



המפעל החינוכי של המסעות לפולין שיזם המשרד לפני כ-13 שנים מאפשר לתלמידים רבים ללמוד בדרך מוחשית וחוויתית פרק חשוב בהיסטוריה של העם היהודי. מספר הנוסעים במסגרת מפעל זה הלך וגדל עם השנים וב-1999 הגיע לכ-14,000. כ-25% מהם יצאו במסגרת משלחות המשרד והיתר - במסעות שבתי הספר ארגנו בעצמם.

לצורך ארגון המסעות של משלחותיו רכש המשרד את השירותים מסוכנות נסיעות באמצעות מכרז. חברה אחת זכתה בכל שלושת המכרזים שפרסם המשרד החל ב-1991 (בחלק מהשנים עם חברה אחרת). הועלה, שכמה מהתנאים שקבע המשרד בשני המכרזים האחרונים מנעו מחברות נוספות להגיש הצעות. עוד הועלה, שבמכרזים לא היתה שקיפות מלאה בכל הקשור לתנאי התשלום לחברה שתזכה בו, ודבר זה מנוגד לדיני המכרזים, ואף פגע בעיקרון השוויון בהתמודדות על המכרז. הממצאים מראים, שהמשרד השקיע את עיקר מאמציו להוזלת הנסיעות של המשלחות מטעמו. אי-השוויון בטיפול המשרד במשלחות לפולין התבטא גם בעובדה שתלמידים שהשתתפו במשלחות בתי הספר לא קיבלו מלגות מהמשרד, והוא אף לא סבסד את מסעותיהם. יתרה מזו, משלחות בתי הספר לא נהנו מההנחות ומההטבות שקיבל המשרד מ"אל על".

על אף זאת העלתה הבדיקה, שעלות הנסיעה הכוללת של תלמיד במשלחות המשרד היתה גבוהה מזו של תלמיד במשלחת בית ספר. מן הראוי שהמשרד יפעל להקטנת עלות המסעות של כלל המשלחות, בלי לפגוע באיכותם, כשלנגד עיניו גם האינטרסים של משלחות בתי הספר.

## הפעלת מתנדבות לשירות לאומי במוסדות חינוך

1. (א) בחוק שירות הביטחון, התש"ט-1949, בחוק שירות הביטחון (תיקון) התשי"ב-1952 ובחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 נקבע, כי אשה שהיא בגדר "יוצא צבא", תהיה פטורה משירות חובה בצה"ל, אם הוכיחה לרשות בדרך שנקבעה בתקנות והצהירה לפני שופט או דיין כי טעמים שבמצפון או טעמים שבהווי משפחתי דתי ושבהכרה דתית וכו' מונעים אותה מלשרת.

בשנת 1953 חוקקה הכנסת את חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, כדי להסדיר מסגרת של שירות חלופי לבנות שהופטרו משירות ביטחון, כאמור. חוק זה מחייב את הבנות בשירות לאומי לשרת 24 חודשים בעבודה חקלאית או הכשרה חקלאית, בעבודה למען צה"ל או בעבודה אחרת למען ביטחון המדינה, במחנה עולים, במעברה או במוסד לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי, או במוסד אחר שנקבע לעניין זה, כל זאת אגב הבטחת האפשרות לשמור על אורח חיים דתי.

חוק שירות לאומי לא הופעל כלל, עקב הסתייגות של המחנה הדתי מהמתכונת של שירות לאומי כשירות חובה. לפיכך, הוספה לו עוד ביולי 1979 הוראה הקובעת ש"ביצועו ... לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך".

בשנת 1971 יזמו שרים מהמפלגה הדתית לאומית ניסיון להפעיל שירות לאומי במסגרת התנדבותית. בעקבות זאת הורתה הממשלה בסוף אותה שנה למשרדי הבריאות, החינוך והתרבות, הסעד והעבודה, להפעיל מתנדבות מקרב נשים שקיבלו פטור משירות ביטחון מטעמי דת (להלן - מתנדבות) במתן שירותים שמשרדי הממשלה מופקדים על אספקתם, אגב הבטחת אורח חייהן הדתי. עוד החליטה הממשלה כי פעילות זו תיעשה בשיתופם של גורמים מקרב הציבור הדתי וכי בראש הפעילות תעמוד אשה דתית. בעקבות זאת הוקמה בשנת 1972 והחלה לפעול האגודה להתנדבות בעם בישראל<sup>2</sup>.

(ב) בפברואר 1977 תוקן חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, ונוצרה מסגרת להכרה במעמדן של המתנדבות בכל הקשור לזכויות הביטוח הלאומי (ראו להלן). בתיקון האמור נקבע, כי "ילד" הוא מי "שלא מלאו להם עשרים שנה והם ... בנות המשרתות בשירות לאומי בהתנדבות שאישר השר [שר העבודה והרווחה] ובתנאים שקבע בתקנות באישור ועדת העבודה של הכנסת" (בתיקון נוסף לחוק ממאוס 1987 הועלה הגיל ל-22). בכך הושווה מעמדם של המתנדבות לזה של חיילים בשירות סדיר, בכל הקשור לזכויות בביטוח לאומי המוקנות ל"ילד".

בהתאם לכך הוגדר השירות הלאומי בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978, כלהלן: "שירות לאומי" - "שירות למען ביטחון המדינה, שירות במוסד לקליטת עלייה, לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי ושירות לטיפול בנוער, במשפחה ובקשיש". בשנת 1993 תוקנו התקנות והוסף לאמור "שירות אחר שיש בו תועלת לאומית או ציבורית". לפי התקנות, בת שקיבלה דחייה או פטור מחובת שירות ביטחון ושירתה בהתנדבות שלא בשכר בשירות לאומי כאמור, תיחשב כ"ילד" לעניין חוק הביטוח הלאומי, בתנאי שהופנתה לשירות לאומי על ידי גוף שאושר לכך בידי שר העבודה והרווחה, התחייבה לשרת שירות לאומי לפחות 24 שעות בשבוע במשך 12 חודשים, וכי באותם חודשים אינה עובדת.

בתקנות האמורות נקבע, כי השר רשאי לאשר גוף או גופים (להלן - עמותות) שעיסוקם טיפול והפניה של מתנדבות. עמותה כאמור תיתן למתנדבת אישור על שירות בטופס שהמוסד לביטוח לאומי יקבע, ותהיה חייבת לדווח לו, לפי דרישתו, על פעולותיה לפי התקנות.

מ-1978 ואילך אישר השר שבע עמותות הרשאיות לטפל במתנדבות ולהפנותן, והאישור פורסם בילקוט הפרסומים. להלן רשימת העמותות:

- (1) האגודה להתנדבות בעם בישראל (להלן - האגודה), אושרה ב-1978.
- (2) עמינדב, אגודה להתנדבות בשירות החינוך והרווחה והבריאות (להלן - עמינדב), אושרה ב-1987.
- (3) המרכז הרפואי שערי צדק ירושלים, אושר ב-1988.
- (4) עיריית ירושלים, אושרה ב-1994.
- (5) שלומית - העמותה להפעלת מתנדבים לשירות לאומי (להלן - שלומית), אושרה ב-1994.
- (6) אמונה - תנועת האשה הדתית לאומית (להלן - אמונה), אושרה ב-1995.
- (7) המדרשה לערכי תורה ועבודה - פרויקט שלהבת (להלן - המדרשה), אושרה ב-1995.

<sup>2</sup> בדבר ביקורת שנעשתה על האגודה להתנדבות בעם בישראל, ראו "דוח על הביקורת בשירות הלאומי", התשנ"ד-1993.

בספטמבר 1996 הקימו עמינדב, אמונה והמדרשה את בת עמי, שירות לאומי לבנות (להלן - בת עמי). בבת עמי הוקם מטה שמתפקידו לקיים פעולות משותפות של שלוש העמותות בתחומי ההסברה למתנדבות, הכוונתן, מיון וקבלתן לשירות, הכשרתן המקצועית ושיבוץן במוסדות.

2. מתנדבות זכאיות להטבות האלה: (א) תקנות שירות המדינה (תקשי"ר) קובעות, כי עובדת ששירתה בשירות לאומי במשך 12 חודשים לפחות, בהיקף של 40 שעות בשבוע לפחות, תקבל, בדומה לחייל משוחרר, תוספות ותק כמספר השנים ששירתה.

(ב) שנת שירות לאומי בתחום החינוך מוכרת כשנת ותק בהוראה.

(ג) לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הוריה של מתנדבת המקבלים קצבת זקנה, קצבת שאירים, קצבת תלויים של נפגעים בעבודה, או קצבת נכות כללית, זכאים לתוספת קצבה בעבור בתם, כל עוד היא משרתת בשירות הלאומי.

(ד) לפי תיקון מ-1981 לחוק, מתנדבת ששירתה תקופה שאינה קצרה מהתקופה שבה חייבת אשה יוצאת צבא לשרת בשירות סדיר, מבוטחת בביטוח אבטלה למשך שנה מתום השירות, ותקופת שירותה נכללת בתקופת האכשרה, הנמנית לצורך קבלת דמי אבטלה, גם אם לא שולמו בגינה דמי ביטוח.

(ה) בתיקון מ-1998 לחוק נקבע, כי ביטוח האבטלה האמור חל גם על מתנדבת ששירתה לפחות שישה חודשים ונישאה בתוך 30 הימים מהיום שחדלה לשרת.

(ו) חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, קובע כי בסיום השירות תשלם הקרן לקליטת החייל המשוחרר למתנדבת ששירתה 12 חודשים, מענק בסכום מסוים (באוקטובר 2000 היה המענק בסך 1,388 ש"ח). הקרן גם תפתח על שם המתנדבת חשבון פיקדון בו יופקד סכום מסוים כפול מספר חודשי השירות (באוקטובר היה הסכום 430 ש"ח). הפיקדון נועד לסייע לה בחמש השנים מתום השירות להשלים את השכלתה התיכונית עד לקבלת תעודת בגרות או להתכונן ללימודים אקדמיים במכינה קדם-אקדמית, או ללמוד במוסד להשכלה גבוהה, בישיבה על תיכונית או במוסד להכשרה מקצועית, לרכוש דירת מגורים, להקים עסק חדש או להיכנס לשותפות בעסק קיים. עוד קובע החוק, כי במסגרת הקרן תפעל "קרן לסיוע נוסף" לצורך לימודים במכינה קדם-אקדמית או במוסד להכשרה מקצועית.

(ז) כל משרד ממשלתי או גוף אחר שבמסגרתו פועלות המתנדבות מעביר לעמותות תשלום חודשי בעבור דמי הקיום שלהן. בשנת 1984 מונה צוות בין-משרדי שמתפקידו לקבוע תעריפים אחידים לתשלום דמי הקיום. הוחלט כי משרד החינוך יהיה אחראי לעדכון התעריפים ולהפצתם לעמותות.

הצוות קבע ארבעה תעריפים: (1) תעריף למתנדבת המתגוררת בביתה (להלן - בת בית) ומקום עבודתה נושא בכלכלתה; (2) תעריף לבת בית שאינה מקבלת הוצאות כלכלה במקום עבודתה;

(3) תעריף למתנדבת המתגוררת מחוץ לביתה (להלן - בת חוץ) ומקום עבודתה נושא בכלכלתה;

(4) תעריף לבת חוץ שאינה מקבלת הוצאות כלכלה במקום עבודתה.

התעריפים כללו, בין היתר, רכיבים אלה: דמי כלכלה, שכר דירה והוצאות החזקת דירה למי שגרה מחוץ לביתה, ודמי נסיעה.

ביולי 1998 חוקקה הכנסת את חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998, כדי להסדיר את התשלום האמור למתנדבות. בחוק זה ובחקיקת משנה שהותקנה לפיו - תקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיר), התש"ס-1999, וצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים) (תיקון), התש"ס-1999 - נקבעו בין היתר הוראות אלה:

מתנדבת זכאית במשך תקופת השירות לדמי כלכלה, כולל הוצאות אישיות ודמי כיס, וכן לדיוור, ואם היא משרתת ביישוב רחוק מביתה היא פטורה מתשלום דמי נסיעה ברכבות ובאוטובוסים של התחבורה הציבורית, למעט קווי אוטובוס הפועלים מדרום לצומת הערבה ומצפה רמון.

דמי הכלכלה החודשיים משולמים לפי שישה תעריפים, בסכומים שבין 427 ש"ח לבת בית שכלכלתה על הגוף המפעיל לבין 688 ש"ח לבת חוץ המתגוררת במרחק 30 ק"מ או יותר מהבית, בדירה שאינה של הגוף המפעיל ונושאת בעצמה בהוצאות כלכלתה. דמי הכלכלה שנקבעו בתקנות עודכנו כל שלושה חודשים בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

3. האגף לתפקידים מיוחדים ולחינוך פנימייתי (להלן - האגף) במשרד החינוך (להלן - משרד) אחראי להקצאת תקנים של מתנדבות למוסדות של החינוך הממלכתי-דתי, הממלכתי, המיוחד, ועוד. בשנת הלימודים התשנ"ט היקצה האגף כ-2,800 תקנים לכ-1,100 מוסדות, ובהתש"ס - כ-2,850 תקנים לכ-1,150 מוסדות.

האחריות לגיוס, לשיבוץ ולהפעלת המתנדבות במוסדות החינוך, הוטלה על שישה גופים שנבחרו בשני מכרזים פומביים שקיים המשרד בשנת 1997, ואלה הם: האגודה, עמינדב, אמונה, המדרשה, שלומית והחברה למתנ"סים, מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים).

בעקבות זכייתם במכרזים חתם המשרד בקיץ 1998 על הסכם לשנה עם כל אחד מהגופים<sup>3</sup> והאריך את תוקפו בכל פעם בשנה. בהסכם נקבעו, בין היתר, מסגרת הפעילות של המתנדבות במוסדות חינוך, אחריות הגופים לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של מתנדבות, התחייבותיו של המשרד לשלם להם בעד שירותיהם ולכסות את הוצאותיהם בגין תשלומים למתנדבות.

בשנתיים הראשונות להפעלת ההסכם (שנות הלימודים התשנ"ט והתש"ס) שילם המשרד לחמש העמותות סכום כולל של כ-118.1 מיליון ש"ח מכספי התקנה "מורות מתנדבות" שבתקציבו. מהסכום הזה שולמו כ-104.7 מיליון ש"ח בעד כלכלה ודיוור למתנדבות; כ-9.9 מיליון ש"ח בעד הכשרתן המקצועית לקראת שיבוץ במוסדות חינוך; וכ-3.5 מיליון ש"ח בעד שיפוץ ותחזוקה של דירות מגוריהן.

4. בחודשים אפריל-נובמבר 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה באגף ובחשבות המשרד נושאים אלה: מכרזים לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של מתנדבות במערכת החינוך; הקצאת תקני מתנדבות למוסדות חינוך; הכשרה מקצועית; פיקוח ובקרה. בדיקות השלמה נעשו ביחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי במשרד העבודה והרווחה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. ממצאי הביקורת הובאו לידיעת העמותות ונתקבלה תגובתן.

### מכרזים לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של מתנדבות במערכת החינוך

ביוני 1997 פרסם המשרד, כאמור, שני מכרזים לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של מתנדבות במוסדות חינוך. באחד מהם שנסב על גיוס, שיבוץ והפעלה של 335 מתנדבות בבתי ספר של החינוך הממלכתי החל בשנת הלימודים התשנ"ח, נדרש הגוף הזוכה להציג אישור תקף מטעם שר העבודה והרווחה שהוא גוף שעיסוקו טיפול במתנדבות והפנייתן לשירות; האישור יוצג לא יאוחר מתום שישה חודשים ממועד החתימה על ההסכם.

3 ההסכמים עם שלומית ועם החברה למתנ"סים נחתמו בקיץ 1997 והופעלו כבר בשנת הלימודים התשנ"ח.

**במכרז זכתה, בין היתר, החברה למתנ"סים שלא היה לה אישור כאמור. התברר, שהמשרד לא ביקש שהיא תקבל ותציג את האישור הדרוש, דהיינו מסר בידיה את הטיפול במתנדבות אף על פי שאינה מורשה לעשות זאת.**

בתשובתו מדצמבר 2000 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל האגף כי הנושא טופל בידי היועץ המשפטי של המשרד, היועץ לענייני מכרזים וועדת הרכישות, ובחלק מההתכתבות הנוגעת בעניין זה לא נגעה כלל לאגף, והוא פעל אך ורק בהתאם להחלטות הוועדה. משרד מבקר המדינה העיר למנהל האגף, כי התשובה אינה מניחה את הדעת והוא איננו פטור מאחריותו הכוללת לקיום הדרישות בתקנות הביטוח הלאומי, וכי במסמכי המשרד לא נמצא שהיועץ המשפטי נתן את דעתו על סוגיה זו.

### הקצאת תקני מתנדבות למוסדות חינוך

1. לפני פתיחת שנת לימודים מקבל האגף בקשות להקצות תקנים של מתנדבות למוסדות חינוך, ולשבץ בהם מתנדבות באמצעות העמותות. הבקשות מתקבלות בעיקר מיחידות המשרד המופקדות על מוסדות חינוך בתחום מוגדר (האגף לחינוך מיוחד, למשל), ומקצתן מהמוסדות עצמם. בתקנה "מורות מתנדבות" שבתקציב המשרד נקבע כי בשנת הלימודים התשנ"ט יוקצו למוסדות חינוך 2,600 תקני מתנדבות, ובהתש"ס - 2,836 תקנים. בטבלה (בעמוד הבא) מובאים נתונים על מספר התקנים שהוקצו בפועל למוסדות חינוך בתחומים שונים לשנת הלימודים התשנ"ט, לפי נתוני האגף מינואר 1999, ומספרם להתש"ס, לפי נתונים מספטמבר 1999:

מהטבלה עולה, כי לשנת התשנ"ט הקצה האגף למוסדות 2,822 תקני מתנדבות, דהיינו 222 (8.5%) יותר מהמכסה שנקבעה בתקציב (2,600).

הטבלה מראה, כי כ-43% מהתקנים בשנים התשנ"ט והתש"ס הוקצו לבתי ספר של החינוך הממלכתי-דתי, וכ-30% - למוסדות חוץ.

2. לפי דיווחים שקיבל האגף מהעמותות, 150 מתנדבות, מבין 2,836 ששובצו במוסדות חינוך בשנת התש"ס, פרשו מהשירות במהלך השנה ולא סיימו אותו.

יצוין, שהמשרד משקיע מאמצים וכספים רבים במתנדבות, וכי הפסקת השירות פוגעת מאוד ביכולתם של מוסדות החינוך להמשיך ולקיים את הפעילות החינוכית שלשמה גויסו המתנדבות. לכן היה ראוי שהאגף יבדוק את הגורמים לפרישה משירות, אולם הוא לא ביקש ולא קיבל מהעמותות נתונים ולא עשה בדיקה בנדון.

3. נמצא, כי המשרד לא קבע נוהל בדבר הגשת בקשות להקצאת מתנדבות למוסדות חינוך, לסדרי הדיון בהן, ומבחינים להקצאה, שיביאו לכלל ביטוי את העקרונות ומטרות של השירות הלאומי, כפי שנקבעו בחוק ובתקנות. ולא זו בלבד, אלא שבתיקי האגף לא היו כלל אסמכתאות על מיון הבקשות ובדיקתן, ולא נרשם פרוטוקול על הדיון בהן. בהודעה ששלח האגף למוסדות נאמר שההחלטה בעניינם התקבלה בוועדה מיוחדת, אבל נמצא שלא מונתה ועדה כזאת וההחלטה התקבלה בידי מנהל האגף לבדו.

הוא עשה כן כשלנגד עיניו רשימות שכללו רק שמות סתמיים של יותר מ-1,000 מוסדות, ומספרים סתמיים של מתנדבות הדרושות להם, ובלא שצוין ברשימות מידע רלוונטי על המוסדות, צורכיהם והמשימות שימלאו המתנדבות במסגרתם.

| התש"ס   |       |         |       | התשנ"ט  |       |         |       | מוסדות חינוך שהוקצו להם תקנים     |
|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|-----------------------------------|
| תקנים   |       | מוסדות  |       | תקנים   |       | מוסדות  |       |                                   |
| באחוזים | המספר | באחוזים | המספר | באחוזים | המספר | באחוזים | המספר |                                   |
| 100     | 2,836 | 100     | 1,147 | 100     | 2,822 | 100     | 1,086 | ס"ה                               |
| 43.8    | 1,241 | 45.2    | 518   | 42.7    | 1,205 | 44.8    | 486   | בתי ספר של החינוך הממלכתי -דתי    |
| 29.0    | 820   | 20.6    | 237   | 30.5    | 860   | 22.1    | 240   | מוסדות חוץ <sup>1</sup>           |
| 16.7    | 475   | 17.9    | 205   | 16.3    | 460   | 16.4    | 178   | חינוך מיוחד                       |
| 5.8     | 165   | 7.4     | 85    | 5.4     | 152   | 8.0     | 87    | מועדוניות ביקור סדיר <sup>2</sup> |
| 2.4     | 68    | 3.3     | 38    | 2.6     | 73    | 3.5     | 38    | בתי ספר של החינוך הממלכתי         |
| 1.4     | 40    | 3.3     | 38    | 1.4     | 41    | 3.8     | 41    | של"ח <sup>3</sup>                 |
| 0.9     | 27    | 2.3     | 26    | 1.1     | 31    | 1.4     | 16    | מפ"תנים ומרכזי נוער <sup>4</sup>  |

- 1 המפעל להכשרת ילדי ישראל, ארץ מורשת, החברה להגנת הטבע, חמד"ת, אולפנים לעולים חדשים ועוד.
- 2 מועדוניות הפועלות אחה"צ ומשמשות כמסגרת לילדים בגיל חינוך חובה בסיכון נשירה מלימודים.
- 3 מסגרות ללימוד מקצועות "גדנע"יים" (סיירות, שדאות ועוד) לתלמידי תיכון.
- 4 בתי ספר תיכוניים של משרד העבודה והרווחה המקנים מקצועות טכניים פשוטים לילדים בעלי קשיי למידה.

ממסמכי המשרד עולה, כי הנהלת המשרד היתה ערה לכך שהקצאת התקנים נעשת באי-סדר ולא לפי אמות מידה כלשהן. בישיבה שהתקיימה בנובמבר 1998 בהשתתפות שר החינוך דאז יצחק לוי, מנכ"ל המשרד, מנהל האגף ואחרים הוחלט, בין היתר, כי החל בהתש"ס יוקצו תקני מתנדבות לבתי ספר, למעט בתי ספר בחינוך המיוחד הזכאים ממילא להקצאה מיוחדת, לפי אמות מידה חדשות: ככל שמספר התלמידים בבית ספר גדול יותר ומצבו החברתי-כלכלי קשה יותר הוא יהיה זכאי למספר יותר גדול של תקנים.

4. משרד מבקר המדינה בדק את ההקצאה של תקני המתנדבות לבתי ספר יסודיים ועל יסודיים בחינוך הממלכתי-דתי (ממ"ד) לשנת הלימודים התש"ס. להלן ממצאים המצביעים שהקצאת המתנדבות נעשתה שלא על פי אמות המידה שקבע השר:

(א) בתחילת דצמבר 1998 הודיע האגף לבתי ספר של החינוך הממ"ד כי על פי המדרים האמורים הוקצתה להם מכסה של 1,257 תקני מתנדבות להתש"ס. אולם בתחילת ינואר 1999 הוא הודיע להם כי הנהלת המשרד ביטלה את המכסה שהוקצתה ותיקבע להם מכסה אחרת על פי בקשותיו של המינהל לחינוך דתי במשרד (להלן - המינהל). בפברואר 1999 ביקש המינהל מהאגף להקצות 1,207 תקנים ל-536 בתי ספר בחינוך הממ"ד. באפריל תיקן המינהל את בקשתו וביקש 1,153 תקנים ל-521 בתי ספר, ובמאי - 1,158 תקנים ל-521 בתי ספר. ואילו לפי נתוני האגף, הוא הקצה בספטמבר, לפני תחילת שנת הלימודים התש"ס, 1,241 תקנים ל-518 בתי ספר. מהשוואת נתוני ההקצאה בפועל לנתונים בבקשתו האחרונה של המינהל ממאי 1999 עולה, שהאגף לא נענה לבקשה להקצות 57 תקני מתנדבות ל-36 בתי ספר, הקצה 37 תקנים במקום 61 ל-22 בתי ספר אחרים וביטל לאחר מעשה את ההקצאה של 4 תקנים ל-3 בתי ספר אחרים. לעומת זאת, הוא הקצה 17 תקנים ל-9 בתי ספר שלא צוינו בבקשותיו של המינהל והקצה 396 תקנים במקום 245 ל-116 בתי ספר אחרים.

**מתיקי האגף אין לדעת על יסוד מה נקבעו הרשימות של בתי הספר ותקני המתנדבות הדרושים להם, מדוע שונו מדי פעם בפעם, אילו דיונים קיים האגף בבקשות האלה ומדוע הקצה תקנים יותר מהמבוקש.**

(ב) משרד מבקר המדינה בדק כמה מתנדבות הוקצו לכל אחד מבתי הספר בשתי ההקצאות (זו שבוטלה בינואר 1999 וזו שנעשתה מחדש בספטמבר אותה שנה). נמצא, כי בהקצאה החדשה הוקטן בדרך כלל מספר המתנדבות שהוקצו לבתי ספר "חלשים" מבחינה חברתית-כלכלית ומספר תלמידיהם גדול, ולהפך. הדבר בולט במיוחד בבתי ספר "טעוני טיפוח" באזור הדרום שמספר המתנדבות שהוקצו להם הוקטן, ולעומת זאת בבתי ספר באזור תל אביב והסביבה גדל המספר.

5. שינויים בהקצאה במהלך השנה: במהלך שנת הלימודים התש"ס קיבל האגף מהעמותות בקשות לשבץ עוד מתנדבות במוסדות חינוך. לפי נתוניו, הוא אישר באותה שנה, לסירוגין, הקצאת 225 מתנדבות כאלה, אף שפרשו מהשירות רק 150. בעקבות זאת גדל מספר המתנדבות המשרתות במוסדות חינוך מ-2,836 ל-2,911, דבר שגרם לחריגה ממכסת התקנים שנקבעה בתקציב השנתי.

התברר כי 17 מבין 225 המתנדבות האמורות החלו את שירותן במוסדות חינוך בתור "מתנדבות בתקן פרטי", דהיינו על חשבון המוסדות וללא שום קשר למשרד, ואחר כך אושרו בידי האגף ושירתו באותם מוסדות לפי תקן חריג כמתואר לעיל.

הבדיקה העלתה, כי האגף דרש מהעמותות לדווח על השמתן של 225 המתנדבות במוסדות, אולם הדיווחים שקיבל כללו נתונים על השמתן של 115 מתנדבות בלבד. לא ברור אפוא, אם יתר 110 המתנדבות אכן שובצו במוסדות ושירתו הלכה למעשה.

6. העברת מתנדבות ממוסד למוסד: בשנת הלימודים התש"ס אישר האגף גם בקשות של העמותות, המוגשות בשמן של מתנדבות, לעבור ממוסד אחד למשנהו. טופסי בקשה להעברה שהוגשו לאגף לא מולאו כדבעי: במקצתם לא נרשם מועד הבקשה וברובם לא נרשמו נימוקים וחוות דעת של העמותות והמוסדות הנוגעים בדבר, ולא צורפו מסמכים הדרושים לביסוס הבקשה. זאת ועוד, בכמה מטופסי הבקשות שנדחו נרשמה החלטה סתמית, "שלילי", וביתר לא נרשמה החלטה, ובשום טופס לא נרשם מי דחה את הבקשה, מתי נדחתה ומדוע. גם לא נמצאו מסמכים בדבר מסירת הודעה למתנדבות על ההחלטה שהתקבלה בעניינן, בין שנענתה ובין שנדחתה.

7. בדיקת תיקי האגף העלתה כי רק בנוגע למוסדות אחדים (מבין מאות) ישנם מסמכים המלמדים כיצד קיבל האגף את ההחלטה ומה היו שיקוליו להקצות את המתנדבות. להלן כמה דוגמאות:

(א) במאי 1998 הודיע המינהל לרב של עיר בצפון הארץ ולראש ישיבה באותה עיר כי "הקצינו למוסדכם בנות שרות לאומי [להתשנ"ט], למרות שלישיבות תיכוניות איננו מקצים בנות. ההקצאה היתה כדי שנוכל יחד עם אנשי ציבור ... לחזק [את] תשתית החינוך [הממ"ד בעיר] ... לטפח את [יסודותיו] עד שתצמח למבצר של תורה".

בינואר 1999 כתבה הישיבה לאגף, כי לא קיבלה את המתנדבות שהובטחו להתשנ"ט, וביקשה שהמתנדבות יוקצו להתש"ס. במאי אותה שנה הודיע האגף לישיבה כי תקבל שלוש מתנדבות לפי בקשת המינהל.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי ההקצאה האמורה מנוגדת לכאורה לעקרונות ולמטרות של השירות הלאומי שנקבעו בחוק ובתקנות.

(ב) ביוני 1999 ביקש בית ספר בצפון הארץ מהאגף להקצות מתנדבת נוספת כדי לטפל בילד נכה. ביולי דחה האגף את הבקשה בנימוק כי אינו מאשר תקנים לצורך טיפול בתלמידים יחידים ובית הספר הוא שצריך למצוא פתרון לבעייתם, בהתאם לסדרי העדיפות ולתכנית העבודה שלו.

מנהל האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי מתנדבות אמורות למלא תפקידים המתאימים לצרכים הכוללים של מוסדות החינוך, ואין מקום להקצותן לטיפול אישי בתלמיד, אפילו הוא נכה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף כי באותה תקופה ממש הוא הקצה מתנדבות לטיפול בילדים נכים בשני בתי ספר אחרים.

(ג) בסוף אוגוסט 1999 הודיעה בת עמי לאגף כי אין לה מתנדבות לשיבוץ בתקנים שהוקצו לשלושה בתי ספר במרכז הארץ. בעקבות זאת ביטל האגף את ההקצאה של ארבעת התקנים שכבר הודיע עליה לשלושה בתי הספר, בלי שניסה לשבץ מתנדבות באמצעות עמותה אחרת.

8. בתחילת שנת 2000 שבה הנהלת המשרד ודנה בצורך להסדיר את הקצאת התקנים למוסדות חינוך. במכתב מפרברואר אותה שנה ששלחה מנכ"לית המשרד לאגף ובהודעה שפרסם המשרד באותו חודש בעיתונים, נאמר כי שר החינוך, יוסי שריד, ומנכ"לית המשרד החליטו שהצבת המתנדבות להתש"ס א תהיה בהתאם לסדרי העדיפות של המשרד לסייע לאוכלוסיות נזקקות ולפיכך יש להקפיד שהמתנדבות יוקצו בראש ובראשונה לעבודה עם נוער מנותק ונוער עולה, לפעילות חינוכית באזורי קו העימות, ליישובים הנזקקים לטיפול נקודתי וליישובים ושכונות בעלי רקע חברתי-כלכלי נמוך. בסיפא של המכתב ושל ההודעה הודגש, כי יש להימנע מהצבת מתנדבות במקומות שהפעילות בהם אינה עולה בקנה אחד עם סדרי העדיפויות האמורים.

באפריל 2000 כתבה היועצת המשפטית של המשרד למנכ"לית המשרד, כי "חלוקת התקנים נעשית [בידי] מנהל האגף ... נראה כי לא קיימים קריטריונים ברורים איזה גוף זכאי לקבל [מתנדבות] ... מן הראוי לקבוע קריטריונים [בנדון]".

בתשובתו ליועצת המשפטית מתחילת מאי 2000 מסר מנהל האגף כי "חלוקת התקנים נעשית באמצעות ועדה וע"פ קריטריונים שנקבעים בתיאום עם יחידות [המשרד] השונות ... בימים אלה אנו נמצאים תחת ביקורת של משרד מבקר המדינה בנדון. [לאגף אין די עובדים] ... ברור שללא צוות מיומן, תקני וקבוע לא ניתן לבצע את העבודה כנדרש ועל פי כל כללי המינהל [התקין] ...".

**באמצע מאי 2000 הטילה מנכ"לית המשרד על צוות שהקימה במשרד להציע עד סוף אוגוסט "תקנון ושיטה" להצבת מתנדבות במוסדות חינוך להתש"ס על פי סדרי העדיפות של המשרד.**

התברר, שהצוות לא התכנס וממילא לא הגיש הצעה בנדון. בסוף יולי 2000 מינתה מנכ"לית המשרד צוות חדש והורתה לו להגיש את ההצעה עד סוף ספטמבר כדי שיהיה אפשר ליישמה החל בשנת 2001. יוצא שהמשרד איבד זמן יקר, והקצאת מתנדבות לפי סדרי מינהל ואמות מידה תקינים נדחתה בשנה.

## הכשרה מקצועית

המשרד דורש מהעמותות לקיים בחופשת הקיץ קורסי הכנה מקצועית למועמדות לשירות (להלן - מועמדות), כדי להכשירן מבעוד מועד לשירות בכלל, ובתחומי החינוך בפרט. עלות הקורסים נקבעת בהסכם שחותם המשרד עם כל אחת מהעמותות וממומנת מתקציבו.

1. בשנת 1998 התחייב המשרד לשלם לעמותות סכום כולל של כ-4.0 מיליון ש"ח בעד הכשרת 2,600 מועמדות. התברר, שהוא שילם להן כ-4.4 מיליון ש"ח אחרי שכיבד את החשבונות של ארבע עמותות שחרגו מן המוסכם בכ-440,000 ש"ח (המדרשה חרגה וקיבלה כ-192,000 ש"ח יותר מהמוסכם; האגודה - כ-126,000 ש"ח; ועמינדב ואמונה - כ-61,000 ש"ח כל אחת).

2. בשנת 1999 שילם המשרד לעמותות סכום כולל של כ-5.5 מיליון ש"ח בעד הכשרת 2,819 מועמדות.

(א) התברר, שבתחילת יולי 1999, לפני חתימת ההסכמים עם עמינדב, המדרשה ואמונה, הודיעה בת עמי לאגף ששלוש העמותות מבקשות סכום כולל של כ-3.7 מיליון ש"ח בעד הכשרת 1,885 מועמדות. ואילו בהסכמים שנחתמו אתן התחייב המשרד לשלם כ-3.8 מיליון ש"ח, דהיינו כ-90,000 ש"ח יותר מהמבוקש (בפועל שילם כ-37,000 ש"ח יותר מהמבוקש).

משרד מבקר המדינה העיר לאגף כי הסכמתו לשלם יותר מהמבוקש מעוררת תמיהה.

(ב) בהסכמים התחייב המשרד, בין היתר, לשלם בעד "שבע וחצי לינות" של המועמדות באכסניה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי מאחר שהקורסים נמשכו שבעה וחצי ימים היה צריך לחשב את עלותם לפי שבע לינות, וכי לא מובנת "חצי הלינה" שבעבורה שילם המשרד.

## פיקוח ובקרה

1. במכרזים מ-1997 ל"גיוס ותפעול מתנדבות במסגרת השירות הלאומי במערכת החינוך" ציין המשרד, כי מנגנון פיקוח מטעמו יבדוק באופן שוטף את קיום כל תנאי ההעסקה של המתנדבות על בסיס דיווחים פדגוגיים ומינהליים שיתקבלו מהעמותות שיבחרו במכרז ועל פי ביקורות שיקוימו אצלן. בהסכם שנחתם בין המשרד לעמותות נקבע בעניין זה, כי "נציגיה המוסמכים של המדינה יהיו רשאים לבקר באתרי מתן השירותים ולהתרשם מהם ולהעיר את הערותיהם לנציגי העמותה, וכן רשאים נציגי המדינה לקבל לבקשתם בכל עת סבירה אישור ו/או מסמך מהעמותה בכל נושא הקשור בביצוע חוזה זה".

**הבדיקה העלתה, כי האגף אינו מפקח על מילוי תנאי ההסכם, לרבות תנאי השירות של המתנדבות, בין בדרך של קבלת דוחות בכתב ובין בדרך של ביקורות בשטח. יתר על כן, הוא גם אינו מטפל בתלונותיהן של מתנדבות המגיעות לשולחנו מפעם לפעם בנוגע לתנאי השירות, ומשיב להן טלפונית כי אינו צד בעניין.**

לפי תנאי המכרז ותנאי ההסכם יש בידי האגף לפקח אם העמותות או מוסדות החינוך מעמידים לרשות המתנדבות דירות מגורים משופצות, מתוחזקות ומרוהטות כדבעי על פי תקנים שקבע המשרד בתנאי המכרז. דבר זה לא נעשה. לפי נתוני חשבות המשרד, בשנות הלימודים התשנ"ט והתש"ס שילם המשרד לעמותות סכום כולל של כ-3.5 מיליון ש"ח ל"כיסוי הוצאותיהן בחודש אוגוסט, ובעיקר עבור [תחזוקת] הדירות ושיפוץ במהלך חודש זה". התברר, שהאגף אישר את תשלום הכספים האלה בלא שקיים פיקוח בשטח ובדק את מצבן של הדירות, בלא שדרש ובלא שקיבל מהעמותות תכניות או נתונים על התחזוקה והשיפוצים הדרושים ודוחות ענייניים או כספיים על הביצוע.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי הוא רואה בחומרה רבה את התנערותו מחובתו לקיים בקרה ופיקוח על הנעשה בתחום שהוא מופקד עליו.**

2. במאי 1995 החליטה הממשלה, בין היתר, כי האגף לתפקידים מיוחדים במשרד העבודה והרווחה, ירכז את המידע בדבר בנות שירות לאומי מכל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים המפעילים שירות לאומי, ומהגופים המוכרים על-ידי שר העבודה והרווחה, לפי סעיף 5 לחוק הביטוח הלאומי, ויעבירו לקרן לקליטת החייל המשוחרר לצורך קביעת זכאות לקבלת מענק וסיוע מכספי הקרן; משרד העבודה והרווחה יקים מערכת בקרה ופיקוח ממוחשבת לשם איסוף המידע והעברתו לקרן. בעקבות החלטת הממשלה, הקים משרד העבודה והרווחה בסוף שנת 1995 "יחידה לפיקוח ובקרה - שירות לאומי" (להלן - היחידה). באוקטובר 2000 הועסקו ביחידה מנהל, שלושה מפקחים ומזכירה. תפקיד היחידה לבדוק אם המתנדבות הופנו לשירות על ידי עמותה שאישר שר העבודה והרווחה, ואם הן ממלאות תפקידים למען ביטחון המדינה או במוסד לקליטת עלייה, לחינוך, לסעד, לטיפול רפואי או לשירות בנוער במשפחה ובקשיש, ואם הן משרות לפחות 24 שעות בשבוע במשך 12 חודשים ואינן עובדות למחייתן. באוגוסט 1998 הודיעה היחידה לעמותות, ובאמצעותן למוסדות, כי לפי נהליה יש לרשום ב"טופסי נוכחות" או באמצעות "שעון נוכחות בעבודה" את הימים והשעות שבהם שירתו המתנדבות.

מספטמבר 1998 עד יוני 2000 עשו מפקחי היחידה ביקורות בכ-700 מוסדות חינוך ובדקו את הנוכחות ואת מילוי התפקידים של כ-2,600 מתנדבות (מספר דומה של ביקורות נעשו גם במוסדות בתחומי הבריאות, הרווחה, המשטרה, ועוד). המפקחים רשמו את ממצאי הביקורת בטופסי "דוח ביקור מפקח במוקדי שירות לאומי" והעבירו אותם לידיעת העמותות כדי לקבל את תגובתן. משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי 18 טופסי דיווח על הביקורות שנעשו ב-40 מוסדות חינוך בשנת הלימודים התש"ס. מן הדוחות עולים הממצאים העיקריים האלה:

(א) ב-18 מהמוסדות לא מולאו כלל דוחות נוכחות של כל המתנדבות או מקצתן, או שמולאו דוחות רק לאחדים מחודשי השנה.

בתשובתו מנובמבר 2000 מסר משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי עד לקבלת הסברים מניחים את הדעת מהעמותות הוא איננו מדווח למשרד הביטחון שהמתנדבות שירתו כנדרש ושהן זכאיות לסיוע מהקרן.

בתשובתו מדצמבר 2000 מסר מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, כי דוחות הנוכחות שהמתנדבות נדרשות למלא לפי דרישת משרד העבודה והרווחה אינם מענייניו של האגף, שכן הוא מקבל דיווחים מהמוסדות, אם כי לא במידה מספקת וללא אפשרות לבדוק אותם כנדרש, עקב מחסור בעובדים.

משרד מבקר המדינה העיר למנהל האגף, כי איננו דורש ואיננו מקבל מהמוסדות דוחות נוכחות וגם לא דוחות בעניינים אחרים הנוגעים לשירותן של המתנדבות, וכי מן הראוי שלא יתעלם מממצאי הפיקוח של משרד העבודה והרווחה.

האגודה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2000 כי נקטה אמצעים לתיקון הליקויים ובספטמבר אותה שנה החלה להפעיל מערכת מחשוב המאפשרת מעקב מידי אחר מילוי דוחות הנוכחות של המתנדבות.

(ב) בשלושה מוסדות נמצא כי מתנדבת אחת שהתה בחו"ל בשליחות. על אחת מהן (מתנדבת א') כתב המפקח כי "יצאה [בשליחות] לחו"ל ב-13.6.00"; על אחת (מתנדבת ב') - "נסעה לחו"ל לשליחות קצרה"; ועל אחת (מתנדבת ג') - "נסעה לחו"ל ב-18.6.00 בשליחות של הסוכנות היהודית".

יוצא כי שלוש מתנדבות שהמשרד הקצה למוסד חינוכי בארץ נעדרו בתקופת השירות עקב שליחות בחו"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל האגף, כי בדיקתו הנוגעת למתנדבת א' טרם הסתיימה וכי מתנדבות ב' ו-ג' יצאו לחו"ל על דעת האגף במסגרת שירותן.

בתשובות של האגודה ושל בת עמי למשרד מבקר המדינה נאמר, בין היתר, כי לרגל סגירת מוסדות חינוך בחודשי הקיץ ("החופש הגדול") נהוג להעסיק את המתנדבות בקייטנות ובמפעלי קיץ של תנועות נוער המתקיימים בארץ, או בפעילויות של הסוכנות היהודית המתקיימות בחו"ל.

שירותן של מתנדבות בחו"ל טרם הוסדר, והשירות אמור על פי טיבו ומהותו להתבצע בארץ. בעניין זה קיימת הצעה לתיקון תקנות הביטוח הלאומי, שגובשה ונדונה במועד הביקורת בוועדה בין משרדית לבחינת השירות הלאומי (להלן - הוועדה הבין משרדית) שמינה שר העבודה והרווחה בנדון. לפי הצעה זו, "השירות מבוצע בישראל, אולם האחראי - עובד שמינה שר העבודה והרווחה - רשאי לאשר ביצועו בחו"ל, כולו או חלקו, לפי בקשת גוף מפעיל ובתנאים שיקבע לשם הבטחת הפיקוח על ביצוע השירות והשמירה על טובת המתנדב ובלבד שהשירות יבוצע בתחום החינוך אצל מפעיל שפועל ללא כוונת רווח".

(ג) בשישה מוסדות הועסקו מתנדבות בתפקידי הוראה, או בליווי הסעות וטיולים של תלמידים שלא מתלווה אליהם אדם מבוגר, דהיינו בעבודה שוטפת המתאימה לעובדי המוסד המקבלים שכר.

יצוין, כי באוגוסט 1998 העביר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) ללשכה המשפטית של הכנסת חוות דעת הנוגעת לשאלה אם מותר להעסיק מתנדבות בוועדות הכנסת. בחוות הדעת פורטו העקרונות הכלליים לקביעת תפקידים שמותר למלא במסגרת השירות הלאומי. אלה עיקרי חוות הדעת:

"... ההוראות בדבר הפעלת השירות הלאומי מצויות בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978. [בתקנות נאמר כי] 'שירות לאומי' [הוא]: 'שירות למען ביטחון המדינה; שירות במוסד לקליטת עליה, לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי; שירות לטיפול בנזק, במשפחה ובקשיש; שירות אחר שיש בו תועלת לאומית או ציבורית' ... דומה כי לא יחלוק איש על כך, שאין לתת למילים אלו פירוש כה מרחיב, אשר יאפשר העסקת בנות שירות לאומי בכל תפקיד במסגרת משרד ממשלתי, מוסד ממלכתי, רשות מקומית או תאגיד שהוקם בחוק. השירות הלאומי נועד להיות תחליף לשירות צבאי. הוא לא נועד לאפשר החלפת עובדים בכל מגוון התחומים בהם עוסקות

הרשויות השונות (ואף עמותות שונות הפועלות למען הציבור) בכוח אדם שעלות העסקתו פחותה מעלותם של עובדים שכירים ... נראה כי את המלים 'שירות אחר שיש בו תועלת לאומית או ציבורית' יש לראות על רקע סוגי השירות שנמנו באותה תקנה - ביטחון, חינוך, טיפול רפואי, קליטה ורווחה - בחינת 'דבר הלמד מעניינו'. אין לתת אפוא למלים אלו פירוש כה מרחיב, אשר יאפשר העסקת בנות שירות לאומי בעבודה שוטפת בכל מגוון משרדי הממשלה ומוסדות המדינה, עבודה אשר מתאימה להעסקתם של עובדים שכירים ... כל עוד לא נערכה בחינה של מסגרות השירות הלאומי, תוך מתן הדעת למצב הקיים בתחום זה ולצרכים הציבוריים והלאומיים, אין מקום שנחווה דעה באופן ספציפי לגבי תפקיד זה או אחר. כל הצעה קונקרטית להעסקת בנות שירות לאומי צריכה להישקל, הן על ידי הגורם בו מוצע להעסיק את הבנות, והן על ידי העמותות המוכרות, בהתאם לעקרונות השירות הלאומי ולמטרותיו".

עוד יש לציין, כי בדיונים שהתקיימו בוועדה הבין משרדית הוצע להוסיף לתקנות הביטוח הלאומי כי "המתנדבים בשירות מסייעים לעובדי המפעיל, אך אינם ממלאים את מקומם, זולת במקרים חריגים באישור מנומק ובכתב של האחראי - עובד שמינה שר העבודה והרווחה; [הם] אינם נדרשים לבצע עבודות ניקיון, למעט תוכניות שמשותפים בהן גם עובדים רגילים של המפעיל; והשירות אינו לביצוע מטלות משרדיות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד העבודה והרווחה כי הוא שוקד לתקן את תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לשירות הלאומי, ואלו יועברו בהקדם לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

3. בתחילת אוגוסט 2000 כתב מנהל האגף למנכ"לית המשרד, כי מפקחי משרד העבודה והרווחה מבקרים במוסדות ללא תיאום וללא אישור, מגישים דוחות על ממצאיהם ומפריעים לעבודה, וכי ביולי השנה זימנה יחידת הפיקוח של משרד העבודה והרווחה את מנכ"לי העמותות ונתנה להם הנחיות המתעלמות מצורכי מערכת החינוך ואף פוגעות בה, וההנחיות סותרות את הסכמי משרד החינוך עם העמותות. לפיכך הציע מנהל האגף לקיים דיון עם מנכ"ל משרד העבודה והרווחה כדי לקבוע סדרי עבודה תקינים ולאסור כניסתם של גורמי חוץ למוסדות החינוך.

בסוף אוגוסט 2000 שלחה מנכ"לית המשרד העתק מהמכתב האמור למנכ"ל משרד העבודה והרווחה וביקשה ממנו להוציא "הנחיית ביניים המונעת מאנשי משרדו לבקר במוסדות חינוך ללא תיאום מראש עם מנהל האגף".

בסוף ספטמבר 2000 הוסיף מנהל האגף וכתב למשרד העבודה והרווחה, כי " ... אין שום מקום להתערבות של משרד ממשלתי אחד בענייניו של משרד אחר [כפי] שהפיקוח של משרד החינוך אינו מפקח על בתי ספר של משרד העבודה והרווחה".

בתשובתו מאוקטובר 2000 כתב משרד העבודה והרווחה למנהל האגף, כי כל עוד לא שונו התקנות הוא יפעל בהתאם להחלטת הממשלה ובהתאם לחוק ולתקנות של הביטוח הלאומי שבתוקף.

בתשובתו מנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה מסר משרד העבודה והרווחה, בין היתר, כי בדיון שהתקיים בתחילת אותו חודש עם מנכ"לית המשרד סוכם שלהבא ייעשו הביקורות בתיאום עם האגף, והן יימשכו עד שהאגף ימציא למשרד העבודה והרווחה רשימה מפורטת של מתנדבות המשרתות במוסדות חינוך, כולל נתונים שוטפים על העדרותן משירות וכו'.

**מהאמור לעיל עולה, שיש צורך דחוף בתיאום בין המשרד ומשרד העבודה והרווחה בכל הקשור לפיקוח במוסדות חינוך, שכן פיקוח כזה הוא חיוני ואין לפגוע בו עקב ריב סמכויות.**

## דמי כלכלה

העמותות מוציאות את המתנדבות לחופשה מרוכזת בחודש אוגוסט ואינן משלמות להן דמי כלכלה לאותו חודש. לפיכך נקבע בהסכמים שנחתמו בספטמבר 1998 והוארכו משנה לשנה, שהמשרד ישלם לעמותות דמי כלכלה רק בעבור 11 חודשים בשנה. בתקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודירור), התש"ס-1999, נקבע בין היתר, כי מתנדבת זכאית לדמי כלכלה והם ישולמו לה מראש מדי חודש בחודש בכל תקופת השירות. עוד נקבע, כי בחודש שבו ניתנה למתנדבת חופשה מותר לנכות מדמי הכלכלה סכום יחסי למספר ימי החופשה באותו חודש, אך לא יותר ממחצית דמי הכלכלה.

בעקבות התקנות היה המשרד צריך להתחיל לשלם את דמי הכלכלה של המתנדבות במשך 11.5 חודשים בשנה לפחות, אולם הוא לא עשה כן. מכאן שהוא ממשיך לקפח את המתנדבות.



האגף לתפקידים מיוחדים ולחינוך פנימייתי במשרד החינוך מופקד על הקצאת תקנים של מתנדבות המשרתות במסגרת השירות הלאומי במוסדות החינוך. האחריות לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של המתנדבות האלה מוטלת על כמה עמותות שנבחרו במכרזים שקיים המשרד בשנת 1997. בשנות הלימודים התשנ"ט והתש"ס שילם המשרד לעמותות סכום כולל של כ-118.1 מיליון ש"ח בגין הוצאות הכלכלה והדירור של המתנדבות, הכשרתן המקצועית ושיפוץ ותחזוקה של דירות מגוריהן. ממצאי הביקורת מראים כי בעיקרו של דבר התנהלו הפעולות באי-סדר, ולעתים אף שלא לפי התקנות וכללי מינהל תקין. נמצא, כי הטיפול במתנדבות נמסר במקרה אחד לידי עמותה שאינה מורשית לעשות זאת. עוד נמצא, כי הקצאת המתנדבות נעשתה שלא לפי נוהל, אמות מידה וסדרי עדיפות, ותוך חריגה מהמתכונת שקבעה הנהלת המשרד. כמו כן נמצאו ליקויים בסדרי התשלומים לעמותות בעד קורסי הכנה מקצועית שקיימו למתנדבות. משרד מבקר המדינה התריע לפני המשרד כי אינו מפקח על מילוי תנאי ההסכמים שחתם עם העמותות, ובכלל זה תנאי השירות של המתנדבות במוסדות החינוך. כן נמצא, כי היו מתנדבות שהועסקו בתפקידים שלא נועדו להן אלא לעובדים המקבלים שכר באותם מוסדות.

## מרכז ההסברה - היבטים תקציביים

מרכז ההסברה (להלן - המרכז) הוא יחידת סמך של משרד החינוך (להלן - המשרד), ואלה תפקידיו: אספקת שירותי הסברה ומידע לכלל האוכלוסייה ולקהלים מסוימים, והפקת הטקסים והאירועים הממלכתיים המרכזיים במדינה.