

משרד המדע והטכנולוגיה

פעולות הביקורת

במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבאחריות משרד המדע והטכנולוגיה נבדקה הפעלת מערך השירות הלאומי. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: פעולותיה של מינהלת השירות האזרחי-לאומי, הפעלת המתנדבים באמצעות הגופים המוכרים, הפעלת מתנדבים במשרדי הממשלה ובמוסדות אחרים ותקצוב תקני השירות הלאומי במשרד החינוך.

במינהלת השירות האזרחי-לאומי נבדקו גם היבטים אחדים בהפעלת השירות האזרחי לפי חוק טל (חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002), ובהם תחומי השירות, הכשרה לקראת השירות ופיקוח ובקרה על מסגרות השירות השונות.

השירות הלאומי

תקציר

על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כל אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו שמונה עשרה שנים ולא קיבל פטור, חייב בשירות צבאי. הדין מסדיר פטורים מטעמים שונים, ובהם פטורים מטעמי בריאות, מעמד אישי ומצפון. צעירים הפטורים מגיוס יכולים להתנדב לשירות לאומי המהווה מעין חלופה אזרחית לשירות הצבאי. יודגש כי בראייה לאומית יש ערך רב לשירות לאומי של צעירים הפטורים מגיוס לצה"ל כדי להקנות להם תחושת שייכות והזדהות עם המדינה, תחושת נשיאה משותפת בנטל ואת הצורך במילוי חובתו של אזרח כלפי מדינתו.

שתי קבוצות משרתות שירות לאומי: הראשונה כוללת מתנדבות שקיבלו פטור משירות צבאי עקב הצהרתן כי מטעמים שבמצפון או מטעמי הכרה דתית אינן יכולות להתגייס. שירות לאומי של אלה החל בסוף שנות ה-60 של המאה העשרים. הקבוצה השנייה כוללת בנים ובנות מכל מגזרי החברה, חייבי שירות ביטחון, שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקראו לשירות סדיר (כגון בני המגזר הערבי ובעלי פרופיל רפואי נמוך). שירות לאומי זה החל בסוף שנות ה-90 של המאה העשרים. השירות הלאומי פועל במגוון תחומים - במערכת החינוך, בבתי חולים ובקופות חולים, במשטרת ישראל ועוד.

בעוד שמשך שירות החובה הצבאי הוא שנתיים לבנות ושלוש שנים לבנים, הרי שמשך ההתנדבות הנהוג קצר בהרבה - בדרך כלל ההתנדבות היא לשנה בלבד - אם כי מסתמנת מגמה של התנדבות לשירות לאומי של שנתיים בקרב מקצת המתנדבים. השירות הלאומי מזכה את המתנדבים בזכויות של חייל משוחרר לפי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק חיילים משוחררים).

עד ינואר 2008 טופל השירות הלאומי באגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה. בשנת 2004 מונתה ועדה ציבורית לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל עבור מי שאינו נקרא לשירות ביטחון בראשות אלוף (מיל') דוד עברי (להלן - ועדת עברי). בעקבות מסקנותיה של ועדת עברי ועל פי החלטת ממשלה, הוקמה בינואר 2008 מינהלת השירות האזרחי - לאומי (להלן - מינהלת השירות) במשרד ראש הממשלה. מינהלת השירות הוקמה במטרה לקדם שירות לאומי של צעירים הפטורים משירות צבאי או צעירים שאינם נקראים לשירות ושירות אזרחי של תלמידי ישיבות. באפריל 2009 החליטה הממשלה על העברת מינהלת השירות לאחריות שר המדע והטכנולוגיה (להלן - שר המדע) ולמשרדו.

השירות הלאומי מופעל באמצעות שמונה גופים (להלן - הגופים המוכרים) המשימים ומפעילים את מתנדבי השירות הלאומי בארגונים ובמוסדות שבהם הם מתנדבים (להלן - הגופים המפעילים). בשנת 2008 שירתו שירות לאומי כ-11,000 צעירים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות הלאומי. בירורי השלמה נערכו בחודש ספטמבר 2009. הביקורת נעשתה במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה ובאגף לשירות לאומי במשרד החינוך, שהוא המפעיל הגדול ביותר של מתנדבי שירות לאומי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד לענייני גמלאים, במוסד לביטוח לאומי, במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר. כן נעשו בירורי השלמה בגופים המוכרים. בעניין יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו ראו דוח זה, עמודים 975.

עיקרי הממצאים

מינהלת השירות האזרחי-לאומי

1. מינהלת השירות כגוף מפקח וגוף מפעיל: בפברואר ובאוגוסט 2007 החליטה ממשלת ישראל (החלטות ממשלה 1215 ו-2295) על הקמת מינהלת לשירות אזרחי-לאומי בישראל. תפקידיה העיקריים של מינהלת השירות הם התוויית מדיניות, ויסות המשאבים המוקצים לשירות הלאומי ותעדופם, ייזום ופיתוח תכניות לשירות לאומי וכן מעקב, פיקוח ובקרה על מסגרותיו. ההפעלה הישירה של המתנדבים צריכה להיעשות על ידי הגופים המוכרים. התברר שמינהלת השירות היא שותף מרכזי לקביעת המדיניות, היא מוציאה לפועל את המדיניות ומפקחת על פעילות הגופים המוכרים; נוסף על כך, היא מממנת ישירות מאות תקני מתנדבי שירות לאומי בפרויקטים שונים. במצב זה היא עלולה להיקלע לניגוד עניינים.

2. איוש תקנים: על פי החלטת הממשלה המשרות במינהלת השירות יאוישו תוך איגום כל המשאבים הממשלתיים "הנוכחיים" הכוללים תקנים ממשרד הרווחה, תקנים של צוות ההקמה ותקנים חדשים נוספים. צוות ההקמה של מינהלת השירות בשיתוף נציגי משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר קבעו את המבנה הארגוני של מינהלת השירות שכלל 12 משרות מקצועיות. בנובמבר 2009 עדיין לא אוישו ארבע מהן; נוסף על כך, ראש מינהלת השירות סיים את תפקידו באוגוסט 2009, ועד סוף ינואר 2010 עדיין לא נבחר אחר במקומו. ללא מנהל למינהלת השירות ובהעדר איוש נאות של עובדים נפגעת יכולתה למלא כראוי את התפקידים שנקבעו לה בהחלטת הממשלה.

3. לפי המצב החוקי הקיים, הגדרת מתנדב בשירות הלאומי מצויה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ורוב הכללים המסדירים את מערך השירות הלאומי מצויים בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002 (להלן - התקנות) שהותקנו מכוחו, למרות שהקשר הענייני בין מערך השירות הלאומי לבין חוק הביטוח הלאומי משני, ולמרות שהאחריות על נושא השירות הלאומי אינה של המוסד לביטוח לאומי. במהלך חמש השנים האחרונות התעורר הצורך בייזום חקיקה ראשית שתסדיר באופן מקיף את כל העניינים הנוגעים לשירות הלאומי. למרות זאת רק בדצמבר 2008 הפיצה מינהלת השירות לגורמים הקשורים לשירות הלאומי (משרדי ממשלה וגופים מוכרים) תזכיר חוק השירות הלאומי, התשס"ט-2008. בעקבות העברת תחום השירות הלאומי לאחריות שר המדע, הרב פרופ' דניאל הרשקוביץ, השהה השר את המשך העבודה על

התזכיר האמור, כדי שיוכל ללמוד את הנושא ולגבש את עמדתו. בפברואר 2010 העבירה מינהלת השירות את נוסח החוק למשרד המשפטים לקראת הגשתו לוועדת השרים לענייני חקיקה.

4. ועדת עברי המליצה, בין השאר, על הרחבת מסגרות השירות על מנת שיכללו גם צעירים מקבוצות אוכלוסיה כמו פטורי גיוס וצעירים מהמגזר הערבי שלא נקראים בדרך כלל לשירות חובה בצה"ל. בעקבות המלצות ועדת עברי החליטה הממשלה בספטמבר 2008 להקים צוות אשר ימליץ בתוך שלושה חודשים על המתכונת והקצב של הגידול במספר המתנדבים ועל מספר התקנים שיופעלו על ידי מינהלת השירות האזרחי-לאומי בשנים 2009-2011. עוד החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי אשר ימליץ בתוך שלושה חודשים על הדרכים לשמירה על היקף השירות האזרחי-לאומי במשרדי הממשלה השונים. אף כי הצוותים החלו בעבודתם, מאז העברת האחריות על תחום השירות הלאומי למשרד המדע והטכנולוגיה הופסקה עבודתם.

5. מתפקידה של מינהלת השירות לפקח על מסגרות השירות הלאומי ומשרתיו ולקיים עליהם בקרה נאותה. למרות זאת מאז הקמתה אין בה גורם העוקב אחר דיווחי הגופים המוכרים ביחס למתנדבים שהם משימים, אחר ההסכמים שבין הגופים המוכרים למתנדבים ואחר ההסכמים שבין הגופים המוכרים לגופים המפעילים ומוודא שהוראותיהם תואמות את הוראות הנוהל והתקנות.

6. לפי ההגדרות שבחוק הביטוח הלאומי, מי שעבר את גיל 22 לא יוכר כמתנדב בשירות לאומי ולא יזכה בהטבות לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק חיילים משוחררים. כתוצאה מכך מתנדב המתחיל את שירותו מעל גיל 21 אינו זכאי להטבות. הן משרד הרווחה (בתקופה שבה היה הנושא באחריותו) והן מינהלת השירות לא הצליחו לעגן בחקיקה את העלאת הגיל המזכה בהטבות ולאפשר לצעירים להתנדב לשירות לאומי לאחר שמלאו להם 21 מבלי לוותר על ההטבות.

7. משרדי הממשלה וגופים מפעילים אחרים משלמים לגופים המוכרים עבור השמת המתנדבים לפי תעריף למתנדב שנקבע על ידי ועדה בין-משרדית ומתעדכן אחת לשנה. תעריף זה אמור לכסות הן את דמי הכלכלה שמשולמים למתנדבים והן הוצאות אחרות הקשורות בהפעלת המתנדבים (כמו תשלום עבור דיוור, ביטוחם וליווי המתנדבים). משרד הרווחה קבע בשנת 2004 את מפרט השירותים שעל הגופים המוכרים לספק למתנדבי השירות הלאומי. התברר שהתעריף אינו משקף נכונה את ההוצאות הריאליות של הגופים המוכרים בגין המתנדבים. מקצת מרכיביו מתומחרים בחסר, ואחרים מתומחרים ביתר. בנובמבר 2008 החליטה מינהלת השירות להתחיל בבניית תעריף חדש, אך עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, הוא טרם נקבע.

הגופים המוכרים

על גוף המבקש לקבל מעמד של גוף מוכר לעמוד בתנאים שנקבעו בתקנות, ובהם היותו עמותה שעיקר עיסוקה בשירות לאומי. בשנתיים הראשונות יקבל הגוף מהשר הכרה זמנית ולאחר מכן - אם יעמוד בתנאי התקנות - תינתן לו הכרה קבועה.

1. בהליכי מתן הכרה לשני גופים מוכרים נמצאו ליקויים שנבעו מחילופים תכופים של השרים הממונים על תחום השירות הלאומי. באוקטובר 2008 בעקבות חשש לתפקוד לקוי של עמותה א' ביקש השר לשעבר עמי איילון, שהיה באותה עת שר במשרד ראש הממשלה והממונה על השירות האזרחי-לאומי, לדון בהמשך ההכרה

בעמותה א'. עקב התפטרותו הדיון לא התקיים. באשר לעמותה ב' - נמצא שלקראת תום תקופת ההכרה הזמנית בעמותה אישר ראש מינהלת השירות שהיא עמדה בכל התנאים הנדרשים והמליץ לתת לה הכרה קבועה. ואולם השר הממונה על השירות הלאומי, שר המדע, שביקש ללמוד את הנושא, החליט להאריך לה את ההכרה הזמנית עוד ב-18 חודש, אף שהתקנות מאפשרות הכרה זמנית לכל היותר לשנתיים. כתוצאה מכך נפגעת העמותה, משום שהיא מתקשה להרחיב את פעילותה בהעדר הכרה קבועה.

2. לפי התקנות, התנאי להכרה בגוף מוכר הוא ש"הוא אינו פועל בעצמו גם כמפעיל", זאת - בשל החשש מניגוד עניינים בין הגוף המוכר שעיקר תפקידו הוא לדאוג למתנדבים לבין הגוף המפעיל שהאינטרס העיקרי שלו הוא ביצוע השירות. בניגוד לתקנות, עיריית ירושלים היא גוף מוכר וגוף מפעיל כאחד.

3. במספר תחומים נמצאו הבדלים ברמת השירות שמעניקים גופים מוכרים למתנדבים כך שיש מתנדבים המקבלים שירות ברמה נמוכה יותר. כך למשל, יש הגופים דמי הרשמה - ואחרים לא, יש המפעילים מערך סיוע למתנדבים נזקקים - ואחרים לא, וגם רמת הרכזים בגופים המוכרים שונה מגוף לגוף.

תקנים פרטיים (קנויים)

כשליש ממתנדבי השירות הלאומי, היינו כ-3,500 מתנדבים בשנה, מועסקים על ידי גופים מפעילים לא ממשלתיים. גוף מפעיל לא ממשלתי (בדרך כלל מדובר בעמותות) העומד בתנאים שנקבעו בתקנות ומעוניין להיעזר בשירותיהם של מתנדבי השירות הלאומי שלא למטרת רווח, פונה אל גוף מוכר ורוכש ממנו שירותי מתנדבים. תמורת השירותים משלם הרוכש לגוף המוכר על פי התעריף הקבוע לכך בצירוף תקורה. התקנים מכונים - "תקנים פרטיים" או "תקנים קנויים".

1. כל מתנדב שסיים שירות לאומי, זכאי להטבות לפי חוק חיילים משוחררים שאת רובן מממנת המדינה. מספר התקנים הקנויים לא ידוע מראש ואינו מוגבל, דבר המקשה על תכנון וויסות משאבים ברמה הלאומית, שכן בעיית נדרשת המדינה להוצאה כספית בסכומים לא ידועים מראש לצורך הענקת הזכויות הכספיות למתנדבים לפי חוק זה. אין בידי מינהלת השירות נתונים מלאים על עלויות אלו, כך שממשלת ישראל אינה יכולה לבחון את הנושא מבחינה כלכלית ולהחליט אם לחייב את הגופים המפעילים לשאת בהוצאות אלה או בחלקן, ולפיכך לעדכן את התעריפים שמשלמים הגופים המפעילים עבור שירותי המתנדבים, או שברצונה להמשיך ולשאת בנטל הכספי הנובע מהתקנים הקנויים.

2. מינהלת השירות לא קבעה אמות מידה להקצאת התקנים לגופים מפעילים, זאת - למרות שבהפעלת מתנדבי שירות לאומי שהם כוח עזר שעלותו נמוכה, טמונה תמיכה בגופים מפעילים, ולמרות שקניית תקנים יש בה כדי לגרום לאפליה של מוסדות שאינם בעלי משאבים כספיים.

3. התקנות קובעות את התנאים לאישור גוף מפעיל, אך הן אינן עוסקות באופיו, במעמדו הציבורי ובתחומי העיסוק של הגוף. נמצא, שבין הגופים המפעילים ישנם גופים שעומדים בדרישות שבתקנות אך חלק מפעילותם הוא בעל אוריינטציה עסקית-כלכלית ובכך המתנדבים לא תורמים רק לתועלת הציבור אלא גם לתועלת הכלכלית של גופים אלו; מינהלת השירות ומשרדי הממשלה האחראים על השירות

הלאומי לא קבעו תבחינים שיבטיחו שהגופים המפעילים יהיו מתאימים וראויים מבחינה ציבורית ופעילותם לא תהיה שנויה במחלוקת ציבורית.

4. עמותות שעמדו בדרישות חוק העמותות, התש"מ-1980, מקבלות מרשם העמותות "אישור ניהול תקין". נמצא שמינהלת השירות אינה מקיימת בקרה ראויה ואינה מודאת שהגופים המוכרים ישימו מתנדבים בגופים מפעילים שיש להם אישור ניהול תקין. בהצלבת נתונים אקראית של משרד מבקר המדינה לגבי 305 גופים מפעילים עם קובץ רשם העמותות נמצאו 53 גופים (17%) שלא היה להם אישור כזה.

הפעלת מתנדבי שירות לאומי במשרדי הממשלה

משרדי הממשלה מפעילים כ-7,500 מתנדבי שירות לאומי מדי שנה באמצעות הגופים המוכרים. בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, נבחרים הגופים המוכרים במכרזים. בבדיקה עלו ליקויים בדבר הפעלת מתנדבים במשרדי הממשלה; להלן עיקריהם:

1. כל משרד מפעיל מתנדבים לפי צרכיו ולפי המשאבים העומדים לרשותו. מינהלת השירות אינה קובעת סדר עדיפויות ממלכתי בהקצאת המתנדבים למשרדים השונים - בניגוד להחלטת הממשלה מאוגוסט 2007.

2. באוגוסט 2005 החליטה הממשלה כי ועדת מכרזים בין-משרדית תפרסם מכרז אחוד לבחירת גופים מוכרים שיעסקו בטיפול במתנדבים לשירות לאומי ובהפנייתם לשירות. בניגוד להחלטת הממשלה, לא פורסם מכרז אחוד עד מועד סיום הביקורת, והמשרדים המשיכו ופרסמו מכרזים נפרדים לבחירת גופים מוכרים. בהעדר מכרז אחוד נמצא שבמכרזים שונים ישנן דרישות שונות לגבי אופן הפעלת המתנדבים - דרישות שרק חלקן מוצדקות ונובעות מהצרכים הייחודיים של כל משרד.

3. שנת ההתנדבות של מרבית המתנדבים מתחילה באחד בספטמבר, מועד פתיחת שנת הלימודים במוסדות החינוך. במכרזים שנבדקו ושפרסמו משרדי הרווחה, התעשייה, המסחר והתעסוקה, החינוך, ביטחון פנים והמשרד לענייני גמלאים נמצא כי הם התקיימו במועד מאוחר של השנה ותוצאותיהם ניתנו סמוך מאוד לאחד בספטמבר. כתוצאה מכך התקשו הגופים המוכרים והמתנדבים להתארגן כראוי להשמה תקינה ומיטבית של מתנדבים לקראת פתיחת השנה.

4. מינהלת השירות (באמצעות משרד ראש הממשלה) ומשרד החינוך העבירו לגופים המוכרים תשלומים בגין השמת המתנדבים בשנים 2007 ו-2008 באיחור ניכר, של מספר חודשים, דבר שגרם לפגיעה בגופים המוכרים שנאלצו לשלם במועד את דמי הכלכלה למתנדבים ואת התשלומים שהתחייבו להם - לספקים.

5. משרד הרווחה מקצה ומממן לעמותות הפועלות בתחומי הרווחה כ-700 חצאי תקנים עבור מתנדבים. אף שלמשרד קריטריונים לחלוקה של התקנים, הוא אינו מקפיד לפעול על פיהם. המשרד גם אינו מפרסם בין הגופים הרלוונטיים את האפשרות לקבלת מתנדבים, אלא הוא מקצה אותם לפונים אליו לפי שיקול דעתו; עמותות ורשויות מקומיות השרויות בקשיים כספיים מתקשות לשלם עבור שירותי המתנדבים, ולעתים הדבר גורם להגדלת הפערים בין הגופים המבוססים לחלשים.

6. המשרד לענייני גמלאים מפעיל את התכנית "והדרת פני זקן" (להלן - תכנית "והדרת"), שבמסגרתה מלווים מתנדבי השירות הלאומי קשישים בודדים ומפעילים

אותם במרכזי יום ובבתי אבות. המשרד התקשר עם עמותה לצורך ליווי והכשרה של הרכזים והמתנדבים בניסוי ראשוני לתוכנית "והדרת" בלא שקיים הליך תחרותי בין נותני שירותים בכוח; המשרד לא הפעיל את התכנית במגזר הערבי ובמגזר החרדי; מתנדבי תכנית זו קיבלו הקלה בתנאי שירותם - ותכנית העבודה השבועית שלהם הייתה בת 32 שעות לעומת 40 שעות לכל מתנדבי השירות הלאומי האחרים.

שוק העבודה והשירות הלאומי

לפי התקנות, המתנדבים בשירות הלאומי אמורים לסייע לעובדי הגוף המפעיל אך לא למלא את מקומם זולת במקרים חריגים שיאושרו במיוחד על ידי האחראי (עובד מינהלת השירות שהוסמך לתפקיד זה לפי התקנות). המטרה שבהנחיה זו היא להימנע מלפגוע בשוק העבודה, ולכן השתלבות המתנדבים במערכת צריכה להיעשות באופן שלא יגרום לדחיקת עובדים. במקרים מסוימים לא הייתה הקפדה על ההנחיה והעסקת מתנדבי השירות הלאומי באה בעקבות הקטנת מספר העובדים במשרדי ממשלה שונים. יתר על כן, נמצא שלמרות שלפי התקנות אין להעסיק מתנדבים בעבודות שאופיין שירותי מזכירות, אלא במקרים מיוחדים בלבד שאותם אישר האחראי, כ-1,500 מתנדבים בכל שנה (כ-13% מכלל מתנדבי השירות הלאומי) עוסקים במשימות שעיקרן שירותי מזכירות מבלי שנתקבל אישור האחראי.

העסקת המתנדבים בשירות הלאומי

1. הביקורת העלתה מספר ליקויים באשר להעסקת המתנדבים: לא תמיד הייתה תעסוקה מלאה למתנדבים במערכת החינוך בחודשי הקיץ, לכן, בניגוד לתקנות ולנוהל, נמצאים חלקם בחופשה יותר מ-30 יום בשנה; נמצא שמאות מתנדבים שהמשיכו לשנת שירות שנייה קיבלו מענק שחרור עבור השנה הראשונה של השירות כבר בתום שנת ההתנדבות הראשונה, זאת בניגוד לחוק חיילים משוחררים הקובע כי מענק השחרור יינתן בתוך חודשיים לאחר סיום השירות; אף שכבר בשנת 2006 התעורר הצורך בקביעת תעריף מיוחד לתשלום בגין העסקת מתנדבים בעלי מוגבלויות, הנושא לא הוסדר עד מועד סיום הביקורת.

2. מתנדבי השירות הלאומי הם ברובם צעירים בוגרי תיכון, חסרי מיומנויות תעסוקתיות ולפיכך הדרכה והכשרה מקצועית חיוניות כדי שהתנדבותם תועיל במידה מרבית. למרות זאת אין נהלים המחייבים את הגופים המוכרים לקיים הכשרה רלוונטית לפני תחילת השירות של המתנדב; עוד נמצא שמספר ימי ההכשרה של מתנדבים ששירתו באותו גוף מפעיל בתפקידים דומים היה שונה רק בגלל שאת התקנים שלהם מימנו משרדי ממשלה שונים.

3. משרד החינוך מממן ומפעיל בשנים האחרונות מספר קבוע של כ-3,100 מתנדבי שירות לאומי במוסדות החינוך, ולפי חישוביו, לשם כך יש צורך בתקציב של כ-83 מיליון ש"ח לשנה. למרות זאת בשנים האחרונות מוקצה לצורך זה בתקציב המשרד סכום שנע מ-60 מיליון ש"ח בתקציב 2006 ל-35 מיליון ש"ח בתקציבי השנים 2010-2009. כתוצאה מכך נקלע המשרד מדי שנה לאי-ודאות לגבי המשך העסקת המתנדבים, ורק לאחר שהוא והגופים המוכרים פנו לראש הממשלה ולמשרד האוצר הושלם התקציב הנחוץ ממקורות תקציביים שאינם בבסיס התקציב ועל בסיס

הסכמים קואליציוניים. הואיל והממשלה קבעה בהחלטותיה שמפעל השירות הלאומי חשוב הוא, שומה עליה לפעול כדי להקצות לנושא תקציב הולם מבעוד מועד. הקצאת תקציבים בעקבות הסכמים קואליציוניים אינה יכולה להחליף מדיניות תקציבית רשמית.

סיכום והמלצות

השירות הלאומי הוא שירות התנדבותי והוא במידה רבה שירות חליפי לשירות החובה בצה"ל לגבי מי שפטור משירות צבאי או שאינו נקרא לשירות צבאי. מעמדם של המתנדבים בכל הקשור לזכויות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי השווה למעמדם של חיילים בשירות סדיר, וזכויותיהם של מי שהתנדבו לשרת שירות לאומי נגזרות מזכויותיהם של חיילים משוחררים לפי חוק חיילים משוחררים. למרות זאת, בעוד שמשך שירות החובה הצבאי הוא שנתיים לבנות ושלוש שנים לבנים, משך ההתנדבות הנהוג קצר בהרבה - בדרך כלל ההתנדבות היא לשנה בלבד, אם כי מסתמנת גם מגמה של התנדבות לשירות לאומי של שנתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על השר הממונה על השירות הלאומי ועל הממשלה לתת את הדעת לעניין אי-השוויון בין משך השירות הלאומי לבין משך השירות הצבאי ולעניין הבדלים נוספים בין מסגרת השירות הלאומי ובין תנאי השירות הצבאי.

ההסדרה וההפעלה של מערך השירות הלאומי סובלים מאז הקמת מינהלת השירות מסחבת ומעיכובים - החלטות ממשלה והמלצות של ועדות לא מיושמות או שהן מיושמות רק בחלקן; האחריות לשירות הלאומי עברה מעת לעת ממשרד למשרד ומשרד לשר. בתחילת שנת 2008 עברה האחריות ממשרד הרווחה למשרד ראש הממשלה (תחילה לראש הממשלה דאז אהוד אולמרט, לאחר מכן לשר לשעבר עמי איילון ושוב לראש הממשלה), ובעת הביקורת היה השר האחראי לכך שר המדע והטכנולוגיה, הרב פרופ' דניאל הרשקוביץ. מעברים אלו פגעו ופוגעים בתפקוד מערך השירות הלאומי, ביכולת לתכנן את הפעילות מראש, בגופים המוכרים, בגופים המפעילים, במתנדבים ובזקוקים לפעילות ההתנדבותית.

על שר המדע, כשר הממונה על תחום השירות הלאומי, לפעול בהקדם כדי שמינהלת השירות תמלא את תפקידה בהתאם ליעדים שהתוותה לה הממשלה ובהם קביעת מדיניות, הסדרה חוקית נאותה של מערך השירות הלאומי ופיקוח ובקרה על הגופים המתפעלים את המערך. על מינהלת השירות להימנע מלפעול בניגוד עניינים ולא לעסוק בהפעלה ישירה של מתנדבים. על מנת להבטיח שמערך המתנדבים יופעל לצרכים לאומיים מהותיים על השר ועל מינהלת השירות לוודא שפעילותם של הגופים המפעילים תהיה למטרות שעליהן יש הסכמה לאומית רחבה כגון רווחה, בריאות וקליטת עלייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת המשאבים לשירות הלאומי ראוי שתהיה מושתתת על מדיניות שתגובש לאחר בחינת ההיבטים השונים הקשורים בנושא ואיגום משאבים בכל התחומים שבהם מופעלים מתנדבי שירות לאומי. מדיניות הקצאת המשאבים להפעלת מתנדבי שירות לאומי, שומה עליה שתעוגן בנורמה מחייבת ושתקציב הולם יוקצה לנושא מבעוד מועד.

הפעלה מוסדרת של מערך השירות הלאומי על פי המלצות הוועדה הציבורית לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל והחלטות הממשלה עשויה לתרום לחיזוק תודעת החובה של מי שפטור משירות צבאי או שלא נקרא לשירות להתנדב לסייע למדינה ולקהילה בתחומים שונים. בכך תהיה תועלת כפולה - הן לציבור והן למתנדבים - ויתחזק הקשר ביניהם ובין החברה, הקהילה והמדינה.



מבוא

על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כל אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו שמונה עשרה שנים ולא קיבל פטור, חייב בשירות צבאי (להלן - יוצא צבא). הדין מסדיר פטורים מטעמים שונים, ובהם פטורים מטעמי בריאות, מעמד אישי ומצפון. צעירים הפטורים מגיוס רשאים להתנדב לצבא או לשירות לאומי שהוא מעין חלופה אזרחית לשירות הצבאי. יודגש כי בראייה לאומית יש ערך רב לשירות לאומי של צעירים הפטורים מגיוס לצה"ל כדי להקנות להם תחושת שייכות והזדהות עם המדינה, תחושת נשיאה משותפת בנטל ואת הצורך במילוי חובתו של אזרח כלפי מדינתו.

בעוד שמשך שירות החובה הצבאי הוא שנתיים לבנות ושלוש שנים לבנים, הרי שמשך ההתנדבות הנהוג קצר בהרבה - בדרך כלל ההתנדבות היא לשנה בלבד, אם כי מסתמנת גם מגמה של התנדבות לשירות לאומי של שנתיים בקרב מקצת מהמתנדבים. השירות הלאומי מזכה את המתנדבים בזכויות של חייל משוחרר לפי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד - 1994 (להלן - חוק חיילים משוחררים).

בשנת 1953 חוקקה הכנסת את חוק שירות לאומי, התשי"ג - 1953 (להלן - החוק), המחייב, ככלל, נשים ששוחררו מחובת שירות ביטחון לשרת שירות לאומי חלופי לשירות הצבאי למשך 24 חודשים. בחוק נקבע כי שר העבודה והרווחה מוסמך להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, אך בפועל, עקב הסתייגותו של המחנה הדתי מהמתכונת של שירות לאומי כשירות חובה, לא הותקנו תקנות, והחוק לא הופעל מעולם. בשנת 1979 נחקק בכנסת תיקון לחוק, ונקבע כי הפעלתו לא תחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך. החלטה כזו לא התקבלה.

הגדרת מתנדב בשירות הלאומי מצויה משנת 1977 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 שהוחלף בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי). בהתאם לכך, הוגדר השירות הלאומי בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002 (להלן - התקנות). חוק השירות הלאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998, (להלן - חוק תנאי שירות למתנדב), מסדיר את תנאי השירות העיקריים של המתנדבים - זכויות לדמי כלכלה, להוצאות נסיעה ולדיר בתקופת השירות.

במדינת ישראל משרתות שתי קבוצות שירות לאומי. הראשונה והוותיקה שבהן, שהחלה לשרת בסוף שנות ה-60 של המאה העשרים, כוללת מתנדבות שקיבלו פטור משירות צבאי עקב הצהרתן כי מטעמים שבמצפון או מטעמי הכרה דתית אינן יכולות להתגייס. השנייה החלה לשרת בסוף שנות ה-90, והיא כוללת מתנדבים יוצאי צבא כהגדרתם בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקראו לשירות סדיר (כגון בני המגזר הערבי

ובעלי פרופיל רפואי נמוך). בחוק שירות לאומי בהתנדבות לבנים (תיקוני חקיקה), התשס"ו-2006,¹ הושווה מעמדם של בנים המשרתים שירות לאומי לזה של הבנות המשרתות שירות לאומי. בשנת 2008 היה מספר המשרתים שירות לאומי כ-11,000.

בשנת 2002 נחקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), אולם תקנות שהיו נחוצות ליישומן, הותקנו רק שנים לאחר מכן.² בעקבות הביקורת הציבורית על אי-ישום החוק מונתה בשנת 2004 ועדה ציבורית לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל עבור מי שאינו נקרא לשירות ביטחון, בראשות האלוף (מיל') דוד עברי (להלן - ועדת-עברי). לאחר כשנה פרסמה ועדת עברי מסקנות ביניים (מסקנות סופיות של הוועדה לא פורסמו). הוועדה המליצה להרחיב את מסגרת השירות הלאומי כך שלצד השירות הלאומי במתכונת שהייתה קיימת בעת עבודת הוועדה יהיה שירות אזרחי-לאומי לצעירים מכל מגזרי החברה, בנים ובנות כאחד, אשר אינם נקראים לשירות בצה"ל או פטורים ממנו. לשם כך הציעה הוועדה לפעול להקמת מסגרת ממשלתית לטיפול בשירות האזרחי והלאומי בישראל. עיקרי ההמלצות של ועדת עברי אומצו על ידי ממשלת ישראל בפברואר 2007 בהחלטה 1215, שבה הוחלט, בין היתר, על כינון שירות אזרחי-לאומי ועל הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי (להלן - מינהלת השירות), ובהחלטה 2295 מאוגוסט אותה שנה שבה הממשלה והחליטה על הקמת המינהלה.

נוסף על כך, החליטה הממשלה בהחלטה 1215 להקים מועצה ציבורית מייעצת שתהיה אחראית להתוויית המדיניות הכוללת של השירות האזרחי-לאומי ולפיקוח ובקרה על מינהלת השירות. כן נקבע כי עד הקמת המועצה תשמש ועדת עברי כמועצה הציבורית, ואליה יצורפו חברים נוספים באישור הממשלה. בהחלטת הממשלה 2295 מ-19.8.07 נקבע עוד כי המועצה הציבורית המייעצת תייצג את כל המגזרים בחברה כך שתובטח הקצאת משאבים למטרות שונות על פי סדר עדיפויות ממלכתי, ובו בזמן יובטחו גם קונצנזוס חברתי רחב ואמון מצד מגזרי החברה השונים.

צוות ההקמה של מינהלת השירות החל לפעול במרס 2007, ובינואר 2008 הוקמה מינהלת השירות במשרד ראש הממשלה כדי לתת לשירות הלאומי והאזרחי מעמד ממלכתי בלתי-פוליטי. עד הקמת מינהלת השירות היו סמכויות הפיקוח על השירות הלאומי וההכרה בגופים המוכרים (הגופים המקשרים בין המתנדב לבין מקום ההתנדבות שלו, ראו פירוט להלן), במשרד הרווחה. עם הקמת מינהלת השירות, הן הועברו לאחיותה. במרס 2008 מונה ח"כ עמי איילון לשר הממונה על השירות האזרחי והשירות הלאומי, ובדצמבר 2008 התפטר מחברותו בממשלה והאחריות לכך שבה לראש הממשלה. עם הקמת הממשלה ה-32, בתחילת שנת 2009, הועברו האחריות למינהלת השירות ומרבית הסמכויות בחוקים הנוגעים לשירות האזרחי ולשירות הלאומי ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע והטכנולוגיה (להלן - משרד המדע) (החלטת ממשלה 45 מאפריל 2009), ומאז השר הממונה על השירות הלאומי הוא שר המדע והטכנולוגיה הרב פרופ' דניאל הרשקוביץ (להלן - שר המדע).

הממשלה קבעה כי מינהלת השירות "תהיה גוף ממשלתי מקצועי, שתפקידה התוויית מדיניות, ויסות ותעדוף המשאבים, ייזום ופיתוח וכן פיקוח ובקרה [על הגופים המתפעלים את מערך השירות הלאומי]".

- 1 טרם חקיקת חוק זה הוחל בגיוסם של מתנדבים מהקבוצה השנייה לשירות הלאומי בניסוי ראשוני (פיילוט), בהתאם להחלטות הממשלה, כמפורט להלן.
- 2 תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005, הותקנו רק בשנת 2005, ותקנות נוספות המסדירות את מערך השירות האזרחי לחרדים הותקנו רק בשנת 2007 (תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז-2007).

לצד מינהלת השירות פועלת ועדה מייעצת, שמונתה לפי תקנה 9 לתקנות, הקובעת כי "השר" (הממונה על תחום השירות הלאומי) ימנה ועדה מייעצת, ובה יהיו חברים האחראי³ (מכוח התקנות) ונציגי שרים שונים ומשרדי ממשלה שבתחומם מופעלים מתנדבים בשירות לאומי (להלן - הוועדה המייעצת). תפקידי הוועדה לייעץ לשר בתחומים שונים הנוגעים לשירות הלאומי, כקבוע בתקנות.

בחודשים ינואר-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות הלאומי. בירורי השלמה נעשו בחודש ספטמבר 2009. הביקורת נעשתה במינהלת השירות האזרחי-לאומי ובאגף לשירות לאומי במשרד החינוך, שהוא המפעיל הגדול ביותר של מתנדבי שירות לאומי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במוסד לביטוח לאומי, במשרד לענייני גמלאים, במשרת ישראל ובשירות בתי הסוהר. כן נעשו בירורי השלמה בגופים המוכרים (ראו להלן). בעניין יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה על כך ראו דוח זה, עמודים 975.

תוצאות בדיקות קודמות של משרד מבקר המדינה בנושא השירות הלאומי פורסמו בדוח מיוחד על הביקורת בשירות הלאומי משנת 1993 ובדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה (2011) עמ' 524, בפרק "הפעלת מתנדבות שירות לאומי במוסדות חינוך".

הקבוצות המשרתות שירות לאומי

בנות דתיות

סעיפים 39 ו-40 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (וגם החוקים שקדמו לו), מעגנים בחוק את הפטור משירות צבאי לנשים נשואות, לאמהות, לנשים הרות ולנשים הפטורות מטעמי מצפון או דת.

במהלך שנות ה-60 החלה להיווצר מסגרת חלופית של שירות לאומי התנדבותי של נערות דתיות. בעקבות זאת קיבלה הממשלה בשנת 1971 החלטה המאפשרת שירות לאומי בהתנדבות לנשים הפטורות משירות ביטחון מטעמי דת ומצפון. בפברואר 1977 תוקן חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, והשווה מעמדן של מתנדבות השירות הלאומי בכל הקשור לזכויות הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי למעמדם של חיילים בשירות סדיר. בתקנות שהחליפו את תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978, נקבע כי שירות לאומי הוא "שירות לתועלת הציבור בתחום הביטחון למעט בצבא הגנה לישראל, בתחום ביטחון הפנים, החינוך, התרבות, קליטת העלייה, הבריאות, הרווחה החברתית, הפיתוח הקהילתי, ההתיישבות, איכות הסביבה ובתחום אחר שאישר השר לעניין תקנות אלה...".

כאמור, בשנת 2008 התנדבו כ-11,000 צעירים לשירות לאומי. להערכת מינהלת השירות, כ-8,000 עד 9,000 מתוכם הן בנות דתיות; כ-4,300 מהבנות שירתו בתקני חוץ, היינו התגוררו בתנאי פנימייה או בדירות שהעמידו לרשותם הגופים המוכרים (ראו להלן).

בני המגזר הערבי

בני המגזר הערבי אינם נקראים לשירות צבאי. מאז שנות ה-90 היו כמה יזמות לשלבם במסגרות השירות הלאומי.

3 לפי התקנות, "האחראי" הוא עובד משרד ראש הממשלה שראש הממשלה הסמיכו לעניין התקנות בהתייעצות עם השר. סמכויות ראש הממשלה לפי תקנות אלה הועברו כאמור לשר המדע בשנת 2009.

ועדת השרים לעניין יישום מסקנות ועדת אור⁴ בראשות השר לשעבר טומי לפיד ז"ל הציעה בשנת 2004, כי הממשלה תקדם את רעיון כינונו של שירות לאומי ממלכתי-אזרחי, שאותו ימלאו אזרחי ישראל שאינם נקראים לשירות צבאי. בהצעת ההחלטה נאמר כי "שירות זה אפשר שייעשה בהתנדבות ובמסגרת קהילתם כשלב מוקדם".

במגזר הערבי חלוקות הדעות ביחס אל השירות הלאומי. בשנים האחרונות חלה עלייה מתמדת במספר המתנדבים בני המגזר הערבי. לפי נתוני מינהלת השירות, מספר בני המגזר הערבי המתנדבים לשירות לאומי בשנים האחרונות הוא כדלקמן: בשנת התשס"ו - 240 מתנדבים; בשנת התשס"ז - כ-290; בשנת התשס"ח - כ-630; ובשנת התשס"ט - כ-1050 מתנדבים. כ-88% מכלל המתנדבים מן המגזר הערבי הן בנות, ברוב המקרים הם מתנדבים במגזר עצמו ובדרך כלל מתגוררים בבתיהם. תחומי ההתנדבות במגזר מגוונים וכוללים חינוך, בריאות, רווחה, משפט ועוד.

בעלי פטור מצה"ל

חלק מהנעדרות שאינן דתיות הפטורות מגיוס שלא מטעמי דת אלא מטעמים אחרים מימשו במהלך השנים את האפשרות להתנדב לשירות הלאומי, בדומה לבנות הדתיות. בעשורים האחרונים העלו כמה חברי כנסת הצעות חוק פרטיות שעניינן שירות אזרחי חובה או בהתנדבות לכל אזרחי המדינה הפטורים מגיוס, בנים ובנות כאחד. בשנת 1997 הוקמה ועדה בראשות מנכ"ל משרד העבודה והרווחה דאז, מר יגאל בן-שלום⁵, אשר בחנה את סוגיית השירות האזרחי הכללי בישראל והמליצה בין היתר על אלה: להרחיב את השירות הלאומי; לקבוע כי השירות הלאומי יהיה על בסיס התנדבותי בלבד; לקבוע כי השירות הלאומי יהיה פתוח לפני מי שהתייצבו לשירות צבאי וצה"ל קבע כי לא יגויסו ולפני מי שלא נקראו לשירות צבאי; לקבוע גורם ממשלתי במשרד העבודה והרווחה שיתאם את פעולות משרדי הממשלה להפעלת השירות הלאומי בהתנדבות.

בעקבות המלצות הוועדה החליטה הממשלה על הפעלת תכנית ניסיונית לשירות לאומי של 250 גברים, שתהיה חלק מתכנית כוללת לבחינת הנושא⁶. בשנת 2003 החליטה הממשלה להאריך את התכנית הניסיונית לשירות לאומי בהתנדבות ולבחון את אפשרות הפיכת השירות הלאומי לבנים למסגרת של קבע⁷. בשנת 2006 נחקק חוק שירות לאומי בהתנדבות לבנים (תיקוני חקיקה), התשס"ו-2006, ומאז יכולים גם בנים פטורי גיוס וגם בנות פטורות גיוס להתנדב לשירות הלאומי.

לפי נתוני מינהלת השירות, במועד סיום הביקורת שירתו שירות לאומי כ-650 בנים. הבנים משרתים בכל תחומי ההתנדבות שבהם משרתות בנות (חינוך, בריאות, רווחה ואחרים); רובם המכריע מתגוררים בבתיהם, ומיעוטם משרתים בתקני חוץ.

- 4 ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 בראשות השופט (בדימ') תיאודור אור מכונה גם "ועדת אור". לאחר הגשת דוח ועדת אור החליטה הממשלה ב-14.9.03 להקים ועדת שרים שתבדוק את הדרך ליישום מסקנותיה.
- 5 הוועדה הוקמה בעקבות בג"צ 9173/96, דניאל נ' מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם), שעסק בעתירתו של נער שקיבל פטור משירות צבאי (על בסיס רפואי) וביקש לממש את זכותו להתנדב לשירות לאומי.
- 6 החלטת ממשלה 1706 מ-8.5.00.
- 7 החלטת ממשלה 692 מ-10.8.03.

מערך השירות הלאומי

1. הגופים המוכרים: השירות הלאומי מופעל באמצעות גופים ועמותות שנחשבים "גופים מוכרים" על-פי תקנה 3 לתקנות. תקנה זו קובעת כי ראש הממשלה, לאחר התייעצות עם שר הביטחון ועם שר הרווחה, רשאי להכיר בגוף המפנה בנות לשירות לאומי אם מילא אחר מספר תנאים, ובהם רישום כעמותה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980, שמטרתה העיקרית ועיסוקה העיקרי הם הפניית מתנדבות לשירות לאומי, והפנייה של "לפחות מאתיים חמישים בנות" בשנה לשירות לאומי.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, היו שבעה "גופים מוכרים":

1. האגודה להתנדבות - שירות לאומי (להלן - האגודה);
2. עמינדב - אגודה תורנית להתנדבות (להלן - עמינדב);
3. ארגון "בת עמי" המורכב משתי עמותות שהן גופים מוכרים: האחת - עמותת אלומה למעורבות חברתית - לזהות יהודית, והאחרת - שירות לאומי לבנות של אמונה;
4. שלומית - עמותה להפניית מתנדבים לשירות לאומי;
5. ש"ל - שירות לאומי אזרחי חלופי בישראל;
6. העמותה לשוויון חברתי ושירות לאומי במגזר הערבי במדינת ישראל;
7. המחלקה לשירות לאומי בעיריית ירושלים (להלן - עיריית ירושלים).⁸

בשנים 2008-2009 פעל גוף מוכר נוסף: בנות חיל - הפעלת שירות לאומי ואזרחי בהתנדבות למען החברה בישראל. תוקפה של ההכרה בו פג ב-1.9.09, והגוף חדל לפעול.

הגופים המוכרים מקבלים תשלום חודשי, בדרך כלל לפי תעריף קבוע למתנדב (ראו להלן), האמור לכסות את הוצאותיהם בגין השמת מתנדבי השירות הלאומי בגופים המפעילים. התשלום כולל גם תקורה.

לפי התקנות "מפעיל" הוא "רשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע... מוסד ציבורי... חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות, המקבל למטרת שירות לאומי שלא למטרת רווח מתנדבת שהפנה אליו גוף מוכר בהתאם להסכם בינו ובין הגוף המוכר" (להלן - הגוף המפעיל). היינו - ההתנדבות היא בגוף המפעיל. הגופים המוכרים הם אפוא הגופים המקשרים בין המתנדב לבין הגוף המפעיל. תפקידם הוא לאתר, לגייס ולממן את המועמדים השונים, לשבצם בגופים המפעילים, להכשירם לפני ההתנדבות ובמהלכה, לדאוג ששירותם מתבצע כהלכה ולוודא שבמהלכו ועם סיומו יקבלו את ההטבות שהם זכאים להן.

בעבר עשתה היחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי באגף לתפקידים מיוחדים של משרד העבודה והרווחה את הפיקוח על פעילות הגופים המוכרים, על הגופים המפעילים ועל מערך השירות הלאומי בכללו. כאמור, בשנת 2008 הועברו כל הסמכויות בתחום זה למינהלת השירות.

כל משרד ממשלתי או גוף מפעיל אחר שבמסגרתו פועלים המתנדבים מעביר תשלום חודשי לגוף המוכר למימון דמי הקיום של המתנדבים והוצאות אחרות (בעניין קביעת התעריף החודשי, ראו

8 עיריית ירושלים הוכרה מכוח תקנה 3(ב) לתקנות הקובעת כי "ראש הממשלה, לאחר היוועצות בועדה המייעצת, רשאי להכיר ברשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, העוסקת בהפניית בנות לשירות לאומי שמונה שנים לפחות, לפני תחילתן של תקנות אלה, כגוף מפנה בנות לשירות לאומי, גם אם לא מתקיימים בה התנאים הקבועים בתקנת משנה (א)(2), (1)".

להלן). כ-70% מהתקנים של מתנדבי השירות הלאומי ממומנים על ידי תקציבי ממשלה. כשליש מהתקנים מתוקצבים ע"י תקנים פרטיים-קנויים (מפעילים שאינם משרדי ממשלה מממנים בעצמם תקנים למתנדבי השירות הלאומי; ראו להלן). משרדי הממשלה העיקריים המעסיקים מתנדבי שירות לאומי במשרדים עצמם או בגופים שהם מסייעים להם הם משרד החינוך, משרד הבריאות, מינהלת השירות, משרד הרווחה, הנהלת בתי-המשפט והמוסד לביטוח לאומי.

מנהל אגף הפיקוח במינהלת השירות מסר למשרד מבקר המדינה כי להערכתו, כל התקציב הממשלתי להפעלת המתנדבים בשנת 2008 היה כ-160 מיליון ש"ח לכל משרדי הממשלה (לא כולל עלות ההטבות לפי חוק חיילים משוחררים).

2. **תחומי ההתנדבות בשירות הלאומי:** כאמור, בתקנות נקבע כי שירות לאומי הוא שירות לתועלת הציבור "בתחום הביטחון למעט בצבא הגנה לישראל, בתחום ביטחון הפנים, החינוך, התרבות, קליטת העלייה, הבריאות, הרווחה החברתית, הפיתוח הקהילתי, ההתיישבות, איכות הסביבה ובתחום אחר שאישר השר...". בשנת 2008 שירתו כ-4,500 (מתוך כ-11,000) מתנדבים בתחום החינוך, כ-2,500 בתחום הבריאות וכ-840 מתנדבים בתחום הרווחה.

3. **ההטבות למתנדבי השירות הלאומי:** התקנות קובעות, שעל מנת שמתנדב יוכר כ"מתנדב שירות לאומי", צריכים לחול עליו כמה תנאים, ובהם הפניה לשירות הלאומי על-ידי "גוף מוכר", שירות לאומי לפחות 40 שעות בשבוע במשך 12 חודשים לפחות והימנעות מעבודה או השתתפות בלימודים סדירים באותם חודשים (למעט במקרים חריגים, כמפורט בתקנות).

מתנדב שירות לאומי זכאי ל"תנאי שירות", בעיקר לדמי כלכלה ודיוור, לפי חוק תנאי שירות למתנדב. הסכומים בגין הטבות תנאי השירות משולמים למתנדב על ידי הגוף המוכר. לאחר תום תקופת ההתנדבות זכאי מתנדב השירות הלאומי להטבות שונות, שעיקרן - זכויות של חייל משוחרר לפי חוק חיילים משוחררים הכוללות מענק שחרור, פיקדון אישי ועוד.

מינהלת השירות האזרחי-לאומי

צוות ההקמה של מינהלת השירות החל כאמור לפעול במרס 2007, והיא הוקמה במשרד ראש הממשלה והחלה לפעול בינואר 2008. בספטמבר 2009 הועסקו במינהלת השירות שבעה עובדים תקינים ושני יועצים; התקציב (על שינויי) לשנת 2009 היה 40.243 מיליוני ש"ח, ולשנת 2010 - 30.516 מיליוני ש"ח.

כאמור, עם הקמת הממשלה ה-32, בתחילת שנת 2009, הועברו האחריות למינהלת השירות ומרבית הסמכויות בחוקים הנוגעים לשירות האזרחי ולשירות הלאומי, ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר מר דוד עברי, יו"ר המועצה הציבורית הזמנית, כי החלטת הממשלה על העברת מינהלת השירות ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע נוגדת את המלצות הוועדה שעמד בראשה, אשר המליצה על כינונה של מינהלת השירות במשרד ראש הממשלה כיוון שראתה ב"ממלכתיות" עיקרון מוביל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר ראש מינהלת השירות לשעבר, ד"ר ראובן גל, כי "מערכת השירות האזרחי-לאומי הינה מערכת ממלכתית, פתוחה לכל המגזרים, בלתי מפלגתית, זקוקה לגיבוי חזק ומרכזי וחייבת להיות נטולת 'צבע' סקטוריאלי". לטענתו, כל המאפיינים הללו נמצאים במשרד ראש הממשלה אך לא במשרד המדע. עוד מסר ד"ר גל כי בעקבות ההחלטה הוא

הודיע בתחילת יוני 2009 על התפטרותו מתפקיד ראש מינהלת השירות, אך דחה אותה עד סיום חוזה ההתקשרות שלו עם הממשלה בסוף אוגוסט 2009.

בביקורת נמצא כי העברת מינהלת השירות לא תרמה לקידום הנושא ואף הביאה לעיכובים ולתקלות, כפי שיתואר להלן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם בהתחשב באילוצי "מעשה המרכבה הקואליציוני", הרי נוכח החשיבות שהממשלה מייחסת לעניין, היה מקום לתת משקל הולם לשיקול של הממלכתיות, לרגישות הסקטוריאלית ולמשמעות של גיבוי מרכזי שיכול להינתן במשרד ראש הממשלה, כפי שגרסו המומחים מר עברי וד"ר גל.

מעמדה של מינהלת השירות האזרחי-לאומי

1. מהחלטת הממשלה 2295 מאוגוסט 2007 אשר בה הממשלה החליטה בשנית על הקמת מינהלת השירות, עולה כי עיקר תפקידה יהיה "לבצע מעקב, בקרה ופיקוח על מסגרות השירות האזרחי-לאומי ועל משרתיו". נקבע בה כי "המינהלה תהיה גוף ממשלתי מקצועי שתפקידה התוויית מדיניות, ויסות ותעדוף המשאבים, ייזום ופיתוח וכן פיקוח ובקרה על גופי התפעול". מסיכום ישיבת צוות ההקמה למינהלת השירות מ-21.11.07 עולה כי ראש הצוות ראה את תפקידי הפיקוח של מינהלת השירות כפיקוח על הגופים המוכרים, על הגופים המפעילים ועל ביצוע מדיניותה.

אף שתפקידה המרכזי של מינהלת השירות לפי החלטת הממשלה הוא, כאמור, פיקוח ובקרה, נמצא כי היא מממנת בעצמה 1003 תקני מתנדבי שירות לאומי בפרויקטים שונים (המופעלים באמצעות הגופים המוכרים), ובין היתר, פרויקטים בתחום צמצום הפער הדיגיטלי במגזר הערבי, מלחמה בתאונות דרכים במגזר הערבי, פרויקט "עונים לקהילה", פרויקט "גשר לחיים", פרויקט "נוער בסיכון", ופרויקט "נערות למען הקהילה". בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסרה מינהלת השירות, כי המכרזים שהיא מפרסמת "עוסקים בתקנים שאין להם מענה בשוק התחרותי כמו בעלי מוגבלויות, נערים ונערות בסיכון, עולים חדשים ובני המגזר הערבי".

2. בתחילת שנת 2009 הועסקו במינהלת השירות (באמצעות הגופים המוכרים) שלוש מתנדבות שירות לאומי שעיקר עיסוקן היה שירותי מזכירות. יצוין כי העסקת המתנדבות במשרדי מינהלת השירות אושרה בידי השר לשעבר עמי איילון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר ראש מינהלת השירות לשעבר כי העסקת המתנדבות נובעת מריבוי משימותיה של מינהלת השירות וממחסור חמור בעובדים, ויש לראות בה מצב זמני בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי אותו גוף ממשלתי יהיה שותף מרכזי לקביעת המדיניות, יפקח על הוצאתה לפועל על ידי משרדי הממשלה האחרים, הגופים המוכרים והגופים המפעילים, במקביל יקצה בעצמו משאבים לפרויקטים שהוא אמור לפקח גם עליהם, ויעסיק במשרדיו מתנדבים. במצב דברים זה עלולה מינהלת השירות להיקלע לניגוד עניינים.

איוש תקנים

לקראת הקמת מינהלת השירות נעשתה עבודת מטה, והוצע על ידי מנהל צוות ההקמה מבנה ארגוני שבו יותר מ-20 תקנים, בהתאם למטרות ולמשימות שהוטלו עליה. בנובמבר 2007, בעקבות דיונים שהתקיימו בשיתוף נציגים ממשרד ראש הממשלה, מנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) וממשרד האוצר נקבע לבסוף מבנה ארגוני שכלל 12 משרות מקצועיות. בהחלטת הממשלה 2295 ובדברי ההסבר לה נקבע כי איוש המשרות במינהלת השירות ייעשה "תוך איגום כלל המשאבים הממשלתיים הנוכחיים", הכוללים תקנים ממשרד הרווחה, תקנים של צוות ההקמה ותקנים חדשים נוספים.

במהלך הפעולות להקמת מינהלת השירות וגם לאחר מכן התקיימו דיונים, ונשלחו מכתבים רבים ממשרד הרווחה, נש"מ וממינהלת השירות בניסיון להביא לאיוש כל תקניה. המגמה הייתה כי ההקמה של מינהלת השירות, תהליכי הגיוס של עובדיה, המכרזים וקליטת העובדים, ההתמקמות הפיזית ותחילת העבודה יסתיימו עד 1.1.08.

בנובמבר 2009 עדיין לא אוישו ארבע מ-12 המשרות במינהלת השירות; שלוש משרות לא אוישו כיוון שהתקנים עבורן עדיין לא הועברו למינהלת השירות, ומשרה רביעית לא אוישה כיוון שהעובד שנבחר לה במכרז הסיר את מועמדותו. נוסף על כך, ראש מינהלת השירות סיים את תפקידו ב-23.8.09, לאחר שהודיע על התפטרותו כבר ב-9.6.09, אך עד סוף ינואר 2010 עדיין לא נבחר אחר במקומו. גם משרות נוספות המיועדות לסטודנטים טרם אוישו.

ראש מינהלת השירות לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "על אף ההודעה המוקדמת שלי, וחרף הזמן הרב... שחלף גם מאז נכון להיום אין עדיין מנהל מחליף בראש המינהלת. מינהלת השירות... מתפקדת היום כשבראשה ממלא מקום... שהתמנה כסגן לראש המינהלת רק בסוף חודש אוגוסט, ללא היכרות מוקדמת עם מערכת השא"ל [שירות לאומי] וללא אפשרות לתהליך חפיפה מסודר עם קודמו בתפקיד".

כתוצאה מהמחסור החמור בכוח אדם אגף הפיקוח שאמור לכלול ארבעה עובדים וכן סטודנטים, כולל שני עובדים בלבד - מנהל האגף ומרכז בכיר למגזר הערבי. משרות המיועדות למרכז בכיר של שירות לאומי ופטורי גיוס ולמרכז המגזר החרדי אינן מאוישות. לעומת זאת, עד לשנת 2008 הייתה באגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה יחידת פיקוח שמנתה שלושה מפקחים אשר יצאו לסיוורים בשטח ארבעה ימים בכל שבוע ועשו פיקוח מדגמי בכ-40% מן הגופים המפעילים.

יצוין כי בדיון עם השר איילון מ-7.10.08 מסר ראש מינהלת השירות לשעבר כי "בנושא הפיקוח על פעילות השירות האזרחי-לאומי קיים קושי מתמשך והנושא על סף קריסה". לא נמצא שמאז הדיון חל שינוי במצב.

מינהלת השירות מסרה בתשובתה, כי בגלל מחסור בכוח אדם "עד היום אי אפשר לממש את אחריות המנהלת [מנהלת השירות] על פי החלטת הממשלה, הן בתחום הפיקוח והבקרה והן בתחום ההכשרה והתווית המדיניות". עוד ציינה מינהלת השירות, כי מחלוקת בין-משרדית השאירה אותה ללא תקנים ואין אפשרות לאייש את התקנים בעובדים כדי לבצע את הפעולות הנדרשות.

יותר משנה וחצי לאחר הקמת מינהלת השירות, בהעדר איש נאות של תקני העובדים, נפגעת יכולתה למלא כראוי את התפקידים שנקבעו לה בהחלטת הממשלה, אין פיקוח ממשי על התנהלות הגופים המוכרים ועל עמידתם בחובותיהם כלפי הגופים המפעילים וכלפי המתנדבים ועל התנהלות הגופים המפעילים. יתרה מכך - אי מינוי מנהל למינהלת השירות אינו מאפשר הפעלה תקינה של המערכת ומשדר מסר של אי-אכפתיות כלפי מפעל השירות הלאומי כולו.

על משרד המדע, על משרד האוצר ועל נש"מ למנות בדחיפות מנהל למינהלת השירות, ולקדם את איש התקנים בה לאלתר כדי לאפשר לה למלא כהלכה את המשימות שהוטלו עליה.

איוש תפקידים במועצה הציבורית המייעצת

כאמור, בתחילת שנת 2007 החליטה הממשלה⁹ להקים מועצה ציבורית שתהיה אחראית להתוויית המדיניות הכוללת של השירות האזרחי-לאומי ולפיקוח ובקרה על מינהלת השירות בתיאום עם המשרד הממשלתי כפי שייקבע. בהחלטה נקבע כי "עד להקמת המועצה תשמש ועדת עברי על פי הרכבה... כמועצה הציבורית. לוועדת עברי יצורפו שני חברים מקרב האוכלוסייה הערבית, אשר יאושרו על ידי הממשלה". גם בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007¹⁰, נקבע כי "השירות יתבצע תחת פיקוח ממשלתי ובליוי מועצה ציבורית מייעצת... שתייצג את כלל המגזרים בחברה... לוועדה יצטרפו שני נציגים מהמגזר הערבי על פי החלטת הממשלה מספר 1215 מיום 18.2.07, ושני נציגים מהמגזר החרדי...".

בניגוד להחלטות הממשלה, עד מועד סיום הביקורת מונה רק חבר ערבי אחד למועצה. כן נמצא כי לא מונו לה חברים מקרב המגזר החרדי, אף שהיא מקבלת החלטות הנוגעות גם לשירות האזרחי של מגזר זה.

בתשובתו מסר מר דוד עברי, יו"ר המועצה הציבורית, כי עד חקיקה בנושא (ראה להלן) וייתכן שאף לאחריה הסבירות למצוא נציג נוסף מהמגזר הערבי ונציגים מהמגזר החרדי "נמוך עד אפס" כיוון ש"המנהיגות במגזרים אלה אינה מעודדת... שירות זה". גם מינהלת השירות מסרה בתשובתה, כי "נעשו ניסיונות בעבר לפנות לאנשים שונים, אך בשל ההתנגדות לשירות בציבור הערבי ובציבור החרדי הרבה אנשים אליהם פנו ענו בסירוב".

על מינהלת השירות ועל שר המדע לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ולהציע לה למנות למועצה הציבורית אישים נוספים לשם הרחבת שורותיה ולהגדלת הייצוג בה של קבוצות אוכלוסייה נוספות, ככל שניתן.

9 בהחלטה 1215.
10 החלטה 2295.

הסדרת מערך השירות הלאומי

הסדרת השירות הלאומי בחקיקה ראשית

כאמור, לפי המצב החוקי הקיים, הגדרת המתנדב בשירות הלאומי מצויה בחוק הביטוח הלאומי. סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי מגדיר "מתנדב בשירות לאומי" כבת או בן המשרתים בהתנדבות שירות לאומי כאמור בפסקה (3)(ב) להגדרה "ילד" שבסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי, הקובעת כי "ילד" הוא בין היתר מי ש"לא מלאו להם 22 שנים והם - ... (ב) (1) בת המשרתת בהתנדבות בשירות לאומי שאישר השר ובתנאים שקבע באישור ועדת העבודה והרווחה... (2) בן המשרת בהתנדבות בשירות לאומי... ובלבד שמתקיימים לגביו שניים אלה: (א) הוא יוצא צבא כהגדרתו בחוק שירות ביטחון, שקיבל פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקרא לשירות סדיר, לפי החוק האמור; (ב) הוא קיבל אישור מאת השר או מי שהשר הסמיך לעניין זה, לשרת בשירות לאומי כאמור". בהתאם לכך, הוגדר השירות הלאומי בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשל"ח-1978, שהוחלפו בתקנות.

נוסף על כך, כאמור, נחקק חוק תנאי שירות למתנדב המסדיר את תנאי השירות של המתנדבים, היינו את החובה לשלם להם דמי כלכלה והוצאות נסיעה ולדאוג להם לדירור במידת הצורך. יתר התנאים והכללים של השירות הלאומי, ככל שנקבעו, קבועים בחקיקת משנה, בעיקר בתקנות.

נוצר מצב שבו למרות שהאחריות על השירות הלאומי הייתה בשנים האחרונות בידי משרד הרווחה (עד סוף 2007) ובידי מינהלת השירות במשרד ראש הממשלה (מתחילת 2008), כל שינוי חקיקתי הקשור לנושא מצריך היועצות במועצת הביטוח הלאומי כאמור בסעיף 12 לחוק הביטוח הלאומי, דבר המסבך ומאריך את התהליך. גם הקשר הענייני בין מערך השירות הלאומי לבין חוק הביטוח הלאומי הוא משני, ונובע מכך שהגדרת מתנדב בשירות הלאומי נקבעה לפני כ-30 שנה בחוק הביטוח הלאומי ומשקפת את המציאות באותה עת.

נמצא כי כבר לפני שנים התעורר הצורך בקידום חקיקה ראשית ספציפית שתסדיר את השירות הלאומי, אך עד מועד סיום הביקורת הליכי החקיקה טרם הושלמו, כמפורט להלן:

1. מדיונים שקיימה הוועדה המייעצת ב-2004 עולה כי בכוונתה היה לפעול לשינוי החוק כך שהגדרת השירות הלאומי תהיה באחריות ישירה של משרד הרווחה; בדצמבר 2004 כתבה היועצת המשפטית של משרד הרווחה למשרד המשפטים כי המשרד עומד להניח על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה טיוטה של חוק לתיקון חוק תנאי שירות למתנדב שיכלול העברת הגדרת השירות הלאומי מסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

2. העותרים בבג"ץ 2361/05, המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת נ' שר הרווחה ואחרים (להלן - בג"ץ אפרת; העתירה תלויה ועומדת), טענו, בין היתר, כי חובה על המדינה להסדיר את תחום השירות הלאומי בחקיקה ראשית (וראו להלן בעניין בג"ץ זה בפרק "תקנים קנויים"). בהודעת המדינה לבג"ץ לקראת הדיון בספטמבר 2007 נכתב כי המדינה עוסקת בהסדרת התחום וכי ב-5.10.06 הפיץ משרד הרווחה להערות המשרדים תזכיר חוק (תזכיר חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון מספר...) (התשס"ו-2006).

מממצאי הביקורת עולה, שמשרד הרווחה לא קידם את חקיקת החוק שבתזכיר, ובעקבות הקמת מינהלת השירות הוקפאה העבודה עליו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הרווחה כי הוא לא קידם את התזכיר, מאחר שהנושא עבר לטיפול הצוות הבין-משרדי ומינהלת השירות.

3. בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה 1215 (מפברואר 2007), נכתב כי יש צורך בהפצת תזכיר חוק לשירות אזורי-לאומי אשר יכלול את הקמת הרשות הממלכתית שתשישם את עקרונות השירות האזורי-לאומי ויסדיר את כל ההיבטים הנוגעים למשרתי השירות האזורי-לאומי.

4. בעקבות החלטת הממשלה האמורה הוקם באפריל 2007 צוות בין-משרדי קבוע שתפקידו "גיבוש עמדה בין משרדית ביחס לחקיקה הנדרשת וניסוח הצעת חוק ממשלתית". במסמך המועצה לביטחון לאומי מאפריל 2007 נקבע לוח זמנים לגיבוש הצעת חוק על ידי הצוות הקבוע שכלל פרסום תזכיר הצעת חוק ממשלתית בנובמבר 2007.

5. בדיון של ועדת עברי מיום 12.3.07 הוחלט כי תהליך ניסוח החוק יסתיים עד מועד הקמת מינהלת השירות, 1.9.07, ולאחר מכן יימשך התהליך שיכלול את העברת החוק בכנסת. בהחלטת הממשלה 2295 מאוגוסט 2007 הוחלט לפעול להכנת תזכיר חוק שירות אזורי-לאומי עד 1.10.07.

6. בהודעת הפרקליטות במסגרת בג"ץ אפרת מיום 11.9.07 צוין כי "העבודה על הצעת החוק החדשה רוכזה במשרד ראש הממשלה ועומדת בפני סיום. בימים הקרובים תועבר הטיוטה להערות משרד המשפטים".

7. בדוח צוות ההקמה המעודכן לחודש דצמבר 2007 צוין כי "כיום תזכיר החוק מוכן, ונשלח, טרם הפצתו, להערות היועצים המשפטיים של המשרדים הרלבנטיים. תזכיר החוק יופץ בשבועות הקרובים".

רק בדצמבר 2008 הפיצה מינהלת השירות את תזכיר חוק השירות הלאומי, התשס"ט-2008 (להלן-תזכיר החוק או התזכיר). מתזכיר זה הוסרה ההפניה לחוק הביטוח הלאומי בהגדרת מתנדב בשירות הלאומי, ורוכזו בו יחדיו ההוראות הרלוונטיות למערך השירות הלאומי. יצוין כי בהמשך להפצת התזכיר קיבלה מינהלת השירות הערות והשגות מגורמים שונים - משרדי ממשלה והגופים המוכרים. למשרד מבקר המדינה נמסר כי בעקבות העברת תחום השירות הלאומי לאחריות משרד המדע, השהה שר המדע את המשך העבודה על התזכיר האמור כדי שיוכל ללמוד את הנושא ולגבש את עמדתו בעניין.

כפי שעולה מהממצאים התעורר הצורך בהסדרה חקיקתית נאותה של תחום השירות הלאומי כבר לפני למעלה מחמש שנים. גם תשובות המדינה בעתירה לבג"ץ מאז שנת 2005 כוללות הצהרות שטרם מומשו בדבר קידום ההסדרה החקיקתית הנאותה של התחום. למרות זאת לא הצליחו משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה, מינהלת השירות ומשרד המדע לסיים אותה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לסחבת הממושכת בקידום הנושא, וראוי שמינהלת השירות תפעל לאלתר כדי לקדם את הסדרת העניין בחקיקה. על שר המדע, הממונה על תחום השירות הלאומי, ללמוד במהירות את הנושא ולקדם שינוי חקיקתי שיסדיר באופן מקיף את העקרונות והתנאים הבסיסיים להפעלת השירות הלאומי במסגרת חקיקה ראשית ובמידת הצורך - בחקיקת משנה; בכך תיושמה החלטת הממשלה והמלצות ועדת עברי, ויצאו מן הכוח אל הפועל הודעות המדינה בבג"ץ.

בתום הביקורת, בפברואר 2010, מסרה מינהלת השירות למשרד מבקר המדינה, כי בפברואר 2010 היא העבירה את נוסח החוק למשרד המשפטים לקראת הגשתו לוועדת השרים לענייני חקיקה.

מספר התקנים למשרתים בשירות אזרחי-לאומי

1. בסעיף 2(ג) להחלטת הממשלה 1215 נקבע כי על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, באמצעות הפרויקטור מצוות ההקמה¹¹, לפעול כדי "להמליץ לממשלה על היקף תקני המשרתים בשירות אזרחי-לאומי שיש להוסיף מידי שנה, החל משנת 2008, תוך התייחסות להמלצות ועדת עברי".
2. בהחלטת הממשלה 4106 מ-21.9.08, הוחלט על הקמת צוות בראשות ראש מינהלת השירות, אשר ימליץ על המספר, המתכונת וקצב הגידול של התקנים שיופעלו על ידי מינהלת השירות בשלוש השנים 2009-2011. בהחלטה נקבע כי הצוות יציג את מסקנותיו לממשלה בתוך שלושה חודשים (היינו בדצמבר 2008). באפריל 2009, עם העברת האחריות לשירות הלאומי למשרד המדע, החליטה הממשלה למנות את נציג שר המדע לחבר בצוות זה.
3. עוד קבעה הממשלה בהחלטה 4106 להקים צוות בין-משרדי בראשות ראש מינהלת השירות בהשתתפות מנכ"לי משרדי הממשלה וכן בהשתתפות נציג השר עמי איילון¹² ונציג נש"מ, אשר ימליץ על הדרכים לשמירה על היקף השירות האזרחי-לאומי במשרדי הממשלה השונים ועל אופן ניהול התקציבים הנוגעים להפעלת מסגרות השירות האזרחי-לאומי במסגרת התקציבים "הקיימים כיום". נקבע כי הצוות יציג את מסקנותיו לממשלה בתוך שלושה חודשים, היינו בדצמבר 2008.

אף כי הצוותים החלו בעבודתם, מאז העברת האחריות לשירות הלאומי למשרד המדע הם לא התכנסו, ועד מועד סיום הביקורת עבודתם טרם נסתיימה: לא הוצגו לממשלה תוכניות לשמירה על היקף השירות האזרחי-לאומי ולהגדלתו והמלצות בדבר אופן ניהול התקציבים הנחוצים לשם כך, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.

הוראות ונהלים

הנוהל הקיים

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במינהלת השירות פועלים לפי קובץ נהלים המכוון לגופים המוכרים ולגופים המפעילים, שהפיק משרד הרווחה באוגוסט 2002. עיקר הנהלים הם בנושאים הקשורים לנוכחות, לפיקוח ובקרה ולהתקשרויות עם גופים מפעילים. הנהלים הם בעיקר בנושאים טכניים ואינם כוללים הוראות בנושאים רבים: כללים באשר ללימודים שמארגנים הגופים המוכרים - ה"אוריינות" ומקביליהן¹³, ניהול עניינים של מתנדבים ועובדים בגופים מוכרים ומפעילים, קריטריונים לאישור הסכמים עם גופים מפעילים, עקרונות לגבי האסור והמותר בענייני משמעת של מתנדבים ועוד. הנוהל לא עודכן מאז הכנתו בשנת 2002.

בסיכום ישיבת צוות מינהלת השירות מ-11.3.08 צוין כי קיים "צורך בהוצאת חוברת מידע לגופים המפעילים".

בדצמבר 2008 הפיקה מינהלת השירות חוזר מנכ"ל ראשון (הוראות ראש מינהלת השירות) על "פעילות פוליטית של מתנדבי השירות האזרחי-לאומי בבחירות לכנסת השמונה עשרה".

- 11 הפרויקטור, ד"ר ראובן גל, מונה בהמשך לתפקיד ראש מינהלת השירות.
- 12 נציג השר איילון הוחלף על ידי נציג שר המדע בהחלטת הממשלה 45 מ-26 לאפריל 2009 על העברת שטחי הפעולה.
- 13 לימודים תורניים או כלליים, בדרך כלל אחת לשבועיים בשעות אחה"צ במהלך שנת ההתנדבות, שהגופים המוכרים מחייבים ברוב המקרים את המתנדבים להשתתף בהם, כיוון שחלק ממשרדי הממשלה מחייבים זאת כחלק מהמעטפת הניתנת למתנדבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסוגיות הרבות הדורשות הסדרה, על מינהלת השירות לפעול לעדכון הנוהל, להרחבתו ולהתאמתו לצרכים המשתנים בחלוף יותר משבע שנים מפרסומו.

דיווחי הגופים המוכרים

1. לפי סעיף 1 לנוהל התקשוריות, על גוף מוכר להתקשר עם כל מתנדב בהסכם בכתב שיכלול, בין היתר, פרטים בדבר מקום השירות, תיאור התפקיד ועיקר תנאי השירות. לפי הנוהל, הסכם זה טעון אישורו מראש של האחראי (ראו הערת שוליים 3 לעיל) ותוקפו יותנה באישור זה. לפי סעיף 3.1 לנוהל פיקוח ובקרה, המפקח מטעם משרד הרווחה, יבדוק - בין היתר - את ההסכמים שייחתמו בין הגוף המוכר לבין המפעיל ובין הגוף המוכר לבין המתנדבים.

לדברי מינהלת השירות, בעת הביקורת לא היה בה גורם שעקב אחר ההסכמים האמורים והם לא נבדקו כלל בגלל המחסור בכוח אדם.

2. לפי סעיף 3 לנוהל דיווח, על הגופים המוכרים להעביר למינהלת השירות דוח ממוחשב ובו פרטים שונים על אודות מתנדבים בשירות הלאומי שהפנו לגופים המפעילים. פרטים אלה נדרשים הן לשם מעקב ובקרה על שירותם של המתנדבים והן כדי לאפשר להם לקבל עם סיום שירותם את הזכויות וההטבות שהם זכאים להן.

(א) נמצא כי כל הגופים המוכרים אינם ממלאים את כל הפרטים הנדרשים; עוד נמצא כי מינהלת השירות אינה מזינה למחשב את אותם נתונים שהגופים המוכרים מעבירים לה על מקומות השירות של המתנדבים.

(ב) לפי סעיף 3.1 לנוהל פיקוח ובקרה, יש להצליב את "רשימת הבנות המשרתות אצל מפעילים מוסדיים עם דיווחי הגופים המוכרים, אחת לשנה". בפועל נמצא כי מינהלת השירות לא עורכת הצלבה כזאת.

כתוצאה מהאמור לעיל נציג מינהלת השירות שמגיע למקום שירות לקיום פיקוח ובקרה אינו מכיר את ההסכם שבין מקום השירות (הגוף המפעיל) לגוף המוכר ואף אינו יודע בוודאות מי הם המתנדבים האמורים להימצא במקום השירות. במצב דברים זה לא ניתן לקיים בקרה נאותה על מערך השירות הלאומי. על מינהלת השירות להבטיח קבלת דיווח שייכללו בו כל הפרטים הנחוצים לצורך קיום פיקוח אפקטיבי על פעילות הגופים המוכרים.

העסקת מתנדבים שעברו את גיל 22

לפי הגדרת "ילד" שבסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי, על בנות ובנים המתנדבים לשירות הלאומי להיות מתחת לגיל 22. על פי חוות דעת הלשכה המשפטית של המוסד לביטוח לאומי, של היועצת המשפטית של משרד הרווחה ושל משרד המשפטים, שירות מעבר לגיל 22 לא יוכר כשירות לאומי ולא יזכה בהטבות לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק חיילים משוחררים. כתוצאה מכך מתנדב המתחיל את שירותו מעל גיל 21 אינו זכאי להטבות.

1. מינהלת השירות מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא אחת מבקשים להתנדב מועמדים שבתחילת התנדבותם כבר מלאו להם 21 שנים, כך שלא יוכלו להשלים שנת התנדבות לפני מלאהם 22 שנים.

נמסר כי התופעה רווחת בקרב בני העדה האתיופית, שבה ישנן צעירות עולות חדשות שאינן מסיימות את לימודיהן בגיל המתאים. כן קיימת התופעה בקרב צעירים שלא קיבלו פטור מגיוס אלא רק דחיית שירות (למשל בשל עודף משקל) וקיבלו את הפטור הסופי רק לאחר גיל 21. גם צעירים אחרים הפטורים מגיוס, למשל בשל בעיה רפואית, מנסים לעתים להתנדב לשירות בצה"ל; התמשכות התהליך, שלא תמיד מצליח, עשויה לגרום להם לאבד את האפשרות לשרת שירות לאומי.

(א) עוד באוגוסט 2002 העבירה יחידת הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה אל יחידת הייעוץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי טיוטת תזכיר הצעת חוק שמטרתו העלאת גיל המתנדב בשירות הלאומי ל-26 שנה וניתוק התלות בהגדרת ילד שבסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי. בדברי ההסבר לטיוטת תזכיר החוק צוין כי "פניות רבות מגיעות... מטעם פונים שכבר עברו את גיל 22 אך מבקשים להתנדב לשירות הלאומי - על מנת לתרום בפעולות למען הציבור, להרגיש חלק מקבוצה הנוטלת חלק פעיל בחיי הכלל, וגם על מנת לזכות בהטבות הנובעות מן השירות - כולל ההצטרפות אל מעגל העשייה... פניות אלה מושבות כיום ריקם... משמעות הדבר עבור אותם פונים היא השארתם מחוץ לתחומי העשייה החברתית והכלכלית".

(ב) גם בתזכיר הצעת החוק שהפיק משרד הרווחה בשנת 2006, נקבע בסעיף 1ב כי "רשאי להתנדב לשירות לאומי מי שהוא בן 17 שנים לפחות וטרם מלאו לו 24 שנים".

(ג) בתזכיר הצעת החוק שהפיקה מינהלת השירות בשנת 2008, נקבע בסעיף 23 כי ככלל, גיל המשרת יהיה 18 לפחות עד 25 שנים. כן נקבע כי על אף האמור יהיה המנהל רשאי לאשר חריגה מהגיל המרבי על פי כללים שייקבעו (וכן ניתנת אפשרות להתחיל בשירות לאומי לאחר גיל 17, בתנאים שנקבעו שם).

כאמור לעיל, ההסדרה החקיקתית של תחום השירות הלאומי לא הסתיימה אף שהצורך בה התעורר כבר לפני שנים. אחת התוצאות מכך היא שצעירים שעברו את גיל 21 המתנדבים לשירות הלאומי אינם זכאים להטבות.

2. בהתאם לקבוע בחוק הביטוח הלאומי ולחוק דעת היועצים המשפטיים, הודיע משרד הרווחה ב-18.4.04 למנכ"ל הגופים המוכרים כי "מכאן מובן שאין לאפשר השלמת שירות מעבר לגיל 22. מכאן ולהבא, אין לאשר שירות מעבר לגיל 22 למי שמתנדב לשירות לאומי". ביוני 2008 כתב ראש מינהלת השירות אל ח"כ זבולון אורלב כי "לפי החוק והתקנות הקיימות וכן לפי חוות דעת של משרד המשפטים, אין בסמכותי לאפשר את התנדבותו [של פלוני] מעבר לגיל 22" (ההדגשה במקור).

נמצא כי חרף הפרשנות החד-משמעית של היועצים המשפטיים, שלכאורה אינה מותירה שיקול דעת כלל, דנו הן משרד הרווחה (בשעתו) והן מינהלת השירות בבקשות שהגישו הגופים המוכרים להשלמה של תקופות שירות לאחר גיל 22. התייחסותם לבקשות אלה לא הייתה אחידה: היו מקרים שבהם אושר שירות למתנדבים שהוברר שיסיימו אותו לאחר גיל 22, לעתים אפילו מקרים שבהם אושרה שנת שירות שנייה בחריגה, ובמקרים אחרים - דומים - נדחו בקשות כאלה.

יש להדגיש כי לגבי מתנדבים בעלי מוגבלויות מגבלת גיל השירות בעייתית יותר היות שרבים מהם מסיימים את שנת הלימודים האחרונה שלהם בחינוך המיוחד בגיל מבוגר מן התלמידים שלומדים עד גיל 18 במסגרות הרגילות, ובמצב החוקי הקיים לא יוכלו להתנדב לשירות הלאומי ולהיות

זכאים להטבות. נמצא שגם באשר למתנדבים אלו היה שוני בהתייחסות לבקשות לחריגה מגיל השירות: חלק מהבקשות לחריגה אושרו ואחרות נדחו.

בתשובתה מסרה מינהלת השירות, כי בגלל אי-מודעות למגבלת הגיל החל משרד הרווחה לאכוף אותה לגבי השלמת השירות הלאומי רק בשנים האחרונות, אך המשרד אפשר למי שכבר היה בשירות לאומי לסיים את שירותו. מינהלת השירות הוסיפה ומסרה, כי "כיום ההנחיה ברורה ואין חריגים".

יוטעם כי האפשרות לשרת בשירות הלאומי מעניקה למתנדב הכרה חברתית וגם הטבות כלכליות שונות. כל עוד לא נחקק החוק המוצע או שונה גיל המשרתים, על מינהלת השירות לפעול בהתאם לפרשנות הדין הקיים ולנהוג בשוויון ובאחידות כלפי כל הבקשות המוגשות בעניין זה. מכל מקום, על שר המדע לפעול כדי לקדם תיקון חקיקתי גם בתחום זה.

התעריף להעסקת מתנדבי השירות הלאומי ודמי הקיום המשולמים להם

משרדי הממשלה וגופים מפעילים אחרים משלמים לגופים המוכרים עבור השמת המתנדבים. בשנת 1984 מונה צוות בין-משרדי שתפקידו לקבוע תעריפים אחידים לתשלום שיכללו את דמי הכלכלה משלמים הגופים המוכרים למתנדבי השירות הלאומי ואת ההוצאות הנלוות. הצוות קבע את התעריף בלקחו בחשבון מספר רכיבים ובהם: דמי קיום (דמי כלכלה) למתנדב, נסיעות, הוצאות דיור, ביטוחים, שכר רכזים ותקורות. כל אחד מרכיבי התעריף מעודכן ומוצמד למדד רלוונטי. דמי הכלכלה שלהם זכאים המתנדבים מעוגנים מזה כעשור בתקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיור), התש"ס-1999 (להלן - תקנות תנאי שירות), והם מתעדכנים מידי שנה.

בשנת 2004 הגדיר רואה חשבון חיצוני עבור משרד הרווחה את מפרט השירותים שאותו צריכים הגופים המוכרים לספק למתנדבי השירות הלאומי, תמחר אותם, ובהתאם לכך המליץ על התעריף שיש לשלם לגופים המוכרים עבור הפעלת מתנדבים. בעקבות זאת מסר משרד הרווחה למנכ"ל הגופים המוכרים את "הגדרת מרכיבי תעריף בנות שירות לאומי", שבו מפרט השירותים שאותו הם צריכים לספק למתנדבים. השירותים כוללים דמי כלכלה, נסיעות, מפרט הדירות (כולל ציוד ואחזקה), רכזים וביטוחים.

עם השנים, בהיות משרד החינוך הצרכן הגדול ביותר של מתנדבי השירות הלאומי, נוצר נוהג של עדכון התעריף על ידי חשבות משרד החינוך והפצתו לכל הגורמים הרלוונטיים.

בישיבת צוות של מינהלת השירות מ-17.6.08 מסר מנהל אגף הפיקוח, כי "התעריפים כיום אינם מעודכנים בכלל". בספטמבר 2008, נוכח פניית ראש מינהלת השירות אל משרד החינוך, הועברה האחריות לקביעת התעריף ולעדכונו אל מינהלת השירות. ב-16.11.08 החליטה מינהלת השירות להתחיל את תהליך התמחר מחדש במטרה לקבוע תעריף חדש שיתאים למציאות. מינהלת השירות והיו"ר לשעבר מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי בניית התעריף החדש נעצרה בשל הצורך בהתקשרות עם רואה חשבון שיסייע במלאכה.

לפי התעריפים המעודכנים לשנת הלימודים התש"ע, עלות הפעלת מתנדב בשירות הלאומי נעה בין כ-14,350 לכ-26,700 ש"ח לשנה (לא כולל את עלויות ההכשרה ואת עלויות הנסיעות ברכבת ובקווי שירות מסוימים). ההבדלים בעלויות נגזרים ממקום מגורי המתנדב (בבית או בדירת שירות) ומהות הגורם הנושא בהוצאות כלכלת המתנדב (המפעיל או המתנדב עצמו).

יצוין כי התעריף אינו מחייב, וגוף מוכר רשאי להגיע להסכמה עם גוף מפעיל על תשלום שונה מן הקבוע בתעריף, ובלבד שיקפיד על עמידה במפרט השירותים שנקבע ועל תשלום דמי הקיום למתנדבים בהתאם לתקנות תנאי שירות. עם זאת מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עולה שברוב רובם של המקרים התשלום המועבר לגופים המוכרים בגין השמת מתנדבי השירות הלאומי הוא בהתאם לקבוע בתעריף זה.

הגופים המוכרים מסרו כי התעריף והרכבו אינם משקפים את ההוצאות האמיתיות בגין המתנדבים. לדבריהם, חלק מהרכיבים מתומחרים בחסר וחלקם ביתר; עדכון התעריף אחת לשנה, יוצר לעתים פערים גדולים ועלויות ניכרות שעל הגופים המוכרים לספוג חודשים ארוכים; רכיבים נוספים של תנאי השירות של המתנדבים אינם מקבלים ביטוי בתעריף ובהם הוצאות בגין ימי עיון, הוצאות מימון, הוצאות על סיוע סוציאלי ועל פעולות העשרה למתנדבים, הוצאות מיוחדות.

למשל, האגודה מסרה למשרד מבקר המדינה כי רכיב הביטוח של המתנדב מתומחר ב-85 ש"ח לחודש בעוד שהעלות האמיתית היא כ-15 ש"ח, אך לעומת זאת רכיבי הדיוור ואחזקת הדירה מתומחרים בכ-500 ש"ח לחודש, וסכום זה אינו מתקרב לעלות האמיתית של הוצאות אלה. כתוצאה מכך, לטענת האגודה, נוצר "סבסוד צולב" בין הסעיפים. ביוני 2008 פנתה האגודה אל ראש מינהלת השירות בבקשה שיפעל לתיקון התעריף בסעיף הדיוור, שכן תעריפי שכר דירה עלו בצורה משמעותית, אך התעריף לא היה אמור להתעדכן עד ספטמבר אותה שנה.

רכיב שכר הרכוזים שבתעריף נקבע לפי יחס של רכז אחד לכל 60 מתנדבים. ראש מינהלת השירות לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שיחס זה איננו סביר ואיננו מאפשר טיפול הולם במתנדב. עם זאת, כל עוד לא ישונה התעריף אי-אפשר לחייב את הגופים המוכרים ליחס נמוך יותר, שכן העסקת מספר גדול יותר של רכוזים אינה מתומחרת. יצוין כי במכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה, בדרך כלל נדרשים הגופים המוכרים להציע יחס נמוך יותר של מספר המתנדבים לכל רכז, שכן רכיב זה הוא אחד החשובים בבחירת הגוף המוכר הזוכה. עוד יצוין כי ישנם גופים מוכרים שמעסיקים רכוזים בעלי השכלה אקדמאית וביחס של רכז אחד ל-40 מתנדבים, דבר הכרוך בעלויות גבוהות יותר מאלו שלפיהן נקבע התעריף; לעומתם, גוף מוכר אחר מסר בתשובתו שרכז מיומן יכול לרכז יותר מ-60 מתנדבים.

למרות האמור לעיל, עיון בדוחות הכספיים של הגופים המוכרים מלמד כי לחלקם היו בסוף שנת 2007 עודפים נצברים ניכרים (כולל סכומים שהועברו לקרנות הון מיועדות): לשני גופים היה עודף נצבר של כשני מיליון ש"ח, ולשלישי - כ-20 מיליון ש"ח. יש להדגיש כי יש גופים מוכרים הטוענים שמוסר התשלומים הירוד של הממשלה (ראו להלן) מחייב אותם לדאוג לרזרבות כספיות כדי לעמוד במחויבותם כלפי המתנדבים, הספקים ועובדיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה האגודה, כי עודפים גדולים אינם מעידים דווקא על תמחור ביתר, אלא יכולים לנבוע מהשקעה נמוכה יותר ברמת השירות שנותן הגוף המוכר, כמו יחס גדול יותר בין מתנדבים לרכז, ציוד בדירות המתנדבים, השקעה או אי-השקעה במתנדבים מעוטי יכולת וכדומה.

עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בבנייתו של תעריף חדש.

כדי שהתעריף ישקף את הצרכים וההוצאות האמיתיות בגין המתנדבים, מן הראוי שיוגדר מפרט שירותים נאות ומחייב, ותיעשה בדיקה מקיפה בדבר העלויות הריאליות של כל אחד מרכיבי המפרט והמדד המתאים להצמידו אליו. נוכח הליקויים שבתעריף, יש להחיש את הטיפול בעדכון.

הגופים המוכרים

במועד סיום הביקורת היו שבעה גופים מוכרים להפניית מתנדבי שירות לאומי; שניים מהם הוכרו בשנת 2007. כאמור, לפי התקנות הגוף המוכר צריך להיות עמותה רשומה שעיקר עיסוקה בשירות לאומי (למעט החריג של עיריית ירושלים), ועליו להתחייב לכללי התנהגות מסוימים ולהצהיר עליהם. במהלך שנת 2007 הוכנה ע"י צוות ההקמה של מינהלת השירות רשימת קריטריונים נוספים להכרה בגופים מוכרים, והם אושרו גם על ידי המועצה הציבורית (ועדת עברי). הקריטריונים האלה הציבו דרישות נוספות: הגבלת זמן¹⁴, ערבות בנקאית, נגישות, רב-מגזריות, פיזור גאוגרפי, תועלת לציבור, גיוס תקנים. משרד המשפטים סבר כי ניתן להוסיף חלק מהקריטריונים והתנאים האלו אך ורק דרך תיקון התקנות, ולא באמצעות הוראות מנהליות.

התיקון הנדרש בתקנות לעיגון הקריטריונים שאישרה המועצה הציבורית, לא בוצע על ידי צוות ההקמה, משרד ראש הממשלה ומשרד המדע, שהיו ממונים כאמור על תחום השירות הלאומי בזה אחר זה משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת, ולפיכך במצב הדברים הקיים לא ניתן לפעול לפיהם. על שר המדע ועל משרדו לפעול לאלתר לביסוס הקריטריונים כדין ולתיקון התקנות בהתאם.

ההכרה בגוף מוכר א'

ככלל, גוף העומד בתנאים שנקבעו בתקנות, מקבל מהשר הכרה זמנית כגוף מוכר לתקופה של שנתיים, ולאחר מכן, אם עמד בתנאי התקנות, ניתן להעניק לו הכרה קבועה. גוף מוכר א' (להלן - עמותה א'), הוכר זמנית על ידי שר הרווחה בשנת 2001. בשנת 2002 הותקנו התקנות (שהחליפו תקנות קודמות משנת 1978) וקבעו באופן חד-פעמי (בתקנה 13(ב)) תקופת מעבר שבה ניתנה הכרה זמנית של שנתיים לכל הגופים שהיו מוכרים באותה עת, ובסיומה, במהלך שנת 2004, נדרשו כל הגופים המוכרים לקבל מחדש הכרה קבועה.

מתרשומת בפגישה מאפריל 2004 של נציגי משרד הרווחה עם עמותה א', לקראת תום תקופת ההכרה הזמנית, עלה כי העמותה לא עמדה בתנאי ההכרה (הכוללים את החובה להעסיק 250 מתנדבים), ומשרד הרווחה ידע זאת. בסוף שנת 2004 החליט משרד הרווחה שלא לחדש את ההכרה בעמותה, נוכח הבעיות בתפקודה (משרד הרווחה מצא כי קיים "נתק בין העמותה למתנדביה, נתק בין העמותה לגופים המפעילים, סתירות בדיווח ליחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי, אישורי עבודה למתנדבים שלא על פי הנהלים ומספר מקרים בהם שולמו דמי כלכלה ונסיעות למתנדבים שלא על פי התעריף¹⁵"). בעקבות שימוע שנערך לעמותה ובדיקות נוספות הוחלט בחודש דצמבר 2004 להעניק לה הכרה קבועה.

מספר שנים לאחר חידוש ההכרה ובהסתמך על מידע שנמסר לו על ידי עובדי מינהלת השירות, הביע השר עמי איילון בישיבה מ-7.10.08 חשש מפני תפקוד לקוי של עמותה א' והבהיר כי יש

14 הוצע כי לגוף המועמד לקבלת הכרה קבועה יינתן היתר לפעול לתקופת ניסיון בת שנתיים, והאחראי לשירות יוכל לבטל את ההיתר כבר לאחר שנה, בכפוף לשיקול דעתו, במידה שהתמלאו הדרישות הן על פי תקנות הביטוח הלאומי והן על פי הקריטריונים החדשים שנוסחו.

15 כאמור, אמנם התעריף הכולל המשולם לגוף המוכר בגין השמת המתנדב אינו מחייב, אך חובה על הגוף המוכר לשלם למתנדבים את דמי הכלכלה והנסיעות בהתאם לקבוע בתקנות תנאי שירות.

לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי לוודא את תקינות התנהלותה. השר ביקש כי יתקיים דיון עם העמותה בינואר 2009 ותועבר לו חוות דעת לגבי המשך תפקודה לקראת שנת תש"ע. גם מדבריו של ראש מינהלת השירות לשעבר בסיכום פגישה עם עמותה א' מ-23.10.08 עולה כי לדעתו מדובר בעמותה ותיקה שעדיין לא הצליחה למלא את ייעודה כראוי¹⁶.

כנאמר לעיל, השר איילון התפטר מתפקידו בחודש דצמבר 2008, ודיון עם העמותה לא התקיים. מתשובת מינהלת השירות עולה, כי בשנת 2009 היא המשיכה בבדיקת התפקוד של עמותה א' ופנתה אל העמותה על מנת שתתקן את הליקויים שנמצאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם מן האמור לעיל עולה שחילופים תכופים של השרים הממונים על תחום השירות הלאומי פגעו בתפקוד מינהלת השירות.

ההכרה בגוף מוכר ב'

בשנת 2004 הגיש גוף מוכר ב' (להלן - עמותה ב') בקשה לקבלת הכרה. ועדת עברי, שהמליצה להקים גוף מטה חדש לתחום השירות האזרחי-לאומי, המליצה גם שלא להכיר בתקופת הביניים (טרם התבססות גוף המטה) בגופים מוכרים חדשים. לפיכך עוכב הדיון בבקשת ההכרה של העמותה כמה שנים. במרס 2007 התקיים באגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה דיון באשר ל"הכרה בעמותות חדשות לשירות אזרחי". הועלו נימוקים בעד ונגד ההכרה בעמותה. עמדת משרד הרווחה הייתה כי יש לאפשר לשר הרווחה לאשר את ההכרה בעמותה והעיכוב אינו ראוי. ב-28.5.07 הכיר שר הרווחה יצחק הרצוג בעמותה ב' למשך שנתיים.

לקראת תום תקופת ההכרה בת השנתיים, במרס 2009, פנתה מינהלת השירות אל עמותה ב' בבקשה שתציג בפניה מסמכים להכרה קבועה בה. לפי הנתונים שהיו בידי מינהלת השירות, העמותה הפעילה 267 מתנדבים בשנת 2008 ועמדה בתנאי המספרי הקבוע בתקנות. עמותה ב' העבירה את המסמכים הנדרשים ומינהלת השירות המליצה על הכרה קבועה בה.

כאמור, הסמכויות הנתונות לראש הממשלה לפי התקנות הועברו בהחלטת ממשלה לשר המדע. למינהלת השירות נמסר כי שר המדע שהוסמך זה לא מכבר לתפקידו, מבקש להאריך את ההכרה הזמנית של העמותה, ולא לתת לה הכרה של קבע, עד שילמד את החומר ויכיר את התחום. היועץ המשפטי של מינהלת השירות כתב לשר המדע באפריל 2009 ש"כפי שעולה מהתקנות, 'דרך המלך' הינה מתן אישור קבוע לאחר 2 שנות הפעילות הראשונה. אנו סבורים כי גם אם לא תינתן הכרה קבועה לעמותה, עדיין יש לתת לה הכרה לתקופה מספיק ארוכה בכדי שזו תוכל לפעול כראוי. לאור זאת אנו סבורים כי יש לתת הכרה לכל הפחות לתקופה של שנה וחצי" (ההדגשה במקור).

במועד פקיעת ההכרה, מאי 2009, היה ראש הממשלה בעל סמכות ההכרה בעמותה, זאת כיוון שאף שהממשלה החליטה בסוף אפריל על העברת הסמכויות בתחום לשר המדע, טרם התקבל אישור הכנסת לכך, וטרם תוקנו התקנות ברוח זו.

שר המדע ביקש באותו חודש מראש הממשלה כי: "כיוון שאנו מצויים בתקופת מעבר... וכיוון שאני מעוניין ללמוד את מכלול הנושאים הנוגעים לשירות הלאומי, אודה לך אם בתקופת הביניים לא יתקבלו החלטות של קבע, בטרם אוכל ללמוד את הנושא לעומק, לשם גיבוש המדיניות". לכן

16 בפועל, כשמונה שנים לאחר שהוכרה, מפעילה העמותה, על פי נתוני מינהלת השירות, כ-380 מתנדבים בלבד (מתוך כ-11,000 מתנדבי שירות לאומי).

ביקש השר כי ההכרה תינתן ל-18 חודש, על מנת לאפשר לעמותה ב' את המשך פעילותה. ראש הממשלה אכן נענה לבקשת שר המדע.

בתשובתו למבקר המדינה מינואר 2010 מסר שר המדע כי מיד כשנכנס לתפקידו התבקש לחתום על המלצה להכרה של קבע לעמותה ב', אך הוא ביקש שלושה חודשים כדי ללמוד את נושא. השר מסר כי "כדי לא לפגוע בפעילות השוטפת של העמותה" החליט לתת לה הכרה זמנית ל-18 חודש, בידיעה שתוך חודשים ספורים ילמד את הנושא ויוכל להכיר בה הכרה קבועה. עוד מסר השר כי "בימים אלו אנו מחכים לסיום העברת הסמכויות מראש הממשלה אלי, ואני מתכוון מייד לאחר מכן לחתום על אישור קבוע לעמותה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מינואר 2010 מסרה עמותה ב' כי "העמותה עומדת בקריטריונים הקבועים בחוק ובתקנות לקבלת רישיון קבוע" וכי "אי הענקת רישיון קבוע לעמותה הוא בניגוד לחוק". עוד מסרה העמותה כי העדר הכרה קבועה גורמת לה נזק כבד, שכן "בחודשים פברואר ומרץ אמורים להיפתח מכרזים... תנאי לאותם מכרזים הוא כי הגוף המוכר יהיה בעל רישיון קבוע... משמע הדבר הוא כי הדלת ננעלת בפני העמותה לגשת לכל אותם מכרזים" (הדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי תקנה 3(ב) לתקנות "תוקפה של הכרה שניתנה לפי תקנת משנה זו יהיה לשנתיים לכל היותר". הפרשנות הנהוגה עד כה לתקנה זו היא כי לא ניתן להאריך את ההכרה הזמנית לתקופה שחורגת משנתיים. גם רצון של השר ללמוד את הנושא טרם מתן ההכרה הקבועה אינו יכול להצדיק פגיעה קשה בעמותה שהסתמכה על הנהוג בעבר והיה לה בסיס ממשי להסיק כי נוכח עמידתה בדרישות, לא תהיה כל מניעה שתקבל את ההכרה הקבועה. על השר לפעול במהירות כך שתמנע פגיעה בעמותה ב'.

עיריית ירושלים כגוף מוכר

ככלל, הגופים המוכרים הם עמותות רשומות שעיקר עיסוקן הפניית מתנדבי שירות לאומי. עיריית ירושלים הוכרה כגוף מוכר במהלך שנות ה-90 במאה העשרים. לפי תקנה 3 לתקנות משנת 2002, "ראש הממשלה, לאחר היוועצות בוועדה המייעצת, רשאי להכיר ברשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, העוסקת בהפניית בנות לשירות לאומי שמונה שנים לפחות, לפני תחילתן של תקנות אלה, כגוף מפנה בנות לשירות לאומי, גם אם לא מתקיימים בה התנאים הקבועים בתקנת משנה (א)(1),(2)". לפי תקנה זו, חודשה בשנת 2002 ההכרה בעיריית ירושלים כגוף מוכר.

מן התקנות עולה כי צריכה להיות הפרדה בין הגוף המפעיל לגוף המוכר, שכן בתקנה 3(א)(4) נקבע שתנאי להכרה כגוף מוכר הוא ש"הוא אינו פועל בעצמו גם כמפעיל, למעט הפעלת מספר מוגבל של מתנדבות לצורך קידום המטרה כאמור בפסקה (2), שלא יעלה על אחוז אחד מן המספר הממוצע של המתנדבות שהוא הפנה בשנה שחלפה".

בשנת 2006 הפעילה היחידה לשירות לאומי בעיריית ירושלים 395 מתנדבים, מהם כ-36 בשירות העירונית (מחוץ למשרדי היחידה העירונית לשירות לאומי). בשנת 2008 הפעילה העירייה 340 מתנדבים, מהם הועסקו בשירותה כ-50; יתר התקנים הם תקנים קנויים-פרטיים שאינם ממומנים על ידי המדינה, אלא על ידי עמותות המפעילות מתנדבים בתחומי העיר ירושלים.

עיריית ירושלים היא אפוא גוף מפעיל וגוף מוכר גם יחד.

בשנת 2003 הכינה יחידת הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה חוות דעת לגבי עיריית ירושלים וקבעה ש"הנימוק העיקרי להפרדה גמורה בין גוף מפעיל ומוכר הוא קיומו של ניגוד עניינים מהותי. הגוף המפעיל הוא הגוף [ש]עבורו עושות המתנדבות את השירות. האינטרס העיקרי של גוף זה הוא בביצוע השירות, ועליו לקדם אינטרס זה ככל הניתן; לעומת זאת, תפקידו של הגוף המוכר הוא לדאוג למתנדבות... לא להיות בעל אינטרס נוסף במתנדבות פרט לכך... שיכונם של שני אינטרסים אלה בגוף אחד מביא איתו ניגוד עניינים... כך אמנם קורה בעיריית ירושלים - מרכיב התקורה שאצל העמותות פנה להעצמת אלמנטים של הכשרת המתנדבות ופעילויות מיוחדות עבורן, מוצא בעירייה על מנת להעסיק מתנדבות בתקנים נוספים". עוד ציינה חוות הדעת, כי גם הצורך בפיקוח נאות מחייב הפרדה בין גוף מוכר למפעיל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסרה עיריית ירושלים, כי "בפועל קיימת הפרדה בין יחידת המטה שהיא הגוף 'המפנה' ו'המפקח', ובין יחידת 'השטח', הכוללת את מפעילי בנות השירות הלאומי. יחידת המטה... פועלת כ'משק סגור', מגייסת את המתנדבים, משבצת אותם ומפקחת על ההשמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בהפרדה מלאכותית של יחידות באותו גוף. הואיל ועיריית ירושלים פועלת בעצמה כמפעיל, היא חורגת מהוראות תקנה 3(א)(4).

מינהלת השירות מודעת לצורך לשקול אם יש מקום להמשיך להכיר בעיריית ירושלים כגוף מוכר, והדבר אף בא לידי ביטוי בתרשומת שהכין ד"ר גל מ-27.10.08 שבה "סוכם... על דיון עקרוני יותר - ביחס להצדקה להמשיך קיומה של היחידה לשא"ל [לשירות לאומי] בעיריית י-ם".

למרות האמור לעיל, לא התקיים דיון בשאלת המשך מעמדה של עיריית ירושלים כגוף מוכר. על מינהלת השירות ליזום דיון בשאלה אם בנסיבות אלה יש מקום להמשיך להכיר בעיריית ירושלים כגוף מוכר ולפעול בהתאם למסקנותיו.

רמת השירות שמעניקים הגופים המוכרים

כבר בשנת 2004 קבע רואה החשבון ששכרה מינהלת השירות (ראה לעיל) בטיט הדוח שהגיש כי "קיימת שונות בין השירות הניתן לבנות השירות הלאומי בין הגופים המוכרים". גם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קיימים פערים ניכרים בין הגופים המוכרים. הפערים באים לידי ביטוי במגוון תחומים; להלן מובאות דוגמאות.

1. ג ב י י ת ד מ י ה ר ש מ ה : חלק מהגופים המוכרים גובים מהמועמדים לשרת בשירות לאומי באמצעותם דמי הרשמה חד-פעמיים, 50-80 ש"ח, ואחרים (ובהם עיריית ירושלים) אינם גובים כלל דמי הרשמה. עמותה א', בניגוד ליתר הגופים המוכרים הגובים דמי הרשמה, לא מחזירה את דמי ההרשמה למתנדבים שלא בחרו להתנדב באמצעותה.

2. ת נ א י ש י ר ו ת : תנאי השירות של המתנדבים שונים מגוף אחד למשנהו. ישנם גופים מוכרים שתנאיהם טובים מן הנדרש בנוהלי משרד הרווחה. למשל, באגודה, שהיא הגוף המוכר הוותיק ביותר, קיים מוקד שירות מאויש, מקפידים על מתן כלי אוכל אישיים לכל מתנדב בעלות כוללת של עשרות אלפי ש"ח בשנה וכן על קו טלפון לשיחות נכנסות בכל דירה. בכמה מהגופים המוכרים התנאים שונים. למשל, ממכתבו של ראש מינהלת השירות אל מנכ"ל עמותה א' מנובמבר

2008 עולה, כי היו ליקויים בתפקוד המענה למתנדבים שפונים טלפונית למשרד העמותה והיו איחורים בתשלום דמי כלכלה למתנדבים (ממינהלת השירות נמסר כי העמותה פתרה את הליקויים על ידי הוספת קווי טלפון).

גם בסיוע למתנדבים נזקקים קיימים פערים בין הגופים. למשל: אחד הגופים המוכרים הקים קרן של רבע מיליון ש"ח למתנדבים נזקקים וקרן של מיליון ש"ח לבוגרי שירות לצורך לימודים. גוף מוכר אחר הוציא כ-130,000 ש"ח בשנת 2007 ו-120,000 ש"ח בשנת 2008 לסיוע למתנדבים בודדים. גם האגודה הקציבה 300,000 ש"ח בשנה לסיוע למתנדבים נזקקים. מתנדבים נזקקים בעמותות אחרות, אם ישנם כאלה, לא זוכים לסיוע דומה.

3. **נהלים פנימיים**: בשלושה גופים מוכרים קיימים נהלים פנימיים מובנים ומסודרים. בשלושה אחרים קיימים נהלים רק לגבי חלק מהנושאים הרלוונטיים (כגון דיווח על תאונה, העברת דוחות נוכחות). בשני גופים אחרים אין נהלים המסדירים את ההתנהלות הכספית, התפעולית והיומיומית של הגוף. בתשובה לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה באשר לנהלים פנימיים מסרה עמותה א' כי היא "נשענת על תקנון רשם העמותות"; עמותה ב' ציינה את תפקידיהם של המזכירה והרכזים, את החובה להעביר דוחות נוכחות במועד והוסיפה כי "מאחר ואנו עמותה חדשה, נהלים נוספים מתעדכנים לפי הצורך".

4. **העסקת מתנדבי שירות לאומי במשרדי הגופים המוכרים**: לפי תקנה 3(א)(4) לתקנות נאסר על גוף מוכר לפעול גם כמפעיל, "למעט הפעלת מספר מוגבל של מתנדבות לצורך קידום המטרה כאמור בפסקה (2), שלא יעלה על אחוז אחד מן המספר הממוצע של המתנדבות שהוא הפנה בשנה שחלפה". כמה מהגופים המוכרים מעסיקים במשרדיהם מתנדבי שירות לאומי בעיקר בתפקידי מזכירות: במשרדי עמותה ב' הועסקה מתנדבת אחת, במשרדי עמותה א' הועסקו שתיים-שלוש מתנדבות, במשרדי גוף מוכר אחר הועסקו שתיים-שלוש מתנדבות בחודשי הקיץ בלבד. ארבעה גופים מוכרים ובהם עמינדב, האגודה ועיריית ירושלים¹⁷ לא מעסיקים מתנדבים במשרדיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקנות אמנם מאשרות לגוף מוכר להפעיל מספר מוגבל של מתנדבים. עם זאת, על מינהלת השירות לשקול אם ראוי שהגופים המוכרים ישתמשו בשירותיהם של מתנדבים למילוי תפקידי מזכירות ולמשימות שאינן מקדמות את מטרות השירות הלאומי באופן מובהק, ובהתאם לכך להציע לשר הממונה לקדם תיקון מתאים של התקנות.

5. **רכזי המתנדבים**: הרכזים בגופים המוכרים הם החוליה המקשרת בין המתנדבים ובין הגופים המפעילים, עליהם מוטל לדאוג לרווחת המתנדבים, לדאוג לצורכיהם ובמידת הצורך לעזור בפיתרון בעיותיהם. בהוראות משרד הרווחה ומינהלת השירות לא נקבעו תנאי סף לכישורים הנדרשים מרכזי המתנדבים בגופים המוכרים. כתוצאה מכך יש שונות רבה ברמת הרכזים של הגופים המוכרים. במרבית המרכזים שמפרסמים משרדי הממשלה, אין דרישות מיוחדות ביחס להשכלתם או לניסיונם של הרכזים. לעומת זאת, משרד החינוך דרש במכרז, כי כל הרכזים יהיו בעלי תואר ראשון וניסיון בתחומים שקבע.



17 לא מועסקים מתנדבים במשרדי היחידה לשירות לאומי אלא באגפי עירייה אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ומדובר בשירות לאומי, תנאיו צריכים להיות שווים ואחידים לכל המתנדבים. על מינהלת השירות לפעול להכנת נהלים אחידים שינחו את הגופים המוכרים בתחומים שטרם הוסדרו עד כה ובהם גביית דמי ההרשמה, קביעת דרישות סף אחידות ממועמדים לשרת כרכזים, השוואת תנאי שירות.

העסקת קרובי משפחה בגופים המוכרים

1. האגודה להתנדבות מעסיקה למעלה מ-100 רכזים ומפקחים בשכר. נמצא כי ארבעה מהם הם בני משפחה של א' מהנהלת האגודה. כדי למנוע כפיפות בן בני המשפחה הוכפפו שניים מהם ישירות למנכ"ל האגודה.
2. האגודה מסרה למשרד מבקר המדינה כי שניים מבני המשפחה הועסקו בה לפני מינויו של א' להנהלת האגודה. שניים אחרים מבני המשפחה הועסקו באגודה החל משנת 1998 ו-2001 בהתאמה, היינו לאחר מינויו להנהלה.
2. בעמותה א', המעסיקה פחות מ-20 עובדים, הועסק במהלך השנים האחרונות קרוב משפחה של מנכ"ל העמותה, ואחיו של מנכ"ל העמותה שהוא עורך דין מייצג את העמותה בהליכים משפטיים.
3. בעמותה ב' מועסקים בתפקידים בכירים בני זוג. כתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרה העמותה, כי אינה רואה פסול כלשהו בהעסקת בני הזוג, שכן ההעסקה היא בכפוף לכללים של רשם העמותות ושל מינהלת השירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת קרובי משפחה בגופים המוכרים עלולה להוביל לניגוד עניינים. לגופים המוכרים מעמד ציבורי מובהק: עיקר פעילותם הוא למען הציבור שלא למטרות רווח; השמת מתנדבי שירות לאומי ופיקוח על התנדבותם הוא תפקיד ציבורי מובהק: הם הוסמכו להעניק מעמד שעל בסיסו מתקבלות הטבות מהמדינה, ומרבית תקציבם מקורו בכספי ציבור. לכן על גופים אלו להיות כפופים לכללים מסוימים של המינהל הציבורי בהתאמה לאופיים המיוחד, ובהם הגבלה על העסקת קרובים¹⁸.

אמנם, לפי כללי ניהול תקין של רשם העמותות, מספר קרובי המשפחה המועסקים בעמותה לא יעלה על 10%, והמקרים שצוינו אינם חורגים מהוראות אלה. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, כוחם של כללי ניהול תקין של רשם העמותות יפה למטרות שלשמן נקבעו, אולם הדרישות הנורמטיביות החלות על הגופים המוכרים אינן מתמצות רק בכללים אלה וכאמור, הם כפופים לנורמות רחבות יותר. לפיכך על מינהלת השירות לשקול לאסור או להגביל את הגופים המוכרים בהעסקת בני משפחה, לרבות קבלת שירותים מהם.

18 ראו גם את האמור במבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009) עמ' 246, בפרק "המכללה האקדמית צפת".

תקנים קנויים (פרטיים)

רקע

כאמור, כשליש ממתנדי השירות הלאומי, כ-3,500 מתנדבים בשנה, מועסקים באמצעות תקנים קנויים המכונים "תקנים פרטיים". תקנים אלה אינם ממומנים על ידי המדינה, אלא על ידי גופים ומוסדות הרוכשים את שירותיהם של המתנדבים ומשמשים גופים מפעילים.

התקנות קובעות, כי מפעיל הוא "רשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, מוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות, המקבל למטרת שירות לאומי שלא למטרת רווח מתנדבת שהפנה אליו גוף מוכר בהתאם להסכם בינו ובין הגוף המוכר".

גוף מפעיל לא ממשלתי (בדרך כלל מדובר בעמותות) העומד בתנאים שנקבעו בתקנות ומעוניין להיעזר בשירותיהם של מתנדי השירות הלאומי, פונה אל גוף מוכר ורוכש ממנו שירותי מתנדבים. תמורת השירותים משלם הרוכש לגוף המוכר על פי התעריף הקבוע לכך בצירוף תקורה (על התעריף ראו לעיל).

התקנים הקנויים הם מנוע צמיחה חשוב של השירות הלאומי ומאפשרים להרחיב את מעגל המתנדבים מעבר לתקנים הממשלתיים כך שמתנדבים רבים יוכלו לתרום לחברה בתחומים ובנושאים שמשדרי הממשלה אינם יכולים להקצות להם משאבים. צוין כי בטיוטות דיונים פנימיים של משרד הרווחה לקראת תגובה לבג"ץ אפרת בשנת 2005 נכתב כי "בעניין זה יש לציין כי היום אנו נמצאים במצב שבו אין מספיק מקומות שירות לכל הבנות שרוצות לשרת בשירות לאומי כך שכל הקשחה של הקריטריונים תפגע בראש ובראשונה בעוד בנות שמעוניינות לשרת אך לא נמצא להן מקום".

היתרונות והחסרונות של התקנים הקנויים

התקנים הקנויים על יתרונותיהם וחסרונותיהם נדונו הן בוועדה המייעצת והן במינהלת השירות. בדיוני הוועדה המייעצת מ-15.5.06 צוין כי "מחד, הקצאת התקנים הפרטיים לגופים מפעילים המעוניינים בכך ומסוגלים לממן את עלותם, פוגעת בעקרון השוויון... מאידך יש לתת את הדעת לגורלן של בנות השירות בפוטנציה שלא יוכלו לשרת, על אף רצונן, במידה ויבוטלו התקנים הפרטיים. מצוקה זו עשויה להיות גדולה במיוחד, נוכח החסר המשמעותי הקיים כבר היום בתקני שירות לאומי בכלל".

מינהלת השירות פירטה ביולי 2008 בנייר עבודה את החסרונות של התקנים הקנויים, ובין היתר: "מקשים על תכנון וויסות משאבים ברמה הלאומית; פוגעים בעקרון השוויון (נותנים יתרון למלכ"רים בעלי משאבים כספיים); קשים יחסית לפיקוח; עלולים ליצור תחרות שלילית בין הגופים המוכרים הפוגעת בתנאי המתנדבים".

ממסכים שבהם עיינו נציגי משרד מבקר המדינה עולה שקניית תקנים יש בה כדי לגרום לאפליה של מוסדות שאינם בעלי משאבים כספיים. להלן דוגמאות:

לאולפנה לבנות בשפלה היו ב-2007 שני תקנים למתנדבים. לאולפנה היו נחוצים תקנים נוספים, אך לא הייתה לה אפשרות לממן. לכן ביקשה האולפנה ממשרד החינוך לממן בעבורה תקן נוסף; אחד הגופים המוכרים מסר למשרד מבקר המדינה כי נתקל במקרה שבו עמותה הפסיקה את העסקתה של מתנדבת לאחר מספר ימים בגלל קשיים כספיים; גוף מוכר אחר מסר למשרד מבקר המדינה כי ישנם "עשרות מקרים ודוגמאות של עמותות המשוועות לכוח אדם ומבקשים מתנדבות של השירות הלאומי... אולם ברגע שאומרים להם כי יש תשלום שעליהם לשלם, רובם מתאכזבים... וכמובן נאלצים לוותר על השירות"; גוף מוכר שלישי מסר כי הגיעו אליו מספר רב של פניות של בתי ספר, גני ילדים ורשויות מקומיות (בעיקר במגזר הערבי) המעוניינים בבני שירות, אך כשהסתבר להם כי עליהם לממן שירות זה, חזרו בהם מבקשתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא במרכז הארץ סביר שיקל למצוא מתנדבים מתאימים שגרים בבתייהם (תקן זול יותר), ואילו בפריפריה יאלצו הגופים המפעילים לשלם סכומים גבוהים יותר כדי לממן תקן חוץ בהעדר מתנדבים מקומיים. דבר זה עלול לתרום אף הוא לאי-השוויון. בהעדר יד מכוונת ותקציבים ייחודיים לנושא עלול להעמיק הפער בין גופים מפעילים במרכז הארץ ובפריפריה.

מדיונים בוועדה המייעצת ומניירות עבודה במינהלת השירות עולה כי לדעת אנשי מינהלת השירות יש להסדיר את הקצאת התקנים ה"פרטיים" ואת הפיקוח על כך על ידי הקצאת התקנים ה"פרטיים" על פי אמות מידה שוויוניות תוך קביעת סדר עדיפויות לאומי (ולא כלכלי דווקא) ויצירת מערך פיקוח אפקטיבי.

בתשובתו מסר ראש מינהלת השירות לשעבר, כי מינהלת השירות החלה בעבודה מטה על התקנים הפרטיים כבר ביולי 2008, אך העבודה לא נסתיימה.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, לא נקטה מינהלת השירות צעדים להסדיר את הקצאת התקנים הפרטיים לפי אמות מידה שישימו דגש על צורכי הגופים המפעילים ועל מצבם הכלכלי ואף לא יצרה מערך פיקוח אפקטיבי. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להפיק את המיטב מהתקנים הפרטיים על שר המדע ועל מינהלת השירות לקדם צעדים אלה לאלתר.

עלות התקנים הקנויים למדינה

כל מתנדב שסיים שירות לאומי, זכאי להטבות לפי חוק חיילים משוחררים, שאת חלקן מממנת המדינה. נוכח העובדה שהדין אינו מגביל את מספר התקנים הקנויים שרשאים הגופים המפעילים לרכוש ומספרם אינו ידוע מראש, נדרשת הממשלה בכל שנה להוצאה כספית של עשרות מיליוני ש"ח בשנה - הסכומים המדויקים אינם ידועים מראש - כדי לממן את עלות הזכויות הכספיות למתנדבים לפי חוק חיילים משוחררים (כ-28 מיליון ש"ח בשנה לפי נייר עבודה שהכינה מינהלת השירות ב-23 ביולי 2008)¹⁹ ואת עלויות התחבורה (נסיעה חינם ברכבת ונסיעה חינם בקווי שירות מקוד 5 ומעלה) שמממנת המדינה למתנדבים אלה.

19 חייל משוחרר זכאי ל-162 ש"ח מענק שחרור ו-485 ש"ח פיקדון לכל חודש שירות. חייל משוחרר הזכאי למענק עבודה מועדפת בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק הביטוח הלאומי יקבל מענק חד פעמי של 8,500 ש"ח נוספים (הסכומים מחושבים לפי מדד חודש יוני 2008).

משרד מבקר המדינה מצא כי אין בידי מינהלת השירות נתונים מלאים ובדוקים על העלות השנתית שמימונה מוטל על המדינה בשל התקנים הקנויים.

על מינהלת השירות לאסוף את הנתונים האמורים כדי שהחלטות מדיניות ביחס לתקנים הקנויים יתבססו על נתונים מלאים ומהימנים. לאחר שבידי מינהלת השירות יהיו נתונים מדויקים בעניין עלות קניית שירותי ההתנדבות עליה להביא אותם לידיעת הממשלה כדי שזו תוכל לבחון אותם מבחינה כלכלית ולהחליט אם ברצונה לחייב את הגופים המפעילים לשאת בהוצאות אלה או בחלקן - בהתאם ליכולותיהם הכלכליות - ולעדכן את התעריפים שמשלמים הגופים המפעילים עבור שירותי המתנדבים או שברצונה להמשיך ולשאת בנטל הכספי הנובע מהתקנים הקנויים.

אישורים לגופים מפעילים

כאמור, התקנות קובעות את התנאים לאישור גוף מפעיל (הגופים הרשאים להיות גופים מפעילים והאיסור לקבל מתנדבי שירות לאומי למטרות רווח) ואת תחומי השירות הלאומי. מינהלת השירות היא המוסמכת לאשר לארגון להפוך לגוף מפעיל, לאחר שהשתכנעה שהוא עומד בתנאים שבתקנות. התקנות אינן קובעות תנאים בדבר אופיו, מעמדו הציבורי ותחומי פעילותו של גוף המבקש להפוך לגוף מפעיל כתנאי להשמת מתנדבים בו.

בקרה על ההסכמים עם הגופים המפעילים

לפי תקנה 5 לתקנות, "הסכם בין מפעיל לבין גוף מוכר בדבר הפעלת בנות שירות לאומי טעון אישור האחראי, ויכלול, בין השאר, פירוט של מקומות השירות, תנאיו, תיאור התפקידים שבהם יופעלו המתנדבות והתחייבות המפעיל כלפי האחראי, למסור לו או למפקח מטעמו כל מידע הדרוש לשם פיקוח על הוראות תקנות אלה".

על גוף המבקש לקבל מתנדב שירות לאומי לפנות לאחד הגופים המוכרים; עליו להציג לגוף המוכר את מסמכי התאגדותו. הגוף המוכר בוחן את מטרות התאגיד ולעתים עושה גם ניתוח עיסוק לתפקיד המיועד למתנדב. כן נבדקות סביבת העבודה העתידית של המתנדב וסביבת מגוריו (אם מדובר בתקן חוץ). יודגש כי ההחלטה אם להתקשר עם הגוף המבקש להפוך לגוף מפעיל נתונה בראש ובראשונה לגוף המוכר, אך כאמור, הסכם זה טעון אישור של מינהלת השירות.

יצוין שבקובץ הנהלים שהפיק משרד הרווחה באוגוסט 2002 נקבע כי "נוסח הסכם... יועבר על ידי הגוף המוכר לאחראי / לאחראי המשרדי לשם קבלת אישורו מראש".

נמצא כי לא בכל המקרים יש בידי מינהלת השירות העתקים מהסכמי ההתקשרות של הגופים המוכרים עם הגופים המפעילים.

מינהלת השירות מסרה למשרד מבקר המדינה כי נוכח המחסור בכוח אדם, ברוב המקרים אין באפשרותה לקיים פיקוח נאות על ההסכמים של גופים מוכרים עם גופים מפעילים פרטיים ועל מימושם; היא מאשרת את ההתקשרות עם הגופים המפעילים בדיעבד, מבלי לבקר בהם ולהכירם

ומבלי לבדוק את סביבת העבודה ואת התפקיד המיועד למתנדב; ולמעשה ההסכמים הנחתמים עם גופים מפעילים אינם מועברים אליה. כתוצאה מהאמור לעיל, במקום שמינהלת השירות תפעיל את סמכויותיה השלטוניות בנושא, שיקול הדעת של הגופים המוכרים הוא שיקבע אם גוף כלשהו יכול לזכות למעמד של גוף מפעיל, ואין כמעט פיקוח ממשלתי על עניין זה.

בתום הביקורת, בפברואר 2010, מסרה מינהלת השירות למשרד מבקר המדינה כי הקימה ועדה לאישור גופים מפעילים וקבעה להם נוהלי עבודה להעסקת מתנדבים ולדיווחים למינהלת השירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיות מינהלת השירות הרגולטור של תחום השירות הלאומי, עליה להקפיד לוודא כי הגוף המפעיל, אופי התפקיד וסביבת העבודה שהוא מייעד למתנדבי השירות הלאומי מצדיקים את השמתם בו, לפני שתאשר התקשרויות עם גופים מפעילים בהתאם לסמכות שניתנה לה בתקנה 5 לתקנות. בתוקף סמכויותיה השלטוניות על מינהלת השירות לבצע מעקב אחר ההסכמים כדי לוודא שהם כוללים את כל ההוראות הנדרשות לשם שמירה על זכויות המתנדבים ולעמידה בדרישות התקנות.

תחומי העיסוק של גופים מפעילים

1. פעילות עסקית של גופים מפעילים: משרד מבקר המדינה מצא כי בין הגופים המפעילים ישנם גופים שהם אמנם מלכ"רים, כנדרש בתקנות, אך חלק מפעילותם הוא עסקי-כלכלי.

נמצא כי במסגרת פעולות הפיקוח של היחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי במשרד הרווחה היא מצאה כי לעתים רכשו עמותות (או גופים אחרים הזכאים להיות גופים מפעילים) תקני מתנדבים והשימו אותם או התכוונו להשים אותם בגופים פרטיים. במקרים אלו הורה משרד הרווחה על הפסקת השמת המתנדבים.

על מינהלת השירות לקבוע כללים נוספים שיגבילו העסקת מתנדבים בגופים מפעילים. כן עליה לוודא שבמידה שגופים עסקיים התאגדו להקמת עמותה המקדמת את מטרותיהם העסקיות, לא ניתן יהיה להעסיק בה מתנדבי שירות לאומי.

2. גופים מפעילים שפעילותם עשויה להיות שנויה במחלוקת ציבורית: במשך השנים שבה ועלתה דרישה לקבוע קריטריונים שיגבילו מבחינה מהותית את תחומי העיסוק של הגופים המפעילים, כמפורט להלן:

(א) בבג"ץ אפרת טען המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת, בין היתר, נגד חוקיות הצבת מתנדבות שירות לאומי בעמותות אפרת העוסקת במניעת הפלות. עוד נטען כי התקנות אינן קובעות קריטריונים ברורים המאפשרים השמה של מתנדבות שירות לאומי בגופים השונים על פי אמות מידה קבועות, ענייניות ושוויוניות, והקצאת המתנדבות למפעילים מאפשרת הלכה למעשה תמיכה ממשלתית פסולה ובלתי-מבוקרת. לגבי התקנות, נטען כי הן בטלות, שכן הותקנו בחוסר סמכות ועל השירות הלאומי להיות מוסדר בחקיקה ראשית. לאחר שהוצא צו על תנאי כמבוקש על ידי העותרים, נדחה הדיון בעתירה לבקשת המדינה במהלך השנים, נוכח הליכי החקיקה המתנהלים בתחום השירות הלאומי (ראו לעיל). עד מועד סיום הביקורת טרם הוכרעה העתירה. בהחלטה מספטמבר 2009 קבע בג"ץ כי על המשיבים לעדכן אותו עד 10.11.09 בהתקדמות הליכי החקיקה, ובנובמבר ניתנה להם לשם כך ארכה עד 15.1.10. משהמשיבים לא עדכנו את בג"ץ גם עד ה-15.1.10 נשלחה להם ב-18.1.10 התרעה על חוסר מעש.

(ב) הוועדה המייעצת החליטה בישיבתה מ-9.12.03 לבחון את אפשרות הפיקוח והפעלת הקריטריונים על מפעילים שאינם משרד ממשלתי. הוצעו מספר שיקולים שיש להתחשב בהם: מניעת פוליטיזציה, הימנעות מנושאים שנויים במחלוקת ציבורית והתחשבות בתלונות על נושאים שונים לרבות הטרדה מינית, ככל שיהיו, אך הנושא לא הוכרע.

בדיונים נוספים באותו עניין, שהתקיימו במהלך השנים 2005-2007 בוועדה המייעצת ובמשרד הרווחה, עלה שוב נושא קביעת קריטריונים לגופים המפעילים, ובין השאר נדונה אפשרות הגבלת הגופים המפעילים אם הם עוסקים בנושאים הנתונים במחלוקת ציבורית.

בתזכיר חוק השירות הלאומי, התשס"ט-2008, שהופץ על ידי מינהלת השירות בשלהי 2008, נקבע בסעיף ההגדרות כי "גוף מפעיל" זכאי לקבל לשירותיו משרת בהתנדבות אם הוא, בין היתר, גוף "שאינו במטרתו או במעשיו... כדי לפגוע בערכי מדינת ישראל, כפי שהם מתבטאים בחוקי היסוד שלה".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי הגדרת פעולתו של גוף מפעיל נותרה במחלוקת זמן רב, עד אשר מינהלת השירות ומשרד המשפטים גיבשו בתזכיר החוק את "הגדרת השירות האזרחי-לאומי... כשירות בהתנדבות לטובת הכלל לתועלת ציבורית מוסכמת" (הגדרת השירות האזרחי-לאומי משליכה באופן אינהרטי על הגדרת המפעיל) (הדגשה במקור). עוד ציין משרד ראש הממשלה כי "סמוך לאחר הפצת טיוטת תזכיר החוק ודיון בה במשרד המשפטים התקבלה החלטת ממשלה להעביר את המינהלת למשרד המדע, ועל כן הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה פסקה מלטפל בכך".

למרות דיונים שנמשכו שנים ולמרות העתירה שעסקה, בין השאר, בנדון עד מועד סיום הביקורת לא קבעו משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה, משרד המדע, מינהלת השירות והשרים שהיו ממונים על תחום השירות הלאומי, כל אחד מהם בתקופה הרלוונטית קריטריונים מהותיים לאישור גופים מפעילים. יודגש כי העברת האחריות על תחום השירות הלאומי ממשרד למשרד ומשרד לשר אינה מצדיקה את העיכוב הממושך בהסדרת הנושא.

אחד הגופים המוכרים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי הגדרת גוף מפעיל כגוף שפעילותו ומטרתו אינן שנויות במחלוקת ציבורית עלולה "לגרום לבוקה ומבולקה בהפעלת השירות הלאומי, והפיכתו לכר נרחב להתדיינות משפטית עם גופים אשר ירצו לקבל נקודות זכות במגרש הציבורי והפוליטי". עוד ציין גוף זה, כי בחברה הישראלית המקוטבת אין יכולת לקבוע מהו גוף שפעילותו אינה שנויה במחלוקת, שכן ניתן לטעון ביחס לכל מגזר ומגזר שעמדותיו ומטרתיו שנויות במחלוקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם במצב של קיטוב עמדות יש די מטרת ציבוריות שעליהן יש הסכמה לאומית רחבה. השירות הלאומי הוא חלופה לשירות צבאי, המתנדבים זוכים לזכויות כשל חיילים משוחררים, ועל כן על שר המדע, על מינהלת השירות ועל משרד המשפטים לפעול בהקדם להקמת מנגנון לאישור גופים מפעילים שיעבוד על פי קריטריונים ברורים, ענייניים, סבירים ושוויוניים. מנגנון כזה יבטיח שעמותה המפעילה מתנדבי שירות לאומי, תהיה עמותה שפעילותה ומטרתיה הן במסגרת הקונצנזוס הלאומי.

התקנים הקנויים כשווי ערך לתמיכה מטעם המדינה

בשנת 2004 הוקמה על ידי ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בהמשך לדוחות מבקר המדינה בעניין תמיכות והקצבות לעמותות²⁰, ועדה ציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור בראשות שר האוצר לשעבר מר יורם ארידור (להלן - ועדת ארידור). בשנת 2006 הציעה הוועדה מספר המלצות שמטרתן הגברת הפיקוח על עמותות וארגונים ללא מטרת רווח הנתמכים על ידי המדינה והגברת שקיפותם. בין היתר, המליצה הוועדה כי "הוראות החלות על תמיכה יחולו לפי העניין גם על שירות של אזרחים באלכ"רים [ארגון ללא כוונת רווח] שבא, או יבוא, במקום שירות צבאי (כמו שירות לאומי) וזאת כעבור שנה לאחר תחילת יישום דו"ח זה". ועדת ארידור סברה אפוא שהשמת מתנדב בארגון היא בגדר תמיכה ועל כן המליצה להחיל עליה את אמות המידה החלות על חלוקת התמיכות (ובהן הקצאה שוויונית, קבלת אישור על ניהול תקין מרשם העמותות כתנאי לקבלת תמיכה, מגבלת שכר לבעלי תפקידים בארגונים ועוד)²¹.

בשנת 2007 הוסיף משרד החינוך לנוהל התמיכות במוסדות ציבור להעמקת החינוך היהודי הוראה אשר דרשה מהגוף הנתמך לכלול בתמיכות הכספיות שהוא מקבל²² את התמיכה הניתנת לו בשווה כסף בשירות של מתנדבי שירות לאומי. על פי מבחנים אלה, תיחשב עלות אחזקתם של מתנדבי השירות הלאומי כשוות כסף ותקווה מהסיוע הכספי הרגיל שמעניק משרד החינוך.

בבג"ץ 9846/07, איגוד המרכזים להעמקת החינוך היהודי נ' גב' יולי תמיר - שרת החינוך ואח' (לא פורסם), טען העותר כי הוראה חדשה זו איננה חוקית, בין היתר, כיוון שעל מוסדות חינוך אחרים הנהנים מסיוע של מתנדבים מסוגים אחרים, לא הוחלה תקנת איגוס דומה. העתירה נמחקה בהסכמה נוכח הסכם בין העותר ובין משרד החינוך לבחון החלה הדרגתית של מדיניות האיגוס על מוסדות חינוך נוספים ועל סוגי תמיכות נוספים הניתנים ב"שווה כסף" ובהמשך גם על מבחני התמיכה של משרד הרווחה ויתר משרדי הממשלה הרלוונטיים תוך כשנה וחצי ממועד ההסכמה (דצמבר 2008).

על משרד החינוך לפעול יחד עם משרד המשפטים כדי ליישם את ההסכמות שאליו הגיע משרד החינוך בעקבות העתירה ולהתייחס למימון של מתנדבי השירות הלאומי במוסדות חוץ-ממשלתיים כאל הטבה שוות כסף. על מינהלת השירות ועל משרד המשפטים לפעול כדי להחיל הוראות דומות גם על יתר משרדי הממשלה המממנים מתנדבי שירות לאומי במוסדות חוץ-ממשלתיים.

יודגש כי גם גוף מפעיל המעסיק מתנדב שירות לאומי נהנה מהטבה בעלת ערך כלכלי ניכר, שכן העלות החדרית של הפעלת מתנדב אינה עולה על כ-2,200 ש"ח לחודש (ולעתים מזומנות אף פחות מכך, עד 1,450 ש"ח לחודש), בעוד שעלות של העסקת עובד בשכר מינימום גבוהה בהרבה

20 הוועדה הזכירה דוחות קודמים של מבקר המדינה שבהם הוער על העדר פיקוח ובקרה הולמים על ארגונים ללא כוונת רווח ובין היתר את אלה: מבקר המדינה, דוח שנתי 553 (2003) עמ' 250; מבקר המדינה, דוח שנתי 552 (2002) עמ' 588; מבקר המדינה, דוח שנתי 552 (2002) עמ' 434; מבקר המדינה, דוח שנתי 551 (2001) עמ' 340; מבקר המדינה, דוח שנתי 551 (2001) עמ' 785.

21 יצוין כי המלצות ועדת ארידור לא נדונו בממשלה או בוועדת שרים, אם כי הוקם צוות ליישום ההמלצות שלא סיים את פעולתו.

22 בנוהל נקבע כי "בעבור פעילות המועברת בידי מתנדבי שירות לאומי ייערך איגוס שווי התמיכה של המשרד בשני האלמנטים: הפעלת המתנדב והפעילות המבוצעת על פי תקנה זו. התמיכה לפי תקנה זו תינתן לאחר התחשיב שיכלול איגוס כספי זה, ויביא בחשבון תמיכה שכבר ניתנה למוסד בדרך של מימון הפעלת מתנדבי השירות הלאומי. שווי התמיכה עבור מתנדבי השירות הלאומי יחושב על פי העלות של הפעלת מתנדב לחודשים ספטמבר-יוני המשולמת על ידי האגף לשירות לאומי במשרד".

(שכר המינימום למשרה מלאה ב-2009 היה 3,850 ש"ח - לא כולל הוצאות שכר נוספות החלות על המעביד).

אף שהעתירה עסקה בתקנים שמממן משרד החינוך לגופים חוץ-ממשלתיים הנתמכים על ידי המדינה, הרי שהיות שגם בתקנים הקנויים מגולמת הטבה למפעיל, יש לבחון החלת הוראות דומות גם על גופים מפעילים הרוכשים תקנים קנויים מתקציבם ואינם מקבלים אותם במימונם של משרדי ממשלה.

פיקוח על התקנים הקנויים

הגופים המוכרים מסרו למשרד מבקר המדינה כי אירעו מקרים שבהם גופים מפעילים פרטיים לא שילמו לגופים המוכרים את כל המתחייב בגין המתנדבים שהושמו אצלם, כמפורט להלן: אחד הגופים המוכרים מסר שבמהלך השנים האחרונות אירעו 50-60 מקרים שבהם גופים מפעילים שרכשו תקנים פרטיים הפסיקו את התשלום בגין אותם תקנים במהלך השנה. עיריית ירושלים מסרה כי לאחד הגופים המפעילים נצבר חוב של 28,000 ש"ח בגין השמת מתנדבים. האגודה מסרה כי בין הגופים המפעילים שחייבים לה כסף יש החייבים לה עבור השמת מתנדבים 400,000 ש"ח, 26,000 ש"ח, 55,000 ש"ח (משנת 2002) ועוד. גם עמינדב מסרה כי נתקלה בתופעה של איחור בתשלום וצבירת חובות על ידי גופים מפעילים ובהם חוב של כ-26,000 וחוב של כ-108,000 ש"ח. חלק מחובות אלו נוצרו כיוון שהגופים המפעילים נקלעו לקשיים כספיים ואף לפירוק.

הגופים המוכרים מסרו שכדי למנוע פגיעה במתנדבים הם לא מפסיקים שירות של מתנדב באמצע השנה, אף אם הגוף המפעיל חדל לשלם להם בגין שירותי המתנדב. תחת זאת הם סופגים את עלויות הפעלת המתנדבים בעצמם או שהם מצליחים למצוא למתנדב מקום שירות חלופי.

כבר בינואר 2006 בסיכום פגישה של מנכ"לי הגופים המוכרים עם משרד הרווחה נקבע כי "ייקבעו קריטריונים לצורך ריכוז המידע על גופים מפעילים²³, שלא יוכלו לחתום הסכם עם גוף מוכר להעסקת בנות שירות לאומי". למרות האמור לעיל מסרה מינהלת השירות כי אינה מרכזת את המידע האמור ואינה מנהלת מאגר הכולל מידע על גופים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהלת השירות לפעול ליישום ההחלטה ולרכז באופן שוטף מידע באשר לגופים מפעילים שאינם ממלאים את חובותיהם כלפי הגופים המוכרים תוך הקפדה על בדיקת אמינות המידע ומתן זכות טיעון לגופים אלה. את המידע הבדוק יש להעמיד לרשות הגופים המוכרים.

23 הכוונה לגופים מפעילים שאינם משלמים את חובותיהם לגופים המוכרים כסדרם.

אישור ניהול תקין לגופים המפעילים

חלק ניכר מהגופים המפעילים הם עמותות. עמותות שעמדו בדרישות חוק העמותות מקבלות מרשם העמותות "אישור ניהול תקין". יצוין, כי משרדי ממשלה וגורמים נוספים מתנים העברת כספים לעמותות בהצגת אישור ניהול תקין.

משרד מבקר המדינה הצליב נתונים של רשימה הכוללת 305 מהגופים המפעילים שהם עמותות עם קובץ רשם העמותות שבו רשומות העמותות שלהן אישור ניהול תקין (מחודש יוני 2009). התברר של-53 מהגופים המפעילים שנבדקו, כ-17%, לא היה אישור ניהול תקין, ולמרות זאת הם העסיקו מתנדבי שירות לאומי.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת השירות שעליה לדרוש הצגת אישור ניהול תקין מרשם העמותות כתנאי לאישור גוף חדש כגוף מפעיל ולחידוש ההכרה בו מדי שנה, ונוסף על כך, עליה לוודא שלכל הגופים שאושרו בעבר כגופים מפעילים יש אישור ניהול תקין תקף. מינהלת השירות מסרה בתשובתה כי בסוף נובמבר 2009 היא הנחתה את הגופים המוכרים לעשות כן.

פרסום

1. לפי תקנה 10 לתקנות "האחראי יפרסם אחת לשנה, לפחות, הודעה לציבור בדבר האפשרות של מפעיל להתקשר עם גוף מוכר בהתאם לתקנות אלה". לא נמצא שמאז הקמת מינהלת השירות בינואר 2008 ועד סיום הביקורת פורסמה הודעה כזאת.

כתוצאה מכך אין ודאות שכל הגופים היכולים לעמוד בהגדרת גוף מפעיל ועשויים להזדקק לשירותי מתנדבים, מודעים לאפשרות ההתקשרות עם גוף מוכר על מנת שיותר להם לשלב מתנדבי שירות לאומי בארגון. על מינהלת השירות לדאוג לפרסום נאות, כקבוע בתקנות, ובכך להבטיח לכל המעוניין שוויון בנגישות למידע על העסקת מתנדבי שירות לאומי.

2. עוד נקבע בתקנה 10 הנ"ל, כי על האחראי לפרסם "ברשומות, לא יאוחר מה-1 בדצמבר בכל שנה, את רשימת המפעילים שאליהם הופנו מתנדבות לשירות בשנה שקדמה לפרסום, ואת מספר המתנדבות שהופנו לכל מפעיל כאמור על ידי כל גוף מוכר".

משרד מבקר המדינה מצא כי ברשימת הגופים המפעילים המתפרסמת אין די מידע לגבי הגופים המפעילים. בחלק מהמקרים שם הגוף המופיע בפרסום הוא לא שם הגוף הרשמי; כמו כן לא רשום בו מספר התאגיד, ולעתים אין פרטים שיאפשרו לזהות את הגוף המפעיל. למשל, בשנת 2008 פורסם ברשומות כי באחד הגופים המוכרים התנדבו 19 בנות ב"עמותות", ושבע - ב"עיריות"; 90 תקני שירות לאומי בתפוצות (באמצעות גוף מוכר אחר) מופיעים בפרסום כאחת, ללא כל פרטים נוספים; מאות תקנים בכלל הגופים המוכרים רשומים כ"משרד הרווחה" בלא פירוט של שמות הגופים שבהם משרתים המתנדבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להשיג את המטרה שלה נועד הפרסום יש להקפיד לכלול בו מידע רלוונטי, מדויק ומפורט על הגופים.



כשליש מתקני המתנדבים בשירות הלאומי הם תקנים פרטיים-קנויים. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר המדע ועל מינהלת השירות להגביר את הפיקוח על השימוש בתקנים. נוסף על החובה לוודא מראש שמטרות הגוף המפעיל, אופיו ופעילותו אינם שנויים במחלוקת, והתפקיד המיועד למתנדב מתיישב עם הכללים ומקדם את האינטרס הציבורי, על מינהלת השירות לדאוג שיקום פיקוח נאות על כל גוף המעסיק מתנדבים. מכל מקום על מינהלת השירות לרכז את מלוא המידע הנוגע לתקנים הקנויים ולהציגו בפני הממשלה כדי שזו תוכל לקבל החלטות מדיניות בנוגע להם על בסיס מידע מלא ומהימן.

הפעלת מתנדבי שירות לאומי במשרדי הממשלה

משרדי הממשלה מפעילים כ-7,500 מתנדבי שירות לאומי מדי שנה באמצעות הגופים המוכרים. משרד מבקר המדינה בדק את המכרזים לקביעת הגופים המוכרים ואת הפעלת המתנדבים לפי המכרזים שפרסמו בשנים 2007-2008 מינהלת השירות, המשרד לענייני גמלאים, משרד הרווחה, משרד החינוך, המשרד לביטחון פנים - יחד עם המשטרה ושירות בתי הסוהר (להלן - השב"ס), משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) והמוסד לביטוח לאומי. להלן מובאים הממצאים.

חלוקת התקנים הממשלתיים

הגופים המוכרים המפעילים עבור משרדי הממשלה את המתנדבים נבחרים במכרזים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. אחת לכמה שנים מקיים כל משרד מכרז שבו נבחר גוף מוכר ונקבעים אחריותו לגיוס, לשיבוץ, להפעלה ולליווי של המתנדבים ומספר המתנדבים אשר יופעלו באמצעותו.

בהחלטת הממשלה 2295²⁴ נקבע כי בין תפקידי מינהלת השירות "לווסת את חלוקת המשאבים ולהקצות את תקני השירות האזרחי-לאומי בהתאם לסדר עדיפויות ממלכתי, כפי שייקבע על ידי הממשלה". המועצה הלאומית לכלכלה המליצה ב-18.7.07 ש"כל הפעלת משרתי שירות אזרחי תיעשה רק דרך מינהלת השירות ולא באופן ישיר על ידי המשרדים מול הגופים המוכרים".

בדוח פעילות צוות ההקמה למינהלת השירות לחודש דצמבר 2007 נכתב כי "המנהלה רואה בעיקרון המאפשר לווסת ולהקצות את התקנים עקרון חשוב ובסיסי החיוני לפעולתה. מצד שני, הנושא רגיש, מפני שבמצב הקיים כיום פועלים גורמים רבים בעלי אינטרס, שאינם רוצים להעביר

24 החלטת ממשלה מספר 2295 מיום 19.8.07.

את השליטה על הוויסות וההקצאה לידי המנהלה... בתקופה האחרונה, גיבשנו, בשיתוף עם נציג המועצה הלאומית לכלכלה, מנגנון שיאפשר למינהלת לבצע את תפקידה בוויסות והקצאת התקנים" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

למרות האמור לעיל מהביקורת עולה שמספר התקנים שמפעילה הממשלה אינו מבוסס על בחינה שוטפת של כל הצרכים ואינו משקף סדר עדיפויות שנקבע על פי ראייה כוללת של הצרכים. פעמים רבות חלוקת התקנים בין התחומים מנציחה מצב היסטורי ונגזרת מן המשאבים העומדים לרשותו של כל משרד.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל מינהלת השירות להיות אחראית להקצאת כל התקנים שהממשלה מממנת, ולקבע סדרי עדיפויות שעל פיהם יוחלט כיצד יוקצו התקנים לתחומים השונים ובהם החינוך, הרווחה, הבריאות והביטחון באופן מאוזן ושוויוני יותר, גם אם בעקבות הניסיון שנרכש על ידי המשרדים ובשל העובדה שהם מכירים את הצרכים בתחומים שעליהם הם ממונים, יוחלט להשאיר את סמכות חלוקת התקנים בכל תחום למשרדים שעוסקים בתחומים אלו. מכל מקום, במצב העניינים ששרר בעת הביקורת לא מילאה מינהלת השירות את תפקידה בתחום ויסות התקנים והקצאתם.

שוני בין הדרישות במכרזים

כאמור, משרדי הממשלה מפרסמים מכרזים להתקשרות עם גוף מוכר או עם גופים מוכרים כדי להעסיק באמצעותם מתנדבי שירות לאומי. הגוף המוכר שזוכה במכרז נבחר על פי שקלול הניקוד במספר פרמטרים המופיעים במכרז ובהם מחיר השירות המוצע ואיכותו. בהתאם למפרט שנקבע בשנת 2005, המתנדבים זכאים לתנאי שירות בסיסיים, אולם בדרך כלל במכרזי הממשלה נדרשים הגופים המוכרים להציע תנאי שירות משופרים כדי לזכות בציון איכות גבוה יותר.

1. כבר בשנת 2004 מצא רואה חשבון שנשכר מטעם משרד הרווחה לבדיקת תעריף העסקת המתנדבים (באשר לתעריף ראו לעיל), הבדלים בדרישות המכרזים השונים וכתוצאה מכך - בהסכמים שנחתמו בין משרדי הממשלה השונים לבין הגופים המוכרים. למשל, היו פערים בסכומי הכיסוי הביטוחי (דבר שלדעתו חושף גופים מפעילים ואת המדינה לתביעות), הבדלים בריהוט ובציוד שחייב להימצא בדירות המיועדות למגורי המתנדבים ובדרישות הנוגעות למספר המתנדבים בחדר. רואה החשבון המליץ לקבוע נוסח אחיד למכרזים הממשלתיים. המלצה זו לא יושמה עד מועד סיום הביקורת.

2. באוגוסט 2005 קיבלה הממשלה את החלטה 4126 בעניין "ייעול מערך אספקת שירותי הרווחה והשיקום" ובה הורתה לשר הרווחה ולחשב הכללי במשרד האוצר להקים ועדת מכרזים בין-משרדית שבה יהיו חברים נציגים ממשרדי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט, הבריאות והאוצר לצורך הכנת מכרז לבחירת גופים מוכרים שיעסקו בטיפול ובהפניה של מתנדבים לשירות לאומי כך שההתקשרות על פי המכרז הייתה אמורה להיות במהלך שנת 2006.

עד מועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז אחד בהתאם להחלטת הממשלה, והמשרדים המשיכו ופרסמו מכרזים נפרדים לבחירת גופים מוכרים. בהעדר מכרז אחד נמצא שבמכרזים שונים יש דרישות שונות לגבי הפעלת המתנדבים ותנאי השירות שלהם - דרישות שרק חלקן נובעות מהצרכים הייחודיים של כל משרד, כמפורט להלן:

קיימת שונות רבה בדרישות המכרזים באשר ליחס בין מספר המתנדבים למספר הרכיבים. משרד הרווחה קבע במכרז כי יש להעסיק רכז לכל 60 מתנדבים. גם משרד החינוך והמשרד לביטחון פנים קבעו במכרזיהם יחס דומה. לעומת זאת, לפי מכרזי מינהלת השירות והמוסד לביטחון לאומי, על המתחרים להציע יחס משופר בין מספר הרכיבים למספר המתנדבים, ואחד הזוכים במכרז אף התחייב ליחס של רכז לכל 35 מתנדבים. המשרד לענייני גמלאים קבע במכרז כי יש חובה להעסיק רכז לכל 60 מתנדבים, נוסף על מדריכים מקצועיים ביחס של מדריך לכל 20 מתנדבים.

משרד החינוך מממן בכל שנה כ-3,100 תקני מתנדבים בשירות הלאומי. בסעיף 2.3.6 למכרז שפרסם לקראת שנת הלימודים התשס"ט, נקבע שהגופים המוכרים הרשאים לענות למכרז צריכים לעמוד בתנאי סף של הפעלת 500 מתנדבים לפחות בשלוש השנים שקדמו למכרז. לעומת זאת, במכרז המשרד לביטחון פנים (ראו להלן), להעסקת כ-400 מתנדבים בשנה נדרש ניסיון של הפעלת 500 מתנדבים בגופים ציבוריים כל שנה בשלוש השנים שקדמו למכרז. יצוין כי במכרזים שפרסמה מינהלת השירות (ראו להלן), במכרז משרד הרווחה, במכרז המוסד לביטחון לאומי ובמכרז המשרד לענייני גמלאים לא נדרש כל ניסיון קודם בהפעלת מתנדבים.

נמצא כי אמנם בבחירת הגוף המוכר שיספק את שירותי המתנדבים נותנים כל המשרדים משקל לאיכות השירות - אך משקל זה אינו קבוע. גם המשקל שנותנים המשרדים למחיר שגובים הגופים המוכרים משתנה ממשרד למשרד: במכרז משרד החינוך מעמידים לתחרות בין הגופים המוכרים כמה רכיבים מן המחיר שהגופים המוכרים גובים בגין כל מתנדב ונותנים למחיר המוצע משקל ניכר בהערכת ההצעות (במכרז זה ניתן למחיר משקל של 40%). המשרד לענייני גמלאים, משטרת ישראל ומשרד הרווחה מעמידים לתחרות רק את רכיב התקורה שבהצעת המחיר, והמוסד לביטחון לאומי ומינהלת השירות קובעים את התעריף שקבעה הוועדה הבין-משרדית כמחיר הקבוע לרכישת השירות ומעמידים לתחרות את רכיבי האיכות בלבד.

בתשובתה העירה האגודה להתנדבות כי סעיף התקורה, שאותו מעמידים לתחרות חלק מהמשרדים, כולל בתוכו מרכיבים שונים שאינם באים לידי ביטוי במרכיבים אחרים של התעריף כמו העשרה למתנדבים, תמיכות למתנדבים נזקקים ועוד. לטענתה, תחרות על התקורה תגרום לכך שגוף מוכר שאינו נותן את הליווי הנדרש למתנדבים יוכל להציע מחיר נמוך יותר ולהפך.

כל עוד החלטת הממשלה בדבר יציאה למכרז אחד בתוקף יש לקיימה. החלטה זו מתיישרת הן עם הצורך בקידום עקרונות חיסכון ויעילות והן עם הצורך בהשוואת תנאי השירות של המתנדבים. בנושאים שבהם אין מקום להבדלים בדרישות המכרזים יש לשמור על דרישות אחידות במכרזי הממשלה. לעומת זאת, בנושאים אחרים (כגון בסוגיית היחס בין מספר המתנדבים למספר הרכיבים) על מינהלת השירות ועל המשרדים הרלוונטיים לבחון אם יש צורך בדרישות שונות של המשרדים, ואם כן - כיצד להביא שונות זו לידי ביטוי במכרז אחד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים חיסכון ויעילות על הממונים על תחום השירות הלאומי במשרדי הממשלה ובמינהלת השירות לבחון אם אין יתרון בפרסום מכרז אחד. אם הבדיקה תעלה כי נוכח שינויים מהותיים בדרישות המשרדים, פרסום מכרז אחד אינו חסכוני ויעיל יותר, עליהם לפעול לשינוי החלטת הממשלה לפרסום מכרז כזה להעסקת מתנדבים. כל עוד לא נעשה כן, על המשרדים לפעול לפיה.

בתום הביקורת, בפברואר 2010, מסרה מינהלת השירות למשרד מבקר המדינה כי מינתה ועדה בין-משרדית אשר תדון בהיבטים השונים בהפעלת מכרז מרכזי לכלל משרדי הממשלה.

מועד פרסום המכרזים

שנת ההתנדבות של מרבית המתנדבים מתחילה עם פתיחת שנת הלימודים במוסדות החינוך, באחד בספטמבר.

נמצא כי מרבית המכרזים להעסקת מתנדבי שירות לאומי שנבדקו פורסמו בשלב מאוחר של השנה, ותוצאותיהם ניתנו סמוך מאוד לפתיחת שנת ההתנדבות או אחריה, דבר שהקשה על הגופים המוכרים הזוכים בהם את ההתארגנות לקראת תחילת השנה. להלן הפרטים:

1. בחודש יולי 2007 פרסם משרד הרווחה (עבור צוות ההקמה של מינהלת השירות, שטרם היה ערוך לפרסום מכרזים בעצמו) מכרז להפניית עד 250 מתנדבים לשירות לאומי במסגרת תכניות ניסיוניות לבחינת אפשרויות חדשות בשירות הלאומי. נמצא כי אף שהמכרז פורסם רק ביולי 2007, קבע משרד הרווחה במכרז כי השירותים יינתנו על ידי המציע בשנת השירות התשס"ח, דהיינו השנה המתחילה ב-1.9.07 ומסתיימת ב-31.8.08.

בישיבה מנובמבר 2007 של מנהלי הגופים המוכרים עם נציגי משרד הרווחה ומינהלת השירות, טען מנכ"ל אחד הגופים המוכרים כי "הזכייה בתקנים של משרד הרווחה שהגיעה באיחור, מנעה מאיתנו להיערך להשמת כל התקנים".

בתשובתו מסר משרד הרווחה, כי בעקבות החלטת הממשלה האמורה בדבר יציאה למכרז אחד היה המשרד מנוע מלצאת בעצמו למכרז, עד ש"לאחר פניות רבות והמתנה ממושכת" התקבל אישור לכך מהחשב הכללי.

2. ב-28 ביולי 2008, לאחר שמינהלת השירות החלה לפעול וסמוך מאוד לפתיחת שנת ההתנדבות, היא פרסמה מכרז דומה להפניית 525 מתנדבים לשירות לאומי במסגרת תכניות ניסיוניות לבחינת אפשרויות חדשות בשירות הלאומי. הצעות למכרז ניתן היה להגיש עד 18.8.08, והשירותים נשוא המכרז צריכים היו להינתן מ-15.9.08. כיוון שהמכרז הניב הצלחה חלקית בלבד, פרסמה מינהלת השירות ב-28.8.08 מכרז נוסף לשירותים דומים. הצעות למכרז ניתן היה להגיש עד ל-11.9.08, והשירותים היו צריכים להינתן החל מ-1.10.08. ההסכמים עם הזוכים נחתמו בסוף אוקטובר 2008 למפרע מתחילתו.

3. משרד התמ"ת פרסם ב-30.8.07 מכרז להפניית מתנדבים לשירות לאומי בבתי ספר מקצועיים. אף שהמועד שנקבע במכרז לתחילת מתן השירותים היה 1.9.07, נקבע המועד האחרון להגשת ההצעות רק ל-20.9.07.

4. משרד החינוך פרסם במהלך שנת 2007 מכרז להשמת 3,136 מתנדבים במערכת החינוך החל מ-1.9.08. אמנם הגופים המוכרים קיבלו הודעה על תוצאות המכרז ועל חלוקת התקנים ביניהם כבר בסוף מרס 2008, אולם הודעה זו התנתה את קיום המכרז בתקציב מתאים. תקציב כזה אושר רק ביוני 2008, ורק ביולי 2008 קיבלו הגופים המוכרים את רשימת התקנים המיועדים לכל אחד מהם.

5. (א) משרד הרווחה פרסם במאי 2007 מכרז להשמת כ-650 מתנדבים במקומות שירות שלגביהם המשרד הוא גוף מפעיל. נמצא שלפי המכרז, על הגופים המוכרים היה להשלים את שיבוץ המתנדבים עד 15.8.07, ואולם החלטת ועדת המכרזים בדבר חלוקת התקנים בין הזוכים התקבלה רק ב-5.9.07.

(ב) רק ב-20.10.07 הודיע משרד הרווחה לגוף מוכר שזכה לראשונה ב-60 תקנים במכרז. החל מאוקטובר 2007 נתנה העמותה למשרד שירותים של השמת 20 מתנדבים, אך היא החזירה לו את הסכם ההתקשרות החתום רק בפברואר 2008. ההסכם הוגש לאישור חשב המשרד באותו חודש.

בעקבות פניית מנהל היחידה להתנדבות במשרד במרס 2008 אל החשב, אישר החשב את ההסכם בדיעבד, נוכח הנסיבות המיוחדות של התארגנות העמותה והרצון שלא לפגוע במתנדבות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי אין זה תקין ואין זה ראוי שהליך חתימת החוזה נמשך כחצי שנה, בעוד שהשירותים ניתנו כבר חודשים מספר קודם לכן. על היחידה להתנדבות במשרד הרווחה להקפיד שהחוזים שלפיהם ניתנים שירותי השמט המתנדבים יחתמו במועד, טרם מתן השירותים.

6. תוצאות המכרז המשותף של המשרד לביטחון פנים, המשרה והשב"ס נקבעו באפריל 2009. לאחר פניה של גוף מוכר שלא זכה במכרז, נבדקו תוצאות המכרז שנית והן נקבעו סופית ביוני 2009. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסרה משרת ישראל, כי "מאחר וברור היה עם הצגת תנאי המכרז כפי שהוצגו על ידנו, [ש]תזכה האגודה להתנדבות כאחת הזוכות במכרז, וכן בשל הזמן הקצר אשר עמד לרשות משרת ישראל עד לקביעת הזוכים... הוחלט... להתחיל בראיונות התאמה ללא מתן החלטה או תשובה סופית על מנת לקדם את התהליך ולעמוד בהצבת בנות שירות לאומי במועד 1.9.09".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר המשרד לביטחון פנים, כי מועד פרסום תוצאות המכרז היה מאוחר היות ש"הרצון להגיע לשלמות בקביעת המדדים וקביעת מכנה משותף בין שלושת הגופים ארך יותר זמן ממה ששיערנו בתחילת הדרך... בנוסף לכך עיכובים בלתי צפויים (עתירתה של [הגוף המוכר שלא זכה במכרז]) והביקור במשרד דחה את מועד [ההחלטה על] תוצאות המכרז". השב"ס מסר בתשובתו, כי "אין ספק שהעיכוב בתוצאות המכרז פעל לרעתנו".

על המשרד לביטחון פנים היה למצוא את האיזון המתאים בין הצורך להיערכות מוקדמת לקראת שנת התנדבות לבין השאיפה שהפרמטרים אשר לפיהם נקבעו תוצאות המכרז יהיו טובים ביותר, בלי שהאחד יבוא על חשבון האחר.

7. בסוף שנת 2007 ביצע המשרד לענייני גמלאים במשרד ראש הממשלה ניסוי ראשוני (פיילוט) לתכנית "והדרת פני זקן" (להלן - והדרת), שמטרתה הפעלת מתנדבי שירות לאומי ליצירת סביבה חברתית תומכת לקשישים בודדים וכן סיוע לקשישים בבתייהם ובמקומות התנדבות קהילתיים (כגון מועדוני יום).

כדי להוציא את הניסוי אל הפועל פרסם משרד הרווחה ביולי 2007 עבור היחידה לענייני גמלאים (שלפי החלטת ממשלה מיולי 2007 הוחלפה במשרד לענייני גמלאים) פנייה אל הגופים המוכרים. הם נתבקשו לגייס 200 מתנדבים שייתנו שירות לכ-1000 קשישים מספטמבר 2007. בפועל, גויסו 14 מתנדבים בלבד שנתנו שירות ל-81 קשישים, זאת, בין היתר, נוכח המועד המאוחר של הגיוס, שלא תאם את המועד המקובל בקרב המתנדבים להחלטה על בחירת מקום שירות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר המשרד לענייני גמלאים, כי היות שהוא הוקם רק ביולי 2007, הוא החליט כי על אף המועד המאוחר יש לפעול לגיוס מתנדבים לביצוע הניסוי באמצעות הרחבה של מכרז משרד הרווחה.

8. המשרד לענייני גמלאים פרסם ביולי 2008 מכרז - "והדרת פני זקן" - לגיוס 350 מתנדבי שירות לאומי לסיוע לקשישים מספטמבר 2008. אף שהפנייה לוועדת המכרזים של המשרד נעשתה כבר בדצמבר 2007, אישרה הוועדה לפרסם את המכרז רק כחצי שנה לאחר מכן, במאי 2008. המשרד לענייני גמלאים הבהיר בתשובתו כי העיכוב חל הן בשל העומס הרב על המחלקה המשפטית של המשרד והן בגלל הצורך להמתין להסקת מסקנות ראשוניות מן הניסוי.

בעקבות העיכוב בפרסום המכרז נקבעו הזוכים רק ב-26.8.08, והחוזים נחתמו ב-1.9.08. למשרד הוקצה כאמור מימון ל-350 תקני מתנדבים, אבל בפועל הוצבו בו פחות מ-200.



פרסום המכרזים וקביעת תוצאותיהם בסמוך לתחילת שנת ההתנדבות אינו מאפשר לגופים המוכרים להיערך כיאות למיון ולהשמה תקינה של המתנדבים עם פתיחת שנת ההתנדבות ולאיוש מרבי של התקנים. על היחידות הרלוונטיות במשרדים להיערך לפרסום המכרזים ולקביעת הזוכים בהם במועדים שיאפשרו להיערך לשנת ההתנדבות.

מועדי התשלומים לגופים המוכרים

המכרזים שנבדקו קובעים כולם מועדי תשלומים לגופים המוכרים בגין השירותים. למרות זאת נמצא כי לעיתים משלמים משרדי הממשלה לגופים המוכרים בעבור הפעלת המתנדבים באיחור ניכר. דבר זה גורם להם קשיי נזילות. להלן דוגמאות:

1. עמותה ב' הפעילה מאוקטובר 2007 כ-200 מתנדבים עבור משרד הרווחה ועבור צוות ההקמה של מינהלת השירות. בין אוקטובר 2007 לאפריל 2008 פנתה העמותה אל משרד הרווחה ואל מינהלת השירות מספר פעמים בבקשה לקבל את התשלום וטענה כי העלויות החדשיות שנשאה בהם עקב השמת המתנדבים הסתכמו ביותר מ-300,000 ש"ח בחודש. רק באפריל 2008 קיבלה העמותה את התשלום המגיע לה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, כי ועדת המכרזים של המשרד אישרה את הסבת ההתקשרות הרלוונטית ממשרד הרווחה למשרד ראש הממשלה ב-24.3.08, ובאפריל שולמו כל החובות לעמותה. המשרד ציין כי החל מתאריך זה הועברו כל הכספים במועד.

משרד מבקר המדינה מעיר שהעברת התשלומים בגין המכרז התעכבה במשך כחצי שנה, והעיכוב סיכן את יציבותה הפיננסית של העמותה ועלול היה לפגוע בזכויות המתנדבים.

יצוין כי גם התשלום ליתר הגופים המוכרים בגין שירותי השמת המתנדבים היה באיחור. נמצא כי עבור שירותים שנתנו הגופים המוכרים בינואר 2008, שילם משרד ראש הממשלה רק מאוגוסט 2008.

בתשובתו מסר משרד ראש הממשלה כי "היחידה המקצועית טיפלה בהסבת חוזי יתר העמותות [הגופים המוכרים] בעדיפות שנייה. מיד לאחר שהתקבלו הסכמים חתומים ב-4 לאוגוסט 2008, שולמו כל התחייבויות העבר והכספים החל ממועד זה שולמו במועד".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה שגם במקרים אלו גרמה העברת האחריות על השירות הלאומי ממשרד למשרד, שהתבצעה בעצלתיים, לעיכובים בלתי-מוצדקים. הגופים המוכרים שהתנהלו כהלכה, הם אלו שניזקו וששילמו את מחיר הסכבת בהליכים הביוקרטיים.

2. בפגישת השר דאז עמי איילון עם מנכ"ל הגופים המוכרים מ-24.6.08 אמר אחד ממנכ"לי העמותות כי "ההתנהלות של משרדי הממשלה בנושא הכספי היא שערורייתית; משרד הרווחה, המינהלת, משרד החינוך - חייבים בסה"כ כמה מיליוני שקלים לעמותות. הדבר מקשה ביותר על תפקוד העמותות ואינו תקין". מנהל האגף לשירות לאומי במשרד החינוך ציין במכתב אל מנכ"לית המשרד ב-21.9.08 כי התקנה הייעודית לתשלום בגין מתנדבי השירות הלאומי בגירעון, כי חובו לגופים המוכרים בסוף אוגוסט 2008 מסתכם ב-14 מיליון ש"ח, והם "יתקשו להמשיך לשלם לבנות ולעובדים כבר בתחילת אוקטובר". ב-2.10.08 הלינו ארבעת מנכ"לי הגופים המוכרים הגדולים במכתב למנכ"לית משרד החינוך על אי-כריתת חוזים עמם לשנת הלימודים התשס"ט ועל אי-העברת תשלומים אליהם בגין השמת המתנדבים עקב כך והודיעו ש"ספק אם נוכל להמשיך ולשלם למתנדבים במערכת החינוך את זכויותיהם (דמי כיס, נסיעות וכד') ואנו חוששים כי רבים מהם ייפלטו ממערכת השירות הלאומי-אזרחי".

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי העביר את התשלום לגופים המוכרים רק בחודש נובמבר 2008, היינו באיחור של כמה חודשים. בתשובתו ציין המשרד כי הסיבה העיקרית לעיכוב היא "תת תקצוב קבוע בתקנה התקציבית להפעלת השירות הלאומי" (לגבי נושא התקצוב - ראה להלן).

יש לראות בחומרה את מוסר התשלומים הירוד של משרד החינוך ושל מינהלת השירות (באמצעות משרד ראש הממשלה). משרדים אלה משלמים לגופים המוכרים סכומים גבוהים עבור העסקת המתנדבים, מיליוני שקלים בחודש. חלק ניכר מהתשלום מועבר על ידי הגופים המוכרים ישירות למתנדבים כדמי כלכלה ודמי-נסיעות, שאותם יש לשלם להם במועד. על מינהלת השירות ועל משרד החינוך להקפיד להעביר את התשלום המגיע לגופים המוכרים במועדים שנקבעו בהסכמים שנחתמו עמם, ולא לעכבם.

משרד החינוך - הפעלת מתנדבים על פי מכרז במשך שש שנים

כאמור, משרד החינוך מפעיל בכל שנה כ-3,100 מתנדבים במערכת החינוך. בשנת 2002 פרסם משרד החינוך שני מכרזים להפעלת מתנדבי שירות לאומי במוסדות החינוך. האחד - ובו 2,986 תקנים - מיועד למתנדבות המבקשות "מעטפת דתית"²⁵ המכרז האחר, ללא תנאי הסף הנ"ל, בהיקף של 150 תקנים, נועד למתנדבים שאינם מעוניינים במעטפת דתית. תוקפו של המכרז עם תנאי "המעטפת הדתית" היה לארבע שנים לכל היותר, והוא פג בקיץ 2006.

25 משמעות ה"מעטפת הדתית" היא שבמכרז זה נקבע תנאי סף הדורש מהמציע (הגוף המוכר) להיות בעל "זיקה למסגרות חינוכיות ציוניות דתיות או בעל יכולת התאמה לאופי ודרישת המערכת החינוכית הדתית"; נכללו בו דרישות נוספות מהגוף המוכר כגון שמירה על כשרות בדירות בשל העובדה שבנות השירות הלאומי המשרתות לפי מכרז זה הן דתיות.

בשנת 2002 עתרה עמותת שלומית נגד משרד החינוך ואחרים נגד המכרז המיועד למתנדבות המבקשות מעטפת דתית²⁶. העתירה נדחתה, אולם נקבע כי יש להגדיל את מספר התקנים במכרז ללא המעטפת הדתית לקראת המכרזים שלאחר מכן.

רק בסוף שנת 2007 פורסם מכרז נוסף - מאוחד - לגיוס, שיבוץ ותפעול של מתנדבות במסגרת השירות הלאומי במערכת החינוך (להלן - המכרז). תוקפו נקבע לשנת הלימודים התשס"ט עם אופציה להארכתו לשלוש שנים נוספות. בתקופת הביניים המשיך המשרד לפעול על סמך המכרז הקודם באישור מיוחד של משרד האוצר.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי עקב כניסת שרה חדשה למשרד והיות שהיא ביקשה ללמוד את נושא השירות בכלל ואת נושא המכרז האחד בפרט חל עיכוב בפרסום המכרז.

כתוצאה מהאיחור בהיערכות פעל המשרד במשך שש שנים לפי מכרז שתוקפו נקבע לארבע שנים לכל היותר, ובניגוד לקביעתו של בית משפט בדבר הגדלת מספר התקנים ללא המעטפת הדתית. יש להדגיש כי חילופי שרים אינם מצדיקים עיכובים בפעילות השוטפת של הדרג הביצועי במשרד.

השמת מתנדבים על ידי משרד הרווחה

1. משרד הרווחה מקבל בכל שנה כ-1,500 בקשות להשתתפות במימון תקנים. בשל אילוצים תקציביים המשרד מקצה ומממן 700 חצאי תקנים, והמחצית השנייה של העלות צריכה להיות ממומנת על ידי הגוף המפעיל - עמותות או לשכות רווחה ברשויות המקומיות. התקנים המוקצים ללשכות הרווחה ברשויות המקומיות מחולקים על סמך קריטריונים שוויוניים - מספר העובדים הסוציאליים ברשות, מספר תושביה ורמתם הסוציו-אקונומית. המשרד קבע גם קריטריונים לחלוקה של התקנים המוקצים לעמותות הפועלות בתחומי הרווחה.

מנהל היחידה להתנדבות במשרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה כי עקב השונות הגדולה באופי פעילותן של העמותות, לא ניתן לעמוד בקריטריונים שנקבעו, והתקנים הניתנים לעמותות אינם מוקצים על סמך קריטריונים אלה. למשל, קשה להשוות בין מועדוני נוער שבה מתקיימת פעילות אחת צעבור 300 ילדים למוסד פנימייתי שבו כמה עשרות חוסים.

2. משרד הרווחה לא פרסם בין הגופים הרלוונטיים את האפשרות לפנות אליו בבקשה לקבל מימון חלקי לתקן של מתנדב, אלא חילק את התקנים בין הפונים אליו לפי שיקול דעתו, בדומה לנעשה בתמיכות המשרד.

3. כיוון שהגופים המפעילים נושאים במחצית עלות הפעלת המתנדבים, יש רשויות מקומיות ועמותות שנאלצות לוותר על שירותי המתנדבים בגלל מצבן הכספי הקשה או - אם הושמו בהן מתנדבים - להפסיק את העסקתם בשל צבירת גירעונות. כתוצאה מכך גדל אי-השוויון בין הרשויות המקומיות החלשות לבין אלו המבוססות²⁷ ובין העמותות המבוססות לבין אלו המתקשות לשרוד.

26 עת"מ (ת"א) 1241/02 שלומית - עמותה להפעלת מתנדבים בשירות הלאומי נ' משרד החינוך והתרבות ואח' (מובא מהתקדין).

27 על עניין דומה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך" עמ' 154.

למשל, אחד הגופים המוכרים הודיע במאי 2005 לעיריית באר שבע כי "חובכם... עבור בנות השירות הלאומי באגף הרווחה הינו 96,256.16 ש"ח!!! מאחר והתשלומים לא מועברים אלינו בצורה סדירה לא נוכל להמשיך לעבוד עם אגף הרווחה שלכם. אנו פועלים כרגע מול... משרד הרווחה לביטול התקנים המוענקים לכם על ידם מידי שנה עד לכיסוי החוב במלואו". יצוין כי בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסרה עיריית באר שבע כי החוב שולם במלואו, ובנות שירות לאומי ממשיכות לעבוד באגף הרווחה בעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה להביא לידיעת מוסדות הרווחה השונים את המידע בדבר האפשרות להעסיק מתנדבי שירות לאומי ולהקצות את התקנים למוסדות לפי קריטריונים קבועים וידועים מראש. על המשרד למצוא דרכים שיאפשרו גם לעמותות ולרשויות מקומיות שנקלעו לקשיים כספיים ליהנות מהאפשרות לקבל לשירותיהם מתנדבי שירות לאומי כדי למנוע הגדלה של הפערים בין הרשויות המקומיות.

4. ככל משרד ממשלתי על משרד הרווחה לוודא לפני שהוא משלם בגין שירותים, שהשירות אשר בגינו הונפקו חשבוניות אכן ניתן למשרד. ואולם המשרד מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל מידי חודש חשבוניות מהגופים המוכרים, והן משולמות באופן שוטף, בלי שלמשרד יהיו אמצעי בקרה שבאמצעותם ניתן לאמת את נתוני החשבוניות ואת נוכחות המתנדבים במקומות ההתנדבות. עוד מסר המשרד כי גם על עבודת המתנדבים אין פיקוח מסודר, למעט הפיקוח שמקיימים הגופים המוכרים.

על משרד הרווחה לוודא שהשירות שנותנים הגופים המוכרים בתקנים שהוא מממן הוא בהתאם למטרות שלשמו נועד ושרמתו נאותה.

הפעלת מתנדבים על ידי המשרד לענייני גמלאים

כאמור, המשרד לענייני גמלאים פרסם ביולי 2008 מכרז לגיוס מתנדבי שירות לאומי לסיוע לקשישים במסגרת פרויקט "והדרת פני זקן". בסוף 2008 היה הפרויקט פרוש על פני 33 רשויות, מועצות מקומיות וקיבוצים, שירתו בו כ-160 מתנדבי שירות לאומי, והיו שותפים לו כ-800 קשישים.

אי-הפעלת הפרויקט במגזר הערבי ובמגזר החרדי

פרויקט "והדרת" לא מופעל במגזר הערבי ובמגזר החרדי, אף שבישיבה של צוות ההקמה של מינהלת השירות מ-27.11.07, סוכם כי עובד מינהלת השירות "ימצא גוף/גופים מפעילים שעוסקים בקשישים, במגזר החרדי. נקשר אותם עם משרד הגמלאים כדי שיוכל להיות שירות אזורי של חרדים בליווי קשישים, במגזר החרדי".

בתשובתו מסר המשרד לענייני גמלאים, כי העבודה עם מגזרים אלה דורשת לימוד המאפיינים הייחודיים והתרבותיים שלהם ואינה דומה להפעלת הפרויקט באוכלוסיה הכללית. המשרד סבר כי תחילה יש להעצים את הפרויקט ולבססו בקרב כל האוכלוסייה, ורק בשלב שני להתחיל בהכנת ניסוי ראשוני למגזרים ייחודיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמשקלם באוכלוסיה של המגזר הערבי ושל המגזר החרדי אינו מבוטל, על המשרד לענייני גמלאים לרכז מאמצים ללימוד מהיר של צורכיהם הייחודיים והתאמת התכנית גם אליהם כדי לאפשר גם לקשישים ממגזרים אלה ליהנות מיתרונותיה.

מילוי מכסת השעות השבועיות

לפי התקנות, שבוע העבודה של מתנדבי השירות הלאומי הוא בן 40 שעות והמפעיל רשאי לאשר מספר שעות קטן ממנו שלא יפחת מ-30 שעות שבועיות בממוצע לחודש; עליו לדווח על כך בכתב לאחראי.

נמצא כי מינהלת השירות אישרה למתנדבי הפרויקט במשרד לענייני גמלאים שבוע עבודה של 32 שעות בלבד. מנוהל היעדרויות מדצמבר 2008 הנוגע למתנדבות פרויקט "והדרת" עולה כי עד לסוף שנת 2008 היה אמור הרכז לחתום למתנדב שלא השלים 32 שעות עבודה שבועיות בשל גורמים שלא קשורים אליו כמו אי-שיכוך בבתי קשישים ובמרכזים קהילתיים, על דיווח של 32 שעות עבודה. מינואר 2009 הייתה אמורה ראש תחום קהילות במשרד לענייני גמלאים לאשר חריגים כאלה.

אין זה תקין ששבוע העבודה של כ-180 מתנדבי תכנית "והדרת" יהיה קצר ב-20% משבוע העבודה של יתר מתנדבי השירות הלאומי. לפיכך על המשרד לענייני גמלאים להיערך ליישום התוכנית כהלכה ולוודא שמתנדבי התכנית ימלאו את מכסת השעות המקובלת לגבי כל מתנדבי השירות הלאומי כדי לקדם את רווחת הקשישים ולהביא להם תועלת מרבית.

המשרד לענייני גמלאים מסר בתשובתו, כי החדרת הפרויקט לעולם העוסקים בזקנה תוך רכישת אמון ושיתוף פעולה הן מצד הרשויות והן מצד הגופים העוסקים בנושא יצרו קושי להפעיל את התכנית ארבעים שעות שבועיות. עם השלמת החדרת הפרויקט עבדו המתנדבים שבוע מלא.

גוף מלווה

המשרד לענייני גמלאים סבר כי לרכזי פרויקט "והדרת" ולמתנדבי התכנית דרושים הכשרה וליווי מיוחדים שאינם יכולים להינתן על ידי הגופים המוכרים בעצמם. לפיכך נקבע במכרז כי כל גוף מוכר שיפעיל מתנדבים בפרויקט, יידרש להתקשר עם "גוף מלווה" מקצועי שהמשרד יאשר, והוא אשר יטפל בהיבטים המקצועיים הקשורים בפרויקט, ובהם בדיקת התאמת המתנדבים והזקנים לפרויקט, הכשרה מקצועית ראשונית וליווי במהלך השנה וכן השמת מתנדבים במרכזים קהילתיים.

כאמור, ההתקשרות לניסוי הראשוני נעשתה על ידי המשרד לענייני גמלאים באמצעות הרחבה של מכרז תקף שלפיו פעל משרד הרווחה.

1. טרם פרסום המכרז ובשלב הניסוי הראשוני שהוא עשה, הפעיל המשרד בעצמו עמותה שהייתה גוף מלווה (להלן - הגוף המלווה) בחודשים אוקטובר 2007 עד מרס 2008. בתקופה זו סיפק הגוף המלווה שירותים בסכום של למעלה מ-80,000 ש"ח. נמצא כי העסקת גוף זה נעשתה בלא התחייבות כדיון של מורשי החתימה (לא במשרד הרווחה ולא במשרד לענייני גמלאים) ובלא הליך תחרותי מוקדם בין מספר נותני שירותים בכוח.

2. באפריל 2008 הסבירה סגנית חשב משרד ראש הממשלה לסגן בכיר לחשב הכללי כי בגלל בעיה בתיאום ההתקשרות בין משרד הרווחה והמשרד לענייני גמלאים התחיל הגוף המלווה לתת

את שירות הליווי המקצועי ללא התקשרות כדין. בסוף מאי 2008 אישר סגן בכיר לחשב הכללי "לפנים משורת הדין ובנסיבות המיוחדות" את התשלום בסכום שלא יעלה על 80,300 ש"ח.

3. משרד מבקר המדינה מצא כי בידי המשרד לענייני גמלאים הייתה הצעה מ-4.6.07 - לפני מתן השירותים על ידי הגוף המלווה - להכשרת מתנדבים של עמותה אחרת העוסקת בתמיכה בניצולי השואה ובדור השני. ההצעה עסקה בהיבטים המקצועיים של השירותים הנדרשים ולא נקבה בעלות רכישתם. למרות האמור לעיל בחר המשרד להתקשר עם הגוף המלווה בלא השוואת מחירים טרם הזמנת השירותים.

המשרד לענייני גמלאים מסר בתשובתו, כי שררה אי-הבנה בין הדרגים המקצועיים שלו לבין הדרגים המקצועיים של משרד הרווחה לגבי הרחבת המכרז של משרד הרווחה, וכתוצאה מכך הגוף המלווה לא קיבל את התשלום המגיע לו עבור השירותים שסיפק. סגן מנהל המשרד לענייני גמלאים דאז, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי הוחל בעבודה בהתאם לאישור בעל פה של משרד הרווחה למנכ"ל המשרד.

יוטעם כי לפני התקשרות עם נותן שירותים יש צורך בהתחייבות חתומה על ידי מורשי חתימה ולא באישור בעל פה. על הסמנכ"ל דאז של המשרד לענייני גמלאים היה לוודא שההתקשרות תהיה עם התחייבות תקפה ולאחר הליך תחרותי של בירור מחירים מוקדם.

4. כאמור, בעקבות תוצאות הניסוי פרסם המשרד לענייני גמלאים ביולי 2008 מכרז לפרויקט "והדרת". במסגרת המכרז נדרשו הגופים המוכרים שיפעילו את המתנדבים להציג התקשרות עם גוף מקצועי מלווה. כל ארבעת הגופים המוכרים שזכו בסופו של דבר במכרז הודיעו במסגרת ההצעה שהגישו כי הם מתכוונים להתקשר עם הגוף המלווה האמור.

לבקשת המשרד להגשת הצעות מחיר משופרות, הגישו כל הגופים המוכרים הנ"ל ביום 21.8.08 הצעות משופרות בעניין עלויות הגוף המלווה. ההצעות היו זהות: 25,500 לחודש בגין מדריך מקצועי ו-29,500 ש"ח לחודש בגין מנהל מקצועי (למעט גוף מוכר אחד שלא הציע הצעה בגין מנהל מקצועי).

בסופו של דבר, מפרוטוקול ועדת המכרזים מ-3.9.08 עולה כי הוועדה החליטה "לאור הקשיים בהם נתקלו העמותות [הגופים המוכרים] בהפעלת הליווי המקצועי", שבתום חודש ימים יפרסם המשרד מכרז חדש עבור גוף מלווה שיחליף תוך זמן קצר את הגוף המלווה שהוצע על ידי העמותות.

מכרז כאמור פורסם רק בסוף חודש יוני 2009.

שוק העבודה והשירות הלאומי

תפיסת משרות בשוק העבודה

בתקנה 1 לתקנות נקבע כי השירות הלאומי ייעשה בהתנדבות "אצל מפעיל/ על-פי הפניה של גוף מוכר". כמו כן קובעת התקנה כי כל המתנדבות בשירות הלאומי "מסייעות לעובדי המפעיל אך אינן ממלאות את מקומם זולת במקרים חריגים ובאישור מנומק ובכתב של האחראי או מי שהסמיך לכך" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). גם בנוהלי היחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי

(משנת 2002) נקבע בסעיף 4 כי "המתנדבת לא תתפוס תקן, או חלק מתקן, אצל המפעיל ולא תתפוס את מקומו של עובד המפעיל". יצוין כי גם בדברי ההסבר להחלטת הממשלה 2295 נקבע, כי "השירות לא יפגע, ככל הניתן, במשרות קיימות בשוק העבודה. השתלבות מתנדבי השירות האזרחי-לאומי תיעשה באופן שלא יגרום לדחיקה של עובדים קיימים".

יצוין כי בעוד שעלות העסקת מתנדב השירות הלאומי המתגורר בביתו היא כ-1,450 ש"ח לחודש ועלות החזקת מתנדב בתקן-חוץ היא כ-2,200 ש"ח לחודש, הרי שעלות כוללת של העסקת עובד בשכר מינימום גבוהה בהרבה (שכר המינימום למשרה מלאה ב-2009 היה 3,850 ש"ח - לא כולל הוצאות שכר נוספות החלות על המעביד).

למרות האמור לעיל התברר כי מתנדבי השירות הלאומי הועסקו לעתים במקום עובדים בשכר או בעקבות הקטנת מספר העובדים במשרדים. להלן דוגמאות:

1. כמה עמותות לחינוך ייחודי מפעילות גני ילדים. אחת העמותות פנתה לאחד הגופים המוכרים בבקשה לקבל סיוע של מתנדבי שירות לאומי: "לשם הפעלת הגנים אנו זקוקים לסייעת בכל גן (סה"כ 2 סייעות), אשר תהיה שותפה בפעילות הגן, בסיוע לגננת, בשמירה על ניקיונו של הגן ובהפעלת הצהרון". פניה זו הועברה לאישור משרד הרווחה אשר אישר במאי 2006 הצבת בנות שירות בגנים בתפקידים אלה.

יצוין כי מתנדבת העוסקת בתפקיד של סייעת לגננת מחליפה עובדת בתפקיד זה (במשרות של סייעות לגננות מועסקות בדרך כלל נשים מקבוצות אוכלוסיה חלשות וללא השכלה פורמלית).

2. רשות המסים פנתה לנש"מ בשנת 2005 בבקשה לקבל אישור להעסקת 25 מתנדבי שירות לאומי באגפיה. בפנייתה ציינה בין היתר כי "לנוכח המציאות הקשה של הקפאה בגיוס כוח אדם בשירות המדינה ולאור החלטות הממשלה בדבר הפחתת כ"א בתקציב 2005, נוצר מצב חמור של מחסור חמור בעובדים לביצוע משימות שגרתיות". התפקיד המוצע כלל, בין היתר, סיוע בעבודת מזכירות וארכיב, סיוע בעמדת המודיעין וסיוע בחלוקת ציוד ובפריקתו. נש"מ סברה שאין לאשר את הבקשה, שכן "הנימוק לגיוס מתנדבי שירות לאומי לרשות המסים הוא היעדר היכולת לקלוט עובדי מדינה לנוכח ההקפאה בגיוס כוח אדם לשירות המדינה... על פני הדברים נראה כי גיוס מתנדבי שירות לאומי לתפקידים אלה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות לפיה המתנדבות יסייעו לעובדי המפעיל אך לא ימלאו את מקומם, זולת במקרים מיוחדים באישור 'האחראי'...".

למרות האמור לעיל אישר משרד הרווחה העסקת מתנדבים ברשות המסים, ומכרז להעסקת המתנדבים פורסם בשנת 2006. יצוין כי העסקה זו לא יצאה לבסוף אל הפועל עקב התנגדות ועד העובדים של רשות המסים להעסקת מתנדבי שירות לאומי ברשות.

3. בסיכום דיון מ-31.8.08 בנושא בנות השירות הלאומי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות נציגי המשרד לביטחון פנים, משטרה ושב"ס מסר סמנכ"ל המשרד לביטחון פנים כי "כששוקלים את הרחבת מערך זה [של בנות ש"ל] יש להביא בחשבון שיקולים רחבים יותר, למשל מבחינת שוק העבודה (זהו למעשה צמצום של מקומות פרנסה)".

עוד נמצא כי בסעיף 1 לנוהלי משאבי אנוש של השב"ס בנושא "גיוס קליטה ותנועות כ"א" מוסבר כי "העסקת בנות שירות לאומי נועדה לענות על דרישות לכ"א אשר לא ניתן למצוא להן מקורות תקן אחרים". כן עולה ממסמך השב"ס שכותרתו "בנות שירות לאומי-19.4.09" שבאחת היחידות מוצבת מתנדבת שליד שמה נכתב "במקום מזכירה".

4. בסיכום ישיבת צוות בין-משרדי בנושא השירות האזרחי-לאומי מיום 29.12.08 סקרו נציגי חלק ממשרדי הממשלה המעסיקים מתנדבי שירות לאומי²⁸ את מצבת המתנדבים אצלם ואת העבודה שאותה הם מבצעים וכן התייחסו לקשיים ולבעיות הכרוכים בהעסקתם. מסיכום הדיון עולה כי במשרד הבריאות מועסקים מתנדבים במקום עובדים תקינים ביחס של שלושה מתנדבים במקום עובד תקן אחד. ראש מינהלת השירות העיר באותו מעמד כי המצב לא תקין, אולם לא נמצא שפעל להפסקת שירותן של הבנות על חשבון התקנים לעובדים רגילים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי בהעדר תקציב ייעודי להפעלת מתנדבי שירות לאומי כל יחידה יכולה לבחור אם להפעיל מתנדבים מתקציב פעולות או מתקציב כוח אדם בלתי-מאויש.

5. מתכתובות במוסד לביטוח לאומי עולה כי מנהלים רואים במתנדבים תחליף לכוח אדם תקני ופיצוי על קיצוץ לעובדיהם בשעות הנוספות. להלן דוגמאות:

מינהלת סניף טבריה צינה במרס 2005 כי "בסניף מתקיימות [ישיבות של] ועדות רפואיות... בשעות אחה"צ המאוחרות ומכיוון שאין אפשרות להשאיר עובדים עקב הקיצוץ בשעות הנוספות ממלאות הן את מקומם עד לשעות המאוחרות של סיום [עבודת] הוועדות"; באוקטובר 2006 בקשה מינהלת אגף פניות הציבור לקבל מתנדבת נוספת בנימוק כי "לאחרונה קטנה מצבת כוח האדם באגף... כתוצאה ממעבר זה, בגינו לא קיבלנו עובדת מחליפה, חולקו מטרותיה... בין העובדות... עובדה זו גורמת להאטה בקצב הטיפול בפתיחת הפניות החדשות... לאור האמור הנני מבקשת לאשר לנו לשנה הבאה תקן נוסף של בת שירות לאומי". אגף גמלאות משפחה ציין במרס 2008 (במכתב אל מנכ"לית המוסד) כי "כאשר החלו גלי הפרישה בשירות המדינה בעקבות מדיניות האוצר לצמצם בכוח האדם, גדל מספר בנות השירות הלאומי המשרתות בהתנדבות", ובאותו חודש ביקש סניף רחובות בקשה דומה והסביר כי "הצורך בבנות שירות לאומי נובע ממחסור בכוח אדם ועומסי עבודה"; מנהל אגף כוח אדם כתב למנהלי הסניפים באוגוסט 2008 כי "להלן הקצאת מתנדבות שירות לאומי בסניפים לאור הודעתי על הפסקת העסקת הצלמים באמצעות חברת כוח אדם"²⁹.

יצוין כי מינהל משאבי אנוש בביטוח הלאומי הסביר במסמך מיוני 2008 את העקרונות המנחים אותו בהקצאת בנות שירות לסניפים: "הקצאת בנות השירות הלאומי בין הסניפים, מטרתה לסייע ליחידות השונות בהתמודדות עם עומסים וזאת כאשר לא ניתן לקבל כוח אדם נוסף ליחידות העמוסות". המסמך מוסיף ומסביר כי העומסים בסניפים נבחנו "בהתאם לדוח כוח אדם קיים מול נדרש" וכי לגבי כל סניף "נבחן היקף כוח האדם החסר ביחס למצבת כוח האדם שלו" (ההדגשה במקור).

הדוגמאות דלעיל ממחישות כי לא אחת אופן העסקת המתנדבים אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות.

מינהלת השירות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "אנו אוסרים על הכנסת מתנדבים בתפקיד שבו היה לפני כן עובד שעזב או פוטר. אנו סבורים שבמקום שבו יש צורך בעוד סיוע ואין

28 המשרד לענייני גמלאים, שב"ס, משטרת ישראל, המשרד לביטחון פנים, המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד התרבות, המדע והספורט, משרד החינוך, משרד התמ"ת ומשרד החוץ.

29 בשנת 2008, בעקבות חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, הופסקה העסקת 37 צלמים שהועסקו באמצעות חברות כ"א במוסד לביטוח לאומי בצילום חומרים רפואיים לבתי דין לעבודה ולבתי חולים. במקומם הוגדלה מכסת תקני המתנדבות בכ-20.

אפשרות להעסיק עוד עובדים לעיתים יהיה נכון להכניס מתנדבים [שכן] לעתים המחסור באנשים בגופים מפעילים מביא לכך שהשירות שמקבל הציבור אינו טוב".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא די בכך שמתנדב לא ימלא את מקומו של עובד שעזב, אלא יש להקפיד שעצם הסיוע שמגישים המתנדבים לא יהיה בו כדי לייתר משרות של עובדים מן השורה, וזאת כדי לא לפגוע בשוק העבודה. נוכח האמור לעיל, על הגופים המוכרים ועל מינהלת השירות להקפיד שהמתנדבים יסייעו לעובדי הגופים המפעילים - ולא יהפכו לכוח עבודה זול שיפחית את הצורך בעובדים בשכר או אף יחליף אותם, בניגוד להוראת התקנות, להנחיות משרד הרווחה ולהחלטת הממשלה.

יצוין כי באוגוסט 2008 פנה סגן נציב שירות המדינה אל ראש מינהלת השירות בצינו ש"עמדת נש"מ, כפי שהובעה בהודמנויות שונות ואף באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה האמורה, היא כי השירות האזרחי-לאומי לא יפגע במשרות קיימות או יחליף העסקתם של עובדי מדינה... נבקשכם לפעול בהקדם לגיבוש כללים ונהלים להעסקת מתנדבי שירות אזרחי-לאומי בשירות המדינה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מינהלת השירות כי היא בעיצומו של תהליך של גיבוש כללים בעזרת נש"מ.

העסקת מתנדבים בשירותי מזכירות

לפי תקנה 1 לתקנות "השירות יכול להיות לביצוע מטלות שעיקרן שירותי מזכירות במקרים מיוחדים בלבד שקיימת בהם לדעת האחראי תועלת ציבורית בשילוב המתנדבות במסגרת השירות הלאומי".

מינהלת השירות מסרה למשרד מבקר המדינה כי כ-1,500 מתנדבים בכל שנה שהם כ-13% מכלל מתנדבי השירות הלאומי, עוסקים בשירות לאומי שעיקרו שירותי מזכירות. הגופים המוכרים ומינהלת השירות סבורים כי חלק ממתנדבי השירות הלאומי מתאימים דווקא לעבודת מזכירות, ולכן יש לאשר תחומי התנדבות כגון דא כדי לאפשר גם לפלח אוכלוסיה מוחלש להתנדב ולתרום במידת יכולתו".

משרד מבקר המדינה מצא במשרדי מינהלת השירות אישורים שניתנו בתקופה שמשרד הרווחה היה ממונה על תחום השירות הלאומי, להעסקת מתנדבים בתפקידי מזכירות במשרד לביטחון פנים, בעיריית אשקלון במוסד לביטוח לאומי וברשות המיסים. כן נמצאה הסכמה עקרונית באשר לשילוב בנות שירות לאומי בתפקידי מזכירות במרפאות הקהילה של שירותי בריאות כללית. סה"כ מדובר בכמה מאות תקנים.

נמצא כי מתוך כ-1,500 המתנדבים המועסקים בעבודות מזכירות מועסקים רבים בתפקידים שעיקרם שירותי מזכירות, בלא שנמצאו נסיבות מיוחדות לאשר זאת ומבלי שהדבר אושר בידי האחראי. להלן דוגמאות:

1. מדין מ-29.5.07 בנושא "ויסות והקצאת תקנים" שנערך במשרד ראש הממשלה (צוות ההקמה למינהלת השירות האזרחי), אשר עסק בין היתר בהעסקת מתנדבים במשרדי הממשלה, עולה כי 184 מתנדבי שירות לאומי בבתי המשפט עוסקים רק בעבודת פקידות, בניגוד לקריטריונים.

2. בביקור שערכה ראש ענף שירות לאומי בעיריית אשקלון במרס 2007 היא מצאה כי בנות השירות הלאומי המשרתות באגף הרווחה, עוסקות בעבודות מזכירות, בניגוד מוחלט לקריטריונים של משרד הרווחה.

3. באשר להעסקת מתנדבות בשירותי בריאות כללית, סוכם בין משרד הרווחה (שהיה ממונה על תחום השירות הלאומי בשנת 2007) לחטיבת משאבי אנוש ומידע בשירותי בריאות כללית, כי בנות השירות הלאומי במרפאות הקהילה יועסקו, נוסף על עבודות מזכירות, גם בסיוע לחולים במטלות של הכוונה, מתן מידע וכד' בהתאם ליכולותיהן והכשרתן. הסדר זה חל על בנות השירות הלאומי במרפאות הקהילה ואינו כולל את בנות השירות הלאומי המועסקות בבתי חולים. קופת החולים שירותי בריאות כללית אישרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מתנדבות השירות הלאומי מועסקות בהתאם לאישור שניתן בשנת 2007 על ידי משרד הרווחה.

בדוח פיקוח של משרד הרווחה עולה כי בינואר 2007 בדקו מפקחי המשרד ארבעה מקומות שירות שהעסיקו 18 מתנדבות: קופת חולים זבולון, בית חולים גליל מערבי נהרייה, קופת חולים לאומית נהרייה וקופת חולים עתלית. בביקור נמצא כי בכל המקרים ממלאות המתנדבות גם תפקידי מזכירות, ובמקרים מסוימים עשו עבודה מזכירותית בלבד (בקופת חולים זבולון); לעתים אף "אין להן שום קשר עם החולים או המשפחות" (למשל, במחלקת גביה ופחולוגיה בבית חולים גליל מערבי נהרייה).

4. כאמור, בישיבת הצוות הבין-משרדי מיום 29.12.08 סקרו נציגי חלק ממשרדי הממשלה המעסיקים מתנדבי שירות לאומי את מצבת המתנדבים אצלם ואת העבודה שאותה הם מבצעים. מהישיבה עלה כי בחלק מהמשרדים (ובהם המשרד לביטחון פנים, המוסד לביטוח לאומי ומרפאות הקהילה) מבצעות הבנות עבודות טכניות מזכירותיות. בסיכום דיון של נציגי המשרד לביטחון פנים עם נציגי משטרה ושב"ס מיום 31.8.08 צוין כי 96 מתנדבות השב"ס "עובדות בעיקר בתפקידי מזכירות".

יודגש כי אם סבורים מקבלי ההחלטות במינהלת השירות שיש לאפשר לחלק מהמתנדבים לשרת שירות לאומי שעיקרו מתן שירותי מזכירות, עליהם לפעול לתיקון התקנות. כל עוד לא נעשה הדבר, יש לדאוג שהמתנדבים יועסקו בהתאם למגבלות המנויות בתקנות, היינו העסקה בתפקידי מזכירות תתאפשר במקרים מיוחדים בלבד ובאישור האחראי.

עניינים כלליים הנוגעים להעסקת המתנדבים בשירות הלאומי

מספר ימי החופשה

בתקנות נקבע כי בת המשרתת שירות לאומי בהתנדבות היא מי שהתחייבה לשרת לפחות 12 חודשים שבמניינם יבואו "ימי חופשה כפי שנקבע בהסכם האמור בתקנה 5(ב), אך לא פחות מ-15 ימים בשנה ולא יותר מ-30 ימים בשנה" ו"היעדרות אחרת או נוספת לפי הוראות האחראי שניתנו בהתייעצות עם הוועדה המייעצת". בהוראות האגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה מהשנים 2006 ו-2007 נקבע כי מתנדבי השירות הלאומי (המועסקים חמישה ימים בשבוע) יהיו זכאים ל-22 ימי חופשה, 12 מתוכם במועדים קבועים מראש, והיתר - 10 ימים, לפי בחירת המתנדב.

כ-4,500 מתנדבים פועלים במערכת החינוך (בתקני משרד החינוך ובתקנים פרטיים). חלקם מתנדבים במוסדות חינוך שסגורים הן בחגים והן ביולי-אוגוסט - יותר מ-22 ימים בשנה. מבירורים במשרד

החינוך עולה, כי נעשו ניסיונות לשלב את המתנדבים בפעילות אחרת בימי החופשה, אולם לא תמיד הם צלחו. כתוצאה מכך גם אם נמצאת למתנדבים תעסוקה ביולי, אחוז מסוים מהם שוהים בחופשה שנתית מצטברת יותר מ-30 ימים בשנה, יותר ממספר הימים שנקבע בתקנות. לא נמצא שמשרד החינוך בדק ואיתר את מקומות ההשמה ומספר התקנים שהמשרתים בהם חורגים מהקבוע בתקנות.

משרד החינוך מסר בתשובתו, כי הוא מנסה להתמודד לאורך השנים עם השלמת המכסה של ימי שירות למתנדבים המשרתים במערכת החינוך באמצעות שיבוצם בקייטנות במהלך חופשת הקיץ. יחד עם זאת עדיין נותר לחלק מהמתנדבים פער של מספר ימים שהם נדרשים להשלים. יצוין כי בפגישה ב-3.11.08 התריע ראש מינהלת השירות בפני מנכ"לית משרד החינוך על עניין זה, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון לבעיה.

אחד הגופים המוכרים מסר למשרד מבקר המדינה כי על המתנדבים במערכת החינוך, שלא נמצא להם שיבוץ לחופשת הקיץ, ומספר ימי חופשתם גדול מ-30, חל הסעיף בתקנות הקובע כי במניין ימי ההתנדבות תיחשב גם "היעדרות אחרת או נוספת לפי הוראות האחראי".

הסעיף האמור בתקנות אמור לפתור בעיות נקודתיות של מתנדבים בודדים ואינו מהווה תחליף להתאמת מסגרת תעסוקתית לשירות של שנה. על משרד החינוך, על מינהלת השירות ועל הגופים המוכרים למצוא פתרון הולם להתאמת מסגרת התעסוקה של כל המתנדבים במערכת החינוך לשנה מלאה - ולא לעשרה חודשים בלבד.

השלמת תקופות שירות

ישנם מתנדבים שחסרות להם תקופות שירות קצרות יחסית כדי שיוכלו להיות זכאים להטבות לפי חוק חיילים משוחררים, בין שהתחילו את שירותם בשלב מאוחר, בין ששירתו באופן לא רציף או בין שחרגו במספר ימי החופשה המותרים³⁰. ישנם גופים מפעילים שאינם מוכנים לממן מתנדב שהתחיל את שירותו אחרי האחד בספטמבר (המועד המקובל להתחלת ההתנדבות) בשל החשש שלא יימצא לו מחליף במועד הרצוי, ואזי יאלצו לשלם כפל תשלום בגין תקופות החפיפה.

לפי חוק תנאי שירות למתנדב, מתנדב בשירות לאומי זכאי במשך זמן שירותו לתנאי שירות הכוללים דמי כלכלה. משרד הרווחה סבר, כפי שעולה ממכתבו מינואר 2005, שאף אם הסכימה מתנדבת שלא לקבל דמי כיס, היא זכאית לקבלם עבור כל תקופת שירותה.

למרות האמור לעיל במקרים מסוימים החליטו האגודה וגוף מוכר אחר, בהסכמת המתנדבים, לוותר על תשלום דמי הקיום (דמי הכלכלה) של המתנדב בתקופות ההשלמה. יצוין כי באחד המקרים העיר משרד הרווחה לאגודה כי "היחידה לפיקוח ובקרה רואה בחומרה מצב בו בת תשרת ללא קבלת דמי כיס".

במכתב ששיגרה האגודה אל משרד הרווחה בפברואר 2005 היא ציינה כי "ישנם גורמים שאינם מוכנים לממן בת שלא התחילה לשרת ב-1/9... ואנו נחלים לעזרה לאותן הבנות ומשלמים עבורן את הביטוחים והתקורה ללא תמורה. הינך דורשת מאיתנו גם לממן את דמי הכיס והנסיעות על חשבוננו?! הבעיה הועלתה בפורום של כל עמותות השירות הלאומי עם... משרד הרווחה ושם

30 כאשר מתנדב חרג מימי החופשה המותרים ובעקבות כך חסרים לו ימי התנדבות כדי להיות זכאי להטבות לפי חוק חיילים משוחררים, יש הצדקה שלא יקבל דמי כיס בגין ימי ההשלמה, שכן דמי הכיס בגין ימים אלה כבר שולמו לו.

אושר לנו להמשיך במדיניות זו כל עוד אין גורם שמוכן לממן את התקן וכל זאת כדי לעזור לאותן הבנות".

בישיבה מ-16.1.08 חזר והדגיש מנהל אגף הפיקוח במינהלת השירות כי "יש מצב שהעמותה לא משלמת דמי כלכלה במצב של השלמות. זה דבר שאנחנו צריכים לטפל בו. אין מצב שלא ישלמו דמי כיס".

גורמים במינהלת השירות אישרו כי אכן קיימת התופעה שמתנדבים המשלימים תקופות שירות מוותרים על דמי הכיס שלהם, בניגוד להוראתם. בפגישות עם משרד מבקר המדינה בינואר 2009 מסרה האגודה כי היא עושה כן כדי לסייע למתנדבים המתקשים למצוא מקום שירות.

למרות האמור לעיל לא נמצא כי מינהלת השירות פעלה כדי להפסיק תופעה זו ולמצוא לה פתרונות הולמים.

תשלום דמי נסיעות

בתעריף שמשלמים הגופים המפעילים נקבעה עלות חודשית כוללת וקבועה של 243 ש"ח בגין נסיעות. תעריף זה הוא ממוצע של הוצאות המתנדבים בגין נסיעות ואינו נגזר מהמרחק בין מקום מגורי המתנדב למקום ההתנדבות שלו (יצוין כי נוסף על כך, המדינה מממנת לכל מתנדבי השירות הלאומי נסיעות חינם ברכבת ובמרבית האוטובוסים הבין-עירוניים).

ב-22.10.08 התריעה מינהלת השירות בפני מנכ"ל הגופים המוכרים על החובה לשלם למתנדבי השירות הלאומי את כל הוצאות הנסיעה ממקום המגורים למקום השירות וחזרה. במכתב צוין כי נסיעות בין-עירוניות מכוסות על ידי "בול" שמספק משרד התחבורה, ואילו נסיעות עירוניות ומשלמות ישולמו על חשבון הגוף המוכר.

נמצא כי למרות האמור בהוראות אלה מגבילים לעיתים הגופים המוכרים את החזר הוצאות הנסיעה של מתנדבים המשרתים במקומות מרוחקים ממקום מגוריהם. להלן דוגמאות:

1. אחד הגופים המוכרים קבע בנהליו כי "דמי הנסיעות ישולמו על פי ההוצאה בפועל של הנסיעות החודשיות של המתנדבת. הסכום המרבי לתשלום יהיה ע"פ לוח התעריפים... כל חריגה מסכום זה תהיה באישור המנכ"ל בלבד" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). נמצא כי אחת המתנדבות הסכימה לממן בעצמה את הפרש הנסיעות ממקום מגוריה למקום שבו התנדבה, והגוף המוכר ציין "כי מלכתחילה שיבוצ של בת הגרה בישוב בו התחבורה הציבורית דלילה ויקרה מגביל מאוד את השיבוץ של הבת, אלא אם כן היא מוכנה ומתאימה לשרת מחוץ לביתה". בעקבות הערת אגף הפיקוח במשרד הרווחה הונחה הגוף המוכר לשלם למתנדבת החזר מלא בגין נסיעותיה אף שהסכום חורג מהסכום הנקוב בלוח התעריפים של השירות הלאומי.

2. בנוהלי האגודה נקבע כי לא יאושר סכום גדול מ-350 ש"ח לחודש לנסיעות מתנדבים לעבודה. במקרים חריגים בלבד יש לפנות לסמנכ"ל כספים ומינהל לקבלת אישור מראש.

התעריף הוא ממוצע של הוצאות המתנדבים בגין נסיעות. במקרה שהוצאות הנסיעה של המתנדבים גדולות מתעריף זה, על הגופים המוכרים לשלם למתנדבים את מלוא התמורה בעד הוצאותיהם, ועל מינהלת השירות לוודא כי הם עושים כך.

הטבות לפי חוק חיילים משוחררים

לפי סעיף 10 לחוק חיילים משוחררים, "בתוך חודשיים מיום שסיים חייל משוחרר את שירותו הסדיר³¹ תשלם הקרן לחייל המשוחרר סכומים כלהלן..." (ההדגשה של משרד מבקר המדינה). החלטת הממשלה 5402 מ-14.5.95 קבעה כי "האגף לתפקידים מיוחדים במשרד העבודה והרווחה ירכז את המידע בדבר בנות השירות הלאומי מכל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים המפעילים שירות לאומי ומהגופים המוכרים על ידי שר העבודה והרווחה, לפי סעיף 5 לחוק הביטוח הלאומי, ויעביר אותו למשרד הביטחון לצורך קביעת זכאות לפי החוק".

בשנת 2003 קיבלו כ-1,500 מתנדבי השירות הלאומי שהמשיכו לשנת שירות שנייה, מהקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן - הקרן) מענקי שחרור עבור השנה הראשונה של השירות כבר בתום שנת השירות הראשונה, אף שזכאים היו לקבלם רק בסוף תקופת ההתנדבות. בעקבות פניית הקרן אל משרד הרווחה הוחלט בדיון שהתקיים במשרד הביטחון במרס 2004, כי משרד הרווחה יעשה את מרב המאמצים להעביר דיווחים רק בתום השירות לאומי - גם לגבי מתנדבים שמשרתים יותר משנה.

על אף האמור בסיכום הדיון נמצא כי גם לאחר סיום שנת השירות התשס"ח (2007-2008) היו כ-250 מתנדבי שירות לאומי שהמשיכו לשנת התנדבות שנייה, ובכל זאת קיבלו מענק שחרור כבר בתום שנת ההתנדבות הראשונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהלת השירות ליצור מנגנון שיחסום קבלת מענק על ידי מתנדבים הממשיכים לשנת שירות שנייה עד תום שירותם, בדומה לנהוג לגבי חיילי צה"ל, שאינם זכאים למענקים תוך כדי שירותם הצבאי, אלא רק בסיומו ובהתאם לקבוע בחוק.

תעריף מיוחד להעסקת מתנדבים מאוכלוסיות מיוחדות

ישנם צעירים בוגרי החינוך המיוחד ובעלי מוגבלויות שאינם מתקבלים לצה"ל. חלקם מעוניינים להתנדב לשירות הלאומי. בהחלטת הממשלה 2295 נקבע כי "תשומת לב מיוחדת תינתן לאזרחים בעלי מוגבלות שירצו להתנדב לשירות האזרחי".

זה מספר שנים מופעלות תכניות שונות לעידוד שילובם של בעלי מוגבלויות בשירות הלאומי: משרד הרווחה מפעיל את תכנית "משלבים" לשירות לאומי לבעלי צרכים מיוחדים. בשמונה השנים האחרונות הופעלו בסך הכול 695 צעירים כמתנדבי שירות לאומי בתכנית זו; מינהלת השירות פרסמה בשנת 2008 מכרז לתכניות חדשות בשירות הלאומי (ראו לעיל) ובו הוקצו 50% מהתקנים למתנדבים עם מוגבלות או למתנדבים מאוכלוסיות מיוחדות (כגון נערו בסיכון); גם משרד החינוך קבע מנה של 120 תקנים אישיים שהם "תקני שילוב" המוקצים לבני אוכלוסיות שיש להם קושי להתקבל כמתנדבים במוסדות חינוך ועקב כך נקלטים בתכניות מיוחדות שבהן התקן מוקצה למתנדב ולא למוסד. קבלת התקן מותנית בחוות דעת של עובד סוציאלי מטעם הגוף המוכר. גם במקרה זה חלק מהתקנים מאוישים על ידי מתנדבים בעלי מוגבלויות.

נוכח הניסיון שנצבר בתכנית פנה משרד הרווחה עוד באוגוסט 2006 למינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שהיה אחראי לקביעת התעריף למשרתים, והודיעו כי הגיע למסקנה שיש לקבוע

31 בהגדרת "שירות סדיר" לפי חוק זה נכללים גם שירות לאומי ושירות אזרחי.

פרמטרים שונים לאוכלוסיית המשרתים שהם בעלי מוגבלות או בעלי צרכים מיוחדים³². הוצע כי התעריף המיוחד יכנס לתוקפו כבר בעדכון התעריף בספטמבר 2006. כתוצאה מקביעת התעריף החדש אמורים היו הגופים המוכרים לקבל תשלום גבוה יותר בגין מתנדב עם מוגבלות, שכן הוצאות הליווי שלו גבוהות יותר, והמתנדב, הנהנה במקביל לדמי הכיס גם מקצבת נכות, היה אמור לקבל דמי כיס מופחתים.

במקביל לפנייה זו העביר משרד הרווחה למשרד המשפטים טיוטה של תיקון לתקנות שירות לאומי (תנאי שירות להתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיוור), התש"ס-1999, כדי שניתן יהיה להפחית את דמי הכלכלה המשולמים למתנדב עם מוגבלות בשל העובדה שהוא נהנה גם מקצבת נכות.

עד תום הביקורת לא קידמו המשרדים שהיו ממונים - כל אחד בתקופתו - על השירות הלאומי את תיקון התקנות והתעריף המיוחד טרם נכנס לתוקפו.

הכשרה לשירות

רובם של מתנדבי השירות הלאומי הם צעירים כבני 18. גילם הצעיר של המתנדבים עשוי להיות ערובה להתלהבות, ליצירתיות, לאכפתיות, לרצון לחדש, לרגש, לעשייה, לנתינה, לדו-שיח "בגובה העיניים" ולמודל של דוגמה אישית. מאידך גיסא, גילם של המתנדבים עלול להביא עמו חוסר ניסיון, אי-מקצועיות ולפעמים גם אי-ידיעת גבולות. לפיכך ליווי נכון של מתנדבים והכשרה והדרכה מקצועיות חיוניים כדי למצות את הפוטנציאל הטמון בהם, לעשייה משמעותית ולמיצוי השליחות ותרומתם הייחודית למערכות שהם משובצים בהן. בתעריף שנקבע להעסקת מתנדבי השירות הלאומי, אין התייחסות להוצאות בגין הכשרתם לשירות.

1. הכשרה כללית לקראת שירות : בהחלטת הממשלה 2295 נקבע כי "השירות ישים דגש משמעותי על הכשרה, הדרכה ופעילויות חינוכיות למתנדבי השירות. כל מתנדב יקבל באמצעות הגוף המפעיל את הידע וההכשרה הדרושים לשירות לביצוע מיטבי של פעילות ההתנדבות". במסמך מינהלת השירות, "מינהלת השירות האזרחי לאומי - רקע חזון ועקרונות לפעולה", נקבעו דברים דומים.

למרות האמור לעיל אין כנמצא נהלים המחייבים את הגופים המוכרים לקיים הכשרה רלוונטית טרם השמת המתנדב, וכאמור, גם תעריף העסקת המתנדבים אינו נותן ביטוי להוצאות בגין הכשרתם לשירות.

מנהלי ארבעת הגופים המוכרים הוותיקים מסרו למשרד מבקר המדינה בפגישות שנערכו עמם בחודשים דצמבר 2008-פברואר 2009, כי הם משתדלים לקיים פעולות הכשרה לכל המתנדבים אף אם אין לכך מימון ייעודי מהגוף המפעיל, אולם פעולות אלה מצומצמות (בדרך כלל יומיים-שלושה) ולא אחידות. לעומת זאת, שני גופים מוכרים אחרים אינם מקיימים הכשרה כללית, אלא כל מתנדב מקבל הכשרה בהתאם לגוף שבו ישרת (הגוף המפעיל), אם הוקצה לכך מימון.

32 השוני מתמקד בעיקר בתוספת לתעריף בגין ריכוז אינטנסיבי יותר, תוספת בגין שיבוץ, ליווי והדרכת הצוות, בהפחתה של 25% בדמי הכלכלה למי שמקבל קצבת נכות ובהורדת דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות למי שמקבל קצבת נכות, שכן ביטוחים אלה כבר מנוכים לו מהקצבה. כן הוצע תעריף מיוחד לעיוורים אשר פטורים מתשלום בגין נסיעה בתחבורה ציבורית, וצורכי הריכוז שלהם גבוהים יותר.

2. הכשרת מתנדבים במערכת החינוך: משרד החינוך דורש, על פי המכרז שפרסם להשמת מתנדבים (ראה לעיל), כי המתנדבים יעברו 14 ימי הכשרה בשנה, מהם תשעה רצופים לפני תחילת השירות. לפי המכרז, הוסמך המשרד לחייב גופים מוכרים בפיצוי כספי בגין אי-הכשרת המתנדבים כנדרש. בסיוע שערכו נציגי משרד החינוך בנובמבר 2008, למעלה מחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים, נמצא כי מחצית מן המתנדבות המועסקות באמצעות אחד הגופים המוכרים לא הוכשרו כמתחייב.

נמצא שמשרד החינוך לא עשה שימוש בסמכויותיו על פי דין ועל פי התנאים שנקבעו במכרז כדי לכפות על הגוף המוכר להכשיר את מתנדביו במועד. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לקבוע מנגנוני אכיפה שלא יאפשרו למתנדבים להתחיל את שנת ההתנדבות במערכת החינוך בלא הכשרה הולמת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר משרד החינוך, כי הגוף המוכר אכן חרג מהדרישות במכרז, אך כיוון שמדובר בשנה ראשונה שגוף זה מפעיל מתנדבים עבור המשרד, ולאור הדיחוי במתן התקנים מצד המשרד הוחלט שלא להפעיל נגדם סנקציות. עוד ציין המשרד שאי-אפשר לקיים הכשרה מרוכזת קודם השירות למתנדבים שנקלטים בו לאחר פתיחת שנת הלימודים.

הגוף המוכר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "רוב הבנות שעברו הכשרה בקיץ עזבו את השירות מרצונן... התקציב ניתן בקיץ על ידי ההכשרה שנעשו ומשרד החינוך אינו יכול להוסיף תקציב בשל החלפת המתנדבות".

3. פ ע ר י מ ב ה כ ש ר ה : כאמור, ישנם מוסדות הזכאים לקבל מתנדבים הן בתקנים שמממן משרד החינוך והן בתקנים שמקצה משרד הרווחה ומממן את מחציתם. משרד החינוך דורש שכל מתנדב במערכת החינוך יוכשר תשעה ימים לפני התנדבותו. לעומת זאת, משרד הרווחה דורש שלושה ימי הכשרה מוקדמים בלבד לכל מתנדב. לכן קורה שמתנדבי שירות לאומי באותו מוסד הממלאים תפקיד דומה, הכשרתם שונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לפערים בהכשרת מתנדבים אם הם משרתים באותו מוסד ובתפקידים דומים. על מינהלת השירות להורות למשרדים לתאם ביניהם את ההכשרה למתנדבים בלא קשר למשרד המממן את העסקתם.

4. הכשרה במוסד לביטוח לאומי: מדוח יחידת הביקורת הפנימית של המוסד לביטוח לאומי מדצמבר 2006 עולה כי לדעתה יש להכין תכנית הדרכה לבנות שירות לאומי ולהקנות להן ידיעות כלליות על עבודת המוסד וידיעות מקצועיות לפי התחום שיעבדו בו. בשיבה בנושא "בנות שירות לאומי" מ-7.2.07 סוכם כי "תוכנית ההכשרה לבנות תועבר בהיקף של יומיים במהלך החודשים יולי אוגוסט בסמוך לכניסתן לסניף". למרות זאת נמצא כי בספטמבר 2008 כתב עובד שעוסק באבטחת המידע במוסד אל מנהלי משאבי אנוש ומנהלי סניפים בו, כי מרבית המתנדבות הפונות למוקד אבטחת מידע אינן מיומנות ואינן מכירות מסכי הזדהות והפעלה. העובד ביקש "לבצע הדרכה מסודרת לכל מתנדבת שמגיעה ואמורה לעבוד מול מערכי המוסד" (ההדגשה במקור).

בפרוטוקול ישיבה של המוסד לביטוח לאומי בנושא בנות שירות לאומי מינואר 2009 צוין כי "מח' ההדרכה עורכת להם [למתנדבי השירות הלאומי] [הדרכה] יומיים - נותנת סקירה על ביטוח לאומי, שיחה עם מנהל סניף, כללי אתיקה ועבודה. השנה לא נעשו הדרכות". למרות זאת מסרו נציגי המוסד למשרד מבקר המדינה במרס 2009, כי נוכח הרצון לשנות את מערך ההדרכה, לא הוכשרו בשנת התשס"ט המתנדבים.

המלצת יחידת הביקורת הפנימית במוסד לביטוח לאומי וההחלטות שהתקבלו בעקבותיה לא יושמו אפוא, ואף שאי-יישומן גרר התרעה של אגף אבטחת המידע, המתנדבים לא הוכשרו כהלכה לתפקידים במוסד.

תקצוב תקני השירות הלאומי במשרד החינוך

1. משרד החינוך מממן ומפעיל בשנים האחרונות כ-3,100 מתנדבי שירות לאומי במוסדות החינוך. המתנדבים מופעלים על פי סדרי העדיפויות שנקבעו על ידי שר החינוך בתחומי החינוך המיוחד, סיוע לאוכלוסיות רווחה, קליטת עלייה וחינוך לאהבת הארץ ולמורשת ישראל. לפי חישובי משרד החינוך, בשנים 2006-2008 הייתה העלות השנתית הממוצעת למתנדב כ-26,500 ש"ח לשנה, היינו כ-83 מיליון ש"ח לשנה לכולם, ומשנת 2009 העלות למתנדב היא כ-26,800 ש"ח לשנה, כ-84 מיליון ש"ח לשנה לכולם.

בשנים האחרונות היה הסכום שהוקצה לסעיף הפעלת שירות לאומי בבסיס תקציב משרד החינוך נמוך בהרבה מהסכום הנחוץ: בשנת 2006 - 60 מיליון ש"ח, בשנת 2007 - 45 מיליון ש"ח, ב-2008 - 38 מיליון ש"ח ולשנים 2009-2010 הוקצו 35 מיליון ש"ח לכל שנה. משא-ומתן על השלמת התקציב הנדרש להפעלת כל המתנדבים מתקיים כל שנה זה שנים מספר, וההשלמה מתקבלת על בסיס הסכמים קואליציוניים בין סיעת המפד"ל (או "הבית היהודי") לבין מרכיבי הקואליציה או ממקור תקציבי אחר שאינו בבסיס התקציב.

במהלך שנת התקציב 2007, שבה קוצץ הסכום בתקנת השירות הלאומי מ-60 מיליון ש"ח לכ-45 מיליון ש"ח, התריעו הגורמים המקצועיים במשרד החינוך וכן הגופים המוכרים על העדר התקציב להפעלת מתנדבי השירות הלאומי לשנת הלימודים התשס"ח. חבר הכנסת לשעבר הרב מיכאל מלכיאור, יו"ר ועדת החינוך התרבות והספורט דאז, הודיע ביולי 2007 לשרת החינוך כי "הוועדה דורשת שלהתשס"ט כל התקציב של השירות הלאומי יהיה בבסיס התקציב כיוון שזהו 'שירות לאומי' ולא 'שירות פוליטי'. לא ראוי ששירות לאומי יתקצב על ידי לחצים פוליטיים ואינטרסים מפלגתיים". ראש מינהלת השירות כתב במאי 2007 אל שרת החינוך כי "אני מבין שהבעיה נעוצה בתקציבים קואליציוניים שבד"כ מוצאים דרכם למשרד מעל ומעבר לתקציב האוצר. האמת היא, שזו נראית לי צורת מימון וניהול לא נאותה למטרה ממלכתית מכובדת...".

בשנת 2008 קוצץ התקציב להעסקת מתנדבי השירות הלאומי, ותקציב התקנה היה 38 מיליון ש"ח. לכן הודיע מנהל האגף כי התקציב יספיק רק עד סוף מאי של אותה שנה. באפריל 2008 הודיע משרד החינוך למנהלי הגופים המוכרים כי נוכח הקיצוץ התקציבי וכל עוד לא יהיו נתונים סופיים המוסכמים עם משרד האוצר "כל פעולה הכרוכה ברישום בנות לשנת הלימודים הבאה [התשס"ט] בשלב זה הינה על אחריותכם בלבד". במהלך דיון בוועדת חינוך של הכנסת במאי 2008 נמסר כי "בתוך כשבועיים" יאזל התקציב להפעלת מתנדבי השירות הלאומי.

בעניין זה כתב השר איילון ב-13.5.08 אל מנכ"לי הגופים המוכרים: "למותר לציין כי משבר זה... [הוא] אכן דרך... במידה ומשבר זה לא יבוא על פתרונו במהרה... [יהיה] הדבר מכה אנושה למפעל מפואר זה... פגיעה משמעותית בתפקידה של המדינה כנותנת חסות וכמעודדת את ערך ההתנדבות בישראל. בכוונתי להעלות נושא זה לדיון במליאת הממשלה בהקדם. כמו כן אפגש בימים הקרובים עם ראש הממשלה ושר האוצר על מנת לדון במציאת דרכים לפתרון המשבר". פגישות עם ראש הממשלה ועם מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין זה אכן נערכו, ובהן הוסכם על החזרת סכומים שקוצצו מהתקנה.

במכתב מנהל האגף לשירות לאומי אל יועץ למנכ"ל משרד החינוך מ-31.8.08 צוין כי סוכם עם משרד האוצר שבשנת הלימודים התשס"ט יופעלו 3,136 מתנדבים. עם זאת הוא ציין כי עד מועד כתיבת מכתבו עדיין לא הועבר תקציב לתקנה המתאימה, ולכן היא נמצאת בגירעון שמונע את המשך התשלום לגופים המוכרים. באוגוסט 2009 כתב מנהל האגף אל מנכ"ל המשרד כי "עפ"י תקציב המדינה, נראה כי אין תקציב כלל להפעלת השירות הלאומי החל מחודש ספטמבר 2009... עד לסוף דצמבר 2009 חסרים לנו 33 מלש"ח כדי לשמור על היקף של 3,136 תקנים שהופעלו בתשס"ט... מכיוון שבסיס תקציב 2010 הוא 33 מלש"ח בלבד, הפער לשנה הבאה הוא 50 מלש"ח" (ההדגשה במקור).

ראשי הגופים המוכרים הגדולים פנו במהלך חודש אוקטובר 2009 אל ראש הממשלה ואל שר המדע והוראה על כוונתם להפסיק את מפעל השירות הלאומי ב-21.10.09 בשל אי-העברת 45 מיליוני ש"ח למשרד החינוך. בעקבות זאת הועבר התקציב הנחוץ למשרד החינוך להשלמת הפעילות עד סוף דצמבר 2009.

בתשובתו מסר משרד ראש הממשלה, כי באוקטובר 2009 החליט ראש הממשלה להעביר 45 מיליון ש"ח לטובת תקני שירות לאומי במוסדות חינוך "על מנת לשמור על היקפי הפעילות הקיימים מתוך ההכרה בחשיבות הנושא".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר, כי בסיס התקציב של השירות הלאומי מאושר על ידי הממשלה והכנסת בעת אישור תקציב המדינה ומשקף את סדרי העדיפויות של הממשלה בנושא. תוספות הכספים שניתנו בשנים האחרונות ניתנו בעיקרן באמצעות "כספים קואליציוניים" ותוספות של משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה. אגף התקציבים הוסיף וציין ש"תוספות כאלו שאינן ניתנות לבסיס יוצרות את הבעיות [הנזכרות לעיל]... [ו]הן אינן מייצגות את סדרי העדיפויות של הממשלה, אלא את סדרי העדיפויות של שר זה או אחר או של סיעה זו או אחרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי ששנה אחר שנה לא יהיה ידוע אם יינתן למשרד החינוך התקציב הנחוץ להשמת המתנדבים במערכת החינוך. החלטה של המשרד על מספר מתנדבי השירות הלאומי הנחוץ למערכת החינוך ראוי שתתואם עם משרד האוצר ותגובה בתקציב מתאים. מספר תקני השירות הלאומי אינו מהנושאים שאמורים להיות נתונים למשא-ומתן קואליציוניים: השירות הלאומי מיועד לכל האוכלוסייה הפטורה מגיוס או שאינה נקראת לגיוס, והוא משרת את כל החברה בישראל - בחינוך המיוחד, בפנימיות, במדרשות לידיעת הארץ וכדומה. משקבעה הממשלה בהחלטותיה שמפעל השירות הלאומי חשוב הוא, עליה לפעול כדי להקצות לנושא זה מבעוד מועד תקציב ההולם את הנחוץ להפעלת מתנדבי השירות הלאומי במערכת החינוך. הקצאת תקציבים בעקבות הסכמים קואליציוניים אינה יכולה להחליף מדיניות תקציבית רשמית.

2. כאמור, ב-21.9.08 החליטה הממשלה (החלטה 4106) להקים צוות בין-משרדי אשר ימליץ על הדרכים לשמירת היקף השירות האזרחי-לאומי במשרדי הממשלה השונים, כולל על ניהול התקציבים הנוגעים להפעלת מסגרות השירות האזרחי-לאומי. אף שהצוות נתבקש להציג את מסקנותיו לממשלה בתוך שלושה חודשים, עד מועד סיום הביקורת טרם הוגשו המלצות כנדרש.

3. אחד הגופים המוכרים מסר למשרד מבקר המדינה כי ישנם תקני חינוך הממומנים במלואם על ידי משרד החינוך, אך בפועל הם תקנים "מעורבים", הם משרתים מטרות נוספות על מטרותיהם החינוכיות, ומשרד החינוך מודע לכך. למשל, מוקמים גרעינים ייעודיים ביישובים. המתנדבים בגרעינים אלה משלבים פעולות חינוך יחד עם פעולות רווחה במקומות ההתנדבות, אף שמשרד החינוך מממן את תקניהם במלואם.

ב-21.3.05 כתבה מנכ"לית משרד החינוך אל מנכ"ל משרד הרווחה כי עקב הקיצוצים המתמשכים בתקציבי החינוך יש מקום לשקול מחדש את הקצאת מתנדבי השירות הלאומי במשרד החינוך למערכות המפוקחות על ידי משרד הרווחה. במכתבה ציינה כי למעלה מ-100 בנות משרות במשפחתונים ובפנימיות שבאחריות משרד הרווחה, ובכוונתה לפעול בהדרגה לביטול הקצאה זו על חשבון משאבי המשרד.

גם במכתב ששלח משרד החינוך ביוני 2008 לגוף המייצג פנימיות המפוקחות על ידי משרד הרווחה הובהר כי כשמדובר בפנימיות המפוקחות על ידי משרד הרווחה, הרי משרד זה הוא שאמור להפנות אליהן כוח אדם התנדבותי, "ואולם משרד החינוך, מתוך דאגה לטובת הילדים ולצורכיהם, הקצה תקנים למוסדות אלה, הגם שלכאורה הסיוע לילדים אמור היה להתבצע אך ורק באמצעות בתי"ס בהם הם לומדים ועבורם מקצה המשרד כוח אדם התנדבותי".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת משרד החינוך ומשרד הרווחה לא הסדירו את סוגיית חלוקת הנטל התקציבי ביניהם. גם מינהלת השירות, במסגרת תפקידה בוויסות התקנים ובהקצאתם (ראו לעיל), צריכה להנחות את המשרדים בשאלה זו.

החלת ביקורת המדינה על הגופים המוכרים

עיריית ירושלים, שהיא גוף מוכר, היא גם גוף מבוקר על פי סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; האגודה להתנדבות ועמינדב הן גופים מבוקרים על פי הסכמים ביניהן לבין הממשלה שנחתמו בשנת 1992³³ בהתאם לסעיף 9(6) לחוק זה. יתר הגופים המוכרים אינם גופים מבוקרים. יצוין כי גופים המפעילים מתנדבי שירות אזרחי לפי חוק טל הופכים אף הם לגופים מבוקרים כאמור בסעיף 9(6) לחוק, שכן כתנאי להשמת מתנדבי שירות אזרחי אצלם, הם חותמים על הסכם המחיל עליהם, בין היתר, את ביקורת המדינה.

על רקע אי-הפעלת חוק השירות הלאומי, התשי"ג-1953, והחלטת הממשלה מ-1971, ונוכח העובדה שבעבר הוחלה החלת ביקורת המדינה על כל הגופים המוכרים דאז, והואיל והגופים המוכרים מספקים שירות ציבורי ומעניקים למתנדביהם מעמד והטבות מטעם המדינה, ראוי שהכרה בגוף מוכר תותנה בחתימה על הסכם שיחיל עליו את ביקורת המדינה. מעמד של גוף מבוקר יאפשר למשרד מבקר המדינה ובאמצעותו לציבור לוודא שמעריך השירות הלאומי מתנהל באופן תקין ובהתאם לנומרות ציבוריות ראויות. לפיכך על מינהלת השירות להנחות את משרדי הממשלה לכלול במכרזים לרכישת שירותי השמת מתנדבים שהם מפרסמים, תנאי שיקבע כי הגוף המוכר שישפק להם שירותים יסכים להחלה של ביקורת המדינה עליו.

סיכום

השירות הלאומי אינו שירות חובה אלא הוא שירות התנדבותי, והוא במידה רבה שירות חליפי לשירות החובה בצה"ל (לגבי מי שפטור משירות צבאי או שאינו נקרא לשירות צבאי). ככל הקשור לזכויות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי הושווה מעמדם של המתנדבים למעמדם של חיילים בשירות סדיר, וזכויותיהם של מי שהתנדבו לשרת שירות לאומי מקבילות לזכויותיהם של חיילים משוחררים לפי חוק חיילים משוחררים. זאת למרות שמשך שירות החובה הצבאי הוא שנתיים לבנות ושלוש שנים לבנים ואילו משך ההתנדבות הנהוג קצר בהרבה: בדרך כלל ההתנדבות היא לשנה בלבד - אם כי מסתמנת גם מגמה של התנדבות לשירות לאומי של שנתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר המדע ועל הממשלה לתת את הדעת לעניין אי-השוויון בין משך השירות הלאומי לבין משך השירות הצבאי ולעניין הבדלים נוספים בין מסגרת השירות הלאומי ובין תנאי השירות הצבאי.

בשנים האחרונות עברה האחריות על תחום השירות הלאומי ממשרד הרווחה למשרד ראש הממשלה (תחילה לאחריות ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, לאחר מכן לאחריות השר לשעבר עמי איילון ושוב לאחריות ראש הממשלה), ובעת הביקורת היו שר המדע והטכנולוגיה, הרב פרופ' דניאל הרשקוביץ, ומשרד המדע והטכנולוגיה אחראים לשירות הלאומי.

החילופים התכופים של השרים הממונים על תחום השירות הלאומי והעברת התחום ממשרד למשרד - הגם שהם נגזרת של השיטה הפוליטית הנהוגה בארץ - היו בניגוד לדעת ועדת עברי ובניגוד לשיקולים הממלכתיים שהיא סברה שיש להדגישם. חילופים אלו גרמו לסחבת ולעיכובים במימוש משימות שהממשלה החליטה עליהם, ודרגים מקצועיים - כולל ועדות בין-משרדיות - המליצו לבצען. עיכובים אלו פגעו ופוגעים בשירות הלאומי, ביכולת לתכנן מראש, בתקצוב, בגופים המפעילים את מערך השירות הלאומי, בגופים המוכרים, במתנדבים ובזקוקים לפעילות ההתנדבותית. על שר המדע ועל מינהלת השירות לפעול לאתגר כדי לקדם את מפעל השירות הלאומי על פי החלטות הממשלה.

מינהלת השירות האזרחי-לאומי הוקמה בינואר 2008 מכוח החלטת הממשלה על הקמת מסגרת ממשלתית אחודה שתפעיל את השירות הלאומי ואת השירות האזרחי, אך חבלי ההקמה ואי-איוש נאות של תקן העובדים פוגמים ביכולתה למלא כראוי את התפקידים שנקבעו לה בהחלטת הממשלה. על שר המדע, הממונה על תחום השירות הלאומי, לפעול כדי שמינהלת השירות תמלא את היעדים שהתוו החלטות הממשלה, ובהם קביעת מדיניות, הסדרה חוקית נאותה של מערך השירות הלאומי, ויסות והקצאה נאותה של התקנים בין משרדי הממשלה ופיקוח על הגופים המפעילים את מערך השירות הלאומי.

על מנת להבטיח שמערך המתנדבים יופעל לצרכים לאומיים ומהותיים על השר ועל מינהלת השירות לוודא שפעילותם של הגופים המפעילים תהיה למטרות שעליהן יש הסכמה לאומית רחבה כגון רווחה, בריאות וקליטת עלייה.

משרדי הממשלה מפעילים בסך הכול כ-7,500 מתנדבי שירות לאומי בכל שנה באמצעות מכרזים להעסקת גופים מוכרים. על משרדי הממשלה המעסיקים מתנדבי שירות לאומי להיערך לפרסום המכרזים ולקביעת הזוכים בהם מבעוד מועד; עליהם להעניק הכשרה נאותה למתנדבים שהם מעסיקים, לחלק באופן מושכל את משאבי ההתנדבות בין הגופים השונים הזכאים לקבלם, לפקח על הפעלת המתנדבים שהם מממנים את העסקתם ולשלם לגופים המוכרים את המגיע להם במועד.

על שר המדע להנחות את מינהלת השירות ולקדם גיבוש של קריטריונים מוגדרים למטלות שיוכלו להיחשב "שירות לאומי" בשם לב להשלכות החלטותיו על יחסי העבודה ועל האבטלה במשק בכלל ובפריפריה בפרט ותוך הקפדה על כך שמתנדבי השירות הלאומי לא יהפכו לכוח עבודה זול שיחליף עובדים בשכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת המשאבים לשירות הלאומי ראוי שתהיה מושתתת על מדיניות ממלכתית שתגובש לאחר בחינת הנושא מכל היבטיו תוך כדי איגום משאבים בכל התחומים שבהם מופעלים מתנדבי שירות לאומי. מדיניות הקצאת המשאבים להפעלת מתנדבי שירות לאומי, שומה עליה שתעוגן בנוסחה מחייבת. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות על הקצאת תקציבים הנובעות מהסכמות פוליטיות יכולות להיות נדבך משלים למדיניות ההקצאה הרשמית, אך אינן יכולות לבוא במקומה.

הפעלה מוסדרת ונאותה של מערך השירות הלאומי על פי המלצות הוועדה הציבורית לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל והחלטות הממשלה תתרום לחיזוק תודעת החובה של מי שפטור משירות צבאי או שלא נקרא לשירות להתנדב לסיוע למדינה ולקהילה בתחומים שונים. בכך תהיה תועלת כפולה - הן לציבור והן למתנדבים ויתחזק הקשר בינם ובין המדינה, החברה והקהילה.