של המגזר השלישי והגידול בשיעורי ההתנדבות (גדרון, בר וכץ, 2003: 58; חסקי-לוונטל, יוגב-קרן וכץ, 2011: 5). אכיפת התנדבות יכולה איפוא להניב תוצאה הפוכה, כפי שגם מגלים ממצאים על התנדבות כפויה של בני נוער באמצעות בתי הספר התיכוניים (חסקי-לוונטל, יוגב-קרן וכץ, 2012: 56).

המשמעות של קיצור מתמיד של השירות. במדינות המערב התחולל משנות ה-70 של המאה ה-20 ואילך מהלך ספירלי – תגובה לדה-לגיטימציה של גיוס החובה באמצעות קיצור השירות והגברת הבסיס ההתנדבותי-מקצועי שלו, לצד הקטנת שיעור ההשתתפות הצבאית (הגדלת מספר הפטורים). קיצור השירות וצמצום הגיוס העצימו עוד יותר את הדה-לגיטימציה, אשר בתורה חיזקה שוב לחצים לקיצור השירות, וחוזר חלילה. כל זאת, עד אשר משך השירות הקצר לא איפשר עוד ניצול יעיל של החיילים, ואז הוא בוטל לטובת קיומו של צבא מקצועי. זה אשר קרה בגרמניה: מהרגע שהתקבלה ההחלטה לקצר את שירות החובה ל-6 חודשים בלבד, ובשל חוסר היכולת לנצל באופן אפקטיבי את המגויסים, החלה הספירה לאחור לקראת ביטול גיוס החובה והמעבר לצבא מקצועי, בפרט לצורך הפריסה באפגניסטן, זירת הלחימה הראשונה של צבא גרמניה לאחר מלחמת העולם השנייה (Henderson, 2012: 112).

בישראל מתחיל כבר כעת מהלך ספירלי דומה לאור ההחלטה המסתמנת לקצר בהדרגה את משך השירות הצבאי (בהתאם למתווה ועדת בן בסט). אמנם, ניתן לצפות ששירות אזרחי נרחב יעכב את הלחצים הספירליים לקיצור שירות החובה, אך ככל שלחצים אלה יגברו, גם השירות האזרחי יתקצר בהתאמה, ואז תיווצר פגיעה בשירותים החברתיים.

סיכום

נוכח הפוטנציאל להרחבה ניכרת של השירות האזרחי בישראל, יכול ניסיונה של גרמניה בכל האמור ביחסי הגומלין בין שירות צבאי לבין שירות אזרחי כפוי להעלות כמה תובנות מעניינות. תובנות אלה רלבנטיות גם אם השירות האזרחי בישראל לא יוטל כחובה גורפת אבל יורחב משמעותית.

בדומה לגרמניה, לשירות האזרחי יש, ויהיה בייתר שאת בעתיד, תפקיד לגיטימיוני; כלומר, מתוך כך שהוא ייצור נראות של חלוקה הוגנת של נטל השירות, הנהגתו מבוססת על הציפייה כי תיבלם שחיקת הלגיטימיות של מודל גיוס החובה. עם זאת, הרחבה ניכרת של השירות האזרחי הכפוי טומנת בחובה סיכונים, ואף עלולה לגרום תוצאות הפוכות מאלה שאליהן מתכוונים מתכנניה. מאמר זה הצביע על עיקרי הסיכונים, ואלה הם:

- קיבוע מלאכותי של שירות החובה.
- שחיקת הלגיטימיות של שירות החובה בשל מיסודו של אי-שוויון בין השירות האזרחי לבין השירות הצבאי, יצירת נתיב לפטור ממוסד משירות צבאי לקבוצות חזקות, המרצת לחצים כלכליים לביטול השירות האזרחי, ופגיעה בתשואה הסמלית של חלק ממשרתי הצבא לאור תחרות על סטטוס בין חלקים בצבא ובין השירות האזרחי.
- עריכת ניסוי על גבם של השירותים החברתיים, אשר עשויים להיפגע אם יקוצר עוד שירות החובה, וודאי אם יבוטל בעתיד.
- פגיעה באתוס ההתנדבות.

המסקנה העולה מניתוח זה היא, שאת הרחבת השירות האזרחי יש לבצע בזהירות רבה ובמתנות, ותוך הצבה של גבולות ברורים – מתוך מודעות לסיכונים הכרוכים בו. הקמה של "בקום אזרחי", אשר ינקז אליו את כל מי שהצבא ימצא לא כשיר לשרת, לרבות האזרחים הפלסטינים, הוא רעיון שנכון שיגווע מוקדם ככל שאפשר.

מקורות

גדרון, בנימין, מיכל בר וחגי כץ. 2003. **המגזר השלישי בישראל : בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**. רעננה: הקיבוץ המאוחד.

ועדת בן בסט. 2006. **הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל**. תל אביב: משרד הביטחון.

חסקי-לוונטל, דבי, הילה יוגב-קרן וחגי כץ. 2011. **פילנתרופיה בישראל 2008: דפוסי התנדבות, תרומה ותרומת איברים**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

חסקי-לוונטל, דבי, הילה יוגב-קרן וחגי כץ. 2012. **פילנתרופיה ומעורבות חברתית בקרב צעירים בישראל 2008**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

לוי, יגיל. 2010. **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות**. ירושלים: מאגנס.

ששון-לוי, אורנה. 2006. **זהויות במדים: גבריות ונשיות בצבא הישראלי**. ירושלים: מאגנס.

Anheier, Helmut K., Annelie Beller, Rabea Haß, Georg Mildener and Volker Then. 2012. *Ein Jahr Bundesfreiwilligendienst: Erste Erkenntnisse einer Begleitenden Untersuchung*. Heidelberg: University of Heidelberg, Hertie School of Government. http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/bundesfreiwilligendienst/Report_Bundesfreiwilligendienst.pdf

Backhaus-Maul , Holger, Stefan Nährlich and Rudolf Speth. 2011. Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes. *DasParlament* 48 (a digital Journal).

Bericht des Bundesbeauftragten. 2010. *Bericht für den Zivildienst zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7, Juni 2010*. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Arbeitsstab-Zivildienst/Pdf-Anlagen/bericht-zivildienst-pruefantrag,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

- Bredow, von Wilfried. 2001. Why Germany Sticks to (Mostly Fictitious) Universal Conscription, in *The Challenging Continuity of Change and the Military: Female Soldiers*, ed, Gerhard Kümmel. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 385-398.
- Bundesfreiwilligendienst. 2012. *Entgelt, Gehalt, Verdienst, Vergütung oder Taschengeld im Bundesfreiwilligendienst - BFD*. <http://www.bundesfreiwilligendienst.de/verdienst-gehalt-taschengeld-entgelt.html> (accessed 8 September, 2013).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2002. *Zivildienst und Arbeitsmarkt*. Band 222. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-24438-SR-Band-222.property=pdf.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 2012. *Antwort der Bundesregierung* (Drucksache 17/8668, 13.02.2012). <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708668.pdf>.
- Die Kommission Impulse für die Zivilgesellschaft. 2004. *Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland*. http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/perspektiven-f_C3_BCr-freiwilligendienste.property=pdf.pdf
- Eberly, Donald J. and Reuven Gal. 2007. *Service Without Guns*. Lulu.com.
- Hawley, Charles. 2010. The World from Berlin: 'Something Is Wrong with the Structure of the Militay', *Spiegel Online*, 14 September.
- Henderson, J McN. R. 2012. *Beyond the Hindu Kush – Germany's security and Defence Policy Post Afghanistan*. Dissertation, Royal College of Defence Studies.
- Hertie School of Government. 2011. *Wehr- und Zivildienst der Zukunft: Ein Fokusgruppen-Projekt mit Studierenden*, April 2011. http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/media_events/publications/2042_dokumentation_projekthertieschool.pdf.

- Kohr, Heinz-Ulrich. 1993. *Rechts zur Bundeswehr, Links zum Zivildienst? : Orientierungsmuster von Heranwachsenden in den Alten und Neuen Bundesländern Ende 1992*. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
- Kuhlmann, Jurgen and Ekkehard Likkert. 1993. The Federal Republic of Germany: Conscientious Objection as Social Welfare, in *The New Conscientious Objection*, eds. Charles C. Moskos and John Whiteclay Chambers II. New York: Oxford University Press, 98-105.
- Lau Morten I., Panu Poutvarra, and Andreas Wagener. 2002. *An Economic Analysis of Civil Service*. Centre for Economic Business Research (CEBR), Danish Ministry of Economic and Business Affairs.
- Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Yagil. 2007. Soldiers as Laborers: A Theoretical Model. *Theory and Society* 36: 187-208.
- Longhurst, Kerry. 2003. Why aren't the Germans Debating the Draft? Path Dependency and the Persistence of Conscription. *German Politics* 12 (2): 147-165.
- Mycock, Andrew and Jonathan Tonge. 2011. A Big Idea for the Big Society? The Advent of National Citizen Service. *The Political Quarterly* 82 (5): 56–66.
- Paul, Courtney W. 1997. *Germany's Chosen Path: Domestic Security Institutions in the Berlin Republic 1990-97*. MA Thesis, Indiana University Press.