

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

רשות השירות הלאומי-אזרחי

השירות הלאומי והשירות האזרחי





השירות הלאומי והשירות האזרחי

רקע

צעירים שקיבלו פטור מחובת שירות סדיר או שלא נקראו לשירות סדיר, והם בני 18 - 24 שנים, יכולים לבצע שירות התנדבותי מטעם המדינה במגוון תחומים. בשירות משרתי מתנדבים מכמה קבוצות אוכלוסייה - נשים דתיות שהצהירו על דתיותן; נשים וגברים יהודים שקיבלו פטור משירות צבאי מסיבות אחרות, לרבות רפואיות; אנשים עם מוגבלות; נשים וגברים מקרב החברה הערבית; גברים מקרב החברה החרדית; נוער במצוקה.

מטרתו העיקרית של השירות הן חיזוק הקשר וההזדהות בין האזרח למדינה, לחברה ולקהילה; צמצום אי-השוויון בין המשרתיים (בכל סוג שירות שהוא) ובין אלו שאינם משרתיים; הגדלת סיכוייהם של בוגרי השירות להשתלב בכל תחומי החיים, לרבות חיזוק היכולות המקצועיות שלהם והכנתם לתעסוקה בעתיד; והשגת תועלת לחברה בכלל ולאוכלוסיות ראויות לקידום בפרט. השירות מופעל בידי רשות השירות הלאומי-אזרחי (הרשות).

נתוני מפתח

1,200	82%	756 מיליון ש"ח	17,641
מספר המתנדבים החרדים בשירות ביוני 2020	מהמתנדבים בשירות בשנת 2020 היו נשים	ההוצאה הציבורית בגין השירות בשנת 2019	מספר המתנדבים בשירות בשנת 2020
71	15,000	72%	26%
מספר הדיווחים על הטרדות מיניות שקיבלה הרשות בשנת 2019	מספר פניות הציבור המשוער שרשות השירות הלאומי-אזרחי מקבלת בשנה	מהמתנדבים החרדים לשירות בשנת 2020 הם נשואים עם ילדים	מהמתנדבים בשירות בשנת 2020 היו מקרב החברה הערבית, מרביתם (90%) נשים



פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2020 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים במערך השירות הלאומי והשירות האזרחי: היבטים כלכליים; התנדבות בקרב החברה הערבית; התנדבות בקרב החברה החרדית; הערכת העלות של הפעלת השירות לעומת הערכת תועלתו הכלכלית; פיקוח ובקרה על הפעלת השירות; והטיפול בנושאי הפרט של המתנדבים - טיפול בפניותיהם, טיפול במניעת הטרדות ופגיעות מיניות של מתנדבים ומתנדבות ומתן הטבות למתנדבים. הביקורת נעשתה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, ובדיקות השלמה נעשו, בין היתר, במשרד האוצר - באגף החשב הכללי, בצה"ל ובמשרד הביטחון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מספר המתנדבים בשירות האזרחי - מספר המתנדבים בשירות לא עלה במשך השנים ואף ירד במקצת, זאת אף שבשנים 2015 - 2020 גדל השנתון בכ-9%.

מתנדבים מקרב החברה הערבית - בשנים 2015 - 2020 לא הושגו היעדים שקבעה הממשלה בהחלטותיה בנוגע למספר המתנדבים מקרב החברה הערבית. הממשלה הטילה על ועדת היגוי משימות שנועדו לטפל בנקודות התורפה בנושא השירות האזרחי בחברה הערבית, אולם זו לא פעלה באופן סדיר לקידום הפעולות לעידוד ההתנדבות בקרב החברה הערבית. בידי הרשות לא היה מידע מבוסס ועדכני בדבר הגורמים המעודדים והמעכבים התנדבות לשירות בחברה הערבית. כ-70% מהמתנדבים מהחברה הערבית פעלו בתחום החינוך - מצב שעלול להגביל את היכולת לקדם את מטרות השירות בדבר הכנה לתעסוקה.

מתנדבים מקרב החברה החרדית - משנת 2015 מספר המתנדבים לשירות מהחברה החרדית ירד בכ-36%, וב-2019 הוא היה רק כרבע מהיעד האחרון שנקבע. דמי הכלכלה של המתנדבים החרדים הרווקים נמוכים מדמי הכלכלה של מתנדבים אחרים בשיעור של 35% - 50%; מהסקרים שביצעה הרשות וממחקרים נוספים עולה כי מטרות השירות שעניינן חיזוק יכולותיו המקצועיות של המתנדב, הכנתו לתעסוקה בעתיד וחיזוק הקשר שלו עם החברה והמדינה מומשו במידה מוגבלת. כ-31% מהמתנדבים החרדים החלו את השירות לאחר שמלאו להם 24 שנים וכבר היו פטורים מחובת גיוס - וצה"ל החזירם למעמד של חייבי גיוס רק כדי להפנותם לשירות אזרחי.

עלות הפעלת השירות לעומת הערכת תועלתו הכלכלית - ההתנדבות של גברים חרדים לשירות מניבה תועלת משקית כלכלית, בעיקר עקב גידול בשיעורי התעסוקה והשכר שלהם לעומת גברים חרדים מועסקים אחרים. הממצאים בנוגע לתועלת הכלכלית של העסקת מתנדבות מהמגזר הערבי לא היו מובהקים, הגם ששיקפו בעיקרם עודף תועלת.



הטיפול של הרשות בפניות הציבור - הרשות ניהלה את הטיפול בפניות הציבור על פי מסמך עבודה פנימי שבו הטילה את האחריות לבירור חלק מהפניות על הגופים המוכרים; זאת, בלי שהמסמך הופץ לגורמים שמחוץ לרשות ובלי שפורסם לגופים המוכרים ולציבור באתר הרשות. כמו כן הרשות לא קבעה לוחות זמנים מחייבים לטיפול בפניות.

פעולות למניעת הטרדות ופגיעות מיניות - פעולות הפיקוח של הרשות שתכליתן מניעת הטרדות ופגיעות מיניות במתנדבות ובמתנדבים נמצאו חסרות, והדבר מחייב תיקון.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של הרשות לעדכון התעריף להפעלת מתנדב ואת גיבוש ההנחיות לצמצום מספר המתנדבים שגרים מחוץ לביתם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת הרשות לקידום מסלול טכנולוגי למתנדבים מקרב החברה החרדית.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הרשות תפעל באופן שיטתי לעידוד ההתנדבות בקרב החברה הערבית ולגיוון תחומי ההתנדבות בה. במסגרת זו, מומלץ לקדם שיח עם ההנהגה המקומית של החברה הערבית ולפעול להגברת פעולות הסברה ושיווק לרבות ברשתות החברתיות.



מומלץ כי הרשות ואגף כוח אדם בצה"ל יבצעו בחינה סדורה בדבר השפעות ההפניה לשירות על ידי הצבא; בדבר המוטיבציה של מתנדבים חרדים בני 24 ומעלה להתנדב לשירות האזרחי; וכן בדבר השתלבות בוגרי השירות האזרחי החרדים שהתנדבו בגילים אלו בשוק העבודה. בהתאם לממצאי הבחינה, יש לפעול להסדרת התנדבותם לשירות האזרחי ולקבוע יעדים לקבוצת גיל זו. מומלץ כי הרשות תבחן שינויים מסוימים בסכומי דמי הכלכלה למתנדבים החרדים.



מומלץ כי הרשות תבצע באופן עיתי בדיקות כלכליות בנוגע לעלות השירות לעומת תועלתו, תציג את תוצאותיהן לציבור ותשתמש בממצאי הבדיקות, בין היתר לעידוד ההתנדבות בקרב הציבור הערבי והציבור החרדי ולהרחבה של מסגרות ההתנדבות לאוכלוסיות אלה.



על הרשות להרחיב את הבקרה והפיקוח שהיא מבצעת כך שיכללו גם פיקוח על שיבוץ המתנדבים בתפקידים השונים, על ההתנהלות הכספית של הגופים המוכרים, על פעילות הרכזות והרכזים שמלווים את המתנדבים ועל תוכני התפקידים של המתנדבים.



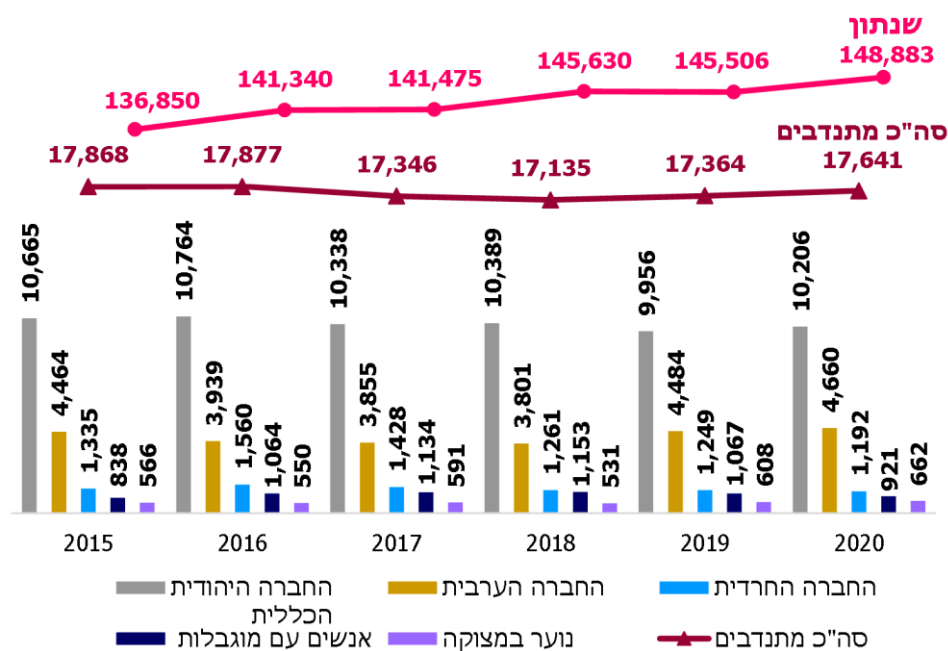
מומלץ כי הרשות תפעל לגיבוש התקנות, ועד לגיבושן תסדיר בנוהל את הטיפול בפניות הציבור ובתלונות. זאת, לרבות קביעת סדרי העבודה ולוחות הזמנים לטיפול בהן. על הרשות להביא את תהליך הטיפול בפניות הציבור ואת הנוהל בעניין זה לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים - הגופים המוכרים, הגופים המפעילים והמתנדבים - ולפרסמם באתר האינטרנט שלה.





על הרשות לבסס מערך פיקוח על דיווחים מלאים תכופים ו"סגירת מעגל" של תלונות על הטרדות מיניות. מומלץ כי הרשות תבחן הטמעה של מערך מקוון להדרכת כלל המתנדבות והמתנדבים ותוודא כי כולם מקבלים הדרכה בנושא; תיוזם סקרים עיתיים בקרב המתנדבים בעניין הביטחון האישי שלהם וחשיפתם להטרדות מיניות, כדי להגביר את המודעות לנושא, לעמוד על היקף התופעה ולבחון דרכים למניעתה. עוד מומלץ כי הרשות תפעל להחיל את נוהלה לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות על מתנדבים מקרב החברה החרדית.

מספר המתנדבים בשירות האזרחי, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2020 - 2015





סיכום

הממשלה שמה לעצמה כיעד להגדיל את מספר המתנדבים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית, אך יעד זה לא הושג. יתר על כן, פעולות רשות השירות הלאומי-אזרחי לעידוד התנדבות בקרב החברה הערבית ובקרב החברה החרדית הייתה מצומצמת. נמצאו ליקויים הנוגעים לאחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות - פיקוח ובקרה על הפעילות במסגרת השירות ועל תנאי השירות של המתנדבים. על הרשות לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שהועלו בדוח זה, ובפרט בכל הנוגע להתנדבות בקרב החברה הערבית ובקרב החברה החרדית.



מבוא

חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון), מחיל חובת גיוס לשירות ביטחון - שירות סדיר או שירות מילואים בצה"ל - על כל אזרח ישראלי ותושב קבוע בישראל ללא הבדל גזע, דת, לאום או מוצא. בצד חובת הגיוס, צעירים בני ובנות 18 - 24 שקיבלו פטור מחובת שירות סדיר או שלא נקראו לשירות סדיר¹ יכולים לבצע שירות התנדבותי מטעם המדינה במגוון תחומים, ובהם ביטחון הפנים, החינוך, הבריאות, הרווחה, קליטת העלייה והסיוע לאזרחים ותיקים. גם בוגרי ישיבות² ומוסדות חינוך חרדיים יכולים לשרת בשירות התנדבותי כחלופה לשירות צבאי, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק שירות ביטחון.

המסגרת והתנאים לביצוע השירות ההתנדבותי (להלן - השירות או השירות האזרחי) עוגנו בשנים האחרונות בשני חוקים מרכזיים: (א) חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן - חוק שירות לאומי-אזרחי), העוסק בשירות של מתנדבים מהאוכלוסייה החרדית; (ב) חוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017 (להלן - חוק שירות אזרחי), העוסק בשירות של מתנדבים משאר קבוצות האוכלוסייה.

מטרתו העיקרית של השירות³ הן חיזוק הקשר וההזדהות בין האזרח למדינה, לחברה ולקהילה; צמצום אי-השוויון בין המשרתים (בכל סוג שירות שהוא) ובין אלו שאינם משרתים; הגדלת סיכוייהם של בוגרי השירות להשתלבות בכל תחומי החיים, לרבות חיזוק היכולות המקצועיות והכנה לתעסוקה בעתיד; והשגת תועלת לחברה בכלל ולאוכלוסיות ראויות לקידום בפרט.

מתנדבים בשירות יכולים לשרת שנה או שנתיים⁴. בתקופת השירות הם זכאים לדמי כלכלה חודשיים ובסיום השירות הם זכאים להטבות כלכליות, מענק שחרור ו"פיקדון אישי" בדומה לחיילים משוחררים⁵.

המתנדבים

בשירות משרתים מתנדבים מכמה קבוצות אוכלוסייה - נשים יהודיות דתיות שהצהירו על דתיותן והן פטורות משירות ביטחון, וכן נשים וגברים יהודים שקיבלו פטור משירות צבאי מסיבות אחרות, לרבות רפואיות (להלן - החברה היהודית הכללית); אנשים עם מוגבלות; נשים וגברים מקרב

1 סעיף 3(א)(3) לחוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017.

2 על פי חוק שירות ביטחון "ישיבה" היא "ישיבה או כולל שמתקיימים בה לימודים תורניים וכלולים ברשימה שגיבש לעניין זה שר הביטחון לפי סעיף 26כד".

3 החלטת הממשלה 2295, "הקמת מינהלה לשירות אזרחי לאומי בישראל" (19.8.07). במהלך השנים נקבעו שוב מטרות, כמפורט להלן, והן דומות בעיקרן למטרות האלה.

4 למעט מתנדבים מקרב החברה החרדית שצריכים על פי חוק להתנדב לשנתיים לפחות, אך זכאים לפרוס את משך ההתנדבות לשלוש שנים במסלול אזרחי-חברתי (בנוגע למסלולי השירות - ראו להלן).

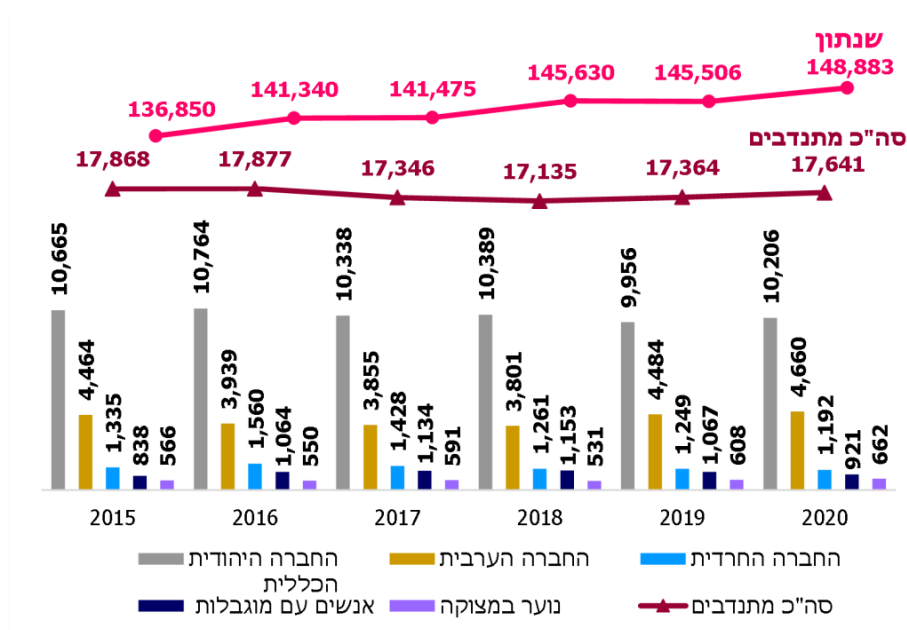
5 בהתאם לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994. הסכום שלו זכאי המתנדב תלוי בין השאר במסלול השירות ובמשך זמן השירות.



החברה הערבית; נשים וגברים שהוגדרו בעבר בידי גורמים מקצועיים כנוער בסיכון או נוער מנותק או נערות במצוקה (להלן יחד - נוער במצוקה); וגברים מקרב החברה החרדית.

בשנת 2020 היו בשירות 17,641 מתנדבים. בתרשים 1 מוצג פילוח המתנדבים בשירות בשנים 2015 - 2020, לפי קבוצות אוכלוסייה ושנתונים.

תרשים 1: מספר המתנדבים בשירות האזרחי, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2015 - 2020



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי נכון ל-1.12 בכל שנה ונתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי מספר המתנדבים בשירות לא עלה במשך השנים ואף ירד במקצת, זאת אף שבשנים 2015 - 2020 גדל השנתון בכ-9%. עוד עולה שחלו תמורות פנימיות באוכלוסיות המתנדבים: חלה ירידה במספר המתנדבים מהחברה החרדית (של כ-11%) ומהחברה היהודית הכללית (של כ-4%); וחלה עלייה במספר המתנדבים מהחברה הערבית (של כ-4%), במספר המתנדבים עם מוגבלות (של כ-10%) ובמספר המתנדבים של נוער במצוקה (של כ-17%).

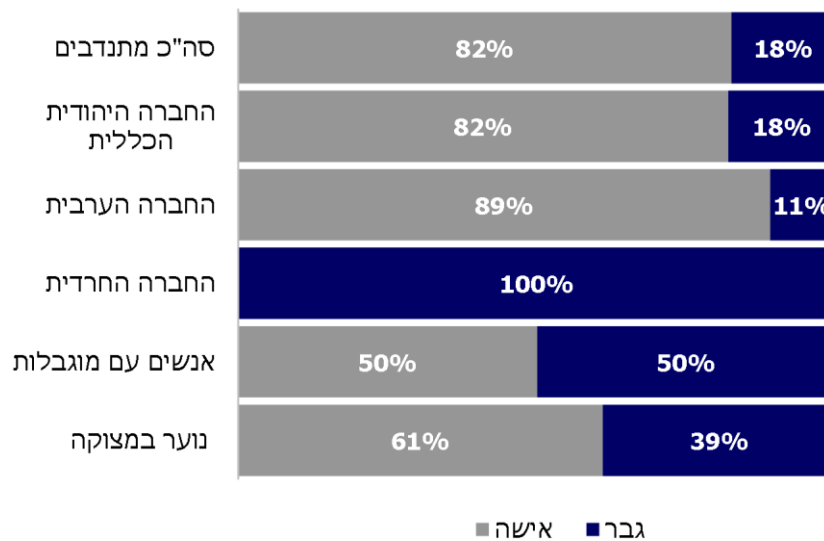
6 שנתון - בני 18 באותה שנה.

7 על פי נתונים שמסרה רשות השירות הלאומי-אזרחי למשרד מבקר המדינה. הנתונים נכונים לסוף כל שנה. בנוגע לנתונים אלה ולנתונים אחרים של הרשות, ראו בפרק "פיקוח ובקרה על הפעלת השירות". השנתון חושב בהסתמך על נתוני רשות האוכלוסין וההגירה.



בשנת 2020 היו הנשים כ-82% מהמתנדבים בשירות. בתרשים 2 מוצג פילוח המתנדבים בשנה זו, לפי מגדר וקבוצות אוכלוסייה.

תרשים 2: מתנדבים בשירות האזרחי, לפי מגדר וקבוצות אוכלוסייה, שנת 2020



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מבנה השירות

השירות האזרחי מופעל בידי הגורמים האלה: רשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן - הרשות) ולצידה מועצה ציבורית מייעצת (מועצת הרשות); גופים מוכרים; גופים מפעילים; מקומות השירות של המתנדבים. להלן פירוט התפקידים של כל גורם:

1. **רשות השירות הלאומי-אזרחי:** יחידת סמך של משרד ממשלתי. הוקמה על פי חוק שירות לאומי-אזרחי בשנת 2014, ובראשה עומד מנהל כללי הממונה על ידי הממשלה (להלן - מנכ"ל הרשות)⁸. במהלך השנים פעלה הרשות במשרדי ממשלה שונים⁹, ונכון לאוגוסט 2020 היא פועלת במשרד ההתיישבות. בין תפקידיה העיקריים של הרשות¹⁰: להקצות ולווסת את משרות המתנדבים בין הגופים המוכרים בהתאם לסדרי העדיפויות הממלכתיים שתקבע הממשלה; לפקח על תנאי השירות של המתנדבים וזכויותיהם; ליזום

8 בחוק שירות לאומי-אזרחי נקבע כי בראש הרשות יעמוד מנהל, ובהוראות המעבר לחוק שירות אזרחי נכתב כי יראו במנהל הרשות לפי חוק שירות לאומי-אזרחי כמי שמונה למנהל לפי חוק זה.

9 משרד המדע והטכנולוגיה, משרד הכלכלה, המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד החקלאות.

10 על פי סעיף 23 לחוק שירות אזרחי.



פעולות לעידוד השירות; להנחות את הגופים המוכרים והגופים המפעילים בדבר ביצוע תפקידיהם לפי החוק ולפקח עליהם. ברשות השירות הלאומי-אזרחי כ-30 עובדים¹¹.

2. **מועצה ציבורית מיעצת לרשות:** בת 18 חברים, ממונה על ידי השר, ובה בין היתר נציגים ממשרדי ממשלה שונים ונציגי ציבור מקרב אוכלוסיות המוצא של המתנדבים בשירות. אחד מנציגי הציבור משמש כיו"ר המועצה. בין תפקידי המועצה: לדון ולעקוב אחר תוכניות הפיתוח והפעילות של הרשות; לעקוב אחר יישום מדיניות הממשלה לשירות הלאומי והאזרחי; ליעץ לשר ולמנכ"ל הרשות בנושאי מדיניות הקשורים לשירות.

3. **הגופים המוכרים:** גופים שתפקידם לאתר מתנדבים, להפנותם למקומות השירות וללוות אותם במהלכו¹². באוגוסט 2020 פעלו שמונה גופים מוכרים שהם עמותות. בהתאם לחוק שירות לאומי-אזרחי, הרשות פועלת להפניית מתנדבים מהחברה החרדית לגוף מפעיל לצורך ביצוע השירות. לשם כך מסתייעת הרשות בארגון ששכרה (במועד הביקורת - ארגון "חברים", כמצוין בתרשים 3 שלהלן).

4. **הגופים המפעילים:** רשויות ציבוריות ועמותות או גופים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים. תפקידם הוא להפעיל בין היתר את המתנדבים ולממן את הפעלתם¹³. הגופים שמפעילים את מספר המתנדבים הגדול ביותר הם הרשות¹⁴ ומשרד החינוך, גופים ציבוריים אחרים דוגמת המוסד לביטוח לאומי, וכן גופים נוספים שפעילותם ציבורית, כגון קופות החולים, בתי החולים ומגן דוד אדום.

5. **מקומות השירות:** המתנדבים פועלים במקומות שירות שונים, בין השאר בסיוע לצוותי ההוראה בבתי ספר, סיוע בטיפול בחולים במחלקות בבתי חולים, סיוע לקשישים, סיוע לפעילות במשרדי ממשלה ועוד. לעיתים הגוף המפעיל הוא גם מקום השירות, לדוגמה מגן דוד אדום, ולעיתים הגוף המפעיל אינו מקום השירות. לדוגמה, משרד החינוך הוא גוף מפעיל ובתי ספר הם מקומות שירות.

תרשים 3 מתאר את מבנה השירות האזרחי והתפלגות המתנדבים מקבוצות האוכלוסייה השונות בין הגופים המוכרים בשנת 2020.

11 נכון למרץ 2020.

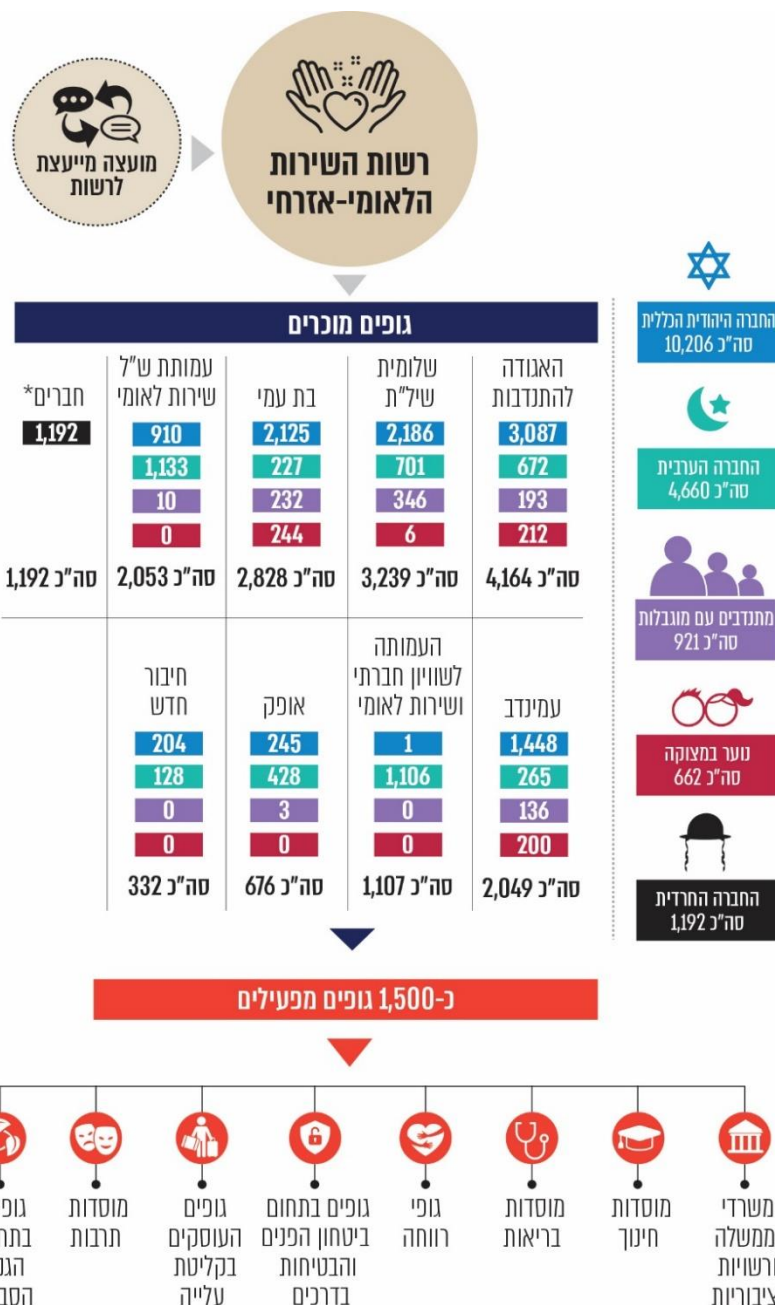
12 גוף מוכר הוא גוף שהשר הכיר בו לעניין איתור, הפניה וליווי של מתנדבים לפי הוראות חוק שירות אזרחי.

13 גוף מפעיל שקיבל אישור מאת רשות השירות הלאומי-אזרחי להפעיל מתנדבים לפי הוראות חוק שירות אזרחי.

14 הרשות מממנת בעיקר העסקה של מתנדבים מהחברה הערבית, מהחברה החרדית, מקרב אנשים עם מוגבלות ומקרב נוער במצוקה. המתנדבים משוברים להתנדבות במגוון מקומות שירות.



תרשים 3: מבנה השירות האזרחי והתפלגות המתנדבים בין הגופים המוכרים בשנת 2020



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ארגון העוסק באיתור, הפניה וליווי של מתנדבים מהחברה החרדית.



פעולות הביקורת

דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה על השירות התמקדו בשירות של מתנדבים מקרב האוכלוסייה היהודית הכללית¹⁵. דוח ביקורת זה עוסק במידה רבה בשתי קבוצות אחרות של מתנדבים: מהחברה הערבית ומהחברה החרדית. בחודשים פברואר - אוגוסט 2020 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים: היבטים כלכליים של השירות האזרחי, לרבות מעקב אחר תיקון ליקויים בנושא עדכון התעריף להפעלת מתנדב וכן בנושא מתנדבים שמתגוררים מחוץ לביתם (להלן - תקני חוץ), שעלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה; התנדבות לשירות בקרב החברה הערבית; התנדבות לשירות בקרב החברה החרדית; הערכת העלות של הפעלת השירות לעומת הערכת תועלתו הכלכלית; פיקוח ובקרה על הפעלת השירות והטיפול בנושאי הפרט של המתנדבים - הטיפול בפניות מתנדבים, הטיפול במניעת הטרדות ופגיעות מיניות כלפי מתנדבים ומתן הטבות למתנדבים. הביקורת נעשתה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, ובדיקות השלמה נעשו בין היתר בצה"ל ובמשרד הביטחון.

היבטים כלכליים של השירות האזרחי

ההוצאה הציבורית על השירות האזרחי

ההוצאה הציבורית בגין השירות כוללת את תקציב הרשות המשמש ברובו (יותר מ-80%) להפעלת מתנדבים; תקציב של גופים מפעילים המממנים הפעלת מתנדבים, ובהם משרדי ממשלה, קופות חולים, רשויות מקומיות ומגן דוד אדום; וכן מענקי השחרור והפיקדונות המשולמים למי שסיים את התנדבותו (בדומה לחיילים משוחררים)¹⁶. גוף מפעיל (לרבות משרד ממשלתי) שבמסגרתו פועלים מתנדבים משלם לגוף מוכר שהפנה אותם אליו תמורת שירותיו ותשלומיו למתנדב. לדוגמה, עבור הדרכת המתנדבים, דמי הכלכלה שלהם, החזר נסיעותיהם, החזקת דירות שבהן מתגוררים מתנדבים ותחזוקתן וביטוחים וכן עבור תקורה לכיסוי הוצאות הגוף המוכר (בנוגע לתעריף שלפיו משלם הגוף המפעיל - ראו להלן). בלוח 1 מפורטת ההוצאה הציבורית בשנת 2019.

15 מבקר המדינה, **דוח מיוחד על הביקורת בשירות הלאומי** (1993); **דוח שנתי 60ב** (2010), "השירות הלאומי", עמ' 913; **דוח שנתי 65א** (2015), "השירות האזרחי לאומי - ממצאי מעקב", עמ' 1443; **דוח שנתי 67ב** (2017), "תעריף להעסקת מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי - ממצאי מעקב", עמ' 709.

16 על פי חוק קליטת חיילים משוחררים הזכאות לסכומי מענק שחרור ופיקדון אישי הינה למסיימי שירות של 12 חודשים לפחות (או פחות מכך למי ששוחרר מטעמי בריאות). הסכומים נגזרים ממשיך תקופת ההתנדבות. מי ששירת פחות מ-12 חודשים ושוחרר שלא מטעמי בריאות, אינו זכאי להטבות המופיעות בחוק.



לוח 1: ההוצאה הציבורית בגין השירות האזרחי, 2019
(מעוגל, באלפי ש"ח)¹⁷

סוג ההוצאה	הרכיב	מתנדבים שהם אנשים עם מוגבלות	מתנדבים שהם נוער במצוקה	מתנדבים מהאוכלוסייה היהודית הכללית ומהחברה הערבית	מתנדבים מהחברה החרדית	סך הכול
תקציבים	הפעלת מתנדבים במימון ממשלתי ישיר	27,700	14,600	253,850	24,100**	320,250
	הפעלת מתנדבים שלא במימון ממשלתי ישיר*	113	80	79,144	0	79,337
	תקציב הרשות (שאינו למימון הפעלת מתנדבים)**					
	העסקת כוח אדם ייעודי במשרדי ממשלה לטיפול במתנדבים***					
	הכשרות שמבצעים משרדי ממשלה***					
הטבות למתנדבים	השתתפות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בעלויות השימוש של המתנדבים בתחבורה הציבורית***					40,000
	מענקי שחרור					76,530
	פיקדונות אישיים					139,250
	הטבות נוספות למסיימי השירות***					15,000
	סך הכול					755,867

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי ומשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתי חולים, קופות חולים, מגן דוד אדם ואחרים.

** תקציב זה כולל כוח אדם והוצאות נלוות ותקציב לצורך אחר (תפעול, פיקוח ובקרה ולימוד שפות).
לפירוט ראו תרשים 4 להלן.

*** על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי.

17 החלוקה בלוח נעשתה על פי סכומי דמי הכלכלה שנקבעו לכל קבוצת אוכלוסייה. בהתאם לתקנות שירות לאומי-אזרחי (דמי כלכלה והיקף ההשתתפות של גוף מפעיל), התשע"ד-2014, על הגוף המפעיל להשתתף בחלק מעלות משרות המתנדבים מהחברה החרדית בשיעור של 15% - 35%, בהתאם למסלול ולסוג הגוף המפעיל. ההשתתפות לא קוזה בתחשיב זה בשל מגבלות טכניות. מכל מקום, מרבית הגופים המפעילים הם גופים ציבוריים, כך שמדובר בהוצאה ציבורית.

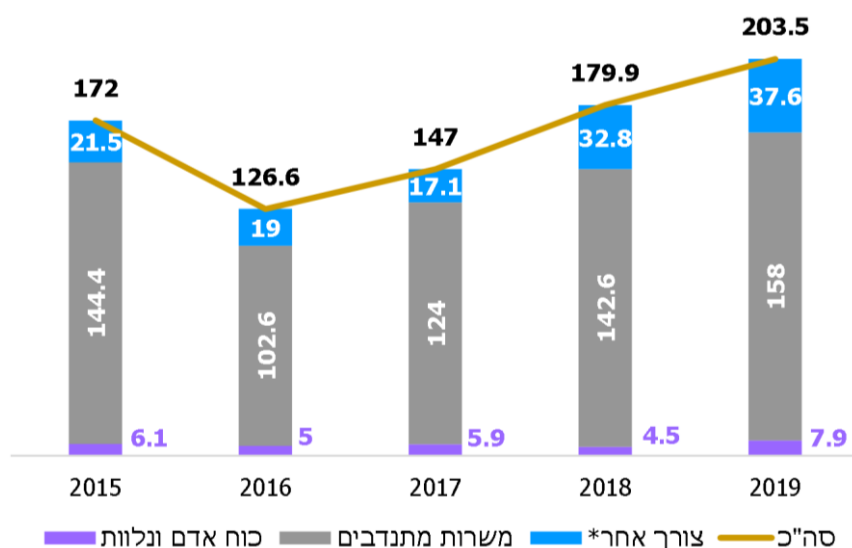


מלוח 1 עולה שכ-62% מההוצאה הציבורית על השירות האזרחי, שהייתה כ-756 מיליון ש"ח בשנת 2019, הופנו למימון הפעלת המתנדבים, לרבות הוצאה על הדרכת המתנדבים ותשלום תקורה לגופים המוכרים; כ-31% מההוצאה הופנו למימון מענקים, פיקדונות והטבות נוספות למתנדבים; וכ-7% מההוצאה הופנו למימון תקציב הרשות ומשרדי ממשלה (שלא למימון הפעלת המתנדבים).

ההוצאה הציבורית הממוצעת על מתנדב בשנת 2019 הייתה כ-43,500 ש"ח - כ-9,000 ש"ח (21%) עבור דמי כלכלה¹⁸, כ-13,000 ש"ח (30%) עבור מענקים, פיקדונות והטבות נוספות, ו-21,500 ש"ח (49%) עבור הוצאות אחרות (כגון, הדרכת המתנדבים והצוותים, העסקת רכזים ורכזות בגופים מוכרים והפעלת הרשות).

בתרשים 4 מוצג תקציב הרשות במהלך השנים 2015 - 2019.

תרשים 4: תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי, 2015 - 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* צורך אחר - תפעול, פיקוח ובקרה ולימודי שפה.

מתרשים 4 עולה כי בשנים 2015 עד 2017 תקציב הרשות פחת ב-15%,¹⁹ ובשנים 2017 עד 2019 התקציב גדל ב-38%.

בסך הכול תקציב הרשות גדל בשנים 2015-2019 בכמעט 20%. עלייה זו מוסברת בגידול של 75% בתקציב לתפעול, לפיקוח ובקרה וכן בהוספת לימודי השפה העברית של המתנדבים;

18 בנוגע לדמי הכלכלה השונים של תתי-קבוצות מתנדבים - ראו להלן.

19 הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מרבית הירידה בתקציב נבעה מהעברה של 35 מיליון ש"ח בבסיס התקציב של הרשות למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.



בגידול של 30% בתקציב למימון העסקת עובדי הרשות; ובגידול של 9% בתקציב להפעלת המתנדבים.

התקציב הממוצע למתנדב עמד בשנת 2015 על כ-9,600 ש"ח ובשנת 2019 על כ-11,700 ש"ח, דהיינו עליה של כ-22%.

עדכון התעריף להפעלת מתנדב ותקני חוץ - מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בביקורת קודמת

גוף מפעיל (לרבות משרד ממשלתי) שבמסגרתו פועלים המתנדבים משלם לגוף המוכר תמורת שירותיו ותשלומיו למתנדב. לדוגמה, דמי כלכלה, נסיעות, החזקת דירות ותחזוקתן וביטוחים. ככלל, התשלום הוא חודשי, לפי תעריף קבוע למתנדב, וכולל גם תקורה. כל אחד מרכיבי התעריף מעודכן ומוצמד למדד רלוונטי מדי שנה.

1. בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה²⁰ הועלו ליקויים הקשורים בתעריף והרכבו ובאי-עדכנו במשך שנים, כפי שיפורט להלן:

בדוח משנת 2010 הועלו, בין היתר, טענותיהם של גופים מוכרים כי התעריף והרכבו לא שיקפו את ההוצאות הריאליות של גופים מוכרים בגין המתנדבים. זאת בין השאר עקב תמחור חלק מרכיבי התעריף בחסר או ביתר; עדכנו אחת לשנה; ורכיבים שלא קיבלו ביטוי בתעריף. לפיכך נכתב בדוח כי מן הראוי לקבוע מפרט שירותים נאות ומחייב, ולבדוק לעומק את העלויות הריאליות של כל אחד מרכיבי המפרט והמדד המתאים להצמידו אליו.

על פי דוחות מבקר המדינה משנת 2015 ומשנת 2017, צוות משותף למשרד האוצר ולרשות בחן את רכיבי התעריף והצורך בעדכון, וכן את היעול וההסדרה של אופן שיבוץ המתנדבים ברחבי הארץ ומספרם. הצוות הגיע למסקנות כי התעריף שגובים הגופים המוכרים גבוה בכ-7% בממוצע מהיקף הוצאותיהם בפועל; היקף הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של גופים מוכרים גבוה, וההוצאות בגין העסקת עובדים בהם גבוהות מהנדרש על פי נוהלי הרשות; העלות השנתית בגין מתנדב המתגורר מחוץ לביתו כפולה מעלות מתנדב בשנת שירות המתגורר בביתו, והצבה לא מיטבית של מתנדבים מגלמת עלות נוספת של יותר מ-50 מיליון ש"ח בשנה לצורך מימון מגורי המתנדבים מחוץ לביתם. בדוח משנת 2015 נכתב כי בהמשך לעבודת הצוות, הממשלה החליטה²¹ להנחות את מנכ"ל הרשות ומשרדי האוצר והחינוך לגבש וליישם צעדי התייעלות באופן שיבוץ המתנדבים ובתעריף למימון הפעלתם עד תחילת שנת 2015. בדוח משנת 2017 נכתב כי

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), "השירות הלאומי", עמ' 913; **דוח שנתי 65ג** (2015), "השירות האזרחי לאומי, ממציא מעקב", עמ' 1443; **דוח שנתי 67ב** (2017), "תעריף להעסקת מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי, ממציא מעקב", עמ' 709.

21 החלטת הממשלה 2070, "תעודף שירות לאומי של אנשים עם מוגבלות ועידוד תעסוקתם" (7.10.14).



בשל התנגדותו של מנכ"ל הרשות דאז למסקנות הצוות המשותף לא בוצעה ההתייעלות שעליה החליטה הממשלה במשך כשנתיים ויותר.

באוגוסט 2015 קיבלה הממשלה החלטה נוספת²² להקים צוות בראשות נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר דאז (שהיה השר האחראי באותה עת על השירות) ובהשתתפות מנכ"ל הרשות ונציגי משרד האוצר כדי לגבש וליישם צעדי התייעלות באופן שיבוצ מתנדבי השירות ובקביעת תעריף השירות עד לתחילת שנת 2016. על פי דוח הביקורת משנת 2017, במהלך דיוני צוות זה התגלעו מחלוקות רבות שהובילו לעיכוב בהגשת דוח הממצאים לשר, ואלו הוגשו בסוף שנת 2016, כשנה מהמועד שבו נדרשו להגישו. בין ההמלצות שהגיש הצוות לשר: הגבלת שיעור "תקני חוץ" ל-50% מסך המתנדבים שהפעלתם ממומנת בידי משרד ממשלתי; העברת הסמכות להקצאת משרות מתנדבים ולוויסותן בין הגופים המפעילים, לידי הרשות; איגום משאבי הפרסום והשיווק, סדנאות, פעילויות העשרה והשתלמויות המוקצים לגופים המוכרים, וביצועם באמצעות הרשות. כמו כן הומלץ על שינויים במרכיבי התעריף - חלק מהם הוגדל וחלק הופחת וככלל הם הוצמדו למדדי המחירים של הלמ"ס. עוד המליץ הצוות להמשיך ולבחון את הנושא באמצעות צוות ייעודי שיגיש עד אפריל 2017 המלצות לביצוע שינויים נוספים. עוד באותו החודש, דצמבר 2016, הודיע שר החקלאות דאז כי בכוונתו לפעול להוציא את מסקנות הצוות מן הכוח אל הפועל. נכון לסיום דוח הביקורת מ-2017 טרם הוחל ביישום ההמלצות.

בבדיקת המעקב הנוכחית עלה כי באפריל 2017 פורסם התעריף המעודכן, וכן גובשו הנחיות לצמצום "תקני החוץ" במשרדי הממשלה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של הרשות ליישום המלצת הצוות האמור מדצמבר 2016 - עדכון התעריף וגביש הנחיות לצמצום "תקני החוץ" במשרדי הממשלה.

2. במסגרת יישום המלצת הצוות האמור נקבע כי על משרדי הממשלה המממנים תקני חוץ לפעול לצמצום, כך שהחל משנת השירות התש"ף (ספטמבר 2019 עד אוגוסט 2020) הם לא יהיו יותר מ-50% מתקני השירות שבמימון המשרד. הקביעה קיבלה ביטוי גם בהוראת תכ"ס²³, ובהוראה זו גם נקבע כי כל חריגה משיעור זה תהיה בכפוף לאישור הוועדה שהוקמה לצורך הטיפול בתעריף האמור (להלן - ועדת התעריף)²⁴.

ועדת התעריף קבעה בנובמבר 2018 כי משרד המבקש להעסיק יותר מ-50% מהמתנדבים בתקני חוץ יגיש בקשה שתובא לדיון בוועדה. הוועדה קבעה כללים לאישור החריגה: התנדבות בפרויקטים חדשים או הרחבה משמעותית של פרויקטים שיש בהם ערך גבוה למשרת, לחברה ולצמיחת המשק.

22 החלטת הממשלה 387, "ייעול אופן הקצאת תקני השירות הלאומי-אזרחי" (5.8.15).

23 הוראת תכ"ס (תקנון כספים ומשק) 7.3.9.7 בנושא "השמת והפעלת מתנדבים לשירות לאומי או להתנדבות קהילתית במשרדי הממשלה", סעיף 2.1.3.

24 ועדת התעריף הוקמה על ידי השר הממונה בינואר 2016. בראשה עומד המשנה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, וחבריה הם נציגי הרשות ומשרד האוצר (אגף החשכ"ל ואג"ת).



א. ביולי 2019 אישרה ועדת התעריף למשרד לשוויון חברתי לחרוג מהשיעור המרבי של 50% תקני חוץ בשנת השירות התש"ף בלבד, וביולי 2020 האריכה את האישור לשנה נוספת. בינואר 2019 אושרה חריגה מהשיעור המרבי של תקני החוץ גם למשרד החינוך - עד ל-62% תקני חוץ בשנת התשע"ט (ספטמבר 2018-אוגוסט 2019) ועד ל-58% תקני חוץ בשנת התש"ף.

ב. מבדיקת נתוני הרשות לגבי המתנדבים הפעילים בשנת התש"ף עולה כי במשרד הביטחון ובשני גופים ביטחוניים - שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המשרדים), שיעור "תקני החוץ" מסך המתנדבים בפועל²⁵ היה יותר מ-50%, וזאת בלי שהמשרדים קיבלו אישור לכך מוועדת התעריף, כנדרש בהוראת התכ"ם האמורה. על פי נתוני הרשות, משרד החינוך חרג בפועל גם מהשיעור החורג שאישרה לו הרשות כאמור. בסך הכול היה מספר התקנים החורג 395; כ-84% מהחריגה הכוללת מקורה במשרד החינוך. תוספת העלות בגין כלל החריגות האלה מסתכמת בכ-4.8 מיליון ש"ח בשנה.

משרד החינוך השיב כי בשנת התש"ף המספר הממוצע של תקני החוץ שלו היה פחות מ-58% מהתקנים שהוקצו לו בכל חודש.

המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התנהלותו תהיה בהתאם למגבלת תקני החוץ ככל שיידרש ועל פי אישור ועדת התעריף. שירות הביטחון הכללי מסר בתשובתו כי קביעת ועדת התעריף בנושא משנת 2017 לא הייתה בידיעתו, הוראת התכ"ם בנושא פורסמה רק ביוני 2019, והנושא לא עלה במשך השנים בבקורות העיתיות שביצעה הרשות. שירות הביטחון הכללי הוסיף כי בכוונתו לפנות לוועדת התעריף לשם הסדרת החריגה, בשים לב לצורכי הארגון. משרד הביטחון מסר בתשובתו כי החלטת ועדת התעריף בנוגע לצמצום תקני החוץ התקבלה בשלב שבו המתנדבים שסיימו שנה ראשונה טרם החליטו אם להאריך את ההתנדבות בעוד שנה, ולאחר שהתקבלה החלטת המתנדבים משרד הביטחון היה בחריגה קלה. משרד הביטחון הוסיף כי ככל שיידרש הוא יגיש בקשה להחרגה במסגרת "תקני החוץ".

על כל המשרדים לפעול על פי הוראת התכ"ם האמורה - להגביל את "תקני החוץ" לעד 50% ממספר המתנדבים או לפנות, ככל שהדבר דרוש לדעתם, לוועדת התעריף לקבלת אישורה. על הרשות לפקח על עמידת הגופים המפעילים בהוראת התכ"ם כאמור.

25 בהתאם לנתוני הרשות בנוגע למתנדבים בפועל בשנת התש"ף, נכון ליוני 2020.



התנדבות לשירות בקרב החברה הערבית

חובת גיוס לשירות ביטחון על פי חוק שירות ביטחון חלה כאמור על כל אזרח ישראלי ותושב קבוע ללא הבדלי גזע, דת, לאום או מוצא, כלומר היא אינה תלויה במוצאו הדתי או הלאומי של אדם. עם זאת, בחוק נקבע כי הסמכות לקרוא לשירות ביטחון מצויה בידי הפוקד²⁶. הלכה למעשה, נשים וגברים מקרב החברה הערבית אינם נקראים לשירות צבאי, למעט גברים מהעדה הדרוזית²⁷.

מספר המתנדבים מהחברה הערבית

החל משנת 2013 הממשלה קבעה יעדים שנתיים למספר המתנדבים מקרב החברה הערבית בשירות. בהחלטת הממשלה מיולי 2013²⁸ (להלן - החלטת הממשלה מ-2013) נקבעו יעדים לשנים 2013 - 2017, ולפיהם מספר המתנדבים יגדל מדי שנה בשנה בשיעור של 13% - 22%, מ-3,280 בשנת 2013 ל-6,000 בשנת 2017, ובסך הכול גידול של כ-83% בארבע שנים. באוגוסט 2016²⁹ (להלן - החלטת הממשלה מ-2016) עדכנה הממשלה את היעדים, ומשמעות ההחלטה היא 4,800 מתנדבים בשנת 2018 ועלייה בהדרגה עד ל-6,500 מתנדבים בשנת 2021, דהיינו עלייה של 35% בשלוש שנים. עדכון זה קבע אפוא כיעד תוואי מתון יותר לעלייה במספר המתנדבים במהלך שנים אלה.

1. בלוח 2 מוצגים נתונים בעניין המתנדבים מקרב החברה הערבית³⁰ בשנים 2013 - 2020. לגבי השנים 2018 ו-2019 לא נקבעו יעדים מספריים, אלא טווח מספרי בלבד.

26 סעיף 13 לחוק שירות ביטחון. "פוקד" הוא מי שמונה לפוקד על ידי שר הביטחון והודעה על מינויו פורסמה ברשומות.

27 הוראת קבע מתקני אכ"א מג-01, המעודכנת למרץ 2012. עם זאת הם רשאים לבקש באופן פרטני להתגייס לצה"ל בהתנדבות, ויש העושים כן. בספטמבר 1997 הוגשה עתירה לבג"ץ נגד חוקיות הסדר אי-גיוס בני מיעוטים לצבא, אולם בג"ץ מחק את העתירה (בג"ץ 5370/97, עו"ד ד"ר שמואל סעדיה נ' שר הביטחון (לא פורסם, 17.11.98)).

28 החלטת הממשלה 638, "שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי" (28.7.13).

29 החלטת הממשלה 1889, "הגדלת האפקטיביות של השירות האזרחי-לאומי לצורך שיפור השילוב של אוכלוסיית המיעוטים" (11.08.16).

30 בנתונים הובאו בחשבון קבוצות האוכלוסייה שמקרבן באים המתנדבים - גברים נוצרים ומוסלמים, נשים נוצריות, מוסלמיות, דרוזיות וצ'רקסיות. השנתון חושב לפי מי שנולד 18 שנה קודם לכן.



לוח 2: מתנדבים מקרב החברה הערבית - יעדים מול מצב בפועל³¹
2020 - 2013

שירות המתנדבים מהשנתון (בקירוב)	שירות המתנדבים מהיעד שנקבע (בקירוב)	מספר המתנדבים בפועל	היעד השנתי לגבי מספר המתנדבים לשירות האזרחי בהתאם להחלטות הממשלה	היקף השנתון בחברה הערבית	
10%	99%	3,236	3,280	33,963	2013
11%	100%	3,689	3,700	34,813	2014
13%	99%	4,464	4,500	35,492	2015
10%	76%	3,939	5,200	37,860	2016
10%	80%	3,855	4,800	37,996	2017
10%	79% - 58%	3,801	6,500 - 4,800	39,611	2018
11%	93% - 69%	4,484	6,500 - 4,800	40,348	2019
11%	71%	4,660	6,500	40,694	2020

על פי החלטות הממשלה, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה ונתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החלטות הממשלה קבעו יעדים שנועדו להעלות את מספר המתנדבים מהחברה הערבית במשך השנים. על פי לוח 2, חלו תנודות בהיקף השנתון ובמספר המתנדבים בחברה הערבית ובשיעורם מהשנתון. מהלוח עולה כי בסך הכול בשנים 2013 עד 2020 גדל השנתון בחברה הערבית בכ-20%, ומספר המתנדבים גדל בכ-44%. עוד עולה מהלוח ששיעור המתנדבים מהשנתון נותר דומה ברוב השנים האלה ועמד על כ-10% - 11%.

31 היעד הוא לחודש ספטמבר בכל שנה. החל משנת 2017 מוצגים היעדים המעודכנים לפי החלטת הממשלה משנת 2016. היעדים לשנים 2018 - 2019 מוצגים בטווח.



בשנים 2015 - 2020 לא הושגו היעדים שהממשלה קבעה בהחלטותיה בנוגע למספר המתנדבים שיגויסו מקרב החברה הערבית לשירות האזרחי. בסך הכול מספר המתנדבים גדל בכ- 200 (כ-4%). גידול זה הינו בשיעור נמוך מזה שאליו כיוונה הממשלה, שהתכוונה להכפיל את מספר המתנדבים מקרב החברה הערבית.

2. במחקר שנעשה באוניברסיטת חיפה בשנת 2012 (להלן - מחקר א')³² חושב אומדן לפוטנציאל המתנדבים לשירות האזרחי מקרב בני 18 - 20 מהחברה הערבית. בחברה הערבית נכללו בדואים, ולא נכללו תושבים ממזרח ירושלים ובני העדה הדרוזית. על פי המחקר, רק מקצת הפוטנציאל מוצה. אחוז המתנדבים היה 4.2% מ- 23,000 אנשים, ובהצגה אחרת של הנתונים התנדבו 8.8% מהנשים ו-0.7% מהגברים.

פעולות לעידוד ההתנדבות לשירות בקרב החברה הערבית

1. בשנת 2016, החליטה הממשלה כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנהל הרשות ובהשתתפות נציגים משבעה משרדי ממשלה, בהם משרד החינוך, המשרד לביטחון פנים ומשרד האוצר (להלן - ועדת ההיגוי); הוועדה תקבע יעדים פרטניים לכל שנת שירות³³ במטרה להגיע ל-6,500 מתנדבים בשנת השירות המתחילה בספטמבר 2020. הממשלה החליטה גם שוועדת ההיגוי תפעל כלהלן, פעולות שמשמעותן עידוד ההתנדבות לשירות בקרב החברה הערבית: הוועדה תבחן אחת לשנה את הקצאת תקציבי השירות למתנדבים מהחברה הערבית, לכל גוף מפעיל; הוועדה תפעל כדי שהיקף ההכשרה הניתן למתנדבי השירות מקרב החברה הערבית, במימון הגוף המפעיל לא יפחת מהיקף ההכשרה הניתנת למתנדבי השירות מקרב האוכלוסייה היהודית; הוועדה תפעל מול משרדי הממשלה השונים ומול גורמים נוספים להגדלת מספר מקומות השירות שבהם יוכלו לשלב מתנדבים מקרב החברה הערבית.

המשימות שהטילה הממשלה על ועדת ההיגוי נועדו לטיפול בנקודות התורפה בנושא השירות האזרחי בקרב החברה הערבית, כפי שיפורט להלן בפרק זה. ואולם נמצא כי ועדת ההיגוי לא פעלה באופן סדיר לקידום הפעולות לעידוד ההתנדבות בקרב החברה הערבית.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במשך השנים היא פעלה כדי להניע מהלכים שנועדו לקדם את השירות במגזר הערבי ברוח החלטת הממשלה מ-2016. הרשות

32 סמי סמוחה וזהר ליכטמן, המרכז היהודי-ערבי, "שירות אזרחי של ערבים בישראל, פרויקט מחקר 2007 - 2011" (דצמבר 2012), עמ' 60.

33 שנת השירות מתחילה בספטמבר ומקבילה לשנת לימודים במערכת החינוך הרשמית.



ציינה כי המהלכים שקודמו היו בין היתר תוכנית להכשרה ולליווי של מתנדבים והפעלתם במסגרת משרד החינוך והמשרד לביטחון הפנים; הקצאת תקנים לפרויקטים, בשיתוף המשרד לשוויון חברתי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; קביעת כללים וקריטריונים לגבי אופן ויסות המתנדבים בין היישובים השונים; פתיחת מקומות שירות חדשים, לדוגמה במשטרת ישראל, ברשויות מקומיות ובמרכזים רפואיים.

מומלץ כי הרשות, בהמשך לפעולות שוטפות שביצעה על פי תשובתה, תפעל לכינוס ועדת ההיגוי בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2016 ולביצוע כלל המשימות שהממשלה הטילה על ועדת ההיגוי; בכלל זה קביעת יעדים פרטניים לגבי מספר המתנדבים, עידוד משרדי הממשלה וגורמים אחרים להגדלת מספר מקומות השירות שבהם יוכלו לשלב מתנדבים מקרב החברה הערבית וגיוון מקומות השירות (ראו להלן בפרק "מיקוד ההתנדבות בתחום החינוך").

2. לעידוד התנדבות לשירות בקרב החברה הערבית, ולנוכח הנתונים על הירידה במספר המתנדבים בשנת 2016 וכן נוכח הקיפאון במספרם משנה זו ואילך, על הרשות היה לבדוק אם ישנם גורמים המעכבים הצטרפות לשירות ובהתאם לפעול לצמצמם.

בשנים 2011 ו-2015 ערכה הרשות סקרים בקרב בוגרי השירות האזרחי מקרב החברה הערבית. המטרה הייתה לבחון בין היתר את הסיבות העיקריות לנכונות להתנדב, את הגורמים המעודדים זאת, וכן את החסמים העומדים בפני התנדבות (להלן - סקר הבוגרים מ-2011 וסקר הבוגרים מ-2015 בהתאמה)³⁴.

על פי מחקר א' של אוניברסיטת חיפה, על פי סקרי הבוגרים מהשנים 2011 ו-2015 וממסמכים שהעביר הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות למשרד מבקר המדינה ביולי 2020 עולה שקיימת התנגדות לשירות בקרב חלק מהחברה הערבית. מחקר א' העלה כי ההתנגדות נובעת מהטעמים האלה: תחושה שאזרחים ערבים מופלים לרעה; התניה של זכויות אזרחיות בשירות, שאינה מקובלת בחלק מהחברה הערבית; חשש שהשירות יהווה מעין תקדים להטלת חובת שירות על ערבים; חשש שהשירות נועד לגרום לטשטוש הזהות הלאומית-פלסטינית של הצעירים הערבים; חשד שהשירות נשלט על ידי המדינה תוך הדרת המנהיגות הערבית ממנו.

ממסמכי הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות עולה גם כי ביוני 2014 התקיימה ועידה לאומית כללית נגד השירות הצבאי וכל צורות הגיוס תחת ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל בהשתתפות מנהיגים מקרב הנהלות של רשויות מקומיות ערביות. בוועידה עלתה התנגדות לשירות האזרחי. הסיבות להתנגדות זו נעוצות, על פי מסמכים אלה, בחשש שהשירות יגרום למחיקת סממנים לאומיים ותרבותיים; יערער את קיומו הקולקטיבי של הציבור הערבי; ובתפיסה כי אין להתנות את זכויותיהם של אנשים מקרב החברה הערבית במילוי חובות כפויות. עוד עלה מהמסמכים כי בשנת 2014 הוכנה תוכנית פעולה נגד גיוס ושירות אזרחי, ולפיה ראשי רשויות יפעלו בבתי ספר להעלאת המודעות לסכנות הנובעות לדעתם מהשירות וכן יפעלו "לסגור את הדלת" בפני האפשרות לשרת.

34 סקר בקרב אוכלוסייה ערבית בוגרי שירות לאומי-אזרחי, נערך עבור הרשות באפריל 2015 על ידי מאגר מוחות מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ. בסקר השתתפו 396 בוגרים, והובאו בו גם נתונים לגבי הסקר שנערך בשנת 2011.



מסקרי הבוגרים מ-2011 ומ-2015, 65% ו-73% בהתאמה מבוגרי השירות שהשיבו דיווחו כי לא נתקלו בהתנגדות מצד גורם או אדם כלשהו להחלטתם להתנדב לשירות; כרבע מהמשיבים ציינו כי נתקלו בהתנגדות, בדרך כלל מקרב בני משפחה וחברים (78%). כמחצית הבוגרים שהשיבו ציינו את הגורמים שלהלן להתנגדות הזו: הקשר שבין ההתנדבות לשירותי הביטחון; הפגיעה האפשרית בזהות הערבית-לאומית; וקיומה של אפליה לרעה של אזרחים ערבים. מרבית המשיבים בסקר הבוגרים מ-2015 סברו כי הסברה נכונה, פרסום ושיווק של השירות האזרחי והבלטת חשיבותו יעודדו הצטרפות לשירות.

3. הרשות מרכזת את נהליה ואת המידע על זכויות המתנדבים באתר האינטרנט שלה. הדבר מאפשר לציבור הרחב, לרבות המתנדבים הפוטנציאליים והמתנדבים בפועל, להתמצא בזכויות ובנהלים, לדוגמה אלה הנוגעים להתנדבות במהלך משבר הקורונה.

נמצא כי אתר האינטרנט של הרשות הוא בשפה העברית ואין בו מידע בשפה הערבית. זאת, אף שכרבע מהמתנדבים בפועל הם מקרב החברה הערבית. לקראת סיום הביקורת מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי היא עוסקת כעת בתרגום התוכן שבאתר לערבית.

4. נמצא כי מאז סקר הבוגרים בשנת 2015 הרשות לא ערכה בדיקה שיטתית בדבר הגורמים המעודדים והמעכבים שירות בחברה הערבית. עוד נמצא כי הרשות לא בדקה באופן שיטתי את עמדות המתנדבים בתקופת השירות או לאחריה ואת עמדות המתנדבים הפוטנציאליים לשירות.

הרשות דיווחה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת על פעולות שנקטה במחצית השנייה של שנת 2020: מפגשים או יזום מפגשים עם שלושה ראשי רשויות ערביות; יזום אירוע רב משתתפים, שבו השתתף בין היתר ראש רשות נוספת.

מומלץ כי הרשות תפעל באופן שיטתי לעידוד ההתנדבות בקרב החברה הערבית גם על סמך התובנות שעלו בסקרי הבוגרים שערכה ובמחקר א'. לדוגמה, חלק מהמתנדבים התנדבו לשירות אף שנתקלו בהתנגדות מתוך החברה הערבית, וההתנגדות קיימת בין השאר על רקע הטענה שהמנהיגות הערבית מודרת מהפעלת השירות. במסגרת זו מומלץ להמשיך לקיים שיח עם ההנהגה המקומית של החברה הערבית וראשי הרשויות הרלוונטיים ולפעול להגברת פעולות ההסברה והשיווק, לרבות ברשתות החברתיות, לשם עמידה ביעדי הממשלה.

מאפייני השירות בחברה הערבית

נוכח נתוני הרשות המציגים קיפאון מסוים בגידול במספר המתנדבים מקרב החברה הערבית ועקב היעדר מידע שיהווה בסיס לניתוח הגורמים המעודדים והמעכבים הצטרפות לשירות



האזרחי, עולה הצורך לבחון את מאפייני המתנדבים במטרה לאתר קבוצות בחברה הערבית ששילובן בשירות עשוי להועיל להן ולתרום להשגת מטרות השירות כפי שפורטו לעיל.

כ-32% מהמתנדבים הפעילים בשנת התש"ף (להלן - המתנדבים הפעילים) מקרב החברה הערבית נמצאו בשנה השנייה לשירותם, ו-68% בשנה הראשונה. שיעור המתנדבים המצויים בשנה השנייה לשירותם דומה לשיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית הכללית (33%). הרוב המכריע של המתנדבים גרו בבית הוריהם בתקופת ההתנדבות, כ-79% מהם התנדבו ביישוב שבו הם גרים.

פילוח דתי-עדתי וגיאוגרפי

1. בלוח 3 מוצג פילוח המתנדבים הפעילים מהחברה הערבית לתתי-אוכלוסיות, בהתאם לחלוקה שהנהיגה הרשות וביחס לשיעורם באוכלוסייה בשנת 2019 (על פי נתוני הלמ"ס)³⁵. מקרב המתנדבים מהחברה הערבית בשנת 2020 43% היו מתנדבים מוסלמים (למעט בדואים ולרבות תושבי מזרח ירושלים); 26% היו מתנדבים בדואים; 23% היו מתנדבים מהעדה הדרוזית; ו-8% היו מתנדבים נוצרים.

לוח 3: המתנדבים הפעילים מהחברה הערבית³⁶ בשנת 2020 בחלוקה לתת-אוכלוסיות ביחס לשיעורם באוכלוסייה בשנת 2019

מספר התושבים (באלפים)	מספר המתנדבים	מספר מתנדבים לא אלף איש	
1,267	2,004	1.58	מוסלמים (למעט בדואים)
350	1,202	3.43	בדואים*
144	1,095	7.6	דרוזים**
136	351	2.58	נוצרים
1,897	6,524	2.45	סה"כ

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* אין בנתוני הלמ"ס הבחנה בין מוסלמים ובין בדואים, אולם ההערכות הן כי בישראל כ-350,000 עד 400,000 בדואים. הנתון בטבלה מציג את ההערכה הנמוכה.
** כיוון שגברים דרוזים מחויבים בגיוס לצה"ל, מדובר ככלל בנשים. שיעור המתנדבים מקרב האוכלוסייה הדרוזית הוא אפוא גבוה מהמצוין בלוח.

35 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, ממוצע 2019**. נתוני הלמ"ס אינם כוללים את האוכלוסייה הצ'רקסית. בשנת התש"ף הסתכם מספר המתנדבים מקרב אוכלוסייה זו בחמישה.

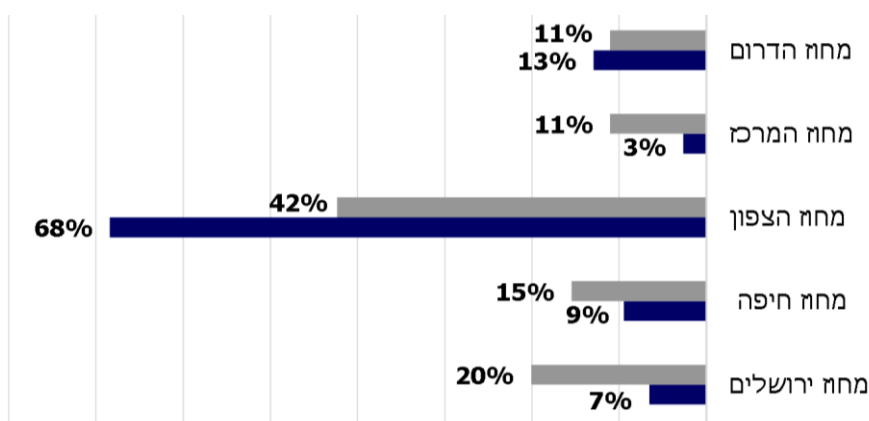
36 הלוח אינו כולל את המתנדבים מהאוכלוסייה הצ'רקסית. בשנת 2020 שירתו שמונה מתנדבים מקרב אוכלוסייה זו.



מהלוח עולה כי מספר המתנדבים ל-1,000 איש גבוה בקרב העדה הדרוזית פי חמישה ממספר המתנדבים כאמור בקרב ערבים מוסלמים (ללא בדואים), פי שלושה ממספר המתנדבים בקרב ערבים נוצרים ופי שניים ממספר המתנדבים בקרב ערבים בדואים.

2. משרד מבקר המדינה בחן את התפלגות המתנדבים מקרב החברה הערבית למחוזות וליישובים באמצעות הצלבת נתוני הרשות לשנת התש"ף לנתוני הלמ"ס לשנת 2018³⁷. בתרשים 5 מוצג פילוח האוכלוסייה הערבית והמתנדבים מקרבה לפי המחוזות השונים (על פי חלוקת הלמ"ס).

תרשים 5: שיעור המתנדבים מקרב החברה הערבית בשנת התש"ף (2019 - 2020), לעומת שיעור התושבים הערבים בכל מחוז מסך האוכלוסייה הערבית בישראל בשנת 2018



■ שיעור הערבים במחוז מסך האוכלוסייה הערבית בישראל

■ שיעור המתנדבים מהמחוז מסך אוכלוסיית המתנדבים הערבים

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשני מחוזות - מחוז הצפון ומחוז הדרום - יש שיעור גבוה של מתנדבים לעומת שיעורה של האוכלוסייה הערבית במחוזות אלה. הדבר נובע בין היתר מריכוזי אוכלוסייה בדואית ואוכלוסייה דרוזית במחוזות אלה. במחוז ירושלים, במחוז חיפה ובמחוז המרכז יש שיעור נמוך של מתנדבים לעומת שיעורם של התושבים הערבים במחוזות אלה. הדבר נובע בין היתר משיעורם הנמוך של מתנדבים ערבים בערים מעורבות, המצויות במחוזות אלה (ראו להלן).

37 מקובץ זה הוצאו רק היישובים שבהם דת היישוב היא "לא יהודי" או "יישוב מעורב". במקרים שבהם דת היישוב היא "שבת בדוו", אין נתונים לגבי מספר התושבים ביישוב.



3. משרד מבקר המדינה ניתח את היחס שבין מספר התושבים הערבים לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018 לבין מספר המתנדבים בשנת התש"ף ב-85 יישובים שבהם מתגוררים תושבים ערבים ומהם היו יותר מ-10 מתנדבים³⁸. נתונים אלו מוצגים בלוח 4 ובלוח 5.

**לוח 4: היחס בין מספר המתנדבים למספר התושבים
ב-20 היישובים הגדולים³⁹, התש"ף**

שם היישוב	סך התושבים הערבים ביישוב (באלפים)	סך המתנדבים הערבים ביישוב	מספר מתנדבים ל-1,000 תושבים	פילוח האוכלוסייה הערבית ביישוב לפי דת/עדה ⁴⁰		
				מוסלמים	בדואים	נצרים
ירושלים	350	227	0.6	96%		4%
נצרת	77	123	1.6	72%		29%
רהט	69	138	2.0		100%	
אום אל-פחם	55	29	0.5	100%		
טייבה	43	15	0.3	100%		
שפרעם	41	150	3.6	61%		25%
טמרה	34	43	1.3	100%		
חיפה	33	38	1.2	49%		49%
סח'נין	31	36	1.2	95%		5%
באקה אל-גרבייה	29	53	1.8	100%		
עראבה	25	13	0.5	99%		
כפר קאסם	23	14	0.6	100%		

38 למעט חמישה יישובים בדואים שעליהם לא היו נתונים בקובץ הלמ"ס.

39 היישובים: טירה, ערערה ולוד הם יישובים גדולים מבחינת האוכלוסייה הערבית שגרה בהם, אולם הם אינם מופיעים בטבלה כיוון שמשרתים מהם פחות מ-10 מתנדבים בכל יישוב.

40 נתוני הלמ"ס אינם מבחינים את הבדואים משאר המוסלמים, ונתון זה הושלם ממקורות גלויים אחרים במרשתת.



שם היישוב	סך התושבים הערבים ביישוב (באלפים)	סך המתנדבים הערבים ביישוב	מספר מתנדבים ל-1,000 תושבים	פילוח האוכלוסייה הערבית ביישוב לפי דת/עדה ⁴⁰			
				מוסלמים	בדואים	נצרים	דרוזים
קלנסווה	23	19	0.8	100%			
מר'אר	23	195	8.6	21%		21%	58%
כפר כנא	22	49	2.2	90%		10%	
חורה	22	17	0.8		100%		
כסיפה	21	55	2.6		100%		
ג'דידה-מכר	21	20	1.0	93%		7%	
תל אביב-יפו	20	15	0.7	82%		17%	1%
תל שבע	20	100	5.0		100%		

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי: (1) במרבית היישובים הגדולים שיעור המתנדבים ביחס לאוכלוסייה נמוך בהשוואה ליישובים ערביים קטנים יותר: אום אל-פחם, טייבה, עראבה וכפר קאסם; (2) מיעוט מתנדבים ביחס לאוכלוסייה קיים גם בערים המעורבות: ירושלים, חיפה ותל אביב-יפו⁴¹; (3) היישובים הגדולים שבהם שיעור המתנדבים ביחס לאוכלוסייה הוא הנמוך ביותר הם יישובים שמרבית האוכלוסייה או כולה היא מוסלמית (שאינה בדואית); (4) שלושה מארבעת היישובים הבדואים בדרום הארץ מאופיינים בשיעור מתנדבים בינוני-נמוך ביחס לאוכלוסייה.

41 תמונה דומה עולה גם בנוגע לרמלה שאינה מופיעה בלוח, כיוון שאינה נמנית עם עשרים הערים הגדולות מבחינת האוכלוסייה הערבית שבה.



לוח 5: 20 היישובים שבהם שיעור המתנדבים ביחס לאוכלוסייה הערבית הוא הגבוה ביותר, התש"ף

שם היישוב	סך התושבים הערבים ביישוב (בקירוב)	סך המתנדבים הערבים ביישוב	מספר מתנדבים ל-1,000 תושבים	פילוח האוכלוסייה הערבית ביישוב לפי דת/עדה ⁴²		
				מוסלמים	בדואים	נצרים
כעבייה-טבאש-חג'אג'רה	5,500	74	13.7		100%	
רומת אל-היב	2,000	25	12.5		100%	
טובא-זנגרייה	6,700	80	12.0		100%	
ביר אל-מכסור	9,300	110	11.8		100%	
סלמה	3,300	38	11.6		100%	
זרזיר	7,900	92	11.6		100%	
כמאנה	1,500	17	11.4		100%	
שבלי - אום אל-ר'נם	6,000	68	11.3		100%	
ירכא	17,000	168	9.9	1%		99%
כיסרא-סמיע	8,600	82	9.5	1%		4%
ראמה	7,600	72	9.4		19%	50%
חמאם	1,500	13	8.8		100%	
מר'אר	22,600	195	8.6	21%		21%
ג'וליס	6,400	53	8.3			100%
עוזיר	3,200	26	8.1		100%	

42 נתוני הלמ"ס אינם מבחינים את הבדואים משאר המוסלמים, ונתון זה הושלם ממקורות גלויים אחרים במרשתת.



שם היישוב	סך התושבים הערבים ביישוב (בקירוב)	סך המתנדבים הערבים ביישוב	מספר מתנדבים ל-1,000 תושבים	פילוח האוכלוסייה הערבית ביישוב לפי דת/עדה ⁴²		
				מוסלמים	בדואים	נוצרים
חורפיש	6,300	49	7.8	1%		3%
אבטין	2,800	21	7.6		100%	
בסמת טבעון	7,800	56	7.2		100%	
יאנוח-ג'ת	6,612	44	6.7			100%
אבו תלול	1,821	12	6.6		100%	

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי כל היישובים שבהם שיעור המתנדבים מהאוכלוסייה הוא הגבוה ביותר הם יישובים שבהם פחות מ-10,000 תושבים, למעט מר'אר וירכא. מספר המתנדבים מקרב עשרים היישובים מהווה 30% מסך כל המתנדבים - למעלה מפי ארבעה משיעור האוכלוסייה ביישובים אלה מכלל האוכלוסייה הערבית⁴³. 13 יישובים מבין העשרים הם יישובים בדואים (כולם למעט אחד מהם בצפון הארץ), שישה הם יישובים דרוזיים או שרוב תושביהם דרוזים וביישוב אחד מחצית מהתושבים הם נוצרים ו-31% הם דרוזים.

חלוקת המתנדבים לפי מגדר

כ-90% מהמתנדבים מקרב החברה הערבית בשנת התש"ף היו נשים. מנתוני הרשות וממחקר א' עולה שלאורך רוב העשור מ-2011 עד 2020 שיעור הגברים מכלל המתנדבים מהחברה הערבית היה יציב ועמד על כ-10% מכלל המתנדבים.

על פי דברים שמסרו בעלי תפקידים ברשות ובמועצת הרשות למשרד מבקר המדינה, שיעור ההצטרפות הנמוך של גברים מהחברה הערבית לשירות נעוץ בהעדפתם להשתלב מיד בשוק העבודה או להתחיל בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה.



43 1,295 מ-4,322 מתנדבים; 134,433 מ-1,897,000 תושבים.



ניתוח הנתונים הגיאוגרפיים והדתיים-עדתיים מצביע על האתגרים המשמעותיים העומדים לפתחה של הרשות בהקשר של אוכלוסיית המתנדבים מקרב החברה הערבית, לרבות הגדלת מספר המתנדבים הערבים-מוסלמים; הגדלת מספר המתנדבים מהיישובים הגדולים ומהערים המעורבות; והגדלת המצטרפים לשירות מקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום.

מומלץ כי הרשות תנקוט מגוון דרכי פעולה, ככל הנדרש, להעלאת מספר המתנדבים, גם מקבוצות אוכלוסייה שמיוצגות פחות בקרב המתנדבים עד כה, לרבות תושבי הערים המעורבות שבהן, לכאורה, מגוון אפשרויות ההתנדבות גדול. מומלץ כי הרשות תמקד מאמצים גם במזרח ירושלים, שבה שיעור המתנדבים ביחס לאוכלוסייה הוא הנמוך ביותר - בין היתר, על רקע החלטות ממשלה התומכות בקידום שילובם של תושביה⁴⁴. לשם כך מומלץ כי הרשות תסתייע ברשויות המקומיות הרלוונטיות, לרבות עיריית ירושלים, לצורך שילוב המתנדבים במסגרות עירוניות שונות ובהן מסגרות חינוך, תרבות ורווחה.

מוצע שהרשות תקדם שיתופי פעולה עם גורמים מקרב החברה הערבית ותפתח דרכי פעולה להשגת מטרה זו. בנוגע לגברים מקרב החברה הערבית, מוצע שהרשות תתאים מסלולי שירות עבורם באופן שעשוי להשיג את אחת המטרות של השירות, חיזוק היכולות המקצועיות של המתנדב והכנתו לתעסוקה בעתיד, כפי שהרשות החלה לעשות עבור מתנדבים מהחברה החרדית (ראו להלן בפרק "ההתנדבות לשירות אזרחי בקרב החברה החרדית").

אפקטיביות השירות של מתנדבים מהחברה הערבית בהיבט התעסוקה

השירות האזרחי בחברה הערבית נועד להשיג שורה של מטרות, ובהן קידום הסיכוי להשתלב בכל תחומי החיים, לרבות חיזוק היכולות המקצועיות של המתנדב והכנתו לתעסוקה בעתיד. להשגת מטרות אלה המדינה מקציבה כ-189 מיליון ש"ח בשנה למימון הפעלת מתנדבים מהחברה הערבית (לרבות העסקת רכזים ורכזות ותשלום דמי כלכלה)⁴⁵ באמצעות תקציבי הממשלה לרשות ותקציבים למימון זכויות המתנדבים לאחר סיום השירות.

מסקר הבוגרים מ-2015 עלה כי תועלתו של השירות למתנדב הוא כלהלן: לצד הרצון לתרום לציבור ולקהילה שאליה משתייכים המתנדבים, המוטיבציות העיקריות לשירות היו ליצור הזדמנויות להתפתחות אישית בעתיד והזדמנויות למציאת מקומות תעסוקה בעתיד. 75%

44 לדוגמה: החלטת הממשלה 1775, "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה" (29.6.14); החלטת הממשלה 3790, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.05.18).

45 החישוב נעשה על פי 25% - שיעור המתנדבים מהחברה הערבית - מסך ההוצאה הציבורית למימון השירות (כאמור - 756 מיליון ש"ח בשנה).



מהבוגרים שהשיבו ציינו כי ההתנדבות תרמה להחלטתם במה לעסוק (בהשוואה ל-65% בסקר הבוגרים מ-2011), 54% מהבוגרים ציינו כי ההתנדבות השפיעה מאוד על בחירת התחום המקצועי שלהם (בהשוואה ל-52% בסקר הבוגרים מ-2011) ו-62% ציינו כי להתנדבות הייתה השפעה רבה על החלטתם ללמוד ולרכוש השכלה (בהשוואה ל-52% בסקר הבוגרים מ-2011). מהסקר שנערך ב-2015 עלה עוד שכעבור שנה עד שלוש שנים מסיום ההתנדבות 29% מבוגרי השירות עבדו, 27% לא עבדו אף שרצו בכך או חיפשו עבודה באותה עת⁴⁶ ו-44% למדו במוסדות להשכלה גבוהה או לרכישת מקצוע. יצוין כי בסקר היה ייצוג יתר לגברים⁴⁷.

נמצא כי הרשות לא בדקה אם להתנדבות תרומה מובהקת אל מול בני השנתון שלא שירתו.

מומלץ כי הרשות תבדוק מפעם לפעם באופן מעמיק באיזו מידה הושגה מטרת השירות בתחום ההכנה לתעסוקה, ובכלל זאת תנתח נתונים על השתלבות בוגרי השירות בשוק העבודה בהשוואה לבני גילם בחברה הערבית שלא התנדבו לשירות. לצורך זה יש מקום גם להבחין בין האוכלוסיות בחברה הערבית המשתתפות בצבא לאלו שלא. עוד מוצע למקד את מאמצי הפרסום והשיווק בקרב מתנדבים פוטנציאליים מקרב האוכלוסייה הערבית בתועלות לבוגרי השירות, ובכלל זה בהיבט של השתלבות בשוק התעסוקה.

ידיעת השפה העברית

בהחלטת הממשלה מ-2013 נקבע כי מתנדבים מקרב החברה הערבית ימשיכו להתגורר בבית הוריהם למעט מקרים פרטניים. משמעות הדבר היא שהמקום שבו יכול המתנדב לשרת הוא היישוב שבו הוא מתגורר או יישוב סמוך. בפועל, כל המתנדבים מקרב החברה הערבית בשנת התש"ף גרו בבית הוריהם במהלך השירות, וכ-80% מהם שירתו ביישוב שבו הם גרים.

חלק ניכר מהמתנדבים מתגוררים ביישובים קטנים שבהם פחות מ-10,000 תושבים, ומספר מוסדות הציבור ביישובים אלה קטן יחסית (לדוגמה, מוסדות לבריאות ולקשישים). היקף הגופים המפעילים מתנדבים ומגוון תחומי ההתנדבות הם אפוא מצומצמים.

מנתוני הלמ"ס⁴⁸ עולה כי 43% מבני 20 ומעלה מקרב האוכלוסייה הערבית אינם דוברים עברית או שולטים בדיבור בעברית ברמה בינונית או חלשה. בקרב נשים השיעור גבוה אף יותר - 54%. 47% מבני 20 ומעלה מקרב האוכלוסייה הערבית מתקשים בקריאת עברית (לרבות שליטה בינונית או חלשה). בקרב הנשים השיעור גבוה אף יותר - 54%. רוב המתנדבים מקרב החברה הערבית הם כאמור נשים.

46 על פי נתוני הלמ"ס מסקר כוח אדם, בשנת 2015 שיעור הבלתי מועסקים (אנשים שלא עבדו כלל וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות האחרונים) מכוח העבודה מקרב החברה הערבית היה 6.8% בכלל האוכלוסייה ו-9% בקרב הנשים.

47 שיעור הגברים שהשיבו לסקר היה כ-23%, כלומר יותר מכפול משיעור המתנדבים הערבים הגברים (10%).

48 הלמ"ס, "לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2019 בנושא שליטה בשפה העברית - לרגל יום הלשון העברית" (4.1.21).



ממחקר א' עולה שקיים קושי להפנות מתנדבים מהחברה הערבית ליישובים סמוכים למקום מגוריהם שבהם מתגוררים יהודים בשל ידיעה לא מספקת של השפה העברית. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי הכרה ושליטה בשפה העברית הכרחיות לביצוע כל תפקיד ביישובים היהודיים ומטעם הגופים המפעילים בחברה היהודית. חלק מהגופים המפעילים ביישובים יהודיים מעדיפים שלא להעסיק מתנדבים שאינם שולטים בעברית⁴⁹ וגם למועמדים עצמם חסר הביטחון הדרוש להציג מועמדות להתנדב בהם. לדוגמה, גן ילדים או בית ספר שבהם נדרש לתקשר עם הילדים והוריהם בעברית.

יצוין כי זה כמה שנים שהרשות כוללת בהכשרה שהיא מעניקה למתנדבים מקרב החברה הערבית לימודי עברית במהלך תקופת ההתנדבות.

אי-ידיעה מספקת של השפה העברית היא אחד הגורמים המקשים על מציאת גוף מפעיל למתנדב בחברה הערבית, בייחוד אם הוא מתגורר ביישוב קטן שבו מצאי מקומות ההתנדבות מצומצם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מעורבות הרשות בהקניית השפה העברית למתנדבים וממליץ לרשות לפעול בקרב גופים מפעילים ביישובים יהודיים המצויים בסביבת מגורים של מתנדבים מהחברה הערבית ולעודדם לקלוט מתנדבים מקרבם. שירות במקומות אלו עשוי לתרום להשגת מטרות השירות שעניינה חיזוק הקשר של המתנדב עם החברה והכנתו לתעסוקה בעתיד.

מיקוד ההתנדבות בתחום החינוך

כיוון ש-90% מהמתנדבים מקרב החברה הערבית הם נשים, הרי שיש לבחון את מטרת השירות להכין את המתנדבים לתעסוקה בעתיד גם על רקע מאפייני התעסוקה של נשים ערביות.

מחקר בנושא השתלבות נשים בשוק העבודה⁵⁰ העלה כי שיעור התעסוקה של נשים ערביות בקבוצת הגיל 25 - 64 בשנת 2017 היה 34% - שיעור נמוך בהשוואה ליעד שהציבה הממשלה⁵¹. נשים מהחברה הערבית התמקדו בלימודיהן במוסדות להשכלה גבוהה בתחום החינוך - 46% מהנשים מהחברה הבדואית ו-42% משאר הנשים בחברה הערבית. לשם השוואה, 16% מהנשים היהודיות (למעט מהחברה החרדית) התמקדו בתחום החינוך. יותר מ-50% מהנשים בחברה הערבית המועסקות, שהן בעלות תואר אקדמי, עובדות בתחום החינוך, שיעור גבוה פי שלושה ביחס לנשים היהודיות העובדות בתחום זה.

49 הרשות מסרה לדוגמה כי הגופים המפעילים הביטחוניים וכן גופים הפועלים בתחום הבריאות מבקשים מהגופים המוכרים להפנות אליהם רק מועמדים ששולטים בשפה העברית.

50 הדס פוקס ותמר פרידמן ווילסון, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר" (מרץ 2018).

51 החלטת הממשלה 1994 (15.7.10) קבעה יעדי תעסוקה לנשים מקרב החברה הערבית עד שנת 2020: בנות 20 - 24 - 42% ובנות 25 - 64 - 41%.



עוד עלה מהמחקר הקושי הגובר של נשים מהחברה הערבית שלמדו חינוך למצוא עבודה: רק 54% מהן הצליחו להשתלב בשוק העבודה בתחום זה בתוך שנתיים מקבלת התואר או רישיון ההוראה בשנת 2015, זאת בהשוואה ל-63% בשנת 2005; המצב אצל הנשים היהודיות היה הפוך - 67% מהנשים שלמדו חינוך נכנסו לשוק העבודה בתחום זה בשנת 2015 לעומת 49% בשנת 2005. השיעור הגבוה של נשים ערביות הלומדות חינוך הביא לעודף של עובדות בתחום, ועודף זה צפוי עוד לגדול בעתיד.

בהקשר הזה העלה דוח מבקר המדינה משנת 2013 כי מספר הבקשות של מועמדים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי היה גדול במידה ניכרת ממספר המשרות הפנויות, ורק אחוזים בודדים מהבקשות שהוגשו לעבוד במשרות הוראה התקבלו. מסקנת הדוח הייתה כי קשה להתקבל לתפקיד עובדי הוראה במוסדות חינוך בחברה הערבית⁵².

בדיקת משרד מבקר המדינה בנקודות זמן שונות העלתה שהשיעור הגבוה ביותר של המתנדבים מקרב החברה הערבית, רובם המכריע נשים, התנדבו בתחום החינוך: קרוב ל-40% בשנת 2011, קרוב ל-60% בשנת 2013 ובשנת 2014 וכ-70% בספטמבר 2020⁵³.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הכשרות המתנדבים מהחברה הערבית היא שמה דגש על מתן כלים להשתלבות בשוק התעסוקה לאחר סיום השירות, לרבות קיום מפגשים עם יועצי קריירה וסיוורים במוסדות לימוד אקדמיים.

מציאות שבה רוב המתנדבות מקרב החברה הערבית פונות לתחום החינוך עלולה להגביל את היכולת לקדם באופן המיטבי את מטרות השירות בדבר הכנה לתעסוקה. למעשה, השירות מסייע בהכוונת המתנדבות דווקא לתחום שבו יש ממילא עודף כוח אדם.

מומלץ כי הרשות תרחיב את פועלה למתן כלים להשתלבות בשוק התעסוקה לאחר סיום השירות ותפעל לגיוון תחומי ההתנדבות. זאת, בשם לב לתחומים שבהם סיכויי ההשתלבות של המתנדבים בשוק העבודה גבוהים יותר ולהחלטת הממשלה בדבר המשך מגורי המתנדבים בבתייהם.

ההתנדבות לשירות אזרחי בקרב החברה החרדית

1. חובת גיוס לשירות צבאי על פי חוק שירות ביטחון חלה על כל אזרח ישראלי ותושב קבוע. עם זאת, החל מקום המדינה חלו הסדרים שונים לדחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבות ולמתן פטור משירות לאוכלוסייה זו. עוד בשנת 1949 החליט שר הביטחון דאז דוד בן-גוריון

52 מבקר המדינה, **דוח 63א** (2013), "היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך", עמ' 971.

53 נתוני 2011 - על פי סקר בוגרים; נתוני 2013 - על פי נתוני ועדה שפעלה במשרד החינוך; נתוני 2014 - על פי סקר בוגרים; נתוני 2020 - רשות השירות הלאומי-אזרחי.



על הסדר לדחיית השירות הצבאי "לשמירת גחלת התורה, כדי שלא תכבה לאחר השואה". בשנת 1977 בוטלה מכסה שנתית שנקבעה לתלמידי ישיבה ש"תורתם אומנותם" (להלן - חרדים), שזכאים לדחיית שירות צבאי, ועם השנים גדל מספרם ושיעורם של תלמידי הישיבות באוכלוסיית המדינה. נושא זה עלה מפעם לפעם על סדר היום הציבורי, ובג"ץ אף נדרש לנושא כמה פעמים לאורך השנים⁵⁴. בשנת 1998 קבע בג"ץ⁵⁵, בין היתר, בהתבסס על נתון לשנת 1997 שלפיו כ-8% מכל מחזור גיוס לצה"ל הם תלמידי ישיבות ששירותם נדחה, שאין די במדיניות שנקבעת על ידי הרשות המבצעת (דהיינו שר הביטחון) בעניין דחיית השירות של בחורי ישיבה ש"תורתם אומנותם", אלא הסמכות לקביעתה היא בידי הכנסת. יצוין שכ-14.6% משנתון הגיוס בשנת 2019 היו גברים חרדים (גידול של כ-82% מאז 1997)⁵⁶.

2. בעקבות פסיקת בג"ץ נחקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"ב-2002 (הידוע כ"חוק טל", על שם השופט בדימ' צבי טל שעמד בראש הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא), במטרה להסדיר את סוגיית השירות הצבאי שלהם. בחוק נכללה לראשונה גם האפשרות להתנדב לשירות אזרחי במשך שנה, חלף שירות צבאי. בפברואר 2012 קבע בג"ץ בדעת רוב כי חוק טל אינו חוקתי, וכי הוא "יישאר בתוקף עד לסיום תוקפו ב-01.08.2012 ולא יוארך שוב במתכונתו הנוכחית"⁵⁷. בעקבות פקיעת תוקף החוק אישרה הכנסת תיקונים לחוק שירות ביטחון⁵⁸ והוספת פרק ג' לחוק: "שילוב בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים", אשר עסק גם בסוגיית השירות הצבאי של החרדים (לרבות האפשרות לשרת בשירות אזרחי). בעקבות עתירות שהוגשו לבג"ץ נגד תיקונים אלה⁵⁹, הורה בג"ץ בספטמבר 2017 על ביטולו של פרק ג' לחוק בתוך שנה. עקב מערכות הבחירות לכנסות העשרים ואחת, העשרים ושתיים והעשרים ושלוש מסוף שנת 2018 ועד אמצע שנת 2020, ובעקבות פרק הזמן הנוסף שעבר עד הקמת הממשלה, האריך בג"ץ את המועד שבו יבוטל פרק ג' לחוק. בנובמבר 2020 קבע בג"ץ כי ביטולו של פרק ג' לחוק ייכנס לתוקף ב-1.2.21.

3. חוק שירות ביטחון⁶⁰ קובע ששר הביטחון רשאי לדחות בשנה את מועד ההתייצבות של מיועד לשירות ביטחון (להלן - מלש"ב) שהוא תלמיד ישיבה בגיל 18 - 22⁶¹, ורשאי לחזור ולדחות את שירותו עד הגיע המלש"ב לגיל 24. לאחר שהגיע לגיל 24 רשאי שר הביטחון

54 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (מאי 2010), "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים", עמ' 975 ואילך.

55 בג"ץ 3267/97, **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481, 491 (1998).

56 מבוסס על נתוני חטיבת תומכ"א (תכנון ומינהל כוח אדם), צה"ל 24.9.20. מחזור הגיוס של הגברים היה כ-34,900, ומהם 4,418 דחויי שירות מהחברה החרדית ו-672 מתגייסים חרדים.

57 בג"ץ 6298/07, **יהודה רסלר ואח' נ' הכנסת** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.2.12).

58 במרץ 2014 אישרה הכנסת את תיקון 19 לחוק שירות ביטחון, ובנובמבר 2015 אישרה הכנסת את תיקון 21 לחוק.

59 בג"ץ 1877/14, **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.9.17).

60 סעיף 26 לחוק.

61 בחוק שירות ביטחון הוגדרה בסעיף 26 "ישיבה": "ישיבה או כולל שמתקיימים בהם לימודים תורניים והכלולים ברשימה שגיבש לעניין זה שר הביטחון לפי סעיף 26כד". על פי דוח מסכם של צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל בראשות אלוף (מיל') רוני נומה, צה"ל הגדיר בקבוצה זו את תלמידי הישיבות הגבוהות החרדיות, כלומר חרדים ששירותם נדחה לצורך לימוד תורה.



לפטור אותו בצו מחובת שירות סדיר, ויחולו לגבי השתלבות בתעסוקה⁶². על פי החוק, מלש"ב שתוקף הצו שלו פג לאחר שמלאו לו 21 והוא נמצא מתאים לשרת בשירות ביטחון, ניתן לקרוא לו להתייצב לשירות סדיר בצה"ל. לאחר בחינת כל האפשרויות להציב אותו בשירות סדיר, רשאי הפוקד להפנות אותו גם לשירות אזרחי על פי הסכמתו, ומי שהשלים את שירותו בשירות אזרחי יהיה פטור משירות סדיר⁶³. אם הופסק השירות, רשאי שר הביטחון לקרוא לו להתייצב לשירות סדיר⁶⁴. יוצא אפוא שתלמיד ישיבה יכול להצטרף לשירות האזרחי החל בגיל 21.

4. המטרות של השירות האזרחי נקבעו בהחלטת הממשלה מ-2007⁶⁵. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מ-2013 נקבעו גם המטרות שלהלן בנוגע למתנדבים חרדים: (1) הגדלת השוויון בנטל הצבאי והכלכלי; (2) מיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק; (3) צמצום אי-השוויון והפערים החברתיים באמצעות העלאת שיעור השירות והתעסוקה בחברה החרדית. בדברי ההסבר להצעת חוק שירות ביטחון⁶⁶ נכתב ש"מסלול השירות האזרחי נועד לאפשר שילוב תלמידי ישיבות בשירות חליפי... תוך ניסיון ליצור ערוצים נוספים לנשיאה בנטל שיקלו על צמצום פערי השוויון בנשיאה בנטל".

5. חוק שירות לאומי-אזרחי מסדיר את השירות של מתנדבים מהאוכלוסייה החרדית שהופנו לשירות על ידי צה"ל. בחוק נקבעו שני מסלולים לביצוע השירות: (א) מסלול אזרחי-חברתי (להלן - המסלול החברתי)⁶⁷, שבמסגרתו נקבעו שתי אפשרויות לביצוע השירות - 30 שעות שבועיות בממוצע במשך שנתיים, או 20 שעות שבועיות בממוצע במשך שלוש שנים; (ב) מסלול אזרחי-ביטחוני (להלן - המסלול הביטחוני)⁶⁸, שמשך השירות בו הוא 36 שעות שבועיות בממוצע במשך שנתיים. עוד נקבע בחוק שמתנדב לא יעבוד בשעות השירות בעבודה המזכה בשכר ולא ילמד לימודים כלשהם, למעט לימודי הכשרה לשירות, לרבות הכשרה מיוחדת לצורך ביצוע השירות. ואולם בשונה ממתנדבי השירות מקבוצות אחרות, רשאי מתנדב חרדי לעבוד בשעות שבהן הוא אינו מתנדב.

6. את השירות במסגרת המסלול הביטחוני המתנדבים מבצעים בין היתר במד"א, במשטרת ישראל, ברשות הארצית לכבאות והצלה, בשירות בתי הסוהר ובארגונים "איחוד הצלה" ו"זק"א - איתור חילוץ והצלה". את השירות במסגרת המסלול החברתי המתנדבים מבצעים בין היתר בסיוע לקשישים במסגרת תוכנית של המשרד לשוויון חברתי, בארגוני רווחה ובמוסדות לטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים.

62 סעיף 26"ב לחוק.

63 סעיף 26ז(ב)-(ד) ו-26ח(א) לחוק.

64 סעיף 26ח(ב) לחוק.

65 החלטת הממשלה 2295, "הקמת מינהלה לשירות אזרחי לאומי בישראל" (19.8.07).

66 הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון 19 והוראת שעה) (שילוב תלמידי ישיבות), התשע"ג-2013 (סעיף 26ד).

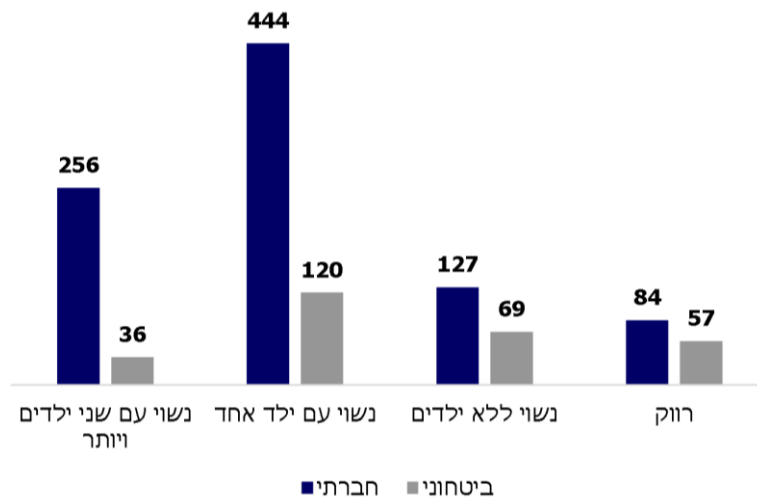
67 בחוק נקבעו התחומים שנכללים במסלול, ובהם ביטחון הפנים, הבריאות, הרווחה, החינוך וקליטת העלייה.

68 בחוק נקבעו הגופים שנכללים במסלול, ובהם משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, מגן דוד אדום, גופים ארציים שעיקר עיסוקם הצלת חיי אדם, וגופים שעזרתם נדרשת באופן מיידי לזיהוי קורבנות אסון.



כל המתנדבים החרדים לנים בביתם בתקופת ההתנדבות⁶⁹, וכ-30% משרתים מחוץ ליישוב מגוריהם. מנתוני הרשות ליוני 2020 עולה כי במועד זה היו 1,203 מתנדבים חרדים, מהם כ-76% במסלול החברתי והיתר - 24% - במסלול הביטחוני. בתרשים 6 מוצג פילוח המתנדבים מהחברה החרדית לפי מסלול ומצב משפחתי.

תרשים 6: פילוח מתנדבים מהחברה החרדית לפי מסלול ומצב משפחתי, יוני 2020



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב המתנדבים הן במסלול החברתי והן במסלול הביטחוני הם נשואים עם ילדים, ובסך הכול שיעור המתנדבים הנשואים שיש להם ילדים הוא כ-72% מכלל המתנדבים החרדים. במסלול הביטחוני שיעור המתנדבים הרווקים והנשואים ללא ילדים כמעט כפול משיעורם במסלול החברתי (45%-ו-23%, בהתאמה).

7. מחקרים על השירות הלאומי-אזרחי של החרדים שנעשו בשנת 2018 לאחר חקיקת חוק שירות לאומי-אזרחי, אחד מהם ביוזמת הרשות (להלן - מחקר ב⁷⁰ ומחקר ג⁷¹), הצביעו על קשיים ביישום חוק שירות לאומי-אזרחי ובעמידה במטרות השירות.

69 לעומת כ-44% מהמתנדבים מקרב האוכלוסייה היהודית הכללית הלנים בביתם.

70 אסף מלחי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, "השירות האזרחי לחרדים: ברכה לבטלה?" (2018). מחקר זה פורסם בשנת 2018 והתבסס על סקר אינטרנטי בקרב 200 מבוגרי השירות הלאומי-אזרחי ו-81 מתנדבים פעילים, שתי קבוצות מיקוד בנות 36 מתנדבים ו-16 ראיונות עומק עם בעלי תפקידים מרכזיים בשירות. המחקר עסק בין היתר בזיהוי ואפיון האתגרים המבניים במערך השירות הלאומי-אזרחי לציבור החרדים ובבחינת התועלות החברתיות והכלכליות של מסלול שירות זה.

71 נרי הורביץ, "השרות הלאומי של החרדים: הזדמנויות מלכודים סיכונים" (לא פורסם, 2019). מחקר זה בוצע במהלך שנת 2018 ביוזמת הרשות, באמצעות תשובות לשאלונים של 1,200 מתנדבים, 12 קבוצות מיקוד בנות 8 - 10 מתנדבים וראיונות עם רכזי גיוס ועם עובדי הרשות.



מסקנת המחקרים הייתה שיש צורך לבצע בשירות שינויים משמעותיים או לחילופין לבטלו. בין הטעמים המרכזיים שהועלו: מספרם המועט של המתנדבים שאינו תורם להגדלת השוויון בנטל; תועלת חברתית לא מספקת - מרבית השירות נעשה בתוך הקהילה החרדית ללא חשיפה מספקת לחברה הלא חרדית; השירות לא אפקטיבי ולא איכותי - שיעור גבוה מהבוגרים אינו משתלב בשוק העבודה ורובם אף אינם רוכשים בשירות מיומנויות וכלים שיסייעו להם בשילוב בהשכלה וברכישת מקצוע; אי-סדרים בביצוע השירות; ביזור נרחב של מספר מועט של מתנדבים על פני מקומות שירות רבים באופן שמקשה על הפיקוח והניהול.

המתנדבים החרדים

מספר המתנדבים

על פי נתוני הרשות, ביוני 2020 היו בשירות כ-1,200 חרדים שהתנדבו דרך כ-120 גופים מפעילים בכ-400 מקומות שירות⁷².

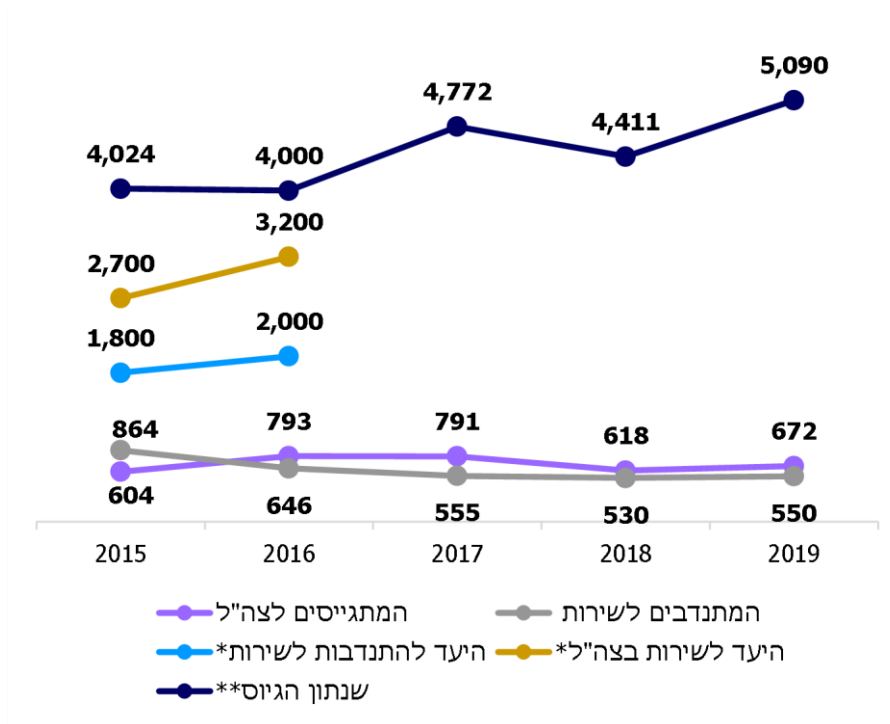
1. בהחלטת הממשלה מ-2013 נקבעו יעדים לשנים 2013 - 2016 בדבר מספר המתגייסים הכולל - מתגייסים לצה"ל ומתנדבים לשירות האזרחי - מקרב האוכלוסייה החרדית. על פי דברי ההסבר להחלטה היעדים נקבעו "בשים לב להיקף מחזור הגיוס השנתי מקרב הציבור החרדי, צורכי הצבא, ומתוך מטרה להביא לעלייה משמעותית מידי שנה בהיקף המתגייסים מקרב ציבור זה". לשנת 2013 נקבע כי יעד ההצטרפות לשירות יהיה 1,300 מתנדבים, אך בפועל הצטרפו מיולי ועד דצמבר באותה שנה 461 מתנדבים; היעד לשנת 2014 היה 1,500 מתנדבים, אך בפועל הצטרפו 638 מתנדבים.

בתרשים 7 מוצגים היעדים המספריים השנתיים שקבעה הממשלה בנוגע למתגייסים מהחברה החרדית לשירות צבאי ולשירות אזרחי לעומת המצטרפים בפועל משנת 2015 ואילך. יצוין כי החל משנת 2017 לא נקבעו יעדי גיוס ויעדי הצטרפות לשירות האזרחי.

72. הנתון האמור מבוסס על נתוני הרשות שהוצגו בספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2019 שבו נרשם כי מספר מקומות השירות הוא כ-400 ויש כוונה לצמצמו.



תרשים 7: מתגייסים לצה"ל ומתנדבים שהצטרפו לשירות האזרחי מקרב החברה החרדית, לעומת יעדי הממשלה, 2015 – 2019



על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי ונתוני חטיבת תומכ"א (תכנון ומינהל כוח אדם) באגף כוח אדם בצה"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* היעדים נקבעו בהחלטות הממשלה.

** שנתון הגיוס - מספר החרדים דחויי השירות ומספר המתגייסים בפועל.



מתרשים 7 עולה כי משנת 2015 מספר החרדים המתנדבים לשירות הולך ופוחת, למעט עלייה קטנה בשנים 2018 עד 2019, ושיעור הירידה היה כ-36% בשנים 2015 - 2019. בשנים 2013 - 2016, שעבורן קבעה הממשלה יעד למספר המתנדבים שיצטרפו לשירות האזרחי מקרב החרדים, מספרם בפועל הגיע לכ-32% - 48% מהיעד שנקבע בשנים 2015 - 2016, וב-2019 הוא כרבע מהיעד השנתי האחרון שנקבע⁷³.

עוד עולה מתרשים 7 שמספר החרדים שהתגייסו לצה"ל מצוי גם הוא בירידה מאז שנת 2016, ואינו עומד ביעדים שקבעה הממשלה. מכאן שלא ניתן להסביר את הירידה במספר המתנדבים לשירות בגידול מספר המתגייסים לצה"ל.

הרשות מסרה בתשובתה כי השירות פחות אטרקטיבי למתנדבים פוטנציאליים מקרב החברה החרדית, מכיוון שהוא מוגבל לבני 21 ומעלה, ובגיל 24 הם כבר פטורים למעשה משירות כלשהו.

המסקנה בדבר הירידה במספר המתנדבים מתעצמת נוכח העלייה בגודל השנתון בחברה החרדית, המהווה את פוטנציאל המתנדבים והמתגייסים מקרבה. קצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה החרדית הוא 4.2% לשנה מאז 2009, והוא גבוה פי שלושה מקצב הגידול של האוכלוסייה היהודית הכללית - 1.4%. בסוף שנת 2009 מנתה האוכלוסייה החרדית כ-1.125 מיליון נפש שהיו כ-12% מכלל האוכלוסייה, והיא צפויה להגיע ל-16% מכלל האוכלוסייה בשנת 2030. שיעור הצעירים עד גיל 19 באוכלוסייה החרדית הוא 58%, שיעור כמעט כפול מזה באוכלוסייה הכללית (30%)⁷⁴.

2. במחקר ב' עלה שבקרב חלק מהחוגים החרדיים קיימת התנגדות לשירות אזרחי הנתפס לעיתים כמסלול הנמצא בכפיפה אחת עם השירות הצבאי, ומופנית כלפיו ביקורת אידיאולוגית, חברתית ודתית; ההתנגדות לשירות קשורה קשר הדוק למטרות המוצהרות של מסלול זה למדינה, לחברה ולקהילה החרדית, כגון הגברת השוויון בנטל על ידי הגדלת חלקם של החרדים המשרתים, חיזוק הקשר והזיקה של המתנדבים למדינה ולמוסדותיה ושילוב גברים חרדים בשוק העבודה. מטרות אלו נתפסות לעיתים כמנוגדות לחלוטין לתפיסת העולם החרדית והנורמות בחברה זו.

יעדים בדבר מספר המתנדבים מהחברה החרדית נחוצים לרשות לשם תכנון והכוונת פעילותה, ולשם הקצאת משאביה לעידוד התנדבות, איתור, הכשרה והשמת מתנדבים מהקבוצות השונות. מומלץ כי הרשות תגבש יעדים למספר מתנדבים לשירות מקרב החרדים. מומלץ לבסס את היעדים על ניתוח מגמות רב-שנתיות בחברה החרדית ומאפייני ההתנדבות בקרבה.

73 יעדים מעודכנים לגיוסם של חרדים ולהצטרפותם לשירות אזרחי נכללו בהצעת חוק ממשלתית לחיקון חוק שירות ביטחון שהוגשה ביולי 2018, כדלהלן: 648 מתנדבים בשנת 2018 ו-700 מתנדבים בשנת 2019. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה, אולם בסוף אותה שנה התפזרה הכנסת, ומאז ועד מועד סיום הביקורת לא קודמה החקיקה.

74 לי כהנר וגלעד מלאך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, "שנתון החברה החרדית בישראל" (2019). נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה מבוססים על נתוני הלמ"ס.



גיל המתנדבים

חוק שירות לאומי-אזרחי נועד להסדיר את שירותם של מתנדבים חרדים המיועדים לשירות ביטחון שהופנו לביצוע שירות לאומי-אזרחי על ידי צה"ל כחלופה לגיוסם לצה"ל.

1. מחקר ב' הצביע על תיקון החקיקה משנת 2014 שהביא לצמצום טווח גיל השירות הרלוונטי (מגיל 21 - 28 לגיל 21 - 24) כסיבה מרכזית לירידה במספר המתנדבים לשירות. לפי המחקר, בכך הצטמצם התמריץ להצטרפות לשירות עבור צעירים חרדים המבינים כי בתוך זמן קצר (שנתיים-שלוש) יוכלו לקבל פטור משירות.

2. על פי חוק שירות ביטחון, שר הביטחון רשאי לפטור מחובת שירות סדיר מלש"ב שמועד ההתייצבות שלו נדחה בצו מדי שנה עד הגיעו לגיל 24, ולאחר מכן רשאי שר הביטחון לפטור אותו מחובת שירות סדיר. על פי התיקון לחוק שירות ביטחון משנת 2014: "נדחה שירותו של מיועד לשירות ביטחון... מזמן לזמן, עד הגיעו לגיל 24, רשאי שר הביטחון לפטור אותו, בצו, מחובת שירות סדיר, ויחולו לגביו הוראות... לעניין שילובו בתעסוקה"⁷⁵. כיוון ששירות אזרחי הוא חלופה לשירות צבאי, הרי שהוא מיועד למי שאינו פטור משירות צבאי.

א. כ-31% מהמתנדבים החרדים ביוני 2020 החלו את השירות לאחר שכבר מלאו להם 24 שנים, ולכן היה ניתן לפטור אותם על פי הוראות החוק משירות צבאי. בסך הכול כללה קבוצה זו כ-370 מתנדבים, רובם - כ-70% - היו בני 25 או יותר, 15 מהם היו בני 28. יוצא אפוא שכשליש מהמתנדבים בוחרים להצטרף לשירות שלא כחלופה לשירות צבאי.

ב. כדי לברר מדוע חרדים בני 24 ומעלה מבקשים להתנדב בשעה שהם יכולים להיות פטורים מחובת גיוס לצבא, יובאו להלן מאפיינים שנאספו בביקורת: 90% מהמתנדבים בני 24 ויותר היו נשואים, 56% מהם עם ילד אחד או יותר. מתנדבים אלה, על פי מחקר ג', הם בדרך כלל בעלי משקי בית בעומס כלכלי רב; יותר מ-90% נשואים לנשים עובדות; אף שהם חרדים, הרי שמשפחתם אינה מעוניינת לחיות כמשפחת אברכים, ואולם הם אינם יכולים להיכנס לשוק העבודה למעט בסף הנמוך מבחינת כישורים והכנסה; רק כ-30% מהם לומדים לתואר אקדמי או לתעודה מקצועית אחרי השירות; 67% מהם מקבלים מלגה כלשהי ממשרד הדתות; חלק מהם דיווחו שהם עבדו או התנדבו במסגרת הגוף המפעיל עוד בטרם הצטרפו לשירות.

במחקר ב' נכתב כי התמיכה בשכר, ההסעות, ההנחות בארנונה ומענקי השחרור דווקא מעכבים את כניסת המתנדבים לשוק העבודה, מכיוון שתגמולים אלה במסגרת השירות מאפשרים למתנדבים לעבוד במשרות חלקיות ללא הכשרה או לימודים ולהתפרנס, בלי צורך לצאת לשוק העבודה באופן מלא. עוד נכתב, בעיקר בנוגע לבני 24 ויותר, כי הרצון להתנדב כרוך גם בניצול הזדמנות לתגמול כלכלי, בעיקר במסלול החברתי ובמסלול הביטחוני בארגונים חרדיים. התגמול עבור ההתנדבות, נכתב במחקר, אף משמש לעיתים כהשלמת שכר עבור המתנדבים שגם עובדים בארגון. עם זאת, ארגון "חברים", הפועל בעבור הרשות לאתר מתנדבים חרדים, להפנות אותם

75 על פי התיקון לחוק משנת 2014.



לשירות וללוות אותם, מסר כי השירות משמש שער כניסה לשוק העבודה למי שטרם הורגלו בו.

ג. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הוא מפנה מלש"בים על פי בקשתם להתנדב לשירות אזרחי גם כאשר גילם הוא 24 ומעלה, וכי כ-29% (147) מהמלש"בים שהופנו לשירות אזרחי בשנת 2019 ו-26% (107) מהמלש"בים שהופנו בשנת 2020 היו בני יותר מ-24. צה"ל ציין שהפניה של מלש"בים בני 27 ומעלה נעשית במקרים חריגים, וכי הגיל המרבי הוא 28. צה"ל הוסיף כי לאחר שהמלש"בים מקבלים פטור מחובת השירות הם מוחזרים לרישומי צה"ל, לשם הפניה לשירות אזרחי. זאת, משום שצה"ל רואה בשירות האזרחי מרכיב משלב ומועיל לחברה, בד בבד עם חיזוק היכולות המקצועיות וההכנה לתעסוקה של המתנדב.

ד. הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אחת הסיבות העיקריות לאי-עמידתה ביעדים בנוגע למספר המתנדבים היא העובדה שעל פי החוק, הפניה לשירות נעשית על ידי הצבא, ולצבא אין תמיד תמריץ לעשות זאת. הרשות הוסיפה בנוגע למתנדבים בני 24 ומעלה כי השיטה הקיימת ולפיה אדם שקיבל פטור משירות צבאי ומבקש להתנדב נדרש "לחזור למעמד של חייב גיוס" כדי שיופנה לשירות, מרתיעה מכיוון שגלום בה חשש מפני גיוס כפוי לצה"ל. לדברי הרשות, שינוי השיטה עשוי לאפשר הגדלה של מספר המתנדבים מקרב חרדים בגילים האלה.

נמצא כי התהליך שנוקט צה"ל כדי להפנות לשירות אזרחי חרדי בן 24 ומעלה, לאחר שכבר פטר אותו מחובת גיוס, הוא החזרתו למעמד של חייב בגיוס רק כדי להפנותו לשירות אזרחי.

מומלץ כי הרשות ואגף כוח אדם בצה"ל יבצעו בחינה סדורה בדבר השפעות ההפניה לשירות על ידי הצבא; בדבר המוטיבציה של מתנדבים חרדים בני 24 ומעלה להתנדב לשירות האזרחי; וכן בדבר השתלבות בוגרי השירות האזרחי החרדים שהתנדבו בגילים אלו בשוק העבודה. בהתאם לממצאי הבחינה יש לפעול להסדרת התנדבותם לשירות האזרחי ולקבוע יעדים לקבוצת גיל זו.

תעריף דמי הכלכלה למתנדבים חרדים

על פי מחקר ב', שחיקת דמי הכלכלה של חלק מהמתנדבים החרדים מהווה חסם להגדלת מספר המתנדבים בשירות האזרחי.

תעריפי דמי הכלכלה לחלק מהמתנדבים החרדים נמוכים מהתעריפים למתנדבים אחרים. זאת, כפועל יוצא מדברי החקיקה השונים שנקבעו לשירות של חרדים ולשירות של שאר המתנדבים.

המודל לחישוב דמי הכלכלה למתנדבים חרדים בשירות האזרחי נקבע על ידי צוות שהקימה הממשלה בדצמבר 2005 בראשות נציג משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר. סכומי דמי הכלכלה שנקבעו אמורים היו ליצור תמריץ לשירות האזרחי ולשמור



על פער סביר בין התשלום לחייל בצבא לבין התשלום למתנדב בשירות, במטרה שלא לשחוק את המסר הערכי שלפיו השירות האזרחי הוא תחליף לשירות הצבאי.⁷⁶

1. בחוק שירות אזרחי שעניינו מתנדבים שאינם מקרב החברה החרדית נקבע⁷⁷ כי השר הממונה, בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה לעבודה, רווחה ובריאות של הכנסת, יקבע את התעריף שלפיו ישלם גוף מפעיל לגוף מוכר בעד הפעלת מתנדב, את רכיבי התעריף ואת סכומי הרכיבים כאמור. במסגרת זו נקבעו גם דמי הכלכלה המשולמים למתנדבים. תעריף דמי הכלכלה של המתנדבים מקרב האוכלוסייה הכללית (מתנדבים שאינם חרדים) צמוד למדד המחירים לצרכן, ובשנת 2020 היה 663 ש"ח למתנדב המקבל ארוחות במקום השירות, ואילו למתנדב הנושא בעצמו בהוצאות תזונתו היה התעריף 784 ש"ח.⁷⁸

2. בחוק שירות לאומי-אזרחי שהסדיר את השירות מקרב החברה החרדית נקבע⁷⁹ כי המשרתים זכאים לדמי כלכלה בשיעורים שיקבע השר, שלא יעלו על דמי הקיום של חייל בשירות חובה. דמי הכלכלה נקבעו בתקנות שירות לאומי-אזרחי (דמי כלכלה והיקף ההשתתפות של גוף מפעיל), התשע"ד-2014 (להלן בפרק זה - התקנות), באופן יחסי לסכומים שמקבל חייל המשרת בעורף, שמצבו המשפחתי זהה. סכומי דמי הכלכלה התקפים במועד הביקורת נקבעו בתקנות בשנת 2014 לאחר מועד חקיקת החוק והם מתעדכנים מדי שנה בהתאם למדד המחירים לצרכן של הלמ"ס.

בלוח 6 מוצגים תעריפי דמי הכלכלה (בש"ח) למתנדבים החרדים מעודכנים לשנת 2020, וגם ביחס לתעריפים בשנת 2010.

76 מבקר המדינה, **דוח שנתי 160ב** (מאי 2010), "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים", עמ' 980 - 981.

77 סעיף 10 לחוק.

78 התעריף למתנדבים אלו אינו תלוי במצבו המשפחתי של המתנדב, אולם רובם המכריע של המתנדבים שאינם מקרב החברה החרדית הם רווקים.

79 סעיפים 8 ו-16(ב) לחוק.



לוח 6: **תעריפי דמי כלכלה חודשיים לפי התקנות בשנת 2020 לעומת שנת 2010 (בש"ח, מעוגלים)**

מאפיין המתנדב	הזכאות בשנת 2010 (40 שעות שבועיות)	הזכאות בשנת 2010, מותאמת ל-30 שעות שבועיות, במחירי 2020	הזכאות בשנת 2020 במסלול החברתי (30 שעות שבועיות במשך שנתיים) ⁸⁰	הזכאות בשנת 2020 במסלול הביטחוני (36 שעות שבועיות במשך שנתיים)
מתנדב חרדי רווק	616	501	403	433
מתנדב חרדי נשוי	1,680	1,367	1,359	3,262
מתנדב חרדי נשוי עם ילד אחד או יותר	2,352	1,914	1,792	3,907

על פי תקנות שירות לאומי-אזרחי (דמי כלכלה והיקף ההשתתפות של גוף מפעיל), תשע"ד-2014, הודעה תש"ף; מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (מאי 2010), "יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים"; רשות השירות הלאומי-אזרחי - תעריף מעודכן ליום 1.1.20 למתנדבים לפי חוק שירות אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי דמי הכלכלה של המתנדבים החרדים הרווקים נמוכים מדמי הכלכלה של מתנדבים אחרים בשירות שאינם חרדים (רוב המתנדבים שאינם חרדים הם רווקים): דמי הכלכלה של המתנדבים החרדים הרווקים במסלול החברתי נמוכים בשיעור של מ-40% עד 50% בהשוואה לתעריפים של מתנדבים אחרים, ובמסלול הביטחוני - מ-35% עד 45%⁸¹.

מהלוח עולה שמשנת 2010 לשנת 2020 התעריף לדמי כלכלה למתנדב רווק במסלול החברתי נשחק במונחים ריאליים בכ-20%, והתעריף לדמי כלכלה למתנדב נשוי עם ילדים נשחק בכ-6%⁸². בנוגע למתנדבים נשואים ללא ילדים אין כמעט פער בין דמי הכלכלה ששולמו בשנת 2010 לאלה ששולמו בשנת 2020. השחיקה הגדולה ביותר חלה אפוא בדמי הכלכלה של המתנדבים הרווקים שהיוו כ-12% מהמתנדבים החרדיים ביוני 2020.

80 במסלול חברתי של 20 שעות במשך 3 שנים רווק יקבל 302 ש"ח, מתנדב נשוי יקבל 906 ש"ח ומתנדב נשוי עם ילד אחד או יותר יקבל 1,198 ש"ח.

81 במסלול החברתי - ההפרש בין 403 ש"ח ל-663 ש"ח ול-784 ש"ח בהתאמה; במסלול הביטחוני - ההפרש בין 403 ש"ח ל-663 ש"ח ול-784 ש"ח בהתאמה.

82 התאמה ל-30 שעות שירות, שיעור עליית מדד של 8.5% משנת 2010 עד 2020.



3. בשנת 2015 הוחלט על העלאת דמי הכלכלה המשולמים לחיילים ב-50% מינואר 2016, ובעקבות כך דמי הקיום לחייל עורפי רווק בשירות סדיר היו 810 ש"ח בחודש⁸³.

הרציונל לקביעת דמי הכלכלה למתנדב חרדי בשיעור נמוך מזה של חייל שמצבו המשפחתי זהה נקבע עוד בשנת 2005 ליצירת תמריץ לשירות האזרחי לצד פער סביר בין התשלום לחייל בצבא לבין התשלום למתנדב בשירות. כאשר הועלו בצורה ניכרת דמי הקיום של החיילים בשנת 2015, גדל מאוד הפער בינם לבין דמי הכלכלה למתנדבים חרדים.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי דמי הכלכלה לרווקים מהחברה החרדית נמוכים יחסית, מכיוון שהמשרתים הרווקים אינם קהל היעד הראשוני של השירות האזרחי, וצה"ל מעדיף להשאיר אותם במסגרתו. לפיכך, השירות נועד בראש ובראשונה למתנדבים נשואים.

על רקע זה ועל רקע ממצאי מחקר ב' בדבר שחיקת דמי הכלכלה של מתנדבים חרדים המהווה חסם להגדלת מספר המתנדבים, מומלץ כי הרשות תבחן שינויים מסוימים בסכומי דמי הכלכלה. זאת בשים לב לדמי הכלכלה המשולמים למתנדבים שאינם חרדים בעלי מאפיינים אישיים דומים המבצעים היקף התנדבות דומה לרבות אפשרותם של המתנדבים החרדים לעבוד במהלך השירות, ולשמירת הפער בין דמי הכלכלה של החיילים ושל המתנדבים. על הרשות להציג את הנתונים והשינויים הנדרשים לפני השר האחראי על השירות לצורך השלמת הסדרת השינויים ככל שיאומצו.

אפקטיביות השירות ותרומתו למתנדב ולחברה

1. הרשות עשתה שני סקרים בקרב בוגרי השירות החרדים, האחרון שבהם ב-2015⁸⁴. בסקר נמצא כי 83% היו מרוצים או מרוצים מאוד מההחלטה להתנדב (ירידה של 5% משנת 2011). 40% מהבוגרים שביטאו חוסר שביעות רצון מהחלטתם להתנדב בסקר משנת 2015 תלו זאת במקום השירות, מצאי קטן מדי של תפקידים מעניינים וחוסר התאמה של מקום השירות למתנדב (לעומת 7% בלבד שתלו זאת בגורמים אלה בשנת 2011).
2. מחקר ב' שנעשה בשנת 2018 והתבסס גם על דיווחיהם של בוגרי השירות האזרחי משנת 2017 הצביע על כך שהמטרות החברתיות והכלכליות שהוצבו לשירות האזרחי של החרדים הושגו במידה מועטה: כ-80% מהמתנדבים החרדים שירתו בארגונים שעל פי המחקר

83 החלטת הממשלה 801, "העלאת דמי הקיום של חיילים בשירות חובה" (6.12.15). בהחלטה זו נקבע שיש לאמץ את המלצות הוועדה שהקימה הממשלה (החלטת הממשלה 364 מ-5.8.15), שלפיהן שכר החיילים יועלה בשיעור של 50% מינואר 2016. המסמך שסיכם את המלצות הוועדה והחלטת הממשלה ודברי ההסבר להחלטה לא התייחסו למתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי או להשפעות על השירות.

84 "סקר בקרב אוכלוסייה ערבית בוגרי שירות לאומי-אזרחי, נערך עבור הרשות באפריל 2015 על ידי מאגר מוחות מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ.



משרתים בעיקר את הציבור החרדי; 16% מהמתנדבים שהשתתפו במחקר דיווחו שיחסם לציבור הלא-חרדי השתנה לטובה בעקבות השירות.

מחקר ב' העלה עוד כי 47% מבוגרי השירות שהשיבו השתלבו בשוק העבודה; כ-80% מהבוגרים שהשיבו לא השתלבו במסגרות ללימודי מקצוע או ללימודים גבוהים והם עסקו במשלחי יד שהוגדרו במחקר "בלתי מקצועיים"; כ-55% מהבוגרים שהשיבו דיווחו שהשירות לא סיפק להם נקודת זינוק לשוק העבודה.

מסקנות המחקר היו כי השירות אינו מגדיל את השוויון בנטל ולא תורם בהכרח להגברת הסולידריות והלכידות החברתית המצופה ממנו; הוא אינו מוביל לתועלות משמעותיות למתנדב אלא מאפשר מוצא נוח למי שמעוניין למלא את חובת השירות "באופן זניח"; השירות אינו מסייע באופן משמעותי לשיפור ההשכלה הפורמלית של בוגריו בהשוואה לגברים אחרים בחברה החרדית, ואין בו כדי להגדיל את הסיכוי לרכישת מיומנויות תעסוקה או כישורי עבודה.

עם זאת, ארגון "חברים" מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי השירות האזרחי משמש גשר לעולם העבודה לאלו המעוניינים לצבור ניסיון תעסוקתי ולהשתלב בגופים ביטחוניים וממשלתיים. הארגון הוסיף כי השירות מגביר את השוויון בנטל, מכיוון שבלעדיו אותם מתנדבים לא היו משרתים כלל. עוד הוסיף הארגון כי יש מקום לאפשר התנדבות לשירות אזרחי עד גיל 29, מאחר שהדבר יאפשר לצעירים חרדים רבים יותר להשתלב בשוק העבודה.

3. באמצע שנת 2019 החלה הרשות לגבש תוכנית פעולה לפיתוח מסלולי שירות מקצועיים, משמעותיים ובעלי פוטנציאל השתכרות גבוה עבור בני השירות החרדים, ולצורך הזה אף התקשרה עם יועץ.

במסגרת זו, ביוני 2019 החלה הרשות לקדם מסלול נוסף למתנדבים מקרב החברה החרדית במסלול טכנולוגי, מתוך הבנה שהוא בעל אופק תעסוקתי למתנדב אחרי סיום השירות. על פי התכנון, מספר שעות ההתנדבות בשבוע במסלול זה יהיה גבוה יותר (35 - 40 שעות), דמי הכלכלה יהיו גבוהים מאלה שבשנת 2020 והמתנדבים יוכשרו בתחילת תקופת השירות. תוספת המסלול הזה - "שירות אזרחי ציבורי-מקצועי" - נכללה בטיטת חוק ההסדרים לשנת 2020 שהפיץ משרד האוצר להערות הציבור. במועד סיום הביקורת חוק ההסדרים לשנת 2020 טרם חוקק.

מהסקרים שביצעה הרשות ומהמחקרים האמורים עולה כי מטרות מרכזיות של השירות - חיזוק יכולותיו המקצועיות של המתנדב והכנתו לתעסוקה בעתיד, העלאת שיעור התעסוקה בחברה החרדית וחיזוק הקשר של האזרח הצעיר עם החברה והמדינה - מומשו במידה מוגבלת בכל הנוגע למתנדבים חרדים. יצוין כי דעות אחרות עלו מארגון "חברים" המפעיל עבור הרשות את המתנדבים מקרב החברה החרדית.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת הרשות לקידום מסלול טכנולוגי למתנדבים מקרב החברה החרדית וממליץ לרשות להשלים הסדרת מסלול זה. זאת על הרשות לעשות לצד בחינה סדורה ותקופתית של מסלולי ההתנדבות הקיימים כיום למתנדבים מהחברה החרדית לשם הגברת האפקטיביות של ההתנדבות בקרב החברה החרדית בהתאם למטרות שהיו בסיס להחלטת הממשלה משנת 2013. בבחינה זו מוצע להתייחס גם לפיזורם של מתנדבים חרדים בין מאות מקומות שירות. מומלץ כי הרשות תבחן עריכת מחקרים מלווים, בפרט לתוכנית ההתנדבות של המתנדבים מהחברה החרדית, לשם עמידה על החסמים במימושה והתרחבותה, לשם קביעת יעדים ריאליים וכבסיס לקבלת החלטות עתידיות.

הערכת העלות של הפעלת השירות לעומת הערכת תועלתו הכלכלית

משרד מבקר המדינה בדק את התועלת הכלכלית של השירות בקרב שתי קבוצות של מתנדבים - מהחברה הערבית ומהחברה החרדית. זאת באמצעות השוואה בין הערכת עלויות השירות ובין הערכת התועלות שניתן להפיק ממנו. הבדיקה נעשתה בידי יועץ כלכלי בעבור משרד מבקר המדינה. יצוין כי העלויות והתועלות חושבו במישור המשקי; בבדיקה לא הובאו בחשבון תועלות שאינן כלכליות, דוגמת תועלות חברתיות; לצורך חישוב התועלות הושוו נתונים על המתנדבים לנתונים על כלל המשתתפים לחברה הנבחנת (ערבית או חרדית) מקרב קבוצות הגיל הרלוונטיות.

מתודולוגיה

1. הבדיקה הכלכלית התבססה, בין היתר, על נתוני הרשות בנוגע למספר המתנדבים לשירות בשנים 2015 - 2019⁸⁵; תעריף דמי הכלכלה למתנדבים בשנים 2018 ו-2019; נתונים מהמוסד לביטוח לאומי בדבר שכר, תעסוקה וקצבאות של מתנדבים מהחברה הערבית והחברה החרדית בשירות בשנים 2010 - 2014 שגילם היה בין 25 ל-35 בדצמבר 2019; נתונים בנוגע לזכויות ולהטבות שהמדינה מעניקה למשרתים בשירות ולמסיימי השירות; ונתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) על שיעורי תעסוקה ואבטלה בקרב החברה הערבית והחברה החרדית.

85 לרבות נתונים על פילוח המתנדבים החרדים לפי מסלולי שירות בהתאם למצבם המשפחתי בשנים 2018 ו-2019.



2. עלויות השירות כללו את המרכיבים האלה:

א. עלויות שמקורן בהפעלת המתנדבים - דמי הכלכלה המשולמים למתנדבים והתשלום של הרשות והגופים המפעילים לגופים המוכרים בעד הוצאות תפעול (להלן - עלויות שירות).

ב. עלויות ההטבות המשולמות למתנדבים לאחר סיום תקופת השירות - מענק שחרור, פיקדון, הטבות בתשלומי מיסים וסיוע בשכר לימוד.

3. התועלות הנובעות מהשירות כללו את המרכיבים האלה:

א. השכר שצפוי המתנדב לקבל בשנות עבודתו לאחר תקופת ההתנדבות, יחסית לשכרם של שאר העובדים באותה חברה⁸⁶.

ב. ערך השירות הישיר של המתנדב, אשר חושב על פי השכר שהיה מקבל אילו ביצע את התנדבותו כעבודה בשכר.

ג. הפסד התוצר האלטרנטיבי עקב כך שהמתנדב לא עבד בתקופת השירות.

ד. החיסכון למדינה בשל אי-תשלום תשלומי קצבאות בגין ההתנדבות, לרבות אי-תשלום קצבת הבטחת הכנסה וקצבת לימודים בכולל.

4. הבדיקה הכלכלית התבססה גם על נתוני המוסד לביטוח לאומי, מכיוון שנתוני הרשות לתקופה הרלוונטית היו חלקיים בלבד. לנוכח מגבלה זו, לא היה אפשר לפלח את אוכלוסיית המתנדבים לפי פרמטרים כגון אזורי מגורים ומוסדות החינוך שבהם למדו. ואולם על אף מגבלה זו, ממצאי הבדיקה משקפים את עלויות השירות ואת התועלות שניתן להפיק ממנו ומאפשרים להסיק מסקנות בדבר כדאיות השירות של מתנדבים מקרב החברה הערבית והחברה החרדית בהיבט הכלכלי.

סיכום ממצאי הבדיקה

בלוח 7 שלהלן מוצג סיכום של ממצאי הבדיקה הכלכלית לשנת 2019, הנוגעים למתנדבים גברים מקרב החברה החרדית⁸⁷ ולמתנדבות נשים מקרב החברה הערבית⁸⁸. ללוח נלווים ביאורים בנוגע לרכיבי התחשיב שבוצע.

86 מהוון בשיעור היוון של 5% לפרק זמן של 40 שנה.

87 כלל המתנדבים החרדים הם גברים.

88 שיעור הנשים מכלל המתנדבים בחברה הערבית הוא כ-90%, ועל כן הבדיקה בוצעה רק לגביהן.



לוח 7: העלויות והתועלות המשקיות הנובעות מהפעלת מתנדבים
מקרב החברה החרדית ומתנדבות מקרב החברה הערבית
בשנת 2019 (מעוגל, באלפי ש"ח)

הרכיב		גברים מהחברה החרדית	נשים מהחברה הערבית	מס' הביאור
מספר המתנדבים				
סך העלות הישירה הממוצעת להפעלת מתנדב בתקופת השירות		65.4	24.7	1
סך עלות ההטבות למתנדב		25.7	18.2	2
עלות שירות כוללת ממוצעת למתנדב		91.1	42.9	
תוספת ההשתכרות במהלך חיי העבודה (PV) ⁸⁹		*402	חלופה 1: 105 חלופה 2: -0.9**	3
ערך השירות הישיר של המתנדב על פי שתי הנחות: השירות שקול למשרה שהשכר בעדה הוא 50% משכר המינימום; וכן שקול למשרה שהשכר בעדה הוא 75% משכר המינימום		97 - 64.7	77.5 - 51.7	4
הפסד התוצר האלטרנטיבי בתקופת השירות		0	-19	5
חיסכון בתשלומי קצבאות בתקופת השירות		***13.8	1.9	6
תועלת כוללת ממוצעת למתנדב		480.5 - 150.8	165.4 - 35.5	
סה"כ התועלת הממוצעת נטו מהשירות למתנדב (עודף התועלת על העלות)		421.7 - 389.4	122.5 - (-9.2)	

על פי הבדיקה הכלכלית, דצמבר 2020.

* 261,000 ש"ח למתנדבים בני 25 עד 35, ו-141,000 ש"ח לבני 35 ומעלה.

** חלופה 1 מסתמכת על ההנחה שצפוי גידול בשיעור התעסוקה, וחלופה 2 - על ההנחה שצפוי הן גידול בשיעור התעסוקה והן שינוי בשכר.

*** למתנדבים חרדים: הבטחת הכנסה - 700 ש"ח; קצבת לימודים בכולל - 13,100 ש"ח. למתנדבות ערביות: קצבת הבטחת הכנסה בלבד.



1. **סך העלות הישירה הממוצעת להפעלת מתנדב בתקופת השירות כולל:** דמי כלכלה המשולמים למתנדב⁹⁰ ועלויות תפעול ובהן, דמי נסיעות, ביטוחים, שכר רכזים ותקורות, המשולמות על ידי הרשות והגופים הציבוריים המפעילים את המתנדבים. מסכום זה קוזזו תשלומי הביטוח הלאומי עבור מתנדבים שעובדים בתקופת התנדבותם⁹¹. על מנת לאמוד את סך העלויות הישירות לתקופת השירות כולה, הוכפלה העלות הישירה החודשית של המתנדבים מהחברה החרדית במספר חודשי ההתנדבות של המתנדב בהתאם למסלול ההתנדבות שבו הוא משרת. אשר למתנדבות מהחברה הערבית, עלות השירות השנתית שלהן הוכפלה ב-1.3, בהתבסס על הנחה שתוקפה בבדיקה הכלכלית ולפיה כ-30% מהמתנדבות הערביות מתנדבות במשך שנתיים.

2. **סך עלות ההטבות למתנדב כולל:** מענקי שחרור ופיקדונות לחיילים משוחררים, המשולמים בהתאם למסלול השירות (בקרבת המתנדבים מהחברה החרדית) ולתקופת השירות (בקרבת מתנדבים משתי הקבוצות); הטבות מס - בערך של נקודת זיכוי אחת ששוויה 218 ש"ח, המוכפלת בשיעור המועסקים מהחברה החרדית למשך שלוש שנים⁹²; סיוע בשכר לימוד⁹³; והטבה בארנונה הניתנת למתנדבות מהחברה הערבית עד שנה לאחר סיום ההתנדבות⁹⁴.

3. תוספת ההשתכרות במהלך חיי העבודה של המתנדב (PV)

א. **מתנדבים מהחברה החרדית:** כ-69% מהמתנדבים בשנים 2010 - 2014 שגילם היה 25 - 35 בסוף שנת 2019 היו מועסקים במועד זה, ואילו בכלל החברה החרדית רק 44% מהגברים בגיל זה היו מועסקים באותו מועד. דהיינו שיעור הגברים החרדים המועסקים שהתנדבו לשירות היה גדול ב-25% מכלל הגברים בקבוצת גיל זו מקרב החברה החרדית. השירות תרם אפוא לגידול הניכר (בשיעור של כ-57%) בשיעור המועסקים החרדים.

90 דמי הכלכלה של מתנדב מהחברה החרדית נקבעים בהתאם למסלול השירות שלו ולמצבו המשפחתי. למתנדבות מהחברה הערבית שיעור דמי הכלכלה אחיד.

91 מתנדבים מהחברה החרדית זכאים לעבוד בתקופת השירות. בשנת 2018 הוערך מספר המתנדבים העובדים בכ-440 בהתאם למספר חודשי מדגם מהמחצית הראשונה של שנה זו.

92 החישוב התבסס על נתוני הביטוח הלאומי ועל המשתמע מהם: בדצמבר 2019 היה השכר הממוצע של גברים חרדים שהתנדבו לשירות אזרחי 8,815 ש"ח, והמועסק היה חייב במס גם לאחר מימוש נקודות הזיכוי האחרות; שיעור המועסקים היה באותה שנה 69%; השכר הממוצע של נשים ערביות שהתנדבו לשירות אזרחי היה באותה שנה 5,378 ש"ח; השכר היה נמוך מהשכר המינימלי החייב בתשלום מס, ולכן ההטבה אינה רלוונטית.

93 לגבי מתנדבים מהחברה החרדית: הסכום חושב לפי שיעור הנחה של 85% משכר לימוד אקדמי בסך 10,200 ש"ח; על פי נתוני הלמ"ס, שיעור הגברים האקדמאים מקרב כלל האקדמאים בחברה החרדית באותה שנה היה 27%. לגבי מתנדבות מהחברה הערבית: חושבה הטבה בשכר הלימוד בסך 6,379 ש"ח (שכר לימוד ממוצע לשנה בסך 10,200 ש"ח ושווי של מחצית שכר לימוד לשנה למשך שלוש שנים), ובתנאי שהשירות ארך שנתיים. שירות למשך שנה מזכה במחצית ההטבה. שיעור המימוש חושב על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2018 - 37% מהנשים הערביות שגילן 18 - 24 היו מועסקות במוסדות להשכלה גבוהה או למדו בהן.

94 הפטור מארנונה ניתן עבור 70 מ"ר משטח הדירה ותעריף של 34.79 ש"ח למ"ר של מבנה מגורים (בהתאם לתעריפי מינימום של משרד הפנים לשנת 2019). ההטבה חושבה לפי שיעור מימוש של 20%, שהוא שיעור הנשים מהחברה הערבית הנשואות שגילן 18 - 24, לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018. זאת בהתבסס על ההנחה כי בחברה זו אישה לא נשואה גרה בבית הוריה והבית אינו בבעלותה.



מנתוני הביטוח הלאומי לדצמבר 2019 עולה כי השכר החודשי הממוצע שקיבל גבר מהחברה החרדית בקבוצת הגיל האמורה שלא שירת כמתנדב היה 7,372 ש"ח, ואילו גבר מהחברה החרדית ששירת כמתנדב קיבל בעשר שנות עבודתו הראשונות שכר חודשי ממוצע בסך 8,815 ש"ח - תוספת בסך 1,443 ש"ח (ששיעורה כ-20% מהשכר), ובשנים שלאחר מכן קיבל תוספת של 776 (כ-10.5% מהשכר). הבדיקה הכלכלית מעידה אפוא כי השירות הוא גורם המגדיל במידה ניכרת את ההכנסה של גבר מהחברה החרדית במשך שנות עבודתו לעומת ההכנסה של כלל הגברים החרדים⁹⁵.

ב. **מתנדבות מהחברה הערבית:** כ-59% מהמתנדבות בשנים 2010 - 2014 שגילן היה 25-35 בסוף שנת 2019 היו מועסקות במועד זה, ואילו בקרב כלל הנשים בחברה הערבית בנות גילן רק 50% היו מועסקות. דהיינו שיעור הנשים המועסקות מהחברה הערבית שהתנדבו לשירות היה גדול ב-9% מכלל הנשים בקבוצת גיל זו מקרב החברה הערבית. השירות תרם אפוא לגידול (בשיעור של כ-18%) בשיעור המועסקות הערביות.

השכר החודשי הממוצע של נשים מהחברה הערבית בקבוצת הגיל האמורה שהתנדבו לשירות הוא 5,378 ש"ח, לעומת שכר חודשי ממוצע של 6,412 ש"ח לכלל הנשים בגילן מהחברה הערבית. עולה אפוא כי לכאורה ההתנדבות לשירות אינה מקנה תוספת שכר, אלא להפך. עם זאת, יצוין כי על פי הבדיקה הכלכלית יש כמה סיבות אפשריות לפער בשכר. לדוגמה: מרבית המתנדבות הערביות מתנדבות לשרת בתחום החינוך, שבו השכר נמוך יחסית (ראו להלן גם בדוח בפרק "התנדבות בקרב החברה הערבית").

4. **ערך השירות הישיר של המתנדב:** השוואה לשכר התיאורטי שהיה מקבל המתנדב אילו ביצע את עבודתו ההתנדבותית בשכר. כיוון שהשירות אינו תחליף לעבודה קיימת, נאמד ערך השירות של המתנדבים בשיעור של 50% - 70% משכר המינימום.

5. **הפסד התוצר האלטרנטיבי בתקופת השירות:** השכר שהמתנדב היה מרוויח אילו לא התנדב, אלא היה חלק מכוח העבודה. אשר למתנדבים מהחברה החרדית, מאחר שמתנדב בגיל השירות אינו רשאי לעבוד (ראו להלן), ממילא אין הפסד של תוצר אלטרנטיבי. לגבי מתנדבת מהחברה הערבית, בהנחה שהיא הייתה עובדת ומקבלת את השכר הממוצע במשק לנשים שכירות עד גיל 24 (מהחברה הערבית), הפסד התוצר היה 4,368 ש"ח⁹⁶. בהתחשב בכך ששיעור המועסקות בקרב הנשים ערביות בנות 18 - 24 היה 29% לשנת 2018, על פי נתוני הלמ"ס, הפסד התוצר האלטרנטיבי למתנדבת הסתכם בכ-19,000 ש"ח לכל תקופת השירות.

6. **חיסכון בתשלומי קצבאות בתקופת השירות:** על פי הבדיקה הכלכלית היה חיסכון זניח (בסך 684 ש"ח) בתשלומי קצבת הבטחת הכנסה למתנדב מהחברה החרדית לכל תקופת השירות לעומת מי שאינו מתנדב, וכן חיסכון של כ-23,100 ש"ח בתשלומי קצבת

95 היוון בשיעור 5% לפרק זמן של 40 שנה. התחשב בחלק לשתי תקופות - גיל 25 - 35 וגיל 35 ומעלה.

96 שכר העובדת בסך 3,360 ש"ח בתוספת עלויות למעביד בסך 30%.



לימודים בכולל. אשר למתנדבות מהחברה הערבית, החיסכון בתשלומי קצבת הבטחת הכנסה לכל תקופת השירות הסתכם ב-1,904 ש"ח.



על פי הבדיקה הכלכלית, עלות ההשקעה בשירות של מתנדבים מקרב החברה החרדית מוחזרת למדינה במשך השנים. שכן, שיעור הגברים החרדים המועסקים בסוף שנת 2019 שהתנדבו לשירות היה גדול ב-25% משיעור כלל הגברים החרדים המועסקים בקבוצת גיל זו, ושכרם החודשי הממוצע היה 8,815 ש"ח לעומת 7,372 ש"ח, בהתאמה. יצוין כי על מנת להשיג איזון בין ההשקעה בשירות לתועלת המופקת ממנו, די להגדיל את שיעור התעסוקה של גברים חרדים ב-5%, ודי בתוספת של 642 ש"ח לשכרם.

עוד עולה מהבדיקה הכלכלית כי על מנת להחזיר למדינה את ההשקעה בשירות של המתנדבות מהמגזר הערבי ולהשיג איזון בין ההשקעה בשירות לתועלת ממנו, נדרשת תוספת שכר של 209 ש"ח בחודש במשך חיי העבודה של המתנדבת (אף שבפועל שכרן קטן ב-1,034 ש"ח) או לחלופין - גידול של 3.9% בתעסוקה (לעומת גידול של 9% בפועל). בהתאם, ממצאי המחקר הכלכלי בכל הנוגע לתועלת הכלכלית של העסקת מתנדבות מהמגזר הערבי לא מובהקים, הגם ששיקפו בעיקרם עודף תועלת חיובי.

ממצאי הבדיקה הכלכלית מלמדים אפוא כי עודף התועלת על העלות בהפעלת מתנדב מהחברה החרדית הוא בממוצע בטווח של 389,000 - 422,000 ש"ח, כלומר, ההתנדבות של גברים חרדים בשירות מניבה תועלת משקית כלכלית, בעיקר עקב גידול בשיעורי התעסוקה והשכר יחסית לגברים חרדים מועסקים אחרים. ממצאי הבדיקה הכלכלית בנוגע למתנדבות מהחברה הערבית אינם מובהקים: עודף התועלת על העלות הוא בממוצע בטווח של (-9,000) - 123,000 ש"ח. עם זאת, הטווח של עודף התועלת על העלות הוא חיובי ברובו, וכדי לחדד את המסקנות נדרש מחקר נוסף המבוסס על נתונים המאפשרים פילוח של אוכלוסיית מתנדבות זו לתתי-קבוצות.

השירות האזרחי כרוך בהשקעת משאבים ניכרת של המדינה, שהרי ההתנדבות מקרב החברה הערבית והחברה החרדית ממומנת כמעט במלואה מתקציב המדינה. לפיכך יש מקום שהרשות תשלים את הבדיקה הכלכלית בנוגע לתתי-קבוצות של מתנדבות מהחברה הערבית וכן בנוגע לקבוצות מתנדבים אחרות, שהכדאיות הכלכלית של הפעלתן טרם נבדקה, תבצע בדיקות אלו באופן עיתי ותציג את תוצאותיהן לציבור כחלק מדיווחיה. ראוי כי ממצאי בדיקות אלו ישמשו את הרשות בין היתר בפעולותיה, לעידוד ההתנדבות בקרב האוכלוסייה החרדית ולהרחבה של מסגרות ההתנדבות בעבור אוכלוסייה זו וכי בנוגע לאוכלוסייה הערבית הרשות תבחן דרכים להגביר את התועלות הכלכליות בקרב המתנדבות והמתנדבים, ובכלל זה באמצעות קניית כלים למתנדבות ולמתנדבים להשתלב בתחומי תעסוקה שניבו להם הכנסות עתידיות גבוהות יותר והשתלבות מיטבית בשוק התעסוקה.



פיקוח ובקרה על הפעלת השירות

אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות הוא לבצע בקרה ופיקוח על הפעילות בתחום השירות האזרחי ועל הגופים המוכרים, הגופים המפעילים והמתנדבים⁹⁷. בשנת 2017 תפקיד זה עוגן בחוק שירות אזרחי.

מסמכים שמסרה הרשות למשרד מבקר המדינה לצורך הבהרת פעולותיה כמפקחת על השירות האזרחי וכמבקרת את עבודת הגופים האמורים עולה כי היא עוסקת בעיקר בבחינה ואישור של גופים מפעילים; בבדיקת איש של משרות המתנדבים בגופים המפעילים; בבדיקה של בקשות הנוגעות למתנדבים (בקשות לאישורי עבודה, לימודים, אישורים רפואיים, בקשות להפחתת שעות התנדבות ובקשות הנוגעות לרציפות השירות); בבדיקת הנוכחות של המתנדבים במקומות השירות; בביצוע בקורות בדירות השירות אל מול דרישות התשלום של הגופים המוכרים עבור החזקתן.

תשתית המידע המשמשת לפיקוח ובקרה

לצורך מילוי תפקידי הרשות בתחום הפיקוח והבקרה זקוקה הרשות למידע מלא ומעודכן על המתנדב, הגוף המוכר המטפל בו, הגוף המפעיל ומקום השירות שבו הוא מתנדב. את המידע על המתנדבים, הגופים המפעילים אותם ומקומות השירות מרכזת במסד נתוני המתנדבים. ביוני 2019 הרשות החליפה את המערכת הממוחשבת לניהול מסד הנתונים בעיקר כדי לספק לרשות כלי משופר לבקרה ושליטה על פעולות הגופים המוכרים ועל פרטי המתנדבים. כלי זה מספק מידע לדוגמה על הקצאת המתנדבים לגופים המפעילים, על התחומים השונים (כגון חינוך), על מקומות השירות ועל שעות ההתנדבות.

1. במהלך הביקורת מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה שלוש פעמים את מסד הנתונים על המתנדבים הפעילים לשנת התש"ף, בחלוקה בין מתנדבים מתוקף חוק השירות הלאומי-אזרחי ובין מתנדבים מתוקף חוק שירות אזרחי.

נמצא כי במסד הנתונים היה חסר מידע. במסד הנתונים ממרץ 2020 חסרו נתונים בנוגע לכשליש מהמתנדבים (5,900), לדוגמה על זהות הגוף המפעיל, על מקומות השירות ועל יישוב המגורים; במסד הנתונים ממאי 2020 חסרו נתונים בנוגע לכ-8% מהמתנדבים (1,400), לדוגמה על יישוב מקום השירות ועל יישוב המגורים; במסד הנתונים מיוני 2020 צומצם החסר בנתונים לכ-3% מהמתנדבים (580), לדוגמה על יישוב מקום השירות. הרשות השלימה במידת-מה את הנתונים במסד זה באמצעות המידע המצוי בידי הגופים המוכרים.

97 החלטת הממשלה 2295, "הקמת מינהלה לשירות אזרחי לאומי בישראל" (19.8.07). כאמור, בחוק שירות לאומי-אזרחי משנת 2014 נקבע כי יראו במינהלת השירות האזרחי רשות השירות הלאומי-אזרחי.



2. נמצא כי במסד הנתונים של הרשות על המתנדבים אין מידע על תחומי הפעילות של המתנדבים (כגון חינוך, רווחה ובריאות). אומנם רישום הגוף המפעיל עשוי לתת אינדיקציה על תחום ההתנדבות, כמו למשל משרד החינוך, ואולם כשליש מהמתנדבים (כ-5,400) מועסקים ישירות בידי הרשות (בעיקר מתנדבים מהחברה הערבית, מתנדבים עם מוגבלות ונוער במצוקה), ולגביהם גם אינדיקציה כזו לא קיימת. לבקשת משרד מבקר המדינה הרשות העבירה נתונים על תחומי הפעילות של מתנדבים פעילים מקרב החברה הערבית, נתונים שאינם נכללים במסד הנתונים האמור על המתנדבים אלא קובצו ידנית ממקורות שונים.

על הרשות לנהל קובצי מידע מלאים ומדויקים על כלל המתנדבים, לרבות מידע הרלוונטי לפיקוח ובקרה, ובין היתר על מקומות השירות ותחומי ההתנדבות.

3. על פי חוק שירות אזרחי מ-2017 הרשות מוסמכת לאשר גופים כגופים מפעילים בתנאי שהם עומדים בתנאים שהוגדרו בחוק, לרבות תחומי פעילותם. לגבי גופים שכבר שימשו באותה עת כגופים מפעילים נקבעו הוראות מעבר, ולפיהן יש להסדיר את אישורו ורישומם של גוף שהפעיל מתנדבים ערב תחולת החוק עד ליום 1.9.2019.⁹⁸

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, כשנה לאחר המועד שנקבע בחוק, טרם אישרה הרשות 186 גופים מפעילים שפעלו טרם כניסתו של החוק לתוקף וטרם סיימה את רישומם של 213 גופים מפעילים נוספים שכבר אושרו (כמפורט בלוח שלהלן). בשנה זו כל הגופים האלה שימשו כגופים מפעילים. אי-הסדרת רישומם של הגופים המפעילים כנדרש אינו מאפשר לרשות לוודא כי כל הגופים המפעילים עומדים בתנאים שהוגדרו בחוק.

במהלך התקופה שבה טרם הוסדר רישומם של הגופים המפעילים נתנה הרשות לגופים אלה קודים זמניים במערכת הממוחשבת שכוללת גם את מסד הנתונים על המתנדבים, על פי המפורט בלוח 8.



לוח 8: גופים מפעילים שקיבלו קוד זמני במערכת

קוד מקום השירות	מקום השירות	מספר המתנדבים בגופים אלה
55555	מקום שירות ציבורי שאושר אך טרם קיבל קוד קבוע	200
66666	מקום שירות לא-ציבורי שטרם אושר	34
77777	מקום שירות ציבורי שטרם אושר	152
88888	מקום שירות לא-ציבורי שאושר וטרם קיבל קוד קבוע	13
סה"כ		399

על פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנוגע למתנדבים בגופים המפעילים האלה (כ-2.5% מהמתנדבים), מסד הנתונים של הרשות חסר אפוא מידע בדבר זהות הגוף המפעיל. משכך אין בידה גם מידע על מקום השירות של המתנדב והישוב שבו הוא משרת.

על הרשות להשלים בחינה ואישור של כל הגופים המפעילים, ובכלל זה של קרוב ל-200 הגופים המפעילים שפעלו טרם כניסתו של החוק לתוקף. על הרשות לעדכן בהתאם את מסד הנתונים בדבר גופים אלו לשם טיוב הפיקוח של הרשות על כל המתנדבים והגופים המפעילים.

ממצאי הפרק מצביעים על כך שבסיס הנתונים של הרשות חסר. פעולת תיקון בתחום זה תתרום לטיוב הפיקוח של הרשות על הפעלת השירות.

פיקוח ובקרה על הפעילות בשטח

הרשות מבצעת את עיקר הבקרה על הגופים המוכרים והמפעילים ועל המתנדבים באמצעות חברה קבלנית. באפריל 2015 התקשרה הרשות בהסכם עם החברה לצורך קבלת שירותי דיווח ובקרה על "מערכת השירות הלאומי-אזרחי" החל מספטמבר 2015 ועד מרץ 2016. בהמשך האריכה הרשות את ההסכם לתקופות נוספות שהאחרונה בהן היא עד לאפריל 2020⁹⁹. בהסכם

99 תקופת ההסכם בכל שנה היא מתחילת חודש מאי עד סוף חודש אפריל שלאחריו.



על נספחיו פורטו סוגי הבקורות הנדרשות ומספר הבקורות מכל סוג: בקורות במקומות השירות ובדירות המסופקות למתנדבים ובקורות בקורסי עברית.

1. על פי ההסכם, על החברה לקיים כ-10,500 בקורות בסך הכול במהלך שנת עבודה - כ-8,000 בקורות על מקומות שירות וכ-2,500 בקורות על הכשרות וקורסים למתנדבים. ובהמשך, העריכה הרשות את מספר הבקורות הנדרשות בשנה בכ-20,000. על פי דוח הפעילות של החברה לשנת 2019, היא ביצעה כ-16,400 בקורות: 77% מהן על נוכחות המתנדבים; 20% על הכשרות וקורסים; ו-3% על דירות המגורים.

נמצא כי תוכנית הפיקוח והבקרה של הרשות על הגופים המוכרים, הגופים המפעילים והמתנדבים התבססה על פעילות הבקרה בשטח של חברת הבקרה הקבלנית. על פי דוחות ביצוע שהגישה החברה לרשות, החברה בדקה את נוכחות המתנדבים במקומות השירות, את דירות השירות שהגופים המוכרים מעמידים לרשות המתנדבים ואת הקורסים ללימוד עברית למתנדבים שהרשות מפעילה. על פי התוכנית, חלק מהבקרה נעשתה בביקורים מתואמים בשטח עם הגופים המוכרים, וחלק בביקורי פתע. תוכנית הפיקוח והבקרה לא כללה נושאים נוספים בהפעלת השירות, לדוגמה שיבוץ המתנדבים לתפקידים השונים, ההתנהלות הכספית של הגופים המוכרים, פעילות הרכזות והרכזים שמלווים את המתנדבים ותוכני התפקידים של המתנדבים.

2. בהסכם שבין הרשות לחברה הקבלנית נקבע שעל החברה להגיש לרשות תוכנית עבודה שנתית בחודש אוקטובר שלפני תחילת שנת העבודה, לצורך בחינה ואישור.

נמצא שבידי הרשות לא היו תוכניות העבודה של החברה הקבלנית לשנת העבודה 2017 - 2018 ו-2018 - 2019. בידי הרשות הייתה תוכנית עבודה שנתית ממאי 2019 עד אפריל 2020, אולם הרשות לא אישרה אותה מראש.

הרשות מסרה במהלך הביקורת כי התקיימו מפגשים עם נציגי החברה הקבלנית והוצגו בהם תוכניות העבודה, וציינה כי אין תיעוד למפגשים אלה או לתוכניות שהוגשו.

על הרשות להרחיב את הבקרה והפיקוח המבוצעים על ידה כך שיכללו גם פיקוח על שיבוץ המתנדבים לתפקידים השונים, על ההתנהלות הכספית של הגופים המוכרים, על פעילות הרכזות והרכזים שמלווים את המתנדבים ועל תוכני התפקידים של המתנדבים. על הרשות לבחון מראש את תוכנית העבודה שמציעה החברה הקבלנית ולאשרה כנדרש בהסכם.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי זה יותר משנה היא נמצאת בתהליך אסטרטגי לצורך הבניה מחדש של פעילותה, לרבות טיפול ברוב הליקויים שעלו בביקורת, וכמו כן היא מגבשת מודל מתכונת חדשה במטרה להבנות את הליך הפיקוח והבקרה.



הטיפול בנושאי הפרט של המתנדבים

הטיפול בפניות המתנדבים

על פי חוק שירות אזרחי¹⁰⁰ על מנכ"ל הרשות למנות עובד של הרשות לתפקיד ממונה על פניות הציבור (להלן - הממונה). תפקיד הממונה לברר את פניות הציבור ובכלל זה את פניות מקבלי השירות מהגופים המפעילים בנוגע לשירות וכן פניות ממתנדבים. לאחר בדיקת הפנייה, אם מצא הממונה שהפנייה מוצדקת, עליו להודיע על כך לפונה, לגוף המוכר, לגוף המפעיל ולמתנדב הנוגעים בדבר, ולפרט בהודעתו את ממצאי הבירור והמלצותיו בדבר הדרכים לתיקון הליקוי שמצא. אם מצא הממונה שהפנייה איננה מוצדקת או שאיננה ראויה לבירור, יודיע על כך לפונה. עוד נקבע בחוק כי השר הממונה על השירות רשאי לקבוע הוראות לעניין דרך הפנייה לממונה¹⁰¹, אופן בירור הפניות והמועדים לבירורן.

על פי נתונים משוערים שהעבירה הרשות במאי 2020 היא קיבלה בממוצע כ-300 פניות בשבוע ממועמדים להתנדבות, מתנדבים פוטנציאליים ובני משפחתם, ובתקופות מסוימות, כמו בתחילת שנת השירות, מספר התלונות הממוצע אף גבוה יותר. יוצא אפוא שהרשות מקבלת כ-15,000 פניות בשנה בקירוב¹⁰². יצוין כי באותה עת הרשות לא ריכזה נתונים ולא פרסמה דוח שנתי שעניינם פניות שהתקבלו באותה שנה.

במהלך הביקורת הרשות החלה להפעיל מערכת ממוחשבת לניהול פניות מהציבור, לרבות ממשקים ממוחשבים עם גופים מוכרים. נכון לתקופה שלאחר סיום הביקורת, נובמבר 2020, המערכת הייתה בשלב הטמעה, לרבות הזנת הפניות לתוכה.

1. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹⁰³ נקבע בנוגע להתקנת תקנות: "שר או רשות אחרת שהוענקה להם סמכות להתקין תקנות, חייבים לנקוט יוזמה תוך זמן סביר לאחר שהחוק העניק סמכות זאת, ולשקול מתי וכיצד להפעיל את הסמכות... החובה לנקוט יוזמה ולשקול את הצורך בהתקנת תקנות חלה גם על סמכות-רשות". בהנחיה מובאת פסיקת בג"ץ¹⁰⁴: "גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם החובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות".

2. טיפול יעיל בפניות ציבור טעון כמה פעולות: קבלת הפנייה ותיעודה; ניתוב הפנייה לגורמי הטיפול הרלוונטיים; מעקב אחר הטיפול בפנייה; קבלת מענה מגורמי הטיפול, ואם הפנייה מוצדקת תיעוד בדבר הנעשה לצורך תיקון המצב; ולבסוף - "סגירת מעגל" ומתן מענה לפונה. ריכוז ממצאים של פניות ציבור עשוי לאתר קשיים מערכתיים הטעונים טיפול.

100 סעיף 28 לחוק.

101 ניתן להגיש לרשות פניות בכמה דרכים: בטופס מקוון באתר הרשות, במרשתת, בדואר האלקטרוני, ברשתות החברתיות ובטלפון, בשיחה עם מוקד השירות של הרשות. זאת לפי מכתב ששלח הממונה למשרד מבקר המדינה במאי 2020.

102 הרשות איננה מבחינה בין פניות ותלונות כיוון שלדברי הממונה הרוב הגדול של הפניות הן לגבי מידע ובירורים.

103 הנחיה 2.3100, "חקיקת משנה: נוהל והנחיות".

104 בג"ץ 297/82, **ברגר נ' שר הפנים** פ"ד לו' (3) 29, 47.



הרשות ניהלה את הטיפול בפניות הציבור במסמך עבודה המתאר את אמצעי התקשורת שמהם התקבלו הפניות, עיקרי תהליך העבודה - פנייה לגורם המקצועי, קבלת מענה, שליחת תגובה לפונה וכדומה - וזמני הטיפול בפניות ובתלונות. על פי מסמך זה, על הממונה להעביר את הפנייה לגורם המקצועי שנושא הפנייה נמצא בתחום אחריותו לרבות גופים מוכרים לצורך טיפול ומתן מענה; אם הועבר לגוף מוכר - על הגוף המוכר להשיב לפונה, והוא אינו נדרש להודיע לרשות על ממצאיו ומסקנתו.

הרשות מסרה בתשובתה כי נושא הטיפול בתלונות הציבור אמור להיות מעוגן בתקנות ולא בנוהל. הרשות הוסיפה כי התקנות בנוגע לטיפול בתלונות הציבור טרם הותקנו, נוכח המספר הרב של הנושאים שיש להסדיר בתקנות על פי הוראות החוק, ובשל תכיפות מערכות הבחירות בשנתיים האחרונות.

נמצא כי הגם ששלוש שנים לאחר חקיקת חוק שירות אזרחי טרם נקבעו הוראות לעניין דרך הפנייה לממונה כאמור, הרשות ניהלה את הטיפול בפניות הציבור באמצעות מסמך עבודה פנימי. עוד נמצא כי במסמך זה הטילה הרשות את האחריות לבירור פניות הנוגעות לדוגמה בדירות שירות, בעבודת הרכיזים והרכוזות ובמקומות השירות על הגופים המוכרים; וכי המסמך לא הופץ לגורמים שמחוץ לרשות ואף לא פורסם לגופים המוכרים ולא פורסם לציבור באתר הרשות. כמו כן הרשות לא קבעה לוחות זמנים מחייבים לטיפול בפניות.

מומלץ כי הרשות תפעל לגיבושן של תקנות בנושא, ועד להשלמתן תסדיר בנוהל את הטיפול בפניות הציבור ובתלונות, לרבות סדרי העבודה ולוחות הזמנים לטיפול בהן, תוך הבחנה בין פניות לקבלת מידע לבין תלונות. עוד מומלץ להבחין במסגרת התקנות שיותקנו בין טיפול שהוא בסמכות הרשות לבין טיפול שהוא בסמכות הגורמים המוכרים ולהסדיר את פיקוח הרשות על טיפול זה.

ריכוז הפניות ומעקב אחר תוצאות בירורן

פניות ציבור, לרבות תלונות מתנדבים, עשויות להתקבל ברשות עצמה ובגופים המוכרים. הרשות מעבירה את מרבית הפניות שהיא מקבלת לטיפול הגופים המוכרים, ולקרן לחיילים משוחררים. לדוגמה, הרשות העבירה לגופים מוכרים ולקרן לחיילים משוחררים תלונות של מתנדבים על תהליך הרישום והשיבוץ של מתנדבים, על יחס לא נאות של גוף מפעיל למתנדב ועל קושי למצות זכויות של מתנדב לאחר סיום שירותו. פניות הנוגעות לגוף מוכר אחד עשויות להציף קשיים שרלוונטיים לגופים מוכרים אחרים. ריכוז ממצאי הטיפול בכל הפניות שהתקבלו ברשות ובגופים המוכרים עשוי לסייע לרשות לאתר קשיים מערכתיים בטיפול במתנדבים.

על פי מסמך האפיון של הרשות את המערכת הממוחשבת לניהול תלונות, היא כוללת תלונות שקיבלה הרשות ואין בה מידע על תלונות שקיבלו גופים מוכרים. כמו כן, הרשות אינה מסווגת את הפניות שקיבלה לנושאים.



הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה לכלול במערכת הממוחשבת גם פילוח של התלונות לפי נושאים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעלת המערכת הממוחשבת לניהול פניות הציבור. אולם, נמצא כי הרשות לא קבעה לוחות זמנים מחייבים לטיפול בסוגי הפניות השונים.



מומלץ כי הרשות תכלול בהטמעת המערכת הממוחשבת לניהול פניות את כל המידע על פניות שהתקבלו מהציבור לרבות פניות לגופים המוכרים, וכן סדרי עבודה ולוחות זמנים מחייבים לטיפול. לנוכח הטיפול של הרשות בתלונות עד אמצע 2020 והשינוי שנעשה באמצעות המערכת הממוחשבת, יש מקום שהרשות תבצע סקר שביעות רצון בקרב הפונים אליה ובקרב המתנדבים באופן סדור ועיתי. על הרשות לפרסם את תהליך ונוהלי הטיפול בפניות הציבור לכל הגורמים הרלוונטיים - הגופים המוכרים, הגופים המפעילים והמתנדבים - ובאתר האינטרנט שלה, ומומלץ כי הרשות תפיק דוח שנתי על הפניות והתלונות שנתקבלו ודרכי הטיפול בהן, ותקיים דיון בדוח זה לצורך טיוב השירות לציבור על ידי הרשות.

הטיפול במניעת הטרדות ופגיעות מיניות כלפי מתנדבים

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית), נועד לאסור הטרדות מיניות והתנכלות, ומטרתו להגן על ערכים חשובים כמו כבוד האדם, חירותו, פרטיותו והזכות לשוויון בין המינים. החוק קובע אילו מעשים מהווים הטרדה מינית אסורה, ומבהיר שהתנהגויות המפורטות בחוק עלולות להוביל לענישה פלילית ולפסיקת פיצויים. בהתאם לחוק, מעשים העולים כדי הטרדה מינית יכולים להיות מטופלים בשלושה מסלולים משפטיים: (א) המסלול הפלילי, הקובע שההתנהגות היא עבירה פלילית שניתן להגיש בגינה כתב אישום; (ב) המסלול האזרחי, המאפשר לנפגע להגיש נגד התובע תביעה אזרחית לפיצוי כספי; (ג) מסלול דיני העבודה והדין המשמעת¹⁰⁵.

החוק למניעת הטרדה מינית קובע כי מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, ולטפל בכל מקרה כאמור. על מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית והתנכלות,

105 החוק למניעת הטרדה מינית סעיפים 5, 6 ו-6א.



ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות שעניינן הטרדה מינית או התנכלות והטיפול בהן. על המעסיק לפרסם את התקנון בין עובדיו¹⁰⁶. החוק חל גם בעניין מתנדבי השירות.

בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות), נקבע כי על מעסיק למנות לנזש אחראי מטעמו לתפקיד שכולל: קבלת תלונות; קיום בירור לשם מתן המלצות למעסיק בדבר טיפול במקרה של הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה; ומתן ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליו. עוד נקבע בתקנות כי מי שמעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לערוך בתקנון התאמות שיבטאו את המאפיינים הייחודיים של מקום העבודה, למשל הקשורים בסוג פעילותו או כל תכונה אחרת המייחדת אותו כמעסיק.

הפיקוח על הטיפול בתלונות על הטרדות מיניות

מתנדבים בשירות מופעלים למעשה בידי הגופים המוכרים שקובעים את שיבוצם, משלמים להם את דמי הכלכלה ובמידת הצורך מעמידים לרשותם דירות מגורים. הרשות אחראית לפקח על הגופים המוכרים, הגופים המפעילים והמתנדבים, לרבות על תנאי השירות וחכיות המתנדבים, ולבצע פיקוח ובקרה על הגופים¹⁰⁷.

פיקוח הרשות בכל הנוגע לתלונות על הטרדות מיניות כלפי מתנדבים נעשה על פי "נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות" של הרשות מאוקטובר 2019¹⁰⁸. הנוהל מפרט התנהגויות שמהוות הטרדה מינית על פי החוק למניעת הטרדה מינית והנחיות לביצוע לגופים המוכרים לרבות בנושאים של הסברה, מניעה ודרכי טיפול במתנדבים שהוטרו. הרשות מינתה את הממונה על פניות הציבור לתפקיד האחראי על פי חוק מניעת הטרדה מינית.

לצד החשיבות הרבה הנובעת לטיפול יעיל ומעמיק בתלונות על הטרדות מיניות, יש לתת את הדעת למידת הפגיעות האפשריות המתווספת כלפי מתנדבים בשירות: כ-82% מהמתנדבים הן נשים צעירות בנות 18 - 20, חלק מהן מתגוררות מחוץ לבית הוריהן, בדירות שנשכרו עבורן בידי הגופים המוכרים.

מנוהל מניעה וטיפול בהטרדות מיניות עולה כי האחריות לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות כלפי מתנדבים בשירות מוטלת על שמונת הגופים המוכרים. פיקוח על גופים אלה מחייב הגדרה מדויקת של אחריותם והדרכים למימושה, וכן יצירת תשתית דיווח מספקת של הגופים לרשות. על פי נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות, גוף מוכר נדרש לדווח לרשות בסוף כל שנת התנדבות על טיפולו בתלונות על הטרדות מיניות, על מאפייני הפגיעה שנגרמה על פי התלונה ועל מאפייני התלונה; על הטיפול בתלונה; על מקומות שירות שבהן נפגעו מתנדבות; ועל לקחים והמלצות להמשך העבודה.

106 "מסגרת יחסי עבודה" הוגדרה בחוק כ"מקום העבודה, מקום אחר שבו מתנהלת פעילות מטעם המעסיק, תוך כדי העבודה, או תוך ניצול מרות ביחסי העבודה בכל מקום שהוא".

107 סעיף 23 (3), (4) לחוק שירות אזרחי.

108 הנוסח של הנוהל פורסם לראשונה בשנת 2014 ונוסח מעודכן פורסם בקובץ הנהלים של הרשות בשנת 2019.



נמצא כי מכיוון שנוהל הרשות חל רק על גופים מוכרים, וארגון "חברים" האחראי לליווי המתנדבים החרדים בשירות אינו גוף מוכר, הרי שלמעשה הרשות לא הסדירה את האחריות לטיפול במניעת הטרדות ופגיעות מיניות במתנדבים חרדים. עוד עלה כי אין בידיה נתונים בדבר תלונות של מתנדבים חרדים על הטרדות מיניות או לחלופין נתונים המלמדים שלא היו תלונות כאלה.

מומלץ כי הרשות תפעל להחיל את נוהלה על מתנדבים מקרב החברה החרדית.

הרשות ציינה בתשובתה כי בכוונתה להתאים את הטיפול בנושא גם למתנדבים מקרב החברה החרדית.

1. נמצא שהרשות קיבלה דיווחים כאמור רק מחלק מהגופים המוכרים. הרשות לא עמדה על כך ששאר הגופים ידווחו לה כנדרש כדי שתוכל לוודא שתלונות על הטרדות מיניות במתנדבים מטופלות באופן מספק. להלן הפירוט:

א. בשנת 2018 ארבעה משמונת הגופים המוכרים לא דיווחו לרשות כנדרש על הטיפול בתלונות על הטרדות מיניות - האגודה להתנדבות בישראל, בת עמי, העמותה לשוויון חברתי ואופק. גוף אחד - חיבור חדש - דיווח שלא קיבל כלל תלונות על הטרדות. מספירה שערך משרד מבקר המדינה על פי דיווחים אלה, הרשות קיבלה בסך הכול 20 תלונות על הטרדות מיניות בשנה זו. מהדיווחים של הגופים המוכרים אי אפשר לדעת כיצד טופלו התלונות, ועל פי התייעוד, הרשות לא בדקה זאת.

ב. בשנת 2019 אחד הגופים המוכרים - אופק - לא דיווח לרשות כנדרש; שני גופים - חיבור חדש ושוויון חברתי - דיווחו שלא קיבלו תלונות כלל, וגוף אחד - בת עמי - לא דיווח כנדרש אך מסר מידע מפורט על חמישה מקרים של הטרדה מינית. מספירה שערך משרד מבקר המדינה על פי דיווחים אלה, הרשות קיבלה בסך הכול 71 תלונות על הטרדות מיניות בשנה זו. מהדיווחים של הגופים המוכרים אי אפשר לדעת כיצד טופלו התלונות, ועל פי התייעוד, הרשות לא בדקה זאת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העמותה לשוויון חברתי כי לא מצאה את דרישת הרשות לדיווח לגבי השנים 2017 - 2018, וכי הדיווח הוצג בכנס שהתקיים עם נציגי הרשות ולמיטב ידיעתה נרשם בפרוטוקול. עמותת אופק ציינה כי היעדר הדיווח בשנים 2018 ו-2019 נבע מהעובדה כי לא היו תלונות בנושא בשנים אלו. האגודה להתנדבות בישראל מסרה כי לא נמצא במערכות המידע שלה דיווח לשנת 2018, אך קיים דוח חודשי לרשות על כל המקרים של פגיעות במקומות השירות באותה שנה.

על הרשות לעמוד על קבלת דיווחים של הגופים המוכרים כנדרש בנוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות, ועל הגופים המוכרים להקפיד ולדווח כנדרש, גם במקרים שבהם לא קיבלו תלונות בנושא.



ג. בסקר הביטחון האישי של הלמ"ס לשנת 2017, שפורסם בשנת 2018, נמצא כי 121,000 בני 20 ויותר (כ-2.2% מהאוכלוסייה בטווח גיל זה), בהם 96,000 נשים, נפגעו בשנת 2017 מהטרדה מינית. כ-30.5% מהנשים שהוטרו נפגעו במקום עבודתן¹⁰⁹.

ממסקנות סקר זה עולה לכאורה כי שיעור התלונות שעליהן קיבלה הרשות דיווחים מהגופים המוכרים (כ-0.4%) נמוך באופן משמעותי (פי 5.5) משיעור ההטרדות המיניות באוכלוסייה.

נוכח השיעור הנמוך של דיווחי התלונות מומלץ כי הרשות תיזום סקרים עיתיים בקרב המתנדבים והמתנדבות בעניין הביטחון האישי שלהם וחשיפתם להטרדות מיניות, כדי להגביר את המודעות לנושא ולאמוד את היקף התופעה והדרכים למניעתה.

2. לפי נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות הטרדות מיניות הוטל על הממונה לפקח על המניעה והטיפול גם בגופים המפעילים. בחלק מהגופים המפעילים מתנדבים עשרות ואף מאות מתנדבים, למשל: משרד החינוך, משטרת ישראל, בתי חולים ומגן דוד אדום.

נמצא כי הרשות לא פיקחה על טיפול הגופים המפעילים בתלונות על הטרדות מיניות. בכלל זה, הרשות לא בדקה אם הגופים המפעילים מטפלים בתלונות, אם התלונות נבדקות באופן ממצה ואם נעשות הפעולות הנדרשות על פי ממצאי הבדיקה.

3. על פי נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות הטרדות מיניות על כל גוף מוכר לגבש נוהל לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות, בעברית ובערבית, ולהתאים את תוכנו לעקרונות שנקבעו בחוק ובנוהל הרשות. על הגוף המוכר גם להפיצו ולהגיש העתק ממנו לרשות.

א. נמצא שרק באוגוסט 2019 - במהלך הביקורת - העבירה העמותה לשוויון חברתי לרשות את הנוהל, וכי עד אותו מועד לא פעלה הרשות כדי לקבלו.

ב. נמצא שבידי הרשות לא היו נהלים של הגופים המוכרים בשפה הערבית, אף ששפת אימם של כרבע מהמתנדבים היא ערבית (רובם המכריע - נשים).

ג. עוד נמצא שנהלים של שני גופים מוכרים - עמינדב ובת עמי - לא כללו פרטים שנדרשים על פי נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות של הרשות.

4. מניעת הטרדות מיניות בקרב אלפי מתנדבות ומתנדבים וטיפול בתלונות על ידי מאות אנשי צוות בגופים המוכרים והמפעילים כרוכה גם ביצירת מערך של הסברה ובקביעת כללי התנהגות נאותים והטמעתם. לשם כך יש להדריך את אנשי הצוות והמתנדבים כיצד לפעול כאשר עולה חשש להטרדה מינית ויש להדריך מתנדבות ומתנדבים כיצד לדווח על פגיעה

109 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "יישום החוק למניעת הטרדה מינית", עמ' 111.



או ידיעה על פגיעה. לכל אלה נודעת חשיבות רבה גם כיוון שידוע שתחום הפגיעות וההטרדות המיניות מאופיין בתת-דיווח של נפגעים.

נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ובפגיעות מיניות קובע שעל כל גוף מוכר לבצע פעילויות הסברה ומניעה בקרב כל המתנדבות והמתנדבים. זאת, לפני תחילת השירות או לכל המאוחר בחודש הראשון לשירות. בפעילויות אלה הרשות כללה בין השאר סקירה של החוק למניעת הטרדה מינית, הבהרת מושגים והעלאת מודעות לנושא. כדי לוודא שהגופים המוכרים יפעלו כנדרש בעניין זה וכדי לפקח על פעולותיהם, הרשות דרשה בנוהל למנות ממונה לטיפול בנושא בגוף המוכר, ולדווח על כך לרשות.

על פי דיווחים שהעבירו שבעה גופים מוכרים לרשות בשנת 2019, הם העבירו תכנים רלוונטיים למניעת הטרדות מיניות למתנדבות ולמתנדבים באמצעות יום הכשרה שיועד גם לכך, לעיתים באמצעות סדנה. אחד מהגופים העביר את התכנים גם באמצעי מקוון, ושאר הגופים המוכרים באמצעות הכשרה פרונטלית.

נמצא כי המידע והמסמכים שהיו בידי הרשות בנוגע לפעולות ההסברה והמניעה כללו דיווחים של שבעה גופים מוכרים על תוכניות ההסברה המתוכננות שלהם למתנדבים לשנת 2019. לרשות לא היה מידע על פעולות ההסברה של העמותה לשוויון חברתי.

רשות השירות הלאומי-אזרחי אחראית לפיקוח על פעולות הגופים המוכרים והמפעילים, גם במטרה להבטיח מקומות התנדבות ומקומות מגורים בטוחים מספיק למתנדבות ולמתנדבים. פעולות הפיקוח של הרשות נמצאו חסרות הן בעניין וידוא שגופים מוכרים ומפעילים פועלים היטב כדי למנוע הטרדות ופגיעות מיניות במתנדבות ובמתנדבים והן בטיפול בתלונות שהתקבלו. הדבר מחייב תיקון כמפורט להלן.

על הרשות לבסס מערך פיקוח על דיווחים מלאים תכופים ו"סגירת מעגל" של תלונות שיאפשר לוודא שכל הגורמים בשירות פועלים למניעת פגיעות והטרדות מיניות של מתנדבות ומתנדבים. עוד מומלץ כי הרשות תבחן הטמעה של מערך מקוון להדרכת כל המתנדבים והמתנדבות לפני תחילת שירותם בשפות הרלוונטיות לכל אוכלוסייה, עברית או ערבית, תוך ביצוע התאמות תרבותיות ככל שנדרש, וכן תוודא כי כל המתנדבים והמתנדבות מקבלים הדרכה בנושא.

במהלך הביקורת דיווחה הרשות למשרד מבקר המדינה על פעולות שבכוונתה לנקוט לצורך תיקון המצב. הרשות הוסיפה כי כבר התקשרה עם גוף שעוסק באופן מקצועי בסיוע לנפגעי תקיפה מינית, לרבות בטיפול בנפגעים ובהדרכה למניעת הטרדות מיניות. הרשות ציינה כי הקימה, בשיתוף הגוף שנבחר, צוות עבודה משותף, קבעה תהליכי עבודה, ביצעה תהליך חקר ארגוני, ניתחה את מאגר התלונות שהגיעו לרשות כדי ללמוד על מאפייני ההטרדות, ובנתה באמצעות קבוצות מיקוד בסיס נתונים לתסריטי הטרדה, על בסיס מאגר התלונות ומקרים ידועים. עוד ציינה הרשות כי הקימה צוותי פעולה לצורך ביצוע פעולות נוספות.

כמה גופים מוכרים ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי בכוונתם לנקוט פעולות לתיקון הליקויים שהועלו: עמותת בת עמי ציינה כי היא פועלת ליישום נוהלי הרשות, ובייחוד פרסום



עיקרי החוק הנדרשים; העמותה לשוויון חברתי מסרה כי העבירה את הנוהל לעובדיה ומתנדביה, והיא מקיימת הסברה בקרב המתנדבים; עמותת עמינדב ציינה כי תפעל לתיקון הנוהל והפצתו.

על הרשות להשלים את פעולותיה לתיקון המצב באופן שיבטיח סביבת התנדבות בטוחה, ולוודא כי הגופים המוכרים פועלים לתיקון הליקויים כאמור.

הטיפול בהטרדות מיניות כלפי מתנדבים בשירות המדינה - מעקב

בחוות הדעת שפרסם מבקר המדינה במאי 2020¹¹⁰ נכתב כי נציבות שירות המדינה פעלה לגיבוש תקנון למניעת הטרדה מינית אחיד לכל הגופים בשירות המדינה. משרד מבקר המדינה העיר לנציבות שהתקנון האחיד שגיבשה נעדר התייחסות לעובדי קבלן ולמתנדבות בשירות הלאומי, שהם חלק בלתי נפרד מעובדי המשרדים הממשלתיים.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2020, נמצא שנציבות שירות המדינה כללה בתקנון האמור התייחסות לעובדי קבלן שעובדים בשירות המדינה. עם זאת, לא נמצאה התייחסות מפורשת למתנדבות ולמתנדבים בשירות אזרחי המשולבים בשירות המדינה (לרבות בבתי החולים הממשלתיים).

נציבות שירות המדינה השיבה למשרד מבקר המדינה כי התקנון למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה הוא חלק מתקנון שירות המדינה, ויש בו התייחסות גם לעובדים שאינם עובדי מדינה. לפיכך אין צורך להתאים תקנון נפרד למתנדבות השירות האזרחי בשירות המדינה. עם זאת, הנציבות סבורה שיש לבחון דרכים נוספות להגנה על המתנדבות ולהגביר את התיאום בין כלל הגופים המטפלים בהן. נציבות שירות המדינה הוסיפה כי קיימת האפשרות לייחד פעולות הדרכה למקומות עבודה של המתנדבות, אשר יכללו התייחסות לאוכלוסיות מיוחדות שמועסקות בהם. הנציבות הודיעה כי קבעה פגישה עם הרשות כדי לדון בצורך במציאת דרכים להגנה נוספת על המתנדבים ועל הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בנושא זה. אם יוחלט על מנגנון פעולה או הנחיות בנושא, הם יפורסמו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בהמשך לפעולות שהנציבות מתכננת לבצע, היא תבחן את האפשרות לשלב בתקנון התייחסות מפורשת למתנדבות ולמתנדבים בשירות האזרחי המשולבים בשירות המדינה (לרבות בבתי חולים ממשלתיים) ולגבש מתווה להגברת ההגנה על עובדות קבלן ועובדי קבלן בשירות המדינה.

110 מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (2020), "יישום החוק למניעת הטרדה מינית", עמ' 111.



מתן הטבות למתנדבים

בכמה הוראות חוק מושווה מעמדם של מי ששירת כמתנדב בשירות לחיילים ששירתו שירות סדיר בצה"ל לצורך קבלת זכויות והטבות מסוימות. כך למשל, חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק קליטת חיילים משוחררים), מגדיר "שירות סדיר" כשירות בצה"ל ובגופים נוספים, לרבות בשירות אזרחי. "חייל משוחרר" מוגדר בחוק זה כמי ששירת בשירות סדיר באחד מגופים אלה שנה לפחות, וכן מי ששוחרר לפני תום תקופה זו מטעמי בריאות או מחמת נכות.

בהסתמך על ההגדרות שבחוק קליטת חיילים משוחררים מוגדרת בחוק זה הזכאות של חייל משוחרר לקבל מהמדינה כספים לרבות מענק שחרור, פיקדון לצורכי לימודים או הקמת עסק והלוואה לשיכון. בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מוגדרת לחיילים המשוחררים גם הזכאות לקבל נקודות זיכוי ממס. חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, השווה אף הוא את מעמדם של מי ששירת כמתנדב בשירות לחיילים ששירתו בשירות סדיר בנוגע לזכאות לדמי אבטלה ומענק עבודה מועדפת.

בתלונה שקיבלה נציבות פניות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - הנציבות) ביולי 2019 נטען כי עיריית תל אביב-יפו השיקה כרטיס הטבות "דיגיתל לחיילים" המעניק הנחות והטבות לחיילים בשירות חובה בצה"ל בלבד, וכי ההטבות לא ניתנו למי שהתנדב לשירות האזרחי. בין ההטבות שניתנו: כמה כניסות חינם לבריכות עירוניות; כמה אפשרויות שימוש במתקני החוף; כניסה לסרט; הטבות תלת-יומיות ל"תל-אופן"; כרטיסי כניסה חינם להופעות בגני יהושע.

הנציבות הפנתה את תשומת ליבה של העירייה להוראות החוק שנוגעות להשוואת מעמדם של מי ששירתו בצה"ל לאלו של מי שהתנדבו בשירות אזרחי. בעקבות פנייתה של הנציבות, בדצמבר 2019 הודיעה העירייה כי מבלי לקבוע מסמרות בשאלת מחויבותה להעניק את ההטבות הניתנות במסגרת הכרטיס גם למתנדבי השירות, החליטה הנהלת העירייה לאפשר גם למתנדבים אלו ליהנות מהכרטיס ומההטבות המוצעות במסגרתו.

בדיקת מבקר המדינה מיולי 2020 העלתה כי באתר האינטרנט של עיריית תל אביב-יפו שונה שם הכרטיס ל"דיגיתל חיילים ושירות לאומי" והזכאות לקבלת הכרטיס ניתנת גם למשרתים ולמשרתות בשירות אזרחי בהצגת אישור תקף.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של עיריית תל אביב-יפו להשוואת ההטבות הניתנות בכרטיס הדיגיתל לחיילים גם למתנדבי השירות.

על רקע הוראות החוק המשוות את מעמדם של מי שהתנדבו בשירות לחיילים ששירתו בצה"ל בעניין זכויות והטבות הנוגעות לחיילים משוחררים, יש מקום כי גופים ציבוריים יפעלו לבחינת השוואת הזכויות וההטבות שניתנות לחיילים המשרתים בשירות סדיר גם למתנדבים בשירות אזרחי. מוצע כי הרשות תפעל מול גופים ציבוריים לבחינת השוואת מתן הזכויות וההטבות, במקום שבו ימצא כי ישנם פערים בקבלתם.



סיכום

לשירות הלאומי ולשירות האזרחי מטרות חברתיות וכלכליות כבדות משקל, ובהן צמצום אי-השוויון בין המשרתים (בכל סוג שירות שהוא) ובין אלו שאינם משרתים וקידום סיכויי הבוגרים להשתלב בכל תחומי החיים לרבות בתעסוקה. השירות הוא מפעל ענף: הוא כולל אלפי מתנדבים מקרב חלקים שונים בחברה הישראלית, ופעילותו מוסדרת באמצעות רשות ממשלתית ותשעה גופים ציבוריים. ההוצאה הציבורית בעניין הסתכמה בשנת 2019 בכ-756 מיליון ש"ח.

מספר המתנדבים הולך ומצטמצם עם השנים. הממשלה שמה לעצמה כיעד לפעול להגדלת מספר המתנדבים מקרב החברה הערבית ומקרב החברה החרדית, אך יעד זה לא הושג. יתר על כן, פעולות רשות השירות הלאומי-אזרחי לעידוד התנדבות בקרב החברה הערבית והחברה החרדית הייתה מצומצמת, והרשות נדרשת להגביר את פעולותיה בקרב קבוצות אוכלוסייה אלו.

עוד עלו בדוח ליקויים הנוגעים לאחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות - פיקוח ובקרה על הפעילות במסגרת השירות, וכן עלו ליקויים בתנאי השירות למתנדבים, לרבות טיפול במניעת הטרדות מיניות.

על הרשות לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שהועלו בדוח זה, ובפרט בכל הנוגע להתנדבות בקרב החברה הערבית והחברה החרדית.